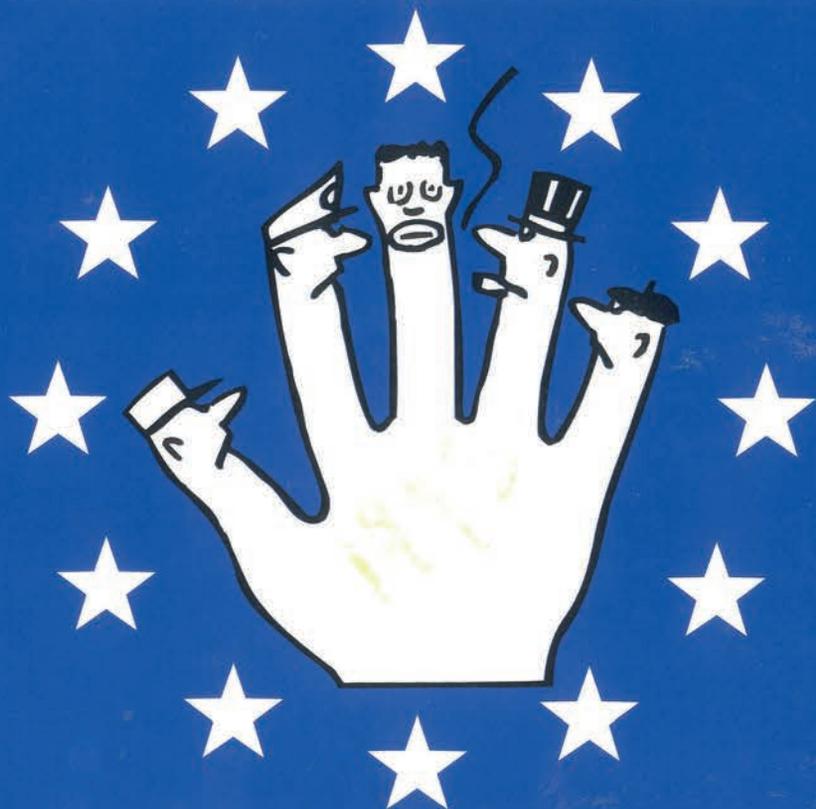


Coordination Asile Suisse
Mouvement pour une Suisse ouverte, démocratique et solidaire (MODS)
SOS - Asile Vaud

EUROPE!



MONTREZ PATTE BLANCHE!

Les nouvelles frontières du "laboratoire Schengen"

Préface de Lode van Outrive, Parlement européen

Publié par le Centre Europe-Tiers Monde, Genève

Centre Europe-
Tiers Monde

CE TM

Europe :
Montrez patte blanche !

*Les nouvelles frontières
du “laboratoire Schengen”*

Centre Europe-Tiers Monde

37, quai Wilson
CH-1201 Genève
Tél. et Fax (41) (22) 731 59 63

Coordination Asile Suisse

Weissensteinstrasse 35
CH-3000 Berne 7
Tél. (41) (31) 371 39 81
Fax (41) (31) 371 22 58

MODS

Postfach 8553
CH-3001 Berne
Tél.(41) (31)
381 39 30
Fax (41) (31)
381 60 14

SOS Asile Vaud

C.P. 3928
CH-1002 Lausanne

Ce livre a pu voir le jour grâce au soutien financier des organismes suivants :

La Fondation européenne pour les droits de l'homme, Bruxelles, la Fondation Eckenstein, Genève, le Conseil suisse des missions évangéliques, Aktion für Abgewiesene Asylsuchenden (AAA), Ostermündigen, Vivre Ensemble/Coordination asile, Genève, la Coordination Asile Suisse, Réseau ELISA, Genève, SOS-Asile Vaud, l'Office Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR), le Syndicat Suisse des Services Publics (VPOD/SSP), le SSP-Section Vaud, le Syndicat Industrie et Bâtiment (SIB), la Fédération des Travailleurs-ses de la Métallurgie et de l'Horlogerie (FTMH), le Syndicat du Livre et du Papier (SLP), la Ville de Lausanne, le Groupe socialiste du Parlement européen, l'Association suisse des centres sociaux protestants.

Qu'ils soient ici remerciés ainsi que toutes les personnes ou organisations qui apporteront ultérieurement leur concours au financement et à la diffusion de cet ouvrage.

Nous remercions également Marie-Claire Caloz-Tschopp de la Coordination Asile Suisse qui a conçu le projet de ce livre en collaboration avec Micheline Fontollet Honoré du CETIM, et participé à la réunion des textes, ainsi que tous les auteurs des articles réunis ici. Nous remercions également Martial Leiter et les Editions d'en bas qui nous ont autorisés à reproduire les dessins tirés de leur dernière publication.

Couverture : Daniel Suter, Genève

Traductions : INTRASCO, C.P.113, CH-1211 Genève 12

Les illustrations sans indication de source proviennent
du livre *Caricartoons EXIL*, C.E.D.R.I., 1987.

ISBN 2-88053-018-0

Copyright Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Genève, décembre 1993.

Copyright des illustrations de Martial Leiter, Editions d'en bas,
C.P. 304, CH-1000 Lausanne 17/ Limmat Verlag, Zurich.

Coordination Asile Suisse (CAS),
Mouvement pour une Suisse ouverte, démocratique
et solidaire (MODS), SOS - Asile Vaud

Europe : Montrez patte blanche !

*Les nouvelles frontières
du “laboratoire Schengen”*

Textes réunis par Marie-Claire Caloz-Tschopp
de la Coordination Asile Suisse
et Micheline Fontolliet Honoré
du Centre Europe-Tiers Monde (CETIM).
Publié par le Centre Europe-Tiers Monde, Genève.

Avertissement de l'éditeur

Cet ouvrage réunit des textes très divers autour de thèmes de réflexion européens qui se situent dans une actualité en évolution. Certains sont une retranscription d'interventions faites lors de la journée de formation sur la libre circulation des personnes en Europe, organisée par la Coordination Asile Suisse, le MODS et SOS Asile Vaud à Lausanne, le 31 octobre 1992, et portent le caractère lié à ce type de présentations. Nous l'avons chaque fois signalé en indiquant la date de l'intervention. Il ne nous a malheureusement pas été possible de publier toutes les interventions de cette journée, pour des questions d'unité, et certains textes ont dû être raccourcis afin de tenir compte de l'ensemble et d'éviter les répétitions.

D'autres textes ont été écrits spécialement pour cet ouvrage, ou proviennent de publications diverses. Nous en remercions les auteurs. Chaque jour apportant de nouveaux changements à ce dossier européen, il est possible que l'actualité, à l'heure où ce livre sort de presse, apporte un démenti à certains détails concernant les dates ou les échéances. Mais le but de ce livre n'est pas tant d'établir une chronologie des débats sur l'Europe que de dévoiler l'esprit et les enjeux qui sous-tendent toutes les mesures qui sont prises actuellement en vue de la construction d'une Europe où les marchandises et les capitaux, comme les personnes, dit-on, pourront circuler librement. Même si les conditions d'application des Accords changent, l'esprit reste malheureusement le même. Et face à l'esprit du "laboratoire Schengen", il faut que se développe un esprit de solidarité et de justice. Nous espérons que ce livre y contribuera.

Centre Europe-Tiers Monde

PRÉFACE

Une vue de l'extérieur... mais combien valable !

Lode VAN OUTRIVE

*Professeur à l'Université de Leuven,
Président de la Commission des libertés publiques
et des affaires internationales du Parlement européen.*

Souvent une vue de l'extérieur vaut certainement celle de l'intérieur. C'est ce qui se passe avec cette collection de textes qui non seulement met l'accord de Schengen dans le contexte de la politique européenne de l'immigration, mais fait ressortir en même temps la conviction que cet Accord provoque un effet comparable à celui d'une pierre jetée dans l'eau : Schengen fait des ronds. La Suisse, comme d'autres pays, craint de faire partie du cordon sanitaire aussi bien autour des neuf pays de Schengen qu'autour des douze de la Communauté.

La politique traditionnelle suisse concernant l'immigration se retrouve dans les aspirations des bâtisseurs de l'Accord à neuf... Mais il faut faire remarquer en même temps que les critiques du dedans et celles du dehors se rejoignent, quoique celles de l'exté-

rieur me semblent plus approfondies. En effet, il me semble que les analyses de l'accord de Schengen effectuées à l'intérieur de la Communauté font très rarement un lien contextuel avec la politique d'immigration ou avec certaines formes de racisme : la critique reste pour ainsi dire au niveau du discours de l'Accord lui-même : c'est-à-dire un discours policier et/ou juridique, et technique. C'est tant mieux si cette critique vient de l'extérieur, d'un pays qui sait depuis longtemps ce que signifie l'immigration et où se trouve même le berceau de nombreux accords et conventions internationales, dont la convention de Genève de 1957 sur le droit d'asile.

Traitions d'abord de ce fameux accord de Schengen. Lors de la signature du premier Accord en 1985, très peu de gens étaient conscients de ce qui s'annonçait... et certainement pas des parlementaires. S'inspirant aussi bien des accords Benelux de 1949 et de 1960 que de celui entre la France et l'Allemagne de 1984, il paraît qu'au début cet Accord se concentrait surtout sur la libre circulation des marchandises.

Ce ne fut que très lentement que l'ouverture des frontières internes pour les personnes devint le point principal... Ce qui évolue plutôt vers *le contrôle* de la libre circulation des personnes : les fameuses mesures compensatoires. A juste titre, on a fait remarquer que dans l'accord de Schengen de 1990, seuls deux articles traitent de l'ouverture des frontières, qu'on brandit pourtant comme l'étendard de cet Accord *complémentaire* à celui de 1985. Pour le reste, six articles traitent du franchissement des frontières extérieures et 134 sont consacrés aux mesures compensatoires, dont 38 au *Système d'information Schengen (SIS)*.

Cela ne nous étonne pas du tout que même les autorités suisses aient eu et aient toujours toutes les difficultés du monde à obtenir une information et à disposer de documents sur cet Accord. En effet, les parlementaires nationaux et européens des pays impliqués sont confrontés aux mêmes obstacles. En ce moment, des textes de la plus haute importance sur l'organisation des contrôles aux frontières externes, sur le fonctionnement du *SIS*, de *SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry*, voir p. 106 ss.), sur l'octroi des visas et certainement sur le règlement d'ordre interne du *Comité exécutif* sont

difficiles à obtenir. Et je ne cite que les documents les plus importants parmi des dizaines, élaborés par une petite armée de fonctionnaires policiers et autres. Dès lors, on ne peut pas s'offusquer de ce que plusieurs commentaires contenus dans ce livre ne soient pas à jour... Même les quelques mandataires politiques de la CE qui essaient de suivre l'application de l'Accord ne savent pas comment faire face aux colonies de fourmis qui s'agitent autour de la termitière et y travaillent.

Du même coup, on touche à un phénomène politique de la plus haute importance : le déficit démocratique. Celui-ci caractérise de plus en plus nos systèmes politiques occidentaux... et, sauf erreur, la Suisse incluse. Par cela, il faut entendre la concentration du pouvoir politique dans les mains du pouvoir exécutif, au détriment du pouvoir judiciaire, mais certainement aussi du pouvoir législatif et contrôleur. En effet, avec Schengen, on assiste à un anti-parlementarisme souterrain. On attendrait des ministres compétents qu'ils informent les milieux intéressés, parlementaires et autres, ainsi que les citoyens. Il n'en est rien : toute information est à revendiquer sans cesse... jusqu'à aujourd'hui. Les ministres s'efforcent en général de donner des réponses minimales. Seuls les Parlements hollandais et français ont eu l'occasion de discuter d'une façon plus ou moins convenable avec leurs ministres, et surtout d'exprimer leurs réserves. La magistrature des différents pays de Schengen ne participent pas aux discussions préliminaires et certains de ses membres se posent des questions sur leur rôle futur. Les activités des innombrables groupes de travail se déroulent dans le plus grand secret. Les Parlements donnent leur avis selon une procédure de ratification des traités datant de l'autre siècle : on prend ou on laisse ce que les ministres ont déjà signé. Ça et là on a réussi à faire ajouter dans la loi d'approbation quelques conditions qui permettraient aux parlementaires de suivre plus ou moins le déroulement des travaux et l'application future de l'Accord. Mais nos Parlements ne disposent plus des moyens d'accomplir leur tâche convenablement, et alors qu'en théorie la démocratie prévoit que le Parlement contrôle le Gouvernement, la réalité n'a cesse de nous prouver exactement le contraire.

On pourrait encore approfondir cette analyse de sociologie politique et on en viendrait certainement à constater le peu d'influence et de pouvoir qu'ont les grands partis politiques et leurs adhérents les plus importants sur notre système "démocratique"... tout comme leur emprise sur le personnel politique. En effet, ce livre montre bien que Schengen est aussi bien un laboratoire qu'un exemple. Les Douze, dans le cadre du *Groupe ad hoc immigration* font usage du procédé éprouvé dans l'élaboration de Schengen : éviter un arrangement communautaire, donc travailler d'une façon intergouvernementale ; centraliser l'activité et l'information dans les mains des pouvoirs exécutifs des Etats contractants avec l'aide de leurs fonctionnaires policiers et autres ; placer les Parlements et les milieux intéressés devant un fait accompli ; le secret et la non-transparence autant que possible. Faut-il dès lors s'étonner que les services policiers nationaux des différents pays développent un *reflected status* ? Ceux qu'on appelle souvent "le bras fort" du pouvoir exécutif et qui fonctionnent dans l'orbite de ce pouvoir profitent largement de cette situation pour se faire accorder par le biais des accords internationaux des compétences et une autonomie qu'ils n'obtiendraient pas ou plutôt difficilement de leurs parlements nationaux. Peut-on en effet dire qu'il s'agit plus d'un élargissement de la compétence policière que de la surveillance des frontières extérieures ? Finalement, on sauve la souveraineté, le contrôle et l'efficacité policière "germanique", et on leur donne la priorité sur des contrôles judiciaires et parlementaires, sur le respect des droits de l'homme, sur la légalité. Parallèlement, les pouvoirs exécutifs et leur "bras fort" s'arrogent le monopole de la manipulation de l'angoisse des citoyens, ceux du troisième âge surtout, très nombreux dans nos pays vieillissants, mais en général peu instruits et ayant peu d'expériences interculturelles. Ce n'est pas étonnant que ce soient les mêmes instances, les mêmes ministres qui défendent une prétendue politique de sécurité dans leurs pays respectifs. En bref, « *l'outil monopolisé est un des moyens de la violence d'Etat* ».

Et ceci nous mène à une autre critique tout aussi fondamentale. L'accord de Schengen contient surtout des dispositions qui donnent des compétences à des autorités, des instances adminis-

tratives et des services policiers. Il s'occupe assez peu de l'aide et de la protection juridiques de la personne impliquée dans l'un ou l'autre mécanisme de contrôle prévu dans l'application de l'Accord. La mobilité croissante, aussi bien que le développement de l'informatique Schengen, auront comme conséquence l'augmentation des contrôles à l'intérieur des pays... surtout envers les étrangers. Comment ceux-ci vont-ils se défendre, comment auront-ils accès à des interprètes et à l'aide juridique, aux informations, peut-être fausses, qu'on détient sur eux ? Pourront-ils vérifier les sources d'information ? La prétendue protection des données policières qui ont trait à la vie privée ne résout pas tous les problèmes et en plus celles-ci ne sont pas du tout *waterproof* ! L'Accord impose toutes sortes de conditions aux Etats contractants. Mais quand il s'agit de ces aide et protection juridiques, on vous répond que la protection de la personne reste une matière nationale et qu'il est impossible d'obtenir un accord inter-Etats à ce sujet.

Un autre point critique qui risque d'échapper à l'attention est la position et les compétences du *Comité exécutif* qui devient la cheville ouvrière permanente de l'Accord. Le projet de règlement d'ordre interne va tout à fait dans la même direction de non-transparence et de secret, d'absence de contrôle extérieur. Ses compétences sont très larges : législatives, exécutives et judiciaires. Ce cumul est-il compatible avec les constitutions des Etats, ainsi qu'avec le principe de la séparation des pouvoirs inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme ? Le Comité prend des décisions qui ont la même portée juridique que la Convention elle-même et qui peuvent porter sur tout ce qui touche à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Ne sont prévus ni contrôle judiciaire international, ni contrôle du Parlement européen. On ne sait pas du tout comment et quand les Parlements nationaux pourraient être informés. Les membres du Comité sont des hauts fonctionnaires, et ils pourront prendre des décisions qui appartiennent normalement à des personnes ayant une responsabilité politique. La publication des documents n'est nullement prévue. Le *Comité exécutif* risque donc de devenir une administration autoritaire et non-contrôlable, qui fonctionne en vase clos. Actuellement, on

ne voit pas quels milieux ou instances vont pouvoir réagir à cette situation et comment ils vont le faire... Une commission permanente d'experts en droit des étrangers, des réfugiés et en droit pénal international, qui siège à Utrecht (Pays-Bas) suit d'un oeil compétent et critique les travaux du *Groupe ad hoc immigration*, ainsi que ceux du groupe Schengen. Elle a déjà sonné le tocsin le 25 août 1993 et averti les milieux compétents, composés surtout de parlementaires nationaux et européens.

Les autres points critiques sont assez connus. Mais la grande question qu'on se pose est celle-ci : quel avenir a cet Accord et comment sera-t-il tôt ou tard applicable et praticable ? L'histoire n'est pas simple. L'Accord devrait déjà être appliqué depuis le 1^{er} janvier 1990... On est en septembre 1993 et plusieurs difficultés subsistent. En fait, il n'y a rien là d'étonnant, vu l'aspect mégalomane de l'Accord. Parmi ces difficultés, on peut citer :

- Le contrôle des frontières extérieures des neuf pays de Schengen et l'exécution de l'article 8 A de l'Acte Unique (complément du traité de Rome) qui stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 1993 les frontières internes des Douze doivent s'ouvrir pour les personnes, tout comme pour les capitaux, les services et les biens. Ces frontières sont en principe toujours contrôlées actuellement : les gouvernements ont trahi leur propre signature en refusant la libre circulation des personnes. En juillet 1993 le Parlement européen a porté plainte à ce sujet devant la Cour de Luxembourg. Cette plainte, en application de l'art. 175 du Traité, est formulée contre la Commission européenne qui est tenue de faire exécuter les Traités européens et d'entreprendre les démarches nécessaires. Elle ne l'a pas fait. C'est la seule démarche que le Parlement pouvait faire, vu son impuissance à contrôler et à sanctionner le preneur de décisions, c'est-à-dire le Conseil des ministres. Encore une fois le déficit démocratique se manifeste ! Mais d'une certaine façon les pays de Schengen sont aidés indirectement par l'attitude des Britanniques, des Irlandais et des Danois qui veulent maintenir un certain contrôle à leurs frontières, surtout sur les citoyens n'appartenant pas à la CE.

- Le contrôle des frontières extérieures. Premièrement le contrôle des côtes maritimes, mais aussi le contrôle des ports et des aéroports. Contrôle des côtes maritimes dans les pays du Sud

de l'Europe surtout, difficile à organiser et très coûteux ; ces pays réclament donc une aide financière européenne. De plus, ils sont en train de militariser ce contrôle : est-ce la bonne solution ? On a sous-estimé l'ampleur des réorganisations nécessaires. S'ajoute à cela le problème des milliers de frontaliers obligés de traverser quotidiennement les frontières de plusieurs des pays en question et ceci à de multiples endroits. Comme on l'a fait remarquer du côté suisse, les responsables de Schengen n'avaient manifestement pas conscience de ce phénomène !

- La mise en place du *SIS* et de *SIRENE*. Les problèmes ne sont pas seulement d'ordre technique. Les pays impliqués doivent installer leur *N-SIS* et *N-SIRENE* ce qui semble être une entreprise coûteuse, surtout au niveau du personnel. Puis il y a le problème de la langue véhiculaire. Alors que le *SIS* fonctionne par communication codifiée, le *SIRENE* est un système de communication verbale à *texte libre*. Faire usage de l'anglais ? Aucun pays n'est anglophone et depuis peu la constitution française prévoit que le français est la seule langue officielle et obligatoire. Maintenant on cherche dans la direction d'un système d'échange bilatéral. Mais il reste toujours l'obstacle que constitue le type d'information échangeable. On a inventé un système de communication très compliqué et presque incompréhensible. Mais on veut surtout échanger beaucoup d'informations "douces", dans un but de prévention. Comment alors rendre opérationnelles à large échelle des rubriques telles que « *Dangereux pour la sécurité interne ou pour la sécurité publique* » ? Et ce ne sont pas les seules notions dont l'interprétation pose problème. Reste le fait que les législations nationales concernant la protection des données sont assez différentes. Le système *SIRENE* n'est pas prévu dans l'accord de Schengen et il faut certainement lire le manuel pour savoir comment l'échange d'informations va fonctionner... Grand et dangereux mystère !

- L'organisation de la collaboration policière en ce qui concerne le droit d'observation et de poursuite sur le territoire d'un autre pays de Schengen. Il faut des accords bilatéraux, mais les idées concernant leur application sont assez divergentes.

- Enfin, il se trouve que les pays de Schengen ne sont pas situés sur une île et que le problème se pose des liens à établir

avec les tentatives de collaboration policière élaborées au sein des groupes *TREVI*, et des relations avec *INTERPOL* et dans l'avenir avec *EUROPOL*. Pour ce qui est de la lutte anti-drogue, à laquelle est consacré tout un chapitre de l'accord de Schengen, on a délégué les pouvoirs à une Commission. Reste tout de même le problème de la coordination avec les initiatives de plusieurs autres instances, telles que le groupe *POMPIDOU* (Conseil de l'Europe), *TREVI III*, *CELAD* (Comité européen de la lutte anti-drogue) *MAC* (les douanes), *REITOX* (Observatoire européen sur la toxicomanie - Commission européenne) *EUROPOL*, etc. Evidemment il ne faut pas non plus oublier la divergence de vue persistante entre les Pays-Bas et la plupart des autres pays de Schengen concernant la politique anti-drogue à suivre. Il y a encore l'éventualité que des chapitres de l'accord de Schengen soient remplacés par des accords entre les Douze : il y a la convention de Dublin sur l'application du droit d'asile et il y a *EUROPOL*, accord sur la collaboration policière en matière de lutte anti-drogue. On se prépare à remplacer le *SIS* par le *EIS* (*European Information System*), etc.

L'avenir ne s'annonce pas tout rose. On savait déjà que les nouveaux-venus, l'Italie, L'Espagne, le Portugal et la Grèce avaient constamment des difficultés à suivre le train. Ces pays, traditionnellement des pays d'émigration, ont en effet pris le train de Schengen sans disposer d'un cadre administratif et normatif et sans législation convenable concernant l'accueil des immigrants ; le secteur touristique est indispensable à leur économie et leurs frontières sont difficilement contrôlables. Faute de connaître eux-mêmes leurs objectifs en matière de politique d'immigration, ils risquent de tomber d'un extrême à l'autre : de la plus grande tolérance à des restrictions et une répression, même militaire, des plus sévères. Les cinq pays fondateurs se préparaient à faire fonctionner le *SIS*, le noyau dur de l'initiative, le 1^{er} juillet 1993 et ceci en fonction du contrôle des frontières extérieures et de l'ouverture des frontières intérieures. Mais même au sein du groupe des cinq se manifestent tout le temps des hésitations et des accidents de parcours. Le dernier accroc, d'une certaine gravité, a eu lieu en avril 1993, quand le nouveau gouvernement français, suite à un rapport d'un groupe de sur-

veillance du Sénat, estima que la date du 1^{er} juillet était irréaliste : le SIS n'était pas au point ; les législations sur la protection des données n'étaient pas conformes ; le contrôle des frontières était déficient ; il manquait une réglementation commune aussi bien des visas que des demandes d'asile ; le contrôle dans les aéroports n'était pas organisé ; la politique anti-drogue convenue n'était pas respectée. La Grèce, les Pays-Bas et l'Italie devinrent alors des boucs émissaires. Il est clair que la réaction française s'inscrit dans une nouvelle politique nationaliste de restriction de l'immigration et de l'asile. Le truc est assez connu : pour faire avaler aux citoyens des mesures d'économie et de restriction ainsi que des nouveaux impôts, on met l'accent sur un thème populaire. Suite à tout cela les ministres de Schengen décidèrent le 30 juin à Madrid la mise en application de l'Accord à partir du 1^{er} décembre 1993. Nouvel accroc français en août 1993. La nouvelle législation sur l'immigration est censurée par le Conseil constitutionnel, entre autres en ce qui concerne les restrictions dans l'application du droit d'asile. Selon la constitution française et la convention de Genève, la France ne peut refuser l'examen d'une demande d'asile, même si elle a déjà été introduite ailleurs. Tout de suite le ministre de l'Intérieur, Charles Pasqua, annonce que du même coup une partie de l'accord de Schengen devient inapplicable : il faut modifier la Constitution ! En août-septembre, la querelle continue : faut-il changer la Constitution ou suffit-il d'un simple changement de loi ? L'attitude de la France vis-à-vis de Schengen devient de nouveau floue... Quelles surprises attendent encore les fervents adhérents de l'Accord ?

Entre-temps, il faut rester vigilant : des documents qui rendent l'Accord opérationnel semblent être aussi importants que l'Accord lui-même : il reste toujours le problème du contrôle judiciaire et parlementaire et celui de la protection juridique des personnes, et il faut surtout surveiller le statut du Comité exécutif tout-puissant.

Il faut aussi rester attentif aux travaux du *Groupe ad hoc immigration*. Comme on l'a déjà remarqué, cette initiative intergouvernementale fonctionne selon la même formule, très peu démocratique, que le groupe de Schengen. Le Parlement européen et sa nouvelle Commission *Libertés publiques et Affaires*

intérieures suivent attentivement les prestations de ce groupe, qui essaie d'influencer à tout prix les législations nationales des Douze en ce qui concerne l'immigration et d'asile. Mais je constate que les rapports et les résolutions du Parlement sont très mal connues en Suisse ! Le projet de convention de Dublin sur l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, en voie de ratification dans les douze pays, a été l'œuvre de ce *Groupe ad hoc*. Entre-temps, au sein de ce groupe, d'autres accords ont été élaborés concernant d'autres aspects de la politique d'asile et d'immigration : le regroupement familial, la politique des visas, les demandes d'asile manifestement non-fondées, les pays prétendus "sûrs" ; le premier pays d'accueil ; une banque de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile ; un centre d'information concernant ces demandeurs et la gestion du droit d'asile dans les différents pays. Les textes des Accords ne brillent pas par leur clarté, leur précision ou leur cohérence, et surtout, ils contiennent des dispositions inexécutables. Ils témoignent en tout cas d'une optique de restriction, donc plutôt défensive, et d'une interprétation de la convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme assez douteuse. Le Parlement européen a vivement critiqué cette approche plutôt négative et a formulé toute une série de propositions qui témoignent d'une attitude plus positive, mais aussi plus réaliste, tout en gardant un plus grand respect des conventions internationales. Parallèlement, le Parlement insiste sur le fait qu'il faut concevoir et mener un politique européenne d'immigration et d'asile harmonisée. Le grand tort des ministres du *Groupe ad hoc*, tout comme ceux du *Conseil européen des ministres de la Justice et de l'Intérieur* - en fait les mêmes - est de ne jamais organiser de débat ouvert avec les Parlements et les milieux engagés dans une politique européenne d'immigration. La seule déclaration que les Conseils européens au sommet, les ultimes responsables, ont faite, c'est qu'il faut s'en occuper... Pourtant, en octobre 1990 déjà, la Commission européenne a publié deux rapports : un sur le droit d'asile et un autre sur l'immigration. Le Conseil européen des Chefs de gouvernement n'a jamais réagi ! Entre-temps les ministres de Schengen et du *Groupe ad hoc immigration* n'explicitent aucune politique, mais pratiquent en réalité « un

espace européen de sécurité », une Europe policière qui devance même une Europe politique.

La politique suisse, aussi critiquable qu'elle soit, a le mérite d'être explicite et claire dans son nationalisme et sa restriction répressive, même dans son racisme. Je pense qu'à juste titre on en traite dans le chapitre sur le racisme. Le travail de la Commission d'experts *Contrôle des personnes à la frontière (CECF)* rend tout à fait manifeste l'attitude officielle. Cette politique suisse n'est pas nouvelle et a des racines historiques : ainsi, le danger de "surpopulation", d'*Ueberfremdung*, l'*Eigenart*. Pour la Suisse, il est clair que l'accord de Schengen est inaccessible pour toutes sortes de raisons : fiscales et administratives, et, comme on le dit plus loin, vu la clause imposant le contrôle de la possession d'armes. En outre, la Suisse n'est pas membre de la Communauté. Mais que faire pour ne pas devenir "un îlot d'insécurité" et pour ne pas se voir inclus dans le cordon sanitaire que les pays de Schengen sont en train de dresser autour de leur territoire ? On veut des accords bilatéraux et surtout une convention parallèle à celle de Dublin, comme les Douze l'ont déjà conclue avec la Pologne, et qu'ils veulent conclure avec la Hongrie, la Slovaquie et la Tchéquie. De plus, la Suisse veut participer à toutes sortes d'initiatives européennes. Mais pour mériter tout cela il faut se montrer fort dit-on : il faut rendre la procédure d'asile *eurocompatible* (l'APA du 22 juin 1990), comme l'a fait l'Autriche avec sa nouvelle *Aufenthaltgesetz* ; il faut élaborer une politique très claire : d'où la *théorie des trois cercles*. Il s'agit là d'une approche fondée sur la limitation et sur la prétendue proximité culturelle... mais qui trahit tout de même une volonté : la régulation du marché du travail. Entre-temps, les concepts de *culture* et de *civilisation* prennent le relais de celui de *race*. « On assiste à une alliance des intérêts économiques et des intérêts policiers pour défendre certains intérêts économiques au détriment de l'ensemble et du politique ». En même temps, la Suisse peut rappeler aux Européens de Schengen et du Groupe *ad hoc* qu'elle a procuré de bons "articles d'exportation" dans le domaine de l'asile : en effet, la notion de *pays sûr*, du *premier pays d'accueil*, ainsi que les examens dactyloscopiques portent le label de fabrication suisse.

Les critiques formulées envers la politique officielle suisse d'immigration et d'asile sont aussi applicables à la politique *de facto* suivie par le *Groupe ad hoc immigration* et elles coïncident merveilleusement avec celles formulées par le Parlement européen, dont les propositions "positives" pour l'avenir sont assez semblables. Je cite volontiers un texte publié dans ce livre et provenant de Suisse :

« - Nous devons publier davantage de rapports de fond.

- La collaboration doit augmenter entre les organisations de défense des droits de l'homme en Suisse et à l'étranger, ainsi qu'avec les ONG opérant dans la politique du développement.

- Les nouvelles situations qui poussent les gens à la fuite doivent être mieux prises en considération. Nous devons tâcher d'obtenir une définition élargie du réfugié (y compris les réfugiés de la violence et de l'environnement).

- La politique en matière de réfugiés devrait se concevoir dans le cadre plus général de la politique de paix et de sécurité et ne pas se réduire à des mesures de défense.

Et une intensification des efforts dans les domaines suivants :

(1) harmonisation des critères d'application des procédures d'asile et du droit matériel (amélioration de la position du requérant d'asile) ;

(2) protection des données ;

(3) aides au retour visant à une réintégration active des réfugiés rentrant dans leur pays et des requérants refoulés, d'entente avec les pays d'origine ;

(4) prise en compte de la responsabilité des pays d'origine et autres États en cause, et implication dans la résolution de problèmes.

- Les fonds de la CE affectés à la défense des droits de l'homme devraient aller davantage à des projets pratiques à la base qu'à des rapports théoriques.

- Nous ne pouvons empêcher que l'accord de Dublin entre en vigueur, mais nous pouvons tâcher de confier à un tribunal supranational la compétence de surveillance, dans l'Accord parallèle ou dans un Protocole additionnel ». (Cf. Première partie, chap. II. M. Beck Kadima, p. 158, *ndled.*).

On ne peut pas suffisamment attirer l'attention sur deux composantes d'une autre politique. Un changement radical dans les relations avec les pays d'origine des immigrants et un autre politique vis-à-vis des immigrants à l'intérieur de nos pays.

Il faut se rendre compte en effet que l'Europe forteresse se dessine d'une façon remarquable comme une construction policière, mais elle se veut aussi, de façon latente, mais tout aussi réelle, un projet économique. Il faut réaliser en plus que les causes économiques sont aussi importantes que les causes politiques dans l'accroissement des demandes d'asile : le Nord n'en finit pas d'appauvrir le Sud... et qui sait, en même temps, l'Europe centrale et de l'Est. L'augmentation des demandeurs d'asile et le durcissement des politiques d'accueil ont, selon François Rigaux, des causes communes qui « *se laissent articuler autour du double langage des pays riches à économie de marché, d'un discours purement idéologique en ce sens qu'il dissimule la réalité derrière un faux-semblant. Les éléments essentiels de ce discours sont :*

(1) *la liberté d'émigrer contredite par les restrictions à l'immigration ;*

(2) *une organisation modèle de la société mais qui doit demeurer un privilège pour être provisoirement viable ;*

(3) *la figure illusoire d'un marché d'échange généralisé auquel tous n'ont pas accès ;*

(4) *la conjugaison de l'impérialisme et du nationalisme ;*

(5) *un discours humaniste d'inspiration universaliste que dément la recrudescence de pratiques racistes ».* (Cf. Première partie, chap. I, p. 118, *ndled.*).

Sans qu'on ait eu vraiment le temps, les moyens, ou l'occasion d'approfondir les bases théoriques et idéologiques d'une politique d'immigration et d'asile sous l'aspect du traitement réservé aux immigrants à l'intérieur de nos pays, il paraît clairement dans les rapports et résolutions du Parlement européen que la très grande majorité de ses membres se distancient aussi bien d'une politique d'assimilation qui a mené dans le temps à l'anéantissement et au racisme nazi, que de celle de marginalisation et de ségrégation. Ils favorisent une politique de multiculturalisme et d'intégration, tout en acceptant la réalité que la

Communauté, elle aussi, est devenue une terre d'immigration et ne peut échapper au phénomène d'une mobilité mondiale provoquée par les médias et autres moyens de communication. Le Parlement européen est bien le lieu où l'on doit réaliser que la diversité culturelle est une richesse. Mais il faut gérer cette diversité, en s'inspirant par exemple du modèle canadien. Si on veut éviter que l'idéologie multi-culturelle conduise à l'opposé de ce qu'on veut, il faut éliminer toutes les barrières structurelles qui font obstacle à une égalité d'accès aux différentes positions sociales, économiques et politiques ! Sinon on cimente la ségrégation. La diversité est une ressource : elle facilite des contacts internationaux, permet d'appliquer les droits de l'homme, permet une expérience vivante des cultures. Mais il faut en même temps être vigilant et voir plus loin. S'il est vrai que l'Etat-nation n'a pas d'avenir et que « *le monde futur sera essentiellement supranational et infranational* », vu l'évolution de l'économie et de la migration...il serait illusoire de penser « *qu'un territoire soit occupé exclusivement par des indigènes* ». La tolérance multi-culturaliste n'a de chance d'avenir que « *si, et seulement si, elle peut être transformée en solidarité. Solidarité, contrairement à la tolérance qui en est une version affaiblie, veut dire être prêt à lutter, à engager le combat pour la différence de l'autre, et non pour la sienne. La tolérance est égocentrique et contemplative, la solidarité sociale et combative* ». (Cf. Deuxième partie, chap. II, p. 447, ndled.).

Concluons.

Pour tous ceux qui sont de loin ou de près impliqués dans *l'Europe de la libre circulation des personnes*, les textes qui suivent sont extrêmement instructifs. Il est certain que les analyses scientifiques sont de haute valeur et de grande utilité : aussi bien ceux qui font l'examen étymologique et historique de notions comme celles de *réfugié*, de *naturalisation* ou de *racisme*, que ceux qui mettent en jeu des catégories importantes comme l'*assimilation*, le *multiculturalisme* ou l'*intégration*, jusqu'aux analyses psychologiques et psychanalytiques, ou socio-politiques de l'accord de Schengen, ainsi que des textes du *Groupe ad hoc immigration*, et aux critiques des propositions du groupe des

experts suisses et du rapport de Hoffmann-Nowotny. En ce qui concerne ce dernier rapport il est extrêmement important de montrer aux responsables politiques comment des analyses non valables peuvent aboutir à des conclusions fausses, comment une mauvaise définition (dans ce cas de la culture conçue comme ayant un caractère intégral), peut mener à une vision d'une société non vivable. Par contre, une conception dynamique de la culture peut favoriser une optique d'intégration, allant jusqu'à une intégration politique, car l'immigrant qui approuve les principes de la Constitution peut obtenir la citoyenneté... « *Mais on n'a pas le droit de contraindre les immigrants à renoncer à leurs propres traditions, l'horizon dans lequel les citoyens interprètent leurs principes constitutionnels communs s'élargit en raison des modes de vie nouvellement établis dans le sillage des vagues d'immigration. C'est alors qu'intervient le mécanisme selon lequel, avec une composition transformée du collectif des citoyens actifs, le contexte dans lequel existe l'entente éthique et politique des citoyens se modifie lui aussi* ». Ces idées d'Habermas devraient être connues par tous les politiciens qui sont actifs dans les domaines qu'on traite ici et pour qui souvent « *la fermeture des frontières va de pair avec la fermeture d'esprit* » ou « *qui présentent le réfugié comme le fléau social moderne* ». Tout cela démontre encore une fois que le lien entre la science et la politique est plus que nécessaire... mais hélas, il manque trop souvent.

L'accord sur l'Union européenne de Maastricht comporte un titre VI : *Définitions concernant la collaboration dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, appelé le *troisième pilier* de Maastricht. L'article K 1 qui définit les champs de compétences *d'intérêt commun* mentionne la politique d'asile ainsi que celle de l'immigration et celle concernant les citoyens des pays tiers. Malgré le fait que la législation communautaire ne soit pas applicable, parce que la formule intergouvernementale est toujours maintenue, il y a quand même un certain changement de décor. La Commission européenne peut prendre des initiatives et faire des propositions. Le Parlement européen doit être informé et obtenir le droit de faire des suggestions. Dans la mesure où ces dispositions sont mises en oeuvre, le Parlement

peut faire valoir ses idées et tout de même exercer un certain contrôle. La nouvelle Commission parlementaire, déjà mentionnée, travaille assidûment depuis le 1^{er} janvier 1992 sur les sujets dont il est question ici : le racisme, la politique d'asile, d'immigration, la collaboration policière, le contrôle des frontières, sans oublier les futurs contrôles internes. Elle formule autant de propositions positives et constructives qu'elle émet de critiques ; elle suit autant que possible les travaux des groupes de Schengen, du *Groupe ad hoc immigration*, de *TREVI*, d'*EUROPOL*, etc. Les milieux et organisations intéressées, les experts, ceux qui travaillent à la base, sont extrêmement élogieux sur le travail parlementaire européen... seulement les ministres n'y prêtent aucune attention : cette arrogance du pouvoir exécutif est déplorable. Après la mise en application du traité de Maastricht, les institutions communautaires seront obligées de communiquer sur les politiques à suivre. Va-t-on dès lors enfin pouvoir travailler non pas à l'harmonisation des restrictions, mais à une politique d'harmonisation positive et constructive ; non pas à l'exclusion, mais à l'accueil, non pas à une Europe à prédominance policière et bureaucratique mais à une Europe politique, démocratique et sociale, non pas à un Etat légal, mais à un Etat de droit ?

Nous cultivons cet l'espoir.

INTRODUCTION

Schengen, l'Europe et les droits civiques

**Coordination Asile Suisse
Mouvement pour une Suisse ouverte, démocratique
et solidaire (MODS), SOS - Asile Vaud**

Ce livre est le résultat et le prolongement d'une journée de formation organisée par la Coordination Asile Suisse, le Mouvement pour une Suisse Ouverte, Démocratique et Solidaire (MODS) et SOS-Asile Vaud, à l'Université de Lausanne en octobre 1992. Bien que cette journée ait eu lieu en Suisse, elle regroupait des intervenants en provenance d'autres pays d'Europe, pour traiter d'une question la touchant dans son entier. Cet ouvrage apporte des éléments d'information officielle (J.-F. Leuba), parlementaire (L. van Outrive) et juridique (N. Busch, F. Julien-Lafferrière, G.-H. Beauthier, Ch. Tafelmacher/L. Okitundu) sur ce que Lode van Outrive, Président de la commission des Libertés publiques et Affaires internationales du Parlement européen appelle le laboratoire Schengen, tant pour l'Europe du Nord (B. Leuthardt), que du Sud (L. Ardesi). De

divers points de vue, il formule aussi des axes de réflexion publique et des pistes concrètes d'actions : insertion de Schengen dans la construction d'une Europe démocratique, actions sur les causes d'exil, nouvelles perspectives quant au racisme, exigences de la société multiculturelle.

Le droit d'asile est à la fois un droit qu'il faut défendre et le terrain paradoxal d'émergence de questions concernant la société européenne et les sociétés d'origine des réfugiés. La détérioration de la situation économique et politique dans de nombreuses régions du monde, les durcissements anti-immigrés en Autriche, l'alerte xénophobe à Londres, les attentats racistes en Allemagne et en Suisse, sont autant de signes d'un malaise qui s'exprime le plus ouvertement chez les jeunes. Le débat sur la révision de la Constitution en Allemagne, puis en France, le démontre aussi. On est en droit de penser que le statut du droit d'asile dans les deux Constitutions met en jeu le régime politique et le projet de communauté politique dans lesquels nous voulons vivre en Europe. Les nouveaux exclus dessinent les nouvelles frontières et réactualisent les questions de société non résolues pour tous.

Sur le terrain du droit d'asile, comme dans d'autres secteurs de la vie sociale, on constate, avec la crise économique et la crise de l'Etat-nation, que l'appareil étatique est en train de changer de fonction, et les modes de relations entre Etats, visibles dans le *laboratoire Schengen*, s'en trouvent également modifiées. Dans le secteur du droit d'asile notamment, il passe d'un rôle de redistribution limitée du revenu social, à un rôle de contrôle techno-bureaucratique et policier qui accompagne un double discours sur la démocratie et les droits de l'homme, tout en minant les vestiges des règles démocratiques les plus élémentaires. L'irruption d'un "marché de l'asile"¹ et la crise connue par les institutions, le discours et les pratiques humanitaires, sont d'autres symptômes d'un tel changement.

L'analyse des enjeux du *laboratoire Schengen* nous apprend qu'il s'agit aujourd'hui de conjuguer la résistance (défense des droits, refuges, parrainages, etc.) et la création. Il ne suffit plus d'être simplement *contre*. Il est indispensable que nous développiions aussi des actions positives pour la construction de l'Europe, tout en défendant des droits élémentaires, parmi lesquels le droit

d'asile. Les juristes, tout en signalant les difficultés, formulent des propositions concrètes dans ce sens.

En tant que membres de la *Commission Europe* de la *Coordination Asile Suisse*, nous avons travaillé pour définir de nouveaux angles d'approche quant à la libre circulation des personnes, au droit d'asile en Europe et aux enjeux qui en découlent. Nous voulions dépasser les difficultés, les blocages et les dangers constatés dans l'action. Et pour cela, nous avons lié les expériences à la formation et à la recherche.

Citons la difficulté de dépasser le cercle fermé de la logique policière. Comme l'ont montré des psychanalystes intéressés à l'idéologie et aux pratiques de la sécurité nationale en Amérique latine², une attitude simplement réactionnelle, loin de remettre en cause l'arbitraire du pouvoir, renforce en fait la logique policière répressive. Citons aussi les blocages d'un discours et d'un marché humanitaires de l'asile, avec l'effacement d'une perspective de défense politique des droits ; d'où la nécessité de lier la question du droit d'asile à celle de la citoyenneté et à celle du chômage. N'est-il pas urgent, en effet, de dépasser la charité et le discours paternaliste, d'aller au-delà de *l'accueil* et de la *prise en charge* des réfugiés ? Ne devons-nous pas réfléchir en tant que citoyens et citoyennes aux impasses d'un Etat de droit réservé à certaines classes et groupes sociaux, et limité aux frontières de l'Etat-nation ? Et citons finalement le danger d'un enfermement dans l'Etat légal, alors que la disparition de l'Etat de droit sur le terrain du droit d'asile nous apprend qu'il faut envisager une défense des droits qui dépasse une vision juridique étatique et nationale.

La construction de l'Europe des polices est à l'image de l'Europe des technocrates de la modernité (B. Leuthardt). On compte 50 000 hauts fonctionnaires, industriels et hommes politiques et combien de policiers pour s'approprier les droits des 350 millions de citoyens, en imposant le secret et la peur devant des dangers mythifiés et surdimensionnés. En Suisse, les fonctionnaires de l'Europe des polices ont été relayés ces derniers mois par les organisateurs d'une campagne de certains partis à la recherche d'électeurs (referendum contre l'adhésion de la Suisse à la Convention de l'ONU contre le racisme), et par une presse de boulevard qui, après avoir mené sa campagne sur l'opposition réfugié

économique/réfugié politique pour dresser les travailleurs contre les réfugiés, a utilisé l'amalgame réfugiés/trafiquants de drogue pour réveiller les peurs de toute la population.

Devant l'ampleur des problèmes que suscite la construction européenne, les boucs émissaires des promoteurs du *soft-apartheid* font figure de fragiles fantômes, repoussés dans la clandestinité, voués à des conditions de vie infra-humaines et à l'exclusion politique. Il y a quelque chose de dérisoire à transformer les requérants d'asile en délinquants dangereux. Comme le montre un des articles de ce livre (M.-C. Caloz-Tschopp), le *soft-apartheid* de l'Europe des polices se révèle étrangement anachronique quand il s'agit de reformuler les politiques de sécurité en Europe.

Le silence et l'absence de débat sur le *laboratoire Schengen* fait ressortir la rupture entre une Europe policière d'un côté, miroir de la technoscience contemporaine, dominée par un pouvoir anonyme où le contrôle sur tous augmente, parallèlement à l'irresponsabilité, l'incontrôlabilité, la passivité et de l'autre côté, ceux et celles qui s'interrogent sur les conditions politiques d'une Europe des citoyens incluant les résidents provisoires.

En prenant acte de ces difficultés et tendances, on est alors amené à se poser d'autres questions. Quel est notre projet de communauté politique pour l'Europe ? Qui voulons-nous inclure, exclure, et sur la base de quels critères ? Confrontés à la réalité ou à la peur du chômage, voulons-nous choisir le critère national ou nationalo-européen pour distinguer et hiérarchiser les droits d'un travailleur suisse et ceux d'un travailleur non-suisse, ou plus récemment, ceux d'un travailleur européen et ceux d'un travailleur non-européen ? Le droit d'asile peut-il être assimilé sans autre à un problème d'immigration ? Un requérant d'asile, même s'il contribue à faire tourner certains secteurs de notre économie (hôtellerie, bâtiment, tâches de services pénibles et mal payées, etc.) n'est assurément pas seulement un travailleur. Il est aussi un requérant à qui est refusé le droit au travail officiel et qui, lorsqu'il est débouté, lorsqu'il n'est pas refoulé *manu militari* vers son pays d'origine, rejoint l'armée de réserve des clandestins en Suisse ou dans d'autres pays. Voulons-nous nous contenter d'utiliser de tels critères pour délimiter le droit d'asile ? Quels sont les autres critères à la base de nos actions pour défendre la liberté et l'égalité sans frontières ?

Poser de telles questions implique l'exigence d'un retour critique à la mémoire historique, pour ne pas perdre des acquis (G. et S. Arlettaz). Poser de telles questions implique aussi la nécessité d'aborder la question du racisme dans une perspective plus large de redéfinition des politiques migratoires tant à l'Ouest qu'à l'Est (R. Miles, M. King) et d'une critique d'une nouvelle forme de pensée scientifique raciste (C. Guillaumin, S. Mächler). Il existe aujourd'hui un débat feutré en Suisse - celle-ci jouant à certains égards le rôle de laboratoire d'essai en matière d'immigration pour les politiques européennes - sur les risques d'une société multiculturelle, qui nous valent les contributions d'experts en sciences sociales. Ces derniers, en refusant le fait que nos sociétés soient multiculturelles, s'inscrivent dans le droit fil de certaines thèses³ dessinant les frontières de haines nouvelles. Elles postulent que la cause fondamentale des conflits ne sera plus idéologique ni économique, mais qu'elle résidera dans l'affrontement entre civilisations. La deuxième partie de ce livre accorde une large place à ce débat et à ses enjeux, sous divers angles d'approche (H.-R. Wicker, S. Castles, J.W. Berry, C. Bolzman).

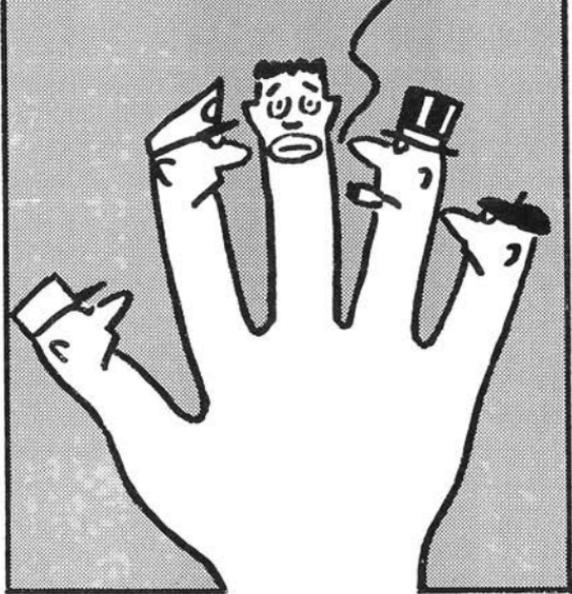
Dans le même sens, on assiste à la mise en place, en Suisse comme ailleurs en Europe, d'un nouveau discours et d'une pratique de hiérarchisation et d'exclusion raciste au nom d'une différence de culture et de civilisation. Un tel fait est visible, par exemple, dans ce qui a été dénommé officiellement le *modèle des trois cercles* destiné à "gérer" l'immigration non seulement suisse mais européenne (M.-C. Caloz-Tschopp). Dans ses graves répercussions, cette pratique ne concerne donc pas seulement les droits des immigrés, mais le projet global d'une communauté humaine et politique. Ce que le modèle de *soft-apartheid* tente d'effacer, c'est l'impératif de survie et de vie qui oblige les populations riches, pour reprendre la formulation du philosophe Castoriadis⁴.

Les questions que nous nous posons à propos du modèle des trois cercles rejoignent peut-être des questions sur le sens de ce que nous vivons. Comme l'explique un chercheur sur les questions européennes⁵, au-delà d'une rupture entre des élites technocratiques, les bureaucraties policières et la population européenne, le silence indique peut-être aussi la nécessité d'une remise en cause du paradigme rationaliste moderniste inventé en Europe, puissant,

utile, mais dépassé. En filigrane du droit d'asile et des peurs visibles sur ce terrain, s'expriment sans doute les angoisses devant les choix néo-libéraux dévastateurs. Ceux-ci mettent en cause l'égalité et la liberté de tous, et avec elle la survie de la planète, donc des êtres humains et de la nature. Avec leur acuité, leur sentiment d'étouffement et leur acidité désespérée, les dessins de Leiter, dans son *Autre planète*⁶ avaient déjà conduit notre imaginaire dans une telle zone d'ombre... Et c'est là, pour autant qu'on veuille le voir, que la pratique du droit d'asile oriente aussi nos recherches et nos interrogations.

Finalement, dans l'ex-Yougoslavie et l'ex-URSS, ainsi qu'en Somalie, les Etats occidentaux mettent pour condition de leur aide économique le respect des principes et des règles démocratiques, alors qu'eux-mêmes violent ces principes et règles dans la mise en œuvre du *laboratoire Schengen*, ainsi que dans leurs relations aux pays d'origine des réfugiés (F. Rigaux, H.-P. Cart, H. Aït-Ahmed). Double discours et pratique paradoxale deviennent la règle : d'un côté on réprime l'immigration, on viole le droit d'asile au risque de mettre en péril la démocratie relative atteinte dans la vie politique de nos pays, de l'autre, on continue à souscrire et à participer à un ordre mondial qui est à l'origine de la fuite des réfugiés. Il s'agit de sortir le *laboratoire Schengen* d'une logique policière anti-démocratique et de pratiques néo-libérales dangereuses. L'esprit de recherche critique d'une démocratie sans frontières doit remplacer l'esprit *d'apartheid* de Schengen.

Nous invitons les lecteurs à partager la démarche inaugurée dans ce livre, en espérant qu'ils prendront autant de plaisir que nous à parcourir les chemins de la découverte.



Notes

¹ En Suisse, les dépenses fédérales en matière de réfugiés s'élèvent à environ un milliard de Francs (1993) sur un budget de 34 milliards pour l'ensemble des dépenses fédérales. Un tel montant est aussi élevé que le budget du Haut-Commissariat pour l'ensemble des réfugiés dans le monde.

² Ce livre traite du statut et de la dynamique de la mémoire historique. En étudiant Schengen, que devons-nous apprendre de l'expérience historique de ceux qui ont étudié et décrit l'idéologie de la sécurité nationale, puis se sont battus contre ses terribles conséquences (torture, disparitions), y compris en dénonçant l'impunité des coupables ? Peut-être qu'un tel déplacement du regard nous aidera à formuler plus vigoureusement la question de la responsabilité et des dédommagements par rapport aux violations à l'encontre de l'Etat de droit dans la politique d'asile. Voir à ce propos *Un continent torturé : tortures et disparitions en Amérique latine, un système de gouvernement*, Collection CETIM, éditions Favre, Lausanne, 1984, (disponible au CETIM), et Jac Forton, *20 ans de résistance et de lutte contre l'impunité au Chili : 1973-1993*, CETIM, 1993.

³ Voir par exemple à ce propos : Samuel Huntington, Professeur de *government* et Directeur de l'Institut *Olin* pour les études stratégiques à Harvard, "Il est temps de voir les failles entre civilisations", in *Libération*, 26.9.1993.

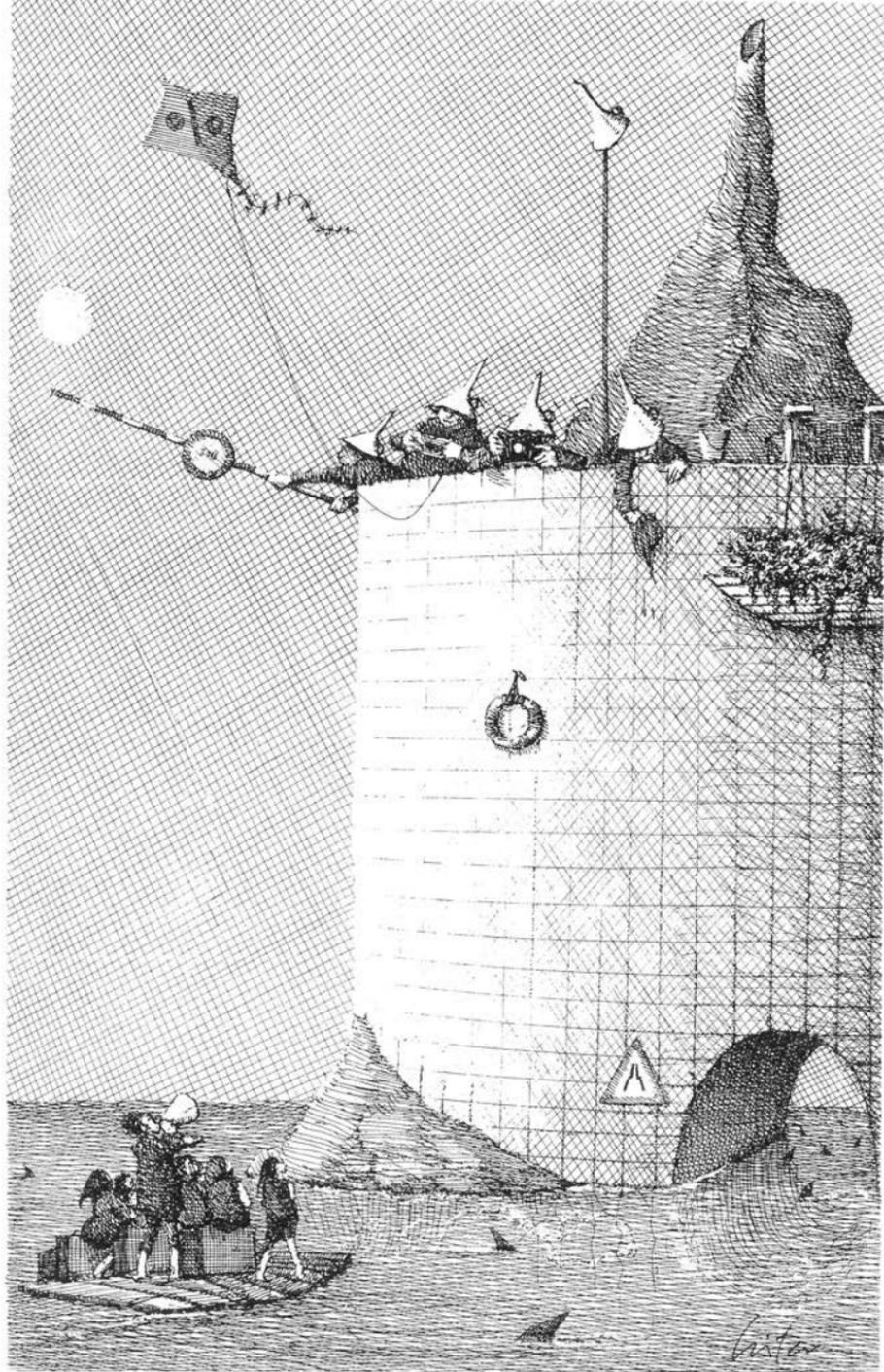
⁴ C. Castoriadis, "Autonomía o barbarie", in *Brecha*, Montevideo, 17.9.1993.

⁵ D. Wolton, *La dernière utopie. La naissance de l'Europe démocratique*, Flammarion, 1993.

⁶ M. Leiter, *Une autre planète*, Ed. d'en bas, Lausanne, Limmatverlag, Zurich, 1993.

PREMIÈRE PARTIE

SCHENGEN :
UN LABORATOIRE D'ESSAI



Terre d'asile, in Martial Leita, *Une autre planète*, Ed. d'en-bas/Limmat Verlag, 1993, p. 43.

CHAPITRE I

PHOTOGRAPHIE DU LABORATOIRE SCHENGEN

I. Description des structures du cadre institutionnel et juridique du “laboratoire Schengen”

Les structures et les conventions européennes concernant la libre circulation des personnes en Europe*

François JULIEN-LAFERRIERE

*Professeur à la Faculté de droit de Limoges,
Président de l'Association nationale d'assistance aux frontières
pour les étrangers (A.N.A.F.E.), Paris.*

Le principe de la libre circulation des personnes heurte la souveraineté des Etats car l'une des prérogatives de ceux-ci est de contrôler l'entrée sur leur territoire. Il existe, en effet, une relation triangulaire complexe mais à finalité très claire entre l'Etat, son territoire et sa population : l'Etat est l'institution dotée du monopole de la contrainte légale sur un territoire donné afin d'assurer la vie sociale de la population qui s'y trouve. Tout mouvement de personnes doit donc être maîtrisé par l'Etat car il peut avoir des conséquences sur la composition de la population, sa cohésion et ses conditions d'existence. Renoncer à une telle prérogative constitue, pour l'Etat, un abandon ou, au moins, une limitation de sa souveraineté.

* Intervention lors de la journée sur la libre circulation des personnes du 31 octobre 1992 à Lausanne.

C'est ce qui explique que les Etats ont, de longue date (depuis les XVI^e et XVII^e siècles en Europe), passé des conventions bilatérales afin d'assurer un meilleur contrôle des déplacements de populations, qu'ils soient individuels ou collectifs. Il s'est d'abord agi d'éviter que les délinquants n'échappent, par le passage d'une frontière, à leur juge naturel et ne risquent de porter atteinte à l'ordre public dans un pays voisin : ce fut l'objet des conventions d'extradition, qui se sont immédiatement opposées au principe du droit d'asile. Puis, à partir de la fin du siècle dernier, sont apparus le passeport (qui n'était auparavant qu'intérieur) et le visa, symboles du contrôle exercé par le pays de provenance (souveraineté personnelle) et celui de destination (souveraineté territoriale).

Aussi lorsque, après la seconde guerre mondiale, la France et l'Allemagne fédérale prennent l'initiative de construire et de proposer aux Etats d'Europe occidentale un *marché commun* impliquant, outre la libre circulation de certaines marchandises, la libre circulation des travailleurs - ce qui en est la conséquence nécessaire - une telle remise en cause des schémas existants est-elle appréhendée avec prudence et il n'est envisagé qu'elle aboutisse qu'à long terme, un processus par étapes étant jugé indispensable pour atteindre cet objectif. Un premier pas sera franchi, en 1957, par le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne mais ce n'est que plus tard encore, en 1961 puis 1967, que la Commission de la Communauté édictera une directive sur la libre circulation qui obligera les Etats membres à en traduire les dispositions dans leur droit interne. Encore ne s'agissait-il alors que du principe du libre établissement des travailleurs et des membres de leur famille dans un Etat autre que celui dont ils avaient la nationalité : l'approche était purement économique et les personnes considérées comme agents de production et non comme individus.

Ce n'est qu'à la fin des années 70 que commença à se faire jour la préoccupation d'assurer la libre circulation, au sein de "l'espace européen", de l'ensemble des personnes résidant dans l'un des Etats membres. Tel fut l'un des objectifs poursuivis par les négociateurs de l'accord de Schengen, conclu le 14 juin 1985 et que suivra de peu la signature, l'année suivante, de l'Acte

unique qui obéit à la même logique mais s'inscrit dans un autre cadre géographique et juridique.

Le cadre des conventions : négociations intergouvernementales ou matière communautaire ?

La libre circulation des personnes est, comme on l'a dit plus haut, un sujet par essence communautaire puisqu'elle est la condition d'un "marché commun" effectif et, partant, de l'application du traité de Rome et du droit qui en est dérivé. Pourtant ce n'est pas au sein des institutions communautaires que le sujet sera abordé, dans un premier temps du moins, en raison d'importantes divergences existant entre les Etats membres.

Le "laboratoire" de Schengen

A défaut de pouvoir réunir un consensus des Douze autour du thème de la libre circulation - notamment en raison des réticences de la Grande-Bretagne - les Etats les plus déterminés se sont dissociés de leurs partenaires pour faire avancer cette facette de la construction européenne, espérant que leur audace (et leur succès ?) auraient un effet d'entraînement pour les autres. C'est ainsi que la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne fédérale et la France se constituèrent en un sous-groupe, ne se rattachant à aucune structure existante, qu'on appela le *groupe Schengen* (du nom du village luxembourgeois où eurent lieu les négociations) et qui avait pour but de définir les conditions dans lesquelles l'intégration pourrait être réalisée.

L'Accord auquel ils aboutirent, en juin 1985, ne faisait que poser le principe de la libre circulation des personnes entre les cinq Etats membres, renvoyant à une Convention d'application des *mesures compensatoires* destinées à en atténuer les effets, l'entrée en vigueur du système devant intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 1991. Cet échéancier ne sera pas respecté puisque la Convention d'application ne sera signée que le 19 juin 1990 et qu'elle n'est pas, à ce jour, ratifiée par l'ensemble des signa-

taires. A noter qu'aux cinq membres primitifs sont venus s'ajouter l'Italie, en novembre 1990, puis l'Espagne et le Portugal en juin 1991, enfin la Grèce, en novembre 1992. Schengen est donc, actuellement, une petite Europe à neuf.

L'économie était la suivante : la libre circulation au sein du *territoire commun* aurait pour conséquence de supprimer les contrôles aux *frontières intérieures* (c'est-à-dire aux frontières entre Etats membres) pour les reporter aux *frontières extérieures* (celles entre un Etat membre et un Etat tiers), ce qui risquerait d'en diminuer l'efficacité et de conduire à une certaine perméabilité de *l'espace Schengen*. Il était donc nécessaire de trouver des moyens de se préserver contre l'immigration clandestine, de ne pas laisser pénétrer sur le *territoire commun* les ressortissants d'Etats étrangers au *groupe Schengen* et de renforcer, en conséquence, les contrôles extérieurs tout en définissant parallèlement une politique commune en cette matière. Ce qui devait conduire à un durcissement des conditions d'entrée et à une extension de l'obligation du visa.

Deux dérogations étaient toutefois prévues : d'une part, pour les Etats de la Communauté européenne non membre du *groupe Schengen* ; d'autre part, pour les Etats, extérieurs à la Communauté, liés à celle-ci par des accords particuliers, telles la Suisse ou l'Autriche, par exemple.

Les autres enceintes européennes

Dans le même temps, les Douze de la Communauté ne se désintéressaient pas de la question, mais l'envisageaient sous un angle différent.

Les préoccupations sécuritaires, suscitées notamment par la vague des attentats du milieu des années 80 attribués au terrorisme international et, plus précisément, moyen-oriental, conduisirent les gouvernements à se concerter pour tenter d'élaborer une réponse commune. C'est ainsi que naquirent toute une série de groupes, dont les plus connus sont le *groupe Pompidou* - ainsi nommé parce qu'il s'était réuni pour la première fois près du *Centre Pompidou* à Paris - et, surtout, le groupe *TREVI*, ce vocable ne cachant pas un sigle ésotérique mais venant du nom

de la fontaine de Trévi, à Rome, en face de laquelle il siègea pour la première fois.

Ce groupe *TREVI* connu des avatars - au sens propre du terme - depuis sa création, en 1984, et fut appelé successivement *TREVI I*, *TREVI II*, *TREVI III*, selon l'état d'avancement de ses travaux et les problèmes qu'il traitait, le groupe actuel étant, semble-t-il, le quatrième du nom. *TREVI* est une réunion (informelle et de périodicité souple mais au moins semestrielle) des ministres de l'Intérieur des Douze, à laquelle certains ministres "étrangers" (notamment suisses) ont le statut d'observateurs. Il ne s'agit pas d'une institution communautaire mais d'un forum intergouvernemental. Ici encore, la Communauté européenne est absente en tant que telle.

L'objet du groupe *TREVI* est de se pencher sur les questions de sécurité envisagées dans un sens large. Car il y a un postulat dont la logique de l'appréhension du problème découle : l'insécurité est en grande partie due au terrorisme ; le terrorisme est essentiellement le fait d'étrangers ; les étrangers sont pour beaucoup des clandestins ; les clandestins entrent sur le territoire des Etats européens sous couvert du droit d'asile. D'où la conclusion : pour lutter contre l'insécurité, il faut lutter contre l'immigration clandestine et limiter l'exercice du droit d'asile.

Cette dernière préoccupation est la seule qui ait, jusqu'à présent, abouti à un accord entre les Douze, mais une fois encore en dehors du cadre communautaire : c'est la convention de Dublin, du 15 juin 1990 (quatre jours avant la convention d'application de Schengen...) sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile.

Enfin, le traité sur l'Union européenne, dit *traité de Maastricht*, prévoit que les politiques d'immigration et d'asile pourront être considérées par les Etats membres comme des questions d'intérêt commun, ce qui donne à ces matières vocation à être intégrées, si les Douze le veulent, dans le droit communautaire. Le même traité de Maastricht fixe également pour objectifs aux Douze de définir, avant 1996, une politique unique de visas et d'instaurer un visa européen, ce que la convention d'application de Schengen stipulait dans un cadre plus restreint.

Le contenu des conventions : l'entrée sur le territoire et la coopération entre Etats

Seules ont abouti jusqu'à présent, bien qu'elles ne soient pas encore entrées en vigueur, la convention de Schengen et celle de Dublin, presque contemporaines et dont la seconde reprend, sur un point particulier - l'examen des demandes d'asile - les stipulations de la première. L'essentiel de leur contenu tient en deux propositions : freiner l'entrée des étrangers sur le territoire des Etats parties et assurer, pour y parvenir, une large coopération entre ces Etats.

Le contrôle de l'entrée du territoire

Dès lors qu'est défini, entre les membres du groupe Schengen, un territoire commun, tout étranger qui veut y pénétrer doit remplir les conditions requises par l'ensemble des Etats membres et tout refus d'entrée prononcé par un Etat est opposable aux autres Etats et par les autres Etats. Ainsi, les exigences posées pour entrer sur le territoire se cumulent : avant d'autoriser un étranger (c'est-à-dire un ressortissant d'un Etat tiers non communautaire) à entrer sur son territoire, le premier Etat auquel cet étranger se présente doit vérifier qu'il remplit les conditions pour entrer sur son propre territoire et sur celui de tous les autres Etats. Cette vérification se fait au point d'entrée à la frontière extérieure, étant entendu que celle-ci peut être une frontière terrestre (par route ou chemin de fer), maritime (par bateau) ou aérienne (par avion). D'où l'importance des contrôles effectués dans les aéroports et les risques de refoulement qui y existent, une fois posée la question du statut de la *zone internationale* dans laquelle se trouve l'étranger avant d'avoir été admis à entrer par les autorités de police.

Pour rendre efficace ce premier volet du système, les Etats parties s'engagent à instaurer un visa commun et, en attendant, à harmoniser leur politique de visas, ce qui s'est traduit, avant même l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, par une

généralisation de l'exigence du visa, y compris pour les ressortissants de pays qui en étaient, jusqu'alors, traditionnellement dispensés, tels les Etats du Maghreb en France et les Etats d'Amérique latine en Espagne et au Portugal.

L'entrée peut principalement être refusée pour deux motifs : soit l'intéressé n'est pas en possession des documents et visas exigés, soit il est considéré comme une menace pour l'ordre public. Dans le premier cas, il s'agit d'une irrégularité tenant au non-respect des conditions posées pour entrer sur le territoire. C'est en particulier la situation dans laquelle se trouvent souvent les demandeurs d'asile qui n'ont pu se procurer passeport et visa avant de quitter leur pays d'origine. Le risque est donc grand de voir refoulés les demandeurs d'asile, malgré le rappel, par la convention de Schengen, des obligations découlant pour les Etats signataires de la convention de Genève du 28 juillet 1951.

Dans le second cas, la menace que constitue l'intéressé pour l'ordre public peut, ou bien résulter de son comportement lors d'un précédent séjour sur le territoire d'un Etat partie - par exemple s'il y a fait l'objet d'une mesure d'expulsion - ou bien être présumée en raison de ses antécédents à l'étranger. Auquel cas il peut y avoir quelque part d'arbitraire à décider qu'un comportement passé hors des Etats parties laisse prévoir le renouvellement de ce comportement sur le territoire commun. D'autant que se pose le problème de la fiabilité des renseignements recueillis sur la personne en cause, qui seront souvent en provenance du pays dont elle a la nationalité.

Enfin, les Etats signataires s'engagent à instituer des sanctions contre les transporteurs qui acheminent des étrangers non munis des documents exigés pour entrer sur le territoire commun. Ici encore, les demandeurs d'asile risquent d'être les principales victimes du système puisqu'ils sont le plus souvent en situation irrégulière quand ils se présentent à la frontière (terrestre, maritime ou aérienne) et que tout transporteur, en dépit du rappel des engagements découlant pour les Etats membres des stipulations de la convention de Genève et quels que soient les aménagements de ce mécanisme de sanctions, hésitera à embarquer un étranger, même demandeur d'asile, dès qu'il y aura doute sur la régularité de sa situation.

La coopération entre Etats

Elle revêt d'abord la forme d'un échange d'informations en deux domaines. D'une part, le *Système d'information Schengen (SIS)* qui est un vaste fichier informatisé installé à Strasbourg et mis à la disposition des Etats parties. Y figurent les personnes faisant l'objet d'une demande d'extradition, les étrangers « *signalés aux fins de non-admission* » (et qui peuvent ne l'être qu'en raison d'un refus d'entrée non rapporté), les personnes disparues, etc., ainsi que certains objets tels les véhicules, armes ou documents d'identité volés. Ce signalement des personnes n'est pas sans danger, non seulement parce que les motifs du signalement sont très inégalement justifiés ou justifiables, mais aussi parce que les Etats parties ne sont pas dotés d'une législation uniforme sur la protection des données informatisées.

D'autre part, le fichier des demandeurs d'asile, qui n'est pas relié, en principe, au précédent, contient des indications sur l'identité des demandeurs d'asile, leurs documents d'identité et de voyage, leur itinéraire, le lieu de dépôt de leur demande d'asile, l'état de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié ou la décision prise à ce sujet, etc. Ce fichier ne peut être consulté que d'Etat à Etat et certaines informations ne sont données qu'avec le consentement de l'intéressé. Il reste à s'assurer, toutefois, que celui-ci, quand il est donné, l'est volontairement.

Les Etats coopèrent également en matière de détermination de la qualité de réfugié, ce que les conventions de Schengen et de Dublin appellent « *la responsabilité de l'examen des demandes d'asile* ». Il s'agit, officiellement, d'éviter les demandes multiples et les "demandeurs d'asile en orbite" que les Etats se renvoient de l'un à l'autre sans examiner leur demande.

Le principe est que l'Etat à qui il incombe d'examiner une demande d'asile est celui qui a délivré le visa à l'intéressé ou, si celui-ci a plusieurs visas, celui dont l'échéance est la plus lointaine. A défaut de visa - soit que l'intéressé en est dispensé en raison de sa nationalité, soit qu'il est entré irrégulièrement - l'Etat responsable est celui par la frontière duquel le demandeur d'asile est entré sur le territoire commun. Enfin, un Etat peut toujours, spontanément ou à la demande de l'intéressé, examiner une

demande d'asile qui ne lui incombe normalement pas, si des raisons humanitaires, familiales ou culturelles le justifient.

On peut s'interroger sur l'efficacité de ce système qui risque de poser des difficultés pratiques d'application. Comment savoir par quelle frontière est entré un demandeur d'asile en situation irrégulière et qui, par définition presque, n'a pas été contrôlé ? Comment résoudre le conflit entre deux Etats qui s'estimeront incompetents pour examiner une demande d'asile ? Quel est le sort du demandeur d'asile pendant que les Etats examinent lequel doit se charger de sa demande ? Il peut, de plus, paraître choquant et peu respectueux du droit des demandeurs d'asile de leur imposer, sur la base de critères contingents, l'Etat qui examinera leur demande et qui sera, dans la plupart des cas, celui où ils seront appelés à s'établir.

Europe qui se ferme ; Europe frileuse, peu sûre d'elle-même et réticente à accueillir l'étranger. C'est ce prix qu'ont cru devoir payer les Etats qui se sont engagés dans la voie de la libre circulation. Car cette libre circulation est sélective. Elle est, d'abord, une affaire entre Européens, et même entre certains Européens. Elle est bien davantage au service des besoins économiques qu'au service des droits de l'homme. La démarche suivie par les membres du *groupe Schengen* le montre. La libre circulation est pleine de surprises, voire de dangers, dont il faut se prémunir. Et les Conventions passées en cette matière mettent, très symptomatiquement, beaucoup plus l'accent sur les "mesures compensatoires" que sur les modalités de la libre circulation elle-même.

Est-ce un exemple à suivre ? Ne serait-il pas préférable que d'autres formes de construction et d'intégration européennes soient imaginées et qu'au lieu de se ruer vers Schengen, *TREVI* et les autres, les Etats qui y sont encore extérieurs ouvrent la voie à une autre approche des rapports internationaux et des migrations que leur existence même suscite inévitablement ?

La convention de Schengen : de l'Etat de droit à l'Etat sécuritaire ?*

Nicholas BUSCH

*Rédacteur de Circular Letter, Fortress Europe, Suède,
membre du Forum civique européen.*

En juin 1990, les gouvernements de la France, de la République fédérale d'Allemagne et des Etats du Benelux ont signé la Convention d'application de l'accord de Schengen (ci-après : *Schengen II*). L'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce y ont adhéré depuis.

Sans participation du Parlement européen ni des différents organes nationaux de représentation populaire, *Schengen II*, dont on peut dire qu'il n'est que la pointe visible de l'iceberg, a posé les jalons de l'avenir de l'Europe.

La présente analyse critique du texte de la Convention est destinée à faciliter la compréhension non seulement de l'esprit des mécanismes de Schengen, mais aussi des activités plus ou moins secrètes d'une multitude de "groupes de travail" ou d'organes comme le groupe *TREVI*, le *SIS*, *EUROPOL*, le *Club de Berne*...

* Un condensé de ce texte datant d'octobre 1992 constituait l'intervention de N. Busch à la journée sur la libre circulation des personnes du 31 octobre 1992 à Lausanne. Texte traduit de l'allemand par INTRASCO, Genève.

Sous couvert de protéger la *sécurité intérieure*, toutes ces institutions procèdent au démantèlement de l'Etat de droit européen.

En outre, l'histoire de la naissance de la Convention laisse entrevoir la façon dont les décisions seront prises dans l'Europe unifiée.

Rappelons-le, c'est en 1985 que la France, la RFA et les Etats du Benelux ont conclu l'*Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Schengen I)*.

Le préambule du traité déborde de déclarations d'intention prometteuses : « *l'union toujours plus étroite des peuples (de la CE) doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des Etats membres* » et dans la libre circulation des marchandises et des services. Au lendemain de la signature de *Schengen I* déjà, les contrôles aux frontières entre les cinq Etats signataires furent réduits. Quel être humain épris de liberté aurait voulu s'y opposer ?

Seul le lecteur attentif du dispositif lui-même aura alors déjà pu en deviner le véritable objectif : créer un *Etat sécuritaire* européen, surveillé par des organes exécutifs de police armés et organisés en réseau.

A vrai dire, *Schengen I* n'était qu'une déclaration d'intention commune. Les choses ont changé en 1990 avec la signature de *Schengen II* : les dispositions de *Schengen II* sont contraignantes pour les parties dès que la Convention est adoptée par les Parlements de tous les Etats membres. Quoique tel ne soit pas encore le cas, certains des pays membres ont spontanément commencé à appliquer, au niveau de leur pratique nationale, les éléments de la politique définie dans les accords de Schengen.

La Convention règle une série de questions importantes dans les domaines du droit des étrangers et du droit d'asile, de la coopération policière, de l'entraide judiciaire et de la création de banques de données communes relatives à la *sécurité intérieure* et à *l'ordre public*.

Tout ceci a bien peu de choses à voir avec le but alors proclamé de l'élimination des frontières communes.

La composition de la commission chargée de la préparation de l'Accord, laquelle a siégé durant cinq ans à huis clos, peut expliquer la singulière métamorphose des nobles objectifs origi-

nels de la Convention. Elle était composée exclusivement de hauts fonctionnaires et d'*experts en sécurité* des autorités de police et des ministères de l'Intérieur et de la Justice des cinq Etats membres (EM).

Les nouvelles priorités fixées se fondent sur la base d'un pré-tendu constat, à savoir que la suppression des contrôles aux frontières intérieures pourrait engendrer un déficit sécuritaire. Les Etats de Schengen menaceraient de devenir un terreau favorable pour le crime organisé, le terrorisme et les étrangers "irréguliers".

La mise en équation de l'immigration incontrôlée avec la criminalité et le terrorisme est symptomatique des structures mentales de policiers bureaucratiques. La thèse selon laquelle les contrôles aux frontières répondent à une fonction de sécurité importante est bien fragile. La mafia internationale et même les inoffensifs immigrants et réfugiés sans document de voyage ont depuis bien longtemps trouvé les chemins qui contournent les postes frontières. Et cela, les "experts en sécurité" le savent eux aussi.

En vérité, le propos est pour eux tout autre : le processus de Schengen devra servir à l'élargissement massif des compétences des services de police.

Derrière de tels efforts se cache une mentalité sécuritaire qui depuis toujours est en opposition avec les principes de l'Etat de droit libéral. Pour les partisans de cette thèse, la protection de l'Etat contre toutes les menaces réelles ou illusives constitue la priorité absolue.

Crime control, tel est leur mot d'ordre favori, importé des Etats-Unis : le crime doit être combattu avant même qu'il ne puisse être commis. Dans cette optique, même le plus inoffensif des citoyens peut être considéré comme un criminel potentiel.

Dans cette activité policière "préventive" pour le bien du peuple, la fin justifie les moyens : il faut accepter des atteintes aux droits fondamentaux et à la liberté des citoyens au nom de l'intérêt "supérieur" de la sûreté de l'Etat. Les garanties de l'Etat de droit et des mécanismes de contrôle démocratiques, comme le droit à une procédure équitable ou la séparation des pouvoirs sont perçus comme des obstacles fâcheux à l'exercice de la mission de sauvegarde de l'Etat.

Schengen II est un produit typique de ce genre de démarche intellectuelle.

Les portes de la forteresse

La levée des contrôles aux frontières intérieures (frontières communes des EM) sera *compensée* par un renforcement draconien des contrôles aux frontières extérieures (frontières avec des pays tiers, aéroports internationaux y compris). Est considéré comme *étranger* toute personne qui n'est pas ressortissant d'un Etat de la CE.

Tout étranger pénétrant dans le territoire de Schengen (*TS*) devra se soumettre à un contrôle plus sévère. L'autorisation de pénétrer dans le *TS* ne sera accordée à un étranger que s'il dispose des documents de voyage nécessaires, s'il peut attester du but de son voyage, s'il n'est pas interdit d'immigration et si, par ailleurs, il ne « *représente pas un danger pour l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales d'une des parties contractantes* ». Arbitraire déjà, car ce sont les organes de police qui décident quelles sont les personnes qui représentent une telle menace. Les doutes d'un seul EM suffisent à bannir un étranger de l'ensemble du *TS*.

Les EM dressent une liste commune des pays de provenance pour lesquels le visa est obligatoire. Avec pour conséquence de cumuler les restrictions imposées jusqu'ici par les différents EM en matière de visa. La liste commune compterait aujourd'hui quelque 120 pays, dont la majorité sont des pays types de provenance des réfugiés.

Dans la pratique, il sera par la suite très difficile de lever l'obligation de visa pour un pays, car les parties contractantes ne sont plus habilitées à traiter seules avec les pays tiers de questions relatives aux visas.

Considéré sous l'angle des droits de l'homme, le visa obligatoire a de tout temps constitué une pratique douteuse. De ce point de vue, l'octroi d'un visa est une sorte de grâce accordée par l'Etat d'accueil. Le refus est rarement motivé et les voies de recours contre une telle décision n'existent pas.

Schengen II aggrave davantage encore la discrimination due à ce flou juridique. Le refus du visa par un EM entraîne l'interdiction d'entrée dans l'ensemble du *TS* et, vraisemblablement, bientôt dans l'Europe entière.

Non-respect de la convention de Genève sur le statut des réfugiés

Plusieurs dispositions de la convention de Schengen sont contraires à la convention de Genève sur le statut des réfugiés. Peu avant la signature de *Schengen II*, le HCR a proposé quelques modifications du texte qui, dans une forme contraignante au sens du droit international, auraient consacré la primauté de la convention de Genève sur les dispositions de *Schengen II*. Les propositions du Haut Commissariat n'ont pas été retenues.

En particulier, certaines dispositions de la convention de Schengen font du droit d'asile une coquille vide. Le principe du pays de premier asile entraîne une restriction territoriale pour les demandeurs d'asile : une demande d'asile n'est en règle générale traitée que par le pays de premier accueil ; le demandeur refusé par un EM ne peut plus tenter sa chance dans un autre EM.

Les dispositions relatives au visa, les sanctions prévues à l'égard des compagnies aériennes qui transportent des passagers dont les documents de voyage ne sont pas en règle, les sanctions en cas de franchissement illégal des frontières, ainsi que le refus de l'asile en raison de prétendus *motifs de sécurité* vident totalement le droit d'asile de sa substance. Et les grandes professions de foi de la convention de Schengen en faveur de ce même droit ne changent rien à l'affaire.

L'esprit de cette Convention est souligné de façon révélatrice par l'article 37, qui règle l'échange massif d'informations dans les questions touchant à l'asile : analyse et évaluation communes de la situation dans les pays de provenance des réfugiés et des flux de réfugiés, ainsi que d'autres informations de nature statistique. Dans un Etat de droit, ces informations devraient être accessibles au public. Cependant, une fois de plus en l'occurrence, le secret est prévu expressément. Comment les organisations humanitaires et les avocats défendant les intérêts des réfugiés pourront-ils faire leur travail s'ils n'ont pas accès aux informations et évaluations qui servent de base à la pratique des autorités en la matière ?

Coopération policière

L'article 39 prévoit expressément que, dans tous les cas où cette compétence n'est pas réservée aux autorités judiciaires, la coopération policière doit servir à élargir la lutte contre la criminalité à la prévention.

En clair, cela revient à dire que la police a tous les droits, sous réserve d'interdiction expresse. Ce qui, dans la pratique, signifiera bientôt que la police pourra aussi transgresser la loi, pourvu que cela reste "entre collègues".

Selon *Schengen II*, la police a le droit d'observer, voire de poursuivre les suspects en dehors des frontières nationales.

L'article 46 prévoit entre les services de police le libre échange d'informations « *qui peuvent être importantes pour la Partie contractante concernée aux fins d'assistance pour la répression d'infractions futures, la prévention d'infractions ou la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics* ».

Voilà un exemple caractérisé de clause générale applicable à tout un chacun : à leur guise et sans motivation, les services de police des EM pourront échanger des informations relatives à des personnes qui, au sens pénal, ne sont pas suspectes. Il va de soi que de tels flux d'informations entre les services de police peuvent être à l'origine d'immenses dommages. Mais les victimes n'auront guère le loisir de s'en émouvoir, car elles ne sauront jamais rien de l'intérêt que la police porte à leur personne : tout se fait sous le sceau du secret.

D'autres dispositions, prévoyant par exemple la procédure d'extradition simplifiée, réduisent d'importants droits du prévenu. Témoin l'article 66 qui autorise l'extradition accélérée et informelle d'un prévenu à un EM si cette mesure « *n'est pas manifestement interdite* ». Ce qui, bien entendu, ne veut pas dire : lorsque l'extradition est manifestement autorisée. Le langage à lui seul en dit déjà long.

SIS : la banque de données des services de police

Schengen Information System (SIS), telle est la dénomination de la banque de données commune des services de police des

Etats de Schengen. Elle doit réunir 800 000 données personnelles dans une première phase, pour graduellement s'élargir à 5,5 millions d'entrées.

Conformément à l'esprit du *crime control*, le SIS ne se limitera pas à l'enregistrement des criminels recherchés ; il couvrira aussi les personnes qui, par un comportement particulier, auront éveillé l'attention de la police. En RFA, ces malchanceux sont étiquetés comme « *Personen mit Vorgängen* », qu'on peut rendre par *personnes mêlées à un événement*. « *La surveillance discrète* » (à savoir, la surveillance d'une personne à son insu) sur demande de la police est autorisée selon l'article 99.3, si « *des indices concrets* » donnent à penser que les informations recueillies « *sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat* ». La disposition est sciemment formulée de manière à ce qu'il soit possible de procéder à une surveillance secrète dans le cas où la « *menace grave* » n'est pas le fait de la personne concernée elle-même. Une disposition à géométrie variable de plus, qui ouvre largement la porte à l'arbitraire de la police.

Illicite ou mal effectué, le stockage de données est à même d'engendrer des conséquences graves pour l'intéressé. Malgré cela, *Schengen II* ne prévoit pas l'institution d'une instance juridique commune, supérieure et indépendante pour juger ce genre de cas.

Le droit d'accès aux données personnelles propres n'est pas garanti de manière suffisante. Il ressort de l'article 109 que la communication de l'information à la personne concernée est refusée « *si elle peut nuire à l'exécution de la tâche légale consignée dans le signalement (...)* ».

Par ailleurs, le signalement d'une personne dans le SIS suffit à son arrestation provisoire. Le signalement se fait sur simple demande de la part d'un EM et la licéité de la demande n'est pas soumise à un contrôle préalable par l'Etat requis.

Tout douanier ou officier de police a accès aux informations du SIS : il suffit d'appuyer sur un bouton.

Sur un point toutefois, *Schengen II* va dans le sens d'une plus grande transparence : les citoyens européens sont mis à nu.

Antiparlementarisme souterrain

L'histoire de la naissance de la convention de Schengen nous livre un exemple inquiétant des manœuvres antidémocratiques menées en secret dans le cadre de l'*harmonisation* européenne. Elle met en lumière la façon dont les puissances dirigeantes de la CE (l'Allemagne et la France) entendent protéger leur premier rôle dans l'Union européenne en devenir.

Les parties contractantes ont officiellement fait l'éloge du processus de Schengen comme "laboratoire" dans l'optique d'une réglementation ultérieure à l'échelle européenne. Cependant, les gouvernements des cinq Etats à l'origine de la Convention ont développé ce "laboratoire" dans l'arbitraire et le secret en excluant la majorité des Etats membres et des institutions de la Communauté.

Cette attitude donne à penser que les puissances centrales de la Communauté avaient dès le départ l'intention de mettre les autres membres de la CE et, en définitive, aussi les Etats de l'AELE, devant un fait accompli. Ceux-ci n'auraient alors comme choix que d'adhérer sans condition à la politique de Schengen ou de rester sur la touche, victimes, en tant que pays européens marginalisés, d'une discrimination économique et politique.

Le processus de Schengen aurait normalement dû être réalisé dans le cadre du droit communautaire. Ce qui, dès le début, aurait automatiquement entraîné la participation de tous les Etats membres de la CE et du Parlement européen. Ce faisant, les institutions juridiques de la CE auraient été reconnues comme instance juridique commune supérieure.

C'est justement ce minimum de participation démocratique et de contrôle institutionnel que les cinq Etats initiateurs de Schengen ont escamoté par un "coup tordu" : *Schengen II* ne s'inscrit pas dans le cadre du droit communautaire ; la Convention a la forme d'un accord dit gouvernemental bilatéral conclu entre les parties contractantes au sens du droit international.

La négociation, la formulation et la signature d'un tel accord est de la compétence exclusive des gouvernements concernés.

Ainsi, les parlements nationaux des parties contractantes n'ont pas même été informés du cours des pourparlers par leur gouvernement.

La seule possibilité, au demeurant plutôt théorique, qui reste aux représentations populaires nationales est de rejeter la Convention dans son ensemble en refusant de la ratifier, faisant échouer du même coup la très populaire suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Peu de signes donnent à penser qu'un seul parlement ait le courage de dire non. En France, l'Assemblée nationale a déjà ratifié *Schengen II* non sans protester ensuite à corps et à cri contre « *le bradage de la souveraineté nationale* ».

Le Sénat néerlandais a critiqué avec justesse et vigueur la Convention et demandé au Gouvernement d'engager de nouvelles négociations. Néanmoins, il s'est très sagement gardé de brandir la menace de la non-ratification. En RFA, il ne faut guère compter sur une opposition sérieuse à un accord marqué par la mentalité policière germanique.

Pour sa part, le Parlement européen a protesté à maintes reprises contre le *modus operandi* inouï adopté pour le processus de Schengen. En juin 1990, le Parlement, dans une résolution adoptée à une forte majorité, a adressé un appel aux chambres nationales des Etats de Schengen leur demandant de refuser la ratification « *en considération du fait que toutes les négociations sur la convention de Schengen (...) ont été menées en dehors du contrôle du Parlement européen et sans en informer le public* ».

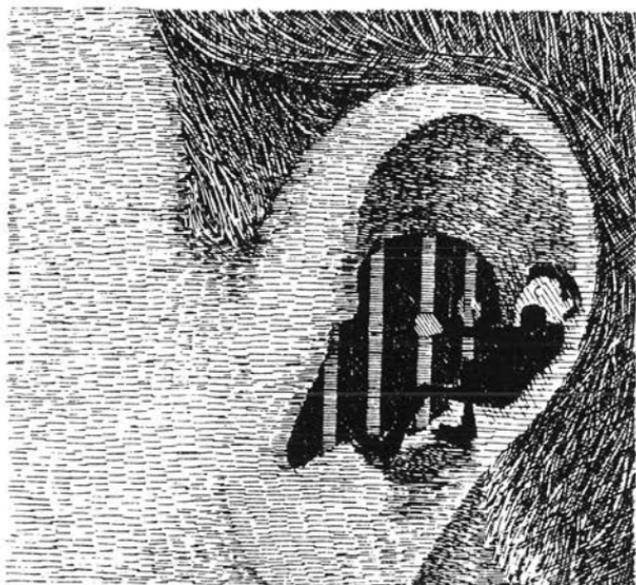
Avant même son entrée en vigueur, *Schengen II* a déjà influencé les autres Etats membres de la CE conformément au désir de ses pères fondateurs. En effet, en décembre dernier à Maastricht, il a été décidé de créer *EUROPOL* et, par le truchement de trois Conventions, d'élargir aux Douze le modèle de Schengen. La première d'entre elles, qui porte sur la question du pays de premier asile, a déjà été signée en juin 1990 à Dublin.

Ces Conventions sont également des traités gouvernementaux bilatéraux ; elles ne sont donc pas soumises au droit communautaire. Par ce procédé, contre lequel le Parlement européen a également protesté avec autant de véhémence que d'inefficacité, les gouvernements des Douze ont court-circuité leurs institutions démocratiques communes.

Les mass media n'ont pas jugé bon de relayer le signal d'alarme lancé par la Chambre même qui est appelée à devenir la repré-

sentante effective de tous les Européens. Ils savent bien que, dans cette "Europe commune" tant louée, le rôle promis au Parlement est celui du fantoche.

Les forteresses ne sont pas faites pour les parlements.



Viktor.

C. Lamm 82

Schengen, laboratoire d'une Europe sécuritaire ?*

Georges-Henri BEAUTHIER

Avocat au barreau de Bruxelles.

Introduction

Avant toute chose, il s'impose de situer l'Accord signé le 14 juin 1985 à Schengen, petit village du Grand-Duché de Luxembourg, et surtout la Convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, non pas pour stigmatiser une nouvelle fois ce qui a déjà été dit et écrit sur ces textes concoctés si peu démocratiquement et si mal, mais plutôt pour permettre - juridiquement - d'asseoir des critiques, et de démontrer que les textes de Schengen, avant d'être mis en vigueur, sont déjà dépassés, voire doublés !

D'un accord anodin...

D'emblée frappe à la lecture de l'accord de Schengen, le caractère anodin des premiers articles. Cet Accord n'a aucune

* Intervention lors de la journée sur la libre circulation des personnes du 31 octobre 1992 à Lausanne.

force contraignante à l'égard des Etats signataires. Il s'agit en quelque sorte de conseils qui sont passés quasi inaperçus à l'époque. Cet Accord n'a d'ailleurs été signé que par des secrétaires d'Etat...

Pourquoi en effet s'inquiéter de textes qui prévoient que :

« Dans le domaine de la circulation des personnes, les autorités de police et de douane exercent à partir du 15 juin 1985 - en règle générale - une simple surveillance visuelle des véhicules de tourisme franchissant la frontière commune à vitesse réduite... » (article 2) ?

Qui s'élèverait contre le *disque vert*, qu'il était loisible aux automobilistes d'apposer sur leur pare-brise pour faciliter cette surveillance visuelle ? Cela indisposerait-il qu'un tel disque vert doive avoir au moins 8 cm de diamètre (article 3) ?

Cependant, dans un titre II, l'accord de Schengen « engageait » les Etats à entreprendre des discussions tant en vue d'élaborer des mesures applicables à long terme, en matière de coopération policière, d'harmonisation des règlements et contrôles aux frontières, qu'en vue d'étudier un aménagement éventuel d'un droit de poursuite... Sans oublier les dispositions en matière de contrôle des marchandises, de lutte contre l'immigration illégale et les efforts en vue, par exemple, de rapprocher les taux d'imposition du carburant diesel, qu'il était demandé aux Etats signataires de prendre à bras le corps.

... à une Convention d'application offensive

L'ampleur de ces sujets, qualifiés de « techniques », a permis que soient éludées les réponses aux questions fondamentales que suscite le « *grand marché sans frontières intérieures* ».

On a manié des concepts sans les définir tels l'ordre public, la sécurité nationale. On a utilisé des mots clés tels celui de *visa*, sans réfléchir d'abord à la finalité et l'opportunité d'imposer un visa pour les séjours de moins de 3 mois dans l'espace communautaire¹.

On a mis en place des groupes de travail, sans définir de politique répressive, préventive, amalgamant immigration et flux avec les trafics en tout genre.

On a également beaucoup parlé de mesures applicables aux demandeurs d'asile. Et même si on a mis en avant la prééminence de la convention de Genève relative au statut des réfugiés (article 135 de la Convention d'application de l'accord de Schengen), allègrement, on a violé le principe du non-refoulement d'un réfugié vers un Etat tiers (article 29 de ladite Convention), tout en passant sous silence que depuis des années il se discute la nécessité de reconnaître un statut humanitaire à ceux qui - en masse - fuient les guerres civiles, les fléaux économiques ou naturels.

Bref, dans l'Accord d'application, des mesures ont été adoptées sans réflexion sur le fond des choses et sans aucun esprit prospectif.

La question contenue dans le titre qui m'a été proposé appelle une réponse sans ambages. Cette réponse n'est en rien originale. J'emprunterai la réponse de la commission des Communautés européennes, qui a déclaré que « *la suppression du contrôle des personnes en vertu de l'accord Schengen devrait être considérée comme le banc d'essai de ce qui devra être réalisé avant fin 1992²* ».

La réponse est donc évidente, Schengen n'est ni plus ni moins qu'un laboratoire d'une Europe *sécuritaire*, même si le mot *sécuritaire* n'existe pas (encore ?) dans les dictionnaires. Je voudrais prolonger cette question et donc la réponse, en essayant de savoir si Schengen préfigure en Europe, une "circulation entravée" en lieu et place de la libre circulation que les institutions font miroiter.

Du traité de Rome a celui de Maastricht

Le traité de Rome : la liberté de circulation des travailleurs

Le 17 avril 1957, six Etats en Europe signaient le traité de Rome. La « *Communauté économique européenne* » était née dans le but de « *promouvoir un développement harmonieux des activités économiques... un relèvement accéléré du niveau de vie... des relations plus étroites entre les Etats* » (article 2). Pour arriver à ses fins, l'article 3 précisait que « *l'action de la Communauté - dans les conditions et selon les rythmes prévus - comporte*

notamment l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes des services et des capitaux ».

L'article 48 du Traité assurait quant à lui « *la libre circulation des travailleurs, dans l'intérêt de la Communauté... l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail... ».*

Ce très bref rappel pour montrer que le traité de Rome, dans son article 48, vise d'abord les travailleurs, et n'impose pas expressément comme condition que ces travailleurs aient la nationalité d'un des Etats membres. Il est évident et trop souvent oublié que les auteurs du Traité pensaient en premier lieu aux forces de travail disponibles se trouvant dans cet espace économique³. Il était d'ailleurs fait référence plus à la résidence, qu'à la nationalité⁴.

Toutefois, le droit communautaire dérivé, à savoir les directives et les règlements, ont restreint l'objectif initial. Ainsi, le marché européen de l'emploi pour tous les travailleurs qui se trouvent dans le territoire commun, quelle que soit leur nationalité, est devenu un marché où seuls circulent librement les travailleurs européens. Cette "dérive nationaliste" a connu une exception, le regroupement familial : lorsque des ressortissants d'Etats tiers sont unis par des liens de parenté avec des travailleurs européens, il est dérogé au principe de la nationalité pour le séjour et l'accès au marché du travail.

Ce glissement d'une Europe des travailleurs vers « *une Europe des travailleurs nationaux des Etats membres »*, est significatif et marquera toute l'évolution de la libre circulation des personnes.

L'Acte unique européen, le traité de Maastricht : la liberté de circulation de certains citoyens

L'Europe, engoncée dans un creux idéologique imposant, et, s'étant élargie à d'autres pays, *l'Europe des Douze*, veut relancer la construction de ce marché intérieur. Dès le 9 septembre 1985, les énergies sont mobilisées, afin que le grand marché intérieur voie le jour le 1^{er} janvier 1993. Arrive alors l'Acte unique euro-

péen, signé à Luxembourg le 17 février 1986, et à La Haye le 28 février 1986.

C'est le grand coup de pub et, travaillant comme dopés par la méthode Coué, les Etats membres se donnent quelques années pour se préparer à l'union économique et monétaire et à la suppression de leurs frontières internes. Il est partout question d'harmonisation. Progressivement, le marché se veut espace sur lequel voudrait se hisser une bannière étoilée.

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, devait être la concrétisation de ce glissement d'une communauté économique vers une communauté européenne, d'une Europe des travailleurs vers une Europe du citoyen. On connaît les échéances posées pour arriver à une union économique et à une monnaie unique. On connaît aussi les ratés de cette construction gigantesque qui hélas repose sur des consensus fragiles.

Certes, dans l'air du temps, s'est élargie la notion de travailleurs européens aux chômeurs⁵, aux travailleurs à temps partiel⁶, aux chercheurs d'emploi⁷. En outre, il a été donné plus de droits aux étudiants, aux retraités et même à ceux qui sont appelés « *les inactifs* »⁸. Ont aussi été affinées les notions des destinataires ou des prestataires de service. C'est là un travail imposant et positif, dont l'un des moteurs fut la Cour de Justice des Communautés européennes qui, à Luxembourg, toujours dans le respect des données essentiellement économiques du Traité, a permis - entre Européens - une plus grande mobilité.

Après l'Acte unique, cette mobilité « *d'agents économiques nationaux européens* » se transforme en mobilité des citoyens européens à la double condition toutefois qu'ils aient des moyens de subsistance suffisants (notion qui reste à contenu très variable d'Etat à Etat) et qu'ils soient couverts par un système de soins de santé, s'ils veulent séjourner pendant plus de 3 mois dans un des Etats membres.

Mais, si la "liberté de séjour" dans l'Europe des Douze est finalement celle des nationaux de chacun des Etats membres, qui ont des ressources et ne constituent pas une charge pour l'Etat d'accueil, la mobilité pendant plus de 3 mois sera, en conséquence, interdite aux européens - jeunes ou vieux - qui, et ils sont des millions, ne disposent pas d'un revenu minimum et ne sont pas

“assurés” socialement. Cette exclusion ne vise pas - loin s’en faut - que les “marginaux”.

Le rendez-vous manqué du 1^{er} janvier 1993 : jusqu’à quand des contrôles aux frontières ?

Pour arriver à un espace des Douze où circulent les biens, les personnes, les capitaux, les services, les barrières policières et douanières devaient s’effacer, à l’intérieur. Seules les frontières extérieures devaient subsister.

Or, trois mois avant l’échéance du 1^{er} janvier 1993, alors qu’elle s’y était toujours refusée, la Commission des Communautés européennes a fait savoir que le délai du 31 décembre 1992 - pour la suppression des frontières internes - ne pourrait être respecté. Ainsi, dans son septième rapport au Conseil et au Parlement européen⁹, la Commission a déploré l’absence de progrès déterminants. Surtout, le Commissaire chargé de ce grand marché intérieur, Monsieur Bangemann, qui avait menacé de porter plainte devant la Cour de Justice contre les Etats qui refusaient de supprimer les contrôles à leurs frontières, a fait valoir le 23 septembre 1992 devant le Parlement européen, qu’il ne s’opposerait pas à certaines formes de contrôles. Déjà trois pays (le Royaume-Uni, l’Irlande et le Danemark) ont annoncé qu’ils exerceraient un certain contrôle à leurs frontières, même à l’égard des ressortissants communautaires, sans préciser jusqu’à quand. Nul doute que dans les mois qui viennent, s’engageront d’âpres discussions à propos de l’application de l’article 8A du traité de Rome¹⁰ qui serait, selon les plus optimistes, reportée de quelques mois...

En conclusion, si l’espace économique des Douze, lui, est bien sur les rails, tous les citoyens européens ne pourront, quant à eux, circuler et séjourner librement ; des contrôles seront encore effectués aux frontières entre Etats membres et d’autres barrières - bien ancrées dans chaque Etat - continueront même à s’opposer, à l’intérieur de l’Europe, à la libre circulation des ressortissants des Etats tiers, régulièrement installés dans l’espace communautaire. Sans pouvoir dire pendant combien de temps encore.

Schengen a ses raisons...

C'est dans ce contexte - un peu à l'image du club constitué en 1957 - que cinq pays (l'Allemagne, la France, et les trois pays du Benelux) ont conclu le 14 juin 1985 un accord « *relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes* », signé à Schengen.

Cet Accord de 1985, qui n'a entraîné aucune conséquence juridique contraignante pour les Etats, voulait anticiper, pour un noyau de pays sûrs, l'application de l'Acte unique européen, dont le texte - évidemment déjà connu - allait être signé en février 1986, soit 6 mois plus tard.

Après de nombreuses réunions et quelques reports, un texte juridique « contraignant » cette fois, fut signé le 19 juin 1990. C'est le texte qui retiendra le plus notre attention : il s'agit de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

Cette Convention a été complétée par un accord avec la République de Pologne signé le 29 mars 1991 par les cinq initiateurs de Schengen et l'Italie. Bref, par les six Etats fondateurs du traité de Rome. Cet accord, relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, prévoit que les frais résultant de l'éloignement des étrangers qui sont entrés par la frontière Oder-Neisse, dans l'espace Schengen, seront supportés par la Pologne ! Cet accord a été appliqué provisoirement depuis le 1^{er} avril 1991. En effet, il n'a pas été ratifié ni en Belgique, ni aux Pays-Bas. Voilà un exemple supplémentaire - s'il en fallait - du déficit démocratique - béant - de ce genre de convention, qui n'a pas hésité à mettre la Pologne à lourde contribution...

Qui est membre du "club Schengen" ?

Au 1^{er} octobre 1992, huit pays avaient adhéré aux accords de Schengen¹¹. Par contre, la ratification par les Parlements nationaux, s'est faite plus lente. La France a été la première à ratifier la Convention d'application¹². En Espagne, l'autorisation de ratification a été donnée par le Parlement le 25 février 1992, au Portugal le 10 avril 1992. Au Luxembourg, le projet de loi de ratification a été voté par la Chambre le 27 février 1992. Il vient

de l'être par les députés hollandais. Des débats sont en cours en Belgique, en Italie, en Allemagne, et vont commencer en Grèce.

La Commission des communautés européennes participe à ces travaux à titre d'observateur. Certes, l'Autriche et la Suisse ont manifesté leur intérêt pour Schengen, et prennent part à des "sessions d'information". J'ignore si elles disposent d'un fauteuil, d'une chaise, d'un strapontin ou d'un pliant, puisque l'article 140 de la convention de Schengen réserve - selon l'interprétation officielle - la possibilité d'adhésion aux seuls Etats membres des Communautés.

Quand Schengen entrera-t-il en vigueur ?

La Convention ne pourra entrer en vigueur que le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du cinquième instrument de ratification (article 139 de la Convention). C'est dire que la convention de Schengen n'entrera pas en vigueur au 1^{er} janvier 1993, d'autant que les pays qui ne l'ont pas encore ratifiée, doivent encore procéder à des adaptations internes de leur législation (adoption de loi relative à la vie privée, au commerce des armes, etc.).

Tous les 6 mois, le Conseil des ministres de l'accord de Schengen se réunit pour évaluer l'état d'avancement des travaux. Pratiquement, c'est le *groupe central de négociations* (dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat de l'Union économique Benelux à Bruxelles), composé de hauts fonctionnaires des Etats signataires, qui prépare l'entrée en vigueur de cette Convention. Les dates du 1^{er} avril ou du 1^{er} juillet 1993 ont été avancées lors de réunions (Dates repoussées au 1^{er} février 1994, *ndled.*).

Les critiques - juridiques - à propos de la Convention d'application de Schengen

Il a été dit et il sera dit beaucoup sur la manière dont a été discuté, voté, puis mis en expérimentation les textes de Schengen. Le Parlement européen a voté non moins de cinq résolutions condamnant le « *déficit démocratique* », de ce processus dou-

teux¹³. Juridiquement, voici les principales critiques qui peuvent être élevées :

- Première critique : incompatibilité entre la convention de Schengen et le traité de Rome.

Il a déjà été rappelé que l'article 8A, inséré par l'Acte unique dans le traité de Rome, définissait le marché intérieur comme « *un espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, est assurée selon les dispositions du Traité* ».

Dans différentes communications, la Commission a rappelé ce principe, même si elle concède qu'il entrera en vigueur avec retard. Le 8 mai 1992, de façon on ne peut plus claire, la Commission a « *pris une position relative à l'interprétation de l'article 8A* ». Elle a ainsi énoncé que « *pour que la Communauté soit un véritable marché intérieur (...) il faut réaliser l'abolition des frontières physiques, c'est-à-dire l'abolition de tous les contrôles (souligné dans le texte) aux frontières intérieures (...) C'est un objectif clair et simple. C'est une obligation de résultat qui ne laisse aucune marge d'interprétation : dans la Communauté, doivent être abrogés tous les contrôles frontaliers (...) Quelles que soient leurs formes et quelles que soient leurs justifications (...) En tout cas, le franchissement d'une frontière intérieure en soi ne crée le fait générateur d'un contrôle...¹⁴* ».

Or, que lit-on à l'article 2.2 de la convention d'application de Schengen : « *Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, une partie contractante peut, après consultation des autres parties contractantes, décider que durant une période déterminée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures (les frontières intérieures étant celles des membres signataires de Schengen)* ».

En outre, à l'article 6 de cette convention d'application de Schengen, il est précisé : « *La circulation transfrontalière aux frontières intérieures (du groupe Schengen) est soumise aux contrôles des autorités compétentes. Le contrôle est effectué selon des principes uniformes (...)* ».

Voilà qui heurte de front le traité de Rome et l'Acte unique d'autant plus violemment qu'il est encore précisé au point 6, 2A de la Convention d'application que « *le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage, mais encore la recherche et la prévention de menace pour la sécurité nationale (...) Toutes les personnes doivent faire l'objet au moins d'un contrôle permettant l'établissement de leur identité* », etc.

Par exemple, un Anglais, un Irlandais ou un Danois qui se présentera aux frontières externes du "club Schengen", c'est-à-dire à la frontière entre le Danemark et la Hollande, ou, à Oostende, ou encore, à Calais, devra montrer patte blanche. Il pourrait même être soumis à un contrôle approfondi... A titre d'exemple encore, comme pour souligner la discrimination entre les ressortissants CEE, il est indiqué à l'article 45 de la convention d'application de Schengen : « *Le chef d'un établissement d'hébergement ou son préposé veille à ce que les étrangers hébergés¹⁵, y inclus les ressortissants des autres parties contractantes, ainsi que d'autres Etats membres des Communautés européennes (...)* ».

Sur le plan juridique, il s'agit certainement d'une des critiques les plus acérées qui peut être adressée à la convention de Schengen. Pour y parer, le traité de Maastricht s'est réservé au titre IV. « *Coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* » un article K7 qui prévoit expressément que « *les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'institution ou au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres, dans la mesure où cette opération ne contrevient, ni n'entrave celle qui est prévue au présent titre.* » Il est évident qu'il faut ajouter : « *(...) et dans la mesure où cette coopération ne viole pas le traité de Rome* » !

La convention d'application de Schengen est, en effet, subsidiaire. Cette préséance du traité de Rome est même rappelée à l'article 134 de la convention d'application de Schengen, qui prévoit que « *les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire (...)* ». Ce qui permet de dire que la Cour de justice des Communautés européennes, immanquablement, dès

l'entrée en vigueur de la convention d'application de Schengen, sera saisie de recours et devra se prononcer sur la compatibilité de la convention de Schengen avec le droit communautaire. Un seul arrêt risquerait de faire vaciller l'édifice. A ce seul titre, Schengen ne paraît pas avoir d'avenir juridique.

- Deuxième critique : l'inégalité entre les ressortissants communautaires et les membres des Etats tiers, séjournant régulièrement.

Des millions - sans qu'on puisse, semble-t-il, être plus précis sur ce chiffre - des millions d'hommes et de femmes - dans l'espace de Schengen - ne sont pas ressortissants d'un Etat membre du "club". Et pourtant, ils sont installés, pour la plupart depuis bien des années dans ces Etats qui sont devenus leur point d'attache. Ceux qu'on appelle « *les migrants des Etats tiers* » sont confortés dans un statut de *citoyen de seconde zone*.

Cependant, les promoteurs de la convention de Schengen ne cessent de mettre en avant les articles 21 et 22 qui permettraient ainsi la « *libre circulation* » pendant 3 mois de ces étrangers qui, n'étant pas nationaux, sont titulaires d'un titre de séjour régulier. C'est une avancée - indiscutable - pour les migrants qui pourront se déplacer dans l'espace Schengen, pendant 3 mois, sans avoir besoin de demander un visa au consulat de l'Etat visité. Mais ce progrès est bien mince, surtout au vu de l'article 22 de la Convention qui impose à ces étrangers des pays tiers, entrés régulièrement, de se déclarer, dans les conditions fixées par chaque partie contractante, aux autorités compétentes, soit à l'entrée (quelle entrée, puisqu'il n'y a théoriquement plus de postes frontaliers, de guérites douanières ?), soit dans un délai de 3 jours ouvrables à partir de l'entrée. Pour rappel, cette durée de 3 jours a été jugée trop courte par la Cour de justice des Communautés européennes¹⁶. En cas de non-accomplissement de cette obligation, l'article 23 impose à l'étranger de quitter - sans délai - le territoire pour se rendre sur le territoire du pays dont il possède un titre. Bref, il devra être "rapatrié" sans autre choix de frontière, ce qui est contraire, en outre, à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour rappel, cette innovation ne vaut pas pour les séjours de plus de 3 mois. De plus, chaque pays arrête les dispositions de manière telle que se posera inmanquablement un problème d'information. On peut imaginer ce qui va se passer pour le Marocain, résidant régulièrement en Hollande et qui va en villégiature au Portugal, passant par la Belgique, la France et l'Espagne. Ces formalités qui lui sont imposées sont-elles vraiment un progrès, quand on sait surtout que l'étranger d'un pays tiers au "club de Schengen" doit satisfaire, en outre, à toutes les conditions d'admission fixées, et notamment qu'il ne doit pas être considéré comme « *étranger indésirable* » dans le *Système d'information Schengen* (voir ci-après) ? Il semblerait que la France, premier pays à avoir décidé de règles en la matière, imposera ce contrôle des étrangers tiers à la frontière. A cet égard, le rapport d'information, déposé à l'Assemblée nationale en juillet 1992 par Monsieur Paul Dhaille pour la mise en oeuvre de la convention de Schengen, attire l'attention des autorités sur les difficultés d'un tel système. Il s'inquiète ainsi de la manière dont les intéressés seront informés et pose la question de savoir « *comment certifier que l'étranger a souscrit à cette déclaration* » ? Faudra-t-il un fonctionnaire, un dispositif automatique ? Comment éviter l'encombrement, alors qu'il ne devrait plus, rappelle - s'il le fallait - ce rapport, y avoir de frontières intérieures pour les Douze ?

Ce qui a l'air d'être un avantage deviendra vite un inconvénient s'il apparaît qu'autour des frontières internes s'alourdissent les contrôles. Dans ce domaine également, la Cour de Justice à Luxembourg ne manquera pas de se prononcer sur la compatibilité de la convention de Schengen avec l'article 8A du traité de Rome, inséré par l'Acte unique européen, qui oblige les Etats membres à supprimer les contrôles tant pour les ressortissants communautaires, que pour les résidents de pays tiers (voir « *Réponse à une question écrite N°1632/92 de Monsieur Kostopoulos à la Commission* » et « *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement* » du 8.5.1992, p.10)¹⁷.

Enfin, s'il ne peut être élevé de critique juridique à propos de l'article 45 de la Convention d'application, on peut se demander en quoi la liberté de circulation, même des touristes "réguliers", sera facilitée à l'intérieur de l'espace Schengen, quand on sait

que cet article 45 impose « (...) au chef d'un établissement d'hébergement que les étrangers hébergés, y inclus les ressortissants des autres parties contractantes, ainsi que d'autres Etats membres des Communautés européennes, à l'exclusion des conjoints ou mineurs les accompagnant, et des membres des groupes de voyage, remplissent et signent personnellement une fiche de déclaration ». Il est précisé que cette règle s'impose aux personnes qui logent en des lieux quelconques, faisant l'objet d'une exploitation par des loueurs professionnels, notamment dans des tentes, des caravanes, des bateaux... On imagine le trajet d'un marocain venant de Hollande, logeant dans un motel en France, qui devra - tout comme le Belge, ou l'Anglais - remplir une fiche qui ira alimenter le système SIS, dont quelques travers seront passés en revue plus loin.

- Troisième critique : l'absence de contrôle juridictionnel.

Le pouvoir, dès l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, est concentré entre les mains d'un *Comité exécutif*, qui a pour mission générale « de veiller à l'application correcte de la présente Convention » (article 131 de la convention de Schengen). Il est aussi prévu que ce Comité exécutif - qui statue à l'unanimité - crée, en vue de la préparation des décisions, des groupes de travail - toujours composés de hauts fonctionnaires - sans l'intervention d'un Parlement ou d'un contrôle de légalité d'une quelconque instance. Sur une demi-page, en 3 articles, alors que la convention de Schengen en compte 142, voilà - provisoirement du moins - réglé de manière peu sérieuse « l'espace de contrôle » de Schengen.

Tout juriste restera confondu, en outre, devant les pouvoirs de ce Comité exécutif qui peut prendre toute mesure d'exécution, qui peut définir des critères et modalités pratiques (voir articles 12, 22 et 24...). Ces décisions futures ayant les mêmes effets juridiques que la Convention elle-même ! Fort tard, le débat s'est entrouvert aux fins de savoir quelle instance va à tout le moins pouvoir contrôler cette assemblée de hauts fonctionnaires qu'est le Comité exécutif, et qui va pouvoir sanctionner les erreurs et les dérapages. Il est évident que le Parlement européen doit jouer

un rôle important. Le Conseil d'Etat néerlandais, dans un avis très motivé du 28 avril 1991, et qui est défavorable à ladite Convention, a proposé que la Cour de justice des Communautés européennes soit l'organe juridictionnel compétent. A l'instar des Pays-Bas, en Allemagne, il a été proposé des protocoles additionnels faisant de la Cour de justice des Communautés européennes, la juridiction habilitée, par le biais notamment d'actions préjudicielles, à se prononcer sur l'interprétation des dispositions de Schengen. Cette construction exigerait une modification du traité de Rome et bien évidemment de la convention de Schengen. Se pose de toute manière un problème dans l'immédiat, et il est de taille : comment la Cour de justice pourrait-elle - en attendant - exercer, sans l'accord unanime des Douze, sa juridiction, en se basant sur une Convention d'application qui ne concerne que neuf des douze Etats membres ? Certes, comme dit plus haut, elle peut dire que Schengen viole le droit communautaire, en s'appuyant sur le Traité. Mais, il me paraît certain que la Cour de justice de Luxembourg ne peut pas, s'appuyant sur la convention d'application de Schengen, prononcer des arrêts dans l'état actuel des choses.

En outre, la Cour de justice des Communautés européennes, Cour essentiellement économique, n'est en rien outillée, et, par la force des choses, dispose de nettement moins d'expérience que la Cour européenne des droits de l'homme pour ce qui concerne le respect de la vie privée ou familiale, l'interdiction d'expulsions collectives, les conditions de détention, bref, la défense des droits subjectifs fondamentaux. Mais, à quel titre la Cour européenne des droits de l'homme pourrait-elle être compétente, puisque son champ d'action est différent, tant *ratione materiae* que *ratione loci* ? C'est évidemment à une instance européenne spécifique qu'il faut songer. Cette nouvelle instance serait basée sans doute à Luxembourg, près de la Cour, ou même intégrée à la Cour, dans une nouvelle structure compétente dans le domaine répressif "trans-communautaire".

Encore une fois, la charrue de Schengen caracole avant les boeufs, puisqu'il n'existe pas de *droit pénal européen*, de Code de procédure pénale européen à l'échelle des Douze, puisque la souveraineté nationale est en ce domaine encore un sujet tabou.

Les juristes et les Parlements nationaux partagent là une responsabilité importante : à vouloir garder frileusement leur particularisme en droit pénal, ils entérinent des dispositions que l'on pourrait appeler d'*exécution supra-nationale*, sans qu'il existe une politique, un consensus sur la prévention et la répression. L'espace de Schengen, c'est, en quelque sorte, un pays qui aurait voté des règlements ou des décrets d'application, sans Constitution, sans Cour constitutionnelle, sans Conseil d'Etat, sans Code pénal, sans Code de procédure pénale, finalement sans tous les contreforts qu'une société a tenté d'ériger, pour faire reculer la loi du talion, l'arbitraire.

Mais le temps ne va-t-il pas presser parlementaires et juristes et les obliger à plaquer sur Schengen des *modules démocratiques* pour donner l'apparence d'un contrôle de légalité ou l'illusion d'une sanction juridictionnelle ? Ce genre de construction, hétéroclite, ne tiendra pas à l'épreuve de la première secousse.

Quatrième critique : le système SIS est dangereux et incontrôlable

Les critiques, vous les connaissez. Elles portent notamment sur la protection de la vie privée. Sur le plan strictement juridique, une fois encore, il faut déplorer l'imprécision des termes. Certes, les mentions à informatiser ont été particulièrement limitées (voir la liste des éléments à intégrer, énumérés dans l'article 94), mais que veut dire le fait que l'on peut intégrer comme élément : « *les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables* » (point 3, b) ? Doit revenir évidemment la critique récurrente à propos de la non-définition de « *l'ordre public*¹⁸, *la sécurité nationale* ». A cet égard, le Parlement néerlandais a demandé que soit envisagé un protocole additionnel visant à donner une définition de ces notions conformes à l'interprétation du droit communautaire.

Sans rentrer dans le détail de ce *Système d'information Schengen (SIS)*, il faut aussi dénoncer la liste des étrangers dits « *indésirables* »¹⁹. Je crois surtout qu'un tel système devra être juridiquement condamné par des instances nationales et internationales. En effet, en cas de refus d'admission, en cas de signale-

ment aux fins de non-admission, aucune motivation n'est exigée. En outre, je n'ai pas vu dans la convention de Schengen qu'il soit prévu une procédure particulière de recours autre que les recours nationaux, ce qui va évidemment poser des problèmes de recours effectifs lors d'une non-admission aux frontières, qu'elles soient internes ou externes au club de Schengen.

Plus inquiétantes encore sont les activités d'un groupe de travail, appelé *SIRENE*. Ce groupe de travail fonctionnerait tant au niveau national, qu'au niveau du *SIS*, en vue de « *fournir une information complémentaire à la suite d'une première signalisation* ». Ce groupe de travail a été dénoncé dans un rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen²⁰. Ce système n'est pas prévu en tout cas par la Convention d'application et ruinerait évidemment toutes les garanties qui ont été avancées dans la Convention d'application, puisqu'il constituerait, parallèlement, une sorte de *Schengen bis* contenant des informations plus précises et non contrôlables. Seuls auraient la clé de ce *Schengen bis*, certains hauts fonctionnaires du *Groupe d'orientation du système d'information Schengen (ORSIS)*... Ce dérapage est juridiquement et politiquement indéfendable. S'il devait être confirmé, il ruinerait toute crédibilité à l'égard de ce *SIS*.

Schengen dépasse et déjà double...

Volontairement, je n'ai pas encore abordé la question du droit d'asile. La question sera traitée plus loin.

Toutefois, il faut savoir qu'une grande part de la convention de Schengen est consacrée au traitement des demandes d'asile (chapitre VII, articles 28 à 38).

De façon complexe, on a élaboré des règles pour savoir quel est le pays responsable du traitement d'une demande d'asile entre parties contractantes et quel pays aura l'obligation d'éloigner le candidat de son territoire. Il sera dit plus loin combien cette conception est incompatible avec la lettre et l'esprit de la convention de Genève. Notre propos maintenant n'est pas de dénoncer en matière d'asile les abus certains de la Convention

d'application. Simplement, il s'agit de rappeler que la convention de Dublin, signée par les représentants des 12 Etats membres le 15 juin 1990 « *relative à la détermination de l'Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile* », déjà ratifiée par le Danemark et la Grèce, contient quasi les mêmes dispositions que la convention de Schengen, pêchant par la même complexité, et par l'absence de réels contrôles démocratiques²¹. Lorsque cette Convention, signée par tous les Etats membres, sera ratifiée, il est évident que la convention de Schengen, sur ce point, n'aura plus de raison d'être, d'autant que le *Groupe ad hoc immigration*, (composé de représentants des 12 ministres, et qui ont été les auteurs de cette convention de Dublin), propose à la signature des Etats membres avant la fin de l'année 1992, des résolutions sur les demandes d'asile « *manifestement non fondées* »²², et prévoit encore plus en détail comment les 12 Etats membres devront rejeter les demandes d'asile et bouter hors de leurs frontières les demandeurs qui ne pourront pas apporter la preuve des discriminations et persécutions qu'ils ont subies. Ce qui est souvent impossible et contraire à la convention de Genève, qui laisse le doute profiter aux candidats réfugiés²³.

Ce qui est préoccupant c'est que ce texte prévoyait, dans sa version initiale, qu'en fait toute demande de refuge serait considérée comme non recevable si elle était introduite par un réfugié ayant pu éventuellement trouver protection dans une autre région de son pays ou dans un pays limitrophe. Il semble que ce texte ne sera pas retenu, mais il indique bien l'esprit dans lequel les Douze ont repris le relais de la convention de Schengen, ont voulu évacuer de l'espace communautaire la plupart des demandeurs d'asile, et, par conséquent, ont rejeté le poids des réfugiés sur les pays les plus pauvres...

Les 12 Etats membres ont également mis au point une *Convention relative au franchissement des frontières extérieures*, qui ne peut encore être signée en raison des difficultés d'application de cette Convention sur le territoire de Gibraltar. Ce qui devrait être résolu avant la fin de l'année 1992, pour que cette Convention puisse être bientôt ouverte à la ratification. Elle prévoit l'uniformisation des mesures de contrôle aux frontières des Etats membres, une coopération en matière de visa, des sanctions

imposées aux transporteurs aériens pour les passagers démunis de visa. Cette Convention, entrée en vigueur, rendra également caducs les articles de la convention de Schengen sur ces sujets.

On pourrait encore citer d'autres exemples. Que dire en effet du *Système d'information européen (SIE ou EIS-European Information System)* qui doit, au niveau de l'Europe des Douze, absorber, supplanter ou dépasser le *SIS* ? C'est le groupe *TREVI*, qui travaille sur ce projet. A cet égard, il y a lieu également de noter la mise sur pied par le *Groupe ad hoc*, composé des représentants des 12 ministres compétents, du système *EUROPOL*, Office européen de police prévu par le traité de Maastricht, qui a également son siège à Strasbourg et qui devra garantir à l'Europe sa sécurité intérieure...²⁴.

Alors, Schengen, pélican... dépenaillé ?

Conclusion

Cet exposé, par la force des choses, est incomplet. Je n'ai fait qu'effleurer la question du droit d'asile. *Mutatis, mutandis*, peuvent être élevées les mêmes critiques à l'égard des règles relatives à l'extradition qui, dans les textes de Schengen, heurtent de plein fouet certaines législations nationales. Mais, les critiques que j'ai développées ci-avant, et qui pourraient être amplifiées, ne sont-elles pas déjà suffisantes pour dresser une conclusion ?

Pourquoi Schengen, alors que juridiquement cette Convention qui a déjà fait couler pas mal d'encre, ne passera pas les épreuves d'un contrôle juridictionnel et de la "concurrence communautaire" ?

La réponse me paraît évidente. L'Europe sans frontières internes - ne faudrait-il pas mieux dire *l'Europe dont les contrôles seront déplacés des frontières vers l'intérieur des pays* ? - a trouvé des fonctionnaires, des policiers qui s'inquiétaient des conséquences de la mobilité des gens. Peut-on leur reprocher, alors que c'est leur métier, d'avoir concrétisé leurs idées ?

La coopération policière, la répression, les contrôles n'ont-ils pas besoin de réglementations supra-nationales ? Certainement. Schengen était nécessaire, mais Schengen aurait dû être chapeauté, encadré, mis sous surveillance démocratique et surtout accompa-

gné d'autres textes de fond. Leur absence n'incombe pas aux auteurs de cette Convention, ni aux policiers.

Le déficit démocratique est bien plutôt à rechercher dans les Parlements nationaux qui, l'espace d'un débat, disent leurs velléités, pour finalement plier devant l'hydre "sécuritaire". Sans parler de notre responsabilité de citoyen.

Les textes de Schengen sont dépassés, ils n'ont aucun avenir en tant que tels. Mais, comme toute expérience de laboratoire, Schengen a un effet d'entraînement. Ces textes veulent préfigurer, veulent donner le ton. Il s'agit d'un moment, mais un moment tellement éclairant de cette fin de siècle où l'Europe se ratatine, se nombrilise, engendre les peurs, - toutes les peurs - vaticine sur la menace du Sud, à moins qu'elle ne vienne de l'Est.

Schengen - produit d'un laboratoire - qui lance sur un marché déprimé le sirop qui fait avaler l'exclusion, la pilule qui dissout la pluralité. Il est temps de changer d'officine. L'Europe a besoin qu'on lui administre d'autres remèdes, mais encore faut-il que le malade le veuille, que NOUS le voulions !

Notes

¹ Voir annexe 1 des extraits d'un plaidoyer pour qu'à tout le moins une réflexion soit entamée sur cette question de "visa" présentée comme tellement évidente.

² Réponse à une question écrite 413/89, dans le *Journal officiel des Communautés européennes*, 1990, C90/11.

³ Voir Rapport SPAAK : rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères - Bruxelles, 1956.18 et 88-91.

⁴ A la différence de l'article 48, les articles 52 et 59 (respectivement la liberté d'établissement et la liberté des prestations de service) contiennent une référence explicite au fait d'être ressortissant d'un Etat membre.

⁵ Voir article 7 de la directive 68/360 du 15.10.1968.

⁶ Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) du 3.6.86 - affaire 139/85, KEMPF/Pays-Bas, Recueil 1986, p. 1744 (un professeur de musique travaillant 12 heures par semaine, bénéficiant d'une assistance complémentaire, a pu obtenir un permis de séjour aux Pays-Bas en qualité de ressortissant communautaire), au motif que la « *libre circulation des travailleurs fait partie des fondements de la Communauté, les dispositions qui consacrent cette liberté doivent être interprétées largement* ».

⁷ Voir arrêt de la CJCE du 26.2.1991 - affaire 292/89 - ANTONISSEN (possibilité de séjourner au-delà de 6 mois si l'intéressé apporte la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances véritables d'être engagé).

⁸ Voir les 3 directives datées du 28.6.1990 (J.O., N° L180, du 13.7.1990), entrées en vigueur le 30.6.1992 (toutefois, la Cour de Justice des Communautés européennes, pour une raison de fondement juridique, a annulé la directive relative au séjour des étudiants qui toutefois restera en vigueur jusqu'à l'adoption d'une directive plus conforme ! - Arrêt CJCE du 9.7.1992 - Affaire N° 296/90 - Parlement c/Conseil).

⁹ Com. (92), 383, final .

¹⁰ Article ajouté par l'article 13 de l'Acte unique européen au traité de Rome, qui oblige les Etats membres à supprimer sur leurs frontières intérieures les contrôles tant pour les ressortissants communautaires que pour les résidents de pays tiers (voir ci-après).

¹¹ Comme on l'a déjà vu, outre les 5 pays signataires, ont adhéré à l'Accord et à la Convention d'application l'Italie, l'Espagne et le Portugal (28.6.1991). (La Grèce, le 6.11.1992, allait devenir le 9^e pays, *ndled.*).

¹² Par l'Assemblée nationale le 3.6.1991, par le Sénat le 26.6.1991 (déclaration conforme par le Conseil constitutionnel le 25.6.1991 et promulgation au Journal Officiel du 30.7.1991, loi N° 91-737.

¹³ J.O. N° 323 du 27.12.1989, p. 98 ; J.O., N° C96, du 17.4.1990, p. 174 ; J.O., N° C175, du 16.7.1990, p. 170 ; J.O., N° 72, du 18.3.1991, p. 213 ; J.O., N° 267, du 13.9.1991, p. 197, sans oublier le rapport de Monsieur K. MALANGRE - Commission juridique des droits des citoyens du Parlement européen du 3.7.1991, A3-0199/91.

¹⁴ Communication de la Commission mai 1992, SEC(92), 877 final, pp. 8, 9 et 10.

¹⁵ Les étrangers, pour la Convention d'application de Schengen, sont toutes personnes autres que les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne.

¹⁶ Voir arrêt MESSMER du 12.12.1989 - Affaire N° 265/88.

¹⁷ La Commission dit on ne peut mieux : de même l'expression « *libre circulation des personnes* » à l'article 8A, « *visé toutes les personnes, qu'elles soient économiquement actives ou non, qu'elles aient la nationalité d'un Etat membre ou non* ». Communication déjà citée ci-dessus - SEC(92) 877 final.

¹⁸ Une personne, qu'elle soit nationale ou étrangère, peut faire l'objet d'un signalement de non-admission, afin de prévenir de menace pour la sécurité publique : « *lorsque l'appréciation globale de l'intéressé en particulier sur la base des faits punissables commis jusqu'alors permet de supposer qu'il commettra également à l'avenir des faits punissables extrêmement graves* » (article 992b).

¹⁹ Les données relatives aux étrangers signalés aux fins de non-admission peuvent aller jusqu'à viser un étranger « *à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'une partie contractante (...)* » (article 96).

²⁰ Voir rapport de Monsieur Lode VAN OUYTRIVE du 5.10.1992, A-3, 0288/92, p. 17.

²¹ L'article 18 de la convention de Dublin met en place un *comité*, dont les pouvoirs sont exorbitants, comme le *Comité exécutif* de la convention de Schengen.

²² Document du 29.10.1992, SN3926/92 WGI 1195.

²³ Le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié - HCR, Genève, septembre 1979 - précise exactement : « *Un réfugié peut difficilement 'prouver' tous les éléments de son cas et, si c'était une condition absolue, la plupart des réfugiés ne seraient pas reconnus comme tels. Il est donc souvent nécessaire de donner aux demandeurs le bénéfice du doute* ».

²⁴ Voir la mise en place de ce système annoncé par le journal *Le Monde* dans son édition du 6/7 septembre 1992, p. 1.



René Fehr.

De la suppression des visas pour séjours de courte durée*

Georges-Henri BEAUTHIER

Avocat au barreau de Bruxelles

« Les Parties contractantes s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes et notamment le régime des visas (...) Les Parties contractantes s'engagent à poursuivre d'un commun accord l'harmonisation de leur politique en matière de visa (...) Le Comité exécutif arrête les règles communes pour l'examen des demandes de visa¹ ».

L'hydre de Schengen

En consacrant plus d'une dizaine d'articles à la question de l'harmonisation des visas, la Convention d'application de l'accord de Schengen a abondé dans la voie choisie par la plupart des Etats européens : mettre au point une liste commune des pays dont les ressortissants doivent, pour entrer dans l'espace communautaire, présenter patte blanche. Le visa est en quelque sorte la

* Extraits du Colloque européen des Ligues des droits de l'homme, "Déficit des Droits de l'Homme dans l'Europe des Douze", Bruxelles, le 18.10.1991.

carte qui permet d'entrer dans le "club Europe" pour y faire un séjour de courte durée.

Le droit d'entrer dans l'espace communautaire étant ainsi réservé, des juristes ont sorti - à bon droit - leurs lames acérées pour faire un sort à ces textes qui risquent de vider de sa substance la convention de Genève².

Amnesty International a également « redouté » que les accord et convention de Schengen « empêchent des personnes fuyant le risque d'emprisonnement comme prisonniers d'opinion, fuyant également le risque de torture, de disparition ou d'exécution, d'avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugié³ ».

Même le Conseil d'Etat des Pays-Bas, présidé par la Reine Beatrix, a publié le 8.4.1991 un rapport impitoyable, conseillant au Parlement néerlandais de ne pas ratifier un texte trop restrictif en matière d'asile, contraire à la tradition hollandaise, lorsque sont abordées les questions du *Système d'information Schengen (SIS)*⁴.

Le Parlement européen a, quant à lui, « souligné la nécessité de garantir le respect des Droits de l'Homme sur le plan communautaire, parallèlement au développement dans la coopération entre les services de police et des échanges d'informations », tout en stigmatisant le fait que ni le Parlement européen, ni les Parlements nationaux, ni les citoyens de la Communauté européenne n'avaient été tenus informés des activités d'un groupe de travail tel que Schengen⁵.

Au lieu d'agoniser, l'hydre de Schengen, à chaque coup de boutoir, se pare de nouveaux adhérents. Quel fabuleux animal, cet hydre de Schengen qui parvient à rallier, les uns après les autres, les Etats membres sur des matières aussi vastes et différentes que la coopération policière (articles 39 et suivants de la Convention), l'harmonisation des visas (articles 7 et 20 de l'Accord), le commerce des armes (article 19 de l'Accord), les stupéfiants (article 8 de l'Accord), les franchises accordées aux voyageurs (article 21 de l'Accord), la TVA (article 26 de l'Accord) !

Certes, Schengen est considéré comme un outil, pour arriver à supporter le choc de la « suppression graduelle des contrôles

aux frontières communes ». Il n'empêche que dans des matières aussi importantes et aussi sensibles, jamais n'ont été définis les termes du débat, jamais n'ont été tracés les contours d'une politique commune en matière d'asile, de migration, de répression.

Dans le débat politique, cet outil modifie en profondeur le droit de chaque Etat signataire. Ainsi, en matière de visa pour les séjours de 3 mois maximum, une douzaine d'articles ont enserré la pratique des Etats membres les obligeant à arrêter une liste commune de ressortissants d'Etats soumis au visa, déléguant à un Comité exécutif l'organisation de toute la procédure.

L'hydre de Schengen est aussi imprévisible : après avoir mis les Etats en condition pour établir ces listes de visas, c'est par son intermédiaire que l'Allemagne a imposé, pour des raisons de politique intérieure, en été 1991, la levée du visa pour les ressortissants polonais ! Les Etats signataires ont ainsi été mis devant le fait accompli en complète opposition avec les buts assignés un an auparavant.

L'inutilité du visa pour séjour de courte durée

La levée de l'obligation des visas pour les Polonais est une des illustrations d'un rapport de force qui s'est établi au sein de Schengen, où le débat sur l'utilité d'un visa pour les séjours de courte durée n'a jamais même été amorcé. Or, ne convenait-il pas d'abord de se poser la question de savoir si le visa était bien le passage obligé aussi évident, pour mener une politique gérant au mieux les flux migratoires ?

La plupart des Etats membres du groupe Schengen ne sont-ils pas engouffrés dans une impasse ? En effet, le visa paraît bien être un leurre et même une "fabrique de clandestins" !

Le visa est imposé aux ressortissants des principaux pays de l'hémisphère Sud, des migrants économiques potentiels. Il est également imposé à la plupart des "gens de l'Est", migrants dont on ne cesse d'annoncer la venue... 2 millions, 3 millions, comme s'il s'agissait d'enchères ?

Immigration nouvelle inexorable

Tout d'abord, l'obligation de cacheter leur passeport n'a - jusqu'à présent - pas empêché que chaque mois s'accroisse le flux des migrants clandestins en Europe occidentale. L'inégalité Nord-Sud et l'apparence paradisiaque de notre société poussent à la quête vers l'Ouest, au risque de braver l'interdit.

Inefficacité d'un mur

On peut ensuite se poser la question de savoir si un contrôle plus strict des entrées aux frontières extérieures à l'Est ou bordant la Méditerranée, donnerait quelques résultats si ces frontières étaient hérissées de barbelés de la Baltique à la Méditerranée en passant par l'Atlantique, de la frontière polonaise à la Croatie ? Les Européens sont-ils prêts à se laisser enfermer, à accepter de vivre leur "maison commune" derrière le mur d'une forteresse, comme s'il y avait un siège à soutenir. On a vu ce qu'il en advenait de ce genre de mur, même si, en l'occurrence, il s'agit d'un mur, non pour empêcher les fuites, mais pour empêcher les entrées.

La circulation des marchandises et l'arrêt de la mobilité humaine ?

L'imposition d'un visa n'est-elle pas un hochet que l'on donne pour apaiser ceux qui n'hésitent pas à parler d'invasion et qui entretiennent un tel fantasme, tout en sachant que l'"hermétisme" de nos frontières est incompatible (invivable ?) avec les échanges internationaux ?

Le visa accroît les demandes d'asile

L'obligation généralisée des visas pour les ressortissants des pays les moins riches, n'a-t-il pas eu pour effet d'accroître de façon démesurée les demandes d'asile ? En effet, combien de migrants, pour pouvoir entrer et tenter leur chance, n'ont-ils pas usé, voire abusé, des deux seules portes qui leur donnaient encore accès à l'espace communautaire : le regroupement familial et le statut de réfugié ?

A ce titre, quelles violations des droits de l'homme doivent être répertoriées, lorsqu'il est question de ces mariages fictifs,

pour lesquels des gens sont vendus et souvent brisés en échange d'une carte de séjour ?

Parallèlement, à ce *droit* au regroupement familial, combien de fois les filières n'ont-elles pas abusé de la convention de Genève, pour que leurs clients, une fois entrés, se dispersent, obligés à une clandestinité qui n'a de lois que celles fondées sur l'exploitation, la violence, la délinquance ?

La raison d'être de certaines filières

Le visa n'est-il pas la plus sordide des loteries ? Certains visas ont été vendus, des passeports ont été falsifiés en échange de l'abandon par les migrants de tous leurs biens. La raison d'être de certaines filières ne repose-t-elle pas justement sur l'obligation d'obtenir à n'importe quelle condition un visa - sans utilité - de 3 jours ou d'un mois ?

L'arbitraire administratif engendre aussi la corruption

Quel arbitraire règne dans l'octroi des visas, quel jeu de pouvoir des intermédiaires, quelle corruption dans certains pays d'origine et dans les pays "d'accueil".

La délivrance des visas est en fait une procédure laissée à la discrétion le plus souvent de l'administration, sans la moindre possibilité de recours en cas de refus ou en cas de lenteur. Est-ce conforme au vœu et à la lettre de la Convention européenne des droits de l'homme ?

Inutilité également consacrée par Schengen

L'inutilité du visa de courte durée n'a-t-elle pas été consacrée par la suppression de celui-ci à l'égard des Polonais (voir plus haut) et n'est-elle pas, en outre, démontrée par la Convention d'application des accords de Schengen, signée le 19 juin 1990, puisque devrait être supprimée l'obligation d'un tel visa pour les migrants non communautaires résidant régulièrement dans un des douze Etats et voyageant moins de 3 mois dans les autres Etats signataires (article 21) ?

Il est à cet égard regrettable que ladite Convention veuille imposer à ces migrants de « *longue durée* » une déclaration à

l'entrée ou dans les 3 jours ouvrables de l'entrée (article 22), alors qu'ils sont déjà obligés, comme les Européens eux-mêmes d'ailleurs (!), de remplir une fiche dans tous les endroits de logement (article 45).

Propositions

Envisager d'autres règles que l'imposition d'un visa, plus conformes à la Convention européenne des droits de l'homme ?

Première proposition : plus de visa courte durée.

A voir l'échec béant du contrôle des flux migratoires, pourquoi ne pas inverser la situation ? Le passeport ne devrait plus être revêtu d'un visa de courte durée. Il devrait, à l'entrée de l'espace communautaire, être estampillé. A défaut, le migrant (non résident régulier) serait - sauf preuve contraire - censé y avoir résidé plus de 3 mois, et sera prié de quitter l'espace communautaire.

Ce séjour de courte durée - sauf autorisation particulière - ne pourrait être renouvelé que 6 mois après l'entrée (réelle ou présumée).

Deuxième proposition : la liberté de circulation pendant trois mois.

Le principe de la liberté de circulation - pendant 3 mois - permettrait en toute légalité, à leurs risques et périls, que des personnes (non-ressortissantes communautaires) voyagent et prennent, le cas échéant, conscience du mirage.

Troisième proposition : l'accès strictement réglementé au marché du travail.

Et si se rencontrent ceux qui veulent travailler à l'Ouest et ceux qui ne cessent de se plaindre de ne pas trouver de main-d'oeuvre, il faudra alors que s'établisse un contrat clair : une nouvelle migration de plus de trois mois serait - dès le départ - soumise à un engagement entériné et contrôlé par les autorités

publiques compétentes en matière d'emploi, et ce à défaut de main-d'oeuvre disponible. Cet encadrement rigoureux sera le seul moyen efficace d'éviter le bradage des salaires et des conditions de travail, bref, le seul moyen d'endiguer la perte - préoccupante - dans certains secteurs, des acquis sociaux.

Quatrième proposition : la lutte réelle contre ceux qui exploitent les "clandestins".

Il va de soi que la non-imposition d'un visa doit s'accompagner de mesures dissuasives et réellement appliquées à l'encontre des "négrriers" et des "marchands de sommeil", qu'ils soient employeurs, sous-traitants ou logeurs.

Telles sont les propositions. Elles ne doivent pas aboutir à la levée immédiate et générale de l'imposition d'un visa. Pays par pays, ou groupe de pays par groupe de pays, la mesure devrait être à tout le moins expérimentée.

Est-ce une proposition irréaliste ? L'utopie - absurde et tragique - n'est-elle pas au contraire celle qui consiste à croire que dans une forteresse communautaire, nous puissions encore avoir le souci de répartir - comme il se devrait - un peu mieux les richesses de ce monde ?

Notes

¹ Articles 9 et 17 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14.6.1985, signée le 19.6.1990.

² L'une des meilleures études a été publiée en néerlandais et en anglais par le *Nederlandse Juristen Blad* du 31.1.1991 (pp. 161 à 239).

³ *Amnesty international*, novembre 1990, doc. EUR 01.01.90.

⁴ Rapport du Conseil d'Etat des Pays-Bas, diffusé à La Haye le 8.4.1991, N° W 02.91.0018.

⁵ Résolution du 15.3.1990 du Parlement européen, sur base de la proposition de résolutions communes, B3-291 300 310 512/RC1.

CHAPITRE I

PHOTOGRAPHIE DU LABORATOIRE SCHENGEN

2. Le nouveau mur

Le nouveau mur vu de l'Allemagne unifiée*

Beat LEUTHARDT

*Juriste, correspondant en matière d'asile et des droits de l'homme
des quotidiens Tages Anzeiger, Berner Zeitung, Le Courier,
La Liberté, et de l'hebdomadaire Wochenzeitung, Zurich.*

Les systèmes d'information nationaux ont besoin de l'électronique non seulement pour mettre en mémoire des masses énormes de données sur les personnes, mais surtout pour obtenir ces données et établir des liens entre elles. C'est pourquoi, depuis les années quatre-vingt, trois domaines d'application sont en plein essor : les ordinateurs de repérage aux frontières extérieures de la CE, les installations techniques de surveillance, de préférence hors des zones construites, aux frontières terrestres, maritimes et fluviales, ainsi que les appareils mobiles de notification et d'interrogation destinés au contrôle des personnes à l'intérieur du pays.

Là aussi, l'Allemagne donne le ton. C'est d'Allemagne que parvient en outre la plupart des informations, données au compte-

* Ce texte est composé d'extraits du dernier ouvrage de Beat Leuthardt *Die Festung Europa der neunziger Jahre : Im elektronischen Spinnennetz gefangen* (La forteresse Europe des années 90 : Pris dans la toile d'araignée électronique), Rotpunktverlag, été 1993, 400 p.). Textes traduits de l'allemand par INTRASCO, Genève, et réunis par le CETIM.

gouttes sur la nouvelle haute technologie aux frontières allemandes, qui sont considérées depuis le 1^{er} janvier 1993 (CE 93) comme les frontières extérieures de la CE (avec l'Autriche, la Suisse, la Pologne et la Tchéquie).

Le recours à de nombreuses technologies de pointe permet encore d'accélérer la densification du réseau, comme l'expliquait le rapport Seiters présenté devant la commission de l'Intérieur du Bundestag en octobre 1992¹.

Le ministère allemand de l'Intérieur a mis en route certains projets destinés à servir son objectif principal, soit une « *surveillance plus efficace de la frontière terrestre* » :

- « *essais de caméras thermosensibles pour la surveillance nocturne de la frontière terrestre* » ;

- « *appareils de vision nocturne supplémentaires* » ;

- « *acquisition d'appareils mobiles de contrôle de documents d'identité* » ;

- « *mise en place de terminaux à tous les postes de la frontière germano-polonaise et germano-tchèque* » ;

- « *terminaux mobiles* ».

Grâce à toute cette technologie, les unités mobiles, composées de corps de police mixtes provenant des deux côtés de la frontière, pourront verrouiller la frontière terrestre. Seiters a même eu l'idée de mettre en service des bateaux rapides de conception nouvelle, afin de poursuivre les personnes cherchant à entrer dans le pays en traversant l'*Oder*, fleuve frontière relativement étroit qui sépare l'Allemagne de la Pologne.

Il n'y a là rien de surprenant car d'un côté, au cours de l'hiver 1992/93, des milieux politiques de droite et des cercles de travailleurs ont sans cesse fait pression en qualifiant la frontière orientale de l'Allemagne avec la Pologne et la Tchéquie de « *porte d'entrée de hordes sauvages dans l'Occident cultivé* » ; alors que d'un autre côté, les autorités allemandes chargées de poursuivre des personnes recherchées et de protéger les frontières, étaient et sont plus discrètes sur les installations centrales du réseau de recherche électronique (donc par exemple les installations informatiques du registre central des étrangers) que sur les « *installations aux frontières* » (donc les systèmes de contrôle des frontières) que tous les voyageurs peuvent voir.

Ainsi apprend-on aujourd'hui que *Siemens-Nixdorf* - l'un des trois grands en Europe à côté d'*IBM* et de *Digital/DEC* - est une fois de plus bien placé dans la course. Tandis qu'il s'est contenté de livrer le matériel (*hardware*) nécessaire à l'unité centrale du *Système d'information Schengen*, cette multinationale a eu le feu vert pour développer son nouveau système compact de terminaux aux frontières (*Grenzterminalsystem/GTS*) pour le gouvernement fédéral depuis 1983. Ce système a été testé en 1988 et 1989 sur la frontière germano-suisse au niveau du Rhin supérieur ; depuis lors, il est progressivement mis en exploitation. Ces équipements demanderont sans doute plus d'une décennie de travail.

L'application de mesures de contrôle s'étendant à tous les ports et les aéroports se révèle plus difficile. Le succès, ces dernières années, des offres de vacances des compagnies aériennes provoquent aujourd'hui déjà une surcharge des grands aéroports. Le contrôle minutieux de tous les « *ressortissants de pays tiers* », requis par Schengen, risquerait de provoquer « *l'effondrement du fonctionnement des aéroports et de la structure d'ensemble du transport aérien* », comme le craint, à juste titre le ministre de l'Intérieur allemand.

Le système aérien international se fondrait, selon les "experts" du renseignement, sur une « *durée de contrôle moyenne de 40 secondes par passager* », soit le double de la « *durée de contrôle* » en vigueur jusque là, qui était « *de 20 secondes en moyenne* ». La question que se posent les responsables de Schengen est la suivante : comment intensifier le contrôle aux frontières extérieures, si je ne dispose que de 20 secondes supplémentaires ? C'est pour cette raison que Seiters a annoncé la restructuration d'aéroports situés dans toute l'Europe occidentale et repoussé l'introduction du régime de contrôle SIS au 1^{er} décembre 1993².

Le projet prévoit l'aménagement des deux côtés : 13 bureaux de protection des frontières et 91 points de contrôle aux frontières, dont 12 aéroports internationaux, seront équipés du *GTS*. Dans les anciens *Länder* sont prévus (état en avril 1991) 58 ordinateurs géants, 120 stations fixes avec écran, 216 « *unités d'interrogation* » portables (une sorte de PC-Laptops en plus gros) et 83 imprimantes. Sur 54 points de passage aux frontières,

33 étaient déjà équipés en avril 1991. A la même époque, on n'en était qu'à l'évaluation des besoins dans les nouveaux *Länder* ; c'est pourquoi les chiffres manquent.

Dans le cadre du débat presque insupportable sur l'asile qui a eu lieu en automne 1992, le ministère fédéral de l'Intérieur a néanmoins annoncé vouloir installer le système de terminaux aux frontières (*GTZ*) « à titre de mesure immédiate aux postes-frontière de Zittau, Seifhennersdorf et Zinnwald », et le plus tôt possible également sur les autres parties de la frontière orientale avec la Pologne et la Tchéquie³.

De l'avis des autorités, les contrôles aux frontières extérieures pour lesquels le *GTS* a été développé sont délicats. Car ce qui est infligé chaque année à environ 400 000 demandeurs d'asile soumis aux contrôles du système d'information *AFIS* (*Automatisierte Fingerabdrucksystem/Système automatisé d'empreintes digitales* introduit en Suisse en 1988 déjà pour l'enregistrement des requérants d'asile) n'est de toute évidence pas dirigé contre ce milliard et plus de voyageurs qui passent chaque année officiellement une frontière allemande. C'est qu'eux ne font pas l'objet d'un soupçon global - car parmi eux se trouvent beaucoup de gens "honorables" qui doivent être traités avec des gants et surtout, dans la mesure du possible, ne rien percevoir de cette électronique destinée à la recherche.

Cette électronique de recherche doit être encore plus discrète vis-à-vis des voyageurs lorsque ces derniers ont la malchance de tomber dans des contrôles à l'improviste. Toutefois, pour l'année 1989 par exemple, c'est presque 20,5 millions de fois que des voyageurs ont dû se soumettre à une interrogation de l'ordinateur central allemand de recherche *INPOL* (système d'information de la police). Pour les touristes occidentaux privilégiés, cela est gênant. « *Personne n'aime attendre* », déclare avec compréhension *Siemens-Nixdorf*, « *c'est pourquoi les contrôles aux frontières doivent se dérouler rapidement, même pendant la période des vacances*⁴ ».

Ce sont là les nouveaux arguments avancés en faveur du développement du système de terminaux aux frontières de *Siemens*. Ce système « *accélère les contrôles policiers à la frontière dans l'intérêt des voyageurs et augmente ainsi*, dit-on

fièrement, *l'efficacité de l'activité de la police des frontières dans l'intérêt de la sécurité publique* ».

L'avantage est évident. Un conducteur ou une conductrice de voiture qui n'est pas enregistré-e dans l'ordinateur d'INPOL, peut appuyer sur l'accélérateur après quelques secondes d'arrêt à la frontière. Car, comme l'a déclaré en exultant le premier préposé à la protection des frontières d'Allemagne, Günter Krause : « *le temps de réponse du système, de l'entrée des données à l'obtention de la réponse sur l'écran, est inférieur à dix secondes*⁵ ».

En cas « *d'interrogation automatique par lecteur de papiers d'identité* », l'ordinateur donne le « *résultat du contrôle* » en moyenne « *dans les quatre secondes* ». Mais à condition d'arriver à la frontière avec l'un des nouveaux passeports ou cartes d'identité lisibles par les machines. Selon Krause, l'ancien Directeur de la protection des frontières de Coblenz, il y en avait déjà 45 millions pour la seule Allemagne en avril 1991 (13 millions de passeports, 32 millions de cartes d'identité). Du reste l'Espagne, la Grande-Bretagne et la Finlande connaissent déjà les papiers d'identité lisibles par la machine.

Est-ce là un nouvel agrément du voyage ? Ce qui paraît si favorable au consommateur est un pas de plus en direction de "l'homme de verre". Pour les étrangers dits *de pays tiers* qui ne proviennent pas des Etats européens privilégiés, le contrôle électronique à la frontière suppose encore un peu plus de tracasseries et cela permet au préposé à la frontière une mainmise rapide et minutieuse sur eux, les *non-communautaires*.

Car le système de terminaux aux frontières permet « *une liaison sans problème entre diverses applications informatiques, comme par exemple la liaison entre le système de recherche d'INPOL et le registre central des étrangers* », a déclaré Günter Krause lors de la session de *Siemens*. Outre le fichier exhaustif des étrangers, le système central d'information routière, *ZEVIS*, dans lequel sont stockées les données concernant l'ensemble des propriétaires de voiture, fait lui aussi partie de ce système d'interrogation en réseau.

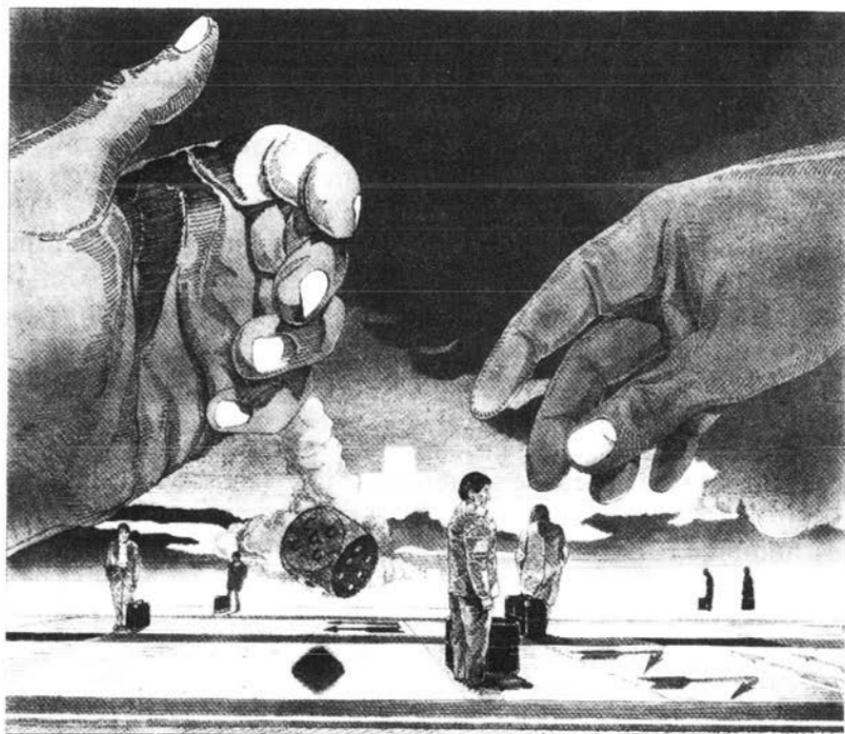
Il ne faut pas non plus sous-estimer la « *fonction supplémentaire GTS-Büro* » liée au nouveau système. Grâce à cette fonction, tous les textes standard sur formulaires se trouvent déjà en

mémoire et toutes les informations à porter sur le formulaire, telles que le nom et l'adresse, qui se répètent sans cesse, sont automatiquement intégrées. « Ainsi, jubile le bureaucrate Krause, disparaît une source fréquente d'erreurs, en particulier en cas de noms étrangers compliqués ». Les imprimés remplis sont mis en mémoire sur disque dur et peuvent être « appelés, modifiés ou complétés à tout moment jusqu'à ce qu'ils soient effacés ».

Peut-on dire qu'il s'agit là de la bureautique habituelle, qui caractérise toute moyenne entreprise ? Pas tout à fait. Car là aussi, il s'agit de mettre rapidement la main sur les indésirables. Krause affirme : « Les possibilités techniques des programmes du GTS-Büro peuvent être pleinement exploitées pour le traitement des demandes d'asile ».

C'est au responsable en chef du contrôle aux frontières de s'expliquer : le dépôt et le traitement d'une demande d'asile donnerait lieu à d'interminables paperasseries administratives. Outre les nombreux formulaires concernant la procédure d'asile elle-même, « il faut, dans presque tous les cas, prendre des mesures procédurales pénales en vue de la répression d'actes délictueux, relatifs la plupart du temps aux documents officiels, commis lors de l'entrée dans le pays. En outre, poursuit Krause, la loi sur les étrangers exige que soient prises des mesures contre les compagnies aériennes qui transportent des voyageurs étrangers ne possédant pas le visa requis, ce qui, de nouveau, entraîne la nécessité de remplir d'autres formulaires ». Face aux problèmes posés par les demandeurs d'asile, « le GTS-Büro est devenu une aide indispensable » a déclaré, élogieux, le directeur de la protection des frontières.

Son raisonnement aboutit à un cercle vicieux des plus simples : le visa obligatoire pour les deux-tiers des habitants du monde entier fait obstacle aux fuites et aux entrées directes, contraint à des tentatives d'entrée clandestines, entre autres au moyen de documents de voyage falsifiés, ce qui entraîne une criminalisation des personnes qui veulent entrer, ainsi que des compagnies aériennes, d'où des plaintes en chaîne à l'aide de l'informatique la plus moderne, ce qui augmente les coûts généraux et présente de nouveaux désagréments pour les victimes et les personnes concernées. La spirale de la violence structurelle tourne de plus en plus vite, comme une toupie.



Hannes Binder.

Notes

¹ *Etat des mesures d'application de l'accord de Schengen*, rapport du ministère de l'Intérieur du 29.10.1992.

² Rapport Seiters, *op. cit.* note¹.

³ *Idem.*

⁴ Tiré de : *Zügige und erfolgreiche grenzpolizeiliche Arbeit mit dem Grenzterminalsysteem (GTS)*, Informationsschrift der Siemens-Nixdorf, Vertrieb Sicherheitsbehörden, Paderborn et Munich, 1991.

⁵ Voir à ce sujet la publication du Symposium *Siemens-Nixdorf* (Munich). L'avenir du traitement des données par la police dans une Europe unie, suite au Symposium de Dresde du 15-17.4.1991.

Le nouveau mur : les enjeux pour le Sud de l'Europe : Italie, Espagne, Grèce*

Luciano ARDESI

Ligue internationale pour les droits et la libération des peuples, Rome.

Dans l'histoire de la civilisation occidentale, le bassin méditerranéen représente un lieu de rencontres et d'échanges. Cette image demeure vivante aujourd'hui, malgré les énormes contradictions que l'on observe sur ses bords. Il suffit de penser aux conflits (Palestine, Chypre, ex-Yougoslavie), aux mouvements sociaux, politiques et religieux du Maghreb et enfin, aux barrières élevées contre les "nouvelles invasions" qui séparent les rives septentrionale et méridionale du bassin.

Depuis quelques années, l'Europe a repris à son seul avantage, l'idée de la Méditerranée comme lieu d'une politique de pacification des conflits et d'endiguement des tensions. Ce nouveau concept ne laisse plus de place à un échange réciproque, à une coopération fructueuse ou à la recherche d'un équilibre commun. C'est donc l'Europe et par conséquent une seule frange du bassin, qui mène la barque en Méditerranée. L'un des aspects qui

* Texte traduit de l'italien par INTRASCO, Genève

illustrent le mieux cette politique européenne sont les mesures prises à l'égard des flux migratoires et en particulier de ceux qui se produisent dans le Sud de l'Europe (Espagne, Italie, Grèce).

Récemment encore, les pays du Sud de l'Europe (ou si l'on préfère, de la rive septentrionale du bassin méditerranéen), tels que l'Espagne, l'Italie, la Yougoslavie, la Grèce et la Turquie (on pourrait également ajouter à cette liste le Portugal) constituaient les plus grands réservoirs de main d'oeuvre du centre et du Nord de l'Europe. Cette situation a rapidement changé avec, d'une part, l'accroissement des flux migratoires en provenance de, ou à travers, les pays du Maghreb et, d'autre part, avec le changement partiel de direction de ces courants vers trois pays du Sud de l'Europe : l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Le nouvel équilibre méditerranéen est le résultat de causes externes mais aussi de l'apparition, dans les trois pays que nous allons examiner, de phénomènes nouveaux.

L'Espagne et l'Italie connaissent une longue tradition d'émigration. Dans le cas de l'Espagne, cette tradition remonte à son lointain passé de puissance coloniale. Dans celui de l'Italie, elle est apparue avec le déséquilibre qui a suivi l'unification (1860) et qui s'est développé surtout depuis la première guerre mondiale. En ce qui concerne la Grèce, le phénomène date de la deuxième guerre mondiale. Dans ces trois pays, l'inversion des flux migratoires s'est produite au début des années soixante-dix avec la fermeture des frontières des pays du centre et du Nord de l'Europe (1973-1974) provoquée par la crise économique mondiale. Il faut cependant rappeler que l'Europe méridionale était touchée par les migrations internationales bien avant les années soixante-dix mais qu'à cette époque, les pays en question n'étaient que des lieux de passage. En outre, il y subsiste encore ces dernières années une émigration, même si à présent elle est ralentie et concerne surtout certaines régions spécifiques comme la Galicie en Espagne, le *Mezzogiorno* en Italie et la Macédoine en Grèce. La diminution progressive de l'émigration dans ces pays est liée au relatif développement économique qu'ils ont connu et à l'augmentation du niveau de vie qui en découle, à la baisse de la pression démographique et, dans le cas de l'Espagne et de la Grèce, au retour à la démocratie.

Le fait que ces pays aient été pendant longtemps et sont encore aujourd'hui des régions d'émigration a contribué à créer une image profondément enracinée dans la mémoire collective de leur population, qui a conditionné leur attitude vis-à-vis de l'immigration. Cela explique également le retard notable avec lequel l'opinion publique et les institutions de ces pays ont pris conscience du nouveau phénomène, ainsi que l'émergence d'une forte contradiction entre ce qu'elles réclament pour leurs milliers de concitoyens émigrés à l'étranger et le sort qu'elles réservent aux travailleurs originaires du tiers-monde et des pays d'Europe de l'Est.

Ce retard s'explique également par l'emplacement et la configuration géographiques de ces pays, largement ouverts sur la Méditerranée. Leur économie repose en grande partie sur le tourisme et c'est la raison pour laquelle ils pratiquent une politique de portes ouvertes et facilitent l'accès à leur territoire. Jusque dans les années quatre-vingt, le problème des contrôles aux frontières ne se posait pas car on ne voulait pas créer d'impression nuisible à l'industrie florissante du tourisme.

De ce fait, les immigrations ont commencé en l'absence d'un cadre normatif et administratif. Exemple typique de ce phénomène : le fait qu'en l'Italie la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers était, jusqu'en 1989, calquée sur une loi de 1931 établie par le régime fasciste et motivée par des préoccupations policières à l'égard des opposants au régime. Même en ce qui concerne les réfugiés, l'Italie fut le dernier pays de la Communauté européenne à abolir la réserve géographique à la convention de Genève de 1951, qui n'accordait le droit d'asile qu'aux citoyens originaires d'Europe de l'Est.

Si en l'absence d'un cadre normatif, l'immigration s'est faite de façon clandestine et illégale ce n'est pas tant à cause des modalités d'entrée, très libérales pour les raisons liées au tourisme mentionnées plus haut, qu'à cause de l'absence totale de législation régissant le travail des étrangers. Au départ, la politique d'expulsion était peu définie et favorisait donc l'entrée d'immigrants dans cette région de l'Europe. En fait, étant donné que les risques d'expulsion ou de sanction étaient mineurs par rapport aux chances d'échapper aux contrôles, un nombre croissant d'immigrants ont choisi de s'établir dans ces pays.

En outre, il faut souligner que le développement d'un vaste réseau de travail au noir permet une croissance encore plus forte. Cela est particulièrement vrai dans ces trois pays où l'économie parallèle est très développée et où le fait que les émigrés travaillent est considéré par la loi comme totalement illégal. Or, c'est précisément dans ce secteur de l'économie parallèle que la main d'oeuvre étrangère clandestine a pu s'intégrer très facilement. Du reste, les structures de recrutement du travail au noir dans ces pays se sont rapidement reconverties pour accueillir les nouveaux venus.

Dans une première phase, jusqu'à la fin des années septante, la réponse des pays face aux flux migratoires a été autonome et individuelle. Les premières normes organiques remontent en général au milieu des années quatre-vingt.

En Espagne, l'entrée et le séjour des étrangers sont réglementés par la loi de février 1974 qui considère tous les étrangers comme des résidents "temporaires", à moins qu'ils ne jouissent d'un permis de séjour d'une durée maximale d'un an (renouvelable). Le travail des étrangers est régi par la loi de janvier 1968. Celle-ci néanmoins, n'est pas adaptée aux proportions que le phénomène allait acquérir quelques années plus tard. Le principal souci était alors de maintenir des rapports privilégiés avec certaines communautés (lois de décembre 1969 et novembre 1980 concernant les Latino-américains, les Philippines et les Guinéens) pour qui il était plus facile d'obtenir la citoyenneté (2 ans de résidence au lieu de 10 ans pour les autres).

C'est la loi d'août 1985, très critiquée par les associations de solidarité, qui constitue la première tentative d'endiguer les migrations. Cette loi vise à expulser les étrangers en situation irrégulière (certaines estimations avancent le chiffre de 350 000) au moyen de mesures discrétionnaires où ne sont pas nécessairement mentionnés les motifs spécifiques de l'expulsion et contre lesquelles on ne peut entreprendre aucun recours en justice. Légèrement antérieure à cela, la loi de mars 1984, relative au droit d'asile, établit une distinction entre la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi du droit d'asile. Les procédures administratives particulièrement longues ont, là encore, favorisé la multiplication des travailleurs clandestins.

En Italie, une circulaire datant de décembre 1963 impose le visa d'entrée pour motifs de travail et, parallèlement, refuse le permis de travail aux étrangers qui se trouvent déjà dans le pays. Cette disposition devient ainsi une sorte de machine à fabriquer des travailleurs clandestins et il faudra attendre décembre 1986 pour qu'apparaisse la première loi relative aux travailleurs étrangers. Cette loi se borne toutefois à régulariser au moyen d'un acte de régularisation, la situation des clandestins, sans aborder les problèmes de fond. A partir de cette date et parce qu'elle refusait de faire face au problème des travailleurs étrangers avec réalisme, l'Italie s'est vue obligée d'avoir constamment recours à des actes de régularisation.

A l'encontre de l'Espagne et de l'Italie, la Grèce adopte la première loi relative au travail des étrangers à la fin du mois de février 1983, alors que le phénomène est encore assez limité. Les autorisations sont octroyées de façon discrétionnaire, en nombre limité et par conséquent ne peuvent empêcher l'existence de travail illégal.

Cette situation donne lieu à deux phénomènes. Le premier est l'apparition de manifestations d'intolérance et de racisme dans des sociétés qui par ailleurs ne sont pas étrangères à ce type de démonstrations ; c'est le cas par exemple du préjugé contre les gens du Sud dans l'Italie de l'après-guerre. En 1984, la responsabilité de certains commandants grecs qui abandonnent en mer les clandestins embarqués illégalement, défraie la chronique internationale. En Italie, au cours de la dernière décennie, le racisme, sans être encore un phénomène de masse commence à faire ses premières victimes.

Le deuxième phénomène est la prise de conscience de la part des responsables politiques et administratifs du fait que les flux migratoires non seulement ne cessent pas, mais qu'ils semblent même s'accroître. On entre alors dans un cercle vicieux d'expulsions et d'actes de régularisation qui ne tiennent compte que de la réalité présente et pas de l'avenir. Cela conduit à la création de nouveaux clandestins et par voie de conséquence, à de nouvelles vagues d'expulsions.

Après la chute du mur de Berlin, ces trois pays ainsi que le Portugal subissent une pression accrue de la part des autres Etats

membres de la Communauté européenne. L'échéance, qui alors semblait certaine, de la libre circulation des personnes à partir de 1993, accélère l'entrée de l'Europe méridionale dans l'espace des accords de Schengen : en 1990 pour l'Italie, en 1991 pour l'Espagne et en 1992 pour la Grèce. Depuis le début de la décennie, les politiques de ces pays s'adaptent aux directives de Schengen sans pour autant répondre totalement à leurs objectifs.

L'Espagne est la région du Sud de l'Europe la plus proche de l'Afrique. D'ailleurs, Tarifa, la porte d'entrée de l'Europe, n'est qu'à 14 km des côtes marocaines et africaines. A la fin des années quatre-vingt, les *pateras*, embarcations pouvant atteindre 8 mètres de long et dépourvues de quille, commencent à traverser le détroit en suivant l'itinéraire Tanger-Tarifa. Déjà, à partir de mars 1989 les autorités espagnoles augmentent les expulsions de ceux qui n'ont pas les moyens économiques suffisants pour vivre dans le pays. Toutefois le tournant s'opère en mai 1991 lorsque la Communauté européenne impose le visa d'entrée à tous les Maghrébins. Le nombre de refoulements et d'expulsions augmente. Les embarcations tentent d'emprunter de nouveaux itinéraires (Nador-Almeria, 180 km) plus longs, moins surveillés mais plus dangereux. Les *pateras* devenant presque l'unique moyen d'entrer clandestinement, le prix que paient les passagers monte en flèche et un trafic peu scrupuleux se crée. On calcule que le nombre des victimes de naufrages et d'abandons en mer se chiffre, de 1987 à nos jours, à environ un millier de personnes.

Parallèlement à la mesure répressive, on promulgue une nouvelle loi relative aux détenteurs d'une pièce d'identité et d'un contrat de travail. Environ 85 000 travailleurs ont été ainsi régularisés à partir de décembre 1991 avec, parmi eux, plus de 6 000 réfugiés dont le statut n'avait pas été reconnu mais qui étaient restés illégalement dans le pays. Toutefois, pendant ce temps le ministère des Affaires sociales suspend, à partir de mai 1991, l'assistance médicale aux requérants d'asile en provenance des pays de l'Est qui attendent l'obtention du statut de réfugiés. L'année suivante, le ministère de la Justice crée des mesures visant à expulser les étrangers incarcérés. Si la présence de travailleurs du tiers-monde ne semble pas diminuer, c'est aussi parce que l'Espagne, à l'occasion du 500^e anniversaire de la

“découverte” de l’Amérique, a besoin de bras pour achever les travaux de L’Exposition universelle de Séville et des Jeux Olympiques de Barcelone. Les demandes de requérants d’asile sont cependant rejetées dans 96% des cas. Pour endiguer par la suite les flux migratoires, l’Espagne cherche à établir un compromis avec le Maroc. En février 1992, le gouvernement de Rabat accepte que soient rapatriés les Marocains entrés illégalement en Espagne ainsi que ceux qui y ont transité. L’accord ne sera appliqué par Rabat qu’à partir du mois d’août avec le renforcement de la surveillance le long des côtes marocaines et l’acceptation des premiers refoulés d’Espagne. Peu après, en octobre de la même année, l’Espagne et le Maroc signent un accord sur des contingents préétablis de main d’oeuvre saisonnière. Pratiquement au même moment, le Parlement européen octroie au Maroc les crédits qui lui avaient été refusés en janvier à cause des violations continuelles commises contre les droits de l’homme.

En Italie, l’entrée et le séjour des étrangers est réglementé organiquement pour la première fois avec la loi de février 1990. Cette loi rassemble du reste des dispositions différentes les unes des autres et en apparence contradictoires. L’élément positif est sans aucun doute l’élimination de la réserve géographique envers les requérants d’asile. Mais cette loi est immédiatement mise à l’épreuve et connaît un échec retentissant avec l’exode vers l’Italie des réfugiés albanais. Au cours des premières vagues (juillet 1990), on octroie assez facilement le statut de réfugié. Puis, en février-mars 1991, lors du premier exode massif, seulement 3% des 18 000 requérants d’asile (sur 24 000 entrés dans le pays) voient leur demande acceptée. En juin, puis en juillet, de nombreux *boat-people* reçoivent l’interdiction de débarquer sur les côtes italiennes et au mois d’août, les autorités organisent l’expulsion en masse de plus de 21 000 Albanais. Outre les conditions dans lesquelles ces refoulements ont été effectués, événement retransmis par les télévisions du monde entier, il faut souligner qu’à partir de cette date, la marine militaire italienne patrouille en permanence dans l’Adriatique afin d’empêcher que des *boat-people* ne débarquent, même si par la suite la présence de cette marine sera justifiée par le durcissement de la crise dans l’ex-Yougoslavie. C’est précisément à cause de cette crise que la

loi s'est immédiatement accompagnée de nouvelles exceptions. On a par exemple, délivré un permis de séjour temporaire *pour raisons humanitaires* (concept totalement nouveau et précisé par aucune norme) aux Yougoslaves, à condition qu'ils ne présentent pas de demande de droit d'asile et l'on a délivré un permis analogue mais pour raison de *guerre civile* aux Yougoslaves appartenant à la minorité italienne.

En ce qui concerne le droit d'asile, la nouvelle loi a réduit *de facto* les reconnaissances grâce, entre autres, à des procédures hâtives pour l'examen des demandes et à l'impossibilité de fait d'aider les requérants d'asile à la frontière. Cela n'est pas surprenant si l'on pense que le reste de la loi est conçu en fonction du nombre d'entrées de travailleurs étrangers prévues. Cela a donné lieu à la création en chaîne de mesures administratives qui, à différents égards, se sont servies d'instruments juridiques pour accroître le nombre des refoulements et des expulsions. C'est sur ces aspects que porte la mobilisation des associations de solidarité, même si les victoires des partis régionalistes et racistes de l'Italie du Nord lors des récentes élections administratives (20 juillet 1993) ne leur facilitent pas la tâche.

Les crises albanaise et yougoslave constituent également un tournant pour la Grèce : entre la fin de 1990 et le début de 1991, les contrôles aux frontières exercés par l'armée ont été progressivement renforcés ; des personnes ont trouvé la mort à la suite de coups de feu. Les Albanais appartenant à la minorité grecque ont reçu un permis de séjour. Quant aux autres, ils n'ont pas obtenu le droit d'asile et l'on a mis en place des mesures de dissuasion.

La loi de décembre 1991 prévoit des peines de prison pour les personnes entrées illégalement en Grèce et renforce les possibilités d'expulsion dans des délais si brefs qu'il est pratiquement impossible d'intenter un recours. En outre, les personnes passibles d'expulsion sont incarcérées pour de longues périodes dans des conditions particulièrement pénibles. L'administration publique n'assiste plus les étrangers en situation irrégulière et ce, même pour des raisons de santé. Des peines sont prévues pour ceux qui emploient de la main d'oeuvre sans permis de travail et pour ceux qui facilitent les séjours clandestins.

La même loi stipule que les requérants d'asile qui ne viennent pas directement des pays où leur vie est menacée, ne peuvent bénéficier du droit d'asile. De plus, le fait que les interrogatoires aient lieu aux frontières, ne permet pas aux associations de solidarité de venir en aide aux requérants.

L'examen rapide des politiques de ces trois pays d'Europe méridionale envers les émigrés et les réfugiés mérite quelques commentaires de caractère général.

Dans ces pays, deux réalités continuent de coexister. Ce sont des terres d'immigration puisque leurs citoyens vivent à l'étranger, et cependant ils vivent l'immigration en faisant violence à leur propre histoire, considérant ce nouveau phénomène comme s'il leur était totalement étranger. Cette contradiction se retrouve dans l'ensemble de la société civile et particulièrement chez les syndicats dont le rôle traditionnel a été de défendre leurs propres concitoyens émigrés à l'étranger.

La façon dont cette région a été confrontée à l'immigration et l'époque à laquelle elle l'a été, n'ont pas favorisé l'accueil des étrangers. Tout d'abord, comme on l'a vu, il y a une phase complètement illégale puis, au début de la décennie quatre-vingt-dix, les mesures de régularisation ont été accompagnées d'une politique d'expulsion. L'intégration des travailleurs connaît par conséquent un retard grave du point de vue des lois comme du point de vue des structures. Il n'est pas difficile de s'imaginer que cela alimentera des tensions sociales qui à leur tour, justifieront des mesures encore plus strictes.

Il est probable que l'on s'achemine vers une spirale sans fin. D'une part, le nombre des régions qui ont poussé des centaines de milliers d'immigrants à abandonner leur pays n'a pas diminué, d'autre part, il est évident que malgré des normes répressives mises en place et une surveillance accrue aux frontières, l'Espagne, l'Italie et la Grèce ne sont pas en mesure de contrôler complètement les flux migratoires. Le risque existe donc de voir s'installer dans la CE un système de libre circulation des personnes à deux vitesses, avec les pays du Sud jouant le rôle de *pays peu sûrs*.

D'après les directives communautaires et les accords intergouvernementaux (*TREVI, Schengen*), la politique d'expulsion

que ces trois pays sont obligés d'appliquer, s'adresse plus particulièrement aux pays avec lesquels ils entretiennent les liens historiques, sociaux et culturels les plus étroits. Ainsi en va-t-il des relations de l'Espagne avec le Maroc, de l'Italie avec la Tunisie et de la Grèce avec les Balkans. Il est encore difficile d'évaluer avec précision les conséquences de ces politiques sur le plan des rapports sociaux, plutôt que diplomatiques.

Il est vrai que ce sont précisément ces pays et leurs citoyens qui font l'objet de mesures répressives et les conséquences des expulsions et de la fermeture des frontières s'y feront directement ressentir. Dans ces conditions, les compensations financières (voir l'accord CE-Maroc) risquent d'être totalement inefficaces.

D'autre part, dans ces trois pays, des phénomènes inquiétants menacent la démocratie. On a recours à l'armée pour défendre le territoire comme si, après l'effondrement du communisme, les immigrés étaient les nouveaux ennemis à combattre. Malgré cela, on ne pourra éviter l'arrivée de nouvelles vagues d'immigrés, c'est pourquoi la nécessité de nouvelles expulsions accordera aux forces de police un pouvoir discrétionnaire toujours plus grand. Les droits de tous les citoyens et pas seulement des étrangers seront moins bien protégés. Déjà, le principe universel de la libre circulation, invoqué à tant de reprises contre les régimes totalitaires de l'Est, est aujourd'hui soumis à un si grand nombre de conditions qu'on l'a rayé de la liste des droits fondamentaux de la personne humaine. Toutes les institutions parlent à présent de *permis temporaire*.

CHAPITRE I

PHOTOGRAPHIE DU LABORATOIRE SCHENGEN

3. Schengen et les droits fondamentaux

Le SIS et les libertés fondamentales : les nouveaux ennemis*

Beat LEUTHARDT

*Juriste, correspondant en matière d'asile
et des droits de l'homme des quotidiens Tages Anzeiger,
Berner Zeitung, Le Courrier, La Liberté,
et de l'hebdomadaire Wochenzeitung, Zurich.*

Vers le milieu des années soixante-dix, alors que les ministres de l'Intérieur et de la Justice des pays du groupe *TREVI* commençaient à coordonner et à perfectionner leurs systèmes de sécurité, la principale menace qui planait sur l'Europe était constituée par ceux que l'on appelait les terroristes. Dix ans plus tard, lorsque le groupe de Schengen¹, institué dans le cadre de la Communauté européenne, se mit au travail, l'exclusion des réfugiés avait pris une ampleur considérable. Et vingt ans plus tard, au milieu des années quatre-vingt-dix, quand les deux organes de haut rang exploiteront, peut-être conjointement, le *Système euro-*

* Ce texte est extrait du dernier ouvrage de Beat Leuthardt *Die Festung Europa der neunziger Jahre : Im elektronischen Spinnennetz gefangen*, Rotpunktverlag, Zurich, été 1993, 400 p. Traduit de l'allemand par INTRASCO, Genève.

péen d'information qu'ils ont planifié, la lutte contre les réfugiés et les immigrants illégaux sera sans aucun doute leur principal objectif.

Pour les autorités, les réfugiés présentent un grand avantage : ils permettent d'expérimenter de nouvelles méthodes d'investigation et de surveillance, sans qu'aucun groupe de pression influent ne cherche à s'y opposer.

Mais les instruments dont disposent les autorités policières et les responsables en matière de réfugiés leur permettent d'aller bien au-delà d'une "simple" intimidation des ressortissants non européens considérés comme "indésirables" : en effet, une fois les nouvelles techniques et stratégies mises en place, les enquêteurs vont avoir de plus en plus souvent les Européens et Européennes marginalisés - par exemple les drogués, les chômeurs, les sans-abri ou les prostituées - dans le collimateur. Certes, ils ne les expulseront pas, mais, comme dans tout Etat policier unitaire, ils investiront des millions pour tenter de cerner de manière systématique les "marginaux" - et de les discipliner.

La collecte de données à titre préventif constitue l'une des caractéristiques de ce développement. Ainsi dans le milieu de la drogue, par exemple, les autorités - sous la direction du Conseil de l'Europe - rassemblent, par le biais de grandes "études", d'innombrables données, en partie personnelles, dont l'utilisation est loin d'être claire. Or, l'exploitation de ces données par les investigateurs risque de générer un auto-dynamisme : un nombre croissant d'agents travaillant dans un esprit de compétitivité vont opérer avec des renseignements recueillis arbitrairement et interconnectés.

La manière dont ces présomptions sont parfois recueillies laisse songeur : à Francfort, par exemple, en 1992, des fonctionnaires ont effectué dans le quartier de la gare une « *étude signalétique sur des jeunes de 14 ans vêtus de vestes en cuir et choisis au hasard* ». Les écologistes ont protesté contre ces *recherches par quadrillage*, arguant que le prix à payer pour d'éventuelles découvertes était trop élevé².

En automne 1990 déjà, des jeunes avaient été photographiés à leur insu dans les environs de la gare de Francfort. Leurs noms avaient ensuite été enregistrés, sans que le moindre soupçon

d'infraction ne pèse sur eux. Les photos ont été classées dans des dossiers de recherches³.

Le contrôle individuel de personnes à l'intérieur du pays devrait un jour venir remplacer le contrôle formalisé effectué aux frontières. Les fonctionnaires allemands ont démontré - dans la zone de frontière germano-hollandaise utilisée par le groupe de Schengen comme test de l'ouverture des frontières entre les Pays-Bas et l'Allemagne - comment le *contrôle individuel des personnes* pourrait être envisagé : ils procédaient simplement par sondage. Dans le flot continu d'arrivants, ils choisissaient délibérément des femmes qui avaient l'air fatiguées et surmenées. Les gardes-frontières cherchaient les indices d'un avortement, acte autorisé par la loi hollandaise, mais interdit en Allemagne. A cette fin, ils obligeaient ces femmes à se rendre à l'hôpital et à se faire examiner par un médecin⁴.

Ce contrôle de l'avortement, qui criminalise cet acte, laisse présager ce à quoi doivent s'attendre, dès aujourd'hui et plus encore à l'avenir, les habitants d'Europe de l'Ouest se trouvant en situation précaire. Ces femmes ont ainsi pu constater l'influence qu'avait l'accord d'application de Schengen signé le 19 juin 1990 sur la vie réelle. *Schengen* a normalisé les contrôles sur base de présomptions. Les suspects-types des fonctionnaires servent désormais de critères ; les *contrôles visuels d'ensemble* peuvent conduire n'importe où et à n'importe quel moment à la criminalisation.

Toute personne qui ne correspond pas au type moyen court le risque croissant d'être soumis à des formes raffinées de répression. Ne correspondent par exemple pas au type moyen :

- les personnes qui ont la peau foncée d'un réfugié ;
- celles qui parlent un mauvais allemand comme un étranger ou une étrangère ;
- celles qui semblent malades du SIDA ;
- celles qui ont l'air fatiguées ou psychologiquement affaiblies, en particulier les chômeurs-ses ;
- les sans-abri ;
- les femmes dont le visage reflète l'exploitation.

Ce seront là les cibles des nouveaux contrôles civils à l'intérieur du pays.

Mais rien n'est mis en oeuvre pour remédier à la situation précaire de ceux et celles dont on fait des suspects. Au contraire : les autorités municipales ont laissé mourir des sans-abri, des femmes, des hommes et des adolescents, exposés des nuits entières au froid glacial de l'hiver - c'est en effet ce qui est arrivé à Francfort au cours de l'hiver 1992/93. Alors que la température extérieure descendait à moins 10 degrés, et que les seuls endroits chauffés où les sans-abri auraient pu trouver refuge étaient les bouches de métro et les stations du *RER*, les autorités ont ordonné d'en fermer l'accès. Un pasteur de Francfort s'occupant des sans-abri a qualifié l'attitude de la ville de « *politique d'épuration*⁵ ».

Cette politique d'exclusion a également fait des morts parmi les drogués de Zurich et de Francfort. Un haut fonctionnaire du commissariat des stupéfiants de Zurich a même admis publiquement qu'en fermant le *Platzspitz*, plaque tournante de la drogue à Zurich, il fallait s'attendre « *pendant un certain temps à un taux de mortalité plus élevé parmi les drogués*⁶ ».

La même mentalité conduit les autorités à refouler les requérants d'asile qui se présentent dans les *centres d'enregistrement* (centres d'accueil) suisses de Kreuzlingen ou de Bâle. Les autorités fédérales, qui prétextent un manque de lits, se justifient en disant : « *ils ont voyagé pendant 10 jours et 10 nuits, ils peuvent bien attendre encore un peu.* » Elles ne se soucient guère du froid automnal ou hivernal⁷. Si aucun des réfugiés que l'on a refusé d'héberger n'est mort de froid à ce jour, c'est uniquement grâce à l'aide de personnes et d'organisations privées.

Le slogan populaire d'*ouverture des frontières* et de *libre circulation des personnes* est fallacieux en ce sens qu'il fait croire aux quelque 340 millions d'individus que compte la Communauté que l'Europe occidentale est désormais une sorte de grande famille sans frontières. En réalité, le libre va-et-vient ne vaut que pour le type idéal, économiquement actif ; l'individu communautaire moyen, justement, que l'on pourrait définir comme suit : mâle, dans la force de l'âge, soit entre 25 et 45 ans, physiquement sain, travailleur et si possible apolitique.

En 1988 déjà, le ministre de la Justice néerlandaise de l'époque, S. Korthals Altes, déclarait que le *Système d'information Schengen*

était un « *complément indispensable de l'ouverture des frontières* ». Les milieux policiers et ministériels ne cessent d'ailleurs de répéter que pour *compenser* l'élimination de l'instrument d'investigation que sont les frontières, il faudra recourir à l'ordinateur géant. Car c'est précisément la suppression de la plupart des frontières intracommunautaires qui donne sa légitimité au SIS.

En réalité, les barrières encore existantes à ce jour n'ont pas une grande efficacité en ce qui concerne les enquêtes. Et aucune preuve n'est venue étayer la thèse selon laquelle l'Europe risquerait de devenir un *repère de criminels*, si la suppression des frontières intérieures n'était pas compensée par de nouveaux mandats de recherche. Or, le SIS permet aujourd'hui aux ministères d'appliquer de nouvelles mesures de contrôle et de surveillance. Il s'agit de faire accepter la recherche assistée par ordinateur. Bien que l'électronique et les techniques d'investigation viennent remplacer les enquêteurs actuellement en service, on continue de promouvoir l'aspect technique des recherches, sans pour autant réduire le nombre de postes existants.

L'utilisation du SIS va donc s'amplifier. Cela signifie d'une part une intensification de la surveillance aux frontières extérieures de l'espace Schengen et d'autre part une multiplication des contrôles individualisés à l'intérieur des Etats du groupe Schengen. Il est ainsi prévu que sur 10 personnes dont les données auront été enregistrées, 4 seront des ressortissants d'un Etat du groupe de Schengen et 6 des citoyens et citoyennes de pays tiers comme la Suisse et les autres pays de la Communauté.

Les capacités relativement grandes du SIS et l'accès rapide à l'information - d'après les prescriptions moins de cinq secondes doivent suffire à comparer les données recueillies lors d'un contrôle d'identité⁸ - devraient inmanquablement conduire à l'établissement d'un réseau de contrôle très dense comprenant tout l'espace Schengen.

Alors que l'on sait parfaitement comment les données personnelles sont recueillies aux frontières extérieures (frontière terrestre, ports et aéroports), on ignore presque tout de l'acquisition et du traitement des données à l'intérieur des Etats du groupe de Schengen. Des militants de groupements pour la protection des

données et des "autonomes", notamment aux Pays-Bas, mettent instamment en garde, non sans raison, contre le nouveau devoir d'identification⁹. En vertu de cette obligation, toute personne doit présenter, où qu'elle se trouve et à n'importe quel moment, son nouveau document d'identité communautaire codé.

La mise en oeuvre du SIS justifie à la fois cette pratique et l'obligation, introduite récemment, pour les voyageurs de déclarer leur identité dans les hôtels, ce qui a par ailleurs contraint l'Allemagne à adapter sa législation. Il faut admettre que l'on ignore tout des dispositions et de l'application des nouveaux contrôles d'identité. Les informations concernant les mesures annoncées antérieurement par les ministres communautaires du groupe *TREVI* sont d'ailleurs tout aussi rares.

Dès lors, la suppression des contrôles aux frontières intra-communautaires conduit à une multiplication des contrôles individualisés sur le territoire de chacun des Etats du groupe de Schengen. Selon *TREVI*, cela implique que les fonctionnaires retirés des frontières intracommunautaires soient recyclés pour être réaffectés comme enquêteurs civils à l'intérieur du pays. Même le rapport détaillé de Seiters ne parle que d'une mutation, aux frontières extérieures, de plus de 500 « *policiers des organisations internes* » ; il ne mentionne aucune enquête civile.

Suite à cette évolution, axée sur le SIS, la *présomption d'innocence* de tout citoyen et citoyenne est inversée. Alors que les patrouilles de police devaient jusqu'ici avoir une bonne raison de contrôler l'identité d'un passant ou d'une passante, il semblerait que grâce à la méthode de Schengen, tout le monde soit désormais fondamentalement suspect. Selon cette nouvelle logique du renseignement, seul un interrogatoire se soldant par un résultat négatif confirmé par le *Système d'information Schengen* (désignation officielle : « *rien à signaler* ») lave la personne contrôlée de tout soupçon. Provisoirement du moins.

Dans l'accord d'application de Schengen, un chapitre entier, très exhaustif, est consacré uniquement à la protection des données. Les responsables de Schengen ne manquent pas de s'en vanter. « *L'élaboration du SIS apporte une amélioration et une harmonisation de la protection des données en Europe* », déclarait ainsi Rudolf Seiters. « *Grâce en particulier aux initiatives*

allemandes, des directives portant sur une large protection des données » ont été incluses dans l'Accord¹⁰.

En réalité, cette "protection" ne sert pratiquement à rien pour les victimes des fouineurs. Thilo Weichert par exemple, collaborateur du délégué à la protection des données de Basse-Saxe à Hanovre et ancien avocat à Fribourg en Brisgau, explique que les possibilités illimitées d'enregistrement et de traitement des données selon le mode *SIS* sont telles que les directives constituent des « obstacles trop insignifiants pour éviter des atteintes aux droits de la personne des citoyens et des citoyennes ». Le fait, en particulier, que les personnes concernées n'aient pas accès à leurs propres données, lorsqu'il y a surveillance secrète, conduit Weichert à parler d'une insuffisance de la réglementation de la protection des données¹¹.

Enfin, le groupe de Schengen prévoit d'utiliser ses géants informatiques superpuissants dans un autre but, très pragmatique, qui n'implique aucun contrôle policier direct : l'examen du visa des personnes souhaitant entrer dans le pays.

Cette fonction du *Système d'information Schengen* laisse très songeur, en particulier si on la considère dans l'optique de la protection des données et des droits de la personne. En effet, elle n'a pas un caractère de renseignement, mais bien de contrôle et de surveillance. Le *SIS* inverse le processus d'admission dans un pays : une autorisation d'entrée émise sous réserve d'une quelconque interdiction, devient une interdiction d'entrée émise sous réserve d'une quelconque autorisation. L'obligation de visa constitue ainsi un complément idéal de l'investigation et des soupçons à l'égard des individus. En effet, si l'obligation de présenter un visa s'adressait jusqu'alors à un groupe restreint de pays d'origine, considérés comme étant en crise, le groupe de Schengen a établi une interdiction d'entrée généralisée. Sa liste de pays soumis au visa compte désormais 120 Etats tiers, allant de l'Afghanistan au Zimbabwe.

Mis à part l'Europe occidentale et quelques pays alliés comme les USA, le monde entier est contenu dans cette liste. Mais celle-ci devrait encore s'allonger. Les citoyens du monde entier, ou presque, seront donc considérés comme fondamentalement suspects. Ils ne pourront se libérer de ce soupçon de

principe et entrer en Europe occidentale que s'ils en obtiennent l'autorisation.

Dans cette nouvelle conception du système, le SIS joue un rôle additionnel déterminant. Car au lieu d'y enregistrer les interdictions d'entrée des individus, on y introduit justement les autorisations d'entrée à l'égard d'individus précis accordées sur la base d'un visa établi à l'étranger. Un simple tampon-visa inimitable, fabriqué par les spécialistes suisses de l'informatique *Landis & Gyr*, permet de délivrer sans délai le "privilège" d'entrer dans la Communauté lors des contrôles aux frontières extérieures de la CE.

Un système plus dangereux encore que le SIS : son frère jumeau, le système d'information *SIRENE*, dont on ne sait presque rien.

Dans quelle mesure le *Système d'information Schengen* va-t-il réellement constituer une menace pour les droits des citoyens ? Les spécialistes internes qui le critiquent ne le surestiment-ils pas quelque peu ? Et est-ce là la raison pour laquelle leurs mises en garde résonnent dans le vide ?

A première vue, c'est ce que semblent prouver des documents internes de Schengen. En effet, ils font état d'une faille considérable dans la "toile d'araignée électronique" qu'ils ont conçue : "*le système*", indique une étude datant de novembre 1988 et concernant la réalisation du projet, « *ne permet pas de rédiger un texte libre* ». Or, cette liberté est un élément essentiel pour les utilisateurs du système d'investigation électronique. Car c'est elle qui permet à l'état limier d'enregistrer dans l'ordinateur les caractéristiques et les comportements typiques des éventuels "ennemis de l'état" et de les entrer dans le réseau.

Ce n'est qu'avec un texte libre que l'on peut délivrer les autorisations juridiques de large portée, décrites ci-dessus. Un texte libre est donc une condition *sine qua non* de toute recherche par quadrillage. Par ailleurs, il permet d'enregistrer à titre préventif des groupements politiques ainsi que des individus indésirables et d'élaborer un fichier d'ennemis potentiels très complexe. Là où des poursuites pénales ne peuvent être envisagées, les enquêteurs ont la possibilité de recourir aux données de ces "suspects sans le savoir".

Les autorités de l'Etat fouineur Europe ne sont cependant pas contraintes à renoncer au texte libre. En effet, ils disposent d'un second système, dont le sigle est *SIRENE*. Les programmeurs du *SIS* l'ont occulté derrière le *Système d'information Schengen*. S'ils ont agi ainsi c'est que le texte libre est un sujet très controversé dans les milieux politiques.

Le sigle *SIRENE* vient du terme *Supplementary Information Request at the National Entry*, autrement dit, quelque chose comme *Système complémentaire d'interrogatoire à l'entrée d'un Etat*. Il s'agit donc d'une sorte de prolongement du *SIS* sur un plan bilatéral. Théoriquement, les deux systèmes sont indépendants l'un de l'autre, mais physiquement, ils sont logés dans les mêmes services judiciaires. Le fonctionnement de ce second système reste assez vague. On peut tout aussi bien s'imaginer un service qu'un réseau informatique reliant les différents Etats de Schengen. Sa ressemblance avec le *SIS* - qui explique d'ailleurs le peu d'attention qu'on lui accorde - réside en réalité dans l'aspect pratique de sa complémentarité. Alors que le *Système d'information Schengen* représente le vestibule du palais des limiers, qui conduit aux portes des différents Etats, *SIRENE* permet de fureter dans tous les coins et les recoins des chambres cachées derrière ces portes. C'est ainsi que le voit très pertinemment l'expert en protection de données de Constance, Hartmut Friedrich.

SIRENE est par conséquent une sorte de grand cadeau de la part des planificateurs de Schengen aux enquêteurs et aux fouineurs gênés par les exigences de la protection des données. Ce *second système* constituerait donc pour les fonctionnaires une sorte de laisser-passer. Grâce à des compétences et à une souplesse accrues par rapport au système de base plutôt lourd du *SIS*, *SIRENE* peut entrer en action, là où les données du *SIS* ne suffisent pas aux autorités avides de renseignements.

Or, ce cas de figure pourrait se présenter assez rapidement, puisque les données personnelles contenues dans le *SIS* sont standardisées. « *Dans ce cas, le préposé au contrôle requiert des informations supplémentaires du pays émetteur du mandat de recherches* », déclare l'étude sur la réalisation du *SIS*¹². Pour obtenir ces informations, il suffit de s'adresser directement au pays en question. C'est à ces fins que *SIRENE* « *constitue une*

installation disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ». L'étude précise encore : « *en outre, chaque système SIRENE a la possibilité d'accéder directement aux autres SIRENE (sans passer par le SIS)* ».

Mais d'après l'étude de 1988 sur la réalisation du projet, le système va encore plus loin : tout bureau national de *SIRENE* « *doit* » être équipé des techniques nécessaires « *donnant accès aux différentes banques de données des polices nationales* ». Cette condition signifie ni plus ni moins que les fonctionnaires peuvent accéder aux textes rédigés librement enregistrés dans les appareils très performants des différents Etats. Le rapport concernant le système d'investigation personnelle français (*W.P.F.*) constate explicitement que les différents pays communautaires travaillent avec ce type de textes et ce procédé est également connu du système d'information de la police allemande (*INPOL*).

En d'autres termes, un second système de recherche électronique offre aux différents Etats toutes les informations supplémentaires et toutes les relations pour lesquelles le *Système Schengen* serait, d'une part, probablement trop rigide et où, d'autre part, il serait inopportun de les stocker, pour des raisons politiques. Un service hors pair.

Finalement, les autres Etats communautaires n'ont pas seulement accès aux ordinateurs de recherche nationaux par le système *SIRENE/SIS* ; la conception du plan exige en plus que le système informatique des pays soit étendu à un autre niveau : « *les polices nationales des différentes régions doivent, afin de pouvoir assister le personnel national de SIRENE être équipées en conséquence*¹³ ». Impossible cependant de trouver quelque budget *SIRENE* que ce soit. Il s'agit donc d'une banque de données secrète, dont les "têtes de pont" nationales sont rendues euro-compatibles grâce à des moyens financiers dont les parlements nationaux n'ont officiellement pas connaissance.

Lode van Outrive, rapporteur au Parlement européen arguait ainsi que le système d'information *SIRENE* n'avait pas été inclus dans l'accord présenté, ce qui pose un problème sérieux¹⁴.

Conclusion : le système *SIRENE* est donc bien plus dangereux pour les droits des citoyens que ne l'est le système central du *SIS*. Il est peu connu, n'est pas présenté ouvertement, comme

le SIS, à une opinion publique sensible, ne fait jamais l'objet de discussions politiques, et n'apparaît à aucun moment dans les documents de Schengen soumis aux différents Parlements nationaux. Il permet l'accès aux textes nationaux rédigés librement, peut préparer les banques de données nationales à l'échelle européenne en un temps record (maximum 24 heures) et prévoit un élargissement supplémentaire de ces dernières.

Développement ultérieur du SIS : *le Système européen d'information*

Pendant des années, la question de savoir quand le *Système d'information Schengen* serait relié au réseau est restée en suspens. « *Deux ans avant les projets de développement similaires prévus par la Communauté des Douze* », avaient annoncé à mots couverts les ministres de l'Intérieur et de la Justice du groupe de Schengen en janvier 1989. Les cinq Etats piliers de la Communauté à l'époque, l'Allemagne, la France, la Belgique, la Hollande et le Luxembourg se faisaient volontiers appeler la « *cellule de base de la Communauté* » et se targuaient de jouer un rôle de pionniers.

A l'époque, le 30 juin 1989, ils avaient donné, à Paris, leur bénédiction au Système. Or, on laissa passer la première échéance du 1^{er} janvier 1990 et depuis quatre dates-butoirs ont passé sans que rien ne se produise. Prochains rendez-vous de l'histoire : le 1^{er} septembre 1993, la fin de l'année ou un jour de l'année 1994.

A l'origine, une sorte de concurrence s'était établie entre les cinq ministres de l'Intérieur et de la Justice du groupe de Schengen d'une part et les Douze (il s'agissait donc des mêmes pour les cinq Etats concernés) ministres de l'Intérieur et de la Justice du groupe *TREVI* de la Communauté. Cette concurrence semblait s'accompagner d'un climat malsain. Pendant des années, *Schengen* et *TREVI* ont vanté les qualités de leur propre projet. Tous deux se plaisaient à répéter, chacun de son côté, que sans *mesures de compensation* policières, *l'Europe sans frontières* qu'ils avaient planifiée risquait de se transformer en un nouveau *paradis sans limite pour les criminels*.

Aujourd'hui, les ministres et les hauts-fonctionnaires, qui qualifient leur collaboration de "*fructueuse*", sont visiblement plus détendus. Ce changement d'attitude vient étayer la thèse selon laquelle la promotion des projets aurait été une tactique étudiée, destinée à créer un climat favorable au sein des Parlements et d'autres milieux politiques influents. Les autorités policières d'Europe peuvent effectivement se féliciter de leur réussite : les projets tant vantés ont fait bien des adeptes. L'électronique de recherche du *Système d'information Schengen* est en place, ou presque. Et le programme de la Communauté, le *SIE* (ou *EIS*, *European Information System*) considéré pendant si longtemps comme le "concurrent" du *SIS* est également sur la bonne voie.

Un changement d'attitude était déjà apparu en 1991. Wolfgang Schreiber, dirigeant du département de Police du ministère allemand de l'Intérieur, avait en effet déclaré, lors d'une réunion internationale de la multinationale informatique *Siemens-Nixdorf* organisée à Dresde, que « *dans d'autres domaines, plus vastes* », le *SIE* pourrait « *exercer la même fonction que le SIS*¹⁵ ».

A peine un an après la déclaration faite chez *Siemens*, les membres du Parlement européen apprenaient la même nouvelle. Début 1992, la Commission de la Communauté déclarait officiellement, répondant à une question émanant du Parlement, qu'il « *semblait logique* » que le *Système d'information de Schengen* devienne le *Système européen d'information* : « *cette tendance se profile d'ores et déjà*¹⁶ ». En mai 1992, lors de la réunion suivante de *Siemens*, Reinhard Rupperecht, le collègue de Schreiber, confirmait ainsi que les « *réflexions concernant la conception* » du *SIE* avaient été « *développées sur la base du SIS*¹⁷ ».

Peu après, ce fut au tour de la Commission de l'Intérieur du Bundestag d'apprendre la nouvelle : en 1991 déjà, le Conseil européen composé des douze chefs d'Etats et de Gouvernements avait « *donné mandat de vérifier rapidement s'il était possible d'étendre les dispositions du Système d'information Schengen aux Douze*¹⁸ ».

Le fait que le projet *TREVI/SIE* n'ait pas vraiment de caractère propre, mais qu'il doive s'aligner sur celui du groupe de Schengen, n'est pas sans signification. L'évolution des droits des citoyens et des minorités en Europe pourrait en dépendre.

Alors que certains éléments du projet *Schengen* sont désormais connus, exposant le système aux critiques de l'opinion publique et, par là même, à d'éventuelles modifications, le développement du *SIE* pourrait se poursuivre tranquillement dans la chambre noire de *TREVI*. D'un autre côté, la méfiance à l'égard du *SIE* serait encore plus marquée en cas de cheminement solitaire de la Communauté des Douze que s'il y avait adaptation et élargissement du *SIS*. Le groupe *TREVI* est en effet encore très influencé par la mentalité de la guerre froide et de la lutte anti-terroriste.

Les différences entre les deux groupes ministériels peuvent être réduites à un dénominateur commun : l'ouverture des frontières qui est l'idéal européen du groupe Schengen et la bête noire du groupe *TREVI*, contraint de faire contre mauvaise fortune bon cœur. L'objectif en vue duquel les deux groupes ministériels visent le développement d'un système d'information et d'autres *mesures compensatoires* n'est donc pas le même. Schengen a besoin d'une infrastructure renforcée à l'intérieur pour atteindre un idéal, *TREVI* en a besoin comme d'une possibilité pour lutter contre les terroristes et les ennemis de l'Etat - par définition les éternels ennemis des combattants de la guerre froide.

D'où l'intérêt particulier de la déclaration faite par le chef de la police allemande, Wolfgang Schreiber, lors du symposium de *Siemens* de 1991. Il estimait que « *la réalisation d'un système d'investigation européen fondé sur le modèle de Schengen* » constituerait « *une valeur en soi pour renforcer la sécurité intérieure en Europe* ». Pour sa part, Reinhard Rupprecht, le collègue de Schreiber, a confirmé lors du symposium de *Siemens* de 1992, qu'à son avis, le *Service de renseignement* faisait partie intégrante de la notion de *sécurité intérieure*, au même titre que la *police* et la *lutte contre la criminalité*.

Les remarques de Schreiber ont une très grande importance, car elles constituent un indice supplémentaire du caractère fouineur de l'Europe qui est en train de se former sous le couvert de la *lutte contre la criminalité*. Ceci se vérifie par le fait que, lors de symposiums de *Siemens*, le ministre de l'Intérieur, Wolfgang Seiters, envoie non seulement le Directeur et le Chef du département de Police (Schreiber), mais aussi, en alternance, le Chef du département de la Sécurité intérieure (Rupprecht).

Une transition ultérieure du *SIS* au *SIE* pourrait cependant revêtir certains aspects d'une « *prise de contrôle inamicale* ». Le remède serait en effet pire que le mal. Plusieurs documents provenant d'organes internes de la Communauté tendent à établir l'existence de procédés de recherche hostiles aux citoyens qui - pour autant qu'on le sache - ne sont même pas prévus par le *Système d'information Schengen*.

Ce que l'on sait, c'est qu'avec le système d'investigation de la Communauté, un simple soupçon suffira à interdire l'entrée de la personne visée dans la Communauté. Une nouvelle catégorie nominative *Renvoi de ressortissants de pays tiers* sera créée dans le *SIE* et utilisée aux frontières extérieures de la Communauté. Elle comprendra non seulement les « *membres et les activités de groupes terroristes connus au sein d'un état communautaire* », mais aussi, selon la proposition du groupe de travail *TREVI I*, les « *citoyens et citoyennes qui pourraient être à l'origine d'une menace terroriste*¹⁹ ».

Autrement dit, la simple *éventualité* d'une menace "potentielle" émanant d'un individu suspect suffira pour décider de son renvoi ; un soupçon fondé sur une donnée concrète n'est pas nécessaire. Dans une période de crise comme par exemple la guerre du Golfe, toute personne désirant se rendre de la région arabe en Europe serait donc une victime potentielle. La Suède a introduit en 1991 déjà cette disposition anti-terroristes, fortement teintée d'arbitraire, dans sa législation²⁰, apportant ainsi la preuve de son euro-compatibilité.

Le passage des possibilités techniques à la pratique n'est pas encore défini clairement pour l'instant. Tout ce que l'on sait, c'est que dans le cadre du projet *Schengen*, un manuel a été rédigé, qui tente de mettre en pratique l'intensification des contrôles aux frontières extérieures²¹.

Notes

¹ C'est-à-dire les pays du continent européen faisant partie de la Communauté européenne, à l'exception du Danemark.

² *Frankfurter Rundschau* (FR), 27 Novembre 1992.

³ *FR*, 9 Octobre 1990.

⁴ *Der Spiegel*, N° 10, 12, 13/1991.

⁵ *FR*, 4.1.1993.

⁶ In *Züri Woche*, Zurich, cité dans la *Wochezeitung* (*WoZ*), Zurich, N° 49, 6.12.1991.

⁷ Une opinion courante citée par des assistantes sociales ; cf. également Urs Hadorn, suppléant du Délégué aux réfugiés : « (...) il y a pourtant aussi un problème de sans-abri concernant les Suisses. On n'en fait pas toute une histoire comme pour ce qui arrive ici ou là, quand par exemple dix requérants d'asile n'ont pas de lits faits pour la nuit », *Tages Anzeiger*, 17.10.1989.

⁸ Selon le rapport final du groupe compétent de novembre 1988.

⁹ Cf. attentat d'un groupe autonome hollandais contre une imprimerie de Schiedam, qui participait à l'élaboration d'un passeport européen unifié.

¹⁰ Rapport Seiters, *op.cit.*

¹¹ Cf. *Tages Anzeiger*, 13.7.1990.

¹² Rapport final, *op.cit.* note⁸.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Lode van Outrive lors du débat du Parlement européen du 17.11.92.

¹⁵ Cf. publication du symposium *Siemens-Nixdorf* (Munich). L'avenir du traitement des données par la police dans une Europe unie, suite au symposium de Dresde du 15-17.4. 1991 (ci-après *Siemens-Nixdorf*).

¹⁶ Cf. réponses aux questionnaires du Parlement européen concernant Schengen, du 2.5.1991, soumises à la Commission pour la liberté civile et les questions intérieures le 7.2.1992.

¹⁷ Cf. *Siemens-Nixdorf* 1992.

¹⁸ Rapport intitulé Information à la Commission de l'Intérieur du Bundestag allemand sur les résultats des consultations *TREVI* présidées par le Luxembourg et les Pays-Bas en 1991, non daté (non-publié).

¹⁹ Cf. Rapport du groupe de coordinateurs *Libre circulation* du 6.6.1989, révisé le 5.12.1991 au Conseil européen de Maastricht. Le rapport constitue une sorte d'interprétation des mesures policières de la Communauté (non-publié).

²⁰ Cf. *Forteresse Europe, Lettre circulaire*, N° 2, novembre 1991.

²¹ Selon Reinhardt Rupprecht, Communauté européenne de la sécurité intérieure, *Siemens-Nixdorf*, 1992.

Derrière les *limes*, une réalité, des causes*

François RIGAUX

*Département de droit international,
Université catholique de Louvain, Belgique .*

La forteresse Europe

Le droit d'asile existe depuis qu'il y a des collectivités politiques dans lesquelles un homme ou une femme est persécuté et d'autres collectivités politiques aptes à les accueillir. Alors que la tradition européenne était au XIX^e siècle relativement libérale en la matière, au moment même où l'Europe paraît décidée à lever ses barrières douanières intérieures, on constate la crise - et l'on pourrait même dire la dégradation - du droit d'asile dans le mêmes pays européens. L'expression *barrières douanières* n'a pas été prise au hasard : la libre circulation des biens et des capitaux précède la libre circulation des personnes, et celle-ci est subordonnée à ce qu'un cadenas aux clés communes soit placé à l'entrée des ressortissants d'Etats tiers vers les pays de la CEE et de l'AELE.

* Intervention lors des IV^{èmes} Assises européennes sur le droit d'asile, Rome, janvier 1993.

Selon une communication faite le 8 mai 1992 par la Commission des CE au Conseil et au Parlement européens, alors que les progrès ont été satisfaisants en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures pour les marchandises, les capitaux et les services, la volonté des Etats d'assurer un plein effet à l'article 8 A du traité CEE étant "incontestable", « *la situation est inquiétante à tous les niveaux politiques dans le domaine de la libre circulation des personnes* », quatrième domaine couvert par l'article 8 A¹. Selon le commentaire donné à cet article par la même communication, « *toute interprétation de l'article 8 A qui conduirait à en limiter les effets aux seuls ressortissants communautaires priverait cette disposition de tout effet utile*² ». Toutefois, chaque Etat conserve l'exercice de son pouvoir de police « *sur l'ensemble du territoire, y compris jusqu'à la frontière de ce territoire*³ », ce qui signifie que ses agents peuvent soumettre les voyageurs à des contrôles sporadiques et sélectifs, à condition que le franchissement de la frontière ne soit plus « *le fait générateur du contrôle* ». Comme c'est déjà le cas actuellement dans l'intérieur du pays, les contrôles d'identité auront pour cible les personnes dont l'apparence extérieure révèle l'origine non-européenne.

La suppression de tout contrôle systématique aux frontières intérieures suppose que les Etats se soient mis d'accord sur l'adoption de règles communes applicables au franchissement des frontières extérieures de la Communauté. Comme les Etats membres ont choisi de recourir à des instruments intergouvernementaux plutôt qu'à des instruments de droit communautaire, deux textes ont été élaborés, la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes et le projet de Convention des Etats membres de la Communauté européenne relative au franchissement des frontières extérieures, projet rédigé par le *Groupe ad hoc immigration* de la CEE et daté du 24 juin 1991⁴.

Dans ce dernier projet, on notera particulièrement la première phrase de l'article 3 :

« *En dehors des points de passage autorisés, les frontières extérieures font l'objet d'une surveillance efficace effectuée par des unités mobiles ou par d'autres moyens appropriés* ».

Selon l'alinéa 4 du Préambule, une attention toute particulière est nécessaire

« sur la surveillance frontalière des pays qui, en raison de leur position et configuration géographiques, sont exposés à des pressions migratoires accrues ».

tandis que l'alinéa précédent est rédigé comme suit :

« Considérant qu'un tel contrôle a pour objet de permettre l'élimination des risques pour l'ordre et la sécurité publics dans ces Etats et de lutter contre l'immigration irrégulière, tout en préservant l'ouverture au reste du monde de ces Etats et l'intensité de leurs échanges notamment culturels, scientifiques et économiques avec d'autres pays ».

Si bien balancés que paraissent les termes de ce considérant, ils ne sauraient dissimuler que ne sera tenue pour régulière et préservant « l'ouverture au reste du monde » que l'immigration de personnes dont la présence favorise les échanges « culturels, scientifiques et économiques ».

Dans l'article 2 de la convention de Dublin, les Etats membres « réaffirment leurs obligations aux termes de la convention de Genève », mais bien loin d'étendre ces obligations, ils s'efforcent de les gérer ensemble au mieux de leurs intérêts communs et sans qu'il soit certain que certaines dispositions de la convention de Dublin et, plus encore, l'esprit de cette Convention, soient entièrement en harmonie avec la convention de Genève.

Les causes économiques de l'accroissement des demandes d'asile

L'objet du présent rapport est de s'interroger sur les causes communes à l'augmentation du nombre de demandes d'asile et au durcissement des politiques qui n'en est qu'apparemment la conséquence. Sur ce terrain des causes, on ne saurait non plus dissocier le problème des réfugiés de celui des migrations en général. Si différentes que soient les deux catégories de situations en ce qui concerne leur qualification juridique et les éléments psychologiques, sociologiques et économiques qui ont

donné naissance aux unes et aux autres, force est de constater qu'il n'existe pas de différence fondamentale entre leurs causes respectives.

Sans doute le demandeur d'asile se distingue-t-il du travailleur migrant par la circonstance que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays d'origine ou dans le pays dont il a la nationalité. Sans aller jusqu'à affirmer que des conditions économiques défavorables qui privent une personne du minimum indispensable à sa survie pourrait entrer dans la notion de "droit à la vie" inscrite dans l'article 1^{er} de la convention de Genève de 1951, il y a lieu d'observer que, dans la plupart des Etats qui ne parviennent pas à satisfaire aux besoins élémentaires de la population, des pressions populaires s'exercent contre les autorités publiques, qui, dans les cas les plus accusés, peuvent déboucher sur une véritable guerre civile. La vie et la liberté des militants qui ont pris part à de telles luttes populaires sont assurément menacées et il n'est pas douteux qu'ils satisfont aux conditions d'éligibilité de l'article 1^{er} précité.

La distinction entre le demandeur d'asile qui est contraint de quitter son pays et le travailleur dont la décision d'émigrer ferait l'objet d'un choix volontaire n'est pas non plus totalement pertinente. Il est rare que le travailleur migrant ait choisi la voie de l'aventure et de la découverte ; le plus souvent, il a été doublement contraint, d'une part de quitter un pays ou une région qui ne pouvait lui offrir un emploi, et d'autre part à "choisir" comme lieu d'exil le pays lui présentant les conditions économiques qui lui paraissent les plus attrayantes. En outre, les travailleurs migrants sont davantage recrutés parmi les membres de groupes discriminés, tels les Kurdes de Turquie ou, avant l'éclatement de la Yougoslavie, les membres de minorités ethniques.

Ainsi, à l'origine, aux deux phénomènes, la demande d'asile et l'émigration des travailleurs, il est permis d'identifier une cause commune : le sous-développement des pays dont sont originaires la plupart des demandeurs d'asile et des travailleurs migrants. Les pays de la CEE et ceux du Conseil de l'Europe (avec l'exception notable de la Turquie) ne sont qu'exceptionnellement à l'origine de flux migratoires ou de demandes d'asile. L'explication la plus souvent avancée est la qualité du régime

démocratique de ces pays. Mais leur niveau de développement économique n'est pas étranger à la faible amplitude des flux migratoires au départ de ces pays.

La notion de pays en développement - l'expression plus brutale de pays sous-développés serait sans doute plus adéquate - mériterait elle-même une analyse plus approfondie. Il s'agit de pays dans lesquels la majorité des citoyens n'ont pas accès au marché en qualité de consommateurs parce qu'ils n'ont pas le travail ou les ressources nécessaires à cette fin. Le modèle de développement inspiré par les Etats industrialisés consiste à davantage intégrer les pays du Sud au marché d'échange généralisé. Les expériences des dernières années, notamment à la suite de la crise de la dette extérieure des pays du tiers-monde, ne sont pas encourageantes à cet égard. La politique d'ajustement structurel imposée aux Etats débiteurs du Sud par le Fonds monétaire international et par la Banque mondiale a eu pour conséquence une grave dégradation du niveau de vie de la majorité de la population, face à l'enrichissement croissant d'une petite fraction de celle-ci, la destruction du tissu social et des services publics d'éducation, de santé, de sécurité sociale. Entre 1982 et 1990, le solde net des flux financiers entre les pays du Nord et les pays du Sud a atteint la somme de 418 milliards de dollars au profit des pays du Nord, et cela déduction faite des faibles montants des transferts résultant de l'aide publique au développement. Ce sont donc les pays du Sud qui financent l'activité économique des pays du Nord. Dans ces conditions, le discours du développement comme moyen de réduire les demandes d'asile et les migrations de travailleurs est une supercherie qui ne devrait tromper personne.

Le bilan est pessimiste : le renversement des flux financiers, l'amélioration du niveau de vie des peuples les plus défavorisés impliqueraient une remise en question fondamentale du modèle de développement imposé par les acteurs économiques et les pouvoirs politiques dominants. Selon un rapport publié en 1991 par le PNUD, les 20% les plus riches de la population du monde s'accaparent 82,7% du revenu mondial, tandis que les 20% les plus pauvres sont réduits à se partager 1,4% du même revenu. Il y a moins de 20 ans, ce dernier pourcentage s'élevait à 2,8%. Ainsi, la part des plus pauvres s'est réduite de moitié. Face à ces

chiffres accablants, le discours du développement est une illusion dangereuse. Mais quels sont les responsables politiques de la CEE, des Etats-Unis ou du Japon qui oseront dire la vérité à leurs peuples ?

Analyse des causes communes à l'accroissement des demandes d'asile et au durcissement des politiques d'accueil

On ne saurait se limiter à des données économiques, si écrasantes et irréfutables qu'elles soient. Il reste à expliquer pourquoi les politiques plus restrictives des pays européens à l'égard des demandeurs d'asile ne sont pas la conséquence immédiate de l'augmentation du nombre de ceux-ci. Selon l'image mécanique d'une résistance accrue répondant à une pression plus intense, le rapport des données quantitatives établit une relation causale trop simple pour ne pas être simpliste, alors que les deux séries de phénomènes ont des causes communes. Pour être multiples, mais convergentes, ces causes se laissent articuler autour du double langage des pays riches à économie de marché, d'un discours purement idéologique en ce sens qu'il dissimule la réalité derrière un faux-semblant. Les éléments essentiels de ce discours sont :

- (1) la liberté d'émigrer contredite par les restrictions à l'immigration ;
- (2) une organisation modèle de la société mais qui doit demeurer un privilège pour être provisoirement viable ;
- (3) la figure illusoire d'un marché d'échange généralisé auquel tous n'ont pas accès ;
- (4) la conjugaison de l'impérialisme et du nationalisme ;
- (5) un discours humaniste d'inspiration universaliste que dément la recrudescence de pratiques racistes.

La liberté d'émigrer contredite par les restrictions à l'immigration

Affirmé par plusieurs instruments internationaux et fortement soutenu par les pays de l'Ouest à l'époque de la guerre froide, le

droit pour toute personne de quitter librement son pays est privé de toute efficacité si n'y correspond le droit d'avoir accès au territoire d'un autre Etat. C'est dans cette problématique plus générale que s'inscrit la scission entre la détermination de la qualité de réfugié, selon l'article 1^{er} de la convention de Genève, et l'octroi de l'asile qui, loin d'être un droit, relève du pouvoir discrétionnaire de l'Etat d'accueil. La convention de Dublin a pour objet l'harmonisation des règles sur l'octroi de l'asile dans un sens qui introduira des obstacles supplémentaires à la jouissance effective de ce droit. Dès le moment où les nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale avaient assoupli les conditions auxquelles les ressortissants de ces Etats pouvaient quitter leur pays d'origine, il était inéluctable que les pays d'Europe occidentale dussent renforcer les mesures de contrôle à leurs frontières : quand le fantasme de liberté d'émigrer se transforme en réalité, il devient urgent de contrebalancer la fin d'une illusion par l'adoption de mesures précédemment superflues.

Une organisation de la société qui doit demeurer un privilège pour être provisoirement viable

La réalité est faite aussi d'illusions, plus exactement l'image que la réalité projette d'elle-même se transforme *ailleurs* en réalité, mais parfois en réalité de signe contraire. Les pays riches présentent au reste de l'univers (du Nord vers le Sud, et, aujourd'hui en Europe, de l'Ouest vers l'Est) l'image insolente de sociétés conjuguant les délices de la consommation et les prestiges de la liberté. Dans un univers sécularisé où le respect des droits de l'homme a acquis une vertu quasi religieuse, ces pays ont instauré un culte nouveau qui honore à la fois Dieu et Mammon, culte dont les tables sacrées sont portées par le veau d'or.

Un modèle est ainsi offert à tous ceux qui sont pauvres ou opprimés et souvent pauvres et opprimés. Mais l'image qu'il donne de lui-même et que renforcent les discours qui l'accompagnent peut entraîner deux catégories d'effets très différents. Ou bien inciter les autres peuples à s'inspirer du modèle dominateur pour construire ou reconstruire leur propre société, ou bien encourager les membres de ces peuples à améliorer leur condition indi-

viduelle en allant s'établir dans un pays plus fortuné. Non seulement la deuxième voie a pour ceux qui sont en mesure de la choisir des effets plus immédiats que la première, mais le succès de celle-ci est - c'est le moins qu'on puisse dire - aléatoire. Les modes de consommation qui sont aujourd'hui ceux des pays les plus riches ne sauraient s'étendre à l'univers pour des raisons évidentes qui tiennent à la fois de la rareté (relative) des matières premières et aux désastres écologiques qui en seraient la conséquence. Au demeurant, ni, sur le plan universel, ce qu'on appelle l'aide au développement, ni la politique de coopération entre la CE et certains pays du Sud ou de l'Est, ne tendent sérieusement à supprimer les distorsions actuelles.

La figure illusoire d'un marché d'échange généralisé auquel tous n'ont pas accès

Depuis la conquête de l'Amérique il y a cinq siècles, la domination économique exercée par l'Europe (aujourd'hui partagée avec les Etats-Unis et le Japon), les progrès technologiques qui l'ont soutenue et la rationalité qui l'a accompagnée se sont étendus à l'univers. En se limitant d'abord aux deux premiers aspects, il y a lieu de noter que tous les peuples de la terre paraissent insérés dans un marché d'échange généralisé. Les trois termes de cette expression sont toutefois trompeurs : entre les pauvres et les riches, l'échange est à ce point inégal que ce mot est vidé de son sens propre ; un marché suppose un lieu dans lequel des partenaires de force équivalente *négocient librement* des accords ayant une véritable nature contractuelle, alors que le marché mondial est maîtrisé par une poignée d'acteurs économiques tout-puissants ; non seulement il n'existe pas de véritable marché d'échange, mais ce qui porte ce nom n'est en aucune manière généralisé : dans les pays en développement les plus notables, tels l'Inde, le Brésil ou le Mexique, la majorité des citoyens n'ont pas accès au marché ni comme consommateurs, ni même comme travailleurs. Ces pays entretiennent dès lors une double relation malsaine avec les pays dominants : les riches du Sud exportent leurs capitaux vers le Nord, tandis que les pauvres voudraient y trouver du travail et la sécurité qui leur sont déniés chez eux.

La conjugaison de l'impérialisme et du nationalisme

Deux tendances apparemment antinomiques paraissent animer le monde actuel, l'une à l'unité et à l'universalité, l'autre à la prise de conscience et au durcissement des spécificités nationales. La notion d'impérialisme paraît la plus adéquate pour qualifier le fonctionnement des organisations internationales universelles où une poignée d'acteurs politiques mènent le jeu (notamment au *Conseil de sécurité*, au *FMI* et à la *BIRD*), la structure du *marché d'échange généralisé*, lui aussi dominé par un petit nombre de centres de décisions économiques, ou celle des Communautés européennes, directement alignée sur le même prétendu marché. Même si les pouvoirs ainsi exercés ont une forme plus oligarchique que proprement impériale, la notion d'impérialisme désigne correctement les relations entre ces lieux de pouvoir et le reste du monde.

Quant à la recrudescence du nationalisme, elle a sans doute des causes multiples, l'une d'elles étant la déception suscitée par les tentatives avortées de développement économique et les échecs de la transition démocratique.

Le plus significatif est que les vertus unificatrices de la culture dominante qui s'exercent par la diffusion de technologies et des moyens de communication universels, et par un discours humaniste incorporant à titre de modèle idéal l'homme de la philosophie européenne des Lumières, n'ont pas réussi à contrebalancer le regain, à peu près universel, du nationalisme, et, phénomène distinct mais parallèle, de l'intégrisme religieux. Mais ne faut-il pas chercher l'explication de cet échec dans le double langage que n'a cessé de parler la culture européenne depuis la Renaissance ? Derrière la façade de l'universalisme et de l'humanisme, sous les notions exaltantes de liberté et d'égalité, se sont érigées des relations inégalitaires assises sur la conviction de la supériorité décisive d'une culture se posant elle-même en modèle universel.

Un discours humaniste d'inspiration universaliste que dément la recrudescence de pratiques racistes

Les réflexions qui précèdent n'ont pas laissé apparaître que les pays qualifiés riches sont eux-mêmes des sociétés profondé-

ment - et, l'on peut ajouter, rigidement - inégalitaires. Même si elles ne sont en rien comparables à celles des pays dont sont originaires les demandeurs d'asile, les difficultés économiques des pays riches instituent des causes de mécontentement qui n'ont pas seulement pour effet un regain de nationalisme, mais qui alimentent aussi un discours raciste. Un tel discours est la controposition de l'universalisme humaniste que prêchent les docteurs révéérés dans les pays ci-devant chrétiens et auquel les politiciens des mêmes pays rendent l'hommage hypocrite que le vice doit à la vertu. Le principal risque du discours raciste est aussi l'une des raisons de son succès en dépit de la débilité intellectuelle des éléments qui le constituent. Ce discours rend un son creux mais vrai, vrai en ce qu'il rationalise la politique effectivement menée par nos gouvernements, mais couverte des oripeaux d'un discours humaniste qui n'est pas suivi d'une pratique effective. D'où aussi l'ambiguïté des réactions adoptées face aux discours racistes : beaucoup adhèrent aux solutions qui y sont inscrites, mais récusent seulement le cynisme des motivations. Pareille ambiguïté entretient une forme de connivence entre de larges secteurs de l'opinion publique et le langage du racisme.

Notes

¹ Communication précitée N° 2. Cet article 8 A deviendra article 7 A en vertu de l'article G, b, (9) du traité de Maastricht du 7 février 1992.

² *Ibid.*, N° 6.

³ *Ibid.*, N° 7.

⁴ On signalera en outre la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, Convention à laquelle ont ensuite adhéré l'Italie (le 27 novembre 1990), l'Espagne et le Portugal (le 25 juin 1991) et la Grèce (le 6 novembre 1992). Cette Convention n'est pas en vigueur. L'immigration de personnes ayant la nationalité d'Etats tiers fait encore l'objet de plusieurs dispositions du traité de Maastricht : article 100 c à insérer dans le Traité CEE et article K 1 du traité de Maastricht. Selon l'article K 1 (1) du traité de Maastricht, la politique de l'asile appartient aux matières d'intérêt commun.

CHAPITRE II

LA SUISSE PROTAGONISTE ACTIVE DU LABORATOIRE SCHENGEN : NOUVELLES CONTRADICTIONS, NOUVEAUX DÉFIS

1. Les frontières, des origines à aujourd'hui

L'esprit des *limes* Origines dans l'histoire suisse

Silvia et G erald ARLETTAZ

Historiens.

Formulant à son article 2 les tâches fondamentales de la Confédération, la Constitution fédérale de 1848 entend assurer l'indépendance du pays, défendre la patrie contre les dangers intérieurs et extérieurs et accroître la prospérité commune¹. Ces objectifs initient un processus qui est à l'origine de la notion de frontière entre étrangers et nationaux. Sur le plan de la sécurité, l'engagement politique et idéologique de certains étrangers, en particulier dans les mouvements anarchistes et socialistes, est perçu comme un facteur de destructuration du tissu social. Sur le marché du travail, l'étranger entre en concurrence avec la main-d'œuvre nationale. Enfin, la question de la participation des étrangers aux acquis sociaux se heurte à la construction de l'Etat national-social² qui entend réserver sa protection aux nationaux.

1848-1917 : Aux origines de la frontière entre le national et l'étranger

Le statut de l'étranger suit l'évolution du processus d'intégration par lequel les Confédérés se fondent dans l'entité nationale

en construction. En 1848, la notion d'espace national présente des contours encore imprécis. Les Confédérés établis hors de leur canton d'origine sont considérés comme des "étrangers" et jouissent dans de nombreux domaines de droits limités. De plus, l'absence d'unité législative crée des inégalités de traitement liées à la diversité des multiples lois cantonales. Dans ce contexte, la distinction tend à s'opérer entre ressortissants du canton d'une part et "étrangers" au canton ou à la Suisse d'autre part.

Avec la nationalisation progressive des espaces civique, civil, juridique puis social, qui s'accélère depuis la révision constitutionnelle de 1874, la frontière entre nationaux et étrangers se précise. L'uniformisation de la législation sociale, amorcée dès 1890 avec l'inscription dans la Constitution de l'article 34 bis portant sur l'introduction de l'assurance maladie et accidents³, marque une étape décisive en réservant des droits différentiels pour les non-Suisses. L'appartenance nationale devenant une condition essentielle des ayant-droits, la notion d'étranger prend toute sa signification. Elle est d'autant plus importante que l'immigration connaît une très forte croissance ; alors que le recensement de 1850 compte 71 570 étrangers (3% de la population globale), celui de 1910 en dénombre 552 011, soit 14,7%.

Le double processus de nationalisation et de socialisation du peuple suisse s'accompagne d'une crise de conscience qui, dès le tournant du siècle, entraîne une vaste réflexion sur les spécificités de l'identité helvétique. Il s'ensuit le développement d'une culture à vocation nationale dont le but ultime est d'opérer l'intégration morale du peuple suisse. Face à ce peuple renforcé dans son sentiment d'appartenance, l'étranger apparaît de plus en plus comme un élément délétère, dont les influences morales et idéologiques sont sensées opérer un travail de "dénationalisation" des valeurs autochtones. Dès lors, à la frontière juridique entre le national et l'autre se superpose une frontière mentale, qui va modifier radicalement les conceptions en matière d'assimilation des étrangers.

Dès 1900, les périls démographique, politique et culturel associés à la présence étrangère donnent naissance au concept de *question des étrangers*⁴, rapidement considérée comme existentielle pour la nation. Fidèle à une politique libérale en matière de

circulation des personnes, la classe politique se refuse à restreindre ou à entraver une immigration indispensable à l'économie. Au contraire, l'opinion se répand que l'évolution de la formation nationale doit résoudre la contradiction entre le peuple et la population, sur la base de l'égalité des droits et des devoirs. En conséquence, cette conception préconise l'intégration et l'assimilation des étrangers par la naturalisation. Elle se heurte toutefois à la résistance passive des conservateurs et des défenseurs des prérogatives cantonales ; elle est de plus violemment critiquée par les protagonistes d'un nouveau nationalisme patriotique qui dénonce les risques de l'adoption de "Suisse de papier" et non de cœur. Pourtant, l'opinion "assimilatrice" se développe jusqu'en 1914 et se révèle assez puissante pour réclamer une révision constitutionnelle⁵.

De fait, jusqu'en 1914, l'Etat n'éprouve pas le besoin d'édifier une politique d'immigration. Il se borne à conclure des traités bilatéraux d'établissement, de séjour et de commerce avec 23 Etats, dont les ressortissants forment 99% des étrangers recensés⁶. Relativement générales, les dispositions contractuelles se basent sur la reconnaissance de deux principes fondamentaux : la liberté d'établissement et l'égalité de traitement, dans les limites fixées par la Constitution à l'égard des Confédérés établis hors de leur canton d'origine⁷.

Relevant de la compétence des cantons, la police des étrangers sert essentiellement à la lutte contre la criminalité et le paupérisme. Les motifs d'expulsion sont multiples : indigence, mendicité, mauvaises mœurs, inconduite, improbité, menaces contre la sécurité, menées anarchistes, participation à des grèves, condamnations etc. Toutefois, en 1885, le procureur général de la Confédération⁸ considère que les enquêtes isolées menées par les cantons ne permettent pas une surveillance efficace en matière de contrôle politique des étrangers. Il suggère la création d'un Office central chargé de collecter, trier et diffuser tous les renseignements, fournis notamment par les cantons, sur les anarchistes⁹. En 1888, dénonçant les abus du droit d'asile qui menacent les bonnes relations de la Suisse avec les Etats étrangers, l'Allemagne en particulier, le Conseil fédéral estime que le devoir s'impose à la Confédération de créer une organisation pour le service de la

police en général et de la police politique en particulier¹⁰. Ses objectifs dépassent toutefois le cadre de la surveillance des seuls étrangers et anarchistes¹¹. L'année suivante, arguant du fait que les cantons ne sont pas en mesure de satisfaire aux exigences croissantes du service de la police des étrangers¹², le Conseil fédéral obtient le rétablissement à titre permanent du poste de procureur général de la Confédération. Le procureur a notamment pour tâche de « *surveiller la police des étrangers en ce qui concerne les actes qui compromettent la sûreté intérieure de la Suisse ainsi que les enquêtes y relatives*¹³ ».

Le développement des services d'identification judiciaire se poursuit avec la création, en 1903, d'un Bureau suisse de police centrale¹⁴ chargé de centraliser la classification des signalements anthropométriques et des casiers judiciaires, ainsi que de la publication d'un Recueil suisse des signalements. Le Conseil fédéral justifie l'initiative par la nécessité de combattre une criminalité intercantonale et internationale largement alimentée par les nombreux malfaiteurs et criminels étrangers¹⁵.

Adoptées à l'origine pour surveiller une population étrangère délinquante ou représentant une menace potentielle pour la Suisse, ces mesures fédérales sont également utilisées pour le contrôle du mouvement ouvrier. En outre, elles représentent une première étape en direction de l'enregistrement centralisé de la population étrangère. Organe de contrôle politique, la police des étrangers n'a en revanche pas pour fonction de régir les flux migratoires ni de réguler le marché du travail.

Sur le plan cantonal, les législations prévoient un contrôle général des étrangers par le biais des demandes de permis de séjour et d'établissement. L'application des dispositions se heurte toutefois à des difficultés, voire à des refus d'exécution de la part de certaines communes. De fait, l'exigence du dépôt des papiers de légitimation, leur examen et la tenue des registres, laissent souvent à désirer. A d'autres niveaux, diverses instances procèdent également à un contrôle indirect des étrangers, telles les institutions d'assistance ou de secours aux chômeurs.

Lorsque le conflit éclate, la Suisse n'a pas les moyens d'appliquer une politique nationale de surveillance des entrées, néces-

saire dans un pays encerclé dès mai 1915 par quatre grandes puissances belligérantes. Les visas ne sont pas obligatoires et même les étrangers dépourvus de papiers de légitimation peuvent être reçus dans un canton, moyennant le dépôt d'une caution. Ils obtiennent alors un statut de tolérance soumis à renouvellement périodique. Entre 1915 et 1916, en vertu de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral adopte une série de mesures de police dictées par l'immédiateté des circonstances. Il invite notamment les cantons-frontières à instituer un contrôle des papiers afin d'empêcher les étrangers sans moyens d'existence d'entrer en Suisse et de tomber à la charge de l'assistance publique¹⁶. Les réfugiés de guerre ne peuvent être expulsés par les cantons, mais le Conseil fédéral se réserve ce droit à l'encontre des déserteurs et réfractaires qui se rendront coupables de délits graves¹⁷.

1917-1933 : l'institutionnalisation d'une politique fédérale d'immigration

Malgré le départ massif des étrangers mobilisés, la *question des étrangers* ne perd pas de son acuité. La multiplication des réfractaires et l'arrivée croissante de déserteurs entraînent la Suisse dans un enchevêtrement très complexe de réactions relevant de l'asile, de la politique extérieure, mais surtout de la politique intérieure. Souvent socialistes, antimilitaristes ou représentants de minorités nationales, la présence de ces réfugiés de guerre accentue les clivages socio-politiques du pays et met en cause sa sécurité. Dans l'opinion, les difficultés résultant du conflit sont progressivement attribuées à ces nouveaux immigrés. Dès 1917, la presse recourt systématiquement au terme d'« *indésirables* », terme recouvrant tous les dangers, réels ou subjectifs, liés à une présence étrangère qui n'est plus seulement perçue comme une *question*, mais comme un surplus, une *Ueberfremdung*¹⁸. Dans ce contexte, la Suisse n'entend plus assimiler les étrangers, mais contrôler les mouvements.

Les fondements de la nouvelle politique d'immigration sont posés par l'ordonnance du Conseil fédéral du 21 novembre

1917¹⁹ concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers, qui instaure un Office central de police des étrangers. Ce texte fondamental marque une rupture avec la tradition d'asile ; il ferme le territoire national par des mesures centralisatrices dures. Il réintroduit l'obligation du passeport et du visa - délivré par Berne - ainsi que la présentation d'un certificat de bonnes mœurs. En outre, l'étranger doit faire la preuve du but légitime du séjour projeté en Suisse et justifier des moyens nécessaires. Tout étranger non astreint à se procurer un permis de séjour ou d'établissement, est tenu de déposer ses papiers et reçoit en échange une carte de contrôle, valable pour un séjour temporaire de court terme. Quant aux étrangers démunis de papiers, ils sont reconduits au-delà de la frontière. Exceptionnellement, les cantons peuvent délivrer des permis de tolérance, notamment aux réfugiés politiques²⁰.

Avec la fin du conflit et la crainte d'un afflux de démobilisés des armées étrangères, le concept d'*Ueberfremdung* évolue. A l'origine essentiellement politique et démographique, il tend à devenir économique et social avec, en toile de fond, l'émergence d'un patriotisme nationaliste fermé. L'étranger représente désormais une concurrence commerciale, financière et ouvrière à des Suisses de plus en plus regroupés sous la bannière d'un intérêt national à protéger. De plus, les traumatismes engendrés par la grève générale (de 1918) exacerbent les passions des défenseurs de l'ordre social contre les agitateurs étrangers. A l'opposé, les milieux touristiques se plaignent de l'Office central de police des étrangers et des mesures tracassières de contrôle qui éloignent les voyageurs. La liquidation de l'Office est également réclamée par les fédéralistes qui revendiquent un retour des compétences aux cantons.

De 1917 à 1921, le Conseil fédéral et les Chambres²¹ se confrontent au quadruple défi de satisfaire les impératifs de sécurité, les intérêts économiques, la protection du travail national et la lutte contre l'*Ueberfremdung*. L'avenir de l'Office central de police des étrangers et l'institutionnalisation des mesures prises par le Conseil fédéral en vertu des pleins-pouvoirs figurent au cœur des débats.

Au terme de longues discussions et d'une succession de dispositions, le Conseil fédéral soumet aux Chambres, le 29 novembre 1921, une troisième Ordonnance sur le contrôle des étrangers, conçue comme un texte de transition avant l'adoption d'une « *réglementation définitive sur la question par une loi fédérale*²² ». En séparant du visa l'autorisation de séjour, la liquidation progressive des mesures relatives à l'entrée en Suisse devient possible. Les cantons recouvrent leur compétence en matière d'octroi des autorisations de séjour et d'établissement. L'Office central se réserve un droit d'opposition lorsqu'il s'agit d'« *étrangers ayant l'intention d'élire domicile en Suisse ou d'y exercer une activité professionnelle et lucrative, à l'exception cependant des "saisonniers" (...)*²³ ». Habile synthèse des intérêts en cause, l'Ordonnance recueille le consensus des Chambres et marque un tournant décisif dans la lutte consacrée au contrôle de l'immigration. La révision constitutionnelle du 25 octobre 1925 entérinera le partage des compétences avec l'inscription d'un article 69 ter dans la Constitution, autorisant la Confédération à légiférer en matière de séjour et d'établissement des étrangers²⁴. Il s'agit dès lors de reprendre la législation en matière de police des étrangers issue des pleins pouvoirs, sous la forme d'une loi fédérale. Dans cette perspective, l'Office central de police des étrangers est de plus en plus envisagé comme l'instrument privilégié de la lutte contre la "surpopulation étrangère".

Malgré la diminution du nombre des étrangers, la Suisse reste obsédée par la lutte contre la "surpopulation étrangère" ; la notion de *capacité de réception* du pays devient un concept-clé. La distinction entre séjour et établissement, jusqu'alors très secondaire, acquiert une importance fondamentale. La législation entend désormais lier au séjour l'intention et l'obligation pour l'étranger de quitter de nouveau la Suisse, tandis qu'elle conçoit l'établissement comme un droit de présence. De cette manière, les étrangers sont classés par un nouveau critère distinctif entre candidats et non-candidats à l'établissement. Cette démarcation répond également à la stratégie nationale d'intégration sociale des étrangers qui entend distinguer les éléments stables des « *saisonniers* » nécessaires à l'économie.

L'établissement devient un point d'autant plus sensible de la

politique d'immigration, que le projet d'octroi facilité de la naturalisation est abandonné et remplacé par la nécessité pour les étrangers de faire preuve d'une "assimilation" par un long séjour sur sol suisse. En 1920, les Chambres aggravent les conditions de domicile nécessaires à la naturalisation²⁵. Le projet de révision constitutionnelle s'enlise jusqu'en septembre 1927 où les Chambres s'entendent sur l'octroi très restrictif d'un *ius soli* au bénéfice des natifs de mères suisses et de parents domiciliés en Suisse au moment de la naissance. Le nouvel article est ratifié par le peuple le 20 mai 1928.

De péril pour la cohésion politique du pays, l'"invasion étrangère" est désormais perçue comme un danger moral, ethnique et social contre lequel il s'agit de lutter en renforçant l'identité suisse, l'*Eigenart*. L'établi étant promu au rang de candidat potentiel à la naturalisation, la défense de la spécificité suisse commence avec une sélection des immigrants dans la perspective du maintien de l'équilibre politique et ethnique du pays. Dès lors, dans l'octroi des autorisations d'établissement, il faudra tenir compte en premier lieu des rapports personnels de l'étranger avec la Suisse, de son adaptabilité « à nos lois, à nos mœurs et à nos idées²⁶ », mais aussi de son utilité à « l'intérêt de l'économie publique nationale²⁷ ». En conséquence, ce n'est que dans des cas rares et « particulièrement fondés » que l'établissement peut être accordé aux étrangers chassés de leur patrie par les "circonstances". « Si l'Office central se montrait empressé à l'égard de tels étrangers (...), il en résulterait un envahissement de la Suisse par des milliers de tels fugitifs infortunés²⁸ ». La loi du marché prévaut également lors de l'examen des demandes d'entrée des démobilisés. Préférence est donnée aux requêtes émanant d'Italiens sur celles des Allemands. Ces derniers sont considérés comme des concurrents alors que les Italiens sont devenus indispensables aux métiers spécialisés du bâtiment²⁹.

Le 17 juin 1929, le Conseil fédéral dépose son projet de loi sur le séjour et l'établissement des étrangers³⁰. Il propose un ensemble de dispositions protectionnistes, présentées comme devant permettre de combattre efficacement la "surpopulation étrangère", de protéger le marché du travail et de préparer l'assimilation des étrangers en vue de leur naturalisation. Cette syn-

thèse se fait au prix d'une inégalité de traitement entre étrangers, basée sur la durée du séjour. Or, alors que l'étranger tend à être assimilé au national dans la législation sociale, le séjour à court terme est érigé en principe ; il ne doit ni en fait, ni en droit, devenir permanent. Ce projet est adopté sans observations majeures par les Chambres le 26 mars 1931.

Avec la *Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers* de 1931³¹ ainsi que l'*Ordonnance d'exécution* du 5 mai 1933³², la Confédération dispose désormais des moyens nécessaires pour restreindre l'immigration, tout en ménageant la flexibilité indispensable pour répondre aux besoins du marché du travail. Les étrangers ne sont plus fondés à réclamer le séjour ou l'établissement ; l'octroi du permis³³ dépend du choix des autorités. Les cantons sont compétents pour les cas où la surpopulation n'est pas en jeu. Ils ont notamment la liberté d'accorder des autorisations de séjour temporaires aux « *saisonniers* », mais pour un délai n'excédant pas 9 mois et dans les limites d'un éventuel contingent annuel fixé par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers³⁴. En revanche, séjour à long terme, établissement et tolérance sont soumis à l'approbation de la police fédérale des étrangers. L'exercice d'une activité lucrative est subordonnée à une autorisation ; cette dernière est limitée au canton et interdit le changement d'emploi ou de profession. En ce qui concerne l'entrée et la sortie et le contrôle à la frontière, la loi réserve ces matières à des ordonnances, afin que le Conseil fédéral puisse faire face rapidement à des situations extraordinaires - crises politiques ou économiques - qui menaceraient le pays d'une « *affluence excessive* » d'étrangers³⁵.

Si la législation de l'entre-deux-guerres ne sanctionne pas une exclusion de l'étranger sur des bases culturelles ou ethniques, de nombreux publicistes, ainsi que certains textes officiels, réclament la prise en compte de tels arguments. Ainsi, en 1921, alors que 90,7% des étrangers recensés sont ressortissants des Etats voisins de la Suisse, le professeur de droit Walter Burckhardt en appelle à un contrôle de l'immigration, fondé non seulement d'un point de vue politique, économique, personnel et éthique, mais également ethnique. La destabilisation des pays de l'Est ayant créé une forte émigration de Juifs "orientaux", demain

cela pourrait être des Slaves et après demain des Mongoles³⁶ ! De même, le Chef de la division de Police, Ernest Delaquais, estime qu'il n'est pas possible de traiter tous les étrangers sur un pied d'égalité. Il demande de tenir éloignés les personnes qui de par « *leur race, leur religion et leurs mœurs* », sont en inadéquation avec notre *Eigenart*³⁷. Dans le même esprit, le Conseil fédéral, dans une circulaire de 1921 relative aux candidatures à la naturalisation, recommande expressément aux cantons de rejeter les requêtes émanant d'étrangers qui, « *par l'état de leur culture et leur affinité ethnique, apparaîtraient comme des éléments hétérogènes au sein de notre population*³⁸ ». De fait, le critère d'« *assimilation* » potentielle, lié à la nationalité, s'impose comme frontière entre l'étranger « *désirable* » et « *indésirable* ».

1933-1991 : Continuité et adaptation de l'esprit des *limes*

Les objectifs prioritaires de la politique suisse d'immigration, institutionnalisés dans l'entre-deux-guerres, continuent d'orienter l'intervention de la Confédération après la Deuxième Guerre mondiale. La loi cadre sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931, révisée en 1948, en reste l'instrument avec des adaptations aux circonstances par le biais d'ordonnances et d'arrêtés.

Dès la fin du conflit, la Suisse connaît une forte expansion économique que l'offre de main-d'œuvre indigène ne suffit pas à satisfaire. Le Conseil fédéral conduit alors une politique d'admission libérale, favorisant même l'immigration³⁹. Les travailleurs italiens⁴⁰, allemands et autrichiens permettent d'équilibrer sans difficulté le marché du travail. L'abondance de l'offre permet non seulement aux milieux économiques de sélectionner les ouvriers mais encore à la Confédération de pratiquer un système de rotation dans l'octroi des permis saisonniers en vue d'éviter une installation durable des étrangers. Cette situation perdure jusque dans les années 1950, où les prémices de difficultés de recrutement dans les zones limitrophes, dites « *traditionnelles* », inquiètent le Conseil fédéral⁴¹. L'exécutif reconnaît que les étran-

gers disponibles se montrent de moins en moins prêts à accepter les conditions de travail et de rémunération peu attractives de la Suisse, d'autant que d'autres pays européens offrent de meilleures avantages en matière de sécurité sociale. C'est le cas notamment des Italiens du Nord qui sont remplacés par leurs compatriotes du Sud. A la demande des milieux économiques, le Conseil fédéral entre en négociation avec l'Espagne et conclut, en 1961, un accord facilitant l'engagement de travailleurs temporaires. Ce choix s'impose d'autant plus que les Espagnols ont prouvé leur capacité à s'intégrer « *sans plus de difficultés que les ressortissants des pays voisins* »⁴². Dans un même esprit, en 1964, le Conseil fédéral signe un nouvel accord avec l'Italie concédant un traitement préférentiel à ses ouvriers⁴³.

Le début des années 1960 marque également une nouvelle orientation dans la politique d'immigration, qui rompt avec un libéralisme de plus en plus contesté. Dans le discours institutionnel et populaire, la notion d'*Ueberfremdung* redevient dominante⁴⁴ ; en 1965, la première initiative contre l'emprise étrangère est déposée⁴⁵. Marquant sa volonté de réduire le taux d'accroissement des étrangers, le Conseil fédéral édicte entre 1963 et 1970 une série de mesures visant à limiter, puis à introduire un plafonnement global de l'effectif des étrangers associé à une limitation par entreprise⁴⁶. Conjointement à ses objectifs démographiques et antisurcharge, le Conseil fédéral entreprend de codifier une politique ségrégationniste en matière d'admission des étrangers. Le 13 mars 1964, il rend un arrêté modifiant les compétences en matière de police des étrangers⁴⁷ qui soumet notamment à l'approbation de la police fédérale des étrangers les autorisations de séjour délivrées aux saisonniers. Au terme des instructions du Département fédéral de justice et police du 16 mars⁴⁸, il s'agit en fait de permettre au Conseil fédéral de sélectionner l'admission des étrangers sur la base de leur nationalité. A l'origine, ces instructions concernent trois catégories d'étrangers : les ressortissants des pays européens éloignés (y compris Portugal⁴⁹, Yougoslavie⁵⁰ et Turquie), des pays de l'Est et des pays extra-européens (Etats d'Afrique et d'Asie). En principe, seuls les ressortissants des Etats « *européens éloignés* » sont autorisés à travailler comme saisonniers, mais sur la base d'un recrutement collectif. La diffi-

culté d'adaptation des autres ressortissants aux conditions de vie et de travail suisses, ainsi que les risques d'indigence justifieraient les restrictions. Pour le juriste Urbain Lambercy, ces instructions sont « *racistes et incompatibles avec un Etat fondé sur le droit* » car elles justifient l'exclusion par des critères d'appartenance ethnique ou politique, sans égard à la personnalité de l'individu⁵¹.

Sur le plan social et juridique, la Confédération pratique également une ségrégation en accordant un traitement différentiel lié à la nationalité. Ainsi, l'accord italo-suisse de 1964 met les Italiens au bénéfice d'un statut privilégié en matière de renouvellement des autorisations de séjour, de mobilité professionnelle, de situation des saisonniers et de regroupement familial. En 1967, ces avantages sont étendus aux travailleurs d'Europe occidentale⁵². De plus, dans le domaine de la sécurité sociale, la Suisse conclut des accords bilatéraux avec dix-huit Etats⁵³.

A partir de 1970, notamment sous la pression des initiatives xénophobes, le Conseil fédéral n'entend plus seulement « *stabiliser* » mais réduire l'effectif de la population étrangère qui, en dépit des mesures restrictives, a passé de 584 700 personnes en 1960 (10,8% de la population globale) à 1 080 100 (17,2%) en 1970⁵⁴. L'Ordonnance du 16 mars 1970⁵⁵, la première d'une longue série, introduit le contingentement annuel global des autorisations pour les saisonniers et le séjour à l'année. Parallèlement à ses objectifs quantitatifs, le Conseil fédéral estime nécessaire de mettre en œuvre des mesures propres à faciliter l'intégration des étrangers et de leurs familles qui résident durablement en Suisse. Il s'agit notamment d'améliorer le statut personnel, familial et professionnel de ces étrangers par des mesures sociales.

Pour mener à bien sa nouvelle politique contre la "surpopulation étrangère" ou, pour utiliser le concept de l'époque, contre la « *pénétration étrangère* »⁵⁶, le Conseil fédéral dépose le 19 juin 1978⁵⁷ un projet de loi sur les étrangers. Outre des dispositions relatives à l'entrée, au séjour et à l'établissement, la loi propose des mesures pour assurer aux étrangers un statut juridique qui tienne compte de « *l'aspect humain de leur situation* » et de la « *durée de leur présence* »⁵⁸. Mais surtout, la nouvelle loi doit créer un cadre juridique permettant d'« *établir un rapport équilibré entre le nombre des résidents suisses et celui des résidents*

*étrangers, compte tenu des intérêts politiques, économiques, démographiques, sociaux, culturels et scientifiques du pays*⁵⁹ ». La notion de « *capacité de réception* », réactualisée par les débats sur les initiatives xénophobes, fait donc toujours référence à l'ensemble des surcharges liées à la présence étrangère, telles qu'elles avaient été formulées pendant la Première Guerre mondiale.

Mise au vote, la nouvelle loi sur les étrangers échoue devant le peuple en 1982. Toutefois, une partie des objectifs est partiellement concrétisée, notamment par l'Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers⁶⁰. Elle traite en particulier de la transformation des permis saisonniers en autorisation à l'année, des changements de place et de canton et du regroupement familial. Dans l'octroi des autorisations de prise d'emplois, priorité est donnée au travailleur indigène ; viennent ensuite les étrangers établis, les réfugiés reconnus, les détenteurs d'un permis de séjour à l'année, les requérants d'asile. Conformément à l'usage, les étrangers doivent provenir des régions de recrutement traditionnel⁶¹.

En outre, à partir du début des années quatre-vingt, le Conseil fédéral estime que l'efficacité des mécanismes de régulation de la population étrangère est de plus en plus remise en question par une nouvelle forme d'immigration croissante et incontrôlée, à savoir celle des requérants d'asile à la recherche d'emploi. A ses yeux, ces personnes, en provenance de régions de recrutement non traditionnelles, verraient dans l'asile le seul moyen d'émigrer en Europe pour fuir le manque de perspectives économiques, les crises politiques ou les catastrophes naturelles. Or, pour le Conseil fédéral, cette pression démographique qui menace le rapport d'équilibre entre la population suisse et étrangère, représente un nouveau défi pour une unité nationale déjà « *difficile à préserver en raison des quatre cultures suisses et des modes de vie différents qui coexistent* ». Pour maintenir cet équilibre, indispensable à la sauvegarde de l'identité nationale et de la paix sociale, le Conseil fédéral propose, dans un rapport du 15 mai 1991⁶², un programme d'actions ayant pour objectif prioritaire d'éviter que la Suisse ne devienne « *une terre d'émigration attrayante aux yeux des travailleurs qui n'ont pas été recrutés dans un but précis*⁶³ ». Il s'agit donc, d'une part, d'éviter que la demande d'asile ne soit utilisée aux fins d'émigrer et, d'autre part, de remanier la politique d'admission des étrangers.

En ce qui concerne l'immigration du travail, le Conseil fédéral propose de grouper les pays en trois cercles. Pour les pays membres de l'AELE et de la CE, compris dans le cercle *intérieur*, la Suisse entend lever progressivement les entraves à l'immigration et à l'accès au travail. Dans les pays du cercle *médian*⁶⁴, dont les Etats-Unis et le Canada et, demain peut-être, les Etats d'Europe centrale et de l'Est, le recrutement doit être limité et sélectif, c'est-à-dire concerner surtout des spécialistes très qualifiés et appartenant à des pays de culture « *marquée par les idées européennes* ». Quant à l'embauche dans les autres pays du cercle « *extérieur* », elle est exclue, sous réserve d'autorisations exceptionnelles. En fait, l'énoncé de ces distinctions procède largement de la pratique en vigueur.

En définitive, fondant sa "nouvelle" politique sur le principe de la limitation et de la « *proximité culturelle* », le Conseil fédéral ne fait que suivre les conceptions héritées des années vingt. D'après ces conceptions, la capacité d'intégration dépendrait de conditions sociales, culturelles, religieuses ou économiques de l'étranger en opérant une généralisation sur la base de critères collectifs, tels que la nationalité, l'appartenance à un groupe ethnique ou la *race*.

Notes

¹ C'est ce que W.W. Rostow désigne par "L'éternel triangle : les trois tâches du gouvernement", in W.W. Rostow, *Les étapes du développement politique*, Paris, Seuil, 1975, pp. 28-30. Pour tous les gouvernements, remplir ces trois impératifs est le garant du maintien de la cohésion de la communauté.

² E. Balibar, I. Wallerstein, *Race, nation, classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 1988, p. 126.

³ G. Arlettaz, "Aux origines de la 'question des étrangers' en Suisse", in *Passé Pluriel*, En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg, Editions universitaires, 1991, pp. 79-189.

⁴ Sur cette question, voir G. Arlettaz, "Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et la 'question des étrangers'", in *Etudes et Sources*, N° 11, 1985, Berne, Revue des Archives fédérales suisses, pp. 83-180.

⁵ De manière générale, sur l'évolution des conceptions en matière de naturalisation, voir G. Arlettaz, S. Burkart, "Naturalisation, 'assimilation' et nationalité suisse : l'enjeu des années 1900-1930", in *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*. Textes réunis par P. Centlivres, Georg, Genève, 1990, pp. 47-62.

⁶ G. Sauser-Hall, *La nationalisation des étrangers en Suisse*, Neuchâtel, 1914, p. 104.

⁷ En revanche, les cantons et les communes restent souverains en matière de contrôle des étrangers, de conditions de séjour et de modalités d'établissement. De fait, l'égalité de traitement se rapporte essentiellement à la condition juridique des étrangers avec toutefois deux exceptions de poids : le droit à la nationalité et à l'assistance. La liberté de commerce et d'industrie n'est pas complète, notamment en ce qui concerne le colportage, les professions scientifiques ou libérales. En revanche, l'étranger est assimilé aux nationaux en matière de droits civils.

⁸ Müller est chargé de l'enquête sur les menées anarchistes en Suisse. D'une manière générale, voir M. Vuilleumier, "La police politique en Suisse 1889-1914. Aperçu historique", in A. Hemo (éd.), *Cent ans de police politique en Suisse 1889-1989*, Editions d'en bas, Lausanne, 1992, pp. 31-62. Voir également G. Grossen e.a., "Die politische Polizei in den ersten Jahrzehnten des Schweizerischen Bundesstaates", in *Etudes et Sources*, N° 18, 1992, Berne, Revue des Archives fédérales suisses, pp. 111-158.

⁹ *Feuille fédérale suisse* [désormais cité *FF*], 1885, III, "Rapport du procureur général de la Confédération au Conseil fédéral sur les menées des anarchistes en Suisse, mai et juin 1885", pp. 487-665.

¹⁰ *FF*, 1888, I, "Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant une demande de crédit supplémentaire pour une meilleure organisation de la police politique, du 12 mars 1888", pp. 511-526.

¹¹ M. Vuilleumier, *op. cit.* note⁸, p. 39.

¹² *FF*, 1889, III, "Message sur le ministère public fédéral, du 15 juin 1889", pp. 791-798.

¹³ *Idem*, "Loi fédérale sur le ministère public de la Confédération, du 28 juin 1889", pp. 804-815.

¹⁴ *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse* [désormais cité *RO*], nouvelle série 20, "Arrêté fédéral créant un bureau suisse de police centrale, du 26 octobre 1903", pp. 22-23.

¹⁵ *FF*, 1902, IV, "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la création d'un bureau central de police, du 16 juin 1902", pp. 22-35.

¹⁶ *FF*, 1915, III, "Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant le contrôle des étrangers entrant en Suisse, du 25 septembre 1915", pp. 316-319.

¹⁷ *RO*, 1916, 32, "Arrêté du Conseil fédéral concernant les déserteurs et réfractaires étrangers, du 30 juin 1916", pp. 220-223.

¹⁸ G. Arletta, "La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale", in *L'immigration politique en Europe aux XIX^e-XX^e siècles*, Ecole française de Rome, Rome, 1991, pp. 139-159.

¹⁹ *RO*, 1917, 33, "Ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers, du 21 novembre 1917", pp. 989-998.

²⁰ Quant à l'évolution des arrêtés relatifs aux déserteurs et réfractaires, voir G. Arletta, "La Suisse une terre d'accueil en question...", *op. cit.* note¹⁸, p. 144 ss.

²¹ Pour une analyse approfondie des débats aux Chambres fédérales sur la période d'élaboration de la politique fédérale à l'égard des étrangers, voir G. et S. Arletta, "Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914-1922)", in *Etudes et Sources*, N° 16-17, 1991, Revue des Archives fédérales suisses, Berne, pp. 9-155.

²² *FF*, 1922, I, "Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'Ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, du 27 janvier 1922", p. 152.

²³ *Idem*, p. 153. Pour les demandes émanant de personnes actives, les cantons sont tenus de consulter au préalable l'Office cantonal du travail.

²⁴ Sur l'esprit de la révision constitutionnelle, voir *FF*, 1924, II, "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers par le droit fédéral, du 2 juin 1924", pp. 511-536.

²⁵ En 1917, le Conseil fédéral avait déjà porté les conditions de domicile de 2 à 4 ans (*Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1917*, pp. 40-41).

²⁶ *Idem*, 1920, p. 344.

²⁷ *FF*, 1920, III, "XIV^e Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu des arrêtés fédéraux des 3 août 1914 et 3 avril 1919, du 25 mai 1920", p. 262.

²⁸ *Idem*, p. 263.

²⁹ *Idem*, p. 265.

³⁰ *FF*, 1929, I, "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 17 juin 1929", pp. 929-949.

³¹ *RO*, 49, "Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931", pp. 279-288.

³² *Idem*, "Ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 5 mai 1933", pp. 289-305.

³³ La loi instaure quatre types d'autorisations qui diffèrent par la durée et par la possibilité de retirer le droit de résidence.

³⁴ Art. 18 de la loi fédérale de 1931.

³⁵ *FF*, 1929, *op. cit.* note³⁰, pp. 929-930.

³⁶ W. Burckhardt, "Zur Revision der Niederlassungsverträge" in *Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur*, Heft 6, 1921, p. 245.

³⁷ E. Delaquis, *Der neueste Stand der Fremdenfrage*, Berne, 1921, p. 18.

³⁸ *FF*, 1921, V, "Circulaire du Conseil fédéral à tous les gouvernements cantonaux concernant les renseignements à prendre sur les candidats à la naturalisation suisse, du 2 décembre 1921", p. 180.

³⁹ *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1945*, pp. 224-225.

⁴⁰ Voir notamment M. Perrenoud, "La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943-1953)", in *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien*, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1989, pp. 113-141.

⁴¹ Cette préoccupation prévaut, dès 1943, dans les négociations avec l'Italie en vue d'organiser l'immigration des travailleurs de la Péninsule. Elle conduit à un arrangement italo-suisse en juin 1948, suivi par la conclusion d'un accord bilatéral le 10 août 1964 (cf. M. Perrenoud, *op. cit.* note⁴⁰).

⁴² *FF*, 1961, I, "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'accord conclu entre la Suisse et l'Espagne sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse, du 5 juin 1961", pp. 1175-1184.

⁴³ Cf. M. Perrenoud, *op. cit.* note⁴⁰.

⁴⁴ Sur l'analyse du discours, des débats politiques et des campagnes de presse relatives aux initiatives antiétrangères, cf. M. Ebel, P. Fiala, *Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961-1981)*, Institut des sciences politiques, Lausanne, 1983.

⁴⁵ Cinq initiatives sont déposées entre 1965 et 1974. La première est retirée le 18 mars 1968 après que le Parlement en eut débattu (*FF*, 1967, II, "Rapport du Conseil fédéral sur l'initiative populaire contre la pénétration étrangère, du 23 juin 1967", pp. 69-122).

⁴⁶ En outre, afin de mettre un terme à une immigration désordonnée, un arrêté du Conseil fédéral, du 19 janvier 1965, établit l'obligation générale pour les travailleurs étrangers d'être en possession d'une assurance d'autorisation de séjour pour prise d'emploi (*RO*, 1965, p. 62).

⁴⁷ *RO*, 1964, "Arrêté du Conseil fédéral concernant la compétence des autorités de police des étrangers, du 13 mars 1964", pp. 365-366. D'une manière générale, voir la thèse de U. Lambercy, *La répartition des compétences entre Confédération et cantons en matière de police des étrangers*, Mauraz, Université de Lausanne, 1983.

⁴⁸ Nous empruntons les citations et les commentaires relatifs aux circulaires 7/64 et 8/64 du DFJP du 16 mars 1964 à U. Lambercy, *op. cit.* note⁴⁷, pp. 248-257.

⁴⁹ Depuis 1965, le Portugal n'est plus dans la catégorie des pays éloignés (*Idem*, p. 255).

⁵⁰ Pour des raisons de recrutement, la Yougoslavie a passé de la classification de « pays de l'Est » à celle de « pays éloignés » puis, en 1981 à celle de « pays d'Europe occidentale » (*Idem*, p. 257).

⁵¹ *Idem*, p. 256.

⁵² Circulaire DFEP-DFJP du 30 mars 1967 (*Idem*, p. 244).

⁵³ *FF*, 1978, II, "Message à l'appui d'un projet de loi sur les étrangers, du 19 juin 1978", p. 193.

⁵⁴ Office fédéral de la statistique : *Annuaire statistique de la Suisse 1993*, Population, p. 45.

⁵⁵ *RO*, 1970, "Arrêté du Conseil fédéral limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative, du 16 mars 1970", pp. 309-317.

⁵⁶ Afin de mesurer le degré de pénétration étrangère, un registre central automatisé des étrangers est introduit par ordonnance du 25 septembre 1972. Tous les étrangers qui résident en Suisse y seront portés (*FF*, 1974, I, "Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la troisième initiative populaire contre l'emprise étrangère du 21 décembre 1973", p. 197).

⁵⁷ *FF*, 1978, II, *op. cit.*, pp. 165-235.

⁵⁸ Art. 1, du projet de "Loi sur les étrangers, du 19 juin 1981" (*FF*, 1981, II, 553).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Recueil systématique du droit fédéral*, 8, 823.21, "Ordonnance limitant le nombre des étrangers, du 6 octobre 1986", pp. 1-28.

⁶¹ Au terme de l'art. 8 : les Etats de l'AELE et de la CE et, en second lieu, les autres pays de recrutement traditionnel.

⁶² *FF*, 1991, III, "Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, du 15 mai 1991", pp. 316-348.

⁶³ *Idem*, p. 325.

⁶⁴ Le Conseil fédéral s'interroge sur l'opportunité de classer toutes les régions traditionnelles de recrutement dans le cercle médian.

La Convention de Schengen et l'ordre constitutionnel suisse*

Catherine TIREFORT

*Assistante au Département de droit constitutionnel
de l'Université de Genève.*

La Suisse et l'Europe

Conséquences des accords de Schengen en cas de non-adhésion de la Suisse à l'EEE

Dans cette hypothèse, la frontière suisse serait une frontière extérieure à l'espace Schengen. Le renforcement des contrôles aux frontières pourrait ainsi entraîner des conséquences fâcheuses pour les Suisses désirant voyager ou séjourner dans un Etat contractant. Leur liberté de mouvement se trouverait, partant, considérablement réduite. Cependant, la Convention prévoit certaines clauses permettant une simplification des contrôles¹. De plus, les Suisses au bénéfice d'un titre de séjour, délivré par un

* Extraits de l'intervention de C. Tirefort lors de la journée sur la libre circulation des personnes, le 31 octobre 1992 à Lausanne. Une grande partie de l'intervention reprenant des informations sur Schengen déjà traitées précédemment dans ce livre, nous avons jugé bon de ne pas les reprendre ici. Le texte complet de l'intervention est cependant disponible au CETIM.

Etat contractant, pourront circuler librement dans l'espace Schengen pendant trois mois, sous réserve de l'obligation de se déclarer aux autorités de l'Etat sur le territoire duquel ils ont pénétré².

Ces dispositions donnent ainsi au mécanisme de la Convention la souplesse nécessaire. Par conséquent, la non-participation de la Suisse à Schengen ne devrait pas se traduire dans les faits par une fermeture de l'espace Schengen à l'égard des Suisses.

En cas d'adhésion de la Suisse à l'EEE

Il convient premièrement de préciser que l'entrée en vigueur de l'accord sur l'Espace économique européen ne permettra pas à la Suisse d'adhérer à la Convention. Cependant, la Suisse réceptionnera l'acquis communautaire relatif à la libre circulation des personnes. Ainsi, le ressortissant suisse sera assimilé au ressortissant d'un Etat membre de la CEE et ne sera plus un étranger selon la terminologie de la Convention. En outre, les Etats EEE ont fait une déclaration commune sur la facilitation des contrôles aux frontières communes.

En cas d'adhésion de la Suisse à la CEE

Cette dernière hypothèse ne se distingue de la précédente qu'en ce sens qu'elle permettra à la Suisse d'adhérer à la Convention et ainsi de bénéficier directement de la libre circulation intra-Schengen. Précisons toutefois que, même dans ce cas, l'adhésion à la Convention nécessitera une délibération de notre Assemblée fédérale et, le cas échéant, le vote du peuple. A moins qu'entre-temps, la CEE ait complètement intégré la Convention dans son ordre juridique.

Démocratie : procédure de ratification

En vertu de l'art. 140 de la Convention, seul un Etat membre des CEE peut devenir partie contractante. Partant, une adhésion de la Suisse à l'Espace Schengen est pour l'heure exclue. En outre, une adhésion partielle (par exemple au *SIS*) est impossible : il faut reprendre l'acquis juridique de Schengen dans son intégra-

lité. Des négociations sont néanmoins en cours pour obtenir de l'exécutif Schengen des informations sur l'évolution de sa politique sécuritaire. Cependant, dans l'hypothèse de la réalisation de la condition d'adhésion, il s'agit de déterminer quelle sera la procédure de ratification au plan interne. La Convention est un traité en ce sens qu'elle crée des droits et des devoirs de droit international public. Ce traité nécessitera l'approbation de l'Assemblée fédérale dans la mesure où l'on ne peut le qualifier d'*executive agreement*. Reste à savoir si cet arrêté d'approbation sera soumis au vote du peuple selon l'art. 89, § 3, c) de la Constitution fédérale (Cst. féd.). Cette disposition prévoit en effet le référendum facultatif pour les traités qui entraînent une unification multilatérale du droit.

L'adhésion à la Convention entraîne-t-elle vraiment une unification multilatérale du droit ? Selon la pratique dominante, sont soumis au référendum les « *traités qui reposent sur un droit unifié généré multilatéralement, régissent de façon exhaustive un domaine juridique déterminé, remplacent ou tout au moins complètent immédiatement le droit interne et dont toutes les dispositions sont directement applicables* »³. S'il est vrai que certaines dispositions de la Convention sont *self executing*⁴, la majorité d'entre elles ne font qu'obliger le législateur national à édicter des normes ayant un contenu déterminé. Cependant, le Conseil fédéral admet, « *dans des cas particuliers, une unification multilatérale du droit même lorsque les règles self-executing sont peu nombreuses en raison de la portée et de la nature de ces normes (...)* »⁵. On peut ainsi considérer que l'institution d'un visa uniforme pour un séjour de moins de trois mois, l'obligation, sous certaines conditions, de traiter des demandes d'asile, le cas échéant de refouler un requérant d'asile de l'espace Schengen et la mise sur pied d'un fichier à l'échelon européen ont une ampleur matérielle suffisante pour admettre la qualification d'unification multilatérale du droit.

En conséquence, le contrôle démocratique ne se limitera pas en Suisse au débat parlementaire de ratification. Si la demande de référendum aboutit, le peuple sera amené à se prononcer. C'est à lui qu'il appartiendra, en dernier ressort, d'accepter ou non l'adhésion à la Convention.

Fédéralisme : effet sur les compétences cantonales

La mise sur pied du SIS renforcera nécessairement le système de police préventive fédérale. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure les compétences cantonales en matière de police en seront affectées. Quid de la souveraineté des cantons ? Le Tribunal fédéral s'est déjà prononcé sur ce type de conflit de compétences⁶. Il a jugé dans les deux cas que la Confédération bénéficiait d'une compétence inhérente, non écrite, en matière de traitement des données personnelles dans la mesure où elle doit assurer la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse ; il faut même y voir l'accomplissement « *d'une tâche primaire de la Confédération*⁷ ».

L'argumentation du Tribunal fédéral est critiquable et critiquée. Elle ne convainc guère. La lettre de l'art. 102, chap. 10 de la Constitution fédérale est en effet trop vague pour fonder une compétence générale de la Confédération en matière de police de sécurité, compétence qui ressortit, en vertu de l'art. 3 (Cst. féd.) aux cantons. Il serait souhaitable de clairement délimiter les cas d'insécurité intérieure qui seraient de la compétence de la Confédération. Et ce, au moyen d'une base légale expresse, si ce n'est constitutionnelle. Toutefois, dans la perspective d'une adhésion à la Convention, le problème de répartition ne se pose plus dans les mêmes termes. En effet, l'art. 8 (Cst. féd.) confère à la Confédération la compétence exclusive de conclure des traités internationaux. La thèse centralisatrice, unanimement acceptée, étend cette compétence à tous les domaines, y compris à ceux qui sont de la compétence des cantons.

Cette thèse fédéraliste, risque de priver les cantons d'un attribut essentiel de leur souveraineté : la protection de la sécurité intérieure. Il n'y a pas lieu cependant d'exagérer ce risque. Les cantons conserveront malgré tout une compétence parallèle en ce sens qu'ils devront veiller au maintien de la sécurité et de l'ordre sur leur territoire.

Libertés : liberté personnelle

Il convient d'examiner ici si l'informatisation de la vie privée des citoyens au moyen du *SIS* est contraire à la liberté personnelle.

Le *SIS* est une banque de données à l'échelon européen. Il est composé de bases nationales dans chaque pays contractant et d'un fichier central, établi à Strasbourg et alimenté par les différents fichiers nationaux. Il est clair que pareil système est nécessaire dans l'optique d'une coordination efficace entre les services de police et, plus généralement, dans l'optique d'une bonne application de la Convention. Cependant, la perspective d'être fiché sur un support technique accessible à tous les Etats parties à la Convention légitime, *prima facie*, la crainte d'un Etat fouineur dont le champ d'investigation serait ainsi dangereusement élargi.

Cette crainte n'est pas nouvelle en Suisse : on se rappelle le scandale des fiches qui avait éclaté en 1989 et soulevé le problème de l'admissibilité des activités de police politique eu égard à la liberté personnelle. En effet, selon le Tribunal fédéral⁸, la collecte de données personnelles par les autorités de police touche la sphère intime de l'individu et, partant, constitue une atteinte à la liberté personnelle, droit constitutionnel non écrit, imprescriptible et inaliénable⁹. Cette garantie recouvre toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine¹⁰. Le Tribunal fédéral a ainsi déduit de la liberté personnelle le droit pour toute personne « *d'être renseignée sur les données qui ont été enregistrées à son sujet par une autorité publique ainsi que sur l'usage qui en a été fait* ». Ce droit n'est toutefois pas absolu. Il peut être limité, s'il heurte un intérêt public prépondérant par exemple.

Sur la base de cette jurisprudence et des lacunes constatées en matière de protection des données, la Commission d'enquête parlementaire a adressé une motion au Conseil fédéral sur la *Protection des données dans le cadre du Ministère Public*. Suite à cette motion, le Conseil fédéral a édicté, le 5 mars 1990, l'*Ordonnance relative au traitement des documents de la Confédération* établis pour assurer la protection de l'Etat. Celle-ci prévoit un

système de consultation sous la direction d'un préposé spécial nommé par le Conseil fédéral. Enfin, le législateur fédéral a adopté, le 19 juin 1992, une *Loi sur la protection des données*, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993. Celle-ci prévoit un droit d'accès, un droit de rectification ainsi qu'une procédure de recours contre les décisions des organes fédéraux responsables du traitement des données personnelles. Elle institue de surcroît un préposé fédéral à la protection des données chargé de surveiller les organes fédéraux dans l'application de cette loi.

La Suisse dispose ainsi aujourd'hui d'un système de protection des données conforme aux prescriptions de la Convention du Conseil de l'Europe N° 108 de 1981 qui fait référence en la matière. Qu'en est-il de ces garanties nouvellement acquises en cas d'adhésion à la Convention ?

Le problème se pose avec une acuité particulière lorsque l'on compare les législations des Etats contractants dans ce domaine ; certains ne connaissent quasiment aucun système de protection (par exemple l'Italie). D'autre part, la Convention ne contient aucune disposition interdisant les interconnexions entre les différents fichiers informatisés. Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision du 25 juillet 1991, a considéré que la création du *SIS* ne mettait pas en péril les libertés fondamentales parce que le chap. III du titre IV et le titre VI de la Convention apportent les garanties nécessaires. En vertu du titre VI, le *SIS* ne sera opérationnel à l'égard de chacun des pays intéressés que lorsque le pays concerné aura le niveau de protection des données requis. La Convention oblige ainsi les Etats à réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel correspondant à celui prescrit par la Convention du Conseil de l'Europe citée plus haut. Le droit d'accès aux données, le droit de rectification, voire d'effacement, la fixation d'un délai maximum de conservation des fiches (10 ans) sont ainsi garantis. Le manquement d'un Etat à ces obligations supprime son droit d'accès aux données. L'art. 114 de la Convention oblige d'autre part les Etats à se doter d'une autorité nationale pour veiller au bon fonctionnement de la base nationale. En outre, une autorité de contrôle commune sera instituée pour surveiller le fonctionnement du fichier central¹¹ selon les principes établis par la Convention N° 108 et par la

Recommandation R(87)15 de 1987 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Enfin, la Convention proscrit l'utilisation des données dans un but autre que ceux énoncés exhaustivement aux art. 95 à 100¹².

En conséquence, une adhésion de la Suisse à la Convention ne pose a priori pas de problèmes constitutionnels insurmontables. De plus, le référendum garantit qu'une adhésion ne puisse se faire qu'avec l'accord au moins implicite du peuple. Seuls les cantons risquent de voir leurs compétences en matière policière singulièrement réduites.

Sources

Hubert Blanc, "Schengen : le chemin de la libre circulation en Europe", in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1991, N° 351, p. 722ss.

Pierre Garrone, *La libre circulation des personnes : liberté de mouvement, égalité, liberté économique*, Collection de droit européen N° 8, Schulthess Polygraphischer et Stämpfli + Cie AG, 1993, Zürich/Berne.

Wenceslas de Lobkowicz, "Quelle libre circulation des personnes en 1993 ?" in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1990, N° 334, p. 93ss.

Pierre Mercier/Olivier Jacot-Guillarmod, *La libre circulation des personnes et des services*, Helbing & Lichtenhahn, 1991, Bâle/Francfort.

Julian J.E. Schutte, "Schengen : its meaning for the free movement of persons in Europa" in *Common Market Law Review*, 1991, p. 549ss.

Notes

¹ Art. 6, § 2, b) et e) ; art. 131-133 ; art. 136, § 3.

² Art. 22.

³ D. Schindler, citant entre autres FF 1987 III, p. 183 in *Commentaire de la Constitution fédérale* ad art. 89, § 3, (Cst. féd.).

⁴ Cf. art. 30 qui fixe des critères de compétence clairs, précis et directement applicables.

⁵ FF 1988 II, p. 894.

⁶ ATF, 117 Ia, p. 202ss., et 117, Ia, p. 221ss.

⁷ Eichenberger, in *Commentaire de la Cst. féd.* ad art. 102.

⁸ ATF, 113, Ia, pp. 257ss.

⁹ ATF, 109, Ia, p. 155 considérant 6a.

¹⁰ ATF, 112, Ia, p. 100 considérant 5b.

¹¹ Art. 115.

¹² Art. 102.

Liberté de circulation des personnes, Schengen, Dublin et le droit d'asile de la Suisse*

Muriel BECK KADIMA

*Office "Droits de l'Homme"
de la Fédération des Eglises Protestantes de Suisse.*

Les stratégies de l'actuelle politique en matière de réfugiés sont-elles encore adaptées ?

**Politique "traditionnelle" en matière de réfugiés
selon la convention de Genève de 1951
et le Protocole de New York de 1967**

Selon l'accord sur la position juridique des réfugiés du 28 juillet 1951 (convention de Genève), l'asile doit donner protection aux personnes qui se trouvent hors de leur pays, par crainte fondée de persécution.

* Intervention lors de la journée sur la libre circulation du 31 octobre 1992 à Lausanne.

Selon la doctrine et la pratique suisses, est réfugié celui qui éprouve une crainte fondée de préjudices qui, primo, proviennent de l'Etat, secundo, sont systématiques et, tertio, se fondent sur un motif précis (Loi sur l'asile, art. 3, J 1).

Selon cette définition, l'asile n'est pas conçu pour la victime passive de la violence, mais pour l'activiste politique.

Nouvelles données

La notion "classique" du réfugié ignore que le schéma de persécution s'est tellement modifié aujourd'hui que le nombre des journalistes accusés de délit d'opinion ou des responsables politiques tombés en disgrâce a reculé. Beaucoup plus souvent, les gens en fuite appartiennent aujourd'hui à une minorité ethnique ou religieuse brimée ou opprimée et ils veulent se soustraire aux soupçons de l'autorité publique ou aux tentatives de recrutement des séditeux, ou, tout simplement, ils ne supportent plus de trembler chaque jour pour leur vie et celle de leur famille, sous les bombes et les grenades.

Dans ce nouveau schéma de persécution et cette nouvelle situation de violence, les requérants d'asile ont plus de mal à prouver leur qualité de réfugiés.

Le droit international public appliqué en Afrique et en Amérique latine (Convention sur les réfugiés de l'Organisation pour l'Unité africaine de 1969 et déclaration de Carthagène de 1984) s'est efforcé de s'adapter à ces nouvelles données, en protégeant non seulement les personnes persécutées à titre individuel, mais aussi les gens qui tâchent de fuir des situations générales de violence.

Dans son *Message sur l'Arrêté urgent sur la politique d'asile (APA)*, le Conseil fédéral a défini comme des réfugiés de la violence les personnes qui ne sont pas réfugiées au sens légal. Elles ne jouissent dès lors pas de la protection du droit international public contre le renvoi. Cette mesure était inadmissible, même si ces requérants d'asile pouvaient être admis temporairement (avec tous les inconvénients qu'entraîne ce statut, comme l'interdiction de faire venir la famille).

La libre circulation des personnes en Europe et les mesures correspondantes dans le domaine de l'asile

Les progrès de l'intégration européenne et la création du Marché unique européen en 1993 font de mieux en mieux apparaître l'impossibilité de tolérer l'existence parallèle et non coordonnée de politiques d'immigration et d'asile, d'une part, et l'augmentation, avec la suppression des contrôles aux frontières, du risque d'immigration illégale, d'autre part.

A cela s'ajoute le danger d'une répartition inégale de la charge : pour éviter d'exercer un attrait indésirable sur les candidats-réfugiés, les Etats pourraient se livrer à une sorte de concours sur les dispositions les plus sévères en matière d'asile et d'immigration.

Dans ce but, les membres de la CE ont passé entre eux les accords suivants : la Convention sur les dispositions de l'Etat compétent pour examiner une demande d'asile (accord de Dublin), la Convention additionnelle de juin 1990 sur l'application de la convention de Schengen de 1985 et la Convention sur le franchissement des frontières extérieures de la Communauté, qui n'est pas encore signée. De même, la Déclaration additionnelle au traité de Maastricht de décembre 1991 sur la politique d'asile prévoit (prévoyait *ndled.*) l'harmonisation des politiques nationales d'asile avant le début de 1993.

Faute de volonté politique d'harmoniser le droit matériel de (reconnaissance de) l'asile, les mesures prévues se limitent à la compétence des Etats pour examiner les demandes d'asile, à l'empêchement de deuxièmes demandes, à l'harmonisation des prescriptions en matière de visa, au renforcement des contrôles aux frontières et à la répression de l'entrée illégale. L'un des avantages des accords est la diminution du nombre des *réfugiés sur orbite* parce qu'il doit toujours y avoir un Etat compétent pour traiter les candidatures à l'asile. L'art. 29 de l'accord de Schengen prévoit pourtant que seules pourront être traitées les candidatures à l'asile de requérants qui se trouvent déjà dans le pays. Mais qu'en est-il de ceux qui n'obtiennent pas d'autorisation d'entrée ?

Selon les conventions citées, un requérant d'asile ne peut déposer une demande que dans un Etat membre et y est soumis au droit national. En cas de décision positive, c'est certes réjouissant. Mais le rejet dans un Etat membre entraîne en même temps un refus dans tous les autres, bien que la procédure d'asile et le droit matériel de l'asile diffèrent complètement d'un pays à l'autre (p. ex. les règlements humanitaires) et ne répondent parfois même pas aux standards internationaux (p. ex. procédures accélérées, qui écartent souvent certaines demandes de la procédure normale et affectent les garanties de protection au niveau de la méthode ; tous les demandeurs d'asile devraient avoir accès à une procédure indépendante, qui leur laisse une chance ; les responsables doivent être des experts, familiers des conditions de vie dans les pays d'origine).

Les accords sur la question entre l'Allemagne et la Pologne, la Hongrie, et la Tchécoslovaquie ont d'ailleurs déjà repoussé les frontières extérieures de la CE sur les trois pays cités. Ces Etats "limitrophes" ainsi que ceux de l'Europe méridionale ressentiront le plus fortement la charge qui pèse sur les pays de premier asile.

Respect de conventions internationales

Or nous avons déjà vu que certaines prescriptions des accords susmentionnés violent le droit international :

L'art. 135 de l'accord additionnel de Schengen, ainsi que l'art. 2 de l'accord de Dublin renforcent les engagements des Etats signataires souscrits à Genève.

La convention de Genève sur les réfugiés interdit (art. 31) de désavantager les réfugiés entrés sans l'autorisation du pays d'asile. L'obligation du visa est donc abusive (y compris selon l'art. 12 du Pacte de l'ONU sur les droits civiques et politiques, qui garantit la liberté de quitter son pays, et l'art. 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui garantit le droit d'asile). A ce propos, il faut aussi refuser les sanctions contre les entreprises de transport qui acheminent des étrangers tiers ne disposant pas des documents nécessaires. Les compagnies aériennes sont ravalées là au rang d'auxiliaires de police.

La notion de *safe country* (d'origine) n'est pas conciliable avec l'art. 42 de la convention de Genève, qui interdit toute limitation géographique de son application.

Schengen, Dublin et l'Arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile du 22 juin 1990 (APA)

Nouveautés eurocompatibles dans l'APA de 1990

Le texte de la loi tient déjà compte d'éventuels accords internationaux sur la compétence des Etats dans le traitement de demandes d'asile (p. ex. art. 13 c, 13 d, 16, J 1, al. c, 19, J 2, al. a).

L'APA arme toutefois aussi la Suisse contre le risque de récupérer tous les candidats à l'asile rejetés de la CE, dans la mesure où elle peut prendre dès la frontière la décision de rejeter la demande pour raison de forme (art. 13, al. c et art. 16). Cela va tellement loin qu'une partie des candidats à l'asile sont déjà exclus avant la procédure ordinaire, sans que les raisons de la fuite soient examinées de plus près (par ex. par la constatation de l'identité : si un demandeur est reconnu pour avoir déjà reçu une décision d'asile négative en Suisse, il ne sera plus admis à la procédure, bien qu'il puisse subir entre-temps - les dossiers peuvent être conservés jusqu'à 10 ans après la décision - de nouvelles menaces, qui justifieraient un réexamen ; directive 23.1). La notion de *pays sûr* sert aussi de mesure dissuasive comme la demande de titres de voyage valables, selon des études effectuées dans les centres d'accueil, entre autres à Bâle : bien que la prescription interne déclare expressément que le dépôt de documents de voyage n'est pas une condition d'accès à la procédure d'asile, l'exigence de ce dépôt se révèle une mesure d'intimidation efficace.

La procédure d'asile est donc ainsi contournée ou prolongée par des préliminaires. Il en va de même de la procédure préliminaire de Schengen ou de Dublin pour déterminer l'Etat compétent.

Autres pratiques adaptées

Bien que les accords de Schengen et de Dublin portent l'étiquette officielle de mesures compensatoires à la libre circulation des personnes, on connaît de plus en plus de mesures de contrôle et de dissuasion ressemblant davantage à un gigantesque appareil de surveillance. Des listes de *personnes indésirables* sont établies. *RIPOL* (*Recherche informatisée de police*), *EUROPOL* (centrale communautaire de police criminelle) et le *SIS* (*Système d'information Schengen*) enregistrent et échangent des renseignements, sans protection efficace des données. Les organes frontaliers dans les aéroports étrangers adoptent une attitude néo-colonialiste dans leurs contrôles ou délèguent cette tâche à un personnel aérien qui n'est pas formé pour cela et qui, naturellement, par souci d'économie, ne laisse même pas monter à bord les passagers pourvus de papiers non valables ou douteux.

Le destin de la Suisse découle de sa position à l'écart, qui l'oblige à participer, mais ne lui donne pas d'influence sur le contenu des traités.

“Articles d'exportation” suisses dans le domaine de l'asile

Bien que la Suisse ne fasse pas partie des différents groupes de la CE sur les questions d'asile et de réfugiés (*TREVI*, *Groupe ad hoc immigration*, *Schengen*), certaines pratiques suisses en matière d'asile ont été envisagées par d'autres pays européens, voire reprises. Parmi elles, la notion de *pays sûr* (la CE a établi une liste), les examens dactyloscopiques, qui ont raccourci la durée de l'enquête de plusieurs mois à quelques jours, et les éléments de texte libre dans le système de surveillance.

Signification des accords de Schengen et de Dublin pour la Suisse

Possibilités de ratification

En principe, les deux Accords ne sont ouverts qu'aux membres de la Communauté européenne. Sur Dublin, cependant, il a été

établi, le 8 mai 1992, un avant-projet de Convention parallèle, correspondant à peu de choses près (organisation de la Commission, art. 18) au contenu de la convention de Dublin.

Conséquences pour la législation suisse sur l'asile

Un examen sommaire permet de conclure que la Loi sur l'asile ne devrait pas être modifiée pour que la Suisse puisse adhérer à l'Accord. La signature de la convention parallèle de Dublin mettrait seulement en vigueur les adaptations susmentionnées (chapitre III.A) de l'APA :

- Selon l'art. 13 c, J 1 de la Loi sur l'asile, un étranger demandant l'asile à la frontière n'obtient l'autorisation d'entrée que si aucun autre pays n'est obligé, par traité, d'examiner sa requête ; par contre, l'entrée est accordée selon l'art. 13 c, J 2, al. b de cette même loi si la Suisse est obligée, par traité, d'examiner la demande.

- Il en va de même d'une demande présentée à l'aéroport ; l'art. 13 d, J 1 renvoie à l'art. 13 c.

- Selon l'art. 19, J 2, al. a de la Loi sur l'asile, un candidat à l'asile peut être envoyé, à titre préventif, pendant la procédure, dans un Etat contractuellement compétent pour traiter sa demande.

- La conséquence d'un renvoi pendant la procédure se retrouve à l'art. 16, J 1, al. c de la Loi sur l'asile, qui dit qu'une demande d'asile ne doit même pas être examinée si le candidat peut aller dans un pays sûr, compétent, aux termes des traités, pour la procédure d'asile et de renvoi.

Selon le principe que *le droit public international a le pas sur le droit national*, l'accord parallèle de Dublin a la priorité sur le droit de l'asile :

- Selon l'art. 6, J 1, al. a de la Loi sur l'asile, une demande est généralement repoussée quand, avant son entrée en Suisse, l'étranger a séjourné un certain temps dans un pays tiers où il peut retourner. Un certain temps signifie, selon l'art. 2 de l'Ordonnance sur l'asile « 20 jours en général ». Or, si l'un des critères des art. 4-8 de l'Accord attribue à la Suisse la compétence d'examen, ou si elle l'a pour avoir laissé passer le délai pour une demande d'accueil (art. 11, J 1 de l'Accord), l'art. 6 ne peut être

opposé à un demandeur d'asile, même s'il a séjourné plus de 20 jours dans un Etat tiers avant son arrivée en Suisse. Il en va de même pour le renvoi préventif pendant la procédure selon l'art. 19, J 2, al. b de la Loi sur l'asile : même si un requérant a séjourné un certain temps à l'étranger, il ne peut être renvoyé si la Suisse est compétente aux termes de l'Accord. Il existe une obligation de reprise en charge (art. 10 de l'Accord) pour éviter les *réfugiés sur orbite* (violation de l'art. 3 de la convention de Genève).

- L'Accord implique l'obligation de l'Etat compétent d'assurer une procédure d'asile et, le cas échéant, la protection du requérant. Pour la Loi sur l'asile, cela signifie que l'art. 9 (asile dans des situations exceptionnelles) est écarté en majeure partie. Certes, l'accord parallèle connaît une "clause d'exception" (art. 17), mais une multiplication des demandes d'asile ne permettrait pas d'invoquer cette clause - parce qu'il faut toujours s'y attendre. La marge de manoeuvre du droit national en matière d'asile sera réduite par le droit international public, après une adhésion.

- L'Accord ne prévoit pas qu'un demandeur d'asile puisse mettre en cause la compétence d'un Etat auprès de la commission prévue. A mon avis, cependant, un candidat peut s'en prévaloir (mauvaise application de l'Accord sur le premier asile) à l'intérieur du pays, par exemple en cas de plainte contre un renvoi.

- L'identification de demandes multiples et d'autres objectifs de cet Accord ne peuvent fonctionner tout à fait qu'avec un bon échange de données. Or l'art. 15, J 12 exige des Etats qui veulent enregistrer des données qu'ils édictent, pour le traitement de ces données, des prescriptions légales satisfaisant aux exigences de la convention de Strasbourg sur la protection des données. Les directives du Conseil fédéral du 16 mars 1981 pour le traitement de données personnelles dans l'administration fédérale ne suffiraient sans doute pas (une future loi sur la protection des données est encore en discussion au Parlement).

Au niveau de l'Europe, il n'y a pas non plus d'organe de contrôle opérationnel pour empêcher les abus.

- La notion de *famille* de l'Accord ne recouvre pas celle de la Loi suisse sur l'asile. L'art. 4, J 2 de la Convention ne compte

parmi la cellule familiale que les époux, leurs parents et les enfants non mariés, mineurs de moins de dix-huit ans. La Suisse y ajoute actuellement encore les enfants mineurs de moins de vingt ans et éventuellement les membres de la famille gravement malades et nécessitant des soins (art. 9, J 2 et art. 14 a, J 2 de l'Ordonnance sur l'asile). Les deux définitions sont très restrictives. L'art. 8 de la convention de Genève étend la famille aux enfants illégitimes, aux enfants non mariés civilement et éventuellement aux grands-parents, si un lien étroit existe avec eux.

Conclusion

- La marge de manœuvre opérationnelle de la Suisse sera restreinte par une adhésion à l'Accord parallèle, mais la Suisse pourrait alors participer officiellement à la future politique européenne en matière de réfugiés, pourtant surtout restrictive.

- La politique européenne des visas sera harmonisée (c'est-à-dire pratiquement l'obligation de visas pour tous les pays du tiers-monde, ainsi que le prévoit déjà le modèle suisse des trois cercles).

Les demandeurs d'asile seraient ainsi repoussés davantage dans l'illégalité (Georges-Henri Beauthier a parlé d'une *fabrique de clandestins*).

- La politique d'asile suisse deviendrait certainement encore plus restrictive, pour s'adapter au plus petit commun dénominateur des pratiques d'asile des Etats européens.

- Les mesures prévues dans l'Accord ne feront certainement pas diminuer le nombre des demandeurs d'asile, mais les procédures seront prolongées par les examens préliminaires.

- Comme il manque un contrôle judiciaire supranational, les conflits de compétence seront très difficiles à résoudre (on ne pourra éviter le jeu de ping-pong entre Etats).

- Les secondes demandes doivent être rendues impossibles. Pour cela, il faut plus de contrôles et d'enquêtes policières, ainsi qu'un système d'échange de données. La Suisse ne possède cependant pas encore de loi sur la protection des données.

- Il est positif d'avoir prévu une obligation d'examen et de reprise en charge en cas de compétence claire, le nombre des *réfugiés sur orbite* pouvant ainsi diminuer.

Propositions pour l'avenir

Depuis les années 70, la crise mondiale des réfugiés s'est aggravée et les mesures de la Communauté européenne sont devenues de plus en plus contradictoires : d'une part, il est reconnu (du moins dans les analyses et à la base) que la politique des droits de l'homme, de l'économie et du développement est liée très étroitement aux problèmes des réfugiés. D'autre part, on cherche de plus en plus à trouver des solutions techniques de prévention et de défense.

Les mesures prévues dans les accords dont il a été question plus haut interdisent à de nombreux demandeurs l'accès à la procédure d'asile. Les candidats peuvent être renvoyés dans des Etats tiers (c'est-à-dire non signataires), sans qu'une protection véritable leur soit assurée dans ce pays. Les critères de compétence pour l'examen des demandes sont fixés sans que soient ajustés entre eux les contenus des différentes législations nationales.

Les migrations vont continuer à augmenter dans le monde entier. L'Europe doit s'accommoder de son multiculturalisme. Il faut aborder les réfugiés avec d'autres critères que ceux qu'on applique à des demandeurs de travail. Les objectifs de la fortification de l'Europe (dissuasion, informatisation, surveillance, sape de la démocratie) entraînent à long terme xénophobie, nationalisme et comportement non solidaire envers le reste du monde, y compris dans d'autres domaines comme la protection de l'environnement (en quoi l'Européen doit-il se préoccuper de ce que son style de vie polluant rende inhabitables des îles entières dans les mers du Sud ?).

Une harmonisation des mesures est souhaitable, mais seulement si elle s'attaque aux causes et pas seulement aux conséquences.

A diverses reprises, le Conseil fédéral s'est exprimé sur la nécessité de s'attaquer aux causes. A propos du respect des droits

de l'homme dans les pays d'origine, son point de vue est, par exemple, qu'un Etat ne peut plus invoquer aujourd'hui le principe de la non-ingérence extérieure et il en déduit qu'il devrait intensifier son engagement en faveur des droits de l'homme et pour la solution de conflits minoritaires, au niveau multilatéral. Dans ce cadre se situe, entre autres, le soutien financier d'activités non gouvernementales. En rapport avec le développement économique et social des pays d'origine, le Conseil fédéral mentionne l'immense fossé en matière de bien-être, ajoutant qu'il n'est pas possible d'étendre au monde entier le standard de vie occidental. Il prône pourtant l'objectif d'améliorer la situation économique pour réduire les migrations fondées sur ce motif. La comparaison entre ces mesures et d'autres, non citées ici, mais que le Conseil fédéral s'est données pour cibles, et ce que la Suisse fait réellement révèle une différence considérable. Dans le domaine des droits de l'homme, par exemple, l'Algérie jusqu'à il y a peu, et l'Inde aujourd'hui encore, comptent parmi les *pays sûrs*. Nous sommes liés à la Turquie par d'importants contacts politiques et économiques.

D'où les propositions d'ordre général suivantes :

- Nous devons publier davantage de rapports de fond.
- La collaboration doit augmenter entre les organisations de défense des droits de l'homme en Suisse et à l'étranger, ainsi qu'avec les ONG opérant dans le domaine de la politique du développement.

- Les nouvelles situations qui poussent les gens à la fuite doivent être mieux prises en considération. Nous devons tâcher d'obtenir une définition élargie du réfugié (y compris les réfugiés de la violence et de l'environnement).

- La politique en matière de réfugiés devrait se concevoir dans le cadre plus général de la politique de paix et de sécurité et ne pas se réduire à des mesures de défense.

Et une intensification des efforts dans les domaines suivants :

- (1) harmonisation des critères d'application des procédures d'asile et du droit matériel (amélioration de la position du requérant d'asile) ;

- (2) protection des données ;

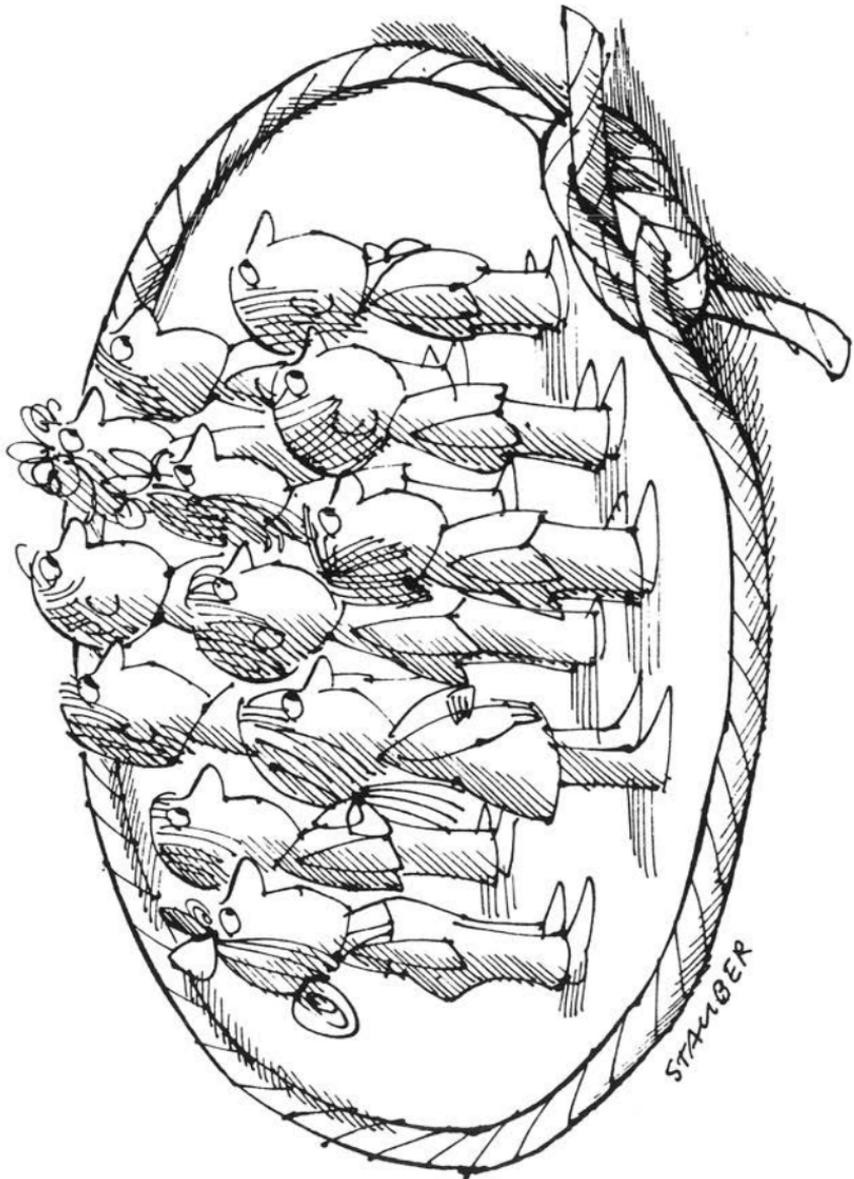
- (3) aides au retour visant à une réintégration active des réfu-

giés rentrant dans leur pays et des requérants refoulés, d'entente avec les pays d'origine ;

(4) prise en compte de la responsabilité des pays d'origine et autres Etats en cause et implication dans la résolution des problèmes.

Les fonds de la CE affectés à la défense des droits de l'homme devraient aller davantage à des projets pratiques à la base qu'à des rapports théoriques.

Enfin, nous ne pouvons empêcher que l'accord de Dublin entre en vigueur, mais nous pouvons tâcher de confier à un tribunal supranational la compétence de surveillance, dans l'Accord parallèle ou dans un Protocole additionnel.



STAMBER

CHAPITRE II

LA SUISSE PROTAGONISTE ACTIVE DU LABORATOIRE SCHENGEN : NOUVELLES CONTRADICTIONS, NOUVEAUX DÉFIS

2. De la sécurité intérieure

Notion de sécurité intérieure

« Le présent rapport a pour objet la sécurité intérieure au sens large, notion qui va au-delà de la sécurité de l'Etat.

Compte tenu de ses buts, on peut dire, sommairement, que la sécurité intérieure comprend :

a. les mesures nécessaires pour assurer la liberté et la vie des personnes dans leurs rapports entre elles ;

b. les mesures qui assurent les libertés et droits fondamentaux des citoyens dans leurs rapports avec l'Etat ;

c. les mesures nécessaires pour la protection de l'Etat de droit libéral et démocratique, et

d. les mesures qui assurent le contrôle de l'exécutif par le législatif et la justice ».

Tiré du rapport de la Commission d'experts *Contrôle des personnes à la frontière*, 31.1.1993, Département fédéral de justice et police, Berne.

Sauvegarde de la sécurité intérieure de la Suisse*

Jean-François LEUBA

Conseiller national, Président de la Commission d'experts Contrôle des personnes à la frontière (CECF).

J'aimerais faire une précision d'ordre terminologique : lorsqu'on parle de libre circulation des personnes, il faut bien voir qu'il y a deux concepts complètement différents : vous avez la libre circulation des personnes telle qu'elle est prévue par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), cela signifie la possibilité pour les ressortissants de l'EEE de s'établir, après avoir trouvé du travail, dans n'importe quel autre pays de l'EEE. Et ici, lorsqu'on parle de libre circulation des personnes, c'est l'absence de contrôle des personnes aux frontières, ce qui est tout à fait différent. Cela signifie qu'un citoyen domicilié dans un des Etats de Schengen (puisque'on a parlé de Schengen, parlons de Schengen) peut se rendre, sans être contrôlé, dans un autre Etat de Schengen, pour y faire un séjour de vacances ou pour y faire un séjour nécessité par une occupation professionnelle ; mais évidemment sans prendre un emploi régulier, ou sans exercer régulièrement une occupation professionnelle ; dans ce cas on tombe

* Texte de l'intervention de Monsieur Leuba lors de la journée sur la libre circulation des personnes à Lausanne, 31 octobre 1992.

dans l'autre libre circulation des personnes, celle de l'EEE qui nécessite, elle, les autorisations normales pour pouvoir prendre un emploi dans un des pays de l'*espace*.

Dès l'hiver 1989-90, M. le Conseiller fédéral Koller s'est préoccupé de savoir ce qui se passait en Europe sur le plan de la suppression des contrôles aux frontières et sur les conséquences que cela pouvait avoir sur la Suisse. Raison pour laquelle il a désigné en automne 1990 une commission d'experts ou plutôt un groupe de travail comprenant des représentants - je crois que c'est utile que je l'indique - de l'Administration fédérale d'une part, et des Administrations cantonales d'autre part.

Une des difficultés, c'est que le contrôle des personnes à la frontière est effectué d'une part par les douanes, qui dépendent de la Confédération, et d'autre part par les polices cantonales, qui dépendent évidemment des Cantons. C'est une des particularités de notre système fédéraliste ; ainsi si vous franchissez la frontière par la route, ou entre des postes frontières, c'est l'affaire des douanes ; si vous franchissez la frontière par le train ou par l'avion, c'est l'affaire des polices cantonales. Et par conséquent, lorsqu'on travaille dans ce domaine, il faut associer à la fois les organes de la Confédération et ceux des Cantons.

Cette Commission est donc composée d'un représentant de l'Office fédéral de la justice, d'une représentante de la section *protection des données* du même Office, du Bureau de l'intégration, du chef du Corps des gardes-frontières, d'un vice-directeur des Douanes, d'un commandant d'Arrondissement des gardes-frontières, d'un représentant de l'Office fédéral de la police, d'un représentant du Ministère public de la Confédération, d'un représentant de l'Office fédéral de l'aviation civile, et d'un représentant de l'Office fédéral des réfugiés, bien sûr, et enfin d'un représentant de l'Office fédéral des étrangers, puisque, juridiquement ou administrativement, le contrôle des personnes à la frontière, est de la compétence de cet Office.

Du côté des administrations cantonales, il y avait cinq commandants de Police, un responsable de la Sécurité d'aéroport, et un responsable de la Police cantonale des étrangers. Et puis on m'a demandé de présider cette Commission en tant qu'ancien chef d'un Département cantonal de justice et police.

Peut-être au risque de vous décevoir, je dois vous dire que le problème des réfugiés est relativement marginal dans le cadre de cette Commission car le poids principal est porté sur les affaires de police. Pourquoi ? Parce que, en réalité, chacun le sait, la très grande majorité des requérants d'asile, ne passe pas par les voies officielles de franchissement de la frontière. Et par conséquent, du point de vue de l'Office fédéral des réfugiés, la frontière n'est pas le bon endroit pour contrôler les requérants d'asile. Dans le travail de notre Commission, c'est un aspect dont nous parlons aussi, mais un aspect plutôt marginal.

Le travail de notre Commission, d'après le mandat qui nous a été donné, consiste à examiner et à renseigner le chef du Département sur l'évolution en cours en Europe - à cet égard j'ai été extrêmement heureux d'entendre l'exposé du Professeur Julien-Laferrière, parce que j'ai encore appris un certain nombre de choses sur l'évolution de l'Europe. Cette situation est en effet si complexe que nous avons de la peine à être bien renseignés.

Et puis notre deuxième mandat consiste à proposer au chef du Département les mesures nécessaires qu'entraînent les constatations que nous avons faites dans la première partie.

Au fond, nous sommes une Commission un peu réactive, en ce sens que, puisque nous ne sommes pas associés à la construction européenne, c'est en fonction de ce qui se passe autour de nous que nous devons faire une appréciation et proposer des mesures.

Notre civilisation - je dis ici une banalité, vous voudrez bien m'en excuser - est celle des mouvements. Les gens se déplacent d'une manière qui était tout à fait inconcevable à la fin du siècle passé. Pour vous donner simplement un chiffre, nous avons 70 millions de franchissements de la frontière suisse chaque année ; ce qui, pour un pays de moins de 7 millions d'habitants n'est quand même pas mal ; bien sûr, sont compris dans ce chiffre les frontaliers qui franchissent quotidiennement la frontière, mais 70 millions, ça vous donne plus de 200 000 franchissements par jour en moyenne. Et nous constatons que ces franchissements ne sont pas seulement des franchissements pour venir en Suisse, mais ce sont aussi des franchissements de la frontière suisse en transit. Or, nous devons bien constater que si on regarde géographique-

ment la Suisse, on voit que trois des Etats qui l'entourent, la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie, sont des Etats de Schengen, ou en passe de le devenir. Le quatrième est l'Autriche qui est un candidat sérieux à la Communauté et a déjà un statut d'observateur dans Schengen. Par conséquent nous ne pouvons pas dire « *on maintient le statu quo, Schengen n'existe pas* ». Schengen existe. Nous devons donc réagir à cette situation.

Non seulement Schengen existe, mais la Communauté a tout à fait comme objectif, la suppression des barrières frontalières, d'abord sur le plan des marchandises, sur le plan économique, mais aussi pour les personnes.

Et là nous nous sommes heurtés à une difficulté assez considérable, parce que nous ne savons pas exactement avec qui nous devons discuter pour avoir des renseignements. J'ai déjà parlé de la difficulté d'avoir des renseignements. Si l'on va à Bruxelles, aux Communautés, on nous dit : « *Vous savez, le contrôle des personnes, c'est l'affaire des Etats, par conséquent nous n'y mettons pas la main* ». Et puis lorsque nous discutons avec l'un ou l'autre Etat, on nous dit : « *il faut voir la Communauté, parce que c'est une affaire qui concerne l'ensemble de la Communauté* ».

Nous nous heurtons donc à des difficultés et je pourrais vous raconter des anecdotes éclairantes à cet égard lors de ma visite à Bruxelles.

Il est clair qu'avec le traité de Maastricht, il y a eu au fond une sorte de fusion puisque le traité de Maastricht va au-delà d'une simple Europe économique, vers une Europe politique, et que par conséquent les problèmes peut-être se réuniront avec Maastricht ; mais pour le moment, nous ne savons pas exactement avec qui nous pouvons discuter. Les Etats ne veulent pas s'engager en prétendant que c'est un problème communautaire, et la Communauté nous dit : c'est la responsabilité des Etats. La Suisse, avec sa structure fédéraliste, connaît assez bien ce genre de problème.

Alors qu'est-ce qui s'est passé ? Il est clair que les cinq premiers pays de Schengen - le Benelux, la France et la République fédérale - jouent le rôle de fer de lance, et veulent jouer le rôle de moteur pour l'ensemble de la Communauté, en matière de suppression des frontières intérieures.

On a quand même dégagé des principes qui nous paraissent relativement clairs. Le premier principe c'est : plus de contrôle aux frontières intérieures. Ça c'est un objectif, lointain sans doute pour la Communauté, mais très présent dans Schengen. Pour compenser, on renforce le contrôle des frontières extérieures, puisque chaque Etat porte une responsabilité à l'égard des autres Etats et doit éviter que sa frontière ne devienne une "passoire". Nous savons aussi que la Grande-Bretagne et l'Irlande y sont absolument opposées et ne veulent pas entendre parler de Schengen, parce que ce sont des pays insulaires d'une part, et parce qu'ils sont confrontés à d'autres problèmes, notamment sur le plan de l'immigration. Le Danemark est dans une situation extrêmement intéressante, parce que, faisant partie de la *Pass Union* avec les quatre autres pays nordiques, il ne sait pas où est sa frontière : s'il adhère à Schengen, sa frontière extérieure est avec les autres pays nordiques, et s'il reste en dehors de Schengen, sa frontière extérieure est avec un autre pays de la Communauté.

A titre d'anecdote je citerai certaines des réponses que les Anglais ont faites lors des discussions : « *Nous sommes absolument d'accord de supprimer le contrôle à l'égard des ressortissants de la Communauté à nos frontières, mais comme ce n'est pas marqué sur le visage des gens s'ils sont ressortissants de la Communauté ou pas, nous sommes obligés de contrôler tout le monde* ». Ou encore la proposition que les gens de la Communauté portent une cravate qui les rende reconnaissables. Mais je ferme cette parenthèse qui est purement anecdotique.

Alors, il reste quand même un certain nombre de questions, et les rapports entre la Communauté et Schengen ne sont pas du tout clairs, même dans le cadre de notre Commission qui essaie de les étudier depuis bientôt deux ans. Ce qui nous surprend aussi c'est que lorsqu'on pose ces questions à la Communauté, on dirait qu'on les a inventées. On nous dit : « *C'est très simple, les frontières extérieures ce sont les frontières extérieures aux pays de Schengen* ». Mais comme la Communauté veut aussi abolir les frontières intérieures, qu'est-ce qui se passe lorsqu'on franchit une frontière qui est extérieure à Schengen et intérieure à la Communauté ? Quand on pose ces questions, on nous regarde comme si on tombait de Mars ; vraiment les Suisses ne com-

prennent rien à la Communauté ! Et pourtant il me semble que cette question est légitime, mais on ne m'a pas encore répondu de manière satisfaisante. Tout ça se met en place de manière informelle, et il faudra mettre de l'ordre dans cette organisation.

Je ne parle pas, pour gain de temps, de *TREVI*, ou du *Groupe Pompidou*, qui se consacre essentiellement aux problèmes de lutte contre les stupéfiants. Alors, que représente Schengen pour nous ? La convention de Schengen consacre deux articles au franchissement des frontières intérieures, c'est-à-dire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, six articles au franchissement des frontières extérieures, et puis cent trente quatre articles aux autres mesures et aux mesures compensatoires : trente concernent la politique des visas et des conditions de circulation des étrangers à l'intérieur de Schengen, et le traitement des demandes d'asile ; quarante-trois concernent des questions de police, de sécurité, d'entraide judiciaire, d'extradition, de l'application du principe de condamnation unique pour le même délit à l'intérieur des pays de Schengen, de la question des stupéfiants et du commerce des armes ; trente-huit sont consacrés au système d'information Schengen.

Notre Commission s'est posé la question de l'adhésion à la convention de Schengen. L'article 140 de la Convention dit : « *Tout Etat membre des Communautés peut adhérer à la convention de Schengen* ». Raison pour laquelle d'ailleurs l'Autriche a un statut d'observateur, suite au dépôt de sa demande d'ouverture de négociations. La Suisse n'a pas ce statut d'observateur puisque notre demande d'ouverture de négociations est beaucoup plus récente ; je ne peux pas vous dire si elle l'aura, mais en tout cas, il n'est pas question d'adhérer à la convention de Schengen si nous ne sommes pas membres de la Communauté.

Vous me permettrez ici de faire une deuxième parenthèse pour évoquer une phrase du rapport qui a fait couler beaucoup d'encre : c'est celle où nous disons qu'on doit examiner sérieusement la question de l'adhésion à la Communauté. Le Conseil fédéral l'a examinée sérieusement après cette remarque ; nous avons simplement voulu attirer l'attention sur le fait qu'une partie des problèmes soulevés dans notre rapport seraient résolus facilement, du moins du point de vue formel, si nous adhérons à

la Communauté. Mais on ne nous demandait pas de nous prononcer sur l'adhésion à la Communauté. C'est un problème qui a une dimension infiniment plus vaste qui est du ressort des institutions politiques de notre pays et c'est là que doit avoir lieu le débat.

La deuxième chose qu'on nous a dite alors très clairement c'est qu'il ne fallait pas que les Suisses croient qu'ils pourraient négocier un accord comme on a négocié l'accord sur l'EEE, ou comme on pourrait négocier un accord d'entrée dans la Communauté européenne, c'est à dire en ayant des clauses qui nous permettraient de ne pas appliquer toutes les dispositions, et d'avoir des délais transitoires. On nous a dit très clairement : « *Vous, les Suisses, vous êtes bien gentils, on vous aime bien, mais il faut que vous le sachiez, ou bien vous adhérez ou bien vous restez en dehors ; il ne faut pas croire qu'on va vous faire un statut spécial parce que vous êtes charmants* ». Donc, ou bien nous acceptons le traité de Schengen comme il est, ou bien il n'y aura pas de possibilité d'adhésion de la Suisse à Schengen. Indépendamment de notre adhésion à la Communauté.

Même si nous trouvions le traité de Schengen excellent - ce que ma Commission n'a jamais dit - nous nous heurterions aussi à des difficultés considérables, notamment dans deux domaines en tout cas et peut-être trois : le premier c'est le domaine fiscal, puisque nous avons une législation fiscale qui ne permet pas la communication de renseignements fiscaux, comme c'est exigé par Schengen. Deuxièmement, nous n'avons aucune loi en Suisse sur l'entraide administrative, et il est évident que Schengen imposerait une loi sur l'entraide administrative. Et troisièmement, il y a le problème des armes ; vous savez que c'est en Suisse un problème extrêmement sensible, puisque chaque soldat a son arme personnelle chez lui ; et je ne sais pas comment cela serait compatible avec la convention de Schengen, qui prévoit l'instauration d'un permis de port d'arme. De plus, il me paraît évident qu'en vertu de notre droit constitutionnel, une adhésion à Schengen nécessiterait un référendum populaire, ce qui poserait, par conséquent, les problèmes que vous pouvez imaginer.

Le problème est exactement le même pour l'EEE : on ne doit pas comparer l'adhésion à l'EEE et le *statu quo* mais on doit

comparer l'adhésion à l'accord sur l'EEE et la situation qui prévaudrait en étant en dehors de l'EEE¹. De même, on doit comparer l'adhésion à Schengen à la situation qui prévaudrait si la Suisse restait en dehors de Schengen.

La première conséquence d'un refus d'adhérer à l'accord de Schengen, c'est que la Suisse devient, pour les Etats de Schengen, une frontière extérieure. Par conséquent, les règles qui s'appliquent aux frontières extérieures doivent, théoriquement en tout cas, s'appliquer à la frontière suisse. Ce qui signifie que chaque fois qu'on franchit la frontière suisse on doit être identifié individuellement, nos pays limitrophes ayant la responsabilité à l'égard de l'ensemble des pays de Schengen, de procéder à ces contrôles. Nous avons quand même attiré l'attention du Groupe central de Schengen sur le fait que nous avons plusieurs dizaines de milliers de frontaliers venant tous les jours travailler en Suisse, et retournant chez eux tous les soirs ; selon les préceptes de Schengen, ils devraient être identifiés individuellement chaque fois qu'ils franchissent la frontière. On a fait des petits calculs : après cinq minutes on aurait à Bâle, par exemple, trois kilomètres de bouchon assurés ; donc nous avons demandé aux experts s'il y avait des possibilités d'alléger ces contrôles. L'expert allemand nous a fait remarquer qu'il était très grave de demander des exceptions aux contrôles, qu'il faudrait que nous les demandions à Bonn ou peut-être à Bruxelles. Puis quand on a posé la question à l'expert français, il nous a dit : « *Vous savez, je n'ai pas l'impression que le contrôle de la frontière suisse soit la priorité des priorités de mon Ministre* ». Ce qui en réalité voulait dire que ça n'allait pas changer grand' chose. Je crois qu'on peut dire, si on veut être tout à fait franc, que l'application des textes de Schengen à la frontière suisse serait relative. Parce qu'elle serait impossible. Et je crois qu'on peut faire des beaux textes, mais si ce n'est pas possible de les appliquer, ils ne seront pas appliqués.

Mais il y a un certain risque, suivant l'évolution politique ; il est possible que la Suisse fasse quelque chose qui ne plaise pas à l'Allemagne fédérale ou à la France et que, par mesure de représailles, on applique les dispositions de la convention de Schengen aux frontières. Le résultat serait évidemment catastrophique. D'autre part, il faut bien voir qu'avec la suppression des fron-

tières intérieures, on pourra traverser l'Europe pratiquement d'un bout à l'autre, du Nord au Sud et d'Est en Ouest sans être contrôlé. En tout cas, disons, *grosso modo*, dans les limites de Schengen, dans les limites de la Communauté. Mais si vous avez le malheur de traverser la Suisse, vous serez contrôlé deux fois en entrant et deux fois en sortant. Politiquement, ce ne sera pas supportable, et on demandera très rapidement l'abolition des contrôles aux frontières.

Dès lors, notre proposition était la suivante : maintenir les contrôles aux frontières aussi longtemps que l'on n'a pas de mesures compensatoires. J'ajoute, à titre tout à fait personnel, aussi longtemps que politiquement et psychologiquement nous le supporterons ; et je ne crois pas qu'on pourra le supporter très longtemps, car ce sera extrêmement difficile pour les Suisses qui auront parcouru l'Europe sans contrôle de se faire contrôler en rentrant en Suisse. Nous avons donc attiré l'attention du Chef du Département fédéral de justice et police sur le fait que, politiquement, il allait avoir des difficultés si on maintenait le *statu quo*. Je suis personnellement d'avis que le *statu quo* ne peut jamais être maintenu lorsque les choses évoluent à l'extérieur.

C'est clair, tout le monde le dit, et je crois que ce n'est pas contestable, que la suppression des contrôles aux frontières entraînera une baisse générale de la sécurité. Pourquoi supprimer les contrôles ? D'abord parce que les gens sont beaucoup plus mobiles aujourd'hui qu'ils ne l'étaient précédemment ; c'est l'avis non seulement des membres policiers de notre Commission, mais c'est aussi l'avis des experts que nous avons entendus ; mais aussi parce qu'il faut rendre l'Europe, la notion d'Europe, perceptible aux citoyens européens. Si l'on supprime les contrôles au moment où ils franchissent une frontière nationale, ils ont vraiment l'impression de faire partie d'un ensemble, qui est l'ensemble européen.

Alors, il y a évidemment un risque pour la Suisse, on en a parlé, et je crois que ce risque est tout à fait concret : alors que l'Europolice, un système policier pour lutter contre la criminalité en Europe, se met en place, la Suisse sera le seul endroit où les criminels seront sûrs de ne pas être signalés. Cela a des conséquences que nous avons essayé de mettre en évidence. Les pays

qui nous entourent ne pourront pas supporter que la criminalité internationale prenne base en Suisse pour agir contre les pays de Schengen ou ceux de la Communauté. C'était notre devoir d'attirer l'attention de l'autorité fédérale là-dessus ; nous risquons aussi d'avoir des pressions politiques qui limiteront notre liberté dans ce domaine. Il faut d'ailleurs être prudent lorsqu'on parle de notre liberté dans ce domaine, parce qu'aujourd'hui, alors que nous ne sommes partie d'aucun de ces accords, alors que nous avons un strapontin, mais un strapontin très précaire à *TREVI*, nous ne sommes déjà plus tout à fait libres. Je cite un seul exemple : l'Italie s'est plainte à la Suisse d'avoir une grande quantité de ressortissants maghrébins qui pénétraient en Italie par la Suisse ; pourquoi ? parce que la Suisse n'imposait pas le visa pour les ressortissants des pays du Maghreb, alors que l'Italie le demandait. Nous imaginons toujours que les clandestins vont dans les pays qui nous entourent pour entrer chez nous, mais il faut constater que parfois c'est l'inverse qui se produit ; ils passent par la Suisse pour entrer dans un pays limitrophe. Le trafic était relativement important avec l'Italie ; des passeurs faisaient passer des Maghrébins de Suisse en Italie puisqu'ils pouvaient arriver par avion à Genève ou à Zurich sans aucun problème, munis de leur passeport et entraient clandestinement en Italie où ils auraient dû avoir un visa. Cela n'a pas duré très longtemps : sur pression de l'Italie, la Suisse a été obligée d'introduire l'obligation du visa pour les ressortissants du Maghreb.

La Suisse freine l'arrivée des Haïtiens

Depuis le 6 février 1992, la Suisse exige des ressortissants d'Haïti une lettre d'invitation pour entrer sur son territoire - l'obligation du visa étant en procédure de consultation. Jusqu'alors, notre pays était le seul en Europe (avec le Danemark) où les Haïtiens pouvaient entrer sans visa. De là, nombre d'entre eux allaient demander l'asile en France (où leur communauté est plus large).

C'est sur une pression répétée de Paris, dès octobre 1990, que l'Office fédéral des étrangers a introduit cette mesure, afin de tarir cette filière. Dès lors, *Air France* peut trier les "mauvais" passagers au départ, ceux qu'elle risque de devoir rapatrier à ses frais s'ils ne sont pas admis dans le pays de destination. Le 11 février déjà, la compagnie refusait d'embarquer 90 passagers munis de billets pour la Suisse, mais sans lettre d'invitation.

Ce petit service rendu à la France - « à charge de revanche », précise-t-on à l'Office fédéral des étrangers - s'inscrit dans la volonté helvétique de montrer patte blanche à l'Europe. Dans son rapport intermédiaire d'août dernier, la *Commission d'experts sur le contrôle des personnes à la frontière* note que « la volonté de coopération et d'intégration de la Suisse doit se manifester clairement pour nos partenaires européens ». Notre pays n'étant pas membre de la Communauté européenne, il ne peut participer aux accords et décisions sur l'immigration qui en résultent (accord de Schengen, organisation *TREVI*, etc.). Pour rompre son isolement, il a donc intérêt à donner des gages de bonne volonté, sans états d'âme pour les requérants d'asile.

Michel Bühner, *L'Hebdo*, 6.5.1992.

Alors à quoi servent les frontières ? L'Office fédéral des réfugiés, dont le représentant prenait part à nos travaux ne croit pas à l'efficacité du contrôle aux frontières. Et pourtant il est intéressant de citer des chiffres : nous avons 100 000 refoulements à la frontière. Si vous comparez ça avec les 70 millions de franchissements dont je vous ai parlé tout à l'heure, c'est un chiffre très faible, mais nous avons néanmoins 100 000 personnes renvoyées après une interpellation à la frontière ou dans la zone frontière. Il ne s'agit pratiquement jamais de requérants d'asile mais il s'agit simplement de gens qui entrent en Suisse alors qu'ils sont indésirables ou qu'ils n'ont pas les papiers nécessaires. Il faut aussi souligner que plus de la moitié des saisies de drogue en Suisse sont faites à la frontière. Et enfin, c'est le seul endroit où la police, la police ou les douanes, peuvent interpellier quelqu'un sans soupçon préalable. Vous franchissez la frontière et on a le droit de vous contrôler sans que la police ait la moindre raison de se méfier de vous. C'est le seul endroit où cela est possible. A l'intérieur du pays, la police doit avoir un motif pour interpellier, pour faire un contrôle d'identité, etc. Pas à la frontière. Vous voyez par ces exemples que la suppression de tous ces contrôles nous priverait de la possibilité d'empêcher ces 100 000 personnes de pénétrer en Suisse, de saisir plus de la moitié de la drogue introduite en Suisse, et de faire ces contrôles d'identité. J'insiste là-dessus : c'est un moyen important, selon l'avis des polices cantonales, d'identifier des personnes qui sont recherchées pour différents crimes ou délits.

Alors comment doit-on voir la situation ? Tout d'abord si j'ai la conviction qu'il n'est pas possible de s'opposer au démantèlement des frontières vu que c'est un mouvement général de l'Europe, il est évident que nous devons chercher à prendre des mesures de compensation. Quand on parle de mesures compensatoires, je crois que nous devons être très attentifs au problème des requérants d'asile qu'on ne doit pas empêcher de pouvoir pénétrer dans notre pays ; en ce qui concerne l'asile, je signale d'ailleurs qu'il y a un chapitre sur l'asile dans la convention de Schengen mais ce chapitre, au fond, est très semblable à la convention de Dublin sur la détermination du pays de premier asile.

La Suisse ne peut pas participer à la convention de Dublin parce qu'elle n'est pas membre des Communautés ; en revanche, la Suisse a pris l'initiative de demander aux pays de la Communauté, d'avoir une convention parallèle (en allemand *Parallelabkommen*) à la convention de Dublin, à laquelle elle participerait ; la Suisse a même joué un rôle relativement important, puisque elle a fait une proposition concernant la détermination de l'identité des requérants d'asile par un système informatique d'empreinte digitale qui est finalement, semble-t-il, le seul moyen à peu près sérieux de s'assurer de l'identité d'une personne ; la Suisse est active par rapport à la conclusion de cette convention parallèle, qui, au fond, grouperait les pays de la Convention et les pays qui ne peuvent pas adhérer à la Convention et qui sont les pays actuellement en dehors de la Communauté.

Le rôle de notre Commission - disons plutôt groupe de travail car dans une Commission il y a une représentation de toutes les instances, ce qui n'est pas le cas - le rôle de ce groupe donc consiste à renseigner le chef du Département.

Nous nous sommes aperçus que dès que l'on engage des discussions pour être renseignés, on commence naturellement à discuter de la solution qui pourrait être appliquée. La Commission composée de trois catégories de personnes, soit de fonctionnaires fédéraux, de fonctionnaires cantonaux et de moi-même, ne pouvait pas commencer à engager des discussions ou des négociations, puisque les négociations sont l'affaire de la Confédération. Seuls les fonctionnaires fédéraux pouvaient parler au nom de la Confédération. C'est pourquoi M. Koller a scindé la Commission en deux : la Commission en tant que telle a maintenant un rôle exclusivement consultatif, et doit se prononcer sur des propositions ; d'autre part, le Bureau de la Commission s'est constitué avec des personnes qui ne font pas partie de la Commission ; il est présidé par M. Arbenz et n'est composé que de fonctionnaires fédéraux, et peut recevoir le mandat de mener des discussions préliminaires. Je participe au Bureau, mais à titre d'observateur, pour être informé vis-à-vis de la Commission, mais c'est maintenant un organe de l'administration fédérale ; le Bureau est d'ailleurs beaucoup plus restreint, et ne compte que cinq ou six membres.

Nous avons publié un rapport intermédiaire le 21 juin et nous avons donné une conférence de presse le 16 août 1991. Le rapport final suivra certainement le même chemin². C'est-à-dire qu'après avoir été remis à M. Koller, il sera publié et qu'une conférence de presse sera organisée. Ce rapport final pourra être obtenu comme le rapport intermédiaire. Il n'y a absolument rien de secret dans ces rapports.

Suite à la publication des rapports, les personnes ou les groupes intéressés peuvent faire parvenir leur avis au Département fédéral de Justice et Police qui, lui, a pouvoir de décision. Nous n'avons aucun pouvoir de décision, et nous nous bornons à juger si, d'un point de vue technique, telle ou telle mesure est souhaitable, ou pas.

On m'a demandé si la Commission avait analysé les documents de la Coordination asile et ses vingt propositions ? Non, ces documents sont allés au Département fédéral de justice et police et c'est dans le cadre de la politique que fera ce Département que devraient être prises en compte ces propositions. Encore une fois j'insiste sur le fait que nous ne sommes pas une commission représentative de l'ensemble de la population suisse, nous sommes un groupe de travail des administrations et par conséquent c'est dans la phase qui suit la publication de notre rapport et avant la prise de décision par le chef de Département, que l'on peut critiquer le rapport, que l'on doit d'ailleurs, critiquer le rapport, et qu'on peut faire des propositions. Encore une fois, Schengen n'entre pas en ligne de compte, mais nous devons prendre des mesures qui permettent à la Suisse de s'adapter à la situation qui est créée à nos frontières.

Questions de la salle pour clarification :

Q. - N'y a-t-il pas de la part du Département de justice et police la volonté maintenant, de mettre bien davantage l'accent sur les questions liées aux migrations et aux réfugiés, avec cette modification du travail de votre Groupe et l'institution d'un Bureau directement présidé par le Chef de l'Office fédéral des réfugiés ? Autrement dit, est-ce qu'il n'y a pas eu de la part du Département la volonté de mettre le coup de projecteur directe-

ment là-dessus et d'attendre des mesures concernant directement le secteur de l'asile parce que à cet égard, le rapport intermédiaire ne correspondait peut-être pas à toutes les attentes du chef du Département ?

L. - Evidemment je ne suis pas dans la tête du chef du Département fédéral de justice et police, et je ne sais pas quelles sont ses arrière-pensées ; je ne pense pas qu'il faille attribuer trop de poids - c'est une opinion personnelle - à la désignation de M. Arbenz comme président du Bureau. Vous savez que M. Arbenz est démissionnaire du poste de chef de l'Office des réfugiés, et ce que nous a dit M. Arbenz c'est qu'il resterait président de ce Bureau même quand il aurait quitté l'Office fédéral des réfugiés. Ce n'est pas lié à sa charge mais c'est au fond une tâche qu'on lui confie plutôt dans la perspective de son départ. Ce que je peux dire d'autre part, c'est que dans un schéma du rapport final que nous avons déjà discuté, les questions concernant les réfugiés sont très très à l'arrière-plan. Ce ne sont pas les questions fondamentales me semble-t-il, et je ne crois pas que nous nous attendions à beaucoup de mesures dans ce domaine. Dans le domaine de l'asile, à mon avis, Dublin est plus important que Schengen. Schengen traite du problème des frontières extérieures, ce qui peut être important, mais la Suisse, elle, s'intéresse à Dublin, de toute évidence. Ce qui me paraît évident aussi, et il faut le dire, c'est qu'il n'est pas question, à mes yeux en tout cas, et je me battrai alors vigoureusement contre, qu'on puisse adhérer à la convention de Dublin sans au minimum une ratification par le Parlement. Schengen est une organisation supra-nationale, mais dans le cas de Dublin comme de Schengen, à mes yeux, la Suisse peut signer les accords, mais ne peut pas les ratifier sans l'accord du Parlement, car ce ne sont pas des conventions de nature purement administrative. Donc il y aura de toute façon un débat public. C'est tout à fait évident.

Nous sommes assez embarrassés au fond. Les mesures que nous avons proposées allaient dans deux sens, et concernaient encore une fois très peu le domaine de l'asile. La première constatation faite c'est que la Suisse doit essayer de briser son isolement. Actuellement, la Suisse n'est pratiquement pas pré-

sente dans les instances européennes. C'est pourquoi nous avons essayé de dire au chef du Département fédéral de justice et police qu'il devait être plus actif, que la Suisse devait essayer d'être plus active dans les instances européennes pour que les choses ne se fassent pas sans qu'elle puisse s'exprimer et qu'on l'oublie.

Lorsque nous avons exposé le problème des frontaliers au groupe central de Schengen, on a eu l'impression qu'ils le découvriraient. Ils n'avaient pas examiné cette question, ils n'avaient pas vu que la Suisse a probablement le trafic frontalier le plus important, ou au moins un des trafics frontaliers les plus importants d'Europe ; et le double statut de la frontière suisse - à la fois frontière extérieure et frontière limitrophe - n'avait pas retenu l'attention du groupe central de Schengen. Tout d'un coup un problème surgissait qu'il serait peut-être intéressant de régler en commun et qu'il fallait bien essayer de régler.

Ce fut notre point de départ : que la Suisse expose ses problèmes aux instances européennes. Parce qu'autrement on va nous oublier et puis ensuite nous appliquer des règles qui sont pensées pour d'autres mais pas pour nous.

Le deuxième axe consistait à affirmer la réorganisation de nos structures sur le plan intérieur : vous savez qu'aujourd'hui, par exemple, les polices cantonales sont très cloisonnées ; je suis d'ailleurs un très chaud partisan de ce cloisonnement parce que je crois que ça correspond à la nature fédéraliste de notre pays et que la police doit être très proche de la population ; par conséquent, il faut qu'elle soit une police décentralisée. Mais il est clair en revanche qu'il faut un effort de coordination ; on ne peut pas demander aux instances policières étrangères qui commencent à démanteler un réseau criminel international de commencer à communiquer avec 26 polices cantonales. Ce n'est pas imaginable, il faut qu'il y ait une instance centrale qui puisse coordonner, puis ensuite renvoyer aux polices cantonales, les objets qui les concernent. Je crois que c'est là une tâche extrêmement importante. Je n'ai pas insisté, parce que je n'ai pas voulu insister trop sur le côté sécuritaire, mais il est évident qu'il faut voir que non seulement les frontières ont tendance à disparaître, mais que simultanément la criminalité a tendance à changer de visage

et que maintenant nous avons affaire à la grande criminalité, celle qu'il faut combattre en priorité ; une criminalité internationale, que ce soit dans le trafic de stupéfiants, dans le blanchiment de l'argent, dans le trafic des armes etc.. Il ne s'agit pas de la criminalité de l'ouvrier de campagne qui tue son patron parce qu'il a une liaison avec son épouse. Ce n'est pas ça la criminalité actuelle. Elle a pris une tout autre dimension.

- En tout cas je remercie M. Leuba ; il nous montre bien qu'un des objectifs de cette journée qui était celui peut-être de ne plus rester sur le terrain du droit d'asile semble être un constat réaliste. Il soulève de vieilles questions, par exemple celle du débat sur la Police fédérale de sécurité, qui reviennent sous une autre forme.

L. - Permettez-moi de vous dire que j'étais un adversaire de la Police fédérale de sécurité, donc je suis tout à fait à l'aise. Je ne souhaite pas la réapparition de la Police fédérale de sécurité. Alors ça en aucun cas, et je me bats dans le cadre du Groupe de travail pour une raison extrêmement simple d'ailleurs, c'est que si on veut que le travail de la police soit bien fait, il faut qu'il y ait une seule police, il ne faut pas qu'il y en ait deux. Parce que s'il y en a deux, c'est la guerre des polices et c'est un travail qui est extrêmement mal fait ; donc je souhaite absolument le maintien de nos structures de police, pour que la police reste proche de la population. Je crois qu'un travail de coordination à l'égard de l'étranger est important, mais je n'ai pas changé d'avis : je ne suis pas favorable à l'introduction d'une Police fédérale de sécurité.

Police fédérale des étrangers : le retour du chef de la BUPO

En cette période de crise, le *Département fédéral de justice et police (DFJP)* d'Arnold Koller vient d'apporter sa contribution à la conservation du savoir-faire accumulé en Suisse au fil des dernières décennies. Ancien chef de la police fédérale, ancien chef de la *Division sécurité du Groupe de renseignement et sécurité (GRS)* du Département militaire fédéral, Peter Huber, roi de la fiche, a retrouvé un emploi. Pas son salaire bien sûr puisqu'il n'a cessé de toucher les modestes 175 000 francs de son traitement annuel depuis qu'il avait été mis en congé, en février 1990, suite au rapport de la *Commission d'enquête parlementaire (CEP1)*. Mais un poste à responsabilité à la mesure de ses compétences. A partir du 1^{er} juin 1993, il est chef de la nouvelle Division d'état-major *Droit et International* constituée au sein de l'*Office fédéral des étrangers (OFE)*. Bénéficiant du titre de directeur remplaçant, il sera même le numéro deux de ce qu'on appelle encore souvent, et à bon escient la Police fédérale des étrangers¹.

Selon Alexandre Hunziker, chef de l'*OFE*, la promotion de Peter Huber s'inscrit dans une réorganisation globale de son Office. Trois nouvelles Divisions y sont constituées. Deux doivent compléter les « *Offices de sécurité* » du *DFJP*.

- La Division *Migrations, sécurité intérieure, stratégies et Registre central des étrangers* a des tâches totalement nouvelles : « *Mener le combat contre les passeurs et le franchissement illégal des frontières* », « *analyser les développements en Europe* », « *maintenir les contacts avec les polices européennes et les ministères correspondants* ». Elle permettra donc de maintenir les liens étroits avec le groupe de Schengen. Robert Eugster est le nouveau chef de cette Division. Il est aussi le secrétaire de la Commission d'experts sur le contrôle des personnes à la frontière (*CECF*) qui, à deux reprises, a dépeint de manière dramatique les conséquences en terme de sécurité d'une éventuelle non-intégration de la Suisse à l'Europe des polices. Pour mieux faire entériner l'intégration de fait qui détermine d'ores et déjà la pratique courante...

La lutte contre les passeurs, l'autre objectif central de cette Division, est également un thème permettant toutes les démagogies. Lors de la conférence de Budapest en février dernier, Arnold Koller avait parlé à ce sujet de « *trafic moderne d'esclaves* ». Ce type de qualification laisse perplexe, même au sein des gardes-frontières. Selon leurs estimations, la part des passeurs liés à des activités criminelles serait de moins de 50%. Par contre, dans de très nombreux cas, les réfugiés des Balkans sont aidés à franchir la frontière, sans dédommagement, pour des motifs humanitaires. Hunziker promet qu'ils ne seront pas dans le collimateur de la nouvelle Division. Pour l'heure, aider un réfugié kosovar à entrer en Suisse semble toujours plus dangereux que de participer au transfert d'argent sale...

- Quant à la "puissante" Division d'état major dirigée par Peter Huber et citée plus haut, elle devra avant tout « *mener le travail de réflexion juridique* », et « *s'occuper de la criminalité, du travail au noir et du commerce d'êtres humains* ». De cas en cas, elle pourra aussi assurer la représentation à l'étranger de l'OFE. La CEP1 avait reproché à Peter Huber de nombreux manquements et contre-vérités. Sous son règne, la police fouineuse avait fiché un très grand nombre d'étrangers. Il semble que pour Alexandre Hunziker, ces accusations aient été autant de recommandations : « *Monsieur Huber bénéficie de ma totale confiance* ». Une déclaration qui confirme que l'OFE continue à mériter notre totale défiance.

Tiré de *La Brèche*, N° 508, 14 mai 1993, éditorial.

Notes

¹ Voir l'article de Beat Leuthardt dans le *Berner Zeitung* du 13.5.93.

Notes

¹ La votation sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE a eu lieu le 6.12.1993. La majorité contre l'adhésion l'a emporté (*ndled.*).

² Ce rapport a été publié en janvier 1993. On peut se le procurer au Département fédéral de justice et police, Berne.

Communiqué de presse

Sauvegarde de la sécurité intérieure de la Suisse
- la Commission d'experts *Contrôle des personnes à la frontière*
(CECF) présente son rapport

Composé de membres de la CECF et de représentants ad hoc de la Confédération, le Comité institué en septembre 1992 par le Conseiller fédéral Arnold Koller présente son rapport sur la sécurité intérieure, les modèles d'intégration européenne et les objectifs en matière de sécurité intérieure. Il parvient à la conclusion que l'on ne saurait justifier un cavalier seul de la Suisse dans ce domaine sensible. En effet, cela pourrait entraîner des déficiences en matière de recherches policières et de savoir-faire ainsi qu'un accroissement des problèmes migratoires. S'il s'avère nécessaire à long terme de s'employer à la conclusion de traités multilatéraux, il convient dans l'immédiat de trouver des solutions bilatérales, pour éviter l'isolement de la Suisse. De plus, il est préconisé la création d'une structure à trois niveaux pour pouvoir résoudre plus efficacement les problèmes de sécurité intérieure.

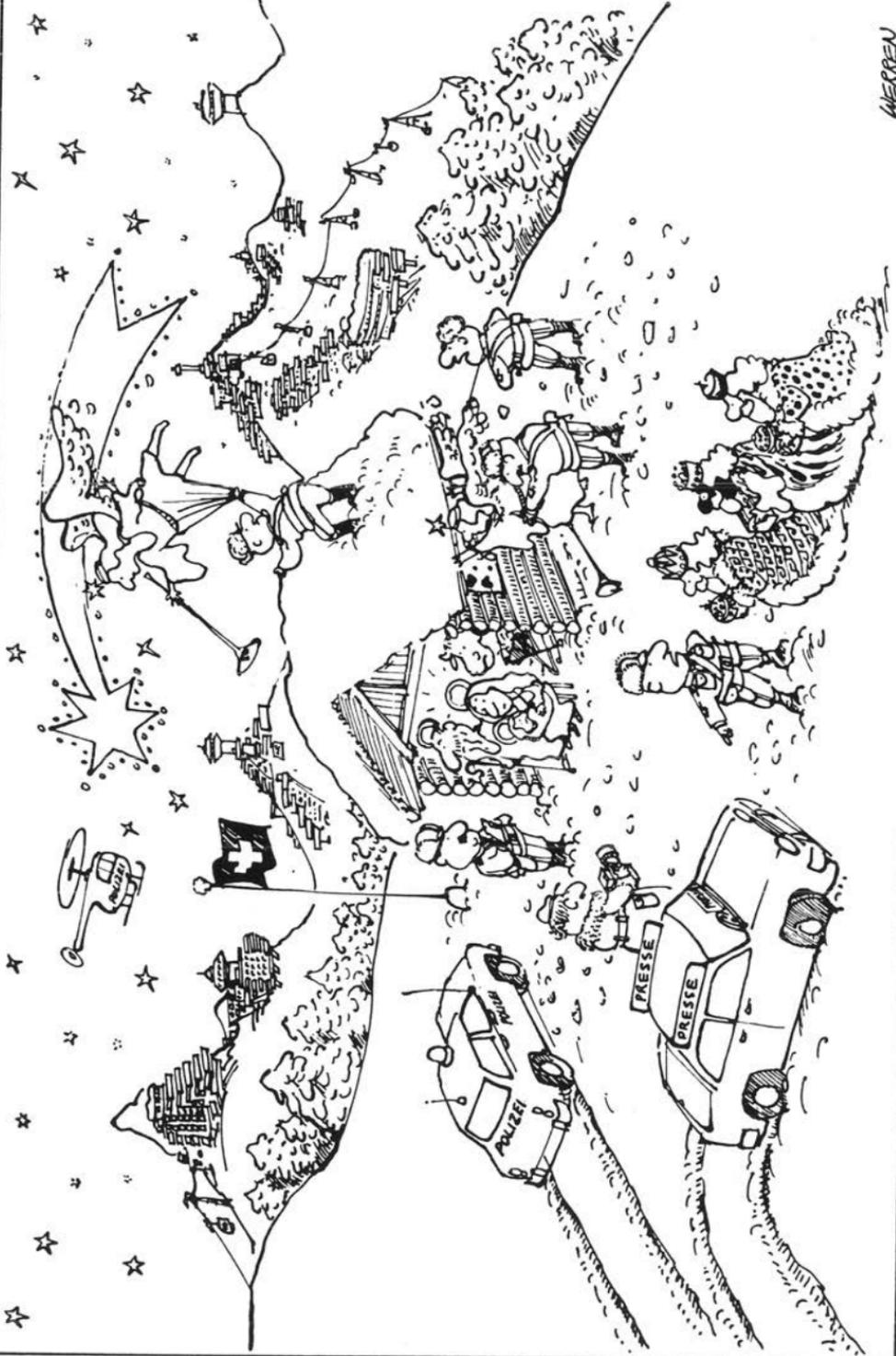
Les contrôles aux frontières constituent encore l'un des meilleurs moyens de lutter contre les flux migratoires incontrôlés, la criminalité organisée et l'extrémisme violent, car de nombreux délinquants sont précisément appréhendés lors de ces contrôles. C'est la raison pour laquelle les pays de la Communauté ont mis au point des politiques communautaires pour lutter contre la criminalité et résoudre les problèmes migratoires. Ainsi, l'accord de Schengen et la Convention relative au franchissement des frontières extérieures des membres de la Communauté européenne prévoient des mesures destinées non seulement à compenser les déficiences de sécurité pouvant résulter de la suppression des frontières intérieures, mais aussi à améliorer le niveau de sécurité. En sa qualité de non-membre de la CE, la Suisse est quasiment écartée de ces mesures. En empruntant la voie solitaire, la Suisse encourt donc le risque de se transformer en un îlot de l'insécurité. En outre, une politique commune des pays de la CE en matière de visas et d'asile risquerait d'accentuer la pression migratoire exercée sur la Suisse.

En vue d'améliorer la coopération internationale en matière de sécurité, le Comité recommande à terme d'adhérer à l'accord de Schengen et à d'autres conventions multilatérales. Tant que la Suisse n'est pas membre de la CE, il importe de trouver des solutions par voie bilatérale. On ignore toutefois si les pays de la CE sont disposés à se pencher sur pareilles aspirations.

En vue de trouver une solution cantonale et fédérale aux problèmes actuels de coordination et de direction en matière de sécurité intérieure, la *CECF* propose la création d'une structure à trois niveaux dotée des pouvoirs nécessaires concernant la représentation et la coordination. Elle se composerait des organes suivants: une conférence nationale de coordination, un coordinateur ainsi qu'un comité de coordination.

La *CECF* a par ailleurs fait le point sur les objectifs de la Confédération en matière de sécurité intérieure. Elle estime notamment qu'il y a lieu d'améliorer la collaboration entre toutes les autorités policières et judiciaires du domaine de la sécurité, qui s'occupent de la lutte contre la criminalité organisée.

Commission d'experts- Contrôle des personnes à la frontière
Berne, le 11 mai 1993.



Commentaire sur le papier
de discussion intitulé

Problèmes nationaux et internationaux dans le domaine de la sécurité intérieure

élaboré au début de l'année 1993 par la Commission d'experts
Contrôle des personnes à la frontière (ci-après *CECF*),
mise en place par le Conseil fédéral (gouvernement suisse).

Christophe TAFELMACHER
Léonard She OKITUNDU

*Juristes et membres de la Commission Europe
de la Coordination Asile Suisse.*

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-fond 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 s'étend de l'immigration à 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 mandaté la Commission CECF, 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 neuf responsables de polices cantonales ou du Corps des gardes-frontières, 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'ordres de départ, puisqu'il s'agit de 95,5% à 97% des cas traités (point 1.3, page 5). Le rapport cite 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 déterminer 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* » (cf. Communiqué de presse ci-dessus). 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 *CECF* 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 *CECF* 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 ?

L'angoisse face à la sécurité intérieure de l'*Alleingang* européen

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

Université de Genève.

« L'homme contemporain se retrouve en partie dépaycé dans un monde dont l'ordre, l'unité et le sens lui paraissent obscurcis (...). Il apparaît comme un être historique mal identifié sans définition mythique, métaphysique, positive et culturelle de large acceptation ».*

Introduction

La Suisse devrait sortir de son *Alleingang* (voie solitaire). L'Europe est à construire. Avec la crise des Etats-nations, l'urgence d'une nouvelle communauté à venir est posée. Ces nécessités sont évoquées. La dernière d'entre elles est le plus souvent passée sous silence, ou alors posée comme une utopie irréalisable,

* G. Balandier, " Postface, où il est question de modernité ", in *Revue de l'Institut de Sociologie*, N° 3-4, Bruxelles, 1988, p. 299.

ou encore envisagée comme l'accomplissement de l'universalisme, alors qu'elle exige une transformation radicale de point de vue.

Restreignons-nous ici à la création européenne. Elle ne soulève pas l'enthousiasme. Pour les plus cyniques, elle peut être remplacée par la déréglementation généralisée du libéralisme sauvage. Pour une autre partie de l'opinion publique, les sentiments mitigés ou négatifs dominent : retrait, apparente indifférence ou sentiment d'être dépassé par le dossier, angoisse. On constate une disparition de la recherche du sens et du besoin de comprendre et une perte de la capacité d'agir politiquement. A quoi renvoient de tels sentiments et de telles attitudes ? Le dossier européen est vaste et complexe. Les raisons de la position de retrait d'une majorité des Suisses tout autant. Les deux domaines posent des questions de fond immenses. Pour circonscrire la question, choisissons un angle particulier d'analyse en ce qui concerne la politique suisse et européenne. Voyons ce qu'il en est dans un des domaines importants de la construction européenne : la libre circulation des personnes¹.

Les nombreux changements mondiaux soulignent la complexité et la nouveauté d'une telle question. Là, comme devant d'autres questions de société, malgré la répétition et l'aggravation de la xénophobie et du racisme, on a l'impression qu'on se trouve face à une expérience nouvelle dont l'originalité échappe aux catégories politiques et aux critères de jugement traditionnels. La manière d'aborder la question des étrangers nous dit quelque chose de radicalement nouveau sur nous-mêmes et sur nos sociétés, mais quoi² ? Ni nos outils conceptuels, ni nos lois, ni même nos mœurs qui souffrent d'étranges "oublis" quant à la valeur d'hospitalité, d'asile, ne nous aident à comprendre, à connaître en profondeur ce qui se passe. Nous nous sentons infirmes et aveugles devant une réalité qui exige pourtant des actions et des décisions. Et la lecture de certains documents officiels sur le sujet produit une lassitude, et aussi une angoisse³.

On s'interroge aussi sur la nature de l'angoisse. Qu'est-ce qui, dans la lecture d'un document traitant de migrations et de *sécurité intérieure* engendre une fatigue et une angoisse diffuse ? Le dossier de la libre circulation des personnes en Europe et en Suisse ne change pas de scène, ni d'acteurs depuis plusieurs

années. L'impression d'une répétition de schèmes trop connus, alors que la situation est nouvelle et pose de nouveaux défis, explique en partie la lassitude. L'angoisse ressentie renvoie à d'autres angoisses collectives suscitées par le document. Sont-elles réelles ou imaginaires ? Que nous disent-elles sur la crise et le projet de société ?

Postulons que l'angoisse est pensable, qu'il est possible de commencer à la penser. Le souci existentiel et politique de cette fin de siècle sur le thème de l'Europe et des étrangers s'exprimerait-il en terme d'angoisse quant à la sécurité, comme le postule le document ? Un tel lien peut servir d'indice pour une intuition. Et si, pour avoir une juste appréciation de la sécurité, des dangers et des risques évoqués ou absents du *papier*, il fallait penser ensemble le souci existentiel et le souci politique⁴ ?

L'angoisse et la sécurité... Ces concepts nomades apparaissent figés et magiques parce qu'ils ne sont pas pensés ensemble, en tout cas dans le champ de la philosophie politique. L'angoisse (*angustia* : défilé) nous conduit vers des passages étroits en nous laissant deviner où se profilent des choix antagoniques concernant la sécurité collective. Nous tenons dans la main un fil rouge pour explorer des pratiques sociales qui créent des significations, occultes ou au contraire amplifient des divergences. Il est alors possible de mieux cerner les choix, les alternatives possibles quant au projet d'une communauté politique dessinée, en l'occurrence l'Europe. Pour construire l'Europe de la (libre) circulation des personnes, depuis la Suisse ou depuis un autre lieu d'ancrage, il n'y a pas qu'un seul chemin, même si le défilé est étroit dans le labyrinthe. L'aventure de la découverte des parcours mérite d'être tentée.

L'angoisse face à un discours sur la sécurité intérieure.

Il n'est pas dans mon propos d'analyser et d'évaluer ici dans son ensemble et dans toutes ses incidences le *papier de discussion* (Constatons qu'il ne s'agit plus d'un *rapport* - Le glissement vers un nouveau thème serait-il plus hasardeux et délicat ?)

établi par la Commission d'experts dénommée *Contrôle des personnes à la frontière* à l'intention du Conseil fédéral. Après une lecture de ce *papier* et de ses annexes, je me propose de réfléchir à certaines notions (angoisse et manipulation de l'angoisse⁵) replacées dans le champ de la philosophie politique et à certains enjeux qui s'y rattachent quant au régime et aux valeurs politiques en regard de la libre circulation des personnes.

La manipulation de l'angoisse.

Angoisse devant les conditions de la vie humaine. Devant l'incertitude du monde. Devant la crise de société et de civilisation. Angoisse circonscrite à l'espace européen face à un dossier insaisissable dont les enjeux dépassent la compréhension. Devant les dérapages et les déficits du langage. Angoisse devant les migrations présentées comme de nouvelles menaces dans l'imaginaire social, tant dans le document, dans certains discours scientifiques, que dans les discours de certains partis politiques⁶. Mais, comment se fait-il qu'à partir d'un vécu d'angoisse, nous acceptions si facilement le leurre et le mensonge, que nous tolérions l'intolérable, que nous acceptions l'inacceptable, que nous soyons imperméables à la culpabilité, à la responsabilité et à l'exigence d'égalité ? Ou au contraire, qu'est-ce qui fait que le pas est franchi dans l'autre sens, qu'il y ait un dépassement du silence et une prise de parole, une résistance à la manipulation de l'inconscient social ?

Une psychanalyste⁷, à propos de l'angoisse face à un phénomène extrême (le danger de guerre nucléaire), a bien décrit les mécanismes psychiques profonds à la base d'attitudes psychiques déterministes (ambiguïté). Elle a aussi montré comment ceux qui présentent les moyens de la guerre pour soi-disant assurer la paix, attisent notre insécurité, ou nous offrent une sécurité inquiétante. Ceux qui manipulent l'angoisse posent en fait un faux dilemme, un faux choix pour que leur choix soit avalisé par tous. Acceptez la guerre et les moyens de la guerre pour avoir la paix, même si vous devez être détruits.

Traduisons le paradoxe dans le domaine de l'Europe des polices. Acceptez notre vision des menaces et de la sécurité comme l'unique vérité. Acceptez la sécurité des Etats et des polices telle que nous la définissons, contre la sécurité de la personne, d'autant plus que la personne, ce n'est pas vous, c'est *l'étranger* dont nous vous protégeons. Acceptez notre solution. En le faisant, acceptez notre monde tel qu'il est, l'Europe telle que nous vous la dessinons. Ralliez-vous sans conflit. N' imaginez pas une autre Europe que l'Europe des polices. Une telle position perverse nous enferme dans une position de choix paradoxale où il n'y a qu'une solution possible. Quoi d'étonnant que dans les limites de telles règles du jeu, plus se montrent forts ceux qui tiennent ces discours, plus nous nous sentions faibles. Nous voilà paralysés par la peur, figés dans la passivité, la résignation et prêts à l'obéissance aveugle. D'angoissés, si nous acceptons d'entrer dans le jeu, nous voilà devenus dépendants, impuissants et soumis.

L'angoisse et le fantasme de maîtrise absolue.

Bien qu'il n'en parle que de manière biaisée (en parlant de la menace des migrations), le *papier* renvoie en fait à d'autres questions de société. Si, à la lecture, l'angoisse saisit certains lecteurs, c'est parce que le nouvel étranger est dessiné dans l'imaginaire social comme une menace dangereuse et que la manière d'en parler réveille certaines de nos fragilités psychiques. A un autre niveau, c'est aussi parce que les travaux de la dite Commission font défiler devant les yeux du lecteur les désirs de débordements d'un pouvoir autoritaire impersonnel et anonyme qui s'arrogerait non seulement le rôle de la répression sans contrôle externe, mais un rôle d'orientation du sens et des choix de vie en commun. Les questions de sécurité se déplacent. D'autres questions cachées apparaissent en filigrane, formulées ailleurs, à propos du sens de la vie, du travail, de la consommation, du lien social, du rapport à la nature, etc. Elles concernent « *la crise planétaire de la situation humaine*⁸ ».

La mise en scène du pouvoir autoritaire nous renvoie aussi au fantasme de maîtrise absolue de la réalité et à ses impasses. Il y a un rapport entre modernité et xénophobie écrit Hannah Arendt⁹. Dans une civilisation fortement organisée, l'étranger, comme tout élément extérieur et non contrôlable, dérange, parce qu'il fait apparaître les limites de l'invention humaine. Il est en quelque sorte la présence cachée du non-maîtrisé, du non-domestiqué par notre société technicienne. Il rend visible le complexe de Prométhée dérobant le feu aux Dieux pour l'apporter aux hommes, condamné par le dieu suprême à être enchaîné à un rocher où un aigle lui dévore les entrailles. En ce sens, la modernité contient la xénophobie comme le révélateur de ses limites. L'angoisse ressentie devant l'insaisissable et devant le pouvoir autoritaire fantasmant la maîtrise absolue des facteurs de sécurité rappelle l'exigence d'un examen critique de notre modernité. Par sa présence, elle pose aussi la question de savoir si une critique du monde contemporain est compatible avec des principes de *l'humanisme démocratique*¹⁰.

L'angoisse : un concept existentiel.

L'angoisse exprime la crainte d'un danger, d'un malheur non clairement défini face auquel l'être humain se sent incapable de réagir. C'est donc un état bien décrit dans ses aspects psychologiques¹¹ et psychanalytiques¹². Mais l'angoisse ne semble pas avoir de place visible en philosophie politique. Cela signifierait-il qu'il serait impossible de décrire et d'évaluer des sentiments d'angoisse quant à l'état et au devenir de la vie collective ? Ou plus fondamentalement encore à propos de l'état et du devenir de l'humanité ?

L'angoisse, un concept de philosophie politique.

Le terme de sécurité et celui de crainte traversent les grands textes de philosophie politique, mais, à première vue, le terme d'angoisse y est absent¹³. Dans la question qui nous intéresse, l'angoisse¹⁴ face à la situation du monde extérieur révèle une préoccupation, un souci qui concerne un monde extérieur, le monde politique, c'est-à-dire le monde du vivre ensemble. Le souci est

celui de sujets pouvant pâtir d'un certain mode imposé du vivre ensemble. Alors, si l'on pense qu'un état d'angoisse à propos de Soi (sujet) dans un projet du vivre ensemble, à propos de l'Autre quand il est défini comme étranger (non-sujet), renvoie au monde extérieur et à une situation politique, à des enjeux de ce monde extérieur, il devient possible de situer la notion d'angoisse en philosophie politique. Il est possible de les penser ensemble, de chercher une articulation tout en distinguant des niveaux, de ne pas séparer¹⁵ le moi et le monde.

Une lecture politique de l'angoisse peut alors nous permettre d'identifier des caractéristiques du monde extérieur politique qui activent l'angoisse. Nous sommes en train de vivre dans une situation inconnue, que nous ne savons pas nommer. Le décodage du sens de l'angoisse devient une méthode de décryptage de l'état illisible de la vie politique et du statut des êtres humains (sujets ou non-sujets) dans un projet de vie en commun¹⁶.

Dans un tel cadre et du point de vue de la démocratie prise dans sa radicalité¹⁷, à la lecture du document, surgissent des questions plus précises dont l'élucidation pourra peut-être permettre de commencer à identifier ce qui a lieu. A propos de libre circulation des personnes en Europe, quel régime politique est envisagé ? Quelles valeurs politiques sont privilégiées ? Avec la crise économique, politique, culturelle, assistons-nous à une tentative de mise en place d'une nouvelle conception du politique et du pouvoir à propos des étrangers en Europe, de la part de certains acteurs¹⁸ ? Pour tenter de répondre à de telles questions, d'autres interrogations peuvent nous guider. Les êtres humains ont-ils tous un égal statut d'êtres humains ? Qui a un statut de sujet, de citoyen¹⁹ dans la construction européenne, c'est-à-dire qui peut réellement exercer sa liberté en étant l'égal de tout autre être humain ? Ceux qui énoncent des voies pour la construction de l'Europe et pour assurer sa *sécurité intérieure*, choisissent-ils la voie de la discussion publique, l'éthique de la responsabilité, l'exercice de la qualité de citoyenneté pour tous les êtres humains concernés, afin de résoudre les questions de sécurité que nous pose la dynamique de la création européenne ? Choisissent-ils l'intersubjectivité, ou l'autoritarisme et la négation de l'Autre ?

Quelles sont les menaces ? Qui sont les ennemis ?

Dans le document, les menaces changent de terrain. Les auteurs ont "oublié" l'histoire des migrations et les causes de la mobilité actuelle des populations. Ce n'est plus la menace nucléaire (de l'Est), ni le communisme. Les communistes sont remplacés par les étrangers, les criminels consommateurs de drogue et « *l'extrémisme violent* » (p. 6). Le document est muet sur toute une série de nouvelles menaces qui impliquent aujourd'hui un « *concept coopératif de sécurité*²⁰ » : le non-contrôle d'équipements nucléaires, la dégradation de l'environnement, le sous-développement²¹, les épidémies (SIDA, choléra, tuberculose), l'organisation du trafic de drogue, etc.

Dans le document de la CEEF, les menaces sont très circonscrites. Comme en Europe, « *on a observé en Suisse un accroissement, ces dernières années, des flux migratoires incontrôlés, de la criminalité organisée et internationale ainsi que des délits commis par des requérants d'asile* ». Les étrangers sont définis comme si la mobilité était leur condition exclusive d'être humains, comme s'ils étaient les seuls à être mobiles²². Ils sont décrits en terme de flux - non en tant que sujets - et en terme de mesures que l'Etat prend à leur encontre pour contrôler leur mobilité : politique des visas, politique à l'égard des étrangers, politique d'asile, migrations incontrôlées, contrôles à la frontière. Ils sont aussi décrits comme acteurs principaux de l'extrémisme violent²³.

Quant à la menace de criminalité par rapport à la drogue, le rapport commence par reconnaître qu'il y a « *davantage de violence et une augmentation du crime organisé international* » (p. 6). Pourtant, en décrivant la criminalité, le papier parle « *d'infractions contre le patrimoine et des vols commis en corrélation avec le financement de la consommation de drogues* » (p. 6). En clair, la criminalité est le fait unique des consommateurs de drogue. Les trafiquants, les auteurs de blanchiment d'argent de la drogue ne sont pas des criminels qui mettent la sécurité en danger. L'amalgame, qui fait silence sur les auteurs de menaces, pour

l'Etat et la société suisses, d'une nouvelle criminalité internationale²⁴, désigne les étrangers et les consommateurs de drogue comme les acteurs des menaces contre la *sécurité intérieure*. La délinquance est définie en terme de délinquance de classe. Les criminels, ce sont les petits délinquants. Pas les grands. Une vieille loi est remise à l'ordre du jour du discours.

Par ailleurs, les menaces réelles et imaginaires sont entremêlées (les étrangers, le terrorisme et les délits des consommateurs de drogue, par exemple), ce qui leur donne un statut de réalité et un poids égal quant à leur gravité. En plus, l'effet multiplicateur de l'amalgame les fait apparaître plus importantes, insidieuses, donc plus dangereuses qu'elles ne sont en réalité. La menace de l'étranger n'est par ailleurs pas présentée comme légère, mais comme grave (*acteur de l'extrémisme violent, trafiquant de drogue*). On assiste là à une construction différentielle de l'étranger en tant qu'Autre très dangereux... L'étranger est figé dans une essence d'être différent et menaçant où il lui est impossible d'exister comme un être humain, d'être considéré comme tel et d'exercer sa liberté et ses droits.

Les amis, les ennemis, les menaces, ne peuvent plus être définis en fonction d'une appartenance idéologique (communisme). Ils sont alors définis en fonction d'une identité à une communauté européano-nationale (Europe nationale-étrangers), mais non en fonction des choix fondamentaux concernant l'avenir des sociétés humaines.

Tout en ne changeant pas de paradigme pour définir la sécurité de nos sociétés, les auteurs du *papier* n'établissent aucun inventaire sérieux, ni n'intègrent les nouvelles menaces. Pour désigner l'étranger comme agresseur, on assiste à un montage descriptif sommaire qui, par sa simplicité, évoque plus un vulgaire mensonge qu'un avertissement. Le roi est nu...

Il y a sécurité et sécurité...

Le *papier de discussion* des autorités suisses, qui fait suite à un rapport intermédiaire, est construit autour de la sécurité. La notion de *domaine de la sécurité intérieure*, qui devient centrale,

délimite le champ et fait passer au second plan celle de *contrôle des personnes à la frontière* utilisée jusqu'alors. Après s'être centrés sur les frontières, voilà que les experts changent de terrain et de lieu pour s'occuper de *sécurité intérieure*. Les têtes de chapitre du *papier* donnent un aperçu des problèmes concernant la situation actuelle : *de la politique des visas, de la politique à l'égard des étrangers, de la politique d'asile, des migrations incontrôlées, des contrôles aux frontières, de la criminalité, de la protection de l'Etat*. Tant l'énumération des rubriques que leur importance quantitative relative, montre que pour les experts, la relation aux étrangers (immigration, asile) est le problème le plus important quand il s'agit de *sécurité intérieure*.

Une récente étude à propos du scandale des fiches en Suisse²⁵ a démontré que pour des services de la police fédérale, les menaces intérieures, loin d'être réelles, étaient surtout imaginaires. Après 1968, en plus d'un décalage important des avis entre la police fédérale et de larges couches de la population, un fossé existait quant aux représentations imaginaires des menaces.

On peut encore se demander, à propos du *papier* de discussion et de son contenu, ce qui est de l'ordre du réel et ce qui est de l'institution d'un nouvel imaginaire social²⁶. A la lecture, on a l'impression d'un brouillage des cartes du réel et de l'imaginaire.

Je n'interroge pas ici les origines diverses du regain d'une demande de sécurité de la part de la population²⁷. Mon propos est plus limité. S'il existe un accord sur l'impératif de sécurité, encore faut-il se mettre d'accord sur le contenu de la notion de sécurité. On peut postuler que les manières d'aborder le problème renvoient à deux tendances relatives au choix d'une priorité dans la dynamique de la vie et de la mort. A partir de ce choix qui n'exclut pas forcément la prise en compte de l'autre terme (dialectique nécessaire), deux représentations du présent et du futur d'une vie commune politique en Europe avec le reste du monde s'ébauchent. La position prise quant à la priorité de vie ou de mort nous renvoie à une pensée, à un imaginaire, à des valeurs, à des inventaires de "problèmes" à résoudre, ainsi qu'à des choix politiques et éthiques différents.

Qu'est-ce que la sécurité ?

Qu'est-ce que la sécurité en général pour les individus et la société ? Elle est à la fois un état psychologique intérieur et un état politique où l'être humain se sent à l'abri du danger ou vit dans un état d'absence réel de danger. A travers l'histoire de l'humanité, la valeur de sécurité renvoie aux notions de paix et de guerre. Mais est-ce encore tenable de formuler la question en ces termes... *Si vis pacem para bellum* (si tu veux la paix, prépare la guerre) ?

Au niveau politique, la fin du bipolarisme en Europe et dans le monde implique une transformation des « *paramètres fondateurs de la sécurité et par conséquent du paradigme de la sécurité lui-même* », avertit le GRIP²⁸. On assiste à un changement de modèle d'analyse, à cause d'une interdépendance plus forte entre les Etats et les peuples impliquant une coopération et l'identification de nouvelles menaces. La sécurité n'est plus seulement une affaire militaire et de police. La définition des menaces nous a fourni une partie des indications quant à la vision des auteurs du *papier* de discussion ; qu'en est-il de la définition de la sécurité quand elle est mise en rapport avec les migrations ?

Les migrations ont des impacts très différenciés, selon les conditions historico-économiques. « *Elles peuvent accroître la sécurité globale dans certains cas, la diminuer dans d'autres, modifier des rapports de forces entre Etats*²⁹ », sans parler de l'équilibre démographique, et de l'apport économique (financement de la sécurité sociale), etc. Les migrations sont « *un facteur de changement, donc d'incertitude et d'instabilité, voire de tensions ou de crise*³⁰ ». A chaque fois, il s'agit d'évaluer leur impact potentiel et réel en considérant la situation historique concrète. Or, pour poser le rapport migration-sécurité intérieure, le *papier* fait l'économie d'une approche économique, sociologique, politique, ethnologique, etc.

De plus, pour pouvoir évaluer la crise, les tensions doivent être appréciées à l'aide de nouveaux paradigmes. Loin d'être prospectif quant à la sécurité, le *papier de discussion* s'inscrit dans les conceptions stratégiques d'après-guerre et de Guerre froide³¹.

L'idéologie de la sécurité intérieure relais de l'idéologie de la sécurité nationale ?

La lecture du *papier* éveille un soupçon en réveillant la mémoire historique. Malgré tous les bouleversements du monde actuel, malgré toutes les critiques indignées, à propos de la solution finale³² et de l'idéologie de la sécurité nationale ces dernières années grâce aux campagnes pour les disparus (Argentine, Chili, Uruguay, etc.), un noyau dur subsiste et traverse les époques, tout en s'adaptant³³. Pour certains acteurs qui semblent avoir une capacité d'usure infinie, tout change, mais rien ne change.

Premier constat. Le *papier* ne définit pas la sécurité en terme de sécurité d'Etat, mais en terme de *sécurité intérieure*. Il définit cette notion « *au sens large*, [notion qui va donc] *au-delà de la sécurité de l'Etat* » (p. 4). En clair, la sécurité ne concerne plus uniquement l'Etat. De ce point de vue, elle concerne l'Etat et la société. Il n'y a plus d'espace hors contrôle, plus de vide. Une rupture intervient dans l'histoire du concept en Suisse, mais quelle est la nature du changement ? Que recouvre un tel élargissement, par ailleurs vague ? L'imprécision de la notion de protection de l'Etat dans les textes officiels suisses intervient ici pour la notion de *sécurité intérieure*. Que signifient l'imprécision et un tel recoupement dans les contextes historique et politique actuel ? Une analyse des nouvelles tensions, dissensions, frontières qui apparaissent entre le privé et le public - c'est-à-dire ce qui est du ressort de l'intervention de l'Etat quant à la protection de la personnalité et la protection de l'Etat - le contenu de la notion d'espace et certaines absences donnent des indications limitées mais précieuses.

On voit se dessiner une métaphore de la destruction de la société civile. Il y a un déplacement significatif d'une partie de la sphère privée vers la sphère publique : les « *rappports des personnes entre elles* » basculent dans la sphère publique, sans pour autant que des précisions soient apportées sur la nature et l'étendue de ces rapports que l'Etat (de police) est censé contrôler. Quelles sont en effet les nouvelles limites du contrôle public et policier ?

La notion d'*intérieur* recouvre à la fois un amalgame entre l'Etat et la société, à l'intérieur des frontières de l'Etat-nation

suisse et une coopération avec les Etats de la CE. La Suisse, en adhérant aux accords de Schengen, participerait à la construction d'un « *espace européen de sécurité* » (p. 19). Voilà dessiné le nouvel espace stratégique des enjeux, sans qu'un souci quant à la souveraineté nationale soit manifesté, alors qu'il sert de référent pour distinguer les « *nationaux* » des « *étrangers* »³⁴. Singulière contradiction qui ne semble pas indisposer les experts. La description des instances et des mesures permet de voir que l'espace comprend les Etats de la CE³⁵ et éventuellement d'autres Etats³⁶. En clair, l'espace de sécurité n'implique pas une adhésion aux structures politiques européennes existantes. Il y a un cloisonnement entre l'Europe des polices et l'Europe politique. Le concept d'*espace européen de sécurité*, en tant qu'espace de police renvoie au concept d'*espace vital* qui, lui aussi, reste vague. La revendication d'un *espace européen de sécurité*, avec en arrière fond celui d'*espace vital* est présenté comme un mouvement d'auto-défense, d'auto-protection et non pas comme un mouvement d'expansion³⁷.

La sécurité intérieure comprend également « *les mesures qui garantissent la protection de l'espace vital ainsi que des bases économiques et sociales* » (p. 4). Bien que ces précisions ne soient pas développées dans le *papier*, elles évoquent étrangement les visions géopolitiques et géostratégiques du pangermanisme, reprises par les théoriciens du nazisme et de l'idéologie de la sécurité nationale développée, dès 1964, en Amérique latine, avec les conséquences³⁸ que nous connaissons. Rappelons que ces visions se réclamaient d'un espace vital, d'une intervention sur l'économie et sur tous les aspects de la vie humaine. La notion de *sécurité intérieure* appuyée sur celle d'*espace vital* relayerait-elle la notion décriée et donc inavouable de sécurité nationale ? Les conditions socio-historiques de l'Europe actuelle sont certes différentes et l'analogie ne peut être mécaniquement appliquée. Mais on ne peut s'empêcher de repérer des indices préoccupants d'une tendance quant au régime et aux valeurs politiques choisies par les experts. Avec une différence cependant. Dans la vision des experts, ce ne sont pas les militaires, mais les policiers qui sont les artisans de la construction de l'*espace de sécurité européen* et les gardiens de l'*espace vital*.

Alors que l'armée est remise en cause, les policiers rêvent-ils de relayer les militaires ? Vivons-nous une étape où à côté d'un moins d'Etat politique, l'Europe des polices, loin de bricoler, se structure de plus en plus en système pour « *tuer des droits* »³⁹ ? Des études sociologiques et politologiques devraient évaluer la nature des résurgences visibles dans ce *papier de discussion* comme dans d'autres documents suisses et européens.

Dernière remarque. L'élargissement concerne l'Etat et la société. Or dans ce cadre, un troisième facteur présent dans le débat politique actuel sur la sécurité brille par son absence : la nature. Les questions d'environnement comptent pourtant parmi les causes importantes de mise en danger de la sécurité mondiale.

Un projet de démocratie "sécuritaire"⁴⁰ qui cache un effacement de l'Etat de droit et d'un projet de vie en commun.

La Suisse, un « îlot de l'insécurité » ?

L'isolement de la Suisse après le vote négatif sur l'EEE est souligné, ainsi que ses conséquences : « *cela pourrait entraîner des déficiences en matière de recherches policières et de savoir-faire ainsi qu'un accroissement des problèmes migratoires (...)* La Suisse encourt donc le risque de se transformer en un îlot de l'insécurité ». (Communiqué de presse, 11.5.93). La métaphore est parlante. Elle rappelle une autre époque de l'*Alleingang* (voie solitaire) et la métaphore tristement célèbre en Suisse à propos de la politique d'asile suisse durant la Deuxième Guerre mondiale : *la barque est pleine*. Les experts sont partisans d'une intégration européenne pour rompre l'isolement et pour assurer la sécurité. On ne peut que partager leur souhait quant à l'intégration européenne. Mais quelle en est leur vision par rapport au régime et à la vie politique ? Comment l'îlot est-il rattaché au continent et... à quel continent ? Quelle Europe nous dessinent-ils ?

Les structures institutionnelles de la sécurité intérieure

Au niveau des intentions, le texte nous renvoie à des références d'un régime politique de démocratie libérale, ainsi qu'au

principe de séparation des pouvoirs⁴¹. Qu'en est-il de la traduction de ces principes dans les structures et les mesures prévues ?

Notons tout d'abord qu'en éliminant de leur analyse deux points de la sécurité intérieure (b et d) qui font directement référence à ces principes, les experts montrent que le souci de contrôle prime sur le souci du respect des libertés et des droits fondamentaux. L'équilibre est rompu.

Quelles sont les structures européennes que la Suisse doit intégrer pour assurer la sécurité intérieure, selon les experts de la *CECF* ? En priorité, malgré le non à l'EEE, la Suisse devrait négocier un accord parallèle ou une adhésion aux accords de Schengen pour appartenir à l'espace européen de sécurité. Aucune condition n'est cependant formulée quant aux droits fondamentaux et à une procédure *démocratique* pour l'adhésion.

Concernant la politique communautaire de la CE, la Suisse, selon des experts, aurait intérêt à participer aux rencontres semestrielles des ministres de l'Immigration, à *TREVI*, à *EUROPOL*, au *Service d'information Schengen (SIS)* et à diverses Conventions. Les autres instances européennes interviennent avec un autre statut, comme des « *conditions-cadre en politique extérieure* » (p. 17). Une nette priorité est ainsi donnée par les experts à une intégration rapide aux instances et accords concernant l'Europe des polices.

Des mesures sont proposées dans les structures internes de la Suisse et notamment en ce qui concerne une redéfinition des rapports Cantons/Confédération en matière de police⁴². Elles sont la « *concrétisation rapide de projets d'envergure nationale qui, pour la plupart, sont déjà planifiés* ». En clair, les experts proposent de discuter alors que le mandat et les mesures sont pratiquement décidées de manière autoritaire entre le Département fédéral de justice et police et la Chancellerie fédérale (p. 27).

Les experts proposent la création d'une *Conférence nationale de coordination* composée des Conseillers d'Etat et de directeurs « *investis de tâches de sécurité* » qui se réuniraient « *au moins une fois par an* », et la nomination d'un « *Coordinateur pour la sécurité intérieure* » accompagné d'un Comité⁴³... composé des membres actuels de la *CECF*, se réunissant régulièrement et en

coordination étroite avec les instances de police européennes. La *Conférence nationale*, composée en grande partie de policiers, n'est qu'un paravent. La *CECF* continue son travail, dans sa composition essentiellement policière, sans contrôle externe (parlementaire, juridique, populaire). Il ne reste qu'à nommer le coordinateur. On devine son profil.

Un nouvel *Alleingang* de l'Europe occidentale, dangereux pour une politique de paix et de sécurité globale

Les experts tirent une leçon de la votation négative sur l'EEE. Il faut percevoir avec soin les « *besoins de sécurité individuels et collectifs* » par des « *confrontations démocratiques* » (p. 10). Le souci démocratique se résume à une prise d'information (même pas une consultation), à un travail sur l'imaginaire social, en diffusant le document destiné au Conseil fédéral à la presse. Dans la logique qui est la leur, il faut encore plus de « *souplesse* » et plus de « *compétence* ». La souplesse signifiant l'adaptation ou la création de bases légales de plus en plus éloignées de l'Etat de droit, la thématisation politique des principales questions touchant à la sécurité intérieure dans des sphères limitées⁴⁴, la promotion et l'encouragement de la criminologie dans les universités suisses, la recherche de l'eurocompatibilité quant à la collecte des données (*DOSIS*). Pour ce qui est de la formation, les experts proposent leurs bons offices aux polices européennes par la création, en Suisse, d'une académie de Police européenne. La sécurité, tant dans sa conception, sa mise en œuvre, que dans la formation et la recherche, est une simple question de police. La boucle est bouclée.

L'imaginaire policier nous fige à l'intérieur des murs d'une nouvelle prison, celle si bien décrite par Dürrenmatt, où les gardiens sont aussi prisonniers⁴⁵. Hors de la prison, il n'y a plus d'espace. On entrevoit une Europe des polices où certains archipels du Sud de la planète et d'Europe de l'Est sont rayés de la carte. On entrevoit une volonté d'abandon de l'isolement national pour l'institutionnalisation d'un isolement européen occidental, dangereux du point de vue d'une politique de sécurité globale.

Une expérience et des énigmes politiques nouvelles

La référence à la démocratie parlementaire libérale dans le document est un leurre. Dans la pratique, tant le rythme et le style de discussion, que les partenaires convoqués, les structures, les procédures, les conditions du débat politique, la conception de la formation et de la recherche, évoquent le style d'une démocratie restreinte, autoritaire et sécuritaire.

En ce qui concerne les droits des étrangers, le document affirme les règles de l'Etat de police contre celles de l'Etat de droit. Mais il y a plus grave. A propos du sort et du statut réservés aux étrangers dans le document, on est tenté de dire que l'on glisse vers un régime politique caractéristique de l'Ancien Régime, qui se moderniserait. Une modernisation qui oublierait les limites posées par Kant pour garantir les libertés et les acquis de la deuxième génération des droits de l'homme soucieux de joindre liberté et égalité.

Les tendances présentes dans le document évoquent le rêve d'un changement de régime politique. On assiste à la description larvée d'un projet d'abandon de la démocratie libérale, mais pour quel type de régime politique ? Le ton évoque une sorte de despotisme policier dont les fantasmes ont certains traits d'une société totalitaire⁴⁶, sans que le projet puisse se comprendre à partir d'un tel concept. La situation à l'Est, la violence, érigée en norme, de la vie quotidienne au Sud, la mondialisation du néolibéralisme, la crise économique, politique, culturelle, suffisent à nous en convaincre, sans que nous puissions nommer l'expérience de laboratoire politique qui a lieu sous nos yeux. L'évaluation détaillée du projet politique du document (et de documents similaires), son interprétation et sa mise en perspective est une nécessité urgente. Elle dépasse le cadre de cet article⁴⁷.

En conclusion : Sauve qui peut la vie Sauve qui veut la liberté et l'égalité

Bien que des questions préoccupantes subsistent, certaines des causes politiques et philosophiques de la lassitude et de l'angoisse ressenties à la lecture du document apparaissent plus

clairement... Un premier degré d'apaisement procuré par l'analyse situe un niveau de l'angoisse. La dénégation ou l'ignorance des objectifs que révèle la confidentialité des débats sur le sujet en Europe et en Suisse, écho de la logique du silence des polices, ne pouvait être un critère pour évacuer le danger. En ce sens, l'activité philosophique engagée dans la lecture critique d'un document a été « *une thérapie de l'âme* »⁴⁸, individuelle et aussi collective. L'exigence d'une poursuite d'activité de pensée lucide succède à l'angoisse. Après avoir échappé ainsi à la banalisation, au silence ou au retrait, d'autres questions surviennent. Qui nous protège de la protection des polices ? A-t-on envie d'écrire après la lecture du document. Vers quel régime, quel projet de vie en commun allons-nous si nous laissons les choses se faire sans intervenir ? Le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple ont besoin d'autres interlocuteurs et d'autres conditions pour penser, pour débattre de la sécurité et de la paix européennes. Le choix du chemin difficile de la *parole*, de la discussion publique, est fondamental, si l'on désire que les sujets que nous sommes puissions développer une conscience collective des enjeux et des choix qui s'imposent pour une vie en commun.

La perspective qui a servi à l'inventaire des menaces et à la manipulation des angoisses et de l'imaginaire collectif laisse perplexe par son simplisme quant aux arguments s'adressant à la raison humaine. Bien qu'apparemment rationnel, le discours policier ne s'adresse pas tant à la raison, qu'à l'univers psychique, à l'imaginaire individuel et social⁴⁹. L'angoisse, en ce sens, était révélatrice. Au-delà de la manipulation des sentiments et des faits de réalité, on en retire l'impression d'une tentative de restauration/modernisation d'un autoritarisme conservateur et despotique qui utilise le laboratoire Schengen pour tenter de se mettre en selle. Les experts fournissent des réponses paradoxales et mensongères au profond besoin humain de sécurité. La manipulation éloigne des questions urgentes touchant le régime politique d'une vie en commun, la sécurité et la paix. En les classant comme *non-Européens*, dans une définition raciale, elle désigne des êtres humains comme nouveaux boucs émissaires à haïr, à exclure et même à tuer. On peut craindre les réactions pouvant en découler. Dans une telle perspective, la vie humaine revêt une

importance de plus en plus relative⁵⁰. Seule la mort s'installe dans le projet social, et aussi en nous si nous nous y résignons. Sauve qui peut la vie. Renversons la perspective pour y installer la puissance de vie.

Le *papier de discussion* est dans son ensemble (conception, mesures, procédure, etc.) une atteinte à la démocratie, en tant que régime politique, attitude et valeur de société⁵¹. Il est urgent de refuser les règles du jeu de la duperie, de la violence et de la guerre imposées pour pouvoir exercer la liberté et la capacité de penser et d'agir. Il est important de parler⁵², d'ouvrir le débat public largement (Parlement, syndicats, écoles, universités, Eglises, milieux associatifs, etc.) pour trouver un chemin praticable, des critères d'action provisoire en refusant une logique de haine et d'exclusion. Le ton et le contenu du document ne font que souligner l'urgence d'une autre approche des choses, d'une autre pensée, d'un autre imaginaire, d'autres valeurs, d'autres règles politiques et éthiques. Une transformation radicale de notre culture politique reste à construire pour que les diverses formes d'exil et d'exode deviennent état vécu. Pour penser et intégrer une expérience politique inconnue. Quand elle se veut *radicale*, c'est-à-dire quand elle ne réserve pas la liberté et l'égalité aux *nationaux* ou aux *Européens*, la démocratie ne s'accommode pas de frontières, ni dans la pensée, ni dans la vie en société. Mais il nous reste à savoir et à décider comment y intégrer les énigmes posées par la libre circulation des personnes. Sauve qui veut la liberté et l'égalité.

Notes

¹ Dans ce secteur, il s'agit aussi de construire un accord européen quant à des principes, des normes et des règles respectant la libre circulation des personnes, et qui implique autant les Etats que la société civile (y compris dans son rapport à l'Etat).

² Il ne s'agit pas ici bien sûr d'un rappel déguisé de l'adage moral, « *Aime ton prochain comme toi-même* ». La question n'est pas d'ordre humanitaire, mais elle ouvre des interrogations sur les transformations de la nature du politique.

³ Peut-être à cause d'une sensation de confusion sur l'objet. A ce propos, dès la lecture du titre du dernier document officiel suisse paru : *Problèmes nationaux et internationaux dans le domaine de la sécurité intérieure* (Commission d'experts *Contrôle des personnes dans la frontière : Papier de discussion* (+ annexes), 31.1.1993, Berne) on hésite... De quoi s'agit-il ? De sécurité intérieure, mais qu'est-ce qu'un tel terme recouvre ? Quel rapport y a-t-il avec la libre circulation des personnes ? On verra que ces questions ne sont pas anodines. Voir également *La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation*. Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, 1^{er} octobre 1990, Berne.

⁴ Un transfert de concepts psychologiques, psychanalytiques, ontologiques dans le champ politique pourrait enrichir la réflexion. Loin de compliquer toujours plus le relief, les opérations de transfert d'un champ de connaissance à un autre (I. Stengers, *D'une science à l'autre. Des concepts nomades*, Seuil, Paris, 1987) peuvent enrichir la pensée collective autour de la notion de communauté politique (régime et valeurs politiques). Elles peuvent permettre aussi de clarifier la dynamique entre la réalité et l'imaginaire des individus et de la société.

⁵ En général, l'angoisse exprime un profond besoin de sécurité. Vivre, parler, penser, par exemple, la libre circulation des personnes en Europe provoque, de diverses manières, l'angoisse individuelle et collective. Celle-ci envoie des messages divers à identifier. Les lieux de lecture sont innombrables. Je me limiterai à en repérer des définitions, des usages et je tenterai d'interpréter la signification de ces actes quant à la sécurité, en lisant un discours : le *papier de discussion* d'experts de la CEEF sur la *sécurité intérieure* destiné au Conseil fédéral (cf. note³).

⁶ A ce propos, un Conseiller fédéral déclarait : « *Vous réjouissez-vous de ce que les partis politiques utilisent désormais l'asile comme un tremplin électoral ? - Il est légitime que les partis formulent les angoisses de la populations, mais il y a la manière de le faire. On ne peut pas jouer avec des problèmes aussi délicats. Notre tâche humanitaire a déjà souffert lorsqu'on s'est mis à soupçonner tous les requérants de chercher un refuge économique. Avec ce nouvel amalgame entre étrangers et drogue, elle prend un nouveau coup. Il ne faut jamais oublier que nous devons tout faire pour aider ceux qui ont absolument besoin de notre protection, les réfugiés propres.* ». (A. Koller, chef du Département fédéral de justice et police, interview à l'*Hebdo*, 19 août 1993, Lausanne).

⁷ S. Amati, "Mégamorts, unité de mesure ou métaphore ?", in *Bulletin de la société suisse de psychanalyse*, N° 18, 1984, pp. 11-19.

⁸ V. Havel, "La politique et la conscience", in *Essais politiques*, Calmann-Lévy, Paris, 1989, pp. 221-249.

⁹ H. Arendt, *L'impérialisme*, Fayard, Paris, 1982.

¹⁰ C'est la question de deux philosophes posée dans un autre contexte, l'affaire Heidegger (L. Ferry, A. Renaut, *Heidegger et les Modernes*, Grasset, Paris, 1988, p. 41).

¹¹ F. Boutonnier, *L'angoisse*, Presses universitaires de France, Paris, 1945.

¹² S. Freud, *Inhibition, symptôme, angoisse*, 1926. L'angoisse a aussi une place importante dans la philosophie existentialiste (S. Kierkegaard, *Le concept d'angoisse*, Gallimard, Paris, 1935). C'est un état qui renvoie à l'exigence de choisir un possible devant de multiples possibles (V. Jankélévitch, *L'alternative*, PUF,

Paris, 1938). En ce sens, il a une place à côté de la notion de *situation-limite* (K. Jaspers, *Philosophie*, Springer-Verlag, Paris, 1986). Platon, quant à lui considère, dans un de ses dialogues majeurs (*Le Parménide*), que l'angoisse est un état mystique devant un néant impensable autrement que par éclairs. Ce rapide aperçu nous rappelle que l'angoisse fait partie de la condition humaine.

¹³ Tentons une conceptualisation provisoire du terme dans le champ de la philosophie politique en nous déplaçant de la crainte vers l'angoisse. Un tel déplacement signifie que l'on privilégie d'observer ce qui produit l'angoisse et ceux qui la subissent. Si on définit la notion uniquement en terme d'état d'un sujet sans la rapporter à un objet (le monde extérieur) et sans identifier les enjeux, pour la vie du sujet, de la transformation de cet objet, il est impossible de penser cette notion dans le champ de la philosophie politique.

¹⁴ L'angoisse fait penser à la peur dans le despotisme. Pour Montesquieu, le principe du despotisme est la peur, peur insidieuse qui s'empare progressivement de tous les individus d'une collectivité donnée, sauf un. Voir à ce propos, l'article de R. Aron, "L'essence du totalitarisme", in *Critique*, vol. 10, N° 80, 1954, pp. 51-70. Mais le choix de l'angoisse est guidé par le souci d'observer les sujets qui la subissent.

¹⁵ Je m'éloigne là de H. Arendt qui postule la séparation : « *Le moi est au centre des considérations morales sur le comportement humain, tandis que le monde se trouve, lui, au centre des considérations politiques sur le comportement* » in H. Arendt, "La responsabilité collective", *Ontologie et politique*, Tierce, Bruxelles, p. 180.

¹⁶ Du point de vue de la philosophie politique, l'angoisse ressentie et/ou manipulée est alors un phénomène précieux qui fournit des indices sur les conditions de construction, les critères de choix d'une communauté politique quant à son actualité et à son devenir. L'angoisse devient un fil d'Ariane, une balise de repère et d'observation pour une philosophie politique qui envisage le pouvoir en tant qu'action de vie en commun - tant dans la société que dans l'Etat - et non en termes de domination, de violence, de mort (Voir à ce propos P. Ricœur, "Pouvoir et violence", in H. Arendt, *Ontologie et politique*, Tierce, pp. 141-159). Le parcours de Hannah Arendt est un des exemples dans la philosophie politique, qui nous apprend encore que, pour que la pensée soit une force et une recherche de la vérité, il faut lier l'activité de pensée à une attitude et à une éthique existentielle et politique.

¹⁷ C. Castoriadis, "La polis grecque et la création de la démocratie", in *Domaines de l'homme*, Seuil, Paris, 1977, pp. 261-307.

¹⁸ La récente révision de la Constitution allemande, au-delà des incidences sur le droit d'asile (article 16), la proposition (Pasqua) en France d'une révision de la Constitution française pour la rendre compatible avec les mesures européennes (Schengen) pourraient faire songer aux premiers pas d'une telle tendance.

¹⁹ E. Balibar, "Sujets ou citoyens ?", in *Les Temps Modernes*, N° 452-53-54, Paris, 1984, pp. 1726-1753.

²⁰ Institut européen de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), *Memento défense-désarmement 1992*, Dossiers du GRIP, Bruxelles, 1992, (diffusé en Suisse par le CETIM, Genève), p. 163.

²¹ F. Staehelin, directeur de la Coopération technique suisse : « *L'argumentation morale ou solidaire ne suffit plus, c'est un alibi de bonne conscience. La coopération aujourd'hui est une affaire de sécurité, nous sommes tous sur le même bateau. La conférence de Rio sur l'environnement l'a clairement démontré* », in *Nouveau Quotidien*, 15.7.93.

²² Si on passe ici sous silence une partie du phénomène migratoire (les Suisses et les Européens ne sont-ils pas mobiles ?), on se plaît aussi à occulter le passé, la mémoire collective. Jusqu'en 1960, l'Europe fournissait plus de la moitié des migrants. De 1750 à 1990, sur les 350 millions de personnes qui ont quitté définitivement leur pays, environ 150 millions étaient des Européens. Une telle amnésie renforce l'impression du danger.

²³ Non pas dans le texte principal, c'est vrai, mais dans le rapport I annexé sur la sécurité intérieure, où on peut lire : « *La violence extrémiste demeure une réalité. Les conflits au sein des communautés turque et kurde, tamoule, indienne et irannienne perdurent et tendent à se radicaliser. Des méthodes analogues à celles de la mafia ont été utilisées envers des compatriotes pour leur extorquer des fonds* ». De plus, dans le même document, le nombre moins élevé d'attentats contre les foyers de requérants d'asile (77 en 1991 ; 41 en 1992) est attribué au nombre moins élevé de requérants d'asile.

²⁴ *L'affaire Kopp* semble oubliée, même si elle a menacé la stabilité des institutions suisses... L'attitude d'une conseillère fédérale, Elizabeth Kopp, dont le mari avait été cité dans une affaire de blanchiment d'argent sale, avait soulevé un tollé, et celle-ci en avait dû démissionner. Cf. Rapport de la commission d'enquête parlementaire du 22 novembre 1989, "Événements survenus au Département fédéral de justice et police" ; et J. Ziegler, *La Suisse lave plus blanc*, Seuil, 1990.

²⁵ 1 819 902 fiches de personnes, d'entreprises et d'organisations ont été établies par la police suisse ces 20 dernières années, selon le Ministère public de la Confédération. Cf. Georg Kreis, *La protection politique de l'Etat en Suisse*, Haupt, Berne, Stuttgart, Vienne, 1993.

²⁶ C. Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1975.

²⁷ Les origines sont en effet diverses. Entre autres, « *peut-on se demander si la revendication sécuritaire aujourd'hui exploitée par l'extrême-droite, n'est pas le fruit mûr d'un siècle de luttes du socialisme pour la sécurité des citoyens, de l'emploi, de la santé, de la retraite, de luttes qui firent de la sécurité l'essentielle revendication ?* », J.-D. Bredin, "Le rêve d'une autre société" in *Le Monde*, 26.5.93.

²⁸ *Op.cit.* note ²⁰, p. 162.

²⁹ *Idem*, p. 163.

³⁰ *Idem*, p. 163.

³¹ « *La stratégie de l'après-guerre s'étant fondée sur l'équation sécurité = stabilité, il existe une tendance à présenter les migrations comme menace pour la sécurité, alors qu'il s'agit de flux et d'instabilités caractéristiques d'un monde multipolaire dans lequel les équations stratégiques de la guerre froide ne sont plus valides* », GRIP, *op.cit.* note 20, p. 163.

³² La commémoration officielle de la rafle du Vélodrome d'hiver à Paris (13 000 Juifs arrêtés et déportés) a lieu au moment où j'écris ces lignes.

³³ Je pense ici par exemple à une autre resurgance, celle des théories raciales de la fin du XIX^e siècle reprises par la nouvelle droite et rediffusées. Voir à ce propos "L'appel à la vigilance" de 40 intellectuels européens contre le racisme, in *Le Monde*, 13.7.1993.

³⁴ Le rapport souligne à plusieurs endroits l'obligation d'une coopération internationale accrue en matière de politique intérieure et extérieure.

³⁵ Le *papier* déplore le vote négatif pour l'adhésion de la Suisse à EEE qui pose des contraintes quant à la coopération institutionnalisée face à des phénomènes de plus en plus internationalisés.

³⁶ « *Le résultat serait un espace européen de sécurité auquel pourrait aussi prendre part les Etats qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent et ne veulent pas encore devenir membres de la CE* » (p. 19).

³⁷ Cette notion mériterait d'être interrogée à partir de la notion de droit d'ingérence humanitaire.

³⁸ Voir à ce propos E. Sabato, *Nunca más*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Eudeba, 1984. Je me suis souvent demandé pourquoi ce rapport important sur les 30 000 disparus de la dictature en Argentine n'avait pas été traduit et édité en français. Dans le contexte européen actuel, une telle traduction serait un apport très utile. Voir aussi J. Forton, *20 ans de résistance et de lutte contre l'impunité au Chili 1973-1993*, CETIM, Genève, 1993, et J. Comblin *Doctrina de seguridad nacional*, Ed. Nueva Decada, S. Jose de Costa Rica, 1989.

³⁹ Voir notamment Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs immigrés (GISTI), *Projet de réforme de l'entrée et du séjour des étrangers. Légiférer pour mieux tuer des droits*, mai 1993, Paris.

⁴⁰ Il ne s'agit pas ici d'effectuer une évaluation juridique et administrative détaillée des propositions, mais de saisir l'esprit qui préside à l'éventualité de leur mise en œuvre.

⁴¹ « *c. les mesures nécessaires pour la protection de l'Etat de droit libéral et démocratique ; d. les mesures qui assurent le contrôle de l'exécutif par le législatif et la justice* » (p. 4).

⁴² Ceci nous renvoie au refus par le peuple d'une Police fédérale de sécurité, il y a plus de 10 ans.

⁴³ Le document précise que l'on pourrait s'inspirer de la structure organisationnelle de Schengen (p. 25).

⁴⁴ Commissions politiques des Chambres fédérales, Conférence des chefs des Départements cantonaux de justice et police.

⁴⁵ F. Dürrenmatt, *Pour Václav Havel*, Ed. Zoé/Ed. de l'Aube, Genève/La Tour d'Aigues, 1990.

⁴⁶ Pour H. Arendt, le totalitarisme est caractérisé par l'atomisation de la société, un parti unique, une idéologie qui s'étend à tous les aspects de la vie individuelle et collective, la propagande et la terreur. Pour R. Aron (*Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, Paris, 1965, pp. 287-88), il comporte les éléments suivants : un régime de parti monopolistique, une idéologie qui est la "vérité officielle de l'Etat", qui exerce le monopole des moyens de force et de persuasion, des activités économiques et professionnelles, avec une terreur policière et idéologique.

⁴⁷ La contradiction dans les termes (démocratie/autoritarisme/sécurité guerrière) est l'image des ambiguïtés nombreuses du document quant à la conception de la

vie en commun, quant à la vision du politique pour la construction de l'avenir de la Suisse et de l'Europe. Une volonté d'élucidation des faits suppose de ne pas éluder une question difficile : comment nommer la contradiction d'un moins d'Etat de droit et d'un plus d'Etat de police renforcée par une politique de sécurité restrictive, placée sur le terrain de la violence guerrière ? Quelle est sa signification ? Pour répondre à une telle question il s'agirait d'aller plus loin, d'analyser ce qui a lieu dans l'espace du va-et-vient entre l'Etat et le non-Etat. Dans toutes ses formes. D'en dégager les significations pour une nouvelle pensée d'une communauté politique en ébauche.

⁴⁸ A.-J. Voelke, "La philosophie comme thérapie de l'âme" in *Etudes de philosophie hellénistique*, CERF/Editions Universitaires de Fribourg, 1993.

⁴⁹ Il est vrai qu'à ce niveau, la manipulation de l'angoisse est plus efficace chez les sujets aux prises avec la crainte du chômage, l'incertitude de l'avenir européen et plus fondamentalement la crise de civilisation.

⁵⁰ A la violence de la torture des dictatures succède, en Amérique latine, la violence quotidienne du néo-libéralisme. L'assassinat des enfants dans les rues de villes brésiliennes serait-elle une métaphore agrandie d'autres violences qui se développent dans nos sociétés du Nord à l'égard de certains être humains ? La vie humaine serait-elle en train de devenir un thème majeur de réflexion philosophique et de société ?

⁵¹ *Op.cit.* note¹⁷.

⁵² « *En parlant de ce qui est sans précédent, et en prenant les décisions nécessaires, même si elles peuvent un jour s'avérer tout à fait inadéquates, je crois que nous deviendrons plus aptes à traiter de la crise, même si nous échouons à la définir, et nous poserons réellement les fondements de nouveaux accords entre nous autant qu'entre nations de la terre, accords qui alors pourraient devenir des habitudes, des règles, des critères, qui se fonderont à leur tour dans ce qu'on appelle communément moralité* », H. Arendt, *Une situation de crise*, 1961.

CHAPITRE III

ENJEUX D'UNE POLITIQUE DE MIGRATION EUROPÉENNE

1. Enjeux pour l'Europe

Les nouveaux enjeux d'une politique de migration européenne*

Robert MILES

*Chargé d'enseignement en sociologie à l'Université de Glasgow
et professeur associé en sociologie à la Glasgow Caledonian University.*

Introduction

La politique de migration internationale en Europe ne comporte aucun élément nouveau. Depuis la fin du dix-neuvième siècle, l'immigration des peuples en provenance d'autres Etats-nations et d'autres régions a fait l'objet dans les Etats-nations d'Europe de discussions politiques, de législations et de mesures. En conséquence, certaines populations migrantes se sont trouvées au centre de la controverse politique et leur présence a été perçue comme un problème. Les citoyens ont réclamé la réduction ou l'arrêt total de ces migrations, souvent encouragées ou du moins légitimées par les gouvernements. Ils ont prétendu que (pour diverses raisons) certains groupes de migrants constituent une menace à leurs intérêts ou à leur existence. Les gouverne-

* Traduit de l'anglais par INTRASCO, Genève

ments ont souvent réagi par l'application de lois visant à restreindre ou à mettre fin à l'immigration, souscrivant ainsi aux idées et aux arguments des partisans du contrôle.

Mais une politique de migration ne se réduit pas à un problème de restriction ou d'arrêt des migrations internationales, ou du moins de la migration de certains groupes de population. Nombreux sont ceux qui, partis vivre et/ou travailler (pour une raison ou une autre) dans un pays différent, en sont devenus des résidents permanents. Ce processus d'établissement préoccupe aussi ceux qui sont parvenus à faire de l'immigration un problème politique. Ils ont donc cherché à persuader ou à obliger les populations récemment migrées à rentrer "chez elles", que les personnes qui font apparemment partie de ces populations aient ou n'aient pas le sentiment d'avoir un "chez elles" ailleurs.

Depuis la fin du dix-neuvième siècle, la politique de migration internationale a été liée à trois aspects étroitement imbriqués de l'évolution de l'Etat-nation bourgeois. Le premier de ces aspects a été l'extension du droit de vote, tout d'abord à la majorité des hommes majeurs de la classe ouvrière et, par la suite, aux femmes de cette même classe. La pratique de solliciter le consentement des classes subalternes à leur domination a donc imposé à la fois d'organiser et de réagir à leurs préoccupations telles qu'exprimées par une lutte entre les partis politiques. L'immigration, réelle ou hypothétique, est devenue l'un des points forts de cette lutte. Le deuxième aspect est la création de l'Etat-providence. Au fur et à mesure que l'Etat, jusqu'à une période récente, assumait une responsabilité croissante dans la production et la reproduction de ceux qui sont définis comme ses citoyens (l'éducation, les soins de santé, les allocations-chômage, les retraites, par exemple), il est devenu de plus en plus important de définir qui a droit à ces avantages et à ces allocations.

Le troisième aspect a trait à la distinction juridique entre ressortissant national et étranger. L'extension du droit de vote et l'instauration de l'Etat-providence ont souligné combien il était important d'établir des critères permettant de déterminer l'appartenance à une nation ou de définir qui en est membre. Toute personne vivant, de façon permanente ou non, dans le cadre de la juridiction d'un Etat peut-elle participer au processus électoral et

bénéficier des services sociaux fournis par cet Etat ? Ou lui faut-il pour cela répondre à certains critères d'appartenance (par exemple : naissance sur le territoire de cet Etat). Les solutions à ce problème ont vu les particularismes l'emporter. Les notions existantes de nationalité et de citoyenneté ont été remodelées pour accorder plus d'importance à la distinction entre ressortissant national et étranger, et ce dans le but de pratiquer l'exclusion.

Mais être désigné comme étranger (c'est-à-dire une personne appartenant à une autre nation) ne devait pas forcément signifier être un immigrant. Ceci était en grande partie dû au fait qu'à l'ère du colonialisme et de la construction des nations, nombreux étaient ceux qui vivaient en dehors de la nation et étaient néanmoins des ressortissants nationaux, ou étaient considérés comme des ressortissants nationaux potentiels de la nation en voie de création ou d'achèvement. Ainsi, certains de ceux qui migrèrent vers les Etats-nations de l'Europe occidentale à partir de la fin du dix-neuvième siècle n'étaient pas des étrangers. Mais beaucoup plus nombreux sont ceux qui l'étaient. En réaction à certaines de ces migrations, et suite aux luttes politiques qu'elles déclenchèrent, les états promulguèrent des lois sur l'immigration et sur la nationalité pour tenter de définir plus clairement les catégories de ressortissant national et d'étranger.

S'il s'agit là de notre héritage historique, quels sont les aspects nouveaux de la politique de migration internationale en Europe en cette fin du vingtième siècle ? Car si l'immigration, si une politique d'immigration, et si l'évolution de la distinction juridique entre ressortissant national et étranger ne sont pas en elles-mêmes des phénomènes caractéristiques de la fin du vingtième siècle, c'est alors le contexte dans lequel elles se développent qui aura changé. On peut résumer cette évolution en disant qu'il y a maintenant une politique de migration européenne (et une tentative d'établissement d'une politique d'immigration commune à un *ensemble* d'Etats-nations) plutôt qu'une politique de migration au sein de chaque Etat-nation d'Europe. Et c'est une politique qui mène à un réexamen approfondi de la dichotomie entre ressortissant national et étranger, et du lien entre nationalité et citoyenneté.

Une politique supra-nationale

Le processus d'intégration européenne est entré dans une nouvelle phase lorsque les Etats membres de la Communauté européenne (CE) ont ratifié l'*Acte unique européen* en 1987. L'Acte (qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993) a été motivé par des facteurs économiques et politiques. L'intensification de la concurrence au sein de l'économie capitaliste mondiale à la fin des années 70 et au début des années 80 a rendu plus alléchante l'idée d'une CE qui formerait un seul ensemble de production de biens et un marché unique (d'une taille comparable aux marchés américain et japonais). Au sein de la CE, de fortes pressions s'exerçaient en faveur d'une réforme institutionnelle qui en ferait une force politique plus cohérente et efficace. Il en est découlé un renouvellement de l'engagement, formulé à l'origine dans le traité de Rome en 1957, à créer un marché unique où les biens, les services, les capitaux et les personnes circuleraient librement.

En comparaison de la libre circulation des capitaux, la libre circulation des personnes au sein de la CE s'est avérée un objectif difficile à atteindre. Que signifie libre circulation ? Et à qui sera accordé ce droit ? La différence de leurs histoires, y compris de l'histoire de l'immigration, de la nationalité et de la citoyenneté, fait que les Etats membres de la CE apportent des réponses différentes à ces questions, d'où des désaccords considérables quant à la façon de parvenir à cet objectif. La majorité des Etats membres estime que la libre circulation implique la suppression de tous les contrôles aux frontières intérieures de la CE, et des contrôles accrus aux frontières extérieures, tandis qu'un petit nombre d'entre eux souhaite maintenir la vérification des entrées sur leur territoire. Ils sont cependant tous d'accord sur le fait que le droit à la libre circulation ne devrait s'appliquer qu'aux citoyens des Etats membres de la CE. Ceci prive du droit à la libre circulation ceux qui ne sont pas citoyens d'un Etat-membre, mais qui en sont, dans les faits, des résidents permanents ou à long terme.

Les institutions et procédures de discussion et de prises de décision au sein et en dehors de la CE (accord de Schengen,

groupe de *TREVI*, convention de Dublin, etc.) relatives aux migrations sont traitées ailleurs dans ce livre. Ce qui nous intéresse ici est d'examiner leurs répercussions sur une politique de migration héritée du passé, dans un contexte de nouveaux flux migratoires en direction du Sud de la CE et d'une reprise des migrations Est/Ouest et des migrations de réfugiés.

Tout d'abord, l'objectif de suppression des contrôles aux frontières intérieures représente l'étape finale d'un processus engagé par un accord sur le principe que les citoyens des Etats membres de la CE sont libres de travailler n'importe où à l'intérieur de la Communauté. Cet accord a entraîné une révision du principe selon lequel un Etat a le droit de contrôler l'entrée sur son territoire, ainsi que l'accès au marché du travail, de personnes qui sont, juridiquement parlant, des étrangers. Ceci a eu pour corollaire un net assouplissement de la distinction auparavant quasi totale entre citoyen et étranger puisque certains étrangers (les citoyens d'autres Etats membres) ont obtenu le droit de vivre et de travailler là où ils le souhaitent au sein de la CE. Plusieurs millions de personnes vivent et/ou travaillent désormais dans un Etat membre qui n'est pas celui dont ils détiennent leur statut juridique de ressortissant national et de citoyen.

Cette distinction entre citoyen et étranger est rendue encore plus floue, mais avec des effets opposés, par la présence permanente de ressortissants de pays tiers dans la CE. Il s'agit d'étrangers qui vivent et travaillent dans la CE, mais qui sont privés des droits inhérents à une citoyenneté à part entière (y compris le droit de vote et le droit à la libre circulation) parce qu'ils sont ressortissants d'un Etat-nation qui ne fait pas partie de la CE. Non seulement ces deux facteurs d'assouplissement remettent-ils en cause les notions bourgeoises de nationalité et de citoyenneté du dix-neuvième siècle, mais encore brouillent-ils davantage la distinction entre migrants et immigrants.

En second lieu, la concrétisation partielle du marché unique dans la CE signifie que ses Etats membres ne peuvent désormais plus mener de politique d'immigration nationale souveraine. Même si des désaccords considérables subsistent au sein de la CE, ils sont dûs à une reconnaissance plus vaste du fait que des étrangers qui entrent sur le territoire d'un Etat membre sont des

migrants potentiels pour tous les Etats membres. Une pression considérable s'exerce donc sur les Etats-membres afin qu'ils négocient une politique d'immigration commune. Bien qu'ils ne soient pas définitifs, les grands traits de cette politique supranationale se dessinent : par exemple, des avancées considérables ont été accomplies dans le domaine d'une politique de visa commune et d'une politique commune d'accueil des réfugiés. La modification des schémas de migration internationale qui affectent la CE a accentué à la fois la nécessité d'établir une politique d'immigration commune et la difficulté de parvenir à cet objectif.

De nouveaux pays d'immigration

Un examen de l'histoire des migrations en Europe depuis le début du vingtième siècle montre l'importance d'une multitude de mouvements de population temporaires et permanents, souvent sur une grande échelle, depuis le Sud et le centre de l'Europe vers l'Europe nord-occidentale. En d'autres termes, si nous partons du principe que les flux migratoires se déplacent des économies périphériques vers les économies centrales, alors l'Europe aussi a son centre et sa périphérie. Par exemple, entre 1919 et 1924, la France a accueilli plus d'un million de travailleurs migrants sous contrat, recrutés en grande partie en Italie, en Pologne et en Tchécoslovaquie. Une migration transfrontière de Belgique et d'Espagne existait également. Après 1945, la périphérie de l'Europe a été la première source de main-d'œuvre indispensable à la reconstruction capitaliste : l'Italie, l'Espagne et le Portugal ont fourni une main-d'œuvre migrante temporaire et permanente à une économie française en expansion. Ces trois pays sont devenus une importante source de main-d'œuvre migrante pour d'autres économies centrales en Europe, particulièrement l'Allemagne, mais aussi les Pays-Bas et la Grande-Bretagne dans l'immédiat après-guerre.

Au cours des quinze dernières années, le statut de ces périphéries au sein de l'Europe (que nous pourrions approximativement dénommer Europe du Sud ou Europe méditerranéenne) a changé. A certains égards, elles demeurent différentes en raison

d'une production agricole toujours importante, d'une production industrielle et d'un secteur des services comparativement moins développés. Mais, dans le cadre de leur adhésion à la CE, les secteurs secondaires et tertiaires de leur économie se sont développés, à tel point qu'ils dépendent de plus en plus de l'arrivée d'une main-d'œuvre migrante. Par exemple, la croissance récente de l'industrie du bâtiment et du secteur des services en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce est due en partie au recrutement de travailleurs migrants, souvent en provenance d'Afrique du Nord, dont beaucoup sont entrés en Europe du Sud illégalement et sont employés dans le secteur informel de l'économie.

La transformation de ces sociétés d'émigration de l'Europe méditerranéenne en sociétés d'immigration est allée de pair avec le développement de politiques de migration internes, nationales, dont les dominantes et les implications nous sont bien connus. L'exemple le plus clair nous est donné par l'évolution qu'a connue l'Italie au milieu des années 1980. En parallèle à un mouvement politique en faveur du *contrôle de l'immigration* s'est développée l'idée selon laquelle *l'immigration* (mot-code toujours utilisé en référence à des populations migrantes particulières plutôt qu'à tous les immigrants) est un "problème". Et de nouvelles lois, visant à régulariser la situation d'immigrants clandestins et à effectuer plus de contrôles à l'entrée du territoire, ont été discutées et promulguées tandis qu'augmentait la violence exercée à l'encontre de certaines populations migrantes. Ces politiques nationales d'immigration se sont trouvées liées à l'apparition d'une politique supra-nationale d'immigration au sein de la CE.

Le renouveau des migrations Est/Ouest

A la fin du dix-neuvième siècle, l'un des vastes flux migratoires en direction de l'Europe occidentale provenait de la Pologne russe. Il était largement constitué de Juifs fuyant l'incertitude économique et les persécutions politiques. Il existait d'autres migrations Est/Ouest. A la fin du dix-neuvième siècle débuta une tradition de migration de main-d'œuvre depuis la Pologne vers la

France, qui fut consolidée par le traité bilatéral signé par les gouvernements français et polonais (un autre fut signé avec le gouvernement tchécoslovaque) après la Première Guerre mondiale, dans le but de faciliter une nouvelle migration de main-d'œuvre. Et en Allemagne, entre 1885 et 1914, les propriétaires terriens de l'Est du pays recrutaient des travailleurs de la Pologne russe pour pallier la pénurie de main-d'œuvre agricole. Ces migrations (y compris la grande vague de migration forcée en provenance de l'Est, sous le régime fasciste allemand) étaient en grande partie terminées au début de la Guerre froide, après 1945.

Deux principaux flux migratoires en direction de l'Europe occidentale dominant la période qui s'étend entre le milieu des années 50 et le début des années 70. Comme nous l'avons déjà constaté, il y eut tout d'abord une migration de main-d'œuvre de la périphérie de l'Europe vers son centre, particulièrement depuis les régions méditerranéennes, y compris l'Afrique du Nord et la Méditerranée orientale (Turquie et Yougoslavie). La plupart de ces migrants sont entrés sur le territoire des Etats-nations de l'Europe occidentale en tant qu'étrangers. Deuxièmement, diverses migrations de citoyens des colonies des Etats européens eurent lieu, elles aussi essentiellement (mais non exclusivement) déterminées par les besoins en main-d'œuvre. Parmi celles-ci, par exemple, la migration depuis le Surinam vers les Pays-Bas jusqu'en 1975, la migration depuis les Caraïbes et le sous-continent indien vers la Grande-Bretagne jusqu'en 1971, et la migration d'Algérie vers la France jusqu'en 1962. Au début, les migrants arrivaient en tant que citoyens des anciens Etats-nations coloniaux mais, dans la plupart des cas, la citoyenneté commune et/ou le droit d'entrée leur ont plus tard été retirés.

On peut dire qu'en général ces migrations avaient lieu depuis la périphérie, au Sud, vers le centre, au Nord. Dans la mesure où on accordait une quelconque attention aux migrations d'Est en Ouest, celles-ci furent caractérisées par un discours et une perspective politique différents. La décennie qui suivit 1945 connut d'énormes vagues de migration de l'Est vers l'Ouest, surtout vers l'Allemagne occidentale, mais la construction du mur de Berlin en 1961 y mit fin. Alors que ces migrations fournissaient en fait une énorme réserve de main-d'œuvre pour la construc-

tion du capitalisme en Allemagne occidentale, on les considérait politiquement comme des migrants réfugiés ou comme des migrations de citoyens allemands à la recherche de la "liberté". Et après 1961 les quelques individus qui réussirent à échapper à l'autorité des Etats-nations communistes d'Europe centrale et d'Europe de l'Est furent fêtés et accueillis comme réfugiés. La notion de *réfugié* en vint à signifier toute personne fuyant la persécution politique d'un régime communiste.

L'effondrement des régimes communistes à la fin des années 80 et l'unification allemande qui s'ensuivit transformèrent cette politique de migration particulière. Après une période d'euphorie, il devint évident qu'avec le capitalisme et la "liberté" arrivaient aussi la liberté d'être chômeur et celle d'être pauvre, et ce de façon de plus en plus marquée au fur et à mesure que les économies d'Europe centrale et d'Europe de l'Est s'ouvraient à la "logique" de l'accumulation compétitive de capitaux dans une économie mondiale. En outre, les nationalismes, anciens et nouveaux, reçurent un soutien populaire croissant, ce qui mena à l'instabilité et l'incertitude politiques et, dans certains cas, à la guerre civile et aux conflits militaires.

En Europe occidentale, les autorités observèrent ces événements avec un émoi grandissant. Beaucoup estimèrent qu'ils créaient les conditions pour des migrations de masse d'Est en Ouest. Les responsables et les analystes amorcèrent une nouvelle politique de migration qui prenait en compte la migration de millions de personnes de l'Est vers l'Ouest. Des conférences internationales de haut niveau se succédèrent pour s'inquiéter de ces estimations et de leurs implications sur la politique à mener. Un certain nombre de migrations Est/Ouest, certaines légales, d'autres clandestines, se sont en effet produites, mais aucune n'a acquis les proportions envisagées. A la lumière de ce débat très public, une politique de contrôle de l'immigration a été mise en place. Tandis que le gouvernement allemand a favorisé une migration continue (bien que réglementée) en provenance de Pologne, il a aussi mis au point un programme complexe visant à établir un "rideau électronique" le long de sa frontière orientale pour contrôler et empêcher, au moyen de technologies de surveillance sophistiquées, ce qu'il estime être une migration clan-

destine. Et depuis la décision du gouvernement allemand d'apporter des changements à la Constitution pour réduire considérablement le nombre de personnes entrant en Allemagne en se réclamant du droit d'asile, les gouvernements de Pologne et de la République tchèque ont annoncé au début de l'année 1993 qu'ils avaient l'intention d'établir de nouvelles réglementations dans le but de limiter les migrations en provenance de Roumanie, de Bulgarie et de Russie.

Le retour du réfugié

Au cours du dix-neuvième siècle, l'évolution de l'Etat-nation bourgeois de l'Europe nord-occidentale fut en partie justifiée par les idées de liberté et de démocratie. Chaque Etat-nation était défini par sa classe politique dirigeante comme représentant l'expression la plus élevée de ces valeurs. Pour donner une preuve publique de cette expression, le principe du *droit d'asile* fut entériné, et ceux qui fuyaient les persécutions politiques de l'Etat-nation dont ils avaient la nationalité furent admis en tant que réfugiés. Jusqu'en 1939, la fuite des Juifs polonais russes, des opposants à la révolution bolchévique en Russie et des Juifs de l'Allemagne hitlérienne permit de vérifier dans quelle mesure les gouvernements respectaient leur engagement envers le droit d'asile politique. La réaction à la persécution des Juifs en Allemagne dans les années 30, et encore plus pendant la Deuxième Guerre mondiale, montra que cet engagement était, dans la pratique, très tempéré.

Après 1945, les millions de réfugiés dûs à la Deuxième Guerre mondiale et à l'établissement des régimes communistes en Europe centrale et en Europe de l'Est furent au centre des discussions et de l'action politiques. La politique de migration qui en dérivait était le produit d'intérêts économiques et politiques : la reconstruction du capitalisme en Europe occidentale exigeait une main-d'œuvre bien plus nombreuse, tandis que la Guerre froide pouvait être poursuivie en accordant aux opposants aux régimes communistes le statut de réfugiés requérant l'asile politique. Une fois les camps de réfugiés en Allemagne et en Autriche vidés de

ceux dont on pensait qu'ils feraient de bons travailleurs, on rechercha autrement, comme nous l'avons déjà vu, la main-d'œuvre nécessaire à la reconstruction. Par la suite, après 1961, l'afflux de réfugiés de l'Est se réduisit à de très faibles proportions.

La politique relative aux migrations de réfugiés fut modifiée au cours des années 80. Le nombre de personnes demandant asile en Europe occidentale commença d'augmenter à la fin des années 70. Le nombre de demandes passa de 77 600 en 1979 à 232 000 en 1988, bien que plus de 90% des réfugiés dans le monde se trouvent en dehors d'Europe, une majorité d'entre eux dans les régions les plus pauvres du tiers-monde. En Europe occidentale, bien plus de 40% des requérants d'asile se trouvent en Allemagne. La plupart des réfugiés en Europe occidentale viennent d'autres pays européens (surtout la Pologne, la Turquie, la Yougoslavie) et du Moyen-Orient (surtout le Liban et l'Iran), mais le nombre de réfugiés du Sri Lanka, du Ghana, du Zaïre et de l'Ouganda est lui aussi important.

Au cours des années 80, les forces politiques qui considèrent l'immigration comme un problème réclamant une intervention de l'Etat concentrèrent leur attention sur ce nombre croissant de personnes fuyant les guerres et les conflits civils ainsi que leurs conséquences matérielles et écologiques. Le contenu idéologique de la politique de migration des réfugiés changea : le réfugié type n'était plus l'"anti-communiste amoureux de la liberté", mais plutôt le "faux réfugié", c'est-à-dire un migrant pour raisons économiques, exploitant les procédures d'asile soi-disant libérales d'Europe occidentale dans le but d'accéder illégalement à un meilleur niveau de vie. Ce discours négatif s'accrut après l'effondrement du communisme en Europe centrale et orientale.

Dans un contexte de chômage croissant et de nationalismes plus affirmés, la nouvelle politique de migration des réfugiés au cours des années 80 a pris le pas sur les questions bien enracinées de contrôle et de restriction de l'immigration. En Europe occidentale, les mesures spécifiques mises en œuvre varient d'un Etat-nation à l'autre. Mais, dans l'ensemble, les lois sur l'immigration ont été modifiées pour traiter le problème des requérants d'asile, des visas sont réclamés pour les ressortissants des pays

produisant des réfugiés, les compagnies aériennes ont été déclarées juridiquement responsables du transport de passagers n'ayant pas les papiers nécessaires pour entrer dans le pays de destination, le nombre d'expulsions a augmenté, et les droits des réfugiés ont été restreints. Et au début de l'année 1993, en Allemagne, les principaux partis politiques se sont mis d'accord pour changer la Constitution de façon à ce que le droit d'asile soit largement soumis à des réserves et conditions. Ces changements à l'échelon national sont aussi devenus partie intégrante de la politique d'immigration supra-nationale en Europe.

Une migration internationale nécessaire

En Europe, le débat politique actuel au sujet des migrations internationales et de la prétendue nécessité de les contrôler implique que la migration est à la fois indésirable et contrôlable. Pour un certain nombre de raisons, ces hypothèses soulèvent des problèmes.

Tout d'abord, depuis le dix-septième siècle au moins, les facteurs de migration n'ont jamais relevé uniquement d'une motivation personnelle mais ont toujours eu une dimension structurelle. Des développements économiques et politiques inégaux ont provoqué d'amples mouvements de populations à l'échelon international, et cette tendance s'est vue renforcée à la fin du vingtième siècle par l'accentuation de ces inégalités. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale les pressions structurelles sur les migrations internationales ont été accompagnées du développement des transports ainsi que de l'investissement de capitaux substantiels dans les technologies liées aux transports. Le progrès du transport aérien en particulier a donné à un nombre toujours plus grand de personnes la possibilité de franchir plusieurs milliers de kilomètres en vingt-quatre heures. Les migrations internationales sont donc à la fois facilitées et accélérées. De façon significative, le *Bæing 747* et le *Train à Grande Vitesse (TGV)* sont des symboles de notre époque moderne (et peut-être post-moderne).

De plus, la notion de *village planétaire* est symptomatique du rétrécissement du monde grâce aux investissements dans les

technologies de communication non seulement pour ceux qui vivent dans les centres de l'économie capitaliste mondiale, mais aussi pour beaucoup de ceux qui vivent à leur périphérie. De ce fait, il existe une conception internationale d'un ailleurs, même si l'idée de cet ailleurs créée, par exemple, par l'industrie du cinéma hollywoodienne, est trompeuse. Cette conscience d'un ailleurs peut former un contrepoids au fatalisme et donner un but qui peut être atteint au moyen de la migration vers le centre de l'économie capitaliste mondiale, si les ressources nécessaires peuvent être réunies.

Deuxièmement, certains secteurs du marché du travail européen continuent de tirer profit de l'emploi de migrants étrangers et/ou clandestins : cette main-d'œuvre peut être aisément et rapidement engagée et renvoyée, elle accepte de bas salaires, tandis que ses coûts de production ont été à la charge d'un autre Etat-nation. De vastes secteurs de production de l'économie capitaliste de pointe de la CE dépendent désormais moins de l'emploi de main-d'œuvre semi- ou non-qualifiée, soit parce qu'ils ont remplacé l'homme par la machine, soit parce qu'ils ont déplacé certaines parties de leur processus de production là où la main-d'œuvre est meilleur marché. Mais ces stratégies ne peuvent s'appliquer à tous les secteurs de production (surtout dans le secteur des services), tandis que d'autres progrès technologiques réclament, au moins temporairement, de plus en plus de main-d'œuvre semi- ou non-qualifiée. Ces facteurs font qu'une main-d'œuvre migrante semi-qualifiée est toujours utile en Europe : en dépit d'un taux de chômage élevé au sein de la CE, la poursuite de l'immigration obéit à des motifs économiques.

Troisièmement, les autorités sont de plus en plus préoccupées par le profil démographique de la population européenne. Au vu de la réduction à long terme des taux de fécondité et de mortalité, on s'inquiète du fardeau croissant pour l'Etat-providence de la proportion grandissante de personnes âgées, et d'une pénurie éventuelle de main-d'œuvre en cas d'expansion économique majeure. Généralement, le débat sur le vieillissement de la population ne tient pas du tout ou pas suffisamment compte de l'impact du développement des forces productives et de la productivité de la main-d'œuvre, et fait ainsi du profil démogra-

phique un facteur déterminant. Néanmoins, le profil démographique de l'Europe est un fait qui a des répercussions à la fois sur l'offre de main-d'œuvre et sur la productivité de la main-d'œuvre. Il peut donc accentuer les pressions qui rendent les migrations internationales vers la CE nécessaires et inévitables.

Conclusion : les migrations et la légitimation de l'exclusion

En dépit de (et à cause de) ces pressions structurelles, la politique d'immigration dans la CE se concentre fermement, à l'heure actuelle, sur le contrôle de l'immigration. Qui doit-on exclure, et quels sont les motifs de cette exclusion ? Car, comme je l'ai constamment souligné au cours de cet exposé, les méthodes de contrôle sont toujours sélectives. Ainsi, les Etats membres de la CE ne cherchent plus à exclure les ressortissants d'autres Etats membres. En outre, il n'existe aucune campagne politique soutenue contre la migration d'un nombre toujours plus important de ressortissants étrangers (venant en général d'autres centres de l'économie mondiale) qui arrivent dans la CE pour travailler dans les domaines de la technique, de la gestion, ou autres domaines spécialisés, ou pour investir ou augmenter leurs investissements de capitaux.

L'histoire de la politique du contrôle de l'immigration montre que le racisme a souvent été l'un des motifs d'exclusion sélective. Cependant, à la lumière de l'histoire coloniale européenne et de l'Holocauste, l'immoralité et l'illégitimité du racisme sont désormais largement reconnues. Dans tous les pays européens l'Etat se déclare opposé au racisme et prétend qu'en aucun cas il ne motive ses actions ni ses légitimations. Néanmoins, ces mêmes Etats cherchent toujours à contrôler sélectivement les migrations internationales sur leur territoire ou à y mettre fin. Cette sélectivité est-elle l'expression d'une résurgence du racisme ? Un Etat peut-il pratiquer l'exclusion sélective sans justification raciste ? S'il ne le peut, comment masque-t-il l'expression du racisme ? Ces problèmes sont au centre de la politique d'immigration actuelle en Europe.

A l'heure où les multiples forces de l'internationalisme (qui comprennent le mouvement transnational des personnes et des capitaux) défient chaque jour davantage la nature et les limites de l'Etat-nation, des forces politiques contradictoires cherchent à résister à cette évolution ou à l'encourager. Les premières le font souvent en défendant ou en redéfinissant les critères d'appartenance et de nationalité. Cette démarche exige l'identification simultanée de plusieurs Autres, de populations qui sont soi-disant fondamentalement différentes de *nous* et qui devraient donc vivre ailleurs, parmi *les leurs*. Les critères d'inclusion et d'exclusion peuvent inclure des références au sang, à l'héritage biologique, au profil génétique ou à d'autres phénomènes soi-disant *naturels*. Que chaque critère soit justifié par une théorie de la supériorité ou par une théorie de la différence, le fait est que le racisme est utilisé pour déterminer qui appartient à la nation et qui en est exclu. Pourtant, certains parmi ceux qui admettent que la notion européenne du dix-neuvième siècle de l'Etat-nation homogène (qui, en pratique, a rarement existé) n'a plus cours, sont en faveur d'un ensemble politique transnational légitimé par un autre type de racisme. La renaissance de l'idée de l'Europe à la fin du vingtième siècle implique aussi la définition et l'utilisation de critères d'appartenance, et donc de critères d'exclusion. Car au-delà des frontières de l'Europe se trouvent les *autres*, et ces frontières peuvent être déterminées par des notions de patrimoine et d'héritage naturel communs, par un racisme qui considère les Européens comme un peuple unitaire, dont les intérêts communs doivent être défendus contre ceux qui cherchent à pénétrer cet espace européen.

L'expression du racisme n'a pas pour fondement les migrations internationales : la différence raciale de *l'autre* peut être soulignée même en l'absence de migration. En outre, le racisme est rarement une force autonome : les intérêts de classe relatifs aux stratégies d'investissement, les conditions du marché du travail et les relations politiques internationales jouent aussi un rôle essentiel dans la définition d'une exclusion sélective. Néanmoins, le racisme est toujours au cœur des mouvements internationaux de personnes. En d'autres termes, le racisme est un aspect important de la politique de migration internationale dans l'Europe de la fin du vingtième siècle.

BIBLIOGRAPHIE

BALIBAR, E., WALLERSTEIN, I. (1988) : *Race, nation, classe : Les identités ambiguës*, Paris, Editions La Découverte.

KALPAKA, A., RÄTHZEL N. (1992) : *Rassismus und Migration in Europa*, Hambourg, Argument Verlag.

MILES, R. (1991) : *Rassismus: Einführung in die Geschichte und Theorie eines Begriffs*, Berlin, Argument Verlag.

MILES, R. (1989) : *Racism*, Londres, Routledge.

MILES, R. (1992) : *Refugees or Migrant Workers ?* (en collaboration avec Diana Kay), Londres, Routledge.

MILES, R. (1993) : *Racism After "Race Relations"*, Londres, Routledge.

OCDE (1993) : *Migrations Internationales : Le Tournant*, Paris.

DE TINGUY, A., WIHTOL DE WENDEN, A. et C. (1992) : "L'Est entre en Jeu", in *Hommes et Migrations*, N° 1155, pp. 6-13.

Enjeux pour l'Europe de l'Est *

Mike KING

*Centre for the Study of Public Order,
Université de Leicester, Angleterre.*

La nouvelle menace venue de l'Est

Géza Jeszenszky, ministre hongrois des Affaires étrangères, déclarait en mai 1991 :

« Le vrai défi auquel nous devons faire face aujourd'hui en Europe orientale n'est plus politique et plus seulement économique (...) [En effet] de nouvelles menaces se profilent à l'horizon (...), telles qu'une migration en masse (...), [qui] doivent être écartées avant qu'elles ne détruisent la fragile architecture de la "nouvelle démocratie" en Europe orientale¹ ».

Le point important à souligner ici est que le "problème" des "réfugiés" n'est pas simplement un problème d'Europe de l'Est

* Le texte qui suit réunit des extraits de deux articles de Mike King : "The impact of Western European border policies on the control of 'refugees' in Eastern and Central Europe", paru dans *New Community* 19(2), pp. 183-189, et, "The Dynamics of Inclusion and Exclusion of Refugees between Eastern, Central and Western Europe", une contribution présentée lors d'un séminaire de l'ECPR sur le thème *Inclusion et exclusion : Migration and the Uniting of Europe*, Leiden, Pays-Bas, 2-8 avril 1993. Textes réunis par le CETIM, traduits de l'anglais par INTRASCO, Genève.

vers l'Europe de l'Ouest, mais un problème d'Europe orientale via l'Europe centrale vers l'Europe occidentale. Une question que nous avons posée précédemment est de savoir ce qu'il adviendrait du "flux" des réfugiés si les Etats membres de la CE pratiquaient de plus en plus l'exclusion. Il est concevable que plus l'Europe occidentale poursuit sa politique d'exclusion, par opposition à des politiques plus positives à l'égard de la situation probable des réfugiés d'Europe orientale, plus ces réfugiés seront piégés en Europe centrale. Le communiqué final d'une Conférence des ministres de l'Intérieur tenue à Berlin en octobre 1991 (qui a réuni des représentants d'un nombre impressionnant de pays, à savoir : l'Albanie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Biélorussie, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suisse, la Tchécoslovaquie, l'Ukraine, l'Union soviétique et la Yougoslavie) incluait cette question comme faisant partie d'une stratégie « à long terme », en soulignant :

« (...) que les flux migratoires en provenance de et par les Etats de l'Europe centrale et orientale dans les régions des Etats d'Europe occidentale augmentent de plus en plus, que les mouvements migratoires incontrôlés constituent, dans leur ampleur actuelle, un danger pour la stabilité de tous les pays et pour le développement harmonieux des relations entre les peuples d'Europe, [et] que les Etats de destination et de transit doivent utiliser des fonds considérables pour maîtriser cet afflux, et qu'il serait plus raisonnable d'utiliser ces fonds pour supprimer les causes des mouvements migratoires² ».

Néanmoins, le communiqué propose des mesures destinées à contrôler ce flux. Un consensus a été atteint sur cette base en vue d'une intensification générale de la surveillance et des contrôles aux frontières, y compris la fourniture d'équipement de technologie de renseignement, la formation (perfectionnement) du personnel de protection des frontières, l'échange d'informations ou de données des services secrets, l'"harmonisation" des politiques d'octroi des visas et également des sanctions envers les compagnies de transport³. Nous devons supposer que de telles mesures sont en premier lieu préventives vu que, selon *Eurostat*

Demographic Statistics 1990, 2,5% seulement de la population totale des 12 Etats membres de la CE, soit 8,2 millions, sont des étrangers ressortissants de pays tiers⁴. Selon *The Economist*, ces étrangers sont prioritairement originaires d'« Afrique du Nord, de Turquie, de Yougoslavie et du sous-continent indien⁵ ».

En fait, comme Cohen⁶ l'a affirmé, la majeure partie de la migration Est-Ouest tombe dans trois catégories :

1. ceux qui reviennent dans leur "patrie" ;
2. les migrants qui rejoignent des communautés à l'étranger ;
3. les "réfugiés" cherchant à échapper aux rigueurs économiques, ethnocentriques et politiques.

Les catégories ou types de migrants auxquels nous nous référons ici sont particulièrement importants pour l'explication ultérieure de la distinction établie entre ceux qui tombent dans les limites de la convention de Genève de 1951 et ceux qui en sont exclus, mais qui peuvent être qualifiés de réfugiés *de facto*. Il s'agit là d'une distinction cruciale et particulièrement pertinente pour comprendre les politiques d'exclusion de l'Europe "interne" contemporaine. Il est donc utile d'examiner brièvement la convention des Nations Unies dans son contexte historique. Coles⁷ a affirmé que dans l'époque qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, on peut discerner trois périodes de mouvements de réfugiés. Toutefois, étant donné l'évolution de la situation Est-Ouest depuis qu'il a écrit cela, nous suggérons maintenant qu'il y en a eu quatre.

Selon Coles, dans la première période, qui a duré de la fin des années 40 à la fin des années 50, les puissances occidentales formaient une majorité au sein des Nations Unies d'une part, et d'autre part, leur principale préoccupation était le problème persistant des réfugiés venus d'Europe. Toutefois, par opposition à l'utilisation de la définition du terme de *réfugié* telle qu'elle a été appliquée aux Palestiniens en 1949, à savoir « *quelqu'un qui, à la suite du conflit de 1948 en Palestine, a perdu sa patrie (...) en partie [suite à] (...) un conflit armé*⁸ », la convention des Nations Unies de 1951 sur le statut des réfugiés définit le réfugié comme une personne qui refuse, ou n'est pas en mesure, de retourner dans son pays « *en raison d'une peur tout à fait fondée d'être persécutée pour des motifs de race, de religion, de nationalité,*

*d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinions politiques*⁹ ». Selon Coles, cette restriction en termes de *persécution* a été spécifiquement adoptée parce qu'elle était considérée comme constituant la caractéristique essentielle du nouveau réfugié, et l'on pensait alors qu'elle définirait de façon satisfaisante les demandeurs d'asile européens, dont la majorité venait d'Europe orientale. Par la même occasion, dans l'atmosphère de la Guerre froide, cela stigmatisait les régimes communistes de ces Etats comme "persécuteurs"¹⁰. La deuxième période de migration va du début des années 60 jusqu'à la fin des années 70, et est caractérisée par sa nature principalement intra-Sud. La troisième période, jusqu'à la fin des années 80, comprend toujours des mouvements Est-Ouest et intra-Sud, mais ceux du Sud au Nord ont été considérés comme particulièrement importants en raison de la préoccupation qu'elle a suscitée chez ceux qui possèdent « *le pouvoir économique et politique permettant de contrôler ou d'influencer les approches internationales du problème des réfugiés, c'est-à-dire les pays du Nord (ou occidentaux)*¹¹ ». Nous pensons que la quatrième période, contemporaine, témoigne d'un déplacement de la concentration, des préoccupations et du discours politiques, étant donné le changement de la situation socio-politique et économique, et qu'elle s'inscrit dans une problématique différente de celle de la première période.

Cela semble confirmer l'argument avancé par Cohen selon lequel la distinction entre réfugiés et demandeurs d'asile d'une part, et migrants de l'autre, ou même entre ceux qui jouissent d'un statut de réfugié selon la Convention de 1951 et les réfugiés *de facto*, y compris "les migrants économiques", « *repose souvent en grande partie sur les définitions du mouvement données par l'Etat d'accueil*¹² » ou, nous irons même plus loin, sur les définitions données par l'Etat qui exclut. La distinction devient encore plus floue si l'on considère (comme Giorgi et autres) que « *les forces sous-jacentes qui provoquent la migration dans le cas de l'Europe orientale peuvent être ramenées au contexte social, politique, économique et psychologique des sociétés en transition*¹³ ». Une telle réflexion renvoie à une affirmation récente de Lord Mackay of Ardbrecknish, pendant un débat sur la loi d'appel sur l'asile et l'immigration à la Chambre des Lords :

« Lorsque nous accordons l'asile politique, nous devons essayer de distinguer entre ceux qui, s'ils restaient dans leur pays d'origine, seraient persécutés pour leurs opinions politiques et les autres qui ne le seraient pas. Je pense que nous devrions traiter les premiers avec bienveillance et rapidité. Toutefois, ceux qui veulent venir ici en tant que migrants économiques constituent, j'en ai peur, une autre paire de manches¹⁴ ».

Il faut toutefois rappeler que la convention des Nations Unies ne constitue pas la seule définition du statut de réfugié. De nombreux Etats ont incorporé des catégories plus larges dans leur statut. La Suède, par exemple, accorde actuellement (bien que ce point soit maintenant sujet à révision, pour s'aligner sur d'autres Etats de la grande Europe interne) l'asile à trois titres : conformément à la Convention des Nations Unies, sur la base du statut de réfugié *de facto*, et pour des raisons humanitaires¹⁵. Il existe également des "solutions" régionales. Par exemple, l'article 1(2) de la convention de l'Organisation de l'Unité Africaine de 1969 sur le problème des réfugiés en Afrique stipule :

« Le terme de réfugié (...) s'appliquera à toute personne qui, en raison d'agressions externes, d'une occupation, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans tout ou partie de son pays d'origine ou de nationalité, est contrainte de quitter son domicile habituel dans son pays d'origine ou de nationalité¹⁶ ».

Le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) recommande également aux gouvernements occidentaux d'accorder au moins un « asile temporaire » aux réfugiés qui fuient la guerre civile ou une catastrophe¹⁷. En fait, c'est ce que de nombreux Etats limitrophes de l'ex-Yougoslavie, par exemple, sont forcés de faire, en respectant l'établissement de "refuges sûrs", et que de nombreux Etats européens seraient soulagés de voir arriver.

La différence entre le nombre de demandeurs d'asile en Hongrie, par exemple, en 1990 et 1991 donne quelques indications sur l'ampleur du problème. En 1990, 18 283 personnes ont été enregistrées comme demandeurs d'asile, leur pays d'origine étant la Roumanie (95%), l'(ex-)URSS (2,7%) et d'autres (2,3%), tandis que les pays d'origine des 54 693 personnes enregistrées en 1991 comme demandeurs d'asile étaient l'(ex-)Yougoslavie (87%), la Roumanie (10%), l'(ex-)URSS (2%) et d'autres (1%)¹⁸.

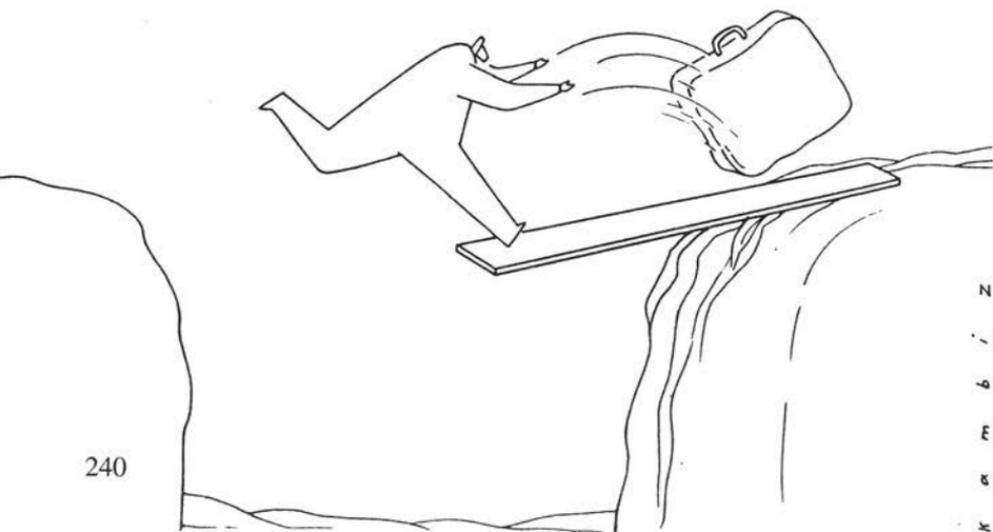
Qu'en est-il de la réalité des prévisions relatives à la migration Est-Ouest ? Depuis que l'Union soviétique a déclaré en juillet 1991 un assouplissement des formalités pour les visas de sortie de ses ressortissants à partir du 20 mai 1993, le nombre attendu de réfugiés décidés à fuir à l'Ouest a été diversement estimé. Lors de la Conférence des ministres de l'Intérieur tenue à Berlin, mentionnée ci-dessus, l'"exode" attendu a été chiffré à 5 millions, tandis que Simmons¹⁹ renvoie à un rapport élaboré par l'*Institut de la défense européenne et des études stratégiques* qui évoque un chiffre alarmiste de « 2 millions ou plus » par an d'émigrants de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) vers l'Europe occidentale, estime même que « le nombre de réfugiés soviétiques fuyant l'effondrement économique pourrait atteindre 50 millions²⁰ ». Le principal pays par lequel on s'attend qu'ils tentent de fuir est la Hongrie.

La Hongrie : porte de l'Occident ?

Des Etats d'Europe centrale, c'est vers la Hongrie, en raison de sa situation historique et géo-politique, que de nombreux réfugiés et migrants d'Europe orientale se tournent en premier lieu. Ils la considèrent généralement comme une "porte de l'Occident", de la même façon qu'elle l'était pour les Allemands de l'Est avant l'unification. Dans ce sens, la Hongrie constitue pour beaucoup une zone de transit.

Sík²¹ souligne que la migration depuis la Roumanie, par exemple, a eu lieu dès 1985 à travers la Hongrie vers l'Autriche et ensuite la Suède. Non que depuis lors le flux ait cessé, au contraire, mais un grand nombre de migrants est "intercepté" en Hongrie. Il en est de même avec les réfugiés yougoslaves maintenant que les pays de la CE et de l'AELE instituent de plus en plus des obligations de visa. Nulle part ailleurs ce problème n'est actuellement plus manifeste qu'à la frontière hongroise avec ce qui était la Yougoslavie, en ce qui concerne les réfugiés bosniaques en fuite cherchant un asile temporaire. De fait, le Directeur du contrôle des frontières en Hongrie a récemment décrit la Hongrie comme la « *salle d'attente de l'Europe occidentale* », plutôt que comme une « *porte* »²².

Dans la première étude détaillée de ce genre pour l'Europe centrale et orientale, le Bureau central hongrois de la statistique a compilé des données démographiques sur les réfugiés parvenus en Hongrie en traversant principalement sa frontière avec la Roumanie entre le début de 1989 et la fin de 1990. Le nombre total de réfugiés enregistrés du 1^{er} janvier 1988 au 31 mai 1990 était de 31 310, dont 99,7% étaient des citoyens roumains, dont 74% étaient des Hongrois de souche et 21% des Roumains²³. Sur le total, 8,2% ont déclaré qu'ils voulaient transiter par la Hongrie vers l'Ouest. Les données relatives à la seconde moitié de 1990 révèlent une image légèrement différente en cela que 6% étaient des Albanais et 3% venaient d'Union soviétique. Depuis lors, le nombre de réfugiés a considérablement augmenté, une augmentation encore accentuée par la situation dans l'ancienne Yougoslavie. En 1991, 48 000 ressortissants yougoslaves en Hongrie cherchaient à obtenir l'"asile temporaire". Actuellement des dizaines de milliers de réfugiés se trouvent dans des camps de réfugiés sur le territoire frontière entre la Hongrie et la Yougoslavie. Naturellement, ces chiffres ne peuvent pas tenir compte des immigrants illégaux non appréhendés. Kasriel²⁴ laisse entendre que les autorités hongroises détenaient plus de 24 000 étrangers en situation illégale pour la seule année 1991 et, selon des statistiques récentes, entre octobre 1991 et mai 1992, environ 856 000 personnes se sont vu refuser l'entrée dans le pays²⁵.



Le contrôle des frontières : de la Guerre froide à la guerre fermée

Les points convenus lors de la Conférence des ministres de l'Intérieur tenue à Berlin en octobre 1991 comprennent des clauses sur :

« (1) Une assistance mutuelle pour l'aménagement de dispositifs de contrôle aux frontières, notamment pour l'équipement et la formation du personnel de protection des frontières, y compris la communication et le traitement des informations.

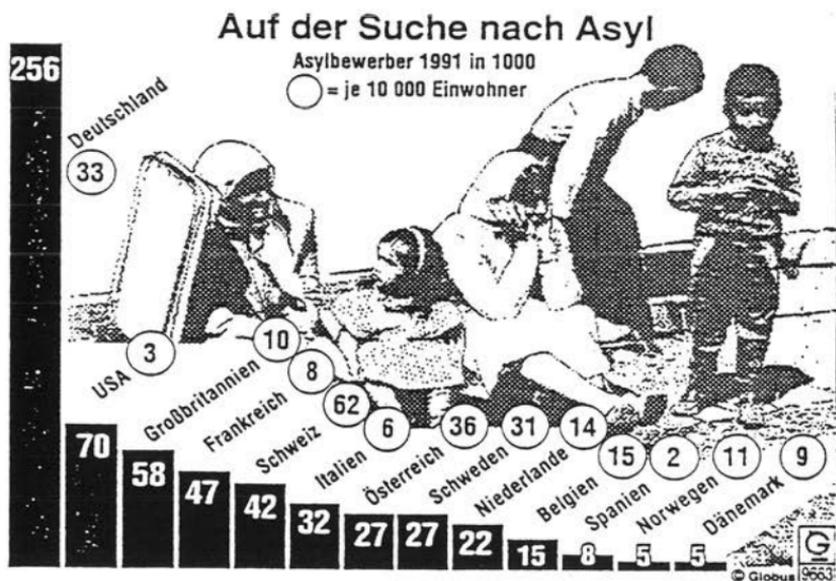
(2) L'intensification de la surveillance des frontières en dehors des points de passage frontaliers par l'intervention d'un nombre de forces mobiles adapté à la situation aux points faibles reconnus ou supposés et l'harmonisation étroite de leurs actions, même sous forme d'accords sur une répartition prioritaire du personnel de protection des frontières sur la base d'analyses communes et en tenant compte de la situation du moment²⁶. »

En fait, ce qui s'est passé à la frontière Est-Ouest entre la Hongrie et l'Autriche est un renversement de la situation qui a prévalu pendant la Guerre froide. Le "modèle soviétique" du Pacte de Varsovie pour la surveillance des frontières du côté hongrois a, depuis 1989, été abandonné au profit d'un modèle d'inspiration allemande de *Bundesgrenzschutz*. Dans le passé, la frontière avec l'Autriche était fortement surveillée, avec une *zone de sécurité* de 2 km et il en était de même pour la frontière entre la Hongrie et la Yougoslavie, avec une zone de 500 m. Les frontières communes avec la Roumanie, l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie n'étaient pas surveillées en tant que telles. En outre, le passage illégal de la frontière constituait un délit criminel grave, et le Code pénal a maintenant été amendé pour le transformer en *délit mineur* seulement. Toutefois, la surveillance de la frontière orientale avec la Roumanie a été intensifiée, comme l'a été également celle de la frontière avec l'Ukraine (depuis septembre 1991) et celle de la frontière sud de la Hongrie avec la Yougoslavie. Parallèlement, la surveillance de la frontière austro-hongroise (avec 16 points de passage) a été "resserrée" du côté autrichien et, comme Wallace l'a affirmé, « *des troupes [sont maintenant] déployées le long de la*

frontière autrichienne [avec la Hongrie] (...) afin d'endiguer le flux de Roumains²⁷ ». Maintenant que la Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe, et est devenue, depuis mars 1989, partie à la convention de Genève de 1951 et au protocole de New York de 1967, et qu'avec la Tchécoslovaquie et la Pologne, elle a présenté une demande d'adhésion à la CE, on se demande si la frontière de la Guerre froide entre l'Est et l'Ouest n'est pas en train de se déplacer plus loin vers l'Est pour devenir une frontière "fermée". Comme l'a déclaré récemment M. Foltany, ambassadeur de Hongrie à Vienne, « c'est l'Europe occidentale qui profite le plus de la surveillance des frontières hongroises par la Hongrie elle-même²⁸ ».

L'Allemagne

C'est l'Allemagne qui, de loin, a accueilli la plus grande partie de ceux qui fuient vers l'Ouest pour échapper à la crise "yougoslave". Le HCR a estimé que jusqu'au mois d'août 1992, le conflit dans l'ancienne Yougoslavie a entraîné environ deux millions de réfugiés et de "personnes déplacées". Environ deux-tiers de ces personnes se trouvent encore dans les différentes républiques²⁹.



Source : *Informationen zur politischen Bildung*, 1992, p. 39.

Actuellement, on estime que presque un million de Musulmans et de Croates ont fui la Bosnie, dont 500 000 environ se trouvent maintenant en Croatie, 250 000 en Allemagne, 80 000 en Suède, 73 000 en Autriche et 40 000 en Hongrie³⁰. En outre, c'est l'Allemagne qui reçoit actuellement le plus grand nombre de demandeurs d'asile en Europe occidentale, comme le montre le tableau 1 (page précédente) :

Entre 1977 et 1991 (comme le montre le tableau 2), le nombre de demandeurs d'asile en Allemagne est passé de 16 410 à 256 110 :



Source : *Informationen zur politischen Bildung*, 1992, p. 32.

En 1992, ce chiffre a augmenté pour atteindre 438 191 demandeurs venant de l'ancienne Yougoslavie (122 666), de Roumanie (103 787), de Bulgarie (31 540), de Turquie (28 327), du Vietnam (12 258), de l'ex-URSS (10 833), du Nigeria (10 486) et du Zaïre (8 305)³¹. Giorgi et autres suggèrent que le nombre élevé de demandeurs d'asile originaires de Roumanie en 1992 peut tenir pour une large part à un effet de déplacement dû au succès des restrictions imposées par la Hongrie et l'Autriche³². Plus de 90% de tous les demandeurs d'asile arrivent en Allemagne par ses frontières communes avec l'Autriche, la République tchèque, la Pologne et la Suisse³³, et c'est à cela que l'Allemagne cherche maintenant à mettre fin en amendement sa Constitution.

L'article 16(2) ii de la Constitution allemande de 1949 stipule que « *des personnes persécutées pour des motifs politiques jouissent du droit d'asile* » (Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, 1969). Toutefois, le nouvel article 16a proposé exclura de ce "droit" ceux qui pénètrent en Allemagne en traversant un pays tiers "sûr", à savoir un autre Etat signataire de la convention de Genève. En outre, les demandeurs d'asile seront renvoyés si leur demande d'asile est ou a été examinée ailleurs. Cela intègre les pratiques d'exclusion proposées à la fois par Schengen et la CE (et déjà appliquées dans certains Etats) concernant les pays "sûrs", ainsi que la *seule règle de la première chance* selon la convention de Dublin. Nous évoquerons ces points ultérieurement en examinant la question de l'harmonisation des contrôles. En conséquence, les dispositions proposées du nouvel article 16a sont les suivantes :

Alinéa 1

« *Les personnes persécutées pour des motifs politiques jouissent du droit d'asile* ».

Alinéa 2

« *L'alinéa 1 ne s'applique pas à ceux qui entrent dans le pays depuis un Etat membre des Communautés européennes ou un Etat tiers dans lequel l'application du traité sur la situation juridique des réfugiés et de la convention sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales est garanti. Les Etats non membres des Communautés européennes auxquels s'appliquent les conditions de la phrase 1 seront déterminés par une loi qui requiert l'approbation du Bundesrat. Dans les cas relevant de la phrase 1, des mesures visant à mettre un terme au séjour peuvent être exécutées indépendamment du fait qu'un recours a été présenté* ».

Alinéa 3

« *Par une loi nécessitant l'approbation du Bundesrat, il sera possible de déterminer les Etats dans lesquels, sur la base de la situation juridique, de l'application du droit et de la situation politique générale, il semble garanti qu'il n'y aura pas de persécutions politiques, ni de sanctions ou de traitements inhumains ou avilissants. Un étranger venant de ces Etats n'est pas considéré comme persécuté politiquement, à moins qu'il ne produise des faits prouvant le contraire* ».

Alinéa 4

« L'exécution de mesures visant à mettre un terme au séjour ne peut être suspendue par le tribunal que dans les cas relevant de l'alinéa 3 et dans d'autres cas qui sont manifestement non fondés ou sont considérés comme manifestement non fondés, lorsque de sérieux doutes existent concernant la légalité de cette mesure ; l'ampleur de cet examen peut être restreint et des allégations tardives peuvent ne pas être prises en considération. Les autres détails sont à déterminer par la loi ».

Alinéa 5

« Les alinéas 1 à 4 ne sont pas contraires aux traités concernant le droit international des Etats membres des Communautés européennes entre eux et avec des Etats tiers, qui, dans le respect des obligations découlant du traité sur la situation juridique des réfugiés et de la convention sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont l'application doit être garantie dans les Etats contractants, établissent des réglementations de compétence pour l'examen des demandes d'asile, y compris la reconnaissance mutuelle de décisions d'asile ».

(Traduit du *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.1.1993, voir Annexe)

Sur cette base, il apparaît déjà que ceux qui traversent l'un des Etats limitrophes de l'Allemagne n'auront pas droit à une demande d'asile. En outre, il est proposé que la Hongrie, la Scandinavie et la Slovaquie soient ajoutées à la liste des pays sûrs, et que la Bulgarie, le Ghana, la Roumanie et le Pakistan soient considérés comme des "pays d'origine sûrs"³⁴. Ces exclusions sont renforcées à l'égard des migrants illégaux par des accords de réadmission, dont nous parlerons plus tard. Nous devrions mentionner, toutefois, que l'Allemagne accordera vraisemblablement l'"asile temporaire" aux personnes réfugiées *de facto* qui fuient les guerres civiles³⁵.

Réalités Est-Ouest

La situation concernant l'Allemagne, ainsi que les réfugiés entrant en Europe occidentale, doit généralement être placée dans un contexte plus large. Par exemple, l'Europe ne reçoit que

5% de la population mondiale des réfugiés³⁶. En outre, bon nombre des “pressions” exercées sur l’Allemagne en particulier l’ont été en raison de sa politique d’admission et de citoyenneté automatique pour les Allemands de souche, ou *Aussiedler*, inscrite dans l’article 116 de la Constitution, qui stipule :

« (1) A moins que la loi ne stipule le contraire, un Allemand au sens de la présente Loi fondamentale est une personne qui possède la citoyenneté allemande ou qui a été admise sur le territoire du Reich allemand à l’intérieur des frontières du 31 décembre 1937 en tant que réfugié ou expulsé de souche allemande (*Volkszugehörigkeit*), ou en tant que conjoint ou descendant de cette personne ».

(2) Les anciens citoyens allemands qui, entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945, ont été privés de leur citoyenneté pour des raisons politiques, raciales ou religieuses, et leurs descendants, se verront réaccorder la citoyenneté allemande s’ils en font la demande. Ils seront considérés comme n’ayant pas été privés de leur citoyenneté allemande s’ils ont établi leur domicile (*Wohnsitz*) en Allemagne après le 8 mai 1945 et n’ont pas exprimé une intention contraire » (*Loi fondamentale de la République fédérale d’Allemagne, 1969*).

Il semble que rien n’aille dans le sens d’un amendement de ce “droit”, bien qu’il y ait maintenant des propositions destinées à limiter à 220 000 l’admission annuelle de personnes sur cette base³⁷.

Il existe un risque de dramatisation exagérée des forces migratoires potentielles d’Europe orientale, qui entraînerait la légitimation des contrôles d’exclusion à l’encontre des réfugiés en général. Zimmermann a affirmé récemment que les « prévisions relatives à la migration Est-Ouest temporaire ou permanente au cours des années 1990 à 2000 vont d’estimations universitaires sérieuses avançant des chiffres de quelque 5 à 15 millions (soit 3 à 4% de la population actuelle d’Europe orientale) à des estimations spéculatives produites par les journaux et les hommes politiques de quelque 20 à 40 millions³⁸ ». De la même façon, Okojie a affirmé que ce sont « les arguments sur les portes d’écluse qui dominent le débat sur les réfugiés. Le réfugié est présenté comme le fléau social moderne³⁹ ». Deux exemples des nombreux cas de création

d'une "panique morale" en Grande-Bretagne et que nous donnons ici figurent premièrement sur la manchette du journal *Evening Standard* proclamant « *L'immigration : cette menace pour la société*⁴⁰ » et, plus récemment, une déclaration de Douglas Hurd, ministre des Affaires étrangères, selon laquelle « *l'Allemagne fait déjà face à une vague de nouvelle immigration venue de l'Est. Si nous ne prenons pas de mesures, cette vague pourrait devenir un raz-de-marée avec des conséquences dramatiques pour l'Europe toute entière*⁴¹ ».

Au contraire de ce qui vient d'être dit, Giorgi et autres affirment que ni les Hongrois, ni les Tchèques, ni les Slovaques n'ont émigré en grands nombres à la suite des réformes qui ont eu lieu dans leurs Etats en 1989. De plus, bien que l'immigration de Pologne ait enregistré un record en 1981 après l'introduction de la loi martiale, elle est depuis « *restée à des niveaux stables et maîtrisables* ». En outre, bien que « *la migration de la CEI soit considérée comme une menace politique, jusqu'à présent, la migration au sein des anciennes républiques de l'Union soviétique a dépassé de loin la migration vers l'Ouest*⁴² ». La "menace" relative aux "migrants économiques" est également quelque peu relativisée par les résultats d'une enquête unique en son genre menée en février 1991 en Tchécoslovaquie, en Hongrie, en Lituanie, en Pologne et en Russie sur un « *échantillon stratifié pris au hasard* » qui a fourni 41 269 interviews de personnes âgées de 15 ans et plus, analysés par Brym⁴³. Cette enquête laisse de côté les "émigrants parrainés" potentiels, ceux mentionnés plus haut dans les catégories de Cohen qui reviennent sur leur terre d'origine ou qui vont rejoindre une communauté à l'étranger.

Les résultats de cette enquête indiquent que s'ils en avaient l'occasion, la plupart des citoyens de l'ancien "monde communiste" ne « *feraient pas leurs bagages et ne partiraient pas* », même au vu de la situation économique désastreuse et du climat politique instable dans la région. Toutefois, selon Brym, on pourrait « *affirmer avec 95% de certitude que des 216,1 millions de personnes dans les 5 pays sur lesquels a porté l'enquête (...) entre 10,2 et 16,7 millions souhaitent s'établir de manière permanente à l'Ouest*⁴⁴ ». Il est cependant important de nuancer cette affirmation en soulignant que ces résultats ne constituent

qu'un simple "instantané" d'une conjoncture particulière, et comme le précise Brym, les conclusions générales tirées des données analysées laissent supposer « *que dans les motifs qui incitent les gens à exprimer le désir de s'installer à l'Ouest, les motifs politiques sont plutôt plus importants que les motifs économiques (...)* [en d'autres termes] *que ce désir a plus à voir avec la liberté politique qu'avec des avantages matériels*⁴⁵ ».

Lors d'une réunion à Prague en mars 1993, les ministres de l'Intérieur d'Autriche, de la République tchèque, de Hongrie, de Pologne, de Slovaquie et de Slovénie se sont mis d'accord pour « *travailler en vue d'une harmonisation de leurs réglementations sur l'immigration (...)* [et] *renforcer (...)* [leurs] *contrôles aux frontières*⁴⁶ ». Naturellement, ce "renforcement" aura lieu du côté oriental, et il est également dû en partie à des accords bilatéraux et multilatéraux de réadmission entre l'Est et l'Ouest. Ces accords prévoient généralement le retour des immigrants illégaux des Etats de l'Europe interne et de la grande Europe interne vers les pays périphériques d'origine ou de transit. La Pologne a signé un accord de réadmission avec tous les Etats membres de Schengen en mars 1991⁴⁷ et depuis lors, l'Autriche a signé des accords de ce type à la fois avec la Hongrie et la Roumanie⁴⁸. L'Allemagne a maintenant des accords avec la Bulgarie également, en contrepartie d'une offre de 28 millions de DM⁴⁹, ainsi qu'avec la Roumanie depuis novembre 1992, en contrepartie d'un paiement de 30 millions de DM pour « *frais de réinstallation* »⁵⁰. Ce dernier accord est déjà entré en vigueur, plus de 100 Roumains ayant été renvoyés par l'Allemagne en décembre 1992⁵¹. Le groupe de Budapest examinera bientôt la question de savoir si l'accord de réadmission devrait être élargi « *pour inclure bien plus d'Etats* » ou s'il serait préférable d'établir simplement plus d'accords bilatéraux. Les membres de ce groupe seront vraisemblablement les Etats assurant la présidence du groupe de Schengen, la CE, l'AELE, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie⁵². A notre avis, cela donne quelques indications sur l'ampleur de la tendance expansionniste au sein du processus de fortification.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la combinaison des accords de réadmission concernant les immigrants illégaux et du renvoi proposé des demandeurs d'asile dont la demande est manifeste-

ment non fondée vers des pays “sûrs” provoque en Europe centrale le déplacement du fossé extérieur de la forteresse vers l’Est. Dans la même veine, Mather⁵³ a affirmé que « *de l’autre côté de la nouvelle ligne critique de l’Europe, il y a la Roumanie, la Bulgarie, l’Ukraine, la Lituanie, la Biélorussie et... la Russie* ». Toutefois, la Russie, elle aussi, est un pays “sûr” à partir de mai 1993, puisqu’elle adhère à la convention de Genève⁵⁴. Le fait que les accords de réadmission ne soient pas limités à ceux entre l’Est et l’Ouest constitue un autre aspect de ce phénomène. La France négocie un accord de réadmission multilatéral avec les Etats-membres de la zone méditerranéenne⁵⁵ et un accord a été signé entre le Portugal et l’Espagne en février 1993⁵⁶.

Conclusion

Bien que notre principal objectif dans cette étude ait été le problème des réfugiés en Europe occidentale, centrale et orientale, nous ne nions en rien l’existence de situations similaires dans le contexte Nord-Sud. Du reste, nous en avons abordé certaines. Si nous nous sommes concentrés sur la dimension Est-Ouest, c’est en partie pour contester certains aspects du discours politique occidental dominant concernant la “menace” des réfugiés de l’Est, en particulier la notion de migration économique en soi. Nous avons en outre proposé que les concepts d’européanisation et de fortification puissent être utilisés dans la réflexion sur les processus d’inclusion et d’exclusion des réfugiés en Europe. Nous pensons que cette réserve fournit potentiellement une meilleure compréhension de la nature dynamique de ces processus. Toutefois, ces deux concepts ont besoin d’être affinés pour rendre compte de la gradation progressive des contrôles et traités, ainsi que des pouvoirs et des zones-tampons au sein des nombreuses Europes. Nous estimons que la gradation de l’Europe va principalement du groupe de Schengen ou Europe interne, à l’Espace économique européen ou grande Europe interne, au *groupe de Visegrád* à la périphérie orientale, pour arriver à la zone extérieure.

Annexe

Der neue Artikel 16a : Das Asylrecht

Absatz 1

Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht.

Absatz 2

Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten ausserhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Massnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

Absatz 3

Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Ein Ausländer aus einem solchen Staat gilt nicht als politisch verfolgt, es sei denn, er trägt Tatsachen vor, aus denen sich ergibt, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

Absatz 4

Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Massnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmässigkeit der Massnahme bestehen ; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

Absatz 5

Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren, einschliesslich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

Notes

¹ I. Bába et T. Környei (eds), *Hungary : Democracy reborn*, Budapest, 1991, pp. 51-52.

² Conférence des ministres de l'Intérieur, Berlin, *Final Communiqué on Measures for Checking Illegal Immigration from and through Central and Eastern Europe*, pp. 1-2.

³ *Idem*, pp. 3-5.

⁴ M. Arnould, "Europa auf der Suche nach neuen Lösungen", in *Forum des Europarates*, Strasbourg, 1991, pp. 41-43.

⁵ "The Other Fortress Europe", in *The Economist*, 1^{er} juin 1991, pp. 47-48.

⁶ R. Cohen, "East-West and European Migration in a Global Context", in *New Community* 18(1), Octobre, pp. 9-26.

⁷ G. Coles, "Approaching the Refugee Problem Today", in G. Loescher & L. Monahan (eds.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 373-410.

⁸ *Idem*, p. 375.

⁹ Amnesty International, *United Kingdom : deficient Policy & Practice for the Protection of Asylum Seekers*, Londres, 1990, Amnesty International (British Section).

¹⁰ *Op.cit.* note⁷, pp. 374-375.

¹¹ *Idem*, p. 374.

¹² *Op.cit.* note⁶, p. 16.

¹³ L. Giorgi, et al., "The Internal Logic and Contradictions of Migration Control : an excursion into theory and practice in relation to East-West migration", in *Innovation in Social Sciences*, vol. 5(3), 1992, pp. 25-37.

¹⁴ "Asylum and Immigration Appeals Bill" in House of Lords, *Hansard Weekly*, vol. 1552, col. 1147-1225, 26 janv. 1993.

¹⁵ *Migration News Sheets* (MNS), Comité des Eglises pour les Migrants en Europe, Bruxelles, Janvier 1993, p. 7.

¹⁶ P. Okojie, "The March of the Invaders : racism and refugee policies in Europe", in *Race Relations Abstracts*, N° 17(1), 1992, p. 23.

- ¹⁷ G. Loescher, "Introduction : Refugee Issues in International Relations", in G. Loescher & L. Monahan (eds), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 26.
- ¹⁸ J. Toth, National Report - Hungary, Conference of the Trier Academy of European Law, Comparative Law of Asylum and Immigration in Europe, 12-13 mars 1992, document non publié, p. 17.
- ¹⁹ M. Simmons, "East Refugees 'to flood Europe'" in *The Guardian*, 14 janvier 1992.
- ²⁰ D. Gow, "Kohl Wants EC to Act Over Refugees", in *The Guardian*, 24 novembre 1990.
- ²¹ A. Sik, "Transylvanian Refugees in Hungary and the Emergence of Policy Networks to Cope with Crisis", in *Journal of Refugee Studies*, N° 5(1), pp. 16-28.
- ²² *Migration News Sheet*, N° 111, juin 1992, Comité des Eglises pour les Migrants en Europe, Bruxelles, p. 2.
- ²³ Bureau central hongrois de la statistique, *Main Demographic and Occupational Data of the Refugees who Escaped to Hungary Between 1 January 1988 and 31 May 1990*, Budapest, 1991.
- ²⁴ K. Kasriel, "Hungary Detains Unwanted 'Aliens' in Squalid Camps", in *The Guardian*, 3 février 1992.
- ²⁵ *Migration News Sheet*, *op.cit.* note²², juin 1992, p. 5.
- ²⁶ *Op.cit.* note², pp. 3-4.
- ²⁷ W. Wallace, "Tides of Crisis", in *New Statesman and Society*, 17 Mai 1991, pp. 12-14.
- ²⁸ *Op.cit.* note²², juin 1992, p. 5.
- ²⁹ *MNS*, septembre 1992, p. 4.
- ³⁰ R. Block, "Doors shut on fleeing Muslims", in *The Independent*, 8.3.1993.
- ³¹ *MNS*, janvier 1993, p. 6.
- ³² *Op.cit.* note¹³, p. 29.
- ³³ *MNS*, janvier 1993, p. 5.
- ³⁴ *MNS*, février 1993, p. 7.
- ³⁵ *MNS*, janvier 1993, p. 6.
- ³⁶ Commission des Communautés européennes (CE) *Immigration and Asylum Background Report*, 10 mars 1992, (Press Briefing, ISEC/B6/92), p. 4.
- ³⁷ *MNS*, janvier 1993, p. 6.
- ³⁸ K.F. Zimmermann, & T. Straubhaar, "Towards a European Migration Policy", in *C.E.P.R. Bulletin*, N° 50/51, 1992, p. 30.
- ³⁹ *Op.cit.* note¹⁶, p. 13.
- ⁴⁰ C. Reiss, "Immigration : this threat to society", in *The Evening Standard*, 11 mai 1993.
- ⁴¹ D. Gow, "Hurd offers Yeltsin trade package lifeline", in *The Guardian*, 30 mars 1993, p. 12.
- ⁴² *Op.cit.* note¹³, p. 32.
- ⁴³ R. Brym, "The Emigration Potential of Czechoslovakia, Hungary, Lithuania, Poland and Russia : recent survey results", in *International Sociology*, vol. 7(4), décembre 1992, p. 389.
- ⁴⁴ *Idem*, p. 390.
- ⁴⁵ *Idem*, p. 393.

- ⁴⁶ A. Bridge, "Poles and Czechs Move to Halt Flow of Immigrants", in *The Independent*, 20.3.1993.
- ⁴⁷ *MNS*, octobre 1991, p. 8.
- ⁴⁸ *MNS*, avril 1992, p. 3.
- ⁴⁹ *Platform Fortress Europe*, Décembre 1992/Janvier 1993, p. 3.
- ⁵⁰ *The Guardian*, 30.2.1992.
- ⁵¹ *The European*, 10-13, 12.1992, p. 4.
- ⁵² *MNS*, janvier 1993, p. 4.
- ⁵³ I. Mather, "Refugees Face Iron Curtain", in *The European*, 18-21 mars 1993.
- ⁵⁴ *MNS*, mars 1993, p. 7.
- ⁵⁵ *MNS*, janvier 1993, p. 3.
- ⁵⁶ *MNS*, mars 1993, p. 5.

Expulsion et asile : la situation des Albanais au Kosovo*

Une délégation de l'organisation caritative suisse, CARITAS a effectué une visite au Kosovo en novembre dernier. Elle a recueilli des informations sur la situation des droits de l'homme au Kosovo et ses effets sur les mouvements de réfugiés. Les constatations de cette délégation ont été publiées dans un rapport. Dans ses conclusions, CARITAS demande des changements radicaux concernant les pratiques d'asile en Suisse à l'égard des réfugiés du Kosovo. Toutefois, la Suisse n'est pas le seul pays européen à mener une politique d'asile restrictive à l'égard des Albanais du Kosovo. Nous publions donc un résumé de ce rapport.

Les réfugiés du Kosovo en Suisse

En 1991, les Albanais du Kosovo constituaient en Suisse le groupe le plus important de demandeurs d'asile formels parmi les réfugiés de l'ex-Yougoslavie. Les réfugiés fuyant la guerre civile dans les régions ravagées par la guerre de Bosnie-Herzégovine ont été acceptés sur une base provisoire, en dehors des procédures d'asile régulières. Le nombre de places réservées par quota aux demandeurs d'asile originaires du Kosovo n'est pas connu. Il s'élevait à 1,8% pour tous les demandeurs d'asile de l'ex-Yougoslavie en 1991 (sur plus de 14 000 demandes). Les demandeurs d'asile du Kosovo sont habituellement expulsés si leur demande a été rejetée.

* Tiré de *Platform Fortress Europe*, Circular Letter N° 12, février 1993.

Etant donné que les expulsions directes vers le Kosovo sont impossibles en raison des sanctions des Nations Unies contre la Serbie et le Montenegro, elles sont effectuées par l'intermédiaire d'un pays tiers, en général la Macédoine. Les déserteurs de l'armée fédérale de la Yougoslavie "tronquée" sont acceptés provisoirement à condition qu'ils apportent la preuve de leur désertion.

L'asile politique pour les déserteurs ?

Selon le rapport, la principale raison poussant les jeunes Albanais à fuir le Kosovo est la peur d'être incorporé dans ce qu'il reste de l'armée fédérale yougoslave.

Tous les hommes âgés de 18 à 27 ans sont appelés. En cas de « *tensions politiques accrues* », les hommes entre 16 et 60 ans peuvent également être appelés. Récemment, on a même commencé à infliger des amendes allant jusqu'à 90 000 dinars à des parents d'hommes refusant d'obéir à un ordre d'incorporation.

Les autorités d'asile suisses demandent souvent aux déserteurs de prouver, à l'aide de documents, qu'ils ont été appelés ou sont déserteurs. En fait, les demandeurs d'asile sont souvent incapables de produire de tels documents. Et cela influence défavorablement, à tort d'ailleurs, la détermination de leur statut.

Une interprétation libérale du concept de *réfugié* permettrait d'accorder l'asile politique aux déserteurs de l'ex-Yougoslavie. Par exemple, le bureau du HCR à Bonn soutient que la prétention d'un demandeur doit être prise en considération non seulement lorsque le demandeur risque un châtimeut disproportionné pour des motifs politiques, mais aussi dans les cas où il ou elle « *ne souhaite pas participer à des actions qui violent le droit international et ne peut, par d'autres moyens, (...) se soustraire efficacement à la participation à de tels crimes de guerre* ». Le HCR conclut qu'« *il est donc déraisonnable de ne pas accorder une protection juridique internationale contre l'expulsion à une personne qui tente d'éviter par la fuite de telles violations du droit international* ».

Le pouvoir judiciaire au Kosovo

Le pouvoir judiciaire serbe au Kosovo expose la population albanaise à une discrimination délibérée dans tous les domaines de la vie.

Depuis 1981, environ 2 000 Albanais ont été condamnés à de longues peines de prison pour des délits politiques, conformément au droit pénal serbe et yougoslave.

Toutefois, en termes de chiffres, l'utilisation de procédures accélérées basées sur la loi du délit mineur est plus révélatrice. Selon cette loi, toute personne déclarée coupable de perturber « *le calme et l'ordre public* » ou d'offenser « *les sentiments patriotes et socialistes des citoyens* » peut être punie d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 60 jours. En pratique, les juges ordonnent en général l'emprisonnement immédiat.

De 1981 à 1991, entre 20 000 et 30 000 Albanais ont été condamnés selon cette procédure pour « *comportement subversif* » de toutes sortes, y compris pour avoir fréquenté des cours dans une école (albanaise) « *illégale* » ou pour avoir cherché à se faire soigner dans « *l'autre système de santé* (albanais) ».

Selon des informations avérées réunies par la délégation, tous les membres de la communauté albanaise sont exposés au risque de poursuite basée sur la loi du délit mineur. L'emprisonnement dans le cadre de cette loi est souvent utilisé par le pouvoir judiciaire et la police pour contraindre des détenus à confesser des délits graves, politiques ou autres. Par conséquent, ces procédures accélérées du délit mineur ouvrent la voie à des traitements inhumains systématiques.

En pratique, le droit à une défense est inexistant. On refuse souvent aux détenus papier et crayons, ainsi que l'accès au téléphone. Depuis 1990, les tribunaux sont presque exclusivement présidés par des juges serbes. Les droits des avocats sont systématiquement et massivement enfreints, grâce à une interprétation élargie des sections du code de procédure pénale de la République de Yougoslavie faisant référence aux « *menaces contre la sécurité de l'Etat* ».

Les problèmes de la discrimination en matière d'emploi et de couverture sociale

Sur les deux millions d'Albanais vivant au Kosovo, 800 000 sont en âge de travailler, mais plus de la moitié ont quitté le pays. Sur les Albanais restés au Kosovo en âge de travailler, environ

250 000 sont membres du syndicat albanais des travailleurs ou BSKP. En septembre 1992, plus de 100 000 de ces membres syndiqués avaient été licenciés. 42 000 autres n'ont jamais trouvé aucun emploi.

Etant donné que la grande majorité de la population albanaise est touchée par la politique de licenciements discriminatoire actuellement menée par les Serbes, la situation sociale au Kosovo est catastrophique. Plus d'un demi-million d'Albanais vivent sans la moindre aide sociale, sans parler de salaire. Tandis que les Serbes au chômage reçoivent une allocation, les Albanais n'en reçoivent aucune. Le BSKP appelle cela un *nettoyage ethnique*.

Tous les Albanais travaillant dans le système de santé ont été licenciés. De plus, les Albanais ne font généralement pas confiance au personnel médical serbe. Le fait que même la Croix-Rouge au Kosovo ait à l'heure actuelle un personnel exclusivement serbe constitue un autre indicateur de l'échelle du nettoyage ethnique dans le secteur de la santé.

Le rapport énumère une longue série de programmes gouvernementaux et de lois serbes conçus à la fois pour discriminer les Albanais et renforcer la présence serbe au Kosovo. Parmi ces mesures, des programmes sont destinés à développer l'installation de Serbes, à construire des logements pour les Serbes et à accorder des prêts garantis par l'Etat aux Serbes pour qu'ils achètent des biens immobiliers. De l'avis de *CARITAS*, la promulgation de telles lois est, à elle seule et dans les faits, un *apartheid*.

Les effets sur la pratique de l'asile

En résultat de ces constatations, *CARITAS* estime que les Albanais qui fuient le Kosovo doivent généralement être considérés comme des *réfugiés de la violence*. Selon le droit suisse, ces réfugiés peuvent séjourner sur une base provisoire, mais le droit international ne leur donne pas une protection suffisante contre le renvoi dans leur pays d'origine.

La situation au Kosovo équivaut à une série de mesures, fondées sur des motifs politiques et ethniques, qui violent les droits fondamentaux à une échelle telle que dans les faits, elles annihilent

l'existence du groupe ethnique assujéti. Le rapport souligne que selon les critères du HCR, ces circonstances tombent sous la définition du statut des réfugiés figurant dans la convention de Genève de 1951.

Selon *CARITAS*, il est nécessaire de prendre pleinement en considération la situation générale des droits de l'homme au Kosovo lorsqu'on examine les affirmations subjectives de persécution faites par les demandeurs d'asile des Albanais du Kosovo.

Renvoi des demandeurs d'asile rejetés vers la Macédoine et le Kosovo

En raison des sanctions actuelles des Nations Unies contre la Yougoslavie "tronquée", les renvois vers le Kosovo sont actuellement impossibles. En résultat, cela a conduit les autorités suisses à expulser en Macédoine les Albanais du Kosovo dont la demande d'asile a été rejetée. Cette pratique suscite de la part de *CARITAS* les remarques suivantes :

La pratique des autorités suisses est problématique dans le cadre du droit international. La Macédoine est *de facto* un Etat indépendant - sa reconnaissance juridique formelle par la communauté internationale a été retardée uniquement parce que la Grèce s'y opposait. En conséquence, la Suisse expulse en fait vers un pays tiers les demandeurs d'asile rejetés. Cette pratique revient à détourner les sanctions des Nations Unies contre la Serbie et le Montenegro. Sur le plan politique, elle est également une erreur parce qu'elle contribue à créer un nouveau problème de réfugiés dans un pays tiers qui doit déjà faire face à un grand nombre de réfugiés, ainsi qu'à une économie très faible. En outre, la Macédoine possède déjà son propre problème de minorité ethnique : les Albanais constituent entre 25 et 40 pour cent de la population, selon différentes sources. La tension monte contre les Albanais. Dernièrement, en novembre 1992, elle a provoqué les premières émeutes violentes qui ont entraîné la mort de cinq personnes. Depuis lors, le harcèlement de la minorité albanaise par les forces de sécurité s'est accentué. De toute évidence, la déportation d'un plus grand nombre d'Albanais en Macédoine ne peut qu'aggraver la situation.

Selon la nouvelle loi macédonienne sur la citoyenneté, toute personne qui n'est pas née en Macédoine ou n'a pas vécu dans le pays pendant 15 ans au moins est considérée comme étrangère. Les Albanais déportés en Macédoine sont donc soumis à la législation sur les étrangers. L'entrée dans le pays leur est accordée et ils peuvent y séjourner pour un maximum de trois mois s'ils ont des papiers d'identité suffisants. On leur refuse à la fois le droit de travailler et toute forme d'aide sociale. Au bout de trois mois, ils peuvent être expulsés par la force.

En théorie, ils peuvent déposer une demande d'asile, mais en pratique, la Macédoine - tout à fait dans le sillage des politiques de Schengen - rejette ces demandes en arguant que le demandeur d'asile concerné a déjà eu accès à une procédure d'asile dans un pays tiers.

Selon le bureau régional du HCR à Skopje, des expulsions d'Albanais sous escorte de la police depuis l'aéroport de Skopje jusqu'à la frontière serbe ont effectivement lieu. Dans ces cas, les expulsés sont remis directement aux autorités serbes.

Selon le ministre macédonien de l'Intérieur, un accord spécial, conclu avec la Suède, prévoit le transfert de routine des demandeurs d'asile albanais expulsés de Suède vers la frontière serbe. Les coûts du transport et de l'escorte policière sont payés par la Suède. Le ministre de l'Intérieur envisage de conclure des accord bilatéraux de ce type avec d'autres pays d'Europe occidentale.

Il est évident que de telles pratiques exposent les réfugiés concernés à des risques accrus. Selon le droit pénal serbe et yougoslave, le seul fait d'avoir fait une demande d'asile à l'étranger est punissable (« *insulte à l'Etat* »). Il est donc clair que la Macédoine ne peut être considérée comme un *pays d'accueil sûr*.



B. Ronstein
808

CHAPITRE III

ENJEUX D'UNE POLITIQUE DE MIGRATION EUROPÉENNE

2. Enjeux pour les exclus

La libre circulation des personnes et les rapports Nord-Sud*

Henri-Philippe CART

*Direction de la coopération au développement
et de l'aide humanitaire, Berne, Suisse.*

Si la journée consacrée à une réflexion sur les questions de migration - et je préfère ce terme, car la libre circulation des personnes est un vœu assez éloigné de la réalité - a lieu aujourd'hui, c'est bien parce que les migrations représentent un des défis majeurs auxquels nous sommes confrontés. Une telle journée, tenue il y a un siècle, aurait reflété une réalité bien différente : la Suisse était encore un pays d'émigration et nos autorités se préoccupaient essentiellement d'éviter que nos concitoyens qui devaient, par manque de perspectives chez nous, émigrer dans des pays lointains, ne soient grugés par des intermédiaires indélicats ; par contre, personne ne se posait la question de savoir si les peuples des pays d'accueil étaient heureux de recevoir ces émigrants suisses. Ces peuples dans leur grande majorité n'avaient d'ailleurs pas droit à la parole et la libre circulation des personnes était assurée pour autant qu'il s'agisse de ressortissants des grandes puissances d'alors ou de leurs alliés, dont la Suisse.

* Intervention lors de la journée sur la libre circulation des personnes du 31 octobre 1992 à Lausanne.

La migration est un phénomène souvent douloureux, mais inévitable quand les différences de perspectives économiques dépassent un certain seuil

Cette première constatation était vraie à la fin du XIX^e siècle, elle reste vraie aujourd'hui. Ceux et celles de la génération de nos grands-parents (ou de nos arrière-grands-parents) qui ont dû émigrer, l'ont fait dans leur immense majorité parce qu'ils ne voyaient pas d'autre solution pour conserver l'espoir d'une vie meilleure ou tout simplement pour échapper à la pauvreté.

La migration n'est pas une solution de facilité. Elle demande un effort d'adaptation, d'aventure face à ce qui est mal connu, de séparation par rapport à son cadre de vie (la famille, les amis, les habitudes, le paysage). Elle n'a jamais lieu sans raison grave. Un simple désir d'améliorer ses conditions de vie n'est pas suffisant pour conduire à l'émigration, sauf pour certains tempéraments exceptionnels.

Les mouvements de population, au sein desquels la migration représente les mouvements de longue durée, voire définitifs, obéissent à des causes différentes qu'il convient d'énumérer brièvement pour en comprendre les raisons et pour dégager les voies de politiques différenciées :

- les conflits violents de nature politique : le printemps de Prague de 1968 en est un bon exemple ;
- les conflits violents de nature ethnique : la guerre de Yougoslavie est sous nos yeux, ou les guerres civiles des clans de Somalie, des Tamouls du Sri Lanka, des Kurdes en Turquie et en Iraq, etc. ;
- les conflits violents d'origine sociale et économique, comme par exemple la guerre du Salvador ;
- la violation massive des droits de l'homme, à titre individuel ou collectif, dont l'ancienne Allemagne de l'Est reste un exemple très net ;
- les causes écologiques, qui affectent plusieurs pays africains ;
- la pauvreté qui certainement est la cause principale et qui très fréquemment est la cause profonde de conflits qui s'expriment en d'autres termes ;
- finalement le dynamisme individuel, la recherche d'un avenir meilleur par une formation poussée, la recherche d'un emploi

qui satisfera un désir d'épanouissement individuel ou qui permettra de répondre à des obligations de solidarité à l'égard de ceux restés au pays.

La situation actuelle est catastrophique pour la population d'une grande partie des pays en développement : les besoins essentiels ne sont pas couverts pour plus d'un milliard de personnes, les chômeurs et notamment les jeunes qui ont reçu une certaine formation et que l'Etat ne peut plus employer automatiquement, se comptent par dizaines de millions, la raréfaction des terres ou leur mauvaise utilisation par des techniques surannées ou par une distribution très inégale de la propriété conduisent au sous-emploi rural et à l'émigration vers les villes, l'urbanisation sauvage se conjugue avec la désagrégation des structures familiales et la perte d'une identité culturelle pour aboutir à des situations très volatiles qui peuvent exploser à tout moment. La croissance démographique qui est autant la conséquence que la cause de la pauvreté vient accentuer cette situation et rendre plus difficile toute amélioration à moyen terme.

Cette pauvreté conduit, et conduira à moyen terme en tout cas, à un renforcement de l'émigration qui est perçue comme la seule réponse possible à une condition insupportable. Sauf rares exceptions, on n'est pas migrant par plaisir, on l'est par nécessité avec tous les déchirements que cette rupture implique.

Les mesures policières n'ont jamais arrêté les migrations

Ou alors elles sont appliquées par des barbares !

Ni les Etats-Unis, ni le Canada, ni l'Europe n'ont pu le faire. Les "têtes de pont" facilitant la migration en permettant d'intégrer et de cacher les migrants clandestins sont trop importantes. Les opinions publiques s'attendrissent devant les cas particuliers, car elles se rendent compte des drames humains que provoquent des mesures policières à l'égard de personnes qui ont déjà traversé de nombreuses épreuves. La connaissance d'autrui conduit à la compréhension, à la solidarité, alors que le renfermement sur soi-même, sur ses peurs non-exprimées alimente la défiance à l'égard de l'autre, et à travers les affabulations de boucs-émissaires pousse à la xénophobie, parfois à la haine raciale. Si le

migrant pose problème, c'est souvent à cause du regard que nous portons sur lui.

Les mesures policières devraient, pour parvenir à un contrôle total de la population illégale, être d'une ampleur telle qu'elle conduirait à l'instauration de véritables Etats policiers, non pas par volonté politique délibérée, mais bien pas à pas, de dérapages en dérapages. On peut se poser la question de savoir si par exemple l'instauration d'un système européen centralisé d'enregistrement d'empreintes digitales de requérants d'asile ne doit pas être vu sous cet angle.

Dès lors, si les mesures policières ne peuvent être totales, elles risquent bien d'aboutir à l'injustice et à l'arbitraire. On garde certains, on en déporte d'autres, au hasard des humeurs des policiers et des politiciens.

La seule solution est de permettre aux gens de vivre chez eux

Cela implique principalement trois conditions :

- le respect des droits de l'homme, à titre individuel et collectif, c'est-à-dire aussi le respect des minorités ;
- le rétablissement de conditions économiques acceptables, ce qui ne signifie nullement un mode de vie occidental (qui se fonde sur une surconsommation au détriment des autres régions du monde), mais qui doit assurer au moins les conditions de la survie ;
- l'espoir d'un futur, d'une amélioration de vie tant matérielle qu'immatérielle dans le cadre d'une civilisation.

La dimension Nord-Sud doit enfin être prise au sérieux

L'idée a parfois été lancée que la coopération - pour la Suisse, la DDA - pourrait résoudre le problème. C'est une vue de l'esprit qui méconnaît totalement l'importance de la dimension Nord-Sud. Ce n'est pas quelques projets de coopération supplémentaires qui feraient la différence.

En effet, la coopération au développement, qui devrait être un élément complémentaire, utile certes mais non prépondérant dans la relation Nord-Sud, en est devenue presque le seul élément positif. Mais alors, en dépit de son utilité indéniable, cette coopé-

ration devient un alibi, une feuille de vigne qui cache ce que nous ne voulons ni voir ni montrer.

Ainsi les transferts financiers se font depuis dix ans du Sud vers le Nord et non dans le sens inverse. L'aide publique au développement ne représente qu'un tiers du service de la dette que le Sud doit assurer à l'égard du Nord.

De plus, les politiques commerciales du Nord sont caractérisées par le protectionnisme à l'égard du Sud (ainsi la Suisse libérale en matière de productions industrielles est protectionniste en matière agricole) et par des politiques agressives d'exportation qui ruinent le Sud (subventions à l'exportation de surplus agricoles, aide liée, systèmes de garantie aux risques à l'exportation, etc.). Cette politique commerciale du Nord coûte pour le Sud selon les estimations 500 milliards de dollars par an, soit dix fois le volume total de l'aide au développement.

Nos banques - et les banques suisses ne sont ni meilleures ni pires que les autres - servent de receleurs aux grands voleurs du Sud, les Marcos, Duvalier et autres dictateurs corrompus, mais aussi à toute une caste de profiteurs que nous avons créés par nos pratiques commerciales : pour que quelqu'un soit corrompu, il faut bien que quelqu'un d'autre accepte de le soudoyer ; nous préférons parler du premier et fermer les yeux sur les agissements du second. Ainsi nos régimes fiscaux permettent de considérer les commissions de la corruption comme frais d'acquisition de contrats et de les déduire des revenus imposables. Ainsi encore nous nous refusons à établir des procédures d'entraide judiciaire réellement efficaces.

Le volume de notre coopération au développement n'est pas mesuré à l'aune des besoins du tiers-monde, ni de la richesse de la Suisse, mais il l'est par rapport à nos problèmes de budget.

Il n'est pas étonnant que le développement des pays pauvres soit si lent, même si beaucoup de bon travail a été accompli depuis 30 ans. Le développement de ces pays est pourtant tout à fait à la portée de notre époque. Le Nord cependant a refusé jusqu'à présent de prendre au sérieux les problèmes du Sud. Il encourage ainsi les migrations. S'il ne les désire pas au delà d'un certain volume - ce qui se conçoit fort bien - le Nord doit enfin changer de politique à l'égard du Sud.

Si on ne peut empêcher la migration, il faut la gérer

Il y va de notre intérêt réciproque bien compris. Nous devons parvenir à une politique différenciée à l'égard des migrants : les requérants d'asile (avec un taux crédible d'acceptation des demandes), les réfugiés de guerre, les demandeurs d'emploi, etc., et faciliter l'intégration de ceux qui restent en Suisse en admettant leurs différences culturelles qui représentent aussi pour nous un enrichissement. L'époque des *Schweizermacher* (faiseurs de Suisses) est révolue et appartient à l'histoire du cinéma suisse.

Ainsi la loi actuelle sur les réfugiés devrait être révisée, car elle reflète très mal les réalités du monde contemporain. Elle devrait de plus avoir une tonalité moins légaliste, plus généreuse, plus ouverte sur les tragédies du monde. Elle pourrait indiquer la volonté de la Suisse en faveur d'une action internationale plus dynamique dans le cadre d'une véritable stratégie internationale pour la problématique des migrations.

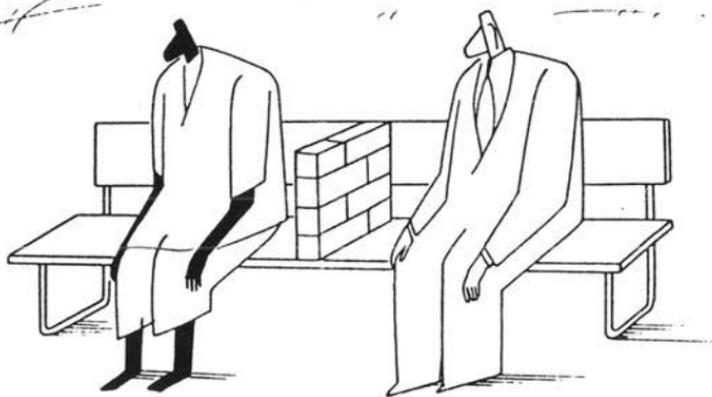
Cette stratégie suisse sur le plan international, conçue comme une participation active à une stratégie internationale, devrait dépasser la coordination internationale actuelle qui porte dans une optique étroite sur les problèmes de traitement des demandes d'asile (ou mieux de leur refus), sur les interprétations de conventions, sur les mesures de dissuasion. Cette stratégie devrait comprendre des objectifs en matière de droits de l'homme, de protection des minorités, d'obligations des Etats envers leurs citoyens (notamment envers ceux qui ont quitté leur pays et désirent y retourner), ainsi que des objectifs en matière de rééquilibrage économique entre pays riches et pauvres.

J'aimerais emprunter ma conclusion à la péroraison de l'éloge que le Président portugais, Mario Soares, a fait lors du décès de l'ancien Chancelier fédéral allemand, son ami Willy Brandt :

Willy Brandt « *a eu l'énorme chance d'assister à la chute du mur de Berlin. Mais il savait que d'autres murs sont encore à renverser : ceux qui séparent les peuples riches des peuples pauvres et qui passent à l'intérieur même des sociétés plus développées. Il savait aussi que d'autres combats sont à mener contre les grands fléaux de l'humanité : la famine, la misère, la maladie, l'ignorance et le fanatisme. Et que les réponses à ces fléaux rési-*

dent dans la fidélité aux valeurs qu'il a toujours défendues - la solidarité, la liberté, le respect pour les autres, l'esprit de dialogue, la tolérance et la paix ».

Puisse cette vision guider notre pensée et notre action face aux migrations dans les relations Nord-Sud.



La Communauté réduite aux aguets

Hocine AIT AHMED

Militant de la révolution algérienne, ancien réfugié en Suisse.

Les pays du Sud s'inquiètent de voir la communauté européenne s'enfoncer peu à peu dans le reniement des idéaux démocratiques qui étaient sa propre raison d'être et qui avaient suscité tant d'espairs à travers le monde. Espérance renforcée par l'effondrement soudain et spectaculaire des forteresses staliennes, auquel peuples et gouvernements occidentaux ont, du reste, largement contribué. La *forteresse Europe de l'Est*, faut-il le rappeler en passant, à l'intention des tenants du "Tout-Sécuritaire" au sein de la communauté européenne, était pourtant réputée et se croyait intangible et indestructible.

La fin de la Guerre froide allait accélérer, à l'échelle planétaire, la réconciliation de l'histoire et des droits de l'homme. Les dizaines de millions de morts, dans les guerres de libération contre le nazisme et le colonialisme, n'auraient pas été sacrifiés en vain. La chute du mur de Berlin ne serait pas une image éphémère et trompeuse. Bien au contraire, elle aiderait à réhabiliter l'éthique de la liberté et de la responsabilité, en tout lieu et sous tous les cieux ; et, par voie de conséquence, encouragerait à faire tomber les frontières installées par l'oppression, la discrimination et l'exclusion.

Certes, depuis 1989, des torrents d'évènements féconds marquèrent l'extinction d'un ordre international profondément miné par la bi-polarité. A l'Est, à l'Ouest, au Nord comme au Sud, des tyrannies tombent ; réactions en chaîne, des phénomènes de démocratisation percent le carcan des ténèbres et surgissent au grand jour. Une vraie lame de fond éveille les consciences contre la fatalité des dictatures, avec leurs cortèges d'arbitraire, de corruption, d'obscurantisme et de misère. N'est-il pas jusqu'au régime algérien, pourtant- et parce que- rompu aux techniques transnationales d'anticipation, de manipulation et de camouflage, pour avoir essayé de se mettre au goût du jour ? Ne pouvant gérer la violence de la rue, le ras-le-bol d'une population qui, pendant trente ans, n'avait quasiment plus que l'émeute pour s'exprimer, il a fini par céder à l'ouverture politique. Non sans une volonté délibérée du pouvoir algérien de l'encadrer et de la contrôler étroitement. Un simulacre de démocratie paraissant plus facile à gérer, au plan national et international.

Force est de constater qu'en moins d'une demi-décennie d'ouverture, voire d'euphorie démocratique et de solidarité internationale, d'autres images moins glorieuses viennent oblitérer celles surgies de la grande espérance : la chasse à l'étranger, rythmée par les discours xénophobes et concacrée par l'asphyxie du droit d'asile ; les scènes de nettoyage ethnique en Bosnie et, face à la barbarie de l'ouragan raciste, la léthargie profonde des classes politiques européennes.

Et, arguant juqu'au fantasme du danger intégriste dans le monde musulman et des périls migratoires plus imaginaires encore, les gouvernements européens recommencent à miser sur les dictatures militaro-policières pour sauver et développer nos pays.

A l'évidence, en effet, l'Europe peu à peu capitule devant la résurgence de la violence xénophobe des années 30 qui l'ont plongée, et qui, à sa suite et par sa "faute", ont entraîné l'ensemble du genre humain, dans les engrenages de la barbarie. Pourtant vaccinée au très profond d'elle-même par l'expérience et dotée d'une mémoire à fleur de peau, l'Europe, plus que tout autre continent, semblait avertic contre les dangers des politiques faites d'atermoiements, de complaisances et de démissions successives devant les prémices du racisme et du fascisme.

Cependant, leaders et partis politiques européens, semblent plutôt en voie de désapprendre les enseignements élémentaires du passé. Au gré du discours à la fois électoraliste et sécuritaire - au sens le plus étroit du terme - ils continuent à faire fi de cette ruse de l'histoire, pour ruser avec elle, avec eux-mêmes, sous le prétexte de ruser avec la haine et la violence raciales.

Outre la montée des tensions xénophobes en elle-même, c'est en effet l'exploitation politique de ces tensions qui rend l'Europe malade de ses étrangers. Après la série de crimes et d'expéditions punitives en Allemagne, (25 morts et près de 8 000 agressions), rappelant le style nazi, contre les familles d'origine turque, ces *Gastarbeiter*, ces *travailleurs-hôtes*, que le Gouvernement allemand avait fait venir depuis plus de trois décennies, nous espérons que Monsieur Helmut Kohl prendrait des mesures sérieuses pour que de tels actes ne se reproduisent plus. Paradoxe des paradoxes, c'est au contraire, l'article 16 de la Loi fondamentale garantissant l'accès au droit d'asile qui est modifié et les frontières qui sont verrouillées. Le 26 mai 1993. Le parapluie de Chamberlin n'est pas loin, et l'engrenage de concessions à la violence nourrissant la violence se ré-amorce. Trois jours après le vote sur la restructuration du droit d'asile, ce sera effectivement l'horreur de Solingen ; on y sème, par le feu, deuil et désolation dans les foyers d'immigrés. Ainsi, après avoir notamment, brûlé vives trois femmes turques à Mölln, quelques mois auparavant, les incendiaires néo-nazis ne craignent pas de récidiver, aux cris de « *Etrangers dehors* », « *Vous brûlerez comme les Juifs* ». Faisant écho à ces *leit-motiv* et renchérissant sur les *abus massifs des réfugiés*, leur *parasitisme économique et social*, les hommes politiques allemands n'hésitent pas à jouer, eux, sur une *leit-Bild* : *la barque est pleine*. Une image proche, elle aussi, pour tous ceux qui n'ont pas oublié le *Lebensraum*, *l'espace vital*, à l'honneur dans l'idéologie du Troisième Reich.

En France, les calculs électoraux l'emportent également sur les principes. Que le thème central de la dernière campagne des législatives fût celui de l'immigration, fut plus que significatif. Avec des formules alarmistes : « *invasion* », « *seuil de tolérance* », la droite a conduit le bal de la séduction, à l'intention de l'électorat xénophobe. Dans la perspective de l'élection présidentielle,

elle enfourche aujourd'hui le cheval de bataille de l'*immigration zéro*. Une série de textes de loi, adoptés ou en passe de l'être, tambour battant, marquent une régression inquiétante du droit à l'asile politique, du statut des étrangers résidant en France ; ils rendent plus difficiles et plus précaires encore les conditions de séjour et de vie des immigrés. Par ailleurs et à l'évidence, s'amorce bel et bien un retour de manivelle contre le respect des droits de l'homme et les principes républicains qui, depuis la Révolution, ont fait le prestige de la *patrie des droits de l'homme*. Car, à la lecture des dispositions réglementant l'acquisition de la nationalité, notamment par des enfants nés en France de parents étrangers, le regroupement familial, le droit aux allocations familiales et à l'assurance-maladie, il y a certes des discriminations qui frappent les immigrés dans leur droit au travail, à la famille, à la santé, à la sécurité, à la liberté de mouvement ; mais comment ne pas voir aussi, en conséquence, la détérioration redoutable de la vie démocratique et des mœurs politiques du pays d'"accueil". En effet, les mesures d'expulsion sans contrôle ni recours judiciaires, les procédures de contrôles d'identité à titre préventif, - donc hors de toute infraction ou atteinte à l'ordre public - s'ajoutant aux impératifs de l'ordre public, risquent d'enflammer davantage les courants nationalistes les plus intolérants et les plus expéditifs...

La prochaine victime de cette chasse aux sorcières qui ne cesse de se développer dans toute l'Europe et qui, aujourd'hui, prend l'étranger pour cible, risque d'être l'indigène européen lui-même. Et par le biais de ce qu'il a de plus précieux : la démocratie. C'est celle-ci qui, comme toujours et comme partout, sera tenue pour responsable de l'insécurité et du chômage, après que l'immigré, bouc émissaire de ces deux fléaux, aura été sacrifié. Injustement, inutilement, dangereusement. En effet, les experts s'accordent pour prévoir quelque 20 millions de chômeurs dans la Communauté pour la fin 1993, et 24 millions à la fin de 1994 ; et plus encore à l'horizon de l'an 2000. Impuissante à faire face aux véritables causes de la crise économique que sont l'orthodoxie monétaire et la spéculation, la guerre commerciale sous le couvert du libre échangeisme, la vague de récession, l'instabilité politique et sociale, l'Europe se condamnerait-elle à

d'autres formes, plus ou moins sournoises ou cyniques de *purification ethnique* ? On s'aperçoit en effet que les accords de Schengen, les sommets d'Edimbourg, et de Copenhague, loins d'avoir limité les tensions raciales, les ont plutôt encouragées et exacerbées dans tous les pays du vieux continent. Et on peut citer la victoire, le 16 septembre dernier, à une élection municipale partielle, d'un militant du *British National Party* qui prône ouvertement le racisme et pratique la violence, alors qu'à l'autre bout de l'Europe, dans l'ex-Tchécoslovaquie et en Roumanie, on en appelle publiquement à l'éradication des Tziganes. Ceci devrait conduire à une conscience partagée des menaces qui pèsent sur les sociétés pluri-culturelles à travers le monde.

La léthargie pesante de l'Europe devant le déchaînement des actes de sadisme et de barbarie en Bosnie, revendiqués sans cesse et sans masque par une politique de nettoyage ethnique est, pour nous, gens du Sud, un autre sujet d'inquiétude, voire d'angoisse. Il semble incroyable de voir, au cœur même de la Communauté, la machine de l'horreur nazie se remettre en marche, avec des scènes quotidiennes de plus en plus insoutenables d'extermination d'enfants et de vieillards, de viols et de mutilations, et les classes politiques - Gouvernements et opposition - s'en laver les mains. Le plus grand crime de cette fin de siècle est en train de se commettre dans l'ex-Yougoslavie, et l'Europe, au mieux, se contente de protester comme au bon vieux temps, ou, au pire, se prête aux charcutages insensés de la Bosnie. On pouvait à la rigueur expliquer l'esprit d'indifférence et de démission devant la machine de guerre hitlérienne ou la puissance du Pacte de Varsovie, mais comment et pourquoi capituler devant un petit pays, la Serbie, ruinée, divisée, devant *une armée d'ivrognes tout justes bons à tirer sur les populations civiles* ? Au risque d'aggraver la boucherie et de l'étendre à tout le Sud de l'Europe, où couvent déjà de nombreux conflits ethniques et sociaux, comme au Kosovo et en Macédoine.

Que signifie ce double aveuglement d'une politique sécuritaire qui conduit l'Europe à agir contre sa vocation mondiale et contre ses propres intérêts ? D'un côté, elle joue sur la peur des hordes barbares imaginaires qui s'apprêteraient à l'assiéger du dehors et, du coup, se replie derrière une nouvelle frontière qui

semble tenir à la fois de la Muraille de Chine, par son ampleur, et de feu le mur de Berlin, par son dispositif de radars ; et de l'autre côté, elle ferme les yeux devant les hordes national-communistes dont la sauvagerie et l'impunité ne manqueront pas de gangréner sa jeunesse.

Ce retour en arrière de l'Europe revêt toute sa gravité dans sa politique ou sa non-politique - qui est aussi une attitude politique - par rapport à la question de la démocratie dans les pays du Sud notamment en Afrique, au Maghreb, dans le Proche et Moyen-Orient.

Tout le monde sait aujourd'hui pourquoi la décolonisation n'a pas répondu aux aspirations des peuples de nos régions. Les ex-colonisés ont, certes, accédé à l'indépendance ; mais ils ont perdu la liberté, leur souveraineté et leurs droits démocratiques ayant été confisqués par les gouvernants. Tout à l'ivresse du pouvoir, ou du moins des apparences de pouvoir, ces derniers se sont plus sérieusement préoccupés de leurs affaires que des affaires publiques. Reprenant à leur compte deux alibis hérités de l'idéologie coloniale, ils ont décrété :

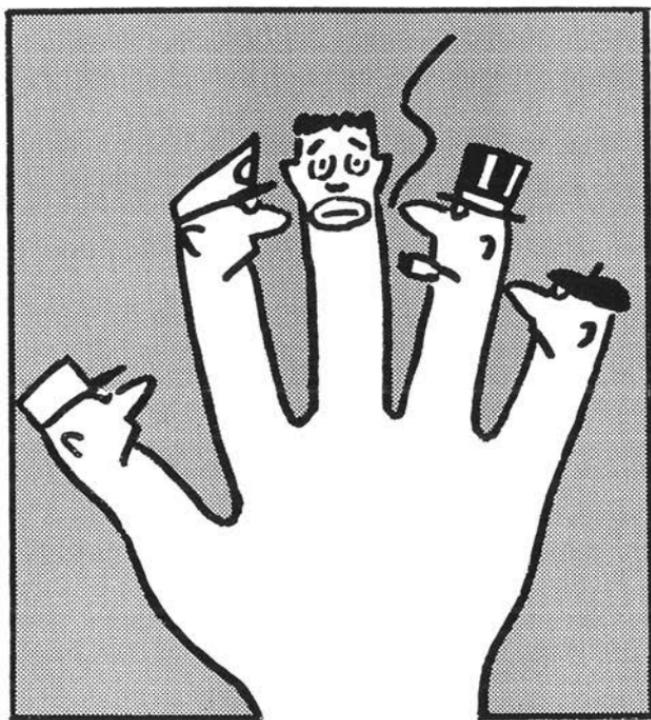
1) l'incompatibilité de la démocratie et des droits de l'homme avec l'état d'arriération culturelle et économique de leur pays.

2) l'incapacité de leurs sujets à participer à une vraie gestion démocratique, - voire à "s'immiscer" dans les affaires intérieures de leur Etat - étant donné leur "immaturité", c'est-à-dire leur arriération politique. La confiscation du pouvoir par des minorités indigènes n'a pas eu et ne pouvait avoir pour effet de réduire les formes multiples de sous-développement, encore moins de préparer les populations à la responsabilité politique. Bien au contraire, le déferlement des dictatures, civiles et militaires, de la corruption, sous toutes ses formes, l'étouffement de l'esprit civique, n'ont fait qu'aggraver la misère sociale, la détresse morale ainsi que les fléaux de "déculturation" et de dépolitisation, dans lesquelles croupit la majorité de la population. Pendant la Guerre froide, les pays du Sud ont été les terrains d'affrontements par excellence, voire de guerres "chaudes", entre les deux super-puissances. Ils ont hérité de cette période non seulement des conflits et contentieux étatiques, mais aussi les grandes

famines, les violences sociales et politiques, et les déchirements ethniques. Le développement des mouvements intégristes, chrétiens en Amérique latine, islamistes dans l'aire musulmane, est aussi le produit de ces systèmes d'oppression et de répression.

Or, comme en témoigne l'exemple algérien, ces régimes ne veulent pas s'en aller, malgré leur discrédit total. Au lieu de favoriser la libre expression des forces démocratiques, ils cloisonnent au contraire la société, pour imposer à l'étranger l'idée de la bi-polarisation : le pouvoir ou bien l'intégrisme.

Comme par hasard, l'Europe tombe dans le piège. Idéologie sécuritaire oblige ; les responsables politiques européens choisissent le camp des dictatures pour s'opposer à la montée de l'extrémisme. Choix dangereux et inconséquent quand on sait que les mêmes causes produisent les mêmes effets.



Migrations, refuge et asile

Abdelmalek SAYAD

Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

A l'aube du troisième millénaire. Mais au fait pourquoi *troisième millénaire* ? Pourquoi recourir tout naturellement comme si cela allait de soi à cette datation toute particulière ? Et lors même qu'on ne veuille voir dans cette locution qu'un topique de la rhétorique pour lequel il conviendrait de commencer tout discours ou toute prise de parole - il y a effectivement une part de cela - se situer de la sorte n'est pas tout à fait innocent. En effet, avant même d'avoir achevé la phrase ainsi commencée, avant d'être arrivé au bout du mouvement de pensée qui porte ce début d'énoncé, on éprouve le besoin de relativiser ce qui vient d'être formulé : quel en est le sens ? quel est le sens de cette chronologie devenue quasiment universelle ? *Troisième millénaire* de quoi ? Sitôt que le mot est prononcé, voilà qu'il fait surgir toute une série d'interrogations et qu'il invite à une réflexion critique.

Mais après tout, pourquoi remonter si haut dans l'histoire pour devoir ensuite parler de faits bien récents, de faits qui font partie de l'actualité et qui appartiennent à notre histoire immédiate ? Qu'on se rassure de suite : ce qui va suivre, espérons-le, répondra aux attentes et fera mieux comprendre pourquoi une aussi lointaine référence. Les interrogations qu'on porte sur la *relativité de notre ère* et donc sur l'arbitraire (au sens logique) de

tous les découpages qu'on y opère et, plus largement, sur l'arbitraire de toute datation (à partir d'un point zéro, le point d'origine) ne sont pas tout à fait étrangères à notre propos ; elles ne sont pas hors sujet même si, pour l'heure, on ne voit pas immédiatement le lien qu'il peut y avoir entre ce type de réflexions, qui ne sont pas seulement des précautions oratoires qu'on peut tenir pour accessoires et pour superflues, et le sujet qui nous concerne : le refuge politique. Les développements qui vont suivre expliciteront sans doute ce lien fort réel et très direct : c'est ce même rapport de force qui est à l'origine de l'universalisation d'une chronologie singulière, propre en réalité au seul monde qui en a fait sa référence distinctive, et qui a imposé avec elle et en même temps qu'elle, dans tous les domaines (le domaine économique surtout et corrélativement, les domaines politique, social, culturel, etc.), les autres formes et les autres structures caractéristiques de cette même civilisation ; ce monde qui, au terme de ce long processus d'imposition, vouera la civilisation et les sociétés ayant ainsi imposé leur chronologie et leur ordre, leur vision du monde et leur conception du temps, à devoir inventer - et cela, paradoxalement, et tout à leur honneur - la notion de refuge politique, et à devoir l'inscrire dans les systèmes des droits politiques dont elles se sont dotées.

Ce qui est en cause, ce n'est donc pas à proprement parler l'universalisation d'un simple calendrier ou d'une forme spécifique de datation qui, parce qu'elle a tendance à s'étendre au monde entier, réduit les autres chronologies et datations dominées (parce qu'elles sont le fait de sociétés et de cultures aujourd'hui dominées) à n'être plus que des références particulières et quasiment privées ; bien qu'elle ne soit, en apparence, que quelque chose de relativement mineur, elle est bien en réalité le signe peut-être le plus manifeste de la domination que les sociétés qui ont partie liée avec cette espèce de chronologie à vocation mondiale exercent sur tout et en tous les domaines ; on peut la dire *chronologie-monde* comme on parle aujourd'hui d'*économie-monde*, les deux choses étant d'ailleurs concomitantes et mutuellement dépendantes l'une de l'autre, car elles procèdent du même rapport de force et du même processus d'imposition, qui fait qu'elles s'imposent d'elles-mêmes, non pas

seulement là où elles ont été inventées, élaborées et éprouvées, mais à l'échelle du monde dans sa presque totalité. La forme la plus achevée, mais aussi la plus violente et la plus excessive, de cette domination généralisée, plus masquée politiquement est sans doute le partage du monde en deux pôles dissymétriques : un monde dominant et un monde dominé ; un monde développé et un monde sous-développé ; un monde qui a fait l'invention des structures inséparablement économiques et politiques qui triomphent aujourd'hui, et un monde auquel ces structures s'imposent impérativement, qui est contraint de les subir, n'ayant plus alors d'autre choix que celui de s'en accommoder passivement et, au mieux, de s'efforcer de les maîtriser, mais cela sans jamais pouvoir les recréer ni même avoir à les recréer ; un monde dans lequel on immigre et un monde à partir duquel on émigre, émigration de là et immigration ici ayant chacune, en la circonstance, ses raisons indistinctement économiques, politiques, culturelles, etc., lors même que le primat de l'économie et de l'explication par l'économie constitue une donnée de notre entendement tout à la fois social, politique et mental.

Pour tout dire, c'est au terme de la même histoire et donc selon les mêmes déterminismes historiques, c'est-à-dire, en gros, sous l'effet d'une entreprise de rationalisation généralisée (en économie et en politique principalement) qui est comme au fondement même de toutes les sociétés dominantes aujourd'hui, que se sont constituées simultanément et solidairement les différentes formes suivantes :

1) exportation hors de leur univers originel et imposition un peu partout dans le monde des mêmes structures économiques dominantes ;

2) corrélativement, exportation et imposition des structures politiques de type national (voire nationaliste) ou sur le modèle de l'Etat-nation (et cela qu'il s'agisse d'Etats monarchiques ou de républiques)¹ ; structures associées aux structures de l'économie capitaliste et, par-delà, aux conditions mêmes de l'existence dans sa forme la plus large et la plus ordinaire aussi, car en l'état actuel de nos conditions de vie, la seule manière d'exister socialement et politiquement, c'est d'exister nationalement, c'est-à-dire dans un cadre national et en tant que sujet ou ressortissant national ;

3) et, enfin, ceci découlant de cela, surgissement, à la faveur du contexte politique nouvellement instauré, de la notion même de *droit politique*, c'est-à-dire de la possibilité de ne pas se soumettre absolument à la volonté politique de l'autorité du moment et, par conséquent, de pouvoir la contester et s'y opposer conformément aux règles en vigueur. C'est l'invention de ce droit, selon des conditions bien précises, sociales et politiques, sa conception comme droit fondamental de la personne, comme droit garantissant la liberté individuelle et en assurant l'expression, qui sera à l'origine du refuge politique tel qu'on l'entend aujourd'hui, tel qu'il est élaboré, institué et professé comme idéologie et comme morale politique (sur la base parfois de textes ou de proclamations officielles, car il n'est pas sans intérêt, matériel et symbolique, de se proclamer pays de liberté, pays de tolérance et d'accueil, pays hospitalier pour les opprimés) par les pays qui se flattent de leur démocratie réelle ou fictive.

Mais ce droit, le droit politique de pouvoir résister politiquement à l'arbitraire politique (au double sens logique et politique du terme) a souvent donné lieu et donne toujours lieu malheureusement à réprimande et à répression : il y a là autant de situations qui sont de nature à contraindre à l'exil pour des raisons politiques et, du même coup, à susciter, maintenant que la notion est connue, le recours au refuge politique auprès de pays qui l'ont inscrit dans leurs traditions politiques et/ou qui y ont un intérêt politique. Sous ce rapport, on peut dire qu'il y a un sous-développement politique comme on parle de sous-développement économique. En effet, de même que les structures de l'économie moderne ne connaissent que des réalisations approchées de ce qu'elles sont ou devraient être - c'est en cela qu'il y a sous-développement économique - les structures politiques présentent un tableau tout à fait analogue qu'on peut qualifier par similitude de *sous-développement politique* : transposées dans les mêmes conditions que les structures de l'économie, les formes politiques modernes sont exposées, dans ce contexte qui est nouveau pour elles, à des dégradations et à des perversions qui détournent de la démocratie et confinent à des régimes dictatoriaux ; c'est là, malheureusement, la situation à peu près générale de tous les pays du tiers-monde, qui ont perdu, en politique comme en économie

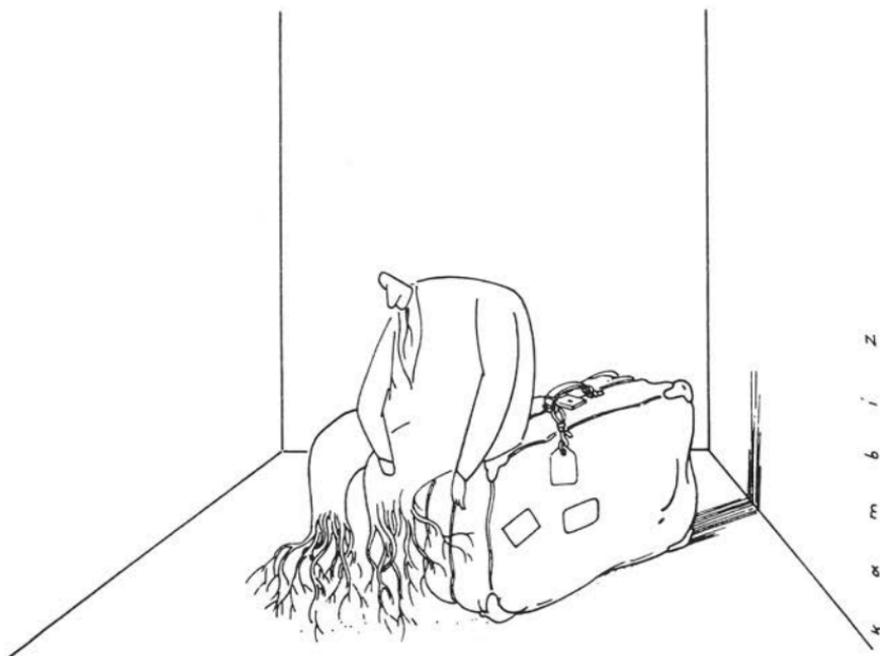
(mais cela est plus grave en politique, en raison des effets que le politique a sur l'économique), leur équilibre ancien (qu'il n'y a pas lieu, d'ailleurs, d'idéaliser) sans pouvoir maîtriser pleinement les innovations qui leur sont advenues et qui sont totalement étrangères à leurs traditions culturelles, en politique comme en économie.

Revenons à notre point de départ : l'aube du troisième millénaire. Il importait, semble-t-il, de dire tout cela pour bien marquer, après avoir mis au jour la signification hégémonique de l'ère qui s'est imposée comme l'ère de référence universelle, ce qui peut caractériser cette période nouvelle, celle du troisième millénaire. Voilà ce qui nous place malgré tout au coeur du débat ; cela nous met de plain-pied dans ce qu'est devenu aujourd'hui le refuge politique, maintenant qu'il touche à des terrains lointains et à des horizons culturellement (et politiquement) différents, qu'il concerne - tout au moins quand il s'agit des candidatures à l'asile - le monde dans sa presque totalité, c'est-à-dire des populations, des pays, voire des continents entiers autres que ceux concernés initialement ; cela nous révèle aussi par la même occasion ce que cette même notion doit à tous les changements qu'elle a connus au cours de son histoire et qu'elle connaît toujours, et en définitive, ce qu'elle est au fond d'elle-même et par-delà la diversité de ses réalisations.

Par le passé, la tradition du refuge politique en Europe constituée à travers son histoire, d'abord socialement et, dans un second temps seulement, de manière explicitement politique, ne pouvait qu'ignorer l'existence même de ce nouveau monde qui allait en réclamer le bénéfice ; et en aurait-elle connu l'existence, elle l'aurait estimé indigne de bénéficier de sa protection, de ses services et de ses bienfaits ; de même que ce monde lointain ne pouvait qu'être ignorant de cette institution totalement inconcevable pour lui, étrangère à son univers social et culturel, et surtout à son univers mental ; car même si des processus homologues existent un peu partout (partout, des exilés demandent protection à condition de faire allégeance à leurs protecteurs et à condition que ceux-ci aient quelque intérêt, nécessairement politique, à accorder leur protection), rien n'est conçu, formulé et élaboré

comme un droit abstrait, un droit en soi, qui ne doit rien à la qualification et aux qualités individuelles de la personne, donc un droit susceptible d'être universalisé et institué comme tel.

On ne peut douter que l'extension du refuge politique au-delà de l'aire originelle de son institution et de son fonctionnement habituel, que sa vulgarisation ou sa démocratisation, pour user d'un terme plus flatteur, aient contribué à en changer la signification et, par conséquent, à mieux faire apparaître ce que fut sa signification initiale et ce que fut et est toujours sa vraie nature. Aussi convient-il, pour mieux apprécier l'usage qui en est fait à l'aube de ce troisième millénaire précisément, de rappeler ce que fut le refuge politique par le passé, dans les lieux et dans les moments les plus cruciaux de sa constitution, celle-ci étant le plus souvent la conséquence logique d'événements politiques révolutionnaires, et aussi la réponse que la solidarité jamais totalement désintéressée, ou l'intérêt politique explicitement avoué, commandent à l'endroit des opprimés, des réprimés, des persécutés, des proscrits, des bannis, des exilés dont le sort ne saurait, pour différentes raisons, laisser indifférent.



Peut-on faire l'histoire du refuge en général ? Il y a bien une histoire possible *des* refuges, de chaque refuge en particulier, strictement localisé dans le temps et dans l'espace, qu'on le considère sous le rapport de la population concernée ou, ce qui revient au même, sous le rapport de l'histoire du pays d'origine (et solidairement, du pays d'accueil). Il y a aussi une histoire possible des événements politiques qui ont contraint une partie de la population (ou un groupe d'individus) à chercher refuge ailleurs : insurrections, rebellions, hérésies religieuses, dissidences, révolutions, guerres, ou, plus simplement, oppositions individuelles dans des régimes politiques totalitaires qui ne supportent pas la moindre contestation ; mais l'histoire de la demande de refuge n'est pas séparable de l'histoire de l'offre d'asile, c'est-à-dire de l'histoire et de la situation propres aux pays qui servent ou sont susceptibles de servir de lieux de refuge. C'est notamment le cas de la Suisse qui fait figure de terre hospitalière, de pays d'accueil, de *paradis du refuge*, en raison probablement de toute une série de circonstances qui tiennent à plusieurs ordres : entre autres à la géographie ou à la position centrale et stratégique de ce pays dans une Europe alors en guerre ; mais aussi à son histoire, à l'ensemble des traditions culturelles et politiques qui ont valu à la Suisse sa neutralité, particulièrement favorable au mouvement du refuge politique² ; et, surtout, aux institutions politiques qui gardent aujourd'hui encore beaucoup de l'esprit et de l'autonomie qu'elles avaient reçus en legs du XIX^e siècle, voire antérieurement à la Confédération de 1798 : autonomie des Cantons en matière d'admission des étrangers, avant que la tendance actuelle à une centralisation généralisée et toujours plus accrue ne vienne les en priver³.

Toutes ces histoires possibles du refuge, histoires multiples mais partielles, existent ; elles ont été écrites et peuvent encore s'écrire. Mais fait défaut, à notre connaissance, une histoire générale du concept même de refuge, en dehors de ses réalisations concrètes dans le temps et dans l'espace. Et ce que l'histoire a retenu, c'est prioritairement le refuge qui a concerné des masses entières, à la suite d'actes politiques patents et de portée le plus souvent internationale, et qui ont été à l'origine de mouvements collectifs. C'est à l'occasion d'événements de ce type qu'on fait

débuter l'histoire du refuge. Mais avant cette histoire "officielle" du refuge et sans doute parallèlement, il y a l'archéologie de ce phénomène, la partie clandestine, souterraine, souvent hors de propos, parce qu'elle n'a pas été constituée comme objet d'étude. Ce qu'on peut dire, même si on manque d'assurance pour cela car il est difficile d'en apporter la preuve, c'est que, de fait, la pratique du refuge a dû exister de tout temps et sous tous les cieux ; avant que le refuge ait reçu son nom de *refuge politique* (c'est-à-dire avant même que le *politique* ne se constitue dans la réalité sociale et dans le mode de pensée comme sphère autonome), avant qu'il s'institue comme acte *politique*. Si, dans sa préhistoire, le refuge ne pouvait pas être, comme on s'autorise à le penser, exclusivement politique, il garde encore de nos jours, dans le contexte actuel et dans la conception moderne qu'on en a, quelque chose de cet état originel et de son ancienne nature ; même si on lui donne aujourd'hui, explicitement, le qualificatif de *politique* et qu'on se flatte de l'instituer de droit et de la manière la plus formelle qui soit - à preuve de cela, l'abondance des textes juridiques, le luxe des conventions internationales ayant pour objet le refuge politique, la multitude des instances et des procédures prévues ou établies - on continue, comme si on regrettait par certains côtés l'opération d'"officialisation" qui en est faite⁴, à le couvrir de morale, ce qui est, comble de paradoxe, une manière de nier son caractère fondamentalement politique. Cependant il n'y a aucune contradiction à cela ; l'apparence de contradiction n'est pas dans l'objet lui-même, mais elle tient, comme on le verra par la suite, aux catégories de notre propre entendement social et politique, c'est-à-dire à notre mode de pensée et de perception du monde. La raison humanitaire qu'on ne manque pas d'invoquer, surtout aujourd'hui, apparaît comme un alibi qu'on se donne, un euphémisme par lequel on masque ou, pour le moins, on atténue la dimension spécifiquement politique du refuge et en même temps, voire par-dessus tout, comme une technique d'*a-politisation*. Il y a certainement un lien direct entre l'aveu désormais proclamé de la nature politique du refuge et la foi, ou mauvaise foi, humanitaire dont cet aveu s'accompagne ; les "bons sentiments" (liberté de la personne, liberté d'opinion et d'expression, respect des idées et options politiques

et religieuses, tolérance, prix de la vie et de l'humanité, charité, etc., en bref, la proclamation des droits de l'homme, surtout chez les autres) dont on le couvre et dont on se couvre du même coup, servent à le dépolitiser, comme si on craignait de prêter le flanc à quelque accusation politique, comme si on avait à coeur de ne pas contrarier le pays d'origine du *réfugié* (réfugié sans doute *politique* mais qu'on aimerait convertir, en la circonstance, en réfugié *humanitaire*) et de se garantir de la sorte contre le risque de voir le refuge se laisser interpréter comme une marque d'hostilité et servir de *casus belli*. Et s'il est demandé (politiquement...) aux réfugiés politiques de s'abstenir de toute politique (on pourrait presque dire pour des raisons de simple politesse), s'il leur est demandé de se conformer à l'impératif de neutralité politique, ce n'est pas seulement au nom de la raison politique, c'est aussi - et là réside, sans doute et en dernière analyse, le principe de l'efficacité de l'interdiction politique du politique - pour ne pas enfreindre les règles de la courtoisie. La politesse n'est-elle pas ici, comme ailleurs, une manière d'intériorisation - et une des formes de cette intériorisation - de ce que commandent le politique et la vie politique (i.e. la vie en cité) ? Les deux termes n'ont-ils d'ailleurs pas la même étymologie ? Il semble que le politique - et tout le laisse penser - ait besoin de quelque chose de plus que lui et d'autre que lui pour pouvoir imposer et s'imposer ses propres décisions ; il a besoin du concours de la morale, la neutralité *politique* qu'il exige étant aussi et en même temps une neutralité éthique. La logique propre aux rapports de force internes au champ des luttes pour la définition légitime de l'identité est telle que la neutralité politique requise du réfugié politique (et aussi, *a fortiori*, de l'immigré ordinaire) est pensée et attendue comme une réaction de politesse plus que comme une réaction d'ordre politique ; elle est énoncée selon les normes de la politesse plus que selon des modalités proprement politiques. Et s'il en est ainsi, c'est probablement parce que la ruse du politique fait que, sous couvert de politesse, c'est-à-dire de l'inessentiel, ce sont bien des impératifs politiques de premier ordre qui sont imposés et c'est, en fin de compte, la soumission à ces mêmes impératifs qui est demandée et obtenue. Sous l'apparence de n'exiger que l'accessoire ou l'insignifiant, c'est souvent l'essen-

tiel qui est extorqué par les uns et concédé par les autres : les concessions faites à la politesse n'ont de prix que parce qu'elles sont grosses de concessions politiques exigées par le politique. La stratégie de la neutralité éthico-politique sous sa forme polie trouve son accomplissement "naturel" dans le discours juridique sur le refuge politique et sur le réfugié ; elle vérifie à quel point est vraie et est efficace la règle selon laquelle l'imposition du respect des formes équivaut à l'obtention de toutes les formes de respect constitutives de la soumission à l'ordre établi.

Ce qui est énoncé de la sorte, à propos des ensembles que constituent nos sociétés et nos Etats modernes, les Etats-nations comme on les dit, s'applique tendanciellement, croyons-nous, à l'échelle universelle. Cela vaut, *mutatis mutandis*, même pour l'époque la plus primitive, avant même que la notion d'autorité publique n'existe en tant que telle ; cela vaut aussi peut-être pour tout groupement humain, pour toute association ou organisation, même les plus élémentaires et les plus archaïques, avant que toutes ces formations aient reçu un nom qui leur soit propre. En somme - et là est l'essentiel - tout ce qui vient d'être dit trouve une confirmation d'autant plus éclatante, qu'on est au début du processus de formation de la société civile et du lien civique ; c'est-à-dire qu'entre en jeu l'espèce d'obligation qu'impliquent le rapport de garantie mutuelle et le rapport de fidejussion quand ils arrivent à s'établir entre les différents membres de la même association ou, tout au moins, entre les hommes libres de cette association, les seuls aptes à participer à tous les droits civils (le *civis optimo jure* du droit romain⁵) ; c'est ce qui en fait la partie principale et le corps même de la nation, s'il est permis d'anticiper de manière audacieuse, et non sans quelque risque, la naissance plus tardive de la notion même de nation au sens moderne du terme, dont l'apparition est plus tardive⁶. Sans qu'il soit dans notre intention, loin s'en faut, de procéder à une reconstitution qui se voudrait historique, ni même de suggérer une méthode, nous pouvons dire qu'il n'est pas de vie sociale et donc de vie politique, même la plus rudimentaire, qui ne produise ou ne suscite en son propre sein des bannissements, des exclusions, à l'encontre de quiconque se montre rebelle, fait dissidence à

l'égard de l'ordre institué. Et certainement, dès ce premier "âge" - cela sans aucun souci de datation précise, scientifiquement élaborée, mais simplement comme manière de parler, à titre d'hypothèse de travail - il a dû falloir et savoir gérer cette présence "étrangère", étrangère à la famille, au groupe, au clan, à la tribu, etc., à toutes ces formes d'agréations qu'on peut dire "primitives", mais qui peuvent être considérées comme autant d'archétypes de l'appartenance à la nation quand celle-ci viendra plus tard. Il a dû falloir aussi donner un statut, un *jus civitatis*, à ces "autres", à ces étrangers - quel que soit le nom dont on les désigne : par exemple, dans la Rome ancienne, le *peregrinus* opposé au *civis* ou, plus ordinairement, au *latinus* quand il n'était pas tout simplement confondu avec *hostis* dont il a fini par devenir le synonyme, qui ne pouvait entre autres pas s'associer au culte des dieux nationaux - dont on sait, pour les uns (c'était le cas pour les *aubains*), mais dont on ne sait pas, pour les autres (c'était le cas pour les *épaves*⁷), d'où ils viennent et pourquoi ils sont là.

Tout le vocabulaire dont nous nous servons aujourd'hui encore pour dire notre monde social et politique, tout le discours par lequel nous signifions nos relations avec les *autres*, ces *autres* qui appartiennent à d'autres nationalités, pour utiliser le critère de différenciation le plus commode et le plus courant actuellement et aussi pour user de la taxinomie politique sans doute la plus pertinente qui soit (puisqu'il n'est pas à notre époque d'autre possibilité d'exister politiquement et de manière politiquement reconnue, que dans le cadre défini de la nation) ne sont pas purs de toute connotation "nationale". L'espace politique et le vocabulaire par lequel il se dit sont habités, peut-être plus que toutes les autres formes de l'espace social, par la symbolique empruntée à l'espace géographique (le dedans et le dehors, l'intérieur et l'extérieur, l'interne et l'externe, etc.). Si tout notre espace "fonctionne" de la sorte, c'est parce que nous avons l'esprit structuré comme notre espace ; et, d'ailleurs, cet espace ne "fonctionne" de cette façon que pour les gens qui ont eux-mêmes l'esprit structuré de cette sorte. Vocabulaire et espace politique, vocabulaire de l'espace politique, tout cela témoigne en définitive, à travers permanences et changements, de cette espèce d'effort

constant et sans doute fort ancien - une constante de notre univers mental (celui-ci étant aussi un univers social, politique, etc.) qui tient plus de l'ordre *anthropo-logique* que de l'ordre *chronologique* - qui vise à ordonner par tous les temps et en tous les lieux, dans tous les systèmes politiques, les relations qu'il convient d'avoir avec l'étranger et la place qu'il convient de lui assigner ; surtout depuis que sa présence s'est faite inévitable et quasi permanente. C'est ainsi que tout notre langage, ou plus exactement, la signification de notre langage varie selon le point de vue qu'on est amené à adopter pour parler du refuge et des réfugiés. En effet, selon qu'on parle de soi accordant ce refuge à des tiers qu'on accueille et qu'on oblige de la sorte, ou, à l'inverse, selon qu'on parle de ce même acte mais en se mettant à la place de ces autres qu'on a fait bénéficiaire de ce geste (ou de cette charité), salutaire pour eux pense-t-on, et dont on attend en retour allégeance et reconnaissance, le refuge se fait synonyme tantôt d'asile, d'accueil, d'hospitalité, de bienveillance, de grâce, de protection, de sécurité, d'assurance et d'assistance, de foi, etc. - toutes choses qu'on regarde comme des devoirs qui s'imposent par amour de la liberté, de l'égalité, de la justice (les droits de l'homme, le devoir de démocratie, etc.) et non comme obligation à laquelle on serait tenu par une quelconque force extérieure à son libre arbitre - et tantôt d'allégeance, d'obéissance, de fidélité, de reconnaissance, de gratitude, etc. Comme on peut s'en rendre compte, c'est en eux-mêmes et par eux-mêmes, de par leur nature, que le refuge (politique, bien sûr) et l'immigration telle qu'on en parle aujourd'hui (à laquelle on refuse le qualificatif de politique, alors qu'elle est au fond une donnée objectivement politique) sont, dès leur origine et de par leur principe même, étroitement liés entre eux, car ils procèdent d'un même esprit et de la même logique ; une logique qui est tout à la fois sociale, économique, culturelle et pour tout dire, politique, c'est-à-dire nationale (voire nationaliste). En effet, l'identité foncière, structurelle qu'il y a entre les deux mouvements, que sont l'immigration et l'émigration, en tant qu'ils concourent tous les deux au même résultat, fait qu'ils relèvent de la même perception et du même traitement politique. On est là devant une situation commune au refuge et à l'immigration qui est ce qu'on peut appeler la *pensée*

d'Etat (et d'Etat-nation, ajouterait-on). Les réactions tant collectives qu'individuelles, institutionnelles, que privées et interpersonnelles à l'égard du refuge politique comme à l'égard de l'immigration, ne peuvent s'expliquer autrement qu'en les rapportant à cette forme de pensée, de perception, d'appréhension du monde social et politique, dont elles sont aussi les produits.

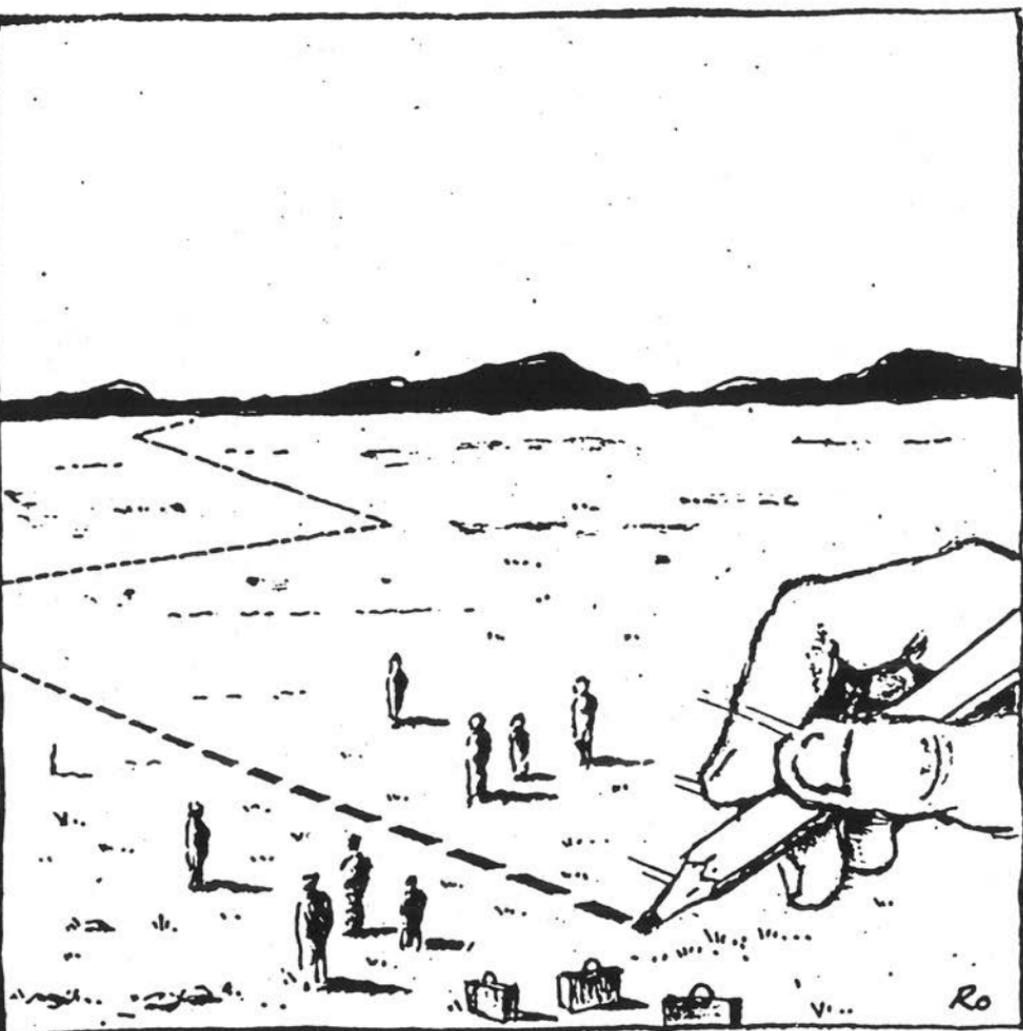
Qu'est-ce donc que cette pensée d'Etat que fait découvrir la réflexion sur le phénomène du refuge politique ? Cette forme de pensée s'impose d'elle-même et impose la référence inévitable, tantôt explicite et tantôt implicite (c'est ce qui est de pratique courante, sur le mode ordinaire du "cela va de soi."), à la distinction tout à fait arbitraire entre le *national* et le *non-national* ; entre, d'une part, tout ce qui ressortit à la nation et, d'autre part, tout ce qui est étranger à la nation. Sans doute faut-il prendre quelque distance à l'égard de cette distinction que notre entendement a fini par rendre naturelle ; la *pensée d'Etat*, pensée dominante et qui, en tant que telle, s'ignore comme dominante, a fait en sorte que cette opposition entre les deux termes apparaisse comme "naturelle", comme une chose sur laquelle il n'y a pas lieu de s'interroger. Mais peut-on vraiment opérer cette mise en suspens ? On peut en douter. Car qu'il s'agisse d'*immigrés du travail* ou d'*immigrés du refuge politique*, le phénomène migratoire à l'échelle internationale et en son double aspect d'émigration et d'immigration, est étroitement tributaire de nos catégories mentales : catégories qui sont tout à la fois, on l'a dit, sociales, économiques, culturelles, éthiques et, pour tout dire, politiques ; catégories par lesquelles nous construisons et pensons notre monde et notre réel, et qui sont des catégories nationales, qui sont l'accompagnement et aussi le produit de l'Etat-nation, en tant qu'elles sont l'intériorisation, l'incorporation des structures de l'Etat (structures faites corps). C'est en raison de tout cela que le phénomène migratoire ne peut, semble-t-il, se laisser appréhender et énoncer que par les catégories de la pensée d'Etat. Voilà, en première approximation, comment, à propos de l'immigration sous toutes ses formes et quelles qu'en soient les raisons avouées, on peut caractériser la *pensée d'Etat*. Celle-ci est tout entière contenue dans cette ligne de démarcation invisible ou à

peine perceptible, dans cette frontière pourtant infime et tout abstraite, mais dont les effets sont d'une portée considérable, qui sépare de manière radicale ceux qui ont et ceux qui n'ont pas la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel ils résident, travaillent et vivent. Qu'on soit conduit, à propos de l'immigration ou du refuge politique, à soumettre à une réflexion critique - ce qui n'est pas, loin de là, remettre en cause - les postulats de la pensée d'Etat, constitue en fait une véritable entreprise de "déli-gitimation" de ce qui va de soi (au sens de démasquage, de dévoilement, d'objectivation de ce qu'il y a de plus profondément enfoncé dans nos structures mentales, dans notre inconscient social), une rupture (même provisoire et de nature épistémologique) de la *doxa*, une entreprise de désacralisation au sens le plus fort du terme et à laquelle s'oppose tout notre être social, tout ce dont il est porteur et tout ce que nous y engageons avec passion, c'est-à-dire tout notre être national. Il faut vraiment l'audace d'un "marginal" comme Kelsen - marginal dans le monde des juristes qui ne semblent pas l'avoir toujours pris au sérieux - pour contester l'opposition qui est de règle entre le *national* de droit, qui appartient de nature à la population constitutive de l'Etat, et l'*étranger (non-national)* qui n'est soumis à la compétence et à l'autorité de l'Etat dont il ne participe pas, mais sur le territoire duquel il réside, qu'en raison de sa présence et pour le temps de sa présence sur ce territoire. Kelsen considère cette différence comme étant purement accidentelle, excluant de la sorte que l'Etat soit nécessairement l'expression juridique d'une communauté⁸.

Ainsi, du seul fait de leur présence en qualité d'étrangers dans un territoire national qui n'est pas *naturellement* le leur et parmi des nationaux dont ils sont tout *naturellement*, même si c'est décisoirement, séparés et différenciés, l'immigré et le réfugié politique ont en commun de pouvoir apporter la preuve que les plus *naturelles* des classifications (et des frontières) sont en réalité le produit d'une imposition arbitraire et s'appuient de la sorte sur des critères qui, pour une bonne part, n'ont rien de naturel. Aussi cette forme de présence contient-elle la négation ou tout au moins la contestation objective de ce qui la fait (comme présence statutairement distincte) et de ce qui la nie (comme pré-

sence politique impliquant des droits politiques). La lutte dans laquelle sont engagées, indépendamment de leur volonté, l'une et l'autre de ces deux figures de l'étranger en cette seconde moitié du XX^e siècle, est une lutte qui porte, au fond, sur la logique même des classements (le classement, par exemple, entre nationaux et non-nationaux), c'est-à-dire, en dernière analyse, sur le pouvoir d'établir et d'imposer des frontières et sur les effets qui découlent de ce pouvoir ; car la frontière, ce produit d'un acte juridique de délimitation, produit à son tour des différences de toutes sortes, sociales, politiques, culturelles, etc., parmi lesquelles, au premier rang, la différence qui produit la séparation entre le *national* et le *non-national*⁹. Cette lutte qui n'est qu'un cas particulier des luttes pour le monopole du pouvoir d'imposer la définition légitime des divisions du monde social et politique, est d'abord une lutte contre les catégorèmes du sens commun, qui sont, dans le cas précis qui nous concerne (les catégories du national et du non-national), partagés par les sciences qui ont partie liée avec ce partage : la science juridique et la science politique en premier lieu, l'histoire, la géographie et l'économie qui leur apportent sa caution et son autorité. On devine dans ces conditions ce que cela implique de conflits, de luttes autour de rapports de forces symboliques dont l'enjeu est précisément la définition (autre sens de *finis*) légitime connue et reconnue, des frontières (*finis*) et du territoire (qui se dit aussi *finis*) circonscrit par l'acte d'autorité du *rex* (chargé du *regere sacra*)¹⁰. Il s'agit en fait de la volonté, qu'on peut tenir pour être totalement hérétique, d'imposer une nouvelle vision et une nouvelle di-vision du monde social et politique, qui vise à brouiller l'ancienne séparation sur laquelle repose tout l'édifice (institutionnel, matériel mais surtout mental) national ; de la volonté de faire et défaire les groupes dont on a fini, par une sorte d'amnésie sociale, par oublier qu'ils sont des produits de l'histoire : défaire ce que le pouvoir régalien, pouvoir quasi divin, de « tracer en lignes droites les frontières », à séparer « l'intérieur et l'extérieur, le royaume du sacré et le royaume du profane, le territoire national et le territoire étranger¹¹ » et à consacrer la limite ainsi définie entre les parties qu'on sépare. De ce point de vue, toute la position de l'immigré et du réfugié politique est suspectée de subversion, car elle vise à saper

les fondements mêmes de l'état des divisions et de la vision des divisions sur lesquelles repose tout l'ordre social et politique, qui est, avant tout, un ordre national.



Les débats actuels (et anciens ou, tout au moins, depuis les temps de l'Etat-nation) sur l'immigration en constituent une illustration exemplaire : débats passionnés¹² s'il en est, qui portent toujours, directement ou indirectement, implicitement ou explicitement, d'une part, et cela qu'il s'agisse de la légitimer ou d'en dénoncer l'illégitimité (ce qui revient au même), sur la présence de l'*autre* parmi *nous* et sur les menaces que cette présence étrangère fait peser, dit-on, sur les identités nationales (ou, plus ordinairement et en restreignant énormément la signification du terme d'identité, sur le capital symbolique de chacun) ; et, d'autre part, sur la nécessité de défendre l'exclusivité des attributs ou des privilèges dont les nationaux ont, ou aimeraient avoir (ou conserver) le monopole : le droit de vote et tout ce que l'on a mis et qu'on met encore dans les expressions similaires, hier, de *priorité nationale* et aujourd'hui, variante à peine atténuée, de *préférence nationale*.

Présence fondamentalement illégitime en ce sens qu'elle n'a pas sa fin en elle-même, qu'elle est logiquement subordonnée à quelqu'autre chose et à quelqu'autre raison qu'elle-même ; présence qui relève d'une justification permanente et indispensable ; et il n'est rien de tout ce qu'on dit de cette présence qui ne contribue, directement ou indirectement, positivement ou négativement (c'est-à-dire lors même qu'on dénonce cette présence à laquelle on refuse tout motif à légitimité), à ce travail de légitimation qui revient au fond à atténuer la radicalité du partage entre nationaux et non-nationaux.

Notes

¹ C'est tout le vocabulaire du nationalisme européen, à défaut de la réalité politique de ce même nationalisme, qui fut adopté par les mouvements de libération des colonies et qui sert encore aujourd'hui au langage d'affirmation des pays du tiers-monde ; sur ces questions, on lira utilement : Hans Kohn, *History of Nationalism in the East*, Londres, 1929, et *Nationalism And Imperialism in the Hither East*, New York, 1932 ; et Eric Hobsbawm, *Nations et nationalismes depuis 1780*, Paris, Gallimard, 1992 (trad. de D. Peters).

² Cf. Edgar Bonjour, *La neutralité suisse, synthèse de son histoire*, La Baconnière, Neuchâtel, 1979.

³ Cette tendance à la centralisation est, bien sûr, plus affirmée lorsqu'il s'agit de questions touchant à la présence (toujours suspecte, pouvant receler des dangers virtuels susceptibles de troubler l'ordre public au sens le plus large) des étrangers sur le territoire national. Ainsi, le contrôle général des étrangers qui était dévolu auparavant à l'autorité cantonale sous la direction des Procureurs généraux de la Confédération passa sous le pouvoir central ou confédéral de l'Office central de police des étrangers.

⁴ Pour saisir pleinement la signification de tout ce qui est impliqué dans le terme d'*officialisation*, il faut avoir constamment à l'esprit les deux sens, pour le moins, que recouvre ce vocable : connaissance et re-connaissance. *Officialiser*, c'est bien sûr, et en premier lieu, rendre public, porter (au moins en droit) à la connaissance du public ; c'est ce qui permet de proclamer que *nul n'est censé ignorer la loi*, la loi publiée dans le Journal officiel ; c'est ensuite faire reconnaître par le seul fait de la publication et de l'autorité intrinsèque dont elle est investie.

⁵ Est homme *libre*, quel que soit le nom qu'on lui a donné, le citoyen de la tribu (avant, plus tardivement, la cité à la manière grecque et à la manière romaine) ; *arrimani* ou *hermanni* chez les Lombards et peut-être aussi quelquefois chez les Francs ; on a beaucoup varié sur l'étymologie du mot *arimans* qui dériverait de *heer* (armée, armes, guerre) : l'*ariman* serait l'homme qui a seul le droit de porter les armes et d'aller à la guerre, attribut qui est distinctif chez les Germains de l'homme libre, du citoyen (Tacite, Germ., J 13, donne un indice de cette faculté et du système dont elle est une des pièces : le droit honorifique de porter les armes est signe de jouissance de la liberté et des droits attachés à cette liberté, privilège subordonné à l'assentiment national ; cf. Grimm, grand connaisseur des antiquités du droit germanique) ; *friborgi* chez les Anglo-Saxons, *friborgus*, de *free* ou *freo* (homme libre) et de *borge* (caution, garant) d'où dérivent en grand nombre des termes apparentés étymologiquement (donc phonologiquement et sémantiquement) comme *Burg* en allemand, *borg* en hollandais et probablement *borough* en anglais et, bien sûr, *bourg* et *bourgeois* en français ; *rachimburgis* chez les Francs : on y retrouve le radical *borge* associé à *rek* : grand, notable, riche (et il n'est pas jusqu'à l'expression espagnole *ricos hombres* qui s'appliquait aux membres des anciennes *cortès*, et qui a gardé le sens primitif de *hommes notables*, qui me semble rappeler une origine ancienne qui aurait à voir avec *rek* et *borge* ou tout au moins une parenté de signification). Le *rachimbourg*, de même que le *friborgus*, était donc un homme puissant, un homme libre, garant réciproque des hommes pareillement libres de la tribu, du clan, du canton, de l'association. Encore convient-il de s'entendre sur ce qu'est au juste cette *liberté*. La liberté, dans ce cas, n'est pas seulement l'absence d'esclavage, l'absence de dépendance personnelle ; c'était au contraire, comme l'écrivait Ch. Demangeat « *quelque chose de très positif. La liberté comprenait l'inviolabilité de la vie, de l'honneur, de la propriété, la participation aux diverses assemblées et aux décisions qui se prenaient dans ces assemblées, la capacité et l'exercice complet de tous les droits. La liberté était une véritable dignité ; il y avait en effet une dignité commune à tous les hommes libres* ».

Dans la Grèce antique, l'esclavage, contrairement à notre manière de penser, n'était pas antinomique de citoyenneté ou, ce qui revient au même, de liberté, puisqu'on pouvait être libre sans être pour autant citoyen : c'était le cas de l'étranger, le *xenos* (ou, à Rome, le *peregrinus* qui avait en commun avec le *xenos* le fait de

n'être ni esclave, ni citoyen). Même à Sparte qui durant longtemps fut favorable aux "étrangers" et qui, jusqu'au VI^e siècle av. J.-C. pratiqua à leur endroit une relative ouverture dont pouvaient témoigner de nombreuses influences orientales, notamment en matière d'artisanat, finit par devenir extrêmement méfiante à l'égard de tout ce qui n'était pas spartiate, les étrangers n'étant plus admis que pour de brefs séjours et sur autorisation spéciale. De la même manière, Athènes, qui avait continué jusqu'au début du V^e siècle à accueillir plutôt favorablement les étrangers leur accordant la possibilité d'accéder à la citoyenneté, a fini quand même par impartir une condition juridique inférieure aux étrangers, séparation que nos sociétés et nos Etats modernes ont reçu en héritage. Sans doute faudra-t-il attendre les progrès de la romanisation et la substitution du civisme impérial universel au civisme proprement romain (ou local), après que la philosophie stoïcienne, telle qu'elle était enseignée notamment par l'empereur Marc-Aurèle par exemple, et qui insistait sur le rapport étroit entre l'univers et les individus et sur la solidarité mutuelle entre les différents éléments constitutifs de l'univers, eut presque avancé déjà l'idée moderne de droits naturels à l'homme, indépendamment de ses origines et indépendamment de la constitution politique (et cela avant que le christianisme vienne faire de l'homme la créature de Dieu et à ce titre lui donner le droit à participer aux biens de la terre) et après que l'édit d'Antonin Caracalla eut rendu universel le droit de cité, l'accordant de la sorte aux cités pèrègrines de l'Empire (la Cyrénaïque étant l'exemple même qu'avait donné Auguste), c'est-à-dire, en gros, après que la plèbe eut accédé à la citoyenneté romaine, pour voir surgir d'énormes disparités sociales à l'intérieur même de cet ancien ensemble indifférencié de citoyens se confondant les uns les autres dans une totale homogénéité juridique et notamment, la formation d'une véritable noblesse (la *nobilitas*, nouvelle classe dirigeante ayant accaparé pour elle la presque totalité des magistratures, composée des praticiens et des riches plébéiens) ainsi que l'opposition entre les *honestiores*, privilégiés sous tous les rapports en matière civile comme en matière pénale, et les *humiliores* défavorisés en tout (cf. G. Cardascia, "L'apparition dans le droit des classes d'*honestiores* et d'*humiliores*", in *Revue d'histoire du droit français français et étranger*, 1950, pp. 305-337 et 461-486).

Le système de garantie mutuelle et de l'obligation de garantie que faisaient naître activement et passivement l'adjonction d'un nouveau membre a dû exister en Germanie plus assurément chez les Anglo-Saxons où il fut encore en pleine vigueur au onzième siècle. Pour toutes ces questions, la définition de ces différents termes et d'autres encore, et l'histoire sociale et juridique des réalités, on se reportera utilement à un vieil ouvrage : Charles Demangeat, *Histoire de la condition civile des étrangers en France dans l'Ancien et dans le Nouveau droit*, mémoire, concours de la faculté de Droit de Paris, 1842, Paris, Librairie Joubert, 1844, 424 p. et, plus particulièrement, pp. 1-70. Pour ce qui est de la situation de l'étranger dans la Grèce ancienne, voir A. Aymard, "Les étrangers dans les cités grecques" in J. Bodin, *L'étranger*, Recueil de la société, Bruxelles, 1958, et pour ce qui concerne le monde romain, voir J. Gaudeme, "L'étranger au Bas-Empire", in J. Bodin, *idem*, et du même auteur, "Les Romains et les autres" in *La nozione di "romano" tra cittadinanza et universalità*, *Acti del II seminario internazionale di studi storici "da Roma alla terza Roma"*, édition scientifique italienne, 1982.

⁶ Pas avant le XII^e siècle. Nous nous tenons, pour le moment, au sens étymologique du mot : *natio*, de *nascere* (naître), qui désignerait un groupe d'hommes

ayant ou se donnant une origine commune sans référence nécessaire à une quelconque allégeance politique (cf. J. Y. Guiomar, 1974). En effet, remontant le cours de l'histoire vers les temps les plus reculés, il apparaît que les communautés se présentent plutôt comme des masses informelles assez confuses, ne pouvant prendre en tant que telles des décisions pour la collectivité et au nom de la collectivité, et encore moins de les faire appliquer ; elle n'étaient, semble-t-il, qu'un entrelac, un faisceau de liens familiaux, de liens personnels, et, dans la mesure où les rapports entre les hommes n'avaient pas même commencé à se dégager de la dépendance personnelle, l'inégalité entre tous ces liens profitait bien sûr à cette minorité d'individus qui avaient le privilège d'être des hommes libres. Et, sans doute, le meilleur exemple de ce type d'association, tant par son ancienneté que par sa simplicité (toute relative) est le canton (le canton dont César et Tacite aimaient parler à propos respectivement des Suèves et des Semnonnes) dont les ressortissants étaient solidaires devant le tribut (le *wehrgeld*), l'ancêtre par certains aspects de notre impôt moderne (cf. Moser, *Histoire d'Osnabruch*).

⁷ Charles Demangeat cite à l'appui de ses recherches étymologiques et historiques (histoire des coutumes barbares et histoire du droit) sur les deux termes d'*aubain* (de *albani* dont l'usage semble remonter au IX^e siècle) et d'*épave* (de *expavefacta* qui ne semble avoir été donné à une classe d'étrangers que sous les *Coutumes*) un vieux texte qui est un extrait de la Chambre des comptes et « *qui nous fait connaître* », dit-il, « *ce qui avait lieu dans toute la France, mais surtout en Vermandois : "aubains sont hommes et femmes qui sont nez en ville dehors le royaume, si prochain que l'on peut connoître les noms et nativitez de tels hommes et femmes ; et quand ils sont venus demeurer au royaume, ils sont proprement appelés aubains et non espaves. Espaves sont hommes et femmes nez dehors le royaume, de si lointains lieux que l'on n'en peut au royaume avoir connoissance de leur nativitez ; et quand ils sont demeurés au royaume, peuvent être dits espaves* ». L'auteur ajoute à propos de l'*expavefacta* que « *c'était proprement ainsi que l'on désignait les animaux effarouchés qui s'étaient éloignés de leur troupeau, et dont on ne connaissait pas le maître* », in Ch. Demangeat, *op.cit.* note ⁶ pp. 67-70).

⁸ A la manière de la distinction saussurienne entre une *linguistique interne* et une *linguistique externe*, Kelsen a tenté de formuler une *théorie pure du droit* distinguant entre une *science juridique interne* qui trouve en elle-même son propre fondement et les principes de sa compréhension - le droit étant un système clos autonome par rapport à la réalité sociale, son développement obéissant à une *dynamique interne* (thèse de formalisme) - et une *science juridique externe* qui doit tenir compte de toute une série de données *extérieures* au droit (données historiques, psychologiques, sociologiques, anthropologiques, culturelles, etc.), le droit n'étant alors, presque au même titre que la jurisprudence, qu'un reflet direct des rapports de force qui ont lieu dans la pratique et, à la limite, un simple outil au service des intérêts des dominants (thèse de l'instrumentalisme) et, ici, des *nationaux*.

⁹ On trouvera une excellente traduction juridique de cette opposition et des prémisses mêmes sur lesquelles repose l'Etat-nation dans Danièle Lochak, "Etrangers et citoyens au regard du droit", in C. Wihtol De Wenden (éd.), *La citoyenneté et les changements des structures sociale et nationale de la population française*, Edilig, Paris, 1988, pp. 74-85.

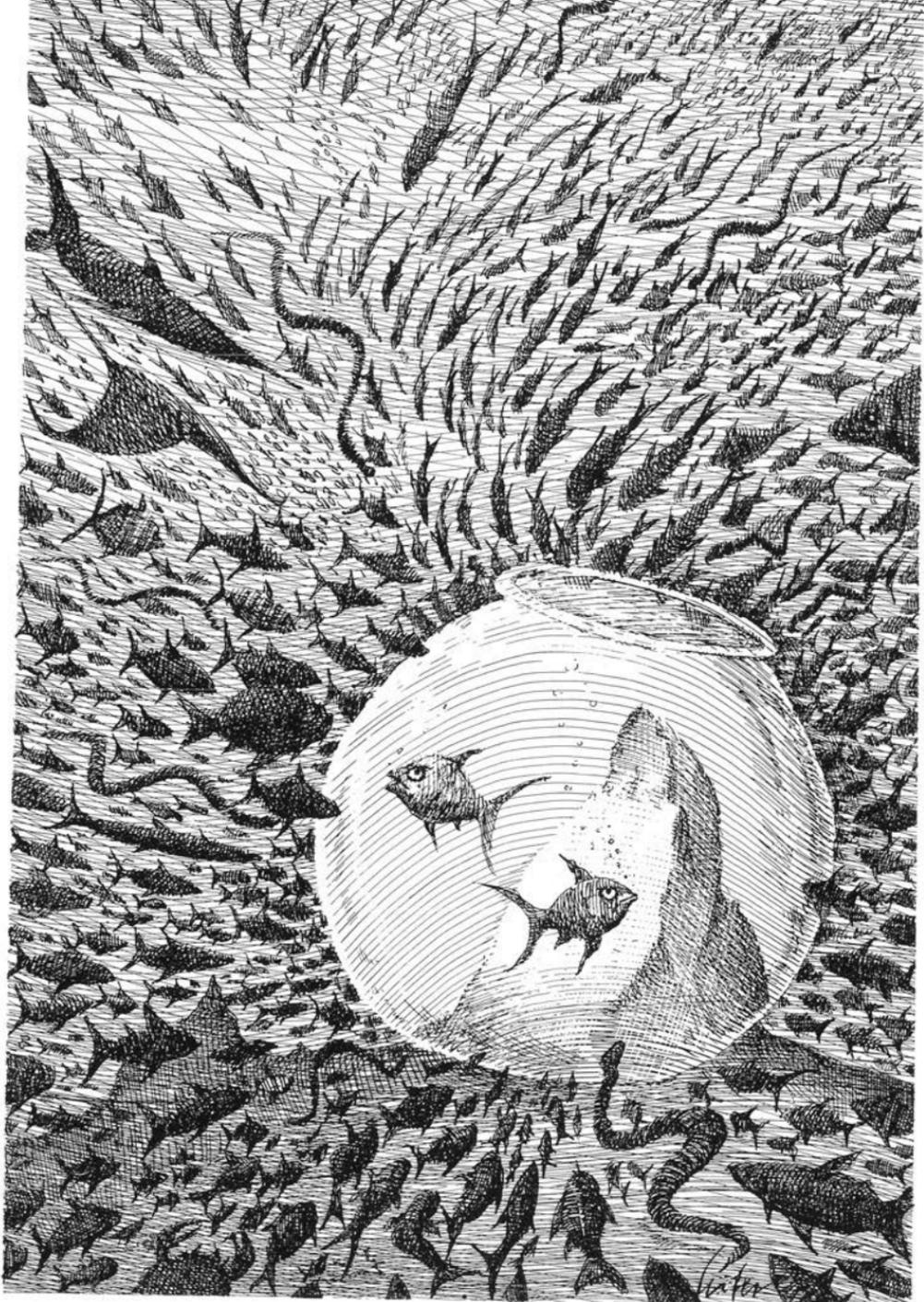
¹⁰ Cf. Emile Benveniste, *Le vocabulaire des constitutions européennes*, tome II, *Pouvoir, droit, religion*, Ed. de Minuit, Paris, 1969, pp. 14-15.

¹¹ *Idem.*

¹² Peut-il en être autrement, quand on sait que dans les luttes de classement, les individus et groupes d'individus engagent généralement ce qu'ils ont de plus cher, c'est-à-dire tout leur être social, tout ce qui définit l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes, tout l'impensé par lequel ils se constituent comme un *nous* par opposition à *eux* ou aux *autres*, et auquel ils tiennent viscéralement, charnellement, par une adhésion quasi corporelle, ce qui explique en partie le pouvoir exceptionnel de mobilisation de tout ce qui touche à l'identité (à l'identité de soi qui est aussi et presque toujours une identité collective).

DEUXIÈME PARTIE

**SCHENGEN :
UNE POLITIQUE
D'EXCLUSION**



Les autres, in Martial Leiter, *Une autre planète*, Ed. d'en-bas/Limmat Verlag, 1993, p. 28.

CHAPITRE I

UN NOUVEAU RACISME EN EUROPE

Race : le mot et la notion*

Colette GUILLAUMIN

Centre national de la Recherche scientifique, Paris.

Le terme *race* est par définition la colonne vertébrale du *racisme*, du moins en ce qui concerne le "parler" (le langage) que les êtres humains ont de leurs actions. C'est dans cette perspective que se situent les remarques qui suivent. Ce n'est pas tant la définition, au sens de pure dénotation, encore qu'elle soit importante, qui nous concerne ici, que les connotations, les variations historiques que ce mot a connues dans les décennies précédentes.

Les mots sont importants, tout le monde est d'accord. Cependant on peut parfois estimer qu'ils sont de bien moindre importance que les actes. Les phénomènes sémantiques apparaissent comme secondaires dans l'échelle de gravité des phénomènes sociaux, surtout dans un domaine chargé de violence physique, de violence matérielle, de violence mentale comme l'est le racisme. Cela est vrai, et cependant cela ne l'est pas tout à fait. Il est vrai que les mots ne sont pas des actes. Il est vrai également que les mots peuvent mentir et constituer ce qu'on dit être l'hommage de l'hypocrisie à la vertu : la censure verbale en matière de racisme

* Cet article est paru en allemand dans *Das Eigene und das Fremde : Neuer Rassismus in der alten Welt ?* Editions Junius, Hamburg, 1991.

a connu d'intenses périodes depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Si l'on considère une relation dans sa matérialité, il est vrai que les actes ne sont pas des mots. Cela n'est pas exact si l'on envisage cette relation dans son entièreté. En effet les mots et les actions ne relèvent pas d'univers distincts, indépendants l'un de l'autre : ils sont parties prenantes d'une même situation. Ce sont des actualisations, différentes certes, mais bien actualisations d'un même phénomène. Les mots, les images, les conceptions intellectuelles, politiques, sont la face mentale de relations de fait, matérielles. Le terme *race* et le racisme concernent des groupes humains dont certains sont à la merci ou dans la dépendance d'autres. Ces modes de dépendance sont de diverses sortes, et les situations de racisme sont variées : elles vont du rapport de force brutal à la domination économique, de l'exploitation à l'inégale distribution des ressources. La plupart du temps, elles sont une combinaison de ces divers éléments (et disposer du moyen de vivre ou de survivre à côté de ce qui est réduit à la disparition constitue en soi un formidable rapport de force). Vocabulaire et actes sont les deux faces d'une même relation, mots et actions sont les formes d'un même phénomène spécifique : *le racisme*.

Le deuxième point sur lequel je voudrais attirer l'attention préalablement concerne *l'idéologie*. La notion d'*idéologie* renvoie à première vue à un ensemble plus ou moins cohérent et articulé, en tous cas exprimé, de jugements, de "valeurs", et à un projet de transformation ou de gestion de la société. En ce sens, le racisme est effectivement une idéologie. Comme l'égalitarisme ou l'élitisme, le communisme ou le libéralisme, les grandes visions religieuses de la société, comme le fascisme ou le nazisme, le racisme est une idéologie : pratique sociale et forme institutionnelle et/ou étatique. Pourtant l'idéologie ne se réduit pas à un ensemble plus ou moins articulé de valeurs et de projets, mais à mon sens, elle inclut également des modes d'appréhension du monde et des orientations qui, *en deçà de l'articulé*, plongent dans des zones plus profondes de l'intellect et de la motricité. Ou, pour le dire dans d'autres termes, ces modes d'appréhension, nullement explicités, sont en partie inconscients. *A fortiori* ils ne sont pas transformés en théories articulées ou en doctrines poli-

tiques explicites. En ce sens, et particulièrement dans le cas du racisme, une idéologie est *un mode d'appréhension du monde non explicite*, en même temps qu'une impulsion vers une forme d'organisation des relations humaines. Un phénomène de nature physique aussi bien que mentale, qui paraît "spontané", ce qui n'est pas sans effet sur son analyse elle-même, où il est souvent pris pour acquis que le racisme est universel et qu'il est un mode quasi instinctif de *relation à l'autre*. Ce qui est un postulat que je ne partage pas.

Ce type de substrat complexe dont on ne peut dire ni qu'il est psychologique (car il est social en ce qu'il est transmis), ni qu'il est mental (car il est également physique et moteur), ni qu'il est inconscient (car à quelque degré il est verbalisé), n'est ni une caractéristique personnelle, ni un universel sociologique, car il est de ce moment déterminé, de cette société déterminée. Il est d'abord l'un des modes fondamentaux de notre particularité d'être social vivant à un endroit spécifique, à un moment particulier de l'histoire, ce que cet endroit et moment façonnent de plus intime à chaque acteur de cette société précise. Perception, appréhension du monde qui commencent en deçà des formalisations explicites, en deçà des jugements conscients, le plus intime d'un être humain et aussi ce qui est en lui le plus social, le plus construit. Induit, puis organisé par le formidable vecteur de la langue (les significations et dénotations) et du discours (le sens), ces éléments de saisie du monde nous sont aussi personnels (mais non pas individuels), aussi intimes que l'usage de notre corps, de nos mains, de nos jambes, nous le sont.

C'est en ce sens que les mots et la façon de les employer, leur histoire, leurs variations, leurs associés et leurs sous-entendus comme leur signification explicite, sont partie prenante des relations sociales et des phénomènes de société. Ils ne sont pas seulement "des mots", mais ils sont aussi - et sans doute d'abord - des éléments de la socialité spécifique de l'espèce humaine. Comme *outils de transmission*, non pas seulement de la connaissance, mais également de cette conception diffuse du monde qui caractérise une société ou les groupes de la société, ils façonnent la perception et l'action. Comme *unités de sens*, ils sont modules concrets des idéologies : ce qu'entend un humain du seizième

siècle occidental parlant une langue latine lorsqu'il entend, lit ou emploie le mot *race*, est très différent de ce que ce dernier signifie pour un humain occidental du milieu du vingtième siècle, quelle que soit la langue qu'il parle. Ces variations ne sont pas indépendantes des relations sociales et de leur histoire, et ne relèvent pas d'un processus autonome qui concernerait la seule dynamique du verbal. Telle est la perspective dans laquelle le terme *race* nous concerne ici.

Le sens des mots

Il n'y a pas de mot plus simple que le mot *race* ; il n'y a pas d'idée plus complexe et plus changeante que celle de l'existence de races au sein de l'espèce humaine. En ce qui concerne le terme *race* lui-même, il a à peu près le même degré de complexité reconnue que : *table, maison, route, cuillère*, ou n'importe quel objet matériel banal, c'est-à-dire une complexité nulle. Dans la quotidienneté, qu'elle soit celle du langage de la rue ou bien celle du propos politicien, chacun attribue une parfaite simplicité à ce terme et un caractère d'évidence qu'il paraît absurde de songer même à mettre en question. Pourtant, chacun s'accorde à reconnaître que *race* n'est pas un terme neutre, qu'il est en lui-même un potentiel de significations explosives, d'histoire accumulée, de visées politiques ou théoriques, bref un mot qui, quelles que soient les positions politiques ou théoriques qu'on défend ou proclame, est un concentré de sens. Et qu'il est bien autre chose que le mode de classification somatique des humains à quoi les dictionnaires nous renvoient.

Le mot

Trois remarques s'imposent à son propos. D'abord que sa *fréquence* est *variable* au cours du siècle et demi qui nous précède. En effet, son emploi peut être généralisé au point d'être pratiquement un terme d'usage quotidien, ou au contraire cet emploi peut disparaître de l'écrit comme de l'oral (ce qui semble aujourd'hui se dessiner). Ensuite, que son usage est fortement *différencié*

selon les époques, les domaines de référence ou les couches sociales qui en usent - ou au contraire s'abstiennent d'en user. Enfin, sa vie de mot, sa durée, semble arriver à son terme actuellement.

C'est bien d'un mot qu'il s'agit. Et bien qu'il ait eu un usage intensif dans les sciences au cours du siècle et demi qui nous précède, il ne s'agit cependant pas d'un concept. Le théoricien du rôle déterminant de la race dans les relations humaines, Gobineau, n'en donne pas de définition dans *l'Essai sur l'inégalité des races humaines*¹. Prudence théorique ? Probablement pas : en fait, il considère la race comme une évidence, et qui n'appelle donc aucune définition ni précision quant à l'usage du terme. C'est d'ailleurs la position populaire commune qui non seulement considère les races comme une évidence, mais comme une catégorie visible dont la mise en doute est une absurdité. Aujourd'hui-même où un grand nombre de scientifiques travaillant dans les disciplines d'étude du vivant déclarent que les *races humaines* ne sont pas une catégorie opératoire ; ils montrent ainsi *a contrario* que l'usage qui en était fait relevait d'une évidence inquestionnée, et que plus d'un siècle aura été nécessaire pour que s'amorce un travail de critique conceptuelle sur un terme admis sans examen².

En d'autres termes, ce mot n'a pas de *frontières sémantiques*. Ni dans la philosophie sociale, qui était la discipline où se plaçait lui-même Gobineau lorsqu'il a construit son hypothèse du rôle moteur des races dans l'histoire des sociétés humaines, ni dans les sciences sociales modernes où on l'a également longtemps considéré comme une évidence. Les remises en cause du rôle que pourrait jouer la race dans la détermination des conduites, sociales et individuelles, ont certes existé dès la formalisation de l'hypothèse, mais, bien qu'elles viennent d'esprits distingués et de personnalités en vue, elles sont restées marginales. Tocqueville ou Weber par exemple, ont montré quelque irritation et impatience. L'un, Tocqueville, parlant de Gobineau, lui prêtait un « *point de vue maquignon* » ; l'autre, Weber, considérait comme une pétition totalement indémontrée et surtout non raisonnée l'idée de *race vitale* développée au début du siècle par le Dr Pløtz³. Cependant, si le rôle causal de la race est, pour Tocqueville ou Weber, contesté, la notion elle-même, l'existence de races humaines,

ne l'est pas. Durant les années trente de notre siècle, les sciences humaines, anthropologie, psychologie, sociologie, ont pour partie d'entre elles pris également une position critique, et ce pour des raisons initialement politiques, la prise de pouvoir des nazis en Allemagne, dont le projet étatique était une société *raciale* les ayant jetées dans l'urgence. Il n'en reste pas moins que leur analyse consistait alors à renvoyer la notion contestée dans le champ des sciences de la nature, refusant d'en admettre l'usage dans les sciences humaines en tant que déterminant naturel des conduites individuelles ou collectives. Mais sans plus, la catégorie *race* elle-même n'était pas remise en cause.

« *Race involves the inheritance of similar physical variation by large groups of mankind, but its psychological and cultural connotations, if they exist, have not been ascertained by science.* »

ou « (...) *in the experiments which psychologists have made upon different peoples, no characteristic, inherent psychological differences which fundamentally distinguish so-called "races", have been disclosed... There is no evidence of an inborn Jewish or German or Italian mentality... The nazi theory that people must be related by blood in order to participate in the same cultural or intellectual heritage has absolutely no support from scientific findings*⁴ ».

Si l'on y regarde de près, les sciences de la nature intéressées au règne humain ont également admis cette catégorie comme une évidence, inquestionnée et inquestionnable, et elles en ont donné des définitions assez lâches et approximatives pour que le désaccord soit général entre anthropologues physiques. On sait que les classifications de races humaines ont pu aboutir à un recensement de plusieurs dizaines ; que de telles recensions se sont rangées sous des critères variés successifs ou cumulés durant le siècle (sensiblement 1860/1940) où les classifications somatiques ont proliféré. Les caractéristiques osseuses (du crâne ou du squelette), les couleurs de peau échantillonnées jusqu'à l'imperceptible nuance, la forme et la texture du poil, les groupes sanguins, les spécificités chromosomiques, les marqueurs génétiques, etc. ont tour à tour, parmi d'autres, rempli le rôle classificatoire que recherchent ceux qui posent *a priori* l'existence de *races* au sein de l'humanité. Envisagés seuls ou composés avec d'autres, ces

critères ont abouti à un grand nombre de classes, déterminant des groupes plus ou moins nombreux (et souvent très nombreux...)⁵.

Les premières de ces classifications, au milieu du XVIII^e siècle déjà, aussi restreint que soit alors le nombre de races humaines recensées, (quelques unités, de trois à cinq ou six, de Buffon à Linné, les grands initiateurs) sont hésitantes et à critères peu cernés. Mais si Linné a beaucoup hésité, est revenu sur certaines de ses propositions, c'était davantage *les frontières de l'espèce humaine* qui lui étaient problématiques que les divisions internes de la même espèce⁶. C'était d'ailleurs également la position de Rousseau qui, sensiblement à la même époque, s'interrogeait sur ce qui peut définir l'espèce humaine, et dont les lignes sur les grands simiens sont tout à fait claires à cet égard⁷.

La notion

Si *race* n'est pas un concept, c'est bien une notion, soit un ensemble de connotations, un *cluster* de significations instables mais dont néanmoins un noyau de sens reste constant. C'est en tant que notion qu'il est le vecteur de deux formes idéologiques majeures des XIX^e et XX^e siècles : racisme et nationalisme. D'une part, elle sous-tend *explicitement* l'idéologie scientifico-naturaliste des sociétés industrielles : les premières formulations théoriques du rôle causal d'un facteur "racial" dans l'histoire remontent à la charnière des XVIII^e et XIX^e siècles. Elles présentaient la confrontation des classes sociales (nobles/peuples, bourgeoisie/classe ouvrière...) comme des antagonismes de *race*⁸. D'autre part, au côté du sexe, et dans une moindre mesure de la classe sociale, la race est un élément central de la conception des rapports entre groupes humains comme rapport *naturels*, physiquement inscrits dans des particularités somatiques. Ou présumées telles, ce qui sociologiquement est exactement la même chose.

En un premier moment, il ne s'agit pas d'une construction intellectuelle : ni doctrine, ni théorie ; cette façon de voir les choses n'est pas traduite en chaîne causale ou en déterminisme explicite. Ce n'est qu'en un moment second qu'une élaboration intervient, introduisant l'idée de causalité ou de déterminisme : l'idéologie scientifico-naturaliste et raciste, elle, est le fait des clercs. Dans

les sociétés concernées, l'idéologie naturaliste et raciste dépasse largement, et précède aussi, les constructions "scientifiques" qui en sont données. Peut-être existe-t-il une confusion entre ces différentes expressions d'une même idéologie, et tient-on trop souvent la causalité, introduite par les intellectuels et les politiciens, pour une idée claire également dans la conception banale de la race. Il n'en est rien, et l'étude de l'expression verbale quotidienne non "scientifique" le montre⁹. Plus, on pense souvent que ces doctrines et théories construites par les intellectuels et les politiciens seraient l'origine et la cause des croyances populaires. Ce qui n'est pas vérifié. D'abord en ce que les croyances populaires n'incluent nullement les préoccupations d'habillage logique qui motivent les politiciens et intellectuels, et que déterminisme et causalité ne les intéressent pas. Ensuite, dans la mesure où il est vraisemblable - et logique - que le lien entre traits physiques et réalités socio-relationnelles ne soit pas sorti tout armé de la tête d'un nombre aussi important de notables de diverses disciplines, scientifiques, philosophes, politiciens, écrivains, etc. en une ou deux décennies du XIX^e siècle. Ce qu'ils ont construit présente en effet une étroite parenté avec les conceptions populaires, et leur rapport consiste davantage en une mise en scène intellectuelle et verbale tendant à ennoblir et rendre recevable des idées qui, telles qu'elles existent dans la rue, sont plus d'ordre *magique* que *scientifique*. Du moins si l'on considère que le *scientifique* est ce qui est démonté/démonstré.

Mais aujourd'hui encore, on tend à confondre absolument les deux niveaux, sans porter attention à la conception matrice populaire de la *race*. Ou même en n'en envisageant pas l'existence, attaché aux seules productions intellectuelles comme unique expression d'une forme idéologique qu'on présume transparente, logique, et sujette à controverse "scientifique". Les diverses déclarations de notables, les nombreuses démonstrations scientifiques, les argumentations brillantes qui tentent de contrer les croyances racistes, la présomption qu'il existe des races humaines et qu'elles ordonnent l'histoire, n'ont jamais pu réussir à modifier ces fameuses croyances "spontanées". On peut avoir quelque éclaircissement si on aperçoit que les uns, de leur chaire, et les autres, dans la rue, ne parlent pas exactement de la même chose. Là où les clercs,

après un long travail de distinction entre les caractères somatiques d'une part, et les traits sociaux d'autre part, ont construit d'abord, puis déconstruit ensuite une théorie de relation causale entre les deux, le premier (le somatique) étant la cause ou le déterminant du second (le social), pour ensuite établir que les uns et les autres sont indépendants et sans action l'un sur l'autre que médiatisée. Ce que, par exemple, Lévi-Strauss (à propos de petits groupes humains) ou Boas (dans les migrations des sociétés industrielles) ont établi lorsqu'ils soulignent le rôle constructeur de la culture dans les formes somatiques humaines. Le travail de relecture de Darwin l'inclut dans cette même perspective. Tous travaux, échelonnés sur un siècle, qui traitent de l'influence des formes sociales et culturelles sur les caractéristiques physiques¹⁰ ; position inversée de la présomption si généralement admise qui veut que les caractéristiques somatiques (raciales) soient l'origine et la cause de leurs spécificités sociales. Ce qui est très exactement la position du racisme doctrinal.

Mais tel n'est pas le racisme tout court, celui de la rue, qui se soucie bien peu d'habillage théorique. Il repose sur "l'évidence". Celle d'une communauté physique strictement de même nature qu'une communauté sociologique (qu'elle soit culturelle, nationale, sociale, sexuelle...). L'un et l'autre niveaux, le physique et le social, sont absolument permutables, car ils sont la même chose. L'idéologie raciste est un *syncrétisme*, et si ses avatars savants ou politiciens le transforment en chaîne causale, le concassent pour y distinguer deux niveaux, l'un somatique, l'autre symbolique, c'est en quelque sorte une activité secondaire, pas absolument nécessaire au fonctionnement de l'idéologie, qui ne lui fait sans doute pas de mal et permet de la justifier dans des propos élitistes, mais dont elle pourrait fort bien se passer ; l'illusion des intellectuels étant d'imaginer d'être eux-mêmes l'origine d'une idéologie qui les dépasse largement et dont ils se sont nourris sans même la reconnaître. Les politiciens sont plus habiles à manipuler cette réalité sur laquelle se fondent les national-populismes.

Qu'en est-il du noyau de sens de la notion de *race* ? Ce complexe sémiologique intègre des éléments de nature et de provenance hétérogènes :

1) *des traits morpho-physiologiques*, bien évidemment. C'est la première chose qui vient à l'esprit. Que les traits somatiques d'une "race" soient visibles ou qu'ils soient invisibles, ils sont supposés être présents, et bien entendu évidents. Ils sont en cela supposés propres à *discriminer* les groupes les uns des autres.

2) *des traits sociaux*. Ces caractéristiques factuelles que sont le parler d'une langue particulière, les formes économiques, la culture matérielle d'un groupe (de la nourriture aux vêtements, de la musique à l'outillage) sont, dans cette perspective, indissociables de la perception et de la désignation des groupes humains.

3) *des traits symboliques et mentaux*. Les conceptions de la vie, les pratiques politiques, les attitudes et formes culturelles et religieuses des groupes concernés en sont également partie prenante, et sans doute pèsent d'un poids égal à celui des traits physiques dans la perception de la *race*.

4) Enfin, *des traits fantasmatiques*. Les trois domaines précédents (morphologique, sociologique, symbolique) concernent des éléments présentant quelque fondement ou qui en ont du moins quelque apparence. Certains même sont factuels. Mais à côté de ces éléments "réalistes", entrent en jeu un certain nombre de présupposés, soit *imaginaires*, soit de façon plus complexe, qui interviennent comme interprétations de faits, d'événements, de pratiques, en eux-mêmes réels, mais qui sont transmués en *éléments délirants*. Cela peut aller du prêt de qualités exceptionnelles, à la limite du surhumain, aux groupes considérés, jusqu'à l'attribution de pouvoir occulte, en passant par des constructions paranoïaques extrêmement détaillées et élaborées. Les conceptions de l'histoire en termes de complot, l'obsession des sociétés secrètes, en sont des exemples¹¹.

Race et racisme

L'ensemble de ces traits est fondu en un ensemble syncrétique. Ensemble à multiples entrées. Et si jusqu'à récemment l'entrée officielle et reconnue se faisait par des critères somatiques (ou présumés tels), il en devient autrement aujourd'hui où le terme *culture* est en passe de devenir une entrée plus hono-

nable dans le même *cluster* de significations. Ces éléments n'apparaissent distincts que dans une élaboration, une *analyse*. Que cette analyse soit celle des sciences humaines ou bien qu'elle soit celle des doctrinaires politiques ou théoriciens racistes dont les pré-supposés éthiques, les projets et motivations sont divers, dans tous les cas elle *distingue* des niveaux, *sépare* des éléments. Alors que dans la banalité quotidienne, la saisie du fait, l'appréhension de la réalité sociale se fait en un seul mouvement où l'ensemble de ces niveaux est fondu en une seule instance, une seule matière, où le groupe considéré est senti comme un être unique dont les caractéristiques physiques, les mœurs, les pratiques politiques, actualisent cette unicité, selon un angle différent peut-être, mais il s'agit bien d'unicité. C'est cette saisie, en même temps physique, mentale, historique, politique, qui est nommée *race*. Et dont en tous cas le mot *race* est censé rendre compte. L'emploi d'un autre terme en place de ce dernier n'entame pas ce noyau syncrétique où toutes les caractéristiques d'un groupe apparaissent, quelles qu'elles soient, comme de *même nature* et de *même fonction*.

Race, expression et vecteur du racisme des sociétés contemporaines, en est l'un des éléments constitutifs *explicites*. Mais, de son côté, le racisme n'est pas un phénomène socio-sémantique limité à ce seul niveau, qui serait autonome : nous avons noté plus haut l'unité des différents niveaux, symbolique et concret, du racisme. Ce dernier est, en même temps que l'ensemble de *sens* que nous venons de tenter de décrire :

1) à la fois **conduite pratique** : tous les jours, dans la rue, au travail, dans les institutions, à tout moment prévisible ou imprévisible, il intervient dans les rapports sociaux. Et cela selon des modalités diverses, hostilité, agression, discrimination, ségrégation, etc. qui sont les niveaux les mieux étudiés du racisme.

2) Conduite pratique, mais également **projet politique**. Il l'est dans les discours et programmes des partis xénophobes, sexistes, racistes, élitistes, qui orientent leurs efforts et propagande vers une société de la famille, de la "pureté nationale", de l'ordre, etc.

3) Projet politique, mais également **structure juridique** de l'Etat. L'Etat nazi de 1933 à 1945, l'Etat d'*apartheid*, depuis

1947-48, ont fait du milieu du XX^e siècle le moment d'une spécificité historique. Celle d'un Etat fondé sur une définition de l'individu et du citoyen de forme racio-légale. Je précise bien : non pas une définition raciale de la personne, mais bien une définition *juridique*. Définition à *forme* raciale, mais bien définition *légale*. Et en effet, comment serait-il possible de donner une définition *raciale* autrement que par une construction arbitraire et conventionnelle ? Celle que donnent par excellence la loi et les formes juridiques, garanties de l'incontestable ? La notion de *race* devient dans ce cas totalement explicite, rigide, et ce à travers le juridique.

4) D'autre part, dans ce dernier cas, la *race* devient non seulement le fondement, mais aussi **l'horizon pratique de l'Etat**. Sous la forme de la mise en œuvre de la fabrication d'une *race pure* (la race aryenne dans le système nazi), ou sous la forme d'une coupure rigoureuse entre les groupes humains d'une société, dits *groupes raciaux* : dans l'*apartheid*, seuls existent les Blancs et les Noirs, la coupure symbolisant l'impossibilité factuelle, et doctrinale, de l'existence d'une seule race ou espèce humaine.

Aujourd'hui, obsolescence du terme *race*

Nous notions plus haut que le mot *race* semble disparaître aujourd'hui, ou plus exactement tomber en désuétude. Cette disparition revêt deux aspects, à première vue contradictoires, car elle découle d'un *excès* et d'un *manque* en même temps.

Qu'en est-il de l'excès ? Il y a incontestablement aujourd'hui un *élargissement* du champ d'application du mot. Et ceci depuis les années soixante. Beaucoup (militants, scientifiques, journalistes...) s'en irritent. *Race* en vient à désigner des groupes de personnes dont le dénominateur commun n'est nullement une caractéristique physique, un trait somatique quelconque, mais bien plutôt un trait social parfaitement connu pour tel. Ce peut être une opinion politique, un métier, des habitudes de vie ou des pratiques sociales, etc. Bref, des qualificatifs sociaux, historiques, conjoncturels, dont la seule cohérence est d'exprimer un regroupement d'individus par un critère quelconque. On pourra parler ainsi de *race de gendarmes*, ou de *race de souteneurs* ;

l'actuel président de la République française a pu mentionner dans un meeting en 1981 une *race de collaborateurs*, faisant allusion à l'une des plus profondes divisions politiques des Français durant l'occupation nazie. C'est là un usage métaphorique qui repose sur la présomption d'une unité quasi-organique (mais non somatique) entre les individus qui composent un groupe social. Les exemples cités ici (gendarmes, souteneurs, ou collaborateurs) portent sur des ensembles nettement péjorés dans l'appréciation sociale courante, ce qui pourrait laisser penser que telle est la règle. Ce n'est pas le cas, la métaphore pouvant porter sur des groupes très estimés également.

Mais, plus encore, l'emploi métaphorique de *race* s'est étendu, au-delà du règne humain, à des *ensembles d'objets*. On a pu entendre dans des campagnes publicitaires, campagnes qui entérinent et relaient l'usage de la rue, de *nouvelle race de magasins* ou de la *race des petites cylindrées*, ou encore de *grande race de bière*. Il s'agit alors de pure catégorie de classement, hors vivant, et, semble-t-il, sans plus aucun rapport avec la dénotation du terme *race*. Sauf si ce n'est celui d'une simple classe.

Et qu'en est-il du manque ? Dans le même temps, sensiblement, où le terme était métaphorisé dans l'usage banal, les sciences naturelles de l'homme évoluent vers l'*abandon* du terme en ce qui concerne l'espèce humaine. Les deux dernières décennies sont à cet égard spectaculaires. Ce terme, pomme de terre brûlante des sciences de l'homme, qu'elles soient naturelles ou sociales, ce sont les sciences naturelles qui, peu à peu, en avaient reçu la charge exclusive. En effet, les sciences sociales, dans un processus difficile, en abandonnaient la propriété à l'anthropologie physique et aux différentes disciplines de la biologie. Ou du moins tentaient de le faire. De façon hésitante d'abord, les sciences sociales avaient entrepris la critique de sa pertinence dans leur champ propre, sans aller cependant jusqu'à remettre en cause la catégorie raciale elle-même. Elles ont tenté de dissocier dans son emploi une couche légitime, qui serait celle de la désignation des *traits physiques héréditaires* des différents groupes humains, d'une couche illégitime qui aurait été celle de l'*hérédité génétique des traits sociaux et symboliques* de ces mêmes groupes. Cette hésitation est sensible dans les textes des associations pro-

fessionnelles qui s'élevaient contre l'usage de cette notion à des fins politiques, et spécifiquement contre l'usage nazi. Et ce n'est que progressivement qu'elles ont abandonné tout emploi du terme, au reste dans une démarche plus pragmatique que théorique, au contraire des sciences humaines naturelles. Ce débat a été largement facilité et orchestré par l'UNESCO dès les années de l'après-guerre ; les successives *Déclarations sur la race...* de cette organisation, échelonnées sur une trentaine d'années (1950/80) suivent de près ce processus¹².

Les sciences naturelles se sont donc peu à peu retrouvées exclusives propriétaires d'une catégorie que, à leur tour, elles vont abandonner. L'anthropologie physique aujourd'hui récuse son utilité, et même sa pertinence. En 1972, dans sa *Leçon inaugurale* au Collège de France, Jacques Ruffié précisait : « *Le terme race est, pour l'humanité présente, dépourvu de signification* ». Il n'était pas le premier à le dire, mais la chaire d'anthropologie physique du Collège de France assurait à cette position un retentissement particulier. Deniker, l'un des plus grands raciologues de l'époque où la pensée raciale était peu contestée, identifiait, dans la *Grande Encyclopédie* du début de notre siècle (sans date, mais probablement 1900), 29 races humaines. Si la *Grande Encyclopédie Soviétique*, dans sa traduction anglaise, ne comporte pas d'entrée *Race*, l'*Encyclopedia Britannica* de 1929 inventorie les races humaines selon des classifications composites dont les principales sont morphologiques ; celle de 1984 retient des critères géographiques, renouant en cela avec les grands classificateurs du XVIII^e siècle, mais aujourd'hui, la *New Encyclopedia Britannica*, édition de 1989, abandonne toute perspective classificatoire : l'entrée *Race* a désormais disparu. Plus significativement encore en ce qui concerne la culture populaire, l'édition, de 1989 également, du *Petit Larousse* précise : « (...) *les progrès de la génétique conduisent aujourd'hui à rejeter toute tentative de classification raciale* ». La situation est donc la suivante : dans les sciences de la nature, un abandon d'usage, et dans l'emploi banal quotidien, une extension métaphorique du terme.

Cependant, l'abandon du mot est vraisemblablement un effet de surface. Car la forme idéologique, le racisme, qui implique, présume, que tout groupe social et historique humain, toute forme

psychologique et/ou symbolique développée dans et par ces groupes est l'expression d'une nature somatique stable, définitive et fermée sur elle-même, persiste. Or cette idéologie ne semble pas, elle, disparaître, ou être engagée dans un processus de transformation profonde. Dans cet ensemble syncrétique que nous avons tenté de décrire, il est possible d'entrer par un autre terme que le terme *race*, si celui-ci tombe en désuétude, que ce soit par censure, par décision politique ou quelque autre raison. Le mot *culture* pourrait être actuellement cet autre terme.

Notes

¹ Arthur de Gobineau, *Essai sur l'inégalité des races humaines*, Paris, 1853-1855 (2 tomes).

² La récusation de l'usage, puis finalement de la catégorie *race* elle-même, dans son dernier refuge, les sciences naturelles de l'homme, doit beaucoup à Hiernaux dans sa critique initiée dès 1956. Elle doit, pour le retentissement médiatique en langue française, à Ruffié et Jacquard.

- Voir Jean Hiernaux, *Analyse de la variation des caractéristiques physiques humaines en une région de l'Afrique centrale : Ruanda-Urundi et Kivu*, Musée royal de l'Afrique centrale, Tervuren, 1956.

- Jean Hiernaux, "Généralités", chapitre introducteur de *La diversité biologique humaine*, J. Hierneaux éd., Masson et Presses de l'Université de Montréal, 1980.

- Jacques Ruffié, *Leçon inaugurale*, (Chaire d'Anthropologie Physique), Collège de France, Paris, 1972.

Jacques Ruffié, *De la biologie à la culture*, Flammarion, Paris, 1976.

- Albert Jacquard, *Génétique des populations humaines*, Paris, 1972, (et de nombreux articles et livres de vulgarisation).

³ Alexis de Tocqueville, *Correspondance*.

Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* (commentaire à un exposé du Dr Plöetz, *Les notions de race et de société*, 1910, pp.456-462), Tübingen, 1924. Léon Poliakov en a donné une traduction en français dans Colette Guillaumin et Léon Poliakov, "Max Weber et les théories bio-raciales du XX^e siècle", in *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. LVI, 1974.

⁴ « *La race suppose l'héritage de traits physiques similaires par de grands groupes humains, mais les connotations psychologiques et culturelles, à supposer qu'elles existent, n'ont pas été certifiées par la science* ».

« (...) *au cours des expériences que les psychologues ont faites sur différentes personnes, aucune caractéristique, aucune différence psychologique pouvant distinguer une race d'une autre n'a pu être révélée... Il n'est pas prouvé qu'il existe une mentalité innée juive ou allemande ou italienne... La théorie nazie selon*

laquelle les êtres humains doivent être liés par le sang pour participer au même héritage culturel ou intellectuel ne trouve aucune justification dans des expériences scientifiques. » (Traduction du CETIM).

Le premier extrait vient d'une *Déclaration* (1938) de l'American Anthropological Association, le second d'une déclaration, en 1938 également, de l'Association américaine des psychologues.

⁵ La classification de Geoffroy Saint Hilaire (1860) en distingue douze. Celle de T. Huxley (1870) en compte quatorze. Celle de F. Müller et E. Hæckel (1879) en inventorie trente-six. Celle de J. Deniker dont il est fait mention plus loin dans cet article, vingt-neuf.

⁶ Linné, *Systema Naturae*, 1^{ère} édition, Leyde, 1735. Complète en 1759.

Buffon, *Histoire naturelle, générale et particulière*, Paris, 1749-1788.

⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Paris, 1754.

⁸ C'est certainement le point de vue ultime de Gobineau. Mais les historiens qui le précédent développent cette conception de rapports sociaux :

- Augustin Thierry, *L'histoire de la conquête de l'Angleterre par les Normands...*, Paris, 1825.

- François Guizot, *Essais sur l'Histoire de France*, Paris, 1823.

- Déjà les textes posthumes de Boulainvilliers, *Histoire de l'ancien gouvernement de France*, 1727, et *Essai sur la noblesse*, 1732.

⁹ Cf. une analyse du langage d'un grand quotidien populaire dans Colette Guillaumin, *L'idéologie raciste, Genèse et langage actuel*, Mouton, Paris, 1972.

¹⁰ Claude Lévi-Strauss, *Le regard éloigné*, Plon, Paris, 1983 (spécialement la partie intitulée "L'Inné et l'Acquis"). Le travail de relecture de Darwin par Patrick Tort est synthétisé dans "Introduction à l'anthropologie darwinienne", Entretien avec Georges Guille-Escuret, in *L'Homme*, N° 105, XXVIII, 1, 1988.

¹¹ L'antisémitisme prend cette forme de façon systématique. Les *Protocoles des Sages de Sion*, aux multiples éditions durant notre siècle, sont l'exemple type de ces constructions fantasmatiques. Cf. Léon Polikov, *La causalité diabolique. Essai sur l'origine des persécutions*, Calmann-Lévy, Paris, 1980. Norman Cohn, *The Pursuit of Millenium*, 1957, *Warrant for Genocide*, 1967.

¹² *Déclaration sur la race et les préjugés raciaux* (édition - cumulative - de la vingtième session de la Conférence Générale), UNESCO, Paris, 1979.

La politique des trois cercles, un enjeu de... civilisation¹

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

Université de Genève.

Le laboratoire de Schengen et le modèle des trois cercles

Le contexte

Le modèle des trois cercles ne ressemble pas du tout au *divertimento*² un jour du 700^e anniversaire de la Confédération, où on imaginait la Suisse distribuer un passeport à croix blanche à tous les étrangers présents sur son sol... Il fait plutôt partie de l'arsenal (pensée, instruments, méthodes) du laboratoire d'essai de Schengen³. Dans certaines réunions européennes de police, il a été proposé par des fonctionnaires suisses de police comme une innovation applicable dans d'autres pays. A l'image des systèmes de récoltes d'empreintes digitales pour les requérants d'asile proposés par A. Koller, Conseiller fédéral, dans une réunion européenne de police en Espagne, des prouesses bureaucratiques et policières portent le label suisse de qualité. Relayeraient-elles les *Swatch* et autres innovations de l'industrie suisse confrontée aux pressions de la concurrence internationale? En matière de cercles,

l'originalité fait malheureusement défaut. Des variantes du modèle circulent déjà dans des projets de politique migratoire en Europe. On peut donc imaginer que l'invention a quelque peine à être vendue sur le marché des idéologies du *soft-apartheid* européen. Avec une touche de modernité, et par le détour de l'Europe, le modèle s'adresserait peut-être aussi à la population suisse rétive aux changements impliqués par l'intégration européenne. Après que les autorités lui eurent présenté pendant près d'un siècle les Espagnols et les Italiens comme des *étrangers*, elles lui expliquent aujourd'hui qu'ils sont des Européens comme nous et que, depuis peu, une nouvelle division du monde existe. Avec de nouveaux étrangers : tous les non-Européens.

Le modèle des trois cercles fait partie d'une stratégie générale du Conseil fédéral et de certains de ses Départements (Département fédéral de justice et police, Département fédéral de l'économie, OFIAMT) concernant en priorité la politique d'immigration et la politique d'asile, mais aussi la politique de coopération (projets de développement à l'Est et au Sud). Il est un des instruments d'intégration à l'espace Schengen, malgré le vote négatif des Suisses sur l'adhésion à l'EEE (6 décembre 1992, *ndled.*). En matière de politique à l'égard des étrangers, « (...) *il s'agit de maintenir la politique de limitation et notamment de limiter strictement l'admission de ressortissants d'Etats non membres de l'EEE* », déclare, dans le cadre de ce débat, une Commission d'experts⁴. Comment ? En appliquant les principes de libre circulation en vigueur et en préparation dans la CE pour les travailleurs *européens* (CE, AELE) et en fermant les frontières aux travailleurs immigrants et aux requérants d'asile non communautaires. Pour l'économie suisse, l'immigration est un fait structurel depuis le début du siècle⁵. Le modèle concerne la situation juridique des travailleurs déjà en Suisse et le sort de futurs immigrants et requérants d'asile venant en Suisse.

La diffusion du modèle intervient à un moment où les fortes tendances migratoires ne sont plus encouragées par les demandes des marchés du travail européen et suisse presque tariés dès 1973. Cependant, des besoins spécifiques de l'économie suisse existent (besoins de main-d'œuvre très qualifiée et non qualifiée). Il faut donc compter avec les exigences contradictoires et les luttes d'intérêts

entre divers secteurs de l'économie suisse. Au-delà des besoins économiques de la Suisse, il faut aussi compter avec les disparités économiques et politiques entre *les pays riches* et *les pays pauvres*, et leurs conséquences : survie, insécurité croissante, fuite, dans les pays d'origine, et baisse et vieillissement de la population en Europe⁶.

Le modèle des trois cercles apparaît à un moment où, pour résoudre un colossal problème de société de dimension planétaire, les autorités des divers pays européens alignent des mesures de police qui stimulent les réactions nationalistes et xénophobes, réactions en chaîne et en cercle fermé où l'équilibre est instable. En effet, on peut craindre que la répression, intervenant comme attitude réactionnelle et mécanique de repli, encourage les violences racistes et engendre la culpabilité, toujours mauvaise conseillère.

Le propos

Il n'est pas dans mon propos de discuter ici de l'utilité⁷ ou de l'efficacité économique du modèle⁸, qui renvoie à une autre illusion d'efficacité⁹, ni de décrire les effets du modèle sur les différentes catégories de travailleurs¹⁰, parmi lesquels, si l'on tient compte d'une pratique historique, certains devraient bénéficier du droit à l'immigration, mais sont exclus par le modèle¹¹. Un point m'intéresse en particulier : bien que le pragmatisme soit postulé¹² et qu'on s'appuie sur un outil "scientifique", le modèle ne peut aucunement être mis en œuvre. Il est souple¹³, mais il ne marche pas. Malgré une apparence de modernité technique, le modèle n'est pas efficace. Même adapté, il n'intègre pas assez la réalité complexe suisse et mondiale pour être efficace. Sous une apparence de technicité, d'efficacité, c'est autre chose que l'efficacité qui est visé. Le modèle a une autre fonction. Cela m'amène à une autre question.

D'un point de vue philosophique, je m'intéresse en priorité à la construction et à la circulation de la pensée de l'Etat (usage des mots, des concepts, du langage) à l'œuvre à propos d'une valeur - ici, la libre circulation des personnes - et à ses enjeux et finalités. Dans le modèle des trois cercles - comme dans le labo-

ratoire Schengen - on assiste à la construction physique et mentale de nouvelles frontières entre les Suisses et des étrangers provenant de divers endroits de la planète, en priorité du *Sud*. Les nouvelles frontières sont imposées, dans les têtes et dans la vie politique et quotidienne, par la pensée et par l'action politique, administrative, bureaucratique et policière.

Remarque importante. Ce qui se présente comme l'invention du modèle des trois cercles n'est pas une invention gratuite et aléatoire. Il s'agit d'un modèle fabriqué pour décrire une nouvelle ordonnance du marché du travail en continuité avec l'ancienne. On assiste à une nouvelle étape dans la construction d'une idéologie, fondée sur la division économique et politique du monde, actuelle et prospective (qui est inclus, qui est exclu par le modèle ? quel en est le sens ?), qui est aussi un instrument de la pratique bureaucratique (administrative et policière) pour ancrer matériellement une pensée d'*apartheid* (séparation). Il s'agit d'identifier les nouveautés qui interviennent dans cette étape. Et pour cela, distinguer ce qui est présenté comme "invention"... de ce qui caractérise une invention réelle. Il s'agit donc de décrire la nouvelle invention qui se cache derrière celle qui nous est présentée (différence culturelle et de civilisation).

La philosophie du modèle des trois cercles s'intègre dans la philosophie d'*apartheid*¹⁴ du laboratoire d'essai de Schengen pour fixer les règles d'une société duale à l'échelle planétaire. Elle se traduit dans les réorientations et les plus récentes mesures des divers pays européens en matière de politiques de naturalisation, d'immigration et d'asile, de sécurité, et de coopération au développement¹⁵. Une telle vision met en cause des rapports d'égalité entre des êtres et des groupes humains. Elle nous oblige à formuler des questions de philosophie et d'éthique politiques.

Une réflexion critique qui vise à rompre une vision dominante des rapports sociaux entre les nationaux et les étrangers d'où qu'ils viennent, présentée comme la vision de tous, implique la dé-construction des catégories d'une pensée et d'une action, que cette vision provienne des milieux politique, administratif ou scientifique. Il s'agit d'en mesurer les enjeux et les conséquences pour la vie en commun.

Je pars de trois hypothèses pour entreprendre mon analyse :

1) Le modèle des trois cercles, tout en se présentant avec une fin pragmatique, continue à instaurer une vision du monde de séparation entre des êtres et des groupes humains. En ce sens-là, il n'est pas nouveau dans la politique d'immigration suisse.

2) Le modèle des trois cercles est une des formes d'expression d'une pensée raciste à l'égard des étrangers, qui met en scène une division des êtres et des groupes humains considérés comme inégaux (parce qu'étrangers) et surtout qui les désigne comme particuliers, comme essentiellement différents, au nom d'une culture. Le mot *culture* prend le relais de celui de *race*.

3) Une nouveauté intervient dans le discours d'exclusion sur les étrangers. La hiérarchisation basée sur la différence culturelle creuse un nouveau fossé : la séparation entre *civilisations* pour la survie de la planète. La nouvelle articulation entre culture et civilisation prend le détour de la nature pour exclure, en naturalisant non plus seulement des êtres humains ou des groupes sociaux, mais des *civilisations* auxquelles appartiennent des millions d'êtres humains.

Trois enjeux de taille non débattus

Pour autant que l'on s'aventure au-delà d'une vision étroitement policière, plusieurs enjeux se dessinent en arrière-fond du modèle des trois cercles. Aujourd'hui, dès que l'on aborde la question de la mobilité des populations, on ne peut éviter de s'interroger sur les choix du devenir de l'humanité et de la planète. C'est l'enjeu le plus important et pourtant insuffisamment débattu¹⁶. Un paragraphe du rapport du Conseil fédéral le signale clairement (voir encart p. 333). Implicitement, pour que le *Nord* puisse continuer à produire, à consommer, à vivre comme il le fait aujourd'hui, le *Sud* doit être exclu du mode de vie, de la civilisation du *Nord*. Une nouvelle frontière de survie entre des civilisés protégés par un cordon sanitaire et des nouveaux barbares est dessinée à l'aide d'arguments... écologiques. La nature intervient pour "raciser", mais d'une autre manière que dans les théories racistes du XIX^e siècle. Le modèle contient un non-dit de taille : jusqu'à quand le Nord pourra-t-il vivre une vie séparée et même

imaginer la vivre ? Les angoisses perceptibles nous disent que le doute s'est glissé dans le cœur des habitants... Quelles sont les limites du montage de séparation réelle et imaginaire ? Quand l'imaginaire collectif met en scène une séparation, que veut-on séparer et pourquoi ? Qu'est-ce qui se cache derrière le mur artificiel construit dans les têtes et ancré par la pratique administrative et policière et certains discours politiques ?

Tenter de répondre à ces questions amène à établir un autre constat. Le modèle des trois cercles est une mise à jour de l'ancienne séparation entre pays proches et éloignés, de la logique des permis de séjour (A, B, C, en Suisse). Elle est aussi une autre facette de la résurgence de pratiques (pensées, discours, actes) postulant une homogénéité mythique originelle des sociétés et remettant en cause leur multiculturalité. En d'autres termes, parallèlement à la fabrication du modèle des trois cercles, on assiste aujourd'hui à une remise en cause politique et aussi scientifique (ou qui se présente comme telle) du fait indéniable que les sociétés européennes ont toujours été et sont multiculturelles à des degrés divers¹⁷. Comme si l'on voulait effacer de ces sociétés leur être historico-social pour les figer dans une essence mythique. Leur faire oublier qu'en fait elles ont toujours été, elles sont, multiculturelles. Leur faire oublier les apports historiques successifs, les contacts entre sociétés et à l'intérieur des sociétés¹⁸. Une telle remise en cause exprimée en termes de division du monde et de *chances et risques d'une société multiculturelle*, qui est en fait un nouveau visage du racisme comme nous le verrons, intervient au nom de la différence¹⁹ culturelle, religieuse ou ethnique qui représenterait un risque que nos sociétés ne peuvent et ne doivent pas assumer. On assiste donc à une tendance convergente entre des travaux de certaines sphères de la recherche sur l'immigration²⁰ et des discours et des pratiques politiques et administratives. C'est le deuxième enjeu.

Vu son lien (une autre face de la pratique) à des décisions impliquant des actions d'exclusion, le statut du langage, de la pensée, acquiert une importance particulière lorsqu'ils sont repris par des institutions officielles, qu'elles soient politiques, administratives ou/et scientifiques. Repérer la convergence du débat sur le modèle des trois cercles et sur la société multiculturelle est

d'autant plus important, que ses données et ses enjeux ne sont pas bien connus, pas assez débattus, tant dans les milieux officiels que dans les milieux syndicaux²¹, par exemple, exception faite pour certains milieux d'Eglise²², certains groupes politiques minoritaires²³ et certains milieux de la recherche²⁴.

L'*impensé* et le *silence* sont des attitudes dominantes. Pouvons-nous continuer à les expliquer par des intérêts perçus comme divergents entre les nationaux et les étrangers ; ou par un certain contexte²⁵, non tant d'un Etat policier fort qui n'existerait pas en Suisse²⁶, que d'une « *confusion entre autorité publique et société publique* », de la prégnance d'une idéologie et d'une culture bureaucratique et policière dans une société soucieuse d'équilibre et de cohésion, ou encore pour des motifs plus profonds²⁷ ? Il serait opportun de se demander si de nouvelles raisons n'interviennent pas dans l'absence d'un débat collectif à propos d'un enjeu aussi important. Cela nous amènerait certainement à ré-évaluer le rapport Etat-société dans une Suisse prise dans les transformations européennes et mondiales. En ce sens, les changements dans le traitement réservé aux étrangers est un révélateur des nouveaux enjeux de société.

Le troisième enjeu concerne la fabrication, le statut et les conditions d'usage d'un outil - dans ce cas un modèle - pour résoudre de nouveaux problèmes (intégration EEE)²⁸. Il pose la question de la responsabilité collective quant à un outil. Max Weber a bien montré que la bureaucratisation de la société amène à l'impersonnalisation des rapports sociaux²⁹. Dans une telle perspective, il est significatif qu'un outil soit produit par des sphères bureaucratiques (administratives et policières en l'occurrence), avalisé directement par les autorités politiques exécutives du plus haut niveau, tout en étant accepté par les partisans d'une intégration économique européenne, mais sans débat dans de larges secteurs de la société civile. Ce cas de figure est particulièrement en usage pour les étrangers et dans les mesures de police³⁰, mais pas seulement. Il faudrait élargir l'analyse de textes concernant les étrangers à des textes concernant d'autres groupes sociaux démunis en Suisse, qui souffrent le plus d'inégalités (chômeurs, vieux, femmes, etc.). C'est un des moyens de la violence d'Etat³¹. En clair, l'usage de l'outil, bien qu'il concerne en premier chef les étrangers,

concerne aussi ceux qui sont officiellement membres de l'Etat-nation. L'existence, l'usage et les finalités d'un outil concernent la vie en commun de tous dans nos sociétés.

Présentation et analyse du modèle des trois cercles

Rappelons brièvement dans quel cadre général s'insère le modèle des trois cercles. Le Conseil fédéral a réaffirmé récemment sa volonté de poursuivre à long terme sa politique à l'égard des étrangers, sans en modifier les principes. Définie à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle alors que s'institutionnalise et s'internationalise l'Etat en Suisse, la politique d'immigration connaîtra de nouveaux développements en 1931 et 1964³². Dans le document de 1991 du Conseil fédéral présentant le modèle des trois cercles, les buts généraux sont réaffirmés³³ avec deux changements : 1. l'intégration à l'Europe ; 2. une hiérarchisation plus prononcée entre les pays du deuxième et du troisième cercle pour le droit à l'immigration.

Citons aussi des éléments de conjoncture pouvant intervenir dans l'application du modèle. Il faut compter avec le non à l'EEE qui pose des problèmes, notamment au niveau de l'abandon du statut de saisonnier pour les travailleurs *européens*, avec la motion Simmen qui charge le Conseil fédéral d'élaborer une nouvelle loi sur l'immigration et avec la motion Weber (93.3120) qui charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet de révision de la loi sur l'asile. Il faut compter aussi avec les mesures prévues et prises en matière d'asile en Suisse³⁴ et sur le plan international³⁵ et qui se déplacent, comme l'énonce le titre du rapport définitif sur le terrain de la sécurité³⁶.

Le modèle des trois cercles est présenté en 1991 dans un rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés et particulièrement dans le troisième chapitre concernant les objectifs et mesures, ainsi que les principes de la nouvelle politique suisse à l'égard des étrangers.

« d. Ces raisons ont conduit à l'élaboration d'un modèle des trois cercles :

- Dans le **cercle intérieur** (libre circulation), qui ne comprend que les Etats de la CE et de l'AELE, les limitations actuelles en matière de politique à l'égard des étrangers et de marché du travail qui touchent la libre circulation des personnes sont progressivement abolies.

- Le **cercle médian** (recrutement restreint) comprend les pays qui ne font partie ni de la CE, ni de l'AELE et qui ne font donc pas partie du cercle intérieur ; néanmoins, nous souhaitons y recruter de la main-d'œuvre dans le cadre d'une politique restrictive. Dans l'optique actuelle, les Etats-Unis et le Canada font notamment partie de ces pays. Dans les années à venir, il sera possible d'admettre d'autres Etats (d'Europe centrale et d'Europe de l'Est essentiellement) dans le cercle médian. Il conviendra de faciliter l'admission de main-d'œuvre particulièrement qualifiée provenant de ce dernier cercle. Il devra être possible de procéder à des simplifications d'ordre administratif, d'améliorer le statut juridique, d'aider au perfectionnement professionnel et à l'intégration des intéressés. Toutefois, il faudra poursuivre par principe la politique restrictive qui a été la nôtre jusqu'à présent.

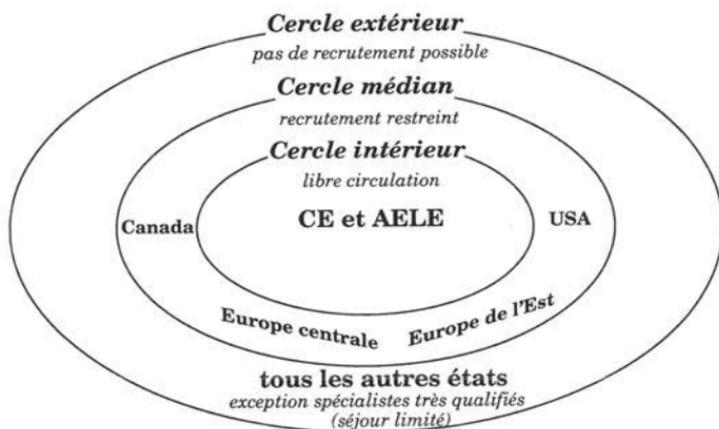
- Le **cercle extérieur** (pas de recrutement mais possibilité de faire des exceptions) englobe tous les autres Etats. Les ressortissants de ces derniers ne recevront d'autorisation de séjour et de travail que dans les cas exceptionnels. Il sera toutefois possible d'assouplir au besoin cette pratique dans le cas de spécialistes très qualifiés désirant effectuer un séjour de plusieurs années mais de durée limitée dans notre pays tout en évitant de favoriser la fuite des cerveaux ».

Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés* du 15 mai 1991, Berne, pp. 12-13.

En résumé (voir encart), le modèle des *trois cercles* décrit les conditions d'accès à la libre circulation, sélectives et hiérarchisées en fonction des besoins économiques et des choix politiques de la Suisse³⁷. Elle construit sur du réel un imaginaire de la division économique et politique du monde (par exemple, l'Algérie est-elle plus éloignée que les USA ?) Les travailleurs immigrants et les réfugiés, ainsi que leur pays d'origine, sont de fait classés en trois cercles géographiques et spatiaux (Europe, Est, Sud) et en hiérarchisant ces zones à partir d'une certaine représentation de l'éloignement qui recoupe en fait des divisions économiques et politiques³⁸.

Modèle des trois cercles pour la politique à l'égard des étrangers.

Conseil fédéral, 15 mai 1991, Berne.



Un modèle qui se présente comme efficace et... qui ne marche pas

Sur le terrain scientifique, il y a une grande variété de modèles. Un modèle a normalement pour principe d'être une représentation simplifiée de relations et de fonctions unissant les unités d'un système. A titre d'exemple, on peut citer dans l'anthropologie structurale, le modèle que Claude Lévy-Strauss a mis au

point pour décrire le système de parenté et des mythes. Par ailleurs, un modèle est un outil de recherche précieux, entre la théorie élaborée et les faits bruts, qui sert à la construction du savoir. C'est un outil d'observation, de calcul, de prévision, d'intervention sociale. Ce mot peut être aussi compris de manière plus simple en terme de maquette, patron, etc. Dans les deux sens, il se veut donc opératoire. Au-delà de questions³⁹ générales, voyons quels sont le statut, le rôle, la fonction d'un modèle dont la finalité n'est pas la connaissance, mais le contrôle et la gestion de populations étrangères, et en premier lieu sous l'angle du marché du travail.

Premier constat quant au statut du modèle. Le modèle est un scénario de gestion de relations entre des éléments d'un système présenté comme global. Il se présente comme pouvant prendre en compte et contrôler la totalité des faits de migrations, tant dans leur quantité, leur provenance que dans leurs qualités. Il est censé remplir une fonction précise et limitée : réguler la force de travail non nationale. Le choix de l'usage d'un modèle donne à une pratique de contrôle et de gestion une apparence de scientificité, de technicité, de prise en compte de la globalité du réel. Si une telle représentation vise à conjurer la peur de la menace que représente un monde extérieur d'où proviennent les migrations et à satisfaire un besoin de sécurité, elle est réductrice par rapport à la réalité, même circonscrite à la Suisse. En effet, la mobilité planétaire des populations peut-elle se réduire à une gestion de forces de travail par des forces bureaucratiques et policières⁴⁰ ?

Deuxième constat quant à l'efficacité du modèle. Est-il efficace d'envisager la mobilité des populations uniquement sous l'angle économique, sans considérer ce phénomène de la vie humaine plus globalement (facteurs économiques, politiques, culturels, physiques, démographiques, d'espace, de temps, écologiques, etc.) ? Les êtres humains ne seraient-ils que des outils de travail ? Les êtres humains ne vivraient-ils, ne se déplaceraient-ils que pour travailler ? Les êtres humains n'ont-ils pas de rapport à la nature ?

Même si l'on accepte de se situer au niveau strictement économique, on doit constater qu'il s'agit d'un modèle très simplifié pour ne pas dire simpliste. Il ne prend pas en compte les diverses

fonctions économiques. Sa souplesse ne le fait pas échapper à la vision aller-retour de la mobilité des populations. Comme l'ont souligné des chercheurs qui se soucient de prospective en économie des migrations, les nouveaux emplois en Europe et les besoins d'immigrants dépendent de l'évolution économique globale de l'Europe prise dans les nouvelles règles du jeu de la transnationalisation de l'économie mondiale (nouveau système technique et incidences sur le marché de l'emploi, migration du capital productif, etc.). Ils ont montré que dans ce cadre, l'immigration exerçait plusieurs fonctions économiques : régulation du marché du travail pour cycles longs, courts, saisonniers, une pression à la baisse des salaires, une contribution au financement des systèmes de sécurité sociale (fonds de retraite)⁴¹.

En nous situant toujours au niveau économique, un autre exemple nous est fourni par la manière de concevoir le mouvement de circulation de la main-d'œuvre. Dans le modèle des trois cercles, la mobilité des populations est représentée et administrée selon une perspective aller-retour simple⁴², avec une hiérarchie dans le séjour qui va d'une sécurité de séjour durable jamais acquise définitivement et un séjour provisoire⁴³, alors que la réalité nous montre que le phénomène de la circulation des personnes et de l'installation est beaucoup plus complexe⁴⁴. Depuis les années 80, on assiste en Europe et en Suisse à une augmentation relative d'une immigration originaire de la zone non EEE, pour divers motifs, dont des motifs d'asile. Ce phénomène est appréhendé dans une grille de concepts et dans un cadre juridico-administratif créé pour "accueillir" l'immigration (de travail et d'asile) plus ancienne et traditionnelle (européenne). L'écart entre le mode de pensée présent dans le modèle des trois cercles et la complexité des réalités sociales mondiales actuelles est visible dans une volontaire ignorance de certains phénomènes sociaux internationaux⁴⁵. Pour considérer l'immigration, le modèle des trois cercles s'inspire d'une logique binaire et figée qui est dépassée.

En conclusion et en nous situant dans la perspective des auteurs du modèle (L'OFIAMT et le Conseil fédéral), on peut se demander si, pour faire face aux migrations actuelles et futures, un tel modèle est utile et adéquat. Tant l'observation de ce qui se passe à partir

des informations fournies par diverses sources (médias, recherches, etc.) que les recherches actuelles sur les migrations montrent que les phénomènes sont complexes. Il faudrait donc adopter des outils d'intervention qui intègrent des notions comme celle de durée, d'espace, de complexité, d'imprécision, d'incertitude, de désordre dans le marché du travail et du monde, plutôt que de donner des représentations des êtres sociaux en relation au marché du travail, mais aussi à la nature et de promouvoir des gestes d'intervention comme des vérités a-historiques, limitées dans l'espace du Nord, simples, figées, mécaniques et immuables.

Le modèle des trois cercles n'est pas un outil pour penser le multiple (même limité au marché du travail). On est donc amené à se poser de nouvelles questions. Un tel modèle est-il nécessaire ? Si le modèle est trop simpliste, n'est-il pas sage de l'abandonner ? N'est-il pas judicieux de reprendre la question de la nécessité d'un modèle dans le cadre d'une pratique réellement scientifique, c'est-à-dire avec d'autres buts ? En admettant que la fabrication d'un tel modèle soit la preuve d'une volonté de pragmatisme, on pourrait en admettre la nécessité s'il était efficace. Mais en constatant que le modèle n'est pas opérationnel, qu'il ne marche pas, on peut soupçonner d'autres intérêts. Ne s'agit-il pas, à l'aide d'un discours modernisant et technique, de maintenir l'ordre ancien de gestion des étrangers, même s'il est dépassé. Si un tel discours exprime la capacité d'inertie de certaines institutions, il exprime peut-être aussi autre chose.

Une méthode simpliste se transforme ainsi en doctrine pour nous présenter la réalité de certains faits à sa manière. Un tel mode de faire et de dire la réalité pose d'autres questions. Si, au niveau d'une politique de contrôle, l'efficacité d'un modèle est discutable, peut-être qu'en envisageant la mobilité des populations comme un phénomène de société complexe, c'est autre chose dont nous avons besoin. Pour formuler les besoins à partir d'un autre point de vue, il s'agit de se déplacer des sphères bureaucratiques et policières vers les sphères scientifiques, en accompagnant ce déplacement d'un débat politique et éthique. Il s'agit d'abandonner une pensée pragmatique illusoire justifiant une pratique policière discutable et de construire de nouvelles

connaissances et une pensée politique sur les principes directeurs concernant la mobilité des populations. Pour cela, il faut se garder d'accepter qu'on nie le fait d'une société multiculturelle dans le chaos bureaucratique et technocratique, et l'insérer dans un cadre scientifique et politique. Peut-être l'inefficacité du modèle incite-t-elle à reprendre le débat sur les connaissances théoriques et méthodologiques lacunaires, sur des principes directeurs internationaux, sur les critères de la vie en commun, de l'exclusion et de l'inclusion dans nos sociétés, pour la sauvegarde des droits humains.

Des contradictions entre l'économique et le politique

Le modèle des trois cercles suscite des constats intéressants concernant l'articulation de l'économique et du politique, ainsi que la définition du politique. Certaines contradictions montrent que dans le modèle, l'économique prime sur le politique. Cette tendance ancienne de la politique étrangère suisse semble perdurer, alors que le contexte international exigerait une redéfinition de la neutralité (un des concepts de base de la politique étrangère suisse), un engagement politique sur la scène internationale et pas seulement une recherche de profit. Par ailleurs, la conception du politique fait apparaître la prégnance de visions, de catégories, d'attitudes ethnocentriques.

Avec l'installation progressive de la forme politique des Etats-nations, l'espace est devenu territoire étatique : « *dans un espace géographique divisé en Etats, la maîtrise du territoire est, juridiquement, l'élément décisif*⁴⁶ ». Tant les droits d'immigration, d'asile, que la citoyenneté au sens large sont définis comme inséparablement liés au territoire de la nation. De cosmopolite, le citoyen est devenu un *national* ou un *non-national*. Un dualisme de séparation, de division de l'espace en territoires étatiques s'est peu à peu installé dans l'espace social et individuel. Existe alors une division entre l'intérieur et l'extérieur fondée sur l'Etat-nation. Le politique dans les relations internationales s'est ordonnée en

fonction des rapports de force des Etats-nations. Voyons comment le modèle des trois cercles s'inscrit dans un tel contexte politique et comment il conçoit l'articulation entre l'économique et le politique.

Premier constat concernant la représentation du *national* : dans le modèle, font partie du *cercle intérieur*, d'un territoire commun et d'une communauté politique commune, tous les membres de l'Europe (CEE + AELE). En même temps, il y a déplacement du contrôle d'entrée et de la lutte contre les entrées illégales aux frontières européennes avec la délégation de souveraineté que cela implique. Il y a un déplacement de la notion de *non-national*, d'étranger, des non-Suisses vers les non-Européens. Le modèle des trois cercles n'est pas original sur ce point. On constate le même déplacement dans la convention de Schengen qui stipule qu'est étranger « *toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes* ».

Deuxième constat concernant la représentation de la réalité politique internationale et des rapports entre les Etats : le déplacement constaté plus haut quant à la notion d'étranger a lieu aussi - tant dans le modèle des trois cercles que dans la convention de Schengen - pour les pays. Les pays sont classés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'espace. La convention de Schengen précise qu'un Etat tiers est « *tout Etat autre que les parties contractantes* ». Le modèle des trois cercles hiérarchise les pays répartis dans trois cercles et pose un centre : les pays de la Communauté européenne. Il représente la réalité sur la base d'une distinction entre un monde intérieur (cercle intérieur) qui est le référent, un monde médian (cercle médian) et un monde extérieur (le cercle extérieur). Dans cette réalité, une dynamique préside à l'organisation des éléments du système et des fonctions : l'économique détermine le politique. Les rapports entre les pays de l'intérieur du premier cercle et les pays d'origine (et les migrants qui en proviennent) sont définis à partir de l'ordre économique mondial⁴⁷.

Troisième constat : dans les critères accompagnant le modèle des trois cercles, il y a assimilation entre deux notions pourtant bien différentes : l'immigration et l'asile⁴⁸. En d'autres termes, il y a assimilation et donc effacement d'une notion d'Etat - le droit d'asile - et d'une valeur politique - l'hospitalité⁴⁹ - derrière une

question envisagée dans le document du Conseil fédéral en termes économiques, les migrations⁵⁰. Cependant, dans le document est clairement affirmé le principe que « *seuls les pays que l'on peut qualifier d'exempts de persécution*⁵¹ » peuvent appartenir au cercle médian avec une certaine ouverture quant aux possibilités d'immigration. S'il y a assimilation de l'asile à l'immigration, il n'y a pas assimilation de l'immigration à l'asile ! L'assimilation d'une notion a lieu à sens unique. Elle produit une restriction très forte, voire une disparition de fait du droit d'asile, comme notion politique fondamentale.

Un tel choix du modèle entre en contradiction ouverte avec la nécessité affirmée dans le document du Conseil fédéral d'assurer un « *équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts politiques*⁵² ». Lorsqu'il s'agit de dépasser cette contradiction, l'économique prime. La flexibilité qui est une caractéristique intrinsèque du modèle prévoit des restrictions à la souplesse quand le politique prend le pas sur l'économique. La souplesse sert à assurer la prééminence de l'économique quelles qu'en soient les conséquences. Le texte précise, par exemple, que seuls les pays exempts de persécution peuvent appartenir au cercle médian. Ainsi l'ex-Yougoslavie ne peut être intégrée dans le deuxième cercle parce que c'est une zone de conflit d'où proviennent des requérants d'asile (et aussi peut-être parce que certains de ses ressortissants, ne sont pas chrétiens mais musulmans). Deuxième exemple : le document officiel précise que la marge de manœuvre pour recevoir des gens des deuxième et troisième cercles dépendra de la mise en œuvre effective des réfugiés déboutés de ces régions-là. En résumé, on assiste à une alliance des intérêts économiques et des intérêts policiers pour défendre certains intérêts économiques au détriment de l'ensemble et du politique.

La société duale, la différence culturelle et la hiérarchie des civilisations

La permanence des représentations de la société duale

En posant une division du monde en cercles hiérarchisés et différenciés pour définir le droit à l'immigration et à l'asile, le

modèle partage le postulat de l'existence et le maintien d'une société duale à l'échelle planétaire. Le classement et la différenciation dans les trois cercles s'effectue à partir du critère de différence culturelle et d'une hiérarchie des civilisations. La hiérarchie en question, comme nous le verrons plus loin, n'est pas directement explicitée dans le chapitre 4 du document, mais dans les conclusions générales concernant les aspects à long terme⁵³. Un tel modèle d'un monde historiquement divisé, hiérarchisé⁵⁴ et différencié est nécessaire pour préserver le « *mode de vie du Nord* », dit encore le document. L'argument écologique vient renforcer la différenciation basée sur l'économie.

La pensée officielle d'immigration suisse s'est développée sur deux piliers. Le premier pilier est la notion d'*Ueberfremd* (surpopulation étrangère)⁵⁵. La deuxième notion est la division du monde en deux ou trois zones. En matière d'immigration suisse, la vision d'un monde séparé n'est donc pas nouvelle. Elle est à la base de la vision des rapports internationaux du Conseil fédéral et de leurs fluctuations. Elle existe déjà dans des circulaires de 1959, 1962, 1963 et 1964⁵⁶, élargissant le recrutement de la main-d'œuvre (uniquement pour les saisonniers !) à de nouvelles sources géographiques, qui établissent la distinction entre travailleurs provenant de « *pays proches* » et de « *pays éloignés* ». Il est intéressant de noter que dans la circulaire de 1964 sont considérés comme pays éloignés, les pays suivants : Chypre, Grèce, Malte, Portugal, Turquie, Yougoslavie, tous les pays d'Afrique, tous les pays d'Asie. Il n'est pas fait mention de l'Amérique latine. Les ressortissants des pays de l'Est (sauf les Yougoslaves) ne sont pas admis à exercer une activité lucrative en Suisse⁵⁷. Ils ne font partie ni des pays proches, ni des pays éloignés. En fait, ils font partie d'un troisième cercle qui n'est pas nommé ainsi à l'époque.

La division existe également, par exemple, dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986. L'article 8, concernant la priorité dans le recrutement précise : « *Une autorisation initiale sera accordée en premier lieu aux travailleurs ressortissants d'Etats de l'AELE et de la CE, et en second lieu aux travailleurs ressortissants d'autres pays de recrutement traditionnels*⁵⁸ ».

Dans le modèle des trois cercles, les tendances se renversent pour l'Europe de l'Est par rapport aux circulaires susmentionnées. L'intégration européenne est prioritaire, avec une ouverture envisagée vers certains pays d'Europe de l'Est. « *La libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats de la CE et de l'AELE*⁵⁹ » devient la règle. Certains pays qui, entre-temps ont rejoint l'Europe, font partie du premier cercle (Chypre, Malte, Grèce, Portugal). Parmi ces pays, le Portugal occupe une place spéciale. Il est probable qu'il devienne le seul pays de l'EEE à être une source durable d'immigration pour des raisons que nous ne pouvons pas développer ici. Les USA, le Canada et les pays d'Europe centrale et de l'Est (sauf l'ex-Yougoslavie⁶⁰ qui a joué avec le Portugal un rôle décisif dans l'immigration des années 80 !) font partie du cercle intermédiaire, alors que la Turquie, l'Australie, tous les pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine font partie du cercle extérieur qui n'a pas accès à l'immigration (sauf exceptions très restrictives).

On peut constater dans le modèle des trois cercles un souci de souplesse pour le cercle médian (USA, Canada, certains pays d'Europe de l'Est) ainsi qu'une hiérarchisation plus poussée vis-à-vis du Sud qui accentue son exclusion. On doit bien constater - la Turquie et la Yougoslavie⁶¹ sont deux indices significatifs - que la vision duale transformée dans le modèle des trois cercles, «... *ne se réfère pas à la distance kilométrique mais bien à la distance culturelle qui vient se superposer à la distance de classe*⁶² ».

La permanence de la séparation est un fait. Des aménagements interviennent, mais ils sont de l'ordre de l'adaptation à la conjoncture européenne et aux nouveaux besoins de l'économie suisse. Ce qui est nouveau, c'est la formulation plus sophistiquée, sous la forme d'un modèle (renvoyant à la sphère de la science et de la technique) d'idées exprimées auparavant à l'aide de notions spatiales et géographiques (pays proches, pays éloignés). Une nouveauté se profile. On passe de la géographie à l'univers technique et à la culture... Le discours devient plus scientifique. Il est par ailleurs renforcé indirectement par les travaux de certains chercheurs sur les chances et les risques de la société multiculturelle⁶³.

La nouveauté... la différence culturelle pour hiérarchiser et exclure des civilisations

Voyons plus en détails comment le Sud est défini. A l'aide de quelle pensée, de quels arguments, de quelle vision du monde les concepteurs du modèle des trois cercles conçoivent-ils et justifient-ils la division du monde en trois cercles ? L'argument culturel apparaît déjà de manière très indirecte dans la circulaire de 1964. Il concerne l'intégration économique et sociale : « *L'ouverture de nouveaux marchés de recrutement aurait pour effet d'aggraver le danger de surpopulation étrangère non seulement parce que les ressources de main-d'œuvre dans ces pays sont abondantes, mais encore parce que ces travailleurs s'adapteraient difficilement à notre vie économique et sociale*⁶⁴ ».

L'argument culturel devient explicite dans le modèle des trois cercles, mais il est déjà présent dans d'autres discours de certains hauts fonctionnaires⁶⁵. Voyons d'un peu plus près, le traitement du mot *culture* dans le rapport. Un principe est affirmé : « *La coexistence des cultures diverses [comme] une des conditions de l'existence de notre Etat*⁶⁶ » ainsi que la nécessité « *pour le maintien de la paix sociale* », d'un « *rapport équilibré entre Suisses et étrangers* », et d'une compréhension réciproque entre Suisses et étrangers.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que le mot *culture* n'apparaît que dans la partie du texte sur l'immigration et à aucun moment dans la partie du texte concernant les réfugiés⁶⁷. Le mot *culture* concerne les dominants. Quand on parle de réfugiés, il ne s'agit pas de peinture ou de musique classique (ni Mozart, ni Picasso). Le mot *culture* a deux sens dans le texte, pour désigner deux types d'acteurs sociaux : premièrement, les cultures des acteurs qui font partie de l'Etat, deuxièmement, les cultures différentes de la nôtre, celles des exclus.

Dans le texte, la notion de *culture* utilisée à plusieurs reprises⁶⁸ est directement rattachée à celle d'une définition de l'identité nationale suisse, conçue comme nous l'avons dit plus haut en terme de « *coexistence des cultures [comme] une des conditions de l'existence de notre Etat* ». En Suisse, l'Etat a dû intégrer une certaine diversité *culturelle* (zones alémanique, fran-

cophone, italienne, grisonne) pour se constituer. A ce propos, le texte souligne, que les migrations constituent un « *défi notoire pour notre unité nationale, déjà difficile à préserver en raison des quatres cultures suisses et des modes de vie différents qui coexistent*⁶⁹ ». Le mythe de l'homogénéité du groupe se perpétue malgré l'expérience de l'hétérogénéité. Le syndrome du réduit national est bien là, même si le réduit est plus grand et plus composite. Une telle affirmation corrobore ce que Sayad avait souligné en 1984 déjà. Par son existence même, l'étranger met en cause l'essence de l'Etat-nation, même quand cet Etat a déjà intégré un certain degré de diversité⁷⁰. Dès qu'il y a Etat, il y a toujours quelqu'un qui est étranger !

Plus loin, on assiste à un déplacement de « *l'identité nationale* » vers une nouvelle identité élargie à certaines régions du monde de « *recrutement traditionnel* » de la main-d'œuvre, Europe occidentale, USA, Canada, des pays donc où « *les valeurs culturelles, religieuses, sociales correspondent aux nôtres*⁷¹ ». Des précisions interviennent plus loin dans le texte : « *l'appartenance de ces pays à la même culture (marquée par les idées européennes au sens large), étant entendu que leurs conditions de vie sont similaires aux nôtres*⁷² ». En résumé, autour de la notion de *culture*, on voit se dessiner une *identité nationale* à deux étages (la Suisse des cantons) qui en se sauvegardant rejoint une certaine Europe (une Europe des Etats-nations comme la Suisse des cantons !) et l'hémisphère nord. Elle est construite sur des *valeurs*, des *idées*, des *conditions de vie* identiques aux nôtres.

Après avoir été posée comme critère de définition d'identité, la notion de *culture* se transforme en « *différence culturelle* », au moment où le document précise la politique d'intégration : « (...) *des groupes de population de cultures qui nous sont moins connues nous parviennent dans le cadre des migrations Sud-Nord et Est-Ouest (...) des personnes issues de cultures autres que la nôtre*⁷³ ». La différence culturelle n'est d'ailleurs définie que par rapport au référent : *nous*. *Nous*, Suisses, *nous*, Européens. Le *nous* s'élargit, mais dans la même logique.

Ce n'est ni dans les objectifs, ni dans les mesures, ni dans les principes qu'apparaissent les considérations sur la *civilisation*. C'est dans les conclusions finales concernant les aspects à long

terme. Comme si cela ne concernait pas tant l'action collective immédiate, les urgences de certaines mesures à prendre, que l'imaginaire social... C'est là que l'on peut observer le passage de la *différence culturelle* (celle de l'Autre) à la hiérarchie des civilisations. Le montage se termine sur le critère de hiérarchisation d'une différence majeure, à savoir : *la civilisation* (la nôtre), posée comme un *modèle de société*.

« *Le fossé grandissant entre les Etats riches et les Etats pauvres* » ne va pas diminuer. L'élargissement d'une identité nationale à une identité européenne construite sur la base d'une sauvegarde des Etats-nations et s'appuyant sur une différence culturelle, culmine dans une constitution hiérarchisée de deux types de civilisations, dont notre civilisation est le référent. Mais ce référent a une particularité. Il est un référent, tout en affirmant qu'il n'en est pas un. En clair, j'ai le pouvoir, j'ai la meilleure civilisation, mais ne faites pas comme moi, ne me copiez pas, sinon la planète éclatera. Sociétés sous-développées n'ayez plus comme référence les sociétés développées. La décade du développement est bien terminée. Le danger de catastrophe écologique ne vient pas des « îlots⁷⁴ de prospérité ». Il ne peut venir que du non respect de la séparation, de la diffusion de « *notre modèle de société* » qui serait aussi celui du « *monde de privation* » (de quoi est-il privé ?), ce qui aurait pour conséquence que « *les limites que nous impose l'écologie seraient dépassées* ». « *Force est de constater que les critères de civilisation que connaissent nos sociétés occidentales ne peuvent servir de modèle à un ordre mondial viable* ».

Un ou deux ordres mondiaux ? Une ou deux civilisations ?

« Aspects à long terme.

Le fossé grandissant entre les Etats riches et les Etats pauvres, les régions politiquement stables et celles ébranlées par les crises ne fait qu'accroître le nombre des émigrants. Ce n'est qu'en comblant ce fossé qu'il serait possible de ralentir les mouvements migratoires. Cependant, rien n'indique à l'heure actuelle que les différences s'atténueront. La Suisse, l'Europe de l'Ouest, l'Amérique du Nord, le Japon, l'Australie, certains Etats du Sud-Est asiatique et, dans un avenir proche, quelques Etats d'Europe centrale et de l'Est deviennent des îlots de prospérité dans un monde de privation. Il s'avère de plus en plus que si les pays du tiers-monde venaient à copier ce modèle de société, à supposer que cela soit possible, on aboutirait à une catastrophe écologique. Dans l'hypothèse où les populations des pays pauvres, fort nombreuses, revendiqueraient ne serait-ce que la moitié de l'énergie et des ressources naturelles que nous sommes accoutumés à consommer, les limites que nous impose l'écologie seraient dépassées. Force est de constater que les critères de civilisation que connaissent nos sociétés occidentales ne peuvent servir de modèle à un ordre mondial viable. Nous ne pouvons que pressentir la gravité des conséquences de ce qui précède. C'est pourquoi il faudrait soutenir les recherches et les processus de prise de conscience qui ont lieu sur ce point en Suisse et à l'étranger ».

Conseil fédéral, *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, 15 mai 1991, pp. 32/33.

Sachez que je suis le référent, tout en gardant votre mode de *civilisation*. Enviez-moi, si vous le voulez, mais ne me copiez plus. Restez chez vous. Ne circulez plus, sauf exceptions si nous avons besoin de vous de manière temporaire. Chacun à sa place dans des cercles hermétiquement séparés pour sauvegarder la planète. Une rupture importante intervient à ce niveau pour la première fois dans le discours suisse sur l'immigration et l'asile. La nouvelle articulation entre culture et civilisation prend le détour de la nature, pour exclure en naturalisant non plus seulement des êtres humains ou des groupes sociaux, mais des *civilisations* auxquelles appartiennent des millions d'êtres humains.

Comme l'explique bien O. Reck⁷⁵, la peur ancestrale de l'Autre ancrée dans la notion romantique de la solitude des meilleurs décrite par Schiller n'a plus comme objet les voisins proches. Mais les conflits fantomatiques se cristallisent autour de nouvelles menaces mises en scène dans l'imaginaire collectif à l'aide d'arguments écologiques. Après lui avoir assigné une place en dehors du cordon sanitaire, au-delà du mur, on demande à l'exclu de rester différent au nom de la nature, pour que nous puissions survivre.

Le modèle de société de consommation du Nord et sa généralisation à l'échelle planétaire sont incompatibles avec l'exigence d'une gestion de l'environnement. La solution envisagée est une simple auto-protection par une dualisation du monde : le monde occidental et le reste du monde. Pas un mot sur la responsabilité et donc les changements impliquant ceux qui jouissent du « *modèle de société* », quant à leur rôle et à leur responsabilité par rapport à une catastrophe écologique⁷⁶.

Le nouveau racisme pratiqué et énoncé par l'Etat en train de se légaliser ?

Soulignons tout d'abord, que la division installée à l'aide du modèle des trois cercles viole le principe juridique d'universalité⁷⁷ prôné par la politique officielle étrangère suisse. La politique d'immigration et d'asile ne fait pas partie, à part égale, des principes régissant le droit et la politique internationale de la Suisse. Ce n'est pas à la légère qu'on affirme que le

modèle des trois cercles du Conseil fédéral est raciste. Pour deux types de raisons : des raisons juridiques et des raisons scientifiques.

Les raisons juridiques sont les suivantes. Le Conseil fédéral a publié un 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 pénal⁷⁸. La procédure de ratification de la dite convention est en cours. Le débat s'est surtout développé autour de l'alinéa 4 qui concerne la répression du *révisionnisme* et de l'institution d'un *ombudsman* en matière de racisme, mais très peu sur une des deux réserves importantes concernant les droits des étrangers. Le Conseil fédéral a en effet formulé une réserve portant sur l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre a, dans le projet de l'article premier de l'arrêté fédéral portant sur l'approbation de la Convention : « *La Suisse se réserve le droit d'appliquer ses dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse*⁷⁹ ». Une telle réserve indique clairement que le Conseil fédéral veut éviter de se faire citer pour violation de la Convention devant le Comité de contrôle institué par l'ONU qui veille à ce que les Etats respectent les engagements pris. Le débat parlementaire⁸⁰, figé autour de certains arguments⁸¹ et d'une menace⁸² d'extrême-droite n'a pas donné lieu à un débat fourni sur la réserve en question⁸³. Une prise de position a cependant eu lieu pour demander la suppression de la dite réserve quant à l'admission des étrangers sur le marché du travail. Le cas du modèle des trois cercles qui concerne l'admission des étrangers tombe donc sous la réserve qui évite au Conseil fédéral d'être accusé de racisme et qui s'inscrit dans l'orientation générale de la politique d'immigration et du droit d'asile.

S'il n'est pas possible, vu la réserve, de citer le Conseil fédéral pour racisme devant le Comité de contrôle de la Convention, est-il possible de le faire devant la Commission européenne des droits de l'homme ? Là aussi il existe des réserves quant à l'admission des étrangers et à la liberté d'établissement. Un expert consulté, après nous avoir expliqué que la CEDH et le protocole additionnel ne permettaient aucune action juridique contre la pensée raciste des trois cercles, a déclaré : « *la question que vous*

posez n'a pas de réponse juridique. C'est une question politique ». La question a quand même pu être soulevée devant la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités de l'ONU (voir *texte de l'intervention au chapitre 3*).

Au niveau des instruments juridiques nationaux et internationaux, nous sommes amenés à établir un constat. L'Etat de droit national ou international existe pour les nationaux ou les personnes qui sont sur le territoire national. Il n'existe pas pour les personnes qui n'ont pas été admises sur le territoire d'un Etat. La logique étatique du national est un couperet infaillible... qui montre aussi l'existence d'une frontière entre l'Etat et l'Etat de droit dans les normes juridiques internationales. Lorsque l'on est hors du territoire d'un Etat, on n'est tout simplement pas susceptible d'être bénéficiaire de l'Etat de droit. Si les voies de droit sont fermées à plusieurs millions de personnes en Europe, quel chemin doivent-elles emprunter alors pour avoir « *le droit d'avoir des droits* », selon l'expression célèbre de la philosophe juive allemande Hanna Arendt ?

Pour expliciter les raisons scientifiques, en plus de l'analyse effectuée plus haut, il faut se référer aux travaux récents sur le racisme de nombreux chercheurs et notamment au texte de Colette Guillaumin publié dans ce livre et qui explique bien le contenu de la notion de race. Je ne reprends pas ici ses développements. Dans un autre texte⁸⁴, C. Guillaumin explique le lien entre le terme de race et celui de culture, lorsque se sont installées la spécificité, la particularité ou la différence des groupes humains. Le terme de culture est en train de devenir l'équivalent fonctionnel et idéologique du terme de race utilisé au XIX^e et au début du XX^e siècle où on ne faisait pas la distinction entre les traits physiques et les traits sociaux, "racisant" ainsi certains groupes humains.

La lecture des textes analysés révèle plusieurs choses. La distinction des traits physiques de la race se déplace vers des zones géographiques (le Sud) où vivent des populations qui ont des traits physiques spécifiques dont il est difficile de parler vu les mécanismes de censure. En parlant de culture et de civilisation, on désigne ainsi la spécificité physique sans la nommer. On naturalise ainsi l'Autre par le détour de l'établissement de zones et de

cercles. Par ailleurs, tout en posant les cultures qui font partie de l'Etat suisse comme composant une *Culture* avec un grand C, les autres cultures n'apparaissent qu'en tant qu'elles sont différentes de la nôtre. En quoi consiste la différence ? La grande imprécision du terme de *culture* lorsqu'il désigne la différence culturelle permet toutes les interprétations... et tous les dérapages. Tout au plus sait-on, en lisant le texte, que cela concerne les « *valeurs religieuses, culturelles, sociales* ». Dans sa mention, dans sa construction, dans son usage indéfini et polysémique (le mot peut même prendre des sens antagoniques), le terme *culture* intervient bien comme l'équivalent fonctionnel du terme de *race*.

Reste à savoir s'il s'agit d'une construction spontanée ou explicite. L'analyse des textes permet d'affirmer qu'il s'agit d'une construction qui a son origine dans le travail administratif de certains fonctionnaires, qui est diffusée ensuite par le discours politique et mise en œuvre par des mesures d'exécution de l'Etat. L'évolution du discours fait penser que l'on assiste au passage d'une étape de bricolage conceptuel pragmatique à une nouvelle étape de construction explicite⁸⁵. L'analyse du modèle des trois cercles montre que les interprétations naturalistes à la base du racisme classique sont en train d'investir le champ de l'Etat par le biais de la différence culturelle qui est beaucoup moins chargée et connotée que la différence de race, de couleur de peau, etc.

En guise de conclusion : une pensée de résistance et de création

Nous vivons une période de crise. Crise économique, technologique, de civilisation. Crise de la pensée aussi. Une pensée de résistance et de création implique, face au modèle des trois cercles, tout d'abord de se (re)donner le droit de rêver⁸⁶. Le rêve s'accommode mal de séparations étanches... Une telle pensée implique aussi de pouvoir voyager, se déplacer pour imaginer la complexité et l'incertitude. Pour ce faire, n'avons-nous pas à reconnaître que nous vivons tous, de diverses manières, une condition d'exilé ? Elle implique encore de lier toutes sortes d'actions.

A. Dépasser une pensée bureaucratique et policière. Identifier des besoins de connaissance

Les lacunes du modèle des trois cercles ont montré que pour affronter la question de la mobilité des populations, il existe un besoin de modèles scientifiques d'observation, de description, d'explication qui prennent en compte la complexité et l'incertitude, tout en ouvrant des perspectives d'interprétation des changements. Au niveau scientifique, dans le cadre d'un prochain programme national de recherche, on ne peut que souhaiter le renforcement de recherches épistémologiques utilisant les logiques modales et intuitionnistes et les ensembles flous⁸⁷.

B. Un élargissement de l'Etat de droit par le contrôle des outils

Développer des réflexions sur les principes, les critères, les conditions de la vie en commun aux niveaux international, national et local, implique de développer conjointement une réflexion sur les normes étatiques et leur surveillance, sur les normes supra-étatiques (droit international), mais aussi sur les normes infra-étatiques (par exemple, les codes de déontologie). Les fonctionnaires, les travailleurs sociaux et de la santé qui parlent de seuil de tolérance humanitaire, dans leur pratique professionnelle, indiquent les lieux de souffrance et d'élargissement nécessaire de l'Etat de droit par la société civile⁸⁸. Ils indiquent la nécessaire réappropriation par l'ensemble des fonctionnaires et de la société civile du contrôle de l'élaboration et de l'usage d'outils administratifs, comme, par exemple, le modèle des trois cercles. Pour limiter et contrôler la violence d'Etat qui s'exerce toujours de manière discriminative.

C. Refuser la réserve du Conseil fédéral dans le projet de Convention sur la discrimination raciale. Lutter pour l'abrogation de l'article 8 de l'OLE⁸⁹

Un constat s'impose. Il y a un décalage entre des textes légaux et le droit. Dans un tel cas de figure, l'Etat est légal, mais il n'est pas de droit. L'Etat existe avec d'importantes limites quant au respect des droits. Du point de vue de la justice, si l'on

admet que tous les êtres humains sont égaux, la réserve portant sur l'admission des « *étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse* » est inadmissible et doit être combattue. Est tout aussi inadmissible l'article 8 de l'ordonnance de l'OLE. Une lutte pour l'abrogation des textes, l'un concernant les discriminations raciales (article 1^{er}, al. b, du projet d'arrêté fédéral sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) et l'autre concernant la priorité du recrutement⁹⁰ est donc fondamentale.

Dans le cadre du débat sur le racisme dans le cadre du référendum contre l'article 261 bis du Code pénal (tolérance, liberté d'expression, intégration européenne, etc.), il sera important que les nouvelles formes de la pensée raciste à l'égard des *nouveaux* étrangers (les non-Européens) soient décrites et débattues. Le modèle des trois cercles permet un constat : il n'y a pas que l'extrême-droite qui est raciste... Le débat devra se développer sur un autre terrain : celui de la nouvelle loi sur l'immigration et sur l'asile et aussi celui de la redéfinition de la politique de sécurité de la Suisse. Par ailleurs, sur le plan international en ce qui concerne la Commission européenne pour les droits de l'homme, il s'agit de remettre en cause les réserves concernant l'accessibilité au territoire. Ces actions permettront de mieux distinguer ce qui est de l'ordre de la vie ou de la destruction de la vie⁹¹, de passer du pré-politique au politique, du moins de silence et d'aveuglement à un plus de conscience et de parole collective.

Notes

¹ Je remercie MM. Ludwig Minelli, Nils de Dardel et Alain Boyer pour leurs informations. Merci également à Mme Colette Guillaumin et M. Laurent Monnier pour la lecture critique de la première version de ce texte.

² J. Kunz, *L'Agrandissement*, Bernard Campiche Editeur, Lausanne, 1993.

³ M.-C. Caloz-Tschopp, "La *communauté politique* européenne et les groupes *intergouvernementaux*, Fragments d'une logique d'action et de pensée à l'œuvre dans l'édification de nouvelles frontières européennes", in *Revue Suisse de sociologie*, N° 1, 1991, Zurich, pp. 49-80.

⁴ Commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (CECF), *Problèmes nationaux et internationaux dans le domaine de la sécurité intérieure*. Papier de discussion à l'intention du Conseil fédéral suisse, 31.1.1993, Berne, p. 7.

⁵ Entre 1983 et 1991, 80% des 300 000 places de travail créées en Suisse ont été occupées par des immigré-e-s. L'emploi féminin, essentiellement à temps partiel, est la seconde source de main-d'œuvre. V. Kind, Directeur adjoint de l'OFIAMT in *Le Mois*, N° 4, 1992.

⁶ « Il y a 40 ans, 20% des bébés naissaient dans les pays industrialisés ; cette proportion est tombée aujourd'hui à 12% ; elle ne sera plus que de 11% en l'an 2000 ». L. Bonnard, "Immigration en Europe : les nouvelles frontières", in *Le Nouveau Quotidien*, 1.6.1993.

⁷ Par exemple la prise en compte de la nécessité du rajeunissement de la population suisse.

⁸ « On peut tout à fait envisager, vu l'accélération des flux migratoires qui a été évoquée à plusieurs reprises dans ce débat, vu l'interpénétration des économies au plan mondial et non plus au plan continental, un seul exemple, à savoir qu'une entreprise suisse ait avantage à engager un ingénieur-électronicien de Singapour plutôt qu'un travailleur de la même branche qui viendrait des Pays-Bas », M. Nils de Dardel, Conseiller national, Minutes du Parlement, 17.12.92.

⁹ Les restrictions du droit d'asile en Allemagne, par exemple, n'ont pas calmé les xénophobes. Des statistiques du ministère de l'Intérieur ont montré que la violence raciste n'a pas diminué depuis les restrictions, et que, par ailleurs, elle semble augmenter en automne. Les racines de la violence sont ailleurs.

¹⁰ J.-F. Marquis, "Redéfinition de la politique suisse face à l'immigration. Les cercles de fer", in *La Brèche*, juin 1992, Lausanne.

¹¹ Les travailleurs de l'ex-Yougoslavie par exemple, qui, dans la politique d'immigration antérieure étaient inclus dans les pays proches, et qui sont classés dans le troisième cercle, rendant toute immigration de travail exclue, à part les exceptions considérées par le modèle. Les saisonniers turcs sont dans le même cas.

¹² Le choix du terme modèle (*Modell* dans le texte allemand du rapport) en est un des indicateurs. Ce terme signifie : type, maquette, patron, (travailler d'après un modèle), etc.

¹³ Le Conseil fédéral et l'OFIAMT peuvent à tout moment décider de faire intervenir une certaine souplesse quant à la position de ceux qui sont dans les cercles successifs.

¹⁴ L. Monnier, *L'apartheid ne sera pas notre passé. Il est notre avenir*. Leçon d'adieu prononcée à l'Université de Lausanne le 21 juin 1988.

¹⁵ Un exemple parmi d'autres : « La nouvelle disposition est fondée sur l'idée que dorénavant l'Algérie (ancienne colonie pour la France) doit être, sur ce point, considérée par nous comme les autres », Edouard Balladur, in *Le Monde*, 18 mai 1993, commentant la réforme du code de nationalité limitant le double droit du sol pour les enfants de parents nés en Algérie.

¹⁶ Contrairement au Département fédéral de justice et police et au Département fédéral de l'économie publique, la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) faisant partie du Département fédéral des affaires étrangères a engagé le débat dans ce sens.

¹⁷ Un rapport d'un sociologue suisse est significatif de cette tendance dans les sciences humaines : H.-J. Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, Conseil suisse de la science, FER-Bericht Nr. 119, 1992.

¹⁸ Il est vrai que les difficultés de la construction des sociétés multiculturelles sont nombreuses : construction hétérogène, instabilité, fragilité, changements dans les processus sociaux et historiques difficiles à supporter émotionnellement et donc politiquement.

¹⁹ Voir un texte critique important à ce propos : C. Guillaumin, "Question de différence", in *Sexe, Race et Pratique du pouvoir. L'idée de nature*, éd. Côté-femmes, Paris, pp. 83-107.

²⁰ Le fait que le sociologue Hoffmann-Nowotny ait présenté les résultats de son rapport en présence du Conseiller fédéral M. A. Koller, dans une émission de la télévision suisse alémanique, est une illustration concrète d'une telle convergence.

²¹ « *Le fait que la liberté de circulation ne s'applique pas aux ressortissants des pays non EEE actuellement résidant et travaillant en Suisse, cela signifie que s'annonce une bataille syndicale, politique et sociale pour l'égalité de traitement de tous les immigrés en Suisse, qu'ils soient originaires ou non des pays de l'EEE/CE* », "Oui à l'Europe. Un défi syndical", in *SIT Info*, Genève, mai 1992, p. 38. Le document ne fait pas mention du modèle des trois cercles. L'Union syndicale suisse (USS) de son côté s'est prononcée pour une limitation de l'admission des travailleurs d'Europe de l'Est et du tiers-monde. Cf. *Revue syndicale Suisse*, Congrès USS 1990, Berne, p. 230. Lors du Congrès de 1992, l'USS a voté une résolution contre le modèle des trois cercles.

²² Cf. *Prise de position du comité de coordination des Eglises pour les questions concernant les étrangers sur le rapport du Conseil fédéral à propos de la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, 4 juin 1991, Berne, 2 p. ; en allemand, Kirchlicher Koordinationsausschuss für Ausländer und Flüchtlingspolitik, Bern, 4 p.

²³ Tout en donnant la priorité à une réalisation de la libre circulation au sein de la CE et de l'AELE, le groupe socialiste et les Verts ont émis certaines critiques lors de la discussion au Parlement du 10 juin 1991. « *Ils estimaient que le cloisonnement étanche qui sépare le deuxième cercle du troisième constitue une ségrégation inadmissible. Cette critique se fonde sur l'espoir de désamorcer ainsi quelque peu la problématique de l'asile en incluant certains pays du tiers-monde dans les contingents restants* », K. Aeschbach, USS, communiqué de presse, 19.5.1991, Berne.

²⁴ Pour la Suisse, voir H.-R. Wicker, "Migration, Ethnizität und Paradoxien des Multikulturalismus in industrialisierten Gesellschaften", in W. Kälin et R. Moser (éds), *Migrations aus der Dritten Welt*, Haupt Verlag, Berne, Stuttgart, Vienne, 1993, pp. 205-221 (cf. plus loin, chapitre 2) ; N. Berthoud-Aghili, M.-C. Caloz-Tschopp, "La Suisse de demain et la mobilité des populations : nouveaux enjeux pour la recherche en sciences de l'éducation", in N. Berthoud-Aghili, M.-C. Caloz-Tschopp, S. Perez-Maldonado (éds), *Réfugiés et Formation*, Cahier, N° 68, F.P.S.E., Université de Genève, 1993 ; P. Dasen, "Fondements scientifiques d'une pédagogie interculturelle", Colloque INTER 93 *Education en contexte plurilingue et pluriculturel*, Institut de pédagogie, Université de Berne (à paraître).

²⁵ « *Certaines perceptions ou idées ne pourront acquérir une signification et être transformées en pensées que lorsque le contexte le permettra. Elles occupent cependant une place dans la mémoire* », J. Pujet et al., *Violence d'Etat et psychanalyse*, Dunod, Paris, 1989, p. 38.

²⁶ C'est une des thèses défendues par G. Kreis, J.-D. Delley, O. Kaufmann, *La protection politique de l'Etat en Suisse*, éd. P. Haupt, Berne, Stuttgart, Vienne, 1993 ; voir la présentation du livre dans l'hebdomadaire *Domaine Public*, N° 1131, Lausanne. Il faut constater que la thèse ne tient pas compte de la situation et du traitement juridique et policier des étrangers (immigrés, requérants d'asile) par la Suisse.

²⁷ Un discours de l'écrivain F. Dürrenmatt illustre de manière magistrale le fait que la Suisse est une prison où les gardiens sont tout aussi enfermés que les détenus qu'ils surveillent. F. Dürrenmatt, *Pour Vaclav Havel*, éd. Zoé, Genève, 1990.

²⁸ Une telle question est d'autant plus importante que le modèle des trois cercles est d'ores et déjà en train d'être appliqué pour la réorganisation des statistiques et pour d'autres mesures gouvernementales.

²⁹ C. Colliot-Thélène, *Max Weber et l'histoire*, PUF, Paris, 1990.

³⁰ D. Lochak, *Etrangers : de quel droit ?* PUF, Paris, 1985.

³¹ « *La violence est au fondement de l'Etat, de tout Etat, y compris de l'Etat de droit des démocraties libérales. Pour s'établir, pour se maintenir dans sa continuité et pour imposer son pouvoir, l'Etat produit et gère la violence : à travers les institutions de la violence légitime dont il se dote, avec l'Armée et la Police, pour l'administrer immédiatement et s'en protéger ; à travers les institutions juridiques de la loi et des règlements qui encadrent et médient, en l'organisant, la violence inhérente à la vie collective, à ses antagonismes et à ses conflits. L'Etat moderne, M. Weber et K. Marx l'ont chacun reconnu, détient le monopole de la violence légitime et légale, le monopole de la terreur et de la guerre. Cette analyse est pour l'essentiel encore valide, même si aujourd'hui l'émergence du terrorisme intranational et international entame ce monopole : en visant la déstabilisation des Etats de droit, le terrorisme atteint la légitimité de leur violence physique et symbolique* », R. Kaës, Préface à *Violence d'Etat et psychanalyse*, Dunod, Paris, 1989, pp. XIV-XV.

³² Limiter l'afflux étranger vu la « *surpopulation étrangère* » ; équilibrer le marché du travail ; empêcher l'importation du chômage ; sauvegarder l'identité nationale.

³³ Dans ce cadre général en Suisse, pour les immigrants "traditionnels", la politique à moyen et long terme a été définie en terme de stabilisation et d'intégration de *non-nationaux* des pays proches (naturalisation restrictive, contingents, retour forcé), de rotation lente (les permis B et C) ou plus rapide, (statut de saisonnier, tolérance des clandestins, permis de courte durée précaire pour disposer d'un volant de main-d'œuvre souple), parcours obligé des permis les plus précaires vers les moins précaires (du permis A au permis C) en fonction de la capacité d'intégration.

³⁴ Impossibilité de déposer une demande d'asile en Suisse, internement dans des camps, emprisonnement, refoulements, clandestinité, etc.

³⁵ Pays de premier asile, pays sûrs, visas, amendes aux compagnies d'aviation, zones de sécurité aux abords de certains conflits, etc.

³⁶ Voir à ce propos : Commission d'experts *Contrôle des personnes à la frontière (CECF), Problèmes nationaux et internationaux dans le domaine de la sécurité intérieure*, Berne, 31.1.1993.

³⁷ « *Etant donné les besoins dans les domaines de la science, de la recherche et de l'enseignement, l'encouragement à développer des structures démocratiques, mais aussi la volonté de lever les barrières qui entravent le commerce mondial et notamment la circulation des services, des exceptions devront de plus en plus être tolérées dans le cas de spécialistes très qualifiés, malgré une politique de limitation fondamentalement stricte* » (CF, 1991, p. 13).

³⁸ Par exemple, le deuxième cercle médian comprend deux groupes de pays. Les pays qui peuvent fournir une main-d'œuvre très qualifiée (USA, Canada). D'autres pays où des mesures d'assouplissement peuvent intervenir pour fournir des travailleurs saisonniers, dont le statut n'est plus applicable en Suisse dans la perspective d'une intégration européenne, puisqu'il est condamné par le droit communautaire. En bref, par exemple, on peut imaginer que les nouveaux saisonniers polonais vont remplacer les anciens saisonniers portugais *européens*.

³⁹ Pour évaluer un modèle en termes scientifiques, on peut poser plusieurs questions. On peut tester sa portée, sa capacité de généralisation. On peut se demander quelles situations peuvent être intégrées et décrites. Quant à sa qualité d'ajustement, on peut se demander s'il est possible d'étendre son champ d'application à une grande variété de situations. Vu que le but d'un modèle est souvent de représenter le plus fidèlement les traits de la réalité empirique, on peut aussi se demander quels traits pertinents de la réalité sont choisis et en fonction de quels critères ? Quelles représentations de la réalité construit le modèle ? Et pour finir, en constatant qu'un modèle exige toujours un cadre théorique même flou, on peut se demander quels sont les postulats théoriques qu'il véhicule.

⁴⁰ Une étude récente du Conseil de l'Europe sur la *privatisation du contrôle de la criminalité* a montré récemment que ce durcissement vis-à-vis des étrangers s'accompagne d'un moins d'Etat, laissant la place à un véritable marché de la sécurité (écoutes sauvages, renseignements).

⁴¹ « *Comme par le passé, les politiques migratoires futures prendront en compte ces fonctions de l'immigration. Malgré un taux de chômage élevé, les gouvernements et les employeurs craignent que le Marché Commun généralisé (1993) ne soit pas assez efficace pour accroître la concurrence entre travailleurs européens, et pour diminuer le prix du travail, étant donné les résistances syndicales et les pénuries de force de travail dans certaines strates du marché du travail. Les fonctions économiques de la nouvelle immigration, surtout d'une immigration extra-communautaire (pays sous-développés notamment, où le niveau des revenus est très inférieur) pourraient apaiser ces craintes* », R.E. Verhaeren, "Constats et questions de recherche en économie des migrations", in N. Berthoud-Aghili et al., *op. cit.* note ²⁴, p. 23.

⁴² Depuis le début de la crise, on a ainsi assisté ces dernières années à des mesures de stabilisation, d'"intégration" et à une politique d'inversion des flux migratoires (politique de retour et de refoulement en matière d'asile) lorsque la demande de travail a baissé, même si en Suisse le phénomène a été moins brutal que dans d'autres pays européens. En d'autres termes, les migrations ont continué à être conçues comme provisoires et comme un aller-retour.

⁴³ « *Une des caractéristiques fondamentales du phénomène de l'immigration est que, hormis quelques situations exceptionnelles, il contribue à se dissimuler à lui-même sa propre vérité. Parce qu'elle ne peut pas mettre toujours en conformité*

le droit et le fait, l'immigration se condamne à engendrer une situation qui semble la vouer à une double contradiction : on ne sait plus s'il s'agit d'un état durable mais qu'on se plaît à vivre avec un intense sentiment du provisoire.

Oscillant, au gré des circonstances, entre l'état provisoire qui la définit en droit et la situation durable qui la caractérise de fait, la situation de l'immigré se prête, non sans quelque ambiguïté, à une double interprétation : tantôt, comme pour ne pas s'avouer la forme quasi définitive que revêt de plus en plus souvent l'immigration, on ne retient de la qualité d'immigré que son caractère éminemment provisoire (en droit) ; tantôt, au contraire, comme s'il fallait apporter un démenti à la définition officielle de l'état d'immigré comme état provisoire, on insiste avec raison sur la tendance actuelle des immigrés à "s'installer" de plus en plus durablement dans leur condition d'immigrés.

Parce qu'elle est partagée entre ces deux représentations contradictoires qu'elle s'ingénie à contredire, tout se passe comme si l'immigration avait besoin, pour pouvoir se perpétuer et se reproduire, de s'ignorer (ou de feindre de s'ignorer) et d'être ignorée comme provisoire et, en même temps, de ne pas s'avouer comme transplantation définitive », A. Sayad, *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, éd. De Boeck, Bruxelles, 1991, p. 50.

⁴⁴ *Op. cit.* note ⁴¹.

⁴⁵ Par exemple, la constitution d'un marché mondial, les multiples formes de la vie politique, les "nouvelles" persécutions dans le droit d'asile.

⁴⁶ F. Rigaux, "La situation juridique et sociale des requérants d'asile", in *La Forteresse européenne et les réfugiés*, Ligue suisse des droits de l'homme, éd. d'en bas, Lausanne, 1985, p. 98.

⁴⁷ Il est intéressant de noter que le modèle ne prévoit pas la situation des migrants non-européens qui sont déjà en Europe (6 millions). On doit en déduire qu'ils sont classés en fonction de leur pays d'origine, c'est-à-dire en fait, déclassés à l'aide du modèle du premier cercle au deuxième ou au troisième cercle !

⁴⁸ Il n'est pas dans mon propos de décrire ici sociologiquement la genèse de ces deux notions, mais de constater leur présence ou leur disparition.

⁴⁹ R. Schérer, *Zeus hospitalier : éloge de l'hospitalité*, Armand Colin, Paris, 1993.

⁵⁰ « Toutes les questions relatives aux migrations devront être abordées à la fois d'un point de vue de la politique à l'égard des étrangers et de la politique d'asile, ceci de manière étroitement concertée, globale et conformément aux priorités susmentionnées », in *Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés* du 15 mai 1991, Berne, p. 13.

⁵¹ *Idem*, p. 15.

⁵² *Idem*, p. 15.

⁵³ *Idem*, p. 32.

⁵⁴ Voyons la flexibilité du modèle à l'œuvre : dans le modèle, certains membres de cette relation sociale particulière d'é/im-migration et d'asile sont inclus dans le cercle intérieur (Portugais), certains sont déclassés (Yougoslaves, deuxième cercle), d'autres sont exclus du système. Les conséquences sont multiples. On peut penser que les saisonniers portugais seront probablement remplacés par les saisonniers non-européens : Yougoslaves, Polonais, Turcs, etc.). Notons encore qu'il y aura de nouveaux (et plus de ?) clandestins. Notons finalement que

la politique d' "intégration" concerne en priorité le cercle central intérieur : l'Europe, et renforce l'exclusion des personnes en provenance des deuxième et troisième cercles.

⁵⁵ G. Arletta, "Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et la 'question des étrangers'", in *Etudes et Sources*, N° 11, Archives fédérales suisses, Berne, 1985, pp. 83-176. M. Ebel, P. Fiala, *Sous le consensus, la xénophobie*, Université de Lausanne, 1983.

⁵⁶ Département fédéral de justice et police : circulaires aux Départements de police des cantons, concernant l'admission des travailleurs provenant de pays éloignés, N° 3/59 du 21 janvier 1959, N° 1/62 du 11 janvier 1962, N° 14/63 du 10 avril 1963 et N° 8/64 du 16 mars 1964.

⁵⁷ *Idem*, circulaire N° 8/64 du 16 mars 1964, p. 4.

⁵⁸ Conseil fédéral, *Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE)* du 6 octobre 1986, Berne.

⁵⁹ *Op. cit.* note ⁵⁰, p. 12.

⁶⁰ A. Koller, Conseiller fédéral, chef du Département de justice et police déclarait : « *Ces dernières années, l'on s'est concentré sur les Yougoslaves. Il faudrait faciliter l'immigration des ressortissants d'Europe centrale et orientale* », in *Tribune de Genève* du 26.9.1993, cité par *Migrations Europe*, N° 24, août 1993, Bruxelles.

⁶¹ Dans les milieux de défense des droits des immigrés, certains ont exprimé le fait que le modèle des trois cercles aurait été construit pour refuser légalement les ressortissants de certaines parties de l'ex-Yougoslavie (pour des raisons religieuses et à cause du trafic de drogue).

⁶² L. Monnier "Réflexions sur le droit d'asile", in M.-C. Caloz-Tschopp, L. Monnier (éds), *Droit d'asile : attachez vos ceintures ; la mise en œuvre du droit d'asile dans les aéroports d'Europe et au centre d'enregistrement de Cointrin*, Institut d'Etudes Sociales et Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, 1990, p. 6.

⁶³ *Op. cit.* note ¹⁷.

⁶⁴ *Op. cit.* note ⁵⁷, p. 1.

⁶⁵ En parlant de l'intégration des requérants d'asile, en 1985, par exemple, A. Hunziker, Directeur de l'Office fédéral des étrangers explique les raisons des difficultés en ces termes : « *Ces gens n'ont pas notre couleur, ne pratiquent pas nos religions traditionnelles, ne suivent pas nos us et coutumes* », in SKAF, *Le problème des étrangers, pas de problème ?* Lucerne, 7 mai 1985, p. 17.

⁶⁶ *Op. cit.* Note ⁵⁰, p. 11.

⁶⁷ *Idem*, partie 4, pp. 3 à 5.

⁶⁸ *Idem*, pp. 2, 3, 5, 11, 13, 32.

⁶⁹ *Idem*, p. 3.

⁷⁰ De ce point de vue, l'histoire de la constitution de l'Etat suisse est très différente de la constitution de l'Etat français, comme l'ont montré de nombreuses études historiques.

⁷¹ *Op. cit.* note ⁵⁰, p. 11.

⁷² *Idem*, p. 13.

⁷³ *Idem*, p. 32.

⁷⁴ La même métaphore de l'îlot est utilisée dans un autre document cité dans ce livre (papier de discussion sur le contrôle aux frontières, 1993), mais la Suisse est alors un îlot d'insécurité. L'image de l'eau est omniprésente dans l'imaginaire quand il s'agit d'étrangers, de requérants d'asile. Cf. M.-C. Caloz-Tschopp, "Constructions de l'identité de l'Autre et de l'identité de Soi : analyse sémiologique de discours officiels 'd'accueil' de requérants d'asile", in *Ethnologica Helvetica*, N° 13-14, Neuchâtel, 1989/90, pp. 395-421.

⁷⁵ O. Reck, "La Suisse a réagi comme si nous étions en 1938" in *Le Nouveau Quotidien*, 7.6.1993.

⁷⁶ « *Ceux qui consomment et polluent très peu ne pèsent pas lourd dans les bilans énergétiques et matériels de la planète : en terme de consommation d'énergie commerciale, un Américain du Nord vaut 35 Indiens, 140 Bangladeshis, 240 habitants du Tchad, du Rwanda ou de Haïti* », I. Sachs, "Comment concilier écologie et prospérité", in *Le Monde Diplomatique*, décembre 1991.

⁷⁷ Voir J.-P. Müller, *Éléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, éd. Staempfli, Berne, 1989.

⁷⁸ Conseil fédéral, *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* du 2 mars 1992, Berne.

⁷⁹ *Idem*, p. 61.

⁸⁰ D'après A. Boyer qui s'est activement occupé de cette question, la réserve n'a pas fait l'objet d'un grand intérêt dans les milieux qui d'habitude défendent les droits des étrangers. Voir A. Boyer "La tradition de l'exclusion", in *Carrefour*, journal des Centres de Contact Suisses-Immigrés, N° 23, 1993, pp. 10-13.

⁸¹ Voir notamment O. Delacrétaz, "L'Universel enraciné", in *Cahiers de la Renaissance vaudoise*, N° 125, 1993, Lausanne.

⁸² Un référendum contre le nouvel article pénal 261 bis vient d'être lancé par un comité référendaire *Action liberté de paroles contre la tutelle de l'ONU*.

⁸³ Il est par exemple significatif à ce propos, que les Centres de Contact Suisses-Immigrés de Fribourg, Vaud et Genève aient pris position contre le référendum et non contre la réserve concernant les étrangers. Voir communiqué du 18.7.1993.

⁸⁴ C. Guillaumin, *Quelques considérations sur le terme 'culture'*, Colloque de l'ARIC, Paris, 1992, à paraître.

⁸⁵ Les statuts des textes analysés sont divers : ce sont des circulaires, des ordonnances, et un rapport. Les circulaires ressortent de la pratique de fonctionnaires d'Etat (de police). Les ordonnances sont des textes édictant des pratiques et le texte présentant le modèle des trois cercles est un discours officiel du Conseil fédéral, précédant la promulgation d'une nouvelle loi. Assistera-t-on à l'installation de ce nouveau racisme dans les textes légaux en préparation (nouvelle loi sur l'immigration) comme c'est déjà le cas pour la convention de Schengen ?

⁸⁶ G. Bachelard, *Le droit de rêver*, PUF, Paris, 1988.

⁸⁷ Voir à ce propos notamment : P.M. Allen, "Les migrations génératrices et indicatrices du changement" in C. Sauvain-Dugerdil, Y. Preiswerk (éds), *Vers un ailleurs prometteur... L'émigration, une réponse universelle à une situation de crise ?* PUF-IUED, Paris-Genève, 1993, pp. 29-47.

⁸⁸ M.-C Caloz-Tschopp, "Socrate et le marché de l'asile", in N. Berthoud-Aghili et al.(éds), *op. cit.* note ²⁴.

⁸⁹ *Op. cit.* note ⁵⁶.

⁹⁰ *Idem*, article 8, al. 1.

⁹¹ La signification de l'évolution de la civilisation « *doit nous montrer la lutte entre l'Eros et la mort, entre l'instinct de vie et l'instinct de destruction, telle qu'elle se déroule dans l'espèce humaine. Cette lutte, est, somme toute, le contenu essentiel de la vie. C'est pourquoi il faut définir cette évolution par cette brève formule : le combat de l'espèce humaine pour la vie. Et c'est cette lutte de géants que nos nourrices veulent apaiser en clamant Eiapopeia du ciel* », S. Freud, *Malaise dans la civilisation*, PUF, Paris, 1971, première édition 1929.

L'accord de Schengen et le modèle des trois cercles : une perspective syndicale.

Karl AESCHBACH

Secrétaire de l'Union syndicale suisse (USS).

L'accord de Schengen, comme le modèle suisse dit *des trois cercles*, posent la question de notre attitude face à l'immigration future en provenance des pays extra-européens. L'un comme l'autre ils visent essentiellement à lutter contre un afflux migratoire indésirable par des mesures administratives. Tous deux essuient un feu croisé de la critique : d'un côté, de la part des défenseurs de la migration la plus libérale possible, qui voient dans la *forteresse Europe* une chimère, et de l'autre, de la part des forces xénophobes, qui réclament une radicalisation des mesures s'appliquant également aux étrangers résidents.

Libre circulation en Europe occidentale : un retard à combler pour la Suisse.

Dans l'évaluation de ces politiques d'immigration, il faut partir de l'idée que les 18 pays européens de la CE et de l'AELE

ont déjà introduit (ou vont le faire avec l'EEE) sur leur territoire la libre circulation des travailleurs, de leurs familles et, plus récemment, des inactifs. La Suisse a malheureusement manqué l'occasion de participer à cette ouverture des frontières européennes. En disant oui à l'EEE, elle aurait dû revoir les bases de sa politique à l'égard des étrangers et surtout supprimer le statut de saisonnier, qui est contraire à la liberté de circulation.

La Suisse doit maintenant tenter de réaliser les réformes les plus urgentes de son côté et, dans la mesure du possible, obtenir pour ses ressortissants des contreparties dans de difficiles négociations bilatérales. Le débat sur l'EEE a fait prendre conscience à de larges cercles que des modifications fondamentales de la politique suisse à l'égard des étrangers sont devenues indispensables. Au début de 1993, le Conseil fédéral a déclaré son intention de supprimer le statut de saisonnier. Cependant, un long processus de politique intérieure reste encore à faire pour atteindre cet objectif. Il n'est pour l'heure nullement acquis que la Suisse parviendra en temps utile à prendre le train européen en matière de libre circulation des personnes.

Partant de ce constat, il faut être conscient que dans le débat sur la politique nationale d'immigration, priorité doit être donnée à l'élimination d'obstacles anachroniques qui nous empêchent de retrouver - au moins en Europe occidentale - la liberté de circulation qui régnait tout naturellement sur ce continent avant la Première Guerre mondiale.

Situation dans la CE

L'analyse montre que sur les quelques 13 millions d'étrangers vivant dans les 12 pays membres de la CE, environ 5 millions sont des citoyens de la Communauté, alors que quelque 8 millions d'entre eux ont émigré de pays extra-communautaires. Ce sont surtout des immigrants provenant des anciennes colonies (d'Afrique du Nord en France, de l'ancien Commonwealth en Grande-Bretagne), d'Europe de l'Est (Allemands d'origine en RFA) et de Turquie (en Allemagne et dans d'autres pays) qui vivent dans la Communauté. Bien que la plupart des

Etats membres de la CE aient décidé, voici déjà vingt ans, de donner un coup d'arrêt à l'immigration en provenance des pays dits "tiers" et qu'ils aient, pour certains, mis en oeuvre des programmes de rapatriement, ces "colonies" d'immigrés, du fait des naissances et du rassemblement familial, n'ont pas diminué.

La CE ressent depuis longtemps déjà la contradiction qui existe entre le fait que deux tiers des immigrés ne sont pas d'origine communautaire et le fait que les réglementations de la CE sur la libre circulation ne s'appliquent qu'aux nationaux des Etats membres. La Communauté ne dispose d'aucune compétence à l'égard des ressortissants de pays tiers. Aussi a-t-il été question dans les années soixante dix déjà de "concertation" des politiques migratoires à l'égard des pays tiers. Mais ce n'est qu'un arrêt de la Cour de justice de la CE du 7 juillet 1987 qui a attribué certaines compétences à la Communauté dans le domaine de la coopération entre les Etats membres. Ce qui déboucha sur une décision du 8 juin 1988 relative à « *l'introduction d'une procédure de communication et d'harmonisation à l'égard des pays tiers* ». La Communauté a depuis publié des rapports périodiques sur l'état de l'immigration et de l'intégration sociale des travailleurs des pays tiers.

La *Confédération européenne des syndicats (CES)* s'est également penchée à plusieurs reprises sur la situation des travailleurs des pays tiers. Sa revendication principale vise à accorder aux travailleurs qui se trouvent depuis plusieurs années en situation légale dans un Etat membre la même liberté de circulation qu'aux ressortissants communautaires. C'est une revendication que l'on retrouve par exemple dans une déclaration du Comité directeur de la CES de janvier 1985, dans une résolution de décembre 1989 sur la libre circulation des travailleurs immigrés dans un Etat de la Communauté et, plus récemment, dans le *Programme d'action pour l'intégration des travailleurs migrants, contre le racisme et la xénophobie* de novembre 1992. La CES a réaffirmé son point de vue dans ses prises de position auprès de la Commission et du Comité économique et social de la CE. A ce jour cependant, cette exigence a toujours été mise en échec par les gouvernements des Etats membres de peur de déclencher un nouveau mouvement d'immigration de grande ampleur.

Ainsi, le traitement des travailleurs des pays tiers vivant dans la CE demeure de compétence nationale. Toutefois, l'accord sur la politique sociale adoptée par 11 Etats membres (sans la Grande-Bretagne) comprend une clause intéressante : à l'article 2, alinéa 3, il est dit que le Conseil peut, à l'unanimité, prendre des décisions sur « *les conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté* ». Avec ce texte, le germe d'une compétence communautaire est créé, qui vise une intégration partielle des travailleurs des pays tiers.

L'immigration : un problème policier ?

L'évolution dans le sens d'une plus grande liberté de mouvement à l'échelle européenne entraîne paradoxalement un surplus de mesures de défense administratives et policières aux frontières extérieures de l'espace libéralisé. L'achèvement du marché intérieur et la suppression des frontières intracommunautaires font que les ressortissants extra-communautaires seront soumis à un contrôle plus minutieux aux frontières extérieures de la Communauté, étant donné qu'ils pourront se déplacer quasi librement une fois admis dans l'espace communautaire. Pour les Etats membres du Nord, le "ventre mou" des Etats du Sud de la Communauté constitue à cet égard une source de préoccupation : ces pays ne disposent ni d'une législation bien développée en matière d'étrangers, ni des structures administratives nécessaires ; ils étaient voici peu eux-mêmes encore pays d'émigration, et sont aujourd'hui visés par une immigration le plus souvent illégale ; leurs longues côtes maritimes constituent pour une bonne part des frontières ouvertes qu'on ne saurait surveiller sans faille.

C'est pour cette raison que huit Etats membres de la CE (comprenant notamment, et ce n'est pas un hasard, les pays qui, en 1957, portèrent la Communauté sur les fonts baptismaux) ont uni leurs efforts dans l'accord de Schengen afin de mettre sur pied un système commun de surveillance des frontières et d'échange d'informations dans un "laboratoire européen". Ce faisant, les Etats signataires de l'accord de Schengen agissent

dans un domaine où la Communauté n'a pas (ou pas encore) de compétences et, à n'en point douter, influent par là-même considérablement sur le débat à venir au sein de la CE.

Pour le sommet de Maastricht, d'épais rapports sur l'immigration et l'asile avaient été préparés par les ministres responsables. A l'article 100c, le *traité de Maastricht* prévoit de nouvelles compétences communautaires en la matière : ainsi, à l'avenir, le Conseil peut, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, « *déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres* ». En cas de situation d'urgence dans un pays tiers, « *confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays* », le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rendre obligatoire l'obtention d'un visa pour une période de six mois. A compter du 1^{er} janvier 1996, le Conseil pourra, statuant à la majorité qualifiée, déterminer, sans limitation dans le temps, les pays de provenance rendant obligatoire l'obtention du visa, et arrêter les mesures relatives à l'instauration d'un modèle de visa. L'article est applicable à d'autres domaines s'il en est ainsi décidé, en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Enfin, il est dit expressément que les dispositions d'autres conventions entre les Etats membres (de l'accord de Schengen justement) restent en vigueur tant qu'elles n'auront pas été remplacées par des directives ou des mesures prises en vertu de l'article sus-mentionné du traité de Maastricht. Ainsi apparaît le rapport étroit existant entre les deux textes (traité de Maastricht et accord de Schengen) : le traité de Maastricht doit permettre de transposer progressivement en droit communautaire les conventions passées entre les Etats dans les domaines de la justice et des contrôles policiers aux frontières extérieures.

La Confédération européenne des syndicats est pour le moins réservée à l'égard de ces nouvelles conventions et compétences. D'une part, elle critique le fait que l'accord de Schengen sur les contrôles aux frontières et la convention de Dublin sur les pays de premier asile aient été conclus par un nombre restreint de gou-

vernements et qu'ils aient été ainsi soustraits aux mécanismes démocratiques de codécision et de contrôle applicables aux directives communautaires. Ni le Parlement européen ni le Comité économique et social (dont l'avis est important dans les questions sociales) n'ont eu la possibilité de s'exprimer sur ce point.

D'autre part, la CES déplore la tendance à considérer les problèmes migratoires sous un jour essentiellement policier. Cette façon d'opérer ne tient compte ni des causes, ni de l'aspect social et humain des flux migratoires. Dans son programme d'action de décembre 1992, la CES fait remarquer à ce sujet : « *Il est à nos yeux particulièrement regrettable que les questions d'immigration et les questions relatives au terrorisme, au trafic de drogue et à d'autres formes de criminalité internationale soient réglées dans la même partie du traité [de Maastricht] ».*

Revendications syndicales au plan européen

Entre les revendications énumérées dans le programme d'action de la CES à l'adresse des gouvernements nationaux et de la CE, la plus importante demeure l'extension du droit à la libre circulation aux immigrés en provenance des pays extra-communautaires se trouvant en situation régulière sur le territoire de la Communauté, y compris l'octroi progressif des droits politiques, comme le droit de vote et d'éligibilité lors des élections municipales, droits dont le traité de Maastricht limite la jouissance aux citoyens de l'Union. En outre, les procédures de naturalisation doivent être simplifiées et l'acquisition de la double nationalité autorisée.

Dans le domaine de l'immigration de pays tiers et du droit d'asile, les syndicats exigent que soient attribuées à la Communauté les compétences d'une politique propre, à laquelle le Parlement et les partenaires sociaux puissent prendre une part active. Cette politique devra éliminer toute discrimination en raison de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou de la religion : nombre de traités bilatéraux actuellement en vigueur devront donc être renégociés.

Enfin, il faut développer de pair avec les partenaires sociaux une véritable politique d'intégration qui comprenne le rassemblement familial, le droit de séjour, l'accès à la formation et, de façon générale, les principes de l'égalité de traitement.

Le modèle suisse des trois cercles

Ce modèle pour une politique suisse d'immigration a été établi par l'OFIAMT et élevé au rang de doctrine officielle par le Conseil fédéral dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. Toutefois, ce modèle est dans son essence bien plus vieux, la Suisse ayant depuis longtemps fait la différence entre les pays de provenance dits "traditionnels" et les autres. A l'égard des "autres" pays, la règle de fait à ce jour a été celle d'un non à l'immigration, temporairement assoupli pour la Turquie entre 1968 et 1973. Ce modèle a été consacré en 1986 par l'ordonnance limitant le nombre des étrangers.

En fait, la seule nouveauté du *modèle des trois cercles* tel qu'il se présente aujourd'hui réside dans la priorité accordée au premier cercle comprenant les pays de l'EEE. Même après le rejet de l'EEE, la Suisse désire pratiquer à leur égard la politique la plus libérale possible. L'intention de l'OFIAMT serait d'assouplir peu à peu les contingents actuels jusqu'à ce que des bases claires soient créées par une nouvelle décision en faveur de l'Europe.

Le deuxième cercle comprend les pays de recrutement traditionnel en dehors de l'EEE. A savoir notamment : les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, des pays à l'égard desquels la Suisse désire pratiquer une politique de la main tendue (compte tenu en particulier des multinationales opérant en Suisse). Le Conseil fédéral a toutefois considérablement vidé ce cercle de sa substance en rayant la Yougoslavie de cette catégorie en automne 1991. Ce qui, à l'origine, était peut-être conçu comme une mesure préventive en cas d'adoption de libre circulation liée à l'EEE se révèle aujourd'hui davantage comme une sanction politique contre les républiques de l'ancienne

Yougoslavie, qui sont politiquement trop faibles pour se défendre. Malgré les protestations de l'Union syndicale suisse, le Conseil fédéral ne semble pas disposé à revenir sur sa décision. Opposer le fait que cette mesure touche notamment quelques dizaines de milliers de saisonniers du Kosovo, qui en tant que victimes de l'oppression politique sont doublement punis, n'a rien changé. De cette façon, la prochaine vague de demandes d'asile est ainsi tout bonnement programmée.

Demeure le fait que le deuxième cercle a été pratiquement vidé de sa substance. Une pression considérable est exercée sur les autorités essentiellement par l'industrie du tourisme pour que ce cercle soit ouvert aux ressortissants des pays d'Europe de l'Est, qui pourraient, en partie du moins, prendre le relais des saisonniers actuels. L'USS s'oppose à une telle ouverture pour deux raisons : d'une part, elle veut éviter que le statut de saisonnier soit perpétué sous une nouvelle forme avec de la main-d'oeuvre d'autres pays et, d'autre part, parce que, au vu du chômage élevé et durable qui règne en Suisse, une telle ouverture serait incompréhensible.

Refus du modèle des trois cercles

Lors d'un congrès extraordinaire de l'*Union syndicale suisse* en juin 1992 au cours duquel un nouveau programme de travail a été arrêté, une motion s'inscrivant en faux contre le modèle des trois cercles a été adoptée. Néanmoins, sur la base de la formulation retenue, la nécessité de certaines mesures limitatives de l'immigration des pays extra-européens continue d'être reconnue.

Il faut interpréter le refus du modèle du Conseil fédéral en ce sens que l'USS rejette une interdiction généralisée de l'immigration se fondant exclusivement sur des critères tels que la nationalité ou l'appartenance à une "culture différente". De tels critères, au demeurant indéfendables sur le plan juridique, doivent être rejetés sur la foi de considérations humaines. Si la Suisse se met en devoir de ratifier la convention des Nations Unies relative à la suppression de toute forme de discrimination raciale, l'application de tels critères uniformes d'admission n'est guère envisageable.

Cela revient à dire que, aux yeux de l'*USS*, tous les immigrants de pays autres que les pays d'Europe occidentale traités en priorité doivent avoir les mêmes chances d'admission. Cela ne veut cependant pas dire qu'une immigration sans limite soit souhaitable ou possible. Il s'agit de trouver des critères qui permettent de gérer l'immigration dans la perspective d'une augmentation de la pression migratoire.

Le débat sur la façon de maîtriser cette question est ouvert -à vrai dire, il vient de commencer. Pas plus que quiconque, les syndicats n'ont de recettes toute faites à proposer. Mais ce débat est nécessaire et il doit être mené en tenant compte des aspects humains, sociaux et politiques. Il ne nous sera pas simplement épargné par le recours à des mécanismes de contrôle policier.

Couples mixtes : quand l'amour a des frontières

Pierrette BÉDAY-HAUSER

*Thérapeute, Consultation famille
au Centre social protestant, Genève.*

et **KARL GRÜNBERG**

Assistant social au Centre social protestant, Genève.

L'idéologie de la surpopulation étrangère a profondément marqué la Suisse. Elle professe que notre petit pays préserve son identité nationale en se protégeant des étrangers : « *Les étrangers constituent un défi notoire pour notre unité nationale, déjà difficile à préserver en raison des quatre cultures suisses et des modes de vie différents qui coexistent¹* ».

La fortune de cette notion de surpopulation étrangère, d'*Ueberfremdung*, née en 1900, a gagné en vigueur à tous les tournants de notre histoire : de la méfiance à l'égard des ouvriers allemands au rejet des Juifs, du sévère encadrement de l'immigration des années 1950-1970 au rejet des nouveaux réfugiés, et maintenant des immigrés issus de pays que nos autorités nomment le *troisième cercle*. Alors que certains messages du Conseil fédéral vont dans le sens d'une internationalisation des échanges économiques qui stimuleraient des échanges entre êtres humains², la réorientation de sa politique à l'égard des immigrés à travers la

doctrine des trois cercles va dans un sens explicitement discriminatoire, et, nous ajoutons, racial. Cette contradiction, par les malentendus qu'elle véhicule, est au centre des débats sur l'identité, l'égalité, la différence, bref, sur l'altérité.

En quoi cela concerne-t-il le couple mixte ?

Les unions mixtes ne sont pas forcément beaucoup plus fréquentes qu'à un moment de notre histoire où elles se contractaient essentiellement avec des ressortissants de pays limitrophes ou peu éloignés. Aujourd'hui, du fait d'un brassage de populations dû au tourisme, aux migrations internationales, et au flot de réfugiés, ces unions englobent des personnes issues de pays différents, souvent lointains, des personnes qui ne peuvent satisfaire aux exigences émises par la Suisse pour le droit à l'immigration, c'est-à-dire : « *l'appartenance de ces pays à la même culture (marquée par des idées européennes au sens large, étant entendu que leurs conditions de vie soient similaires aux nôtres³* ». Les ressortissants du tiers-monde ou de l'ex-deuxième monde se retrouvent ainsi dans le troisième cercle.

Nous n'ignorons pas que la multiplication des possibilités de rencontres a produit tout un marché de l'union mixte. Que nous le voulions ou non, le mariage n'est pas seulement un acte d'amour, mais encore un acte de loi et d'alliance. Il est aussi une stratégie qui va tenter de s'adapter aux nombreux dérèglements du marché international, aux nombreux dérèglements socio-économiques dont les relations Nord-Sud et Ouest-Est font hélas partie.

Les avatars du troisième cercle

Le conjoint étranger d'un Suisse ou d'une Suissesse qui appartient au troisième cercle condense tous les aspects négatifs prêtés à l'étranger, tant dans la réalité que dans l'imaginaire social et collectif. Il/elle est en trop (surpopulation). Il/elle menace l'identité et la culture du pays (différence). En temps de crise, il/elle "vole" du travail. Il/elle n'a pas le même mode de vie

(écart socio-économique). Sur le marché matrimonial, il/elle “vole” une femme ou un homme d’un autre groupe. En ayant des enfants, il/elle “porte atteinte à l’équilibre démographique” entre Suisses et étrangers.

Tout ceci explique combien ces personnes, tant dans la population que dans les administrations, sont suspectées et suspects. On les accuse souvent de ne contracter un mariage que par intérêt, et on plaint leur conjoint. Quelle peut être l’identité du conjoint étranger vu avant tout comme un usurpateur et quelles incidences cela a-t-il sur le conjoint suisse et son identité ? Quelle dynamique et quelle communication peuvent-elles s’établir dans un couple dont la relation est posée a priori comme *inégalitaire* ?

Monsieur et Madame X se sont connus en Suisse. Ils ne sont plus tout jeunes ; chacun porte son passé et ses deuils. M. est originaire d'un pays du troisième cercle. M. et Mme X envisagent la vie commune mais veulent s'engager avec prudence. Mais voilà que le titre de séjour de M. est échu. Une promesse de mariage évitera l'obligation de quitter la Suisse et offrira six mois de répit. Les premiers jours, l'étau se desserre, puis l'échéance approche. Se marieront-ils par désir ou sous la contrainte ? Contraints, voudrions-nous l'un de l'autre ? M'aime-t-il ou veut-il le permis que notre union lui assure ? Ne suis-je pas tenue de le lui accorder ; me faut-il au contraire refuser ce contrat ? Peut-elle vraiment m'aimer et hésiter ? Avec l'anxiété croissent les malentendus liés aux références culturelles différentes. Ces personnes nous consultent au plus fort de leurs tensions.

La plupart des couples mixtes, surtout s’ils peuvent s’appuyer sur un réseau familial et social qui approuve leur mixité, qu’ils trouvent l’un dans l’autre les moyens de s’entraider, sortent sans trop de mal de ces épreuves touchant leur identité. Leur pari, toujours à renouveler, offrira même des possibilités intéressantes sur la cohabitation entre les peuples et les cultures. Le mariage mixte n’est-il pas, finalement, le plus petit dénominateur commun de cette cohabitation ?

Pour d'autres, et c'est essentiellement avec ceux-là que nous travaillons, cette position inégalitaire, conjuguée souvent à l'insécurité d'un statut, aux délicats rapports homme-femme, va provoquer toute une série de mouvements contradictoires à l'égard du conjoint, mouvements qui vont souvent s'alimenter à des sources d'informations peu fiables ou arbitraires.

L'imbroglie

L'idée d'imbroglie fait appel à quelque chose d'embrouillé, de confus, laissant parfois entendre que des forces obscures se conjuguent pour en compliquer encore le sens. C'est exactement ce que vivent nos consultants lorsqu'ils déclarent ne plus savoir où ils en sont et commencent à douter de leurs motivations et de leur engagement à l'égard de leur conjoint.

M. et Mme X (Suisse) se sont mariés. M. est un Arabe et ces derniers sont paresseux disent l'entourage et la famille de Mme X. Le mariage confère à M. le droit à une autorisation de séjour B, renouvelable tous les ans : « motif du séjour : vivre auprès de son épouse ». Les semaines s'écoulent. Le permis n'arrive pas. M. ne trouve pas de travail vu qu'il n'a pas de permis. Le loyer est élevé et Mme X a un petit salaire qui ne suffit pas à leur entretien. Elle se demande si les opinions de sa famille sur son mari ne sont pas en train de se vérifier. M. s'en inquiète. Il se rend à l'Office de la population pour demander ce permis qui découle de leur union. On lui répond : trouvez d'abord du travail ! M. vient nous consulter. L'Office de la population nous assure qu'il s'est agi d'un malentendu et M. reçoit rapidement son permis. Précisons que nous recevons régulièrement des victimes de tels malentendus.

D'un point de vue pratique, ces sentiments sont souvent renforcés par une série de démarches difficiles, voire infructueuses auprès des instances officielles, le Contrôle de l'habitant (devenu à Genève depuis janvier 1993 l'Office de la population) occupant

ici une place prépondérante et particulièrement puissante. Notre pratique nous met constamment en présence de couples "contraints" de se marier pour des questions de permis, et nous pourrions citer plusieurs exemples de personnes nous consultant au plus fort de leurs tensions et de leurs doutes quant aux motivations de leur conjoint étranger.

Notre propos n'est pas de faire des instances officielles avec lesquelles nous travaillons régulièrement les responsables de telles situations, mais plutôt d'attirer l'attention sur des pratiques discriminatoires, et parfois arbitraires, qui, du fait de la représentativité et du mandat des fonctionnaires chargés de les appliquer,

Mme Y vient nous consulter parce que son ami, qu'elle connaît depuis cinq ans et avec lequel elle vit depuis deux ans, vient de perdre son emploi et sa carte de légitimation. Alors qu'il bénéficiait d'un travail et d'un certain prestige, le statut de M. Y se trouve brutalement réduit à celui d'un immigré du troisième cercle qui ne remplit pas les conditions émises par la Suisse pour rester dans notre pays. Ne pouvant retourner dans le sien où sévit la guerre, la consécration, par le mariage, de sa relation avec Mme Y s'impose d'elle-même. A un mois du terme de la promesse de mariage, les choses s'enveniment à un tel point (coups, bagarres, violences verbales) que Mme Y remet en cause sa décision d'épouser M. Y. Mais voilà que l'Office de la population leur demande de fixer la date de leur mariage. Elle panique. Fait-elle bien de l'épouser ? Les mises en garde de son entourage et celles de fonctionnaires "bien intentionnés" ne sont-elles pas réalistes ? Il va lui en vouloir si elle renonce à ce projet. Sans mariage, il pourrait être expulsé. Elle se sentirait alors très coupable. L'insécurité provoquée par ces tensions ne fait qu'augmenter les violences physiques et verbales entre eux, M. reprochant à Mme de ne plus l'aimer, de le mettre à la porte et de le livrer ainsi aux mains de la police pour le faire expulser. Un travail de plusieurs mois avec ce couple et l'obtention d'arrangements particuliers avec l'Office de la population permettent d'ouvrir un petit espace de dialogue, de proposer un lieu neutre et à l'abri des enjeux qui ne faisaient que les enfermer dans une relation "pathologique".

prennent une ampleur et un poids exagérés dans la vie de nos consultants. L'imbroglio va alors devenir non seulement le centre de leurs préoccupations, mais encore le pôle obligé des échanges et de la communication entre eux, et, souvent, avec l'extérieur. Un travail de plusieurs mois avec de tels couples et l'obtention d'arrangements particuliers avec l'Office de la population permettent d'ouvrir un petit espace de dialogue, de proposer un lieu neutre et à l'abri des enjeux qui ne faisaient que les enfermer dans une relation "pathologique"⁷⁴.

Ces situations mettent en lumière des questions qui touchent à nos identités professionnelles et à la relation d'aide que nous établissons avec nos consultants.

Les conséquences les plus fâcheuses de la doctrine des trois cercles touchent d'abord, nous l'avons vu, les conjoints étrangers et le couple mixte lui-même. Mais les couples mixtes seraient-ils plus spécifiquement victimes des préjugés et des craintes à l'égard de tout ce qui est autre, étranger ? Il est vrai que lorsque les rumeurs de la rue et l'air du temps prennent, au travers des services officiels, un tampon, une légitimité, nous en voyons immédiatement les effets désécurisants et destructurants pour les couples. Nous aimerions signaler l'effet d'*effraction* et de frayeur vécus par certains couples dans ce qu'ils considèrent comme leur vie privée et intime. Dans certaines situations que nous connaissons, cette effraction a été à l'origine de véritables traumatismes. Rappelons aussi que beaucoup de conjoints appartiennent à des pays du troisième cercle où ils ont quelquefois vécu un nombre important de pertes, de chocs, de transplantations, et que leur rapport à l'autorité, surtout s'il est vécu comme injuste et arbitraire, va déclencher des comportements et des états dépressifs.

Mais la doctrine des trois cercles touche aussi directement notre éthique professionnelle. En excluant géographiquement et culturellement certains types d'immigrés ; en montrant du doigt ceux qui réussissent à rester, tout en les accusant d'avoir recours au mariage pour obtenir un permis, n'allons-nous pas vers d'autres formes d'exclusion ! Le danger nous semble grand que la collectivité cesse de pourvoir aux détresses personnelles et existentielles de ses membres, quels qu'ils soient et d'où qu'ils viennent.

Notre code de déontologie, fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme (1987) ainsi que sur le Code de déontologie de la Fédération internationale des assistants sociaux (1976) nous fait un devoir de « *respecter la personnalité de chaque être humain et d'éviter toute forme de discrimination en rapport, par exemple, avec la nationalité, le sexe, l'âge, la religion, l'état civil, les opinions politiques, la couleur de la peau, l'orientation sexuelle, l'infirmité ou la maladie* ». S'en éloigner ou le méconnaître nous semble mettre en péril le champ et l'espace du travail social thérapeutique. L'avenir de ces couples dépend donc aussi de notre engagement à faire respecter, en plus haut lieu, notre credo : respecter l'autre dans ses différences, l'écouter, l'aider, agir avec lui et pour lui.

Notes

¹ Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, mai 1991.

² Message concernant l'adhésion de la Suisse à la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et la révision y relative du Code pénal suisse, mai 1992.

³ *Idem* note ¹.

⁴ Ceci dit, nous sommes bien sûr conscients que les facteurs psychologiques individuels des deux conjoints ont aussi leur importance et peuvent aussi influencer sur leur comportement vis-à-vis des différents services de l'Etat.

CHAPITRE II

DES FRONTIÈRES DU LABORATOIRE SCHENGEN AU REFUS DE LA SOCIÉTÉ MULTICULTURELLE

La sociologie et la peur de “cultures incompatibles” Commentaires sur le rapport Hoffmann-Nowotny*

Stephen CASTLES

*Directeur du Centre d'études multiculturelles,
Université de Wollongong, Australie.*

L'émergence de sociétés multiculturelles est devenue une question centrale dans pratiquement tous les pays hautement développés. Les migrations de main-d'œuvre de la période de 1945 à 1973 ont entraîné une diversité ethnique dans des pays qui aimaient à se croire homogènes. Il semble certain que les “nouvelles migrations” des années 1980 et 1990 apporteront des changements plus grands encore et qu'elles lanceront des défis aux institutions politiques, aux politiques sociales et à l'identité nationale. Des changements d'une telle ampleur sont autant de sujets urgents pour la sociologie, en tant que science de la société industrielle et post-industrielle. Les sociologues devraient être en mesure d'analyser les tendances, d'identifier les pro-

* Texte traduit de l'anglais par INTRASCO, Genève.

blèmes, de prédire les conséquences possibles et de suggérer aux gouvernements des politiques appropriées. Ce type de recherche a une tradition : la célèbre étude de Gunnar Myrdal sur le dilemme américain (*American Dilemma*) a contribué à modifier la pensée américaine sur les relations raciales dans les années 1940 ; *Colour and Citizenship* (Couleur et citoyenneté) par E.J.B. Rose et d'autres a tenté de faire de même pour les relations raciales britanniques dans les années 1960 ; et le rapport *Rinus Penninx* de 1979 destiné au Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale a conduit à une nouvelle "politique des minorités". Pourtant la gravité des problèmes actuels - surtout la marginalisation des minorités ethniques et la montée de la violence raciste dans toute l'Europe - indique soit que les sociologues européens n'ont pas été à la hauteur de la tâche, soit que les hommes politiques n'ont pas été prêts à les entendre.

Il est donc significatif que le sociologue zurichois Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny ait été récemment mandaté par le Conseil suisse de la science pour examiner "le phénomène de la société multiculturelle". Son rapport *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*¹ (Chances et risques des sociétés d'immigration multiculturelles) se propose de prédire les chances et les risques possibles liés à l'immigration. Il semble destiné à la fois à influencer la pensée du public et à fournir un cadre socio-scientifique pour les décisions politiques difficiles. Le rapport de Hoffmann-Nowotny consiste en une discussion du concept de société multiculturelle assortie d'exemples provenant d'autres pays, ainsi qu'en un examen des tendances migratoires mondiales et de leurs effets probables sur la Suisse ; il engage une discussion sur les "chances et les risques" de l'immigration, qui se réfère en grande partie à l'histoire suisse du XIX^e siècle, et tire enfin quelques conclusions concernant surtout la politique de recherche.

Le rapport Hoffmann-Nowotny fournit-il une analyse utile de la situation, et des prévisions judicieuses susceptibles d'aider à l'élaboration d'une politique ? Son rapport peut-il être considéré comme une contribution de valeur à la tradition lancée par Myrdal ? Ce sont là les thèmes du présent article. Les principales lacunes, comme nous le montrerons, résident dans le fait que

Hoffmann-Nowotny a une compréhension inadéquate de la culture (et donc du multiculturalisme), dans sa vue schématique de l'assimilation, dans son manque d'analyse des sociétés multiculturelles actuelles, et dans le fait qu'il n'a pas abordé l'expérience suisse du XX^e siècle et qu'il a négligé de faire des recommandations politiques. Il en résulte une vue abstraite et trompeuse des sociétés multiculturelles, résumée dans l'idée que l'immigration en provenance du tiers-monde conduit inévitablement à des sociétés à « *cultures incompatibles* » (p. 26). Il s'ensuit implicitement qu'il faudrait refuser ces migrants. Le rapport Hoffmann-Nowotny n'est donc pas, pour finir, une analyse sociale objective, mais une contribution à la justification idéologique de la création d'une *Europe forteresse*.

Culture et assimilation

Hoffmann-Nowotny souligne que le concept de société multiculturelle est flou et discutable (pp. 16-20). Il opère une distinction entre les partisans et opposants - qu'il considère tous comme des idéologues - et les critiques de l'idéologie - au rang desquels il se compte. Il se propose d'éclaircir le concept en donnant une définition, fondée sur une appréciation particulière de ce qu'est la culture. Son approche de la culture est cruciale pour l'ensemble de son exposé et exige donc un examen plus détaillé. Sa définition est la suivante :

« *La culture contient les valeurs, les normes et les institutions fondamentales ainsi que le savoir général d'une société, tel qu'il s'exprime dans la connaissance scientifique et celle de tous les jours, ainsi que dans les mythes et les idéologies. La culture fait référence à ce qui donne une signification et une ordonnance à l'existence individuelle et sociale. Les gens utilisent la culture pour la 'construction sociale du monde'* ». (p. 10)

Hoffmann-Nowotny poursuit en reprenant la définition que donne Habermas de la culture, soit une « *réserve de savoir* » grâce à laquelle les acteurs des processus de communication se donnent à eux-mêmes des moyens d'interpréter le monde. Une « *réserve de savoir* » partagée est nécessaire pour donner le sen-

timent d'appartenance et une identité, et pour permettre aux gens de vivre ensemble (p. 11). Sur cette base, Hoffmann-Nowotny donne d'une société multiculturelle la définition suivante :

« Une société d'immigration est donc multiculturelle lorsque dans la construction symbolique de la réalité, des immigrants formant des agrégats sociaux identifiables puisent dans une « réserve de savoir » différente de celle des indigènes, pour ce qui est d'au moins une partie du système social² ».

Dit plus simplement : une société multiculturelle est une société dans laquelle des groupes d'immigrants distincts utilisent des cultures différentes de celle de la majorité, dans quelques domaines au moins de la société. Cette définition semble être raisonnable (bien que presque tautologique). Le problème réside dans l'hypothèse implicite selon laquelle cette situation est problématique parce que les différents groupes ne partagent pas une « réserve de savoir » commune, ce qui signifie, selon la discussion sur la culture exposée plus haut, qu'ils ne peuvent trouver une appartenance et une identité, ni vivre ensemble pacifiquement. Hoffmann-Nowotny rend ultérieurement les choses explicites lorsqu'il affirme que l'expérience suisse montre que l'hétérogénéité culturelle peut exister sans conflit au sein d'une société unique seulement s'il y a séparation territoriale (p. 84). En d'autres termes, chaque groupe ethnique et culturel doit disposer de sa propre région distincte. Cela semble être un argument en faveur d'une forme d'*apartheid* culturel. Je me demande si cela est réellement corroboré par l'histoire suisse, et cet argument néglige certainement l'expérience de nombreuses autres sociétés multi-ethniques, comme nous l'aborderons plus loin³.

Hoffmann-Nowotny soutient que la seule solution à ce dilemme est l'assimilation. Si l'on veut éviter le conflit, il faut que les groupes d'immigrants renoncent à leur propre culture et adoptent celle de la majorité. S'il en est autrement, cela conduira inévitablement à une ségrégation politique et économique des minorités parce que leur culture différente ne leur donnera pas accès à l'égalité des chances dans les systèmes politique et économique de la société (p. 23). La différence culturelle conduit donc inévitablement au désavantage structurel et à la « *reféodalisation de la société* » (pp. 82-87). Le risque du multiculturalisme, c'est

que l'acceptation de la différence culturelle dans une société peut entraver l'assimilation structurelle. Ici, Hoffmann-Nowotny s'inscrit résolument dans la tradition fonctionnaliste de la sociologie américaine de la première moitié du XX^e siècle⁴. Les approches assimilationnistes conservent une influence aujourd'hui, en particulier dans les attitudes populaires à l'égard des immigrants. L'assimilation présuppose la volonté et la capacité des immigrants à abandonner leur culture et la volonté des groupes dominants à accepter de nouveaux membres - c'est-à-dire l'absence de racisme. Elle présuppose également, parmi la population du pays d'accueil, un degré élevé d'homogénéité culturelle et de consensus sur des valeurs et des normes. Toutes ces hypothèses sont discutables.

La conception qu'a Hoffmann-Nowotny de la culture pose deux problèmes centraux : d'abord, il n'explique pas ce qu'il entend par cultures nationales (ou ethniques). Sa discussion sur la culture est étonnamment peu précise. Il semble croire que chaque nation ou groupe ethnique possède son propre ensemble homogène de valeurs, de normes, de formes de comportement, etc., qui diffèrent de celles d'autres groupes. Il n'y a pas d'explications sur la manière dont les cultures se forment et se modifient - du reste, il n'est même pas certain que pour Hoffmann-Nowotny, elles se modifient avec le temps. Il n'y a pas de reconnaissance du fait que chaque groupe ethnique ou chaque personne a en réalité un large éventail de pratiques culturelles (ou subculturelles) qui se font concurrence, sont en interaction et s'influencent mutuellement. Au sein de la culture dominante d'un pays donné, il existe d'importantes différences fondées sur le sexe, la classe, la région, l'âge ou simplement les goûts. Mais il existe également des éléments communs fondés sur les valeurs de la rationalité et de la technique que l'on retrouve dans toutes les sociétés modernes. De plus, les cultures européennes sont le résultat de mélanges historiques ainsi que de l'absorption d'influences d'autres pays par les voyages, le commerce, la guerre, les échanges artistiques et autres. Les cultures nationales ne sont pas statiques ni homogènes - elles sont dynamiques, variées et en perpétuel changement.

Ce sont ces cultures qui sont les plus aptes à changer et à innover en réussissant parfaitement à assimiler de nouvelles

influences et à s'adapter à de nouvelles conditions, dans tous les domaines, politique, économique et social. Hoffmann-Nowotny est conscient de l'importance historique des migrations et de l'interaction culturelle dans la formation de la culture suisse et d'autres cultures européennes. Mais curieusement, il semble penser que le processus est achevé. Il pense que de nouvelles formes de migration détruiront les « *sociétés ouvertes* » d'Europe occidentale, pour en faire des « *sociétés fermées* » (p. 87) incapables d'innover. En d'autres termes, le seul moyen de garder nos sociétés "ouvertes", c'est de fermer les frontières !

Le second problème concernant la conception qu'a Hoffmann-Nowotny de la culture réside dans l'idée de son « *caractère intégral* » (pp. 13-14) et dans les effets que cela entraîne sur la relation entre culture et structure (pp. 22-27). Il affirme (se référant au sociologue britannique John Rex) que certaines conceptions du multiculturalisme supposent qu'on peut l'accepter dans certains domaines de la société, mais pas dans d'autres. Par exemple, des immigrants peuvent utiliser leur langue et conserver leurs propres pratiques culturelles dans leur foyer, dans des associations ou pendant leurs loisirs. Mais il ne peut y avoir qu'une culture (dominante) en matière d'activité politique, juridique et économique. En d'autres termes, l'hétérogénéité peut être tolérée dans les domaines privé et communal, mais c'est l'homogénéité qui doit exister dans le domaine public (p. 13). Hoffmann-Nowotny conteste cette conception restrictive du multiculturalisme, en soutenant que la culture doit être considérée comme un tout intégral, et ne peut être réduite simplement à la sphère privée pour ne devenir que pur folklore. Cela semble attirant, mais il en découle pratiquement que la coexistence de différentes cultures dans une société entraînerait nécessairement un pluralisme de systèmes politiques et économiques, ce qui, de l'avis de Hoffmann-Nowotny, est impossible.

L'accent mis par Hoffmann-Nowotny sur le fait que la différence culturelle puisse avoir des conséquences structurelles fâcheuses est important - et c'est peut-être là le point le plus important de tout le rapport. Mais le « *caractère intégral* » qu'il prête à la culture conduit-il nécessairement à cette conclusion ? Jürgen Habermas a récemment proposé une autre manière de voir. Habermas parle de deux phases d'assimilation :

« La première exige un accord sur les principes de la Constitution - donc une assimilation de la manière dont l'autonomie du citoyen est comprise dans la société d'accueil et dont l'usage public de la raison (Rawls) est pratiqué. La deuxième phase exige d'être prêt à accepter une acculturation considérable, c'est-à-dire à adhérer au mode de vie, aux pratiques et aux habitudes de la culture indigène dominante. Ce qui revient à une assimilation qui se déroule sur le plan de l'intégration éthique et culturelle⁵ ».

Selon Habermas, un Etat démocratique (*demokratische Rechtsstaat*) devrait exiger le premier type d'assimilation : acculturation politique et acceptation des principes constitutionnels fondamentaux. Mais il n'a pas le droit d'exiger le second type, car cela reviendrait à s'ingérer dans les droits qu'ont les citoyens (à la fois indigènes et immigrants) de posséder leurs propres formes d'identité culturelle. Habermas poursuit en nous présentant une perspective d'évolution future des sociétés multiculturelles :

« Ce principe ne garantit pas qu'à long terme l'indépendance de la communauté, initialement affirmée, échappera aux changements. Du fait que l'on n'a pas le droit de contraindre les immigrants à renoncer à leurs propres traditions, l'horizon dans lequel les citoyens interprètent leurs principes constitutionnels communs s'élargit en raison des modes de vie nouvellement établis dans le sillage des vagues d'immigration. C'est alors qu'intervient le mécanisme selon lequel, avec une collectivité modifiée de citoyens actifs, le contexte de l'auto-appréhension éthique et politique des citoyens se modifie lui aussi⁶ ».

Habermas affirme donc que l'intégration des immigrants en tant que citoyens conduira, à long terme, à des changements institutionnels dans les grands sous-systèmes de la société, tels que les structures politiques et économiques. Il est clair que Hoffmann-Nowotny a mal compris l'idée qu'a Habermas d'une « réserve de savoir » commune. La conception qu'a Habermas du caractère multidimensionnel et dynamique de la culture et qu'il expose dans l'article cité ici, semble à la fois théoriquement plus valable et empiriquement plus typique des sociétés multiculturelles existantes. De plus, il contient un argument puissant en

faveur de l'intégration politique des immigrants par l'octroi de la citoyenneté et par des mesures destinées à lutter contre la discrimination et à garantir des droits égaux pour tous les membres de la société.

L'analyse comparative des sociétés multiculturelles

La meilleure manière de tester ces conceptions opposées de la culture serait d'effectuer une analyse comparative des sociétés multiculturelles actuelles. A cet égard, Hoffmann-Nowotny nous aide peu : il présente simplement quelques exemples non systématiques concernant trois pays d'immigration : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France. Le choix est curieux pour deux raisons : premièrement, ces pays ont tous trois connu une immigration à grande échelle en provenance de leurs anciennes colonies, ce qui n'est pas précisément typique de l'expérience des autres pays européens (en particulier de la Suisse). Deuxièmement, aucun de ces pays n'a opté officiellement pour une politique de multiculturalisme, si ce n'est partiellement dans le système éducatif britannique et aux Pays-Bas dans certains aspects de la "politique des minorités". Ce qui ne veut pas dire que l'expérience des ces pays ne soit pas valable, mais elle devrait être abordée dans une perspective comparative. Les pays d'immigration hautement développés peuvent utilement être classés en trois catégories : les importateurs de main-d'œuvre post-coloniaux (la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France) forment un groupe ; les pays qui ont tenté de s'en tenir à des "modèles de travailleurs migrants" et qui cultivent l'illusion de ne pas être des pays d'immigration (l'Allemagne, la Suisse, la Belgique) forment le deuxième groupe, tandis que les pays qui ont opté pour des politiques d'établissement permanent forment un troisième groupe⁷.

La brièveté du présent article ne permet pas une discussion détaillée, mais il serait certainement judicieux de comparer l'expérience du troisième groupe (pays d'immigration perma-

mente) avec celle des autres. Ce groupe inclut les Etats-Unis, le Canada et l'Australie et, plus surprenant encore, il comprend également un pays européen n'ayant pas une longue tradition d'immigration, à savoir la Suède. Si cette comparaison est importante, c'est que les trois groupes de pays ont connu une immigration permanente à l'origine de sociétés diverses ethniquement parlant, mais seuls les pays d'immigration permanente ont reconnu le fait et pris les mesures politiques appropriées. Les Etats-Unis, comme le Canada et l'Australie avaient des politiques d'immigration fondées sur des critères racistes (exclusion des non-Européens) jusque dans les années 60. Depuis lors, tous trois ont adopté des politiques d'accueil non discriminatoires et connaissent maintenant une immigration à grande échelle d'Asie et d'Amérique latine. Tous trois ont eu des politiques assimilationnistes à l'égard des immigrants jusque dans les années 70. Le Canada et l'Australie sont maintenant passés à des politiques multiculturelles caractérisées par une acceptation de la différence culturelle liée à une intervention intensive de l'Etat pour prévenir la marginalisation économique, sociale et politique des minorités. Pour les Etats-Unis, l'intégration des migrants continue à être du ressort de la sphère privée (surtout la famille et la communauté ethnique), mais ils sont devenus beaucoup plus tolérants vis-à-vis des différences culturelles.

La Suède présente un intérêt particulier en ce qu'elle est un pays européen qui s'est caractérisé jusqu'à une période récente par un haut degré d'homogénéité culturelle. Elle a réagi à l'immigration de main-d'œuvre d'après 1945 et à l'établissement permanent des migrants par un ensemble de politiques multiculturelles très semblables à celles de l'Australie et du Canada. Ces trois pays ont élaboré des principes juridiques permettant aux immigrants de devenir des citoyens et visant à garantir non seulement les droits civils, politiques et sociaux, mais aussi les droits culturels ; ils ont ainsi ouvert la voie à un nouveau concept de citoyenneté multiculturelle. Ces pays ont également mis sur pied un large éventail d'institutions destinées à lever les obstacles à l'égalité de participation pour les membres des groupes minoritaires. Les mesures destinées à lutter contre le racisme et à améliorer les relations au sein de la communauté sont au centre de ces politiques.

A la lumière d'une comparaison à l'échelle internationale, il serait question de savoir si ces pays ont mieux réussi à intégrer les immigrants et à éviter les conflits ethniques que ceux qui s'accrochent à l'illusion de ne pas être des pays d'immigration. La réponse n'est pas difficile : il ne fait aucun doute que les pays ayant adopté des politiques multiculturelles ont bien mieux réussi. Ils ont non seulement évité dans une large mesure la violence raciste et la mobilisation de l'extrême-droite, mais ils sont maintenant aussi d'avis que le multiculturalisme est une source importante d'innovation et un facteur de croissance. Il est dommage que Hoffmann-Nowotny n'ait même pas posé cette question.

Perspectives pour de nouvelles migrations

Les chapitres 2 et 3 du rapport de Hoffmann-Nowotny portent sur les tendances actuelles et les perspectives futures des migrations internationales, et donnent un aperçu précis des facteurs démographiques et économiques susceptibles de concourir aux futures migrations à grande échelle. Hoffmann-Nowotny dit à juste titre que ces facteurs ne sont pas à eux seuls nécessairement à l'origine des migrations et qu'il est nécessaire que les sociologues étudient les facteurs socio-structurels et socio-culturels qui transforment le potentiel en mouvements effectifs. Ces facteurs, selon lui, sont « *le développement d'une société mondiale* » (p. 43) et l'« *européanisation du monde* » (p. 44). L'importance de la mondialisation de la politique, de la culture, du commerce, de l'investissement, etc. est incontestable, mais le concept d'européanisation pose problème. Il est vrai que le colonialisme européen et l'hégémonie culturelle et technique ont constitué des facteurs essentiels de changement. Mais la plupart des observateurs conviendraient du fait que la principale dynamique d'innovation n'est plus l'apanage de la seule Europe. La puissance économique, politique et culturelle croissante de certains des pays asiatiques rend la vision eurocentrique hautement problématique. Il est d'ailleurs significatif que les migrations actuelles les plus importantes aient lieu non des pays du tiers-monde vers l'Europe, mais au sein de la région asiatique.

Cela nous amène à un second problème concernant l'analyse que fait Hoffmann-Nowotny des migrations : elle est trop abstraite et trop générale. Il a tout à fait raison d'affirmer que la mondialisation entraîne la migration, mais quels sont les mécanismes à l'origine des mouvements effectifs d'un pays vers un autre ? Les dernières années ont vu apparaître un important ensemble de travaux dont on parle souvent comme d'une théorie des systèmes de migration⁸. Selon un argument central de cette théorie, la migration et l'établissement sont étroitement liés aux relations économiques, politiques et culturelles qu'entretiennent différents pays dans le processus de mondialisation. La colonisation, l'intervention militaire, le recrutement de main-d'œuvre, les relations économiques et l'interaction culturelle peuvent tous conduire à la migration de main-d'œuvre. Pour comprendre pourquoi des gens quittent un pays pour un autre, il est nécessaire de procéder à une analyse historique multidimensionnelle des relations entre les deux sociétés. Selon un second argument de la théorie des systèmes de migration, le processus migratoire a une certaine dynamique interne fondée sur les réseaux sociaux qui le constituent. Ces dynamiques internes peuvent donner lieu à des développements qui n'avaient initialement été prévus ni par les migrants eux-mêmes, ni par les Etats concernés. L'issue la plus fréquente d'un mouvement migratoire, quel que soit son caractère initial, est l'établissement d'une grande partie des migrants et la formation de communautés ou minorités ethniques dans le nouveau pays.

Chances et risques

Dans les chapitres 4, 5 et 6, Hoffmann-Nowotny traite de l'expérience historique suisse en matière d'immigration, ainsi que des *chances* et des *risques* pour l'avenir. Son principal argument est que par le passé, l'immigration (jusque dans les années 1970) était principalement le fait de ressortissants de pays voisins. Les caractéristiques culturelles et sociales de ces immigrants étaient telles qu'ils pouvaient facilement être assimilés et qu'ils étaient porteurs d'innovations pour la société. La "nouvel-

le immigration” des années 1980 et 1990 par contre est essentiellement formée de travailleurs, de demandeurs d’asile et d’immigrants illégaux en provenance de pays plus éloignés (en particulier de pays du tiers-monde). Ces arrivants n’ont pas les caractéristiques culturelles et sociales indispensables à leur assimilation. D’où une ségrégation et le développement d’une société multiculturelle. Loin d’offrir des chances d’innovation, cette nouvelle immigration fait courir de graves risques à la société suisse. Ici, Hoffmann-Nowotny revient à la conception mentionnée précédemment (pp. 25-6) selon laquelle les cultures européennes sont “compatibles” pour la Suisse, tandis que les cultures non-européennes ne le sont pas.

Je ne prétends pas être un expert en ce qui concerne la Suisse, mais certains aspects de l’analyse de Hoffmann-Nowotny me semblent curieux. Pendant les deux premières vagues d’immigration (1870-1914 et 1945-1974), le principal groupe d’immigrants, les Italiens, s’est heurté à une forte hostilité. Ils étaient fréquemment décrits comme n’étant pas assimilables et comme une cause d’*Ueberfremdung* (surpopulation étrangère). Les Italiens et les autres Européens du Sud se sont heurtés à un racisme institutionnel et informel. Aujourd’hui, Hoffmann-Nowotny considère que ces groupes sont assimilés et porteurs d’innovation. Ce qui ressemble bien à de la sagesse après coup : qu’est-ce qui fait penser à Hoffmann-Nowotny que les nouveaux groupes ne peuvent pas eux aussi s’intégrer à la société suisse à condition qu’on dispose de politiques appropriées, de bonne volonté et de temps ? Il nous doit une explication sur ce point.

Cela conduit à une autre affirmation curieuse. Hoffmann-Nowotny avance que les anciennes vagues d’immigrants étaient innovatrices parce que ceux-ci avaient un niveau d’éducation et de qualification professionnelle relativement élevé, tandis que les nouveaux immigrants ne sont pas qualifiés. Mais jusque dans les années 70, l’écrasante majorité des immigrants d’Europe du Sud n’étaient pas hautement qualifiés - en fait, ils étaient recrutés pour travailler aux échelons les plus bas du monde du travail afin de permettre aux Suisses d’accéder aux échelons plus élevés. Aujourd’hui, une grande partie des migrants de pays moins développés possèdent en fait un niveau élevé de qualification profes-

sionnelle. La plupart des pays hautement développés tirent un profit certain de cette "fuite des cerveaux".

On en revient de nouveau à la multidimensionnalité de la culture. Des recherches menées aux Etats-Unis et en Australie montrent que de nombreux migrants asiatiques de langues, de religions et de croyances différentes réussissent très bien dans le système éducatif et sur le marché du travail en raison de qualités telles que l'ardeur au travail, l'initiative et la solidarité de groupe. La différence culturelle peut donc contribuer à l'intégration structurelle, au lieu de l'entraver. Autrement dit, les sociétés européennes n'ont pas le monopole de la culture de la modernité. Des gens de milieux ethniques extrêmement variés peuvent avoir les capacités culturelles nécessaires pour réussir dans une société hautement développée. Hoffmann-Nowotny néglige d'analyser le niveau de qualification réel des immigrants en Suisse. Je suppose qu'il existe là comme dans d'autres pays une polarisation, avec à la fois des immigrants hautement qualifiés et des immigrants peu qualifiés. Sa conviction de ce que la "nouvelle immigration" manque de potentiel innovateur semble reposer non sur un examen du capital culturel réel des immigrants, mais sur les idées qu'il se fait de la menace que constitue la distance culturelle ou sur sa peur des "cultures incompatibles".

Le trait le plus surprenant de la discussion que propose Hoffmann-Nowotny des *chances* et des *risques* est qu'elle est presque entièrement fondée sur des exemples du XIX^e siècle. L'influence des réfugiés politiques allemands sur le mouvement ouvrier suisse présente certainement un intérêt historique, mais cela ne nous aide guère à comprendre les problèmes d'aujourd'hui. Même là, l'analyse est décevante - quel a été l'effet de l'immigration du XIX^e siècle sur les modes de vie en Suisse, sur l'identité nationale et sa vision du monde ? Le rapport ne nous le dit pas. Plus grave : la période d'après 1945 n'est pas mentionnée dans le chapitre sur les *chances* et une page et demie seulement lui est consacrée dans le chapitre sur les *risques* (pp. 81-2). Sur cette base, il est difficile de ne pas voir dans la conclusion de Hoffmann-Nowotny selon laquelle les *risques* de l'immigration prédominent sur les *chances* (pp. 88-9) autre chose que ses opinions personnelles. On peut être d'accord ou

pas, mais on ne peut pas la considérer comme étant l'aboutissement d'une analyse sociologique sérieuse.

Les conséquences politiques

Le chapitre final du rapport ne contient pas de propositions d'action politique susceptible de faire face aux *risques* identifiés par l'auteur. Vu qu'il admet que l'accroissement des migrations internationales est inévitable et qu'elles poseront vraisemblablement de graves problèmes à la Suisse, on aurait pu s'attendre à ce que Hoffmann-Nowotny fasse des suggestions sur la politique d'immigration, sur la politique sociale à l'égard des immigrants, sur les principes d'acquisition de la citoyenneté et même sur des modifications à apporter aux institutions et au droit. On ne trouve rien de tout cela - peut-être n'était-ce pas ce que le Conseil suisse de la science attendait de lui. Par contre, on nous présente une liste de recherches nécessaires et de questions à approfondir. On pourrait supposer qu'après de nombreuses années de recherches menées par les sociologues suisses, certaines de ces questions aient trouvé une réponse et que l'on soit en mesure de faire des recommandations politiques. De fait, Hoffmann-Nowotny nous parle des 25 années qu'il a consacrées à ses activités de recherche dans ce domaine. Toutefois, vers la fin du rapport, ce qu'on comprend, c'est que la sociologie suisse n'a pas répondu aux questions cruciales (ni même ne les a posées) sur le développement d'une société multiculturelle.

Il est certainement nécessaire de poursuivre les recherches. Je ne peux qu'exprimer le souhait que l'une des options en matière de politique de recherche suggérée par Hoffmann-Nowotny ne sera pas adoptée. Il émet l'idée d' « *un institut central pour la recherche interdisciplinaire sur les migrations qui aurait en quelque sorte, à l'extrême, le monopole de la recherche sur cette question*⁹ » (p. 100). Si le rapport de Hoffmann-Nowotny pour le Conseil suisse de la science représente "l'opinion officielle" sur la sociologie de l'immigration et la société multiculturelle, un tel monopole serait une catastrophe.

Notes

¹ H.-J. Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, Conseil suisse de la science, FER-Bericht, Nr. 119, Berne, 1992. Les numéros de page figurant entre parenthèses dans cet article renvoient à ce rapport.

² En allemand dans le texte « Multikulturell ist eine Einwanderungsgesellschaft dann, wenn als soziale Aggregate abgrenzbare Einwanderer sich bei der symbolischen Konstruktion von Realität in mindestens einem gesellschaftlichen Teilsystem aus einem von dem Einheimischen verschiedenen "Wissensvorrat" versorgen », in *op. cit.* p. 15.

³ Incidemment, Hoffmann-Nowotny souligne la différence entre les sociétés multiculturelles et « à ségrégation ethnique ». Il est difficile d'être sûr de ce qu'il entend par là étant donné qu'il ne définit jamais son concept d'ethnicité. De fait, il semble considérer l'ethnicité comme étant identique à la race - un concept qui devrait être rejeté par les sociologues puisqu'il n'a aucun fondement scientifique (voir à ce propos R. Miles, *Racism*, Routledge, Londres, 1989). A mon avis, l'ethnicité se définit par la culture, si bien que les sociétés multiculturelles et multi-ethniques sont synonymes. Naturellement, cela ne signifie pas que l'on trouve des politiques multiculturelles dans toute société multi-ethnique.

⁴ Le travail de l'école de Chicago en particulier portait sur les questions d'immigration et de minorités ethniques. Son approche est résumée dans le concept forgé par Park de cycle de relations de races. Selon ce concept, des groupes d'immigrants passent par des stades de contact, de conflit, d'adaptation et d'assimilation (voir R.E. Park, *Race and Culture*, Collier Macmillan, Londres, 1950). Cela implique un processus de re-socialisation dans lequel les immigrants s'adaptent aux valeurs, normes et formes comportementales dominantes. Une assimilation réussie peut mener à un rétablissement de la cohésion ou de l'homogénéité d'ensemble de la société. En d'autres termes, les immigrants doivent renoncer à leur propre langue et culture et se comporter comme la majorité.

⁵ J. Habermas, "Die Festung Europa und das neue Deutschland", in *Die Zeit*, 28 mai, Hambourg. En allemand dans le texte.

⁶ *Idem*, en allemand dans le texte.

⁷ Cf. S. Castles & M.J. Miller, *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, Londres, 1993.

⁸ Cf. *International Migration Review*, Special Silver Anniversary Issue, 23.3.1989, New York et *op.cit.* note ⁷.

⁹ En allemand dans le texte « ein Zentralinstitut für interdisziplinäre Migrationsforschung, dem - im Extrem - eine Art von Monopol für diese Forschung zukäme ».

Construction européenne, assimilationnisme et citoyenneté

Réflexions sur la place des étrangers résidant dans l'espace européen

Claudio BOLZMAN

Institut d'études sociales, Centre de recherche sociale, Genève.

Nombreux sont les observateurs qui constatent une transformation des sociétés européennes sous l'impulsion d'importants mouvements migratoires ayant débuté principalement après la deuxième guerre mondiale. Les différents Etats hébergent dans leur sein une mosaïque de populations d'origines nationales et ethniques diverses. Nous sommes ainsi amenés à vivre dans des sociétés devenues en fait pluriculturelles.

Le processus de construction européenne actuellement en cours présente diverses facettes dans sa manière d'aborder la problématique des migrations et des relations interculturelles. La logique incarnée par les groupes intergouvernementaux, tels que ceux de *Schengen* ou de *TREVI* tend cependant à s'imposer dans les pratiques institutionnelles. Celle-ci opère une distinction entre deux catégories d'étrangers : les non-résidents, issus princi-

palement des Etats du tiers-monde et d'une partie des Etats d'Europe de l'Est, dont il s'agit de limiter, voire d'empêcher l'entrée dans l'espace européen ; les Européens résidents dont il faudrait favoriser la libre circulation et une véritable intégration sociale¹.

Cette logique implacable tend donc à proposer l'exclusion pour les uns et l'inclusion pour les autres. Alors que pour ces derniers, les frontières de l'Europe offrent la promesse d'une grande ouverture, pour les premiers, elles se referment progressivement. Ainsi, l'actualité apporte presque chaque mois son lot de nouvelles sur les restrictions aux législations et aux pratiques en matière d'immigration et d'asile. Les exemples récents de la modification de la loi sur l'asile en Allemagne et de la politique d'immigration en France, dans le but explicite pour ce dernier pays d'arriver à une "immigration zéro", sont tout à fait révélateurs.

Les limites de cette logique binaire apparaissent lorsqu'on aborde le cas des résidents extra-européens. Résidents, donc déjà à l'intérieur des frontières qui devraient leur être inaccessibles en théorie ; extra-européens, donc n'ayant pas en principe les mêmes droits que ceux définis comme européens. Par leur seule présence ils interpellent la nouvelle entité en construction et l'amènent à réfléchir sur les limites entre l'altérité "externe", radicalement autre, et l'altérité "interne", faisant partie de l'identité reconnue comme partagée.

La question qui se pose est notamment celle de la place des résidents "étrangers" dans l'"espace européen"².

Les accords de Schengen, en favorisant uniquement la libre circulation des citoyens des Etats de l'espace européen, tendent à mettre à l'écart les résidents non-européens de ces mêmes Etats³. Le droit de ces derniers à s'établir dans l'Etat où ils séjournent est en principe reconnu, mais leur liberté de mouvement par rapport aux Etats voisins est très restreinte (exigence de visa par exemple) et, dans certains pays comme la France, même le droit à y résider devient plus fragile⁴.

Certains groupes d'extrême-droite poussent la logique d'exclusion jusqu'au bout. Pour eux, les "étrangers", qu'ils soient résidents ou même nationaux, demeurent étrangers, et il

n'y a pas de place pour eux dans l'espace national. Les attentats xénophobes ou racistes qui se succèdent avec une régularité alarmante témoignent des graves dangers de cette logique.

D'autres voix se font entendre pour exiger que les "étrangers" qui sont déjà sur place bénéficient de la logique d'inclusion. En partant du constat qu'ils ne sont pas considérés pour l'instant comme des citoyens à part entière, la discussion porte principalement sur les conditions qui permettraient une véritable participation de leur part aux sociétés européennes. Le débat varie d'un pays à l'autre, l'accent étant tantôt mis sur une plus grande égalité des chances à l'école, tantôt sur l'amélioration des conditions de vie matérielles ou du statut juridique. Cependant, une position semble prédominer pour ce qui est des exigences culturelles que les "étrangers" devraient remplir en vue de leur insertion. D'après celle-ci, on devrait favoriser plutôt l'assimilation que le pluralisme culturel. L'assimilation, entendue comme l'acquisition des traits culturels propres à la culture dominante, serait seule en mesure de leur assurer une véritable participation sociale aux sociétés européennes ; par contre, le maintien de leur identité culturelle ne ferait qu'accentuer leur marginalisation sociale, car en affichant ouvertement leurs différences, ils s'exclueraient en quelque sorte.

Sans avoir la prétention de donner des réponses définitives au débat en cours, il nous paraît que la dichotomie *assimilation* versus *maintien de l'identité culturelle* est réductrice, et qu'elle ne correspond pas à la réalité de ce qu'on peut observer sur le terrain. De plus, il nous semble que l'association étroite du couple assimilation-intégration sociale correspond, sur le plan interne, à la logique de fermeture des frontières, sur le plan externe. En effet, le danger implicite des thèses assimilationnistes est d'induire la croyance que l'altérité est problématique pour le fonctionnement social : seule son absorption progressive dans un tout plus homogène serait à même d'assurer la cohésion sociale.

Nous tenterons de montrer ici que le problème de la participation sociale des résidents définis comme étrangers doit être abordé indépendamment de la problématique de l'assimilation culturelle puisqu'il s'agit de deux phénomènes distincts. Le défi que les sociétés européennes doivent relever est celui de l'élabo-

ration d'une nouvelle citoyenneté qui ne discrimine pas les résidents selon leurs origines nationales ou ethniques.

Après avoir passé en revue les thèses assimilationnistes et leurs limites, nous évoquerons la problématique de la citoyenneté dans une Europe en construction.

Les thèses assimilationnistes et leurs limites

Les thèses assimilationnistes ont été élaborées et développées dans des pays tels que les Etats Unis, qui se considéraient comme des sociétés d'immigration. Dans la mesure où le séjour des immigrés était perçu comme une installation définitive de nouveaux citoyens, on estimait que l'adoption progressive du mode de vie dominant devenait impérative pour leur intégration dans le pays d'accueil. Cette idée est encore fortement ancrée dans la tradition américaine et elle continue à être diffusée par des sociologues, des ethnologues, des hommes politiques, des journalistes, des ecclésiastiques et d'autres leaders d'opinion⁵.

La notion d'assimilation signifie soit l'acquisition unilatérale de la part des immigrés des traits principaux de la culture dominante, soit la fusion de plusieurs cultures dans un creuset ou *melting pot* réputé plus riche que les cultures originelles⁶. Quelle que soit la définition adoptée, on pensait que pour chaque vague migratoire, au bout de trois générations l'assimilation devait être un fait accompli⁷. Elle était perçue comme le résultat inévitable et souhaitable du contact des immigrés avec une nouvelle culture. Il y a donc dans la notion d'assimilation à la fois des connotations descriptives et normatives.

Les Etats d'Europe occidentale ont pendant longtemps refusé de se définir comme des sociétés d'immigration. Même si à partir des années 1960, lors de la période de croissance économique, ils ont fait appel à d'importants contingents de main-d'œuvre étrangère, la présence des nouveaux venus a été considérée comme provisoire ; ils n'étaient que des "*Gastarbeiter*", des "travailleurs invités". Dans ce contexte on a souvent parlé d'adaptation plutôt que d'assimilation. La venue massive de ces travailleurs fut perçue par les dirigeants politiques comme une

source potentielle d'hétérogénéité et de déséquilibre : il fallait donc éviter la formation des minorités allogènes en favorisant leur adaptation individuelle au nouveau milieu. La notion d'adaptation comporte autant d'aspects normatifs que la notion d'assimilation mais elle est plus minimaliste en n'exigeant des migrants que l'acquisition des traits culturels indispensables à leur fonction sociale de travailleurs⁸.

Plusieurs types d'arguments sont avancés par différents chercheurs pour expliquer que l'assimilation, voire l'adaptation, sont des processus inévitables et souhaitables ; le principal étant que les traits culturels caractéristiques des groupes migrants soient incompatibles avec la modernité. Ainsi, selon Parsons⁹, figure marquante de la pensée fonctionnaliste, dans une société moderne, l'urbanisation et l'industrialisation, en créant des valeurs universelles, tendent à éliminer les particularismes culturels. Les groupes ethniques ne peuvent subsister que comme des résidus du passé.

Pour Descloîtres, qui a analysé la situation des immigrés en Europe, l'effort d'adaptation à la modernité est indispensable pour éviter la discrimination sociale : « *tant que l'étranger n'aura pas atteint un seuil d'adaptation lui permettant d'atteindre un certain conformisme social, il se reproduira une distance sociale verticale assez appréciable entre la société d'accueil et lui*¹⁰ ».

D'après Gilder¹¹, le maintien d'une identité ethnique favorise en effet la mise à l'écart des migrants : « *il n'y a pas d'autre voie à l'assimilation dans la société moderne. Rejeter le concept du melting pot équivaut à consigner les masses continues d'immigrants américains dans la pittoresque pauvreté — ou un factionnalisme séditieux — des nouveaux ghettos américains* ».

Cette thèse est partagée, d'une certaine manière, par le professeur Hoffmann-Nowotny, l'un des spécialistes les plus écoutés sur les migrations en Suisse. Cet auteur¹² opère une distinction entre les notions d'assimilation et d'intégration. Pour lui, l'assimilation est la participation à la culture d'une société. C'est l'adaptation d'un membre non-indigène aux normes, valeurs, représentations propres à la société dominante, bref, l'adoption d'une nouvelle identité ethnique. En revanche, l'intégration est la participation individuelle à la structure d'une société, c'est-à-dire

l'accès à des positions statutaires valorisantes sur le plan économique et social. Pour cet auteur, il y a une étroite imbrication entre ces deux formes de participation. Le maintien à tout prix du pluralisme culturel, ne peut, d'après lui, que conduire au maintien des inégalités sociales et de la ségrégation structurelle au détriment des immigrés¹³.

Si la thèse assimilationniste apparaît, à première vue, comme cohérente et séduisante, elle suscite cependant un certain nombre d'interrogations quant à sa pertinence pour l'analyse de la problématique de l'insertion sociale des migrants.

Premièrement, cette perspective souligne implicitement que l'effort d'intégration doit être fourni principalement par la minorité ethnique. Or, les efforts des migrants n'ont de sens que si la société de résidence manifeste une volonté d'ouverture à leur égard, ce qui est loin d'être systématiquement le cas. Comme le montre Gordon¹⁴ pour les USA, certains groupes minoritaires peuvent très bien être assimilés sur le plan culturel sans pour autant être acceptés sur le plan structurel (participation à la vie sociale et civique de la société de résidence). En France, malgré la convergence culturelle croissante dont font preuve les jeunes issus de la migration¹⁵, ceux-ci font l'objet de nombreuses discriminations sur les plans social et économique ; et les modifications apportées au code de la nationalité dans un sens restrictif, ne vont pas faciliter leur intégration sociale¹⁶. La Suisse n'a pas favorisé jusqu'à présent non plus l'accès à la pleine citoyenneté des jeunes de la "deuxième génération" ou "troisième génération", jeunes que pourtant le Conseil fédéral lui-même définit comme « *des étrangers que sur le papier*¹⁷ », puisque la procédure de naturalisation est, malgré un certain assouplissement, encore longue et compliquée. Les étrangers installés de longue date ne peuvent pas non plus voter au niveau local, sauf dans les cantons du Jura et de Neuchâtel¹⁸.

Un autre problème fondamental de cette perspective est le fait de considérer l'identité collective des immigrés, implicitement à partir d'un point de vue substantialiste, comme un reliquat particulariste du passé, incapable de se transformer pour s'adapter aux conditions de la modernité, sans disparaître. C'est ce qui amène Gilder à affirmer que l'identité ethnique ne peut que subsister comme du folklore.

Cette position est intenable du point de vue de l'évidence empirique : en effet, aussi bien aux USA que dans les Etats européens, l'insertion progressive des communautés immigrées dans les sociétés de résidence n'a pas conduit à leur disparition, mais à leur transformation. D'autre part, comme le souligne Safran¹⁹, rien ne prouve que la persistance de ces communautés soit nécessairement incompatible avec des relations fonctionnelles qui traversent les groupes ethniques, et qu'elle soit hostile à la modernité et à la démocratie.

Au contraire, dans beaucoup de situations, il semblerait que pour les groupes définis comme "étrangers", la seule manière de faire face à la discrimination et de revendiquer l'égalité des droits passe par l'affirmation d'une identité ethnique²⁰. L'identité revendiquée permet de donner une connotation positive à une différence qui était définie par le groupe dominant comme négative : c'est le fameux *black is beautiful* des Noirs américains. Les difficultés à faire face de manière individuelle, dans les interactions de la vie quotidienne, aux catégorisations stigmatisantes, amènent les dominés à chercher au niveau collectif une issue à leur situation²¹. On voit par exemple qu'en France les jeunes Maghrébins issus de la migration revendiquent leur identité de Beurs, non pas pour se tourner nostalgiquement vers le passé, mais pour être reconnus comme des citoyens à part entière. En Allemagne, suite aux attentats racistes récents, les jeunes Turcs de la deuxième et de la troisième génération manifestent dans la rue parce qu'ils ne veulent plus être considérés comme des étrangers, tout en revendiquant leurs racines. En Suisse, les immigrés qui demandent une participation plus importante à la vie sociale de leur canton de résidence, le font à partir de l'affirmation d'une identité culturelle spécifique de type localiste. Ils estiment que le fait d'être attachés à leur région d'origine n'est pas un obstacle à l'exercice de la citoyenneté au niveau communal ou cantonal²².

Entre la menace de l'exclusion et l'espoir d'une nouvelle citoyenneté

Le problème central que rencontrent aujourd'hui les résidents définis institutionnellement ou culturellement comme étrangers dans les sociétés européennes, n'est pas celui de leur inadapta-

tion ou de leur manque d'assimilation mais bien celui de leur difficulté à être reconnus comme des citoyens.

A cet égard, le processus de construction européenne introduit une discrimination majeure en garantissant aux ressortissants des Etats de la Communauté les mêmes droits sociaux et civiques qu'aux nationaux du pays dans lequel ils résident - y compris le droit de voter au niveau communal - et en limitant ces droits pour les ressortissants des pays extra-communautaires. Ce découpage institutionnel induit une différenciation qui favorise la participation sociale des premiers et la marginalisation des seconds. Par ailleurs, le phénomène d'internationalisation et d'ouverture de frontières interétatiques reste sélectif et crée un effet d'exclusion par rapport à ceux qui ne sont pas pris en compte dans le processus.

Les résidents extra-européens pâtissent aussi de la clôture extérieure de l'espace européen. La fermeture des frontières s'accompagne d'une fermeture des esprits à celui qui est défini comme *autre*. Les ressortissants du tiers-monde, même s'ils y résident depuis plusieurs générations, risquent de plus en plus d'être perçus comme un corps étranger dans un espace qui se veut uniquement ouvert à la diversité européenne. Cela ouvre la porte aux dérapages racistes et attire à nouveau les vieux démons nationalistes. « *Plus généralement, menace partout l'expulsion des "autres" hors de son territoire et de son groupe, comme on prépara, dans l'Europe du XV^e siècle, celle des Musulmans et des Juifs. En Europe comme en Amérique, on assiste au même débat sur assimilation et rejet, sur l'incapacité des "autres" de se fondre dans "la société". Voici tragiquement revenu le temps de la pureté²³* ».

Pourtant, l'Europe a une occasion unique de se construire en évitant les erreurs du passé. Son défi est de sortir de la dichotomie exclusion-assimilation. Elle peut le faire, à condition de reconnaître que la cohabitation interculturelle est déjà une réalité : complexe, parfois difficile, mais aussi riche d'échanges et de découvertes. A condition aussi d'accepter que le développement de l'Etat-providence a remis en question, dans beaucoup de domaines de la vie quotidienne, la légitimité de l'imbrication - qui pendant longtemps semblait aller de soi - entre citoyenneté et

nationalité. Ainsi, la résidence prime *de facto* sur la nationalité pour la jouissance des droits civils et sociaux.

Ces constats devraient permettre de trouver un terrain commun de débat sur la nécessité d'établir une nouvelle cohérence entre appartenances de fait et appartenances juridiques. La convergence pourrait se faire autour de la notion de *nouvelle citoyenneté*, d'après laquelle tous les habitants, sans distinction de nationalité, jouissent des mêmes droits.

Notes

¹ Pour une analyse détaillée des logiques sous-jacentes aux groupes de Schengen et de TREVI, voir M.-C. Caloz-Tschopp, "La 'communauté politique' européenne et les groupes 'intergouvernementaux'" in *Revue suisse de sociologie*, vol. 17, 1991, pp. 49-80.

² Lorsque nous évoquons ici l'espace européen, nous nous référons à l'entité qui comprend les Etats de la Communauté européenne et de l'Association européenne de libre échange. Nous incluons la Suisse dans cet espace car, même si le peuple a voté contre son entrée dans l'Espace économique européen (EEE), la politique d'immigration et d'asile de la Suisse tend à un rapprochement avec les autres Etats de l'EEE.

³ Même si pour l'instant les accords de Schengen concernent un nombre restreint d'Etats, ils ont été conçus pour être appliqués à l'ensemble des Etats de la Communauté européenne.

⁴ Il devient par exemple plus facile d'expulser un étranger qui a commis un délit.

⁵ J. Cazemajou & J.-P. Martin, *La crise du melting-pot*, Aubier Montaigne, Paris, 1983, p. 24.

⁶ M. Gordon, *Assimilation in American Life : the role of Race, Religion and National Origins*, Oxford University Press, New York, 1964. Le creuset n'est pas cependant un mélange à ingrédients égaux. Il y a toujours une culture qui prédomine sur les autres. Dans le cas qui nous occupe c'est celle des groupes dominants du pays d'accueil.

⁷ J. Hirakoa, "Emigration et bipolarité : l'espace divergent" in C. Sauvain-Dugerdil & Y. Preiswerk, (éds), *Vers un ailleurs prometteur...*, PUF-IUED, Paris/Genève, 1993.

⁸ S. Descloitres, *Le travailleur étranger : son adaptation au travail industriel et à la vie urbaine*, OCDE, Paris, 1967.

⁹ T. Parsons, "Some theoretical considerations on the nature and trends of change of ethnicity" in N. Glazer & J. Moynihan (éds), *Ethnicity. Theory and Experience*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, USA, 1976.

¹⁰ *Op. cit.* note ⁸, p. 50.

¹¹ G. Gilder, *Richesse et Pauvreté*, Alban Michel, Paris, 1981, p. 106.

¹² H.J. Hoffmann-Nowotny, "A Sociological Approach toward a General Theory of Migration" in Kritiz, Keely, Tomasi (éds), *Global Trends in Migration : Theory and Research on International Population Movements*, Center for Migration Studies, New York, 1981.

¹³ H.J. Hoffmann-Nowotny, "Assimilation and Integration of Minorities and Cultural Pluralism : Sociocultural Mechanisms and Political Dilemmas" in D. Rothermund & J. Simon (éds), *Education and the Integration of Ethnic Minorities*, Francis Pinter, London, 1986.

¹⁴ *Op. cit.* note ⁶.

¹⁵ D. Lapeyronnie, "Assimilation, mobilisation et action collective chez les jeunes de la seconde génération de l'immigration maghrébine" in *Revue française de sociologie*, vol. 28, 1987.

¹⁶ L'octroi de la nationalité française aux jeunes nés en France ne sera plus automatique comme par le passé. Chaque personne devra faire, à sa majorité, une demande de naturalisation. Un jeune ayant un casier judiciaire ne pourra plus devenir Français.

¹⁷ *Feuille fédérale*, 1982, vol. II, p. 146.

¹⁸ Le fort rejet de deux initiatives qui visaient le droit de vote pour les étrangers résidant depuis dix ans dans les cantons de Vaud et de Genève témoigne de la difficulté à garantir aux immigrés une participation plus large à la vie sociale suisse.

¹⁹ D'après la perspective substantialiste, l'identité, ethnique ou nationale, est une donnée objective, définie par un certain nombre de traits caractéristiques peu modifiables par de nouvelles situations vécues par les acteurs.

²⁰ W. Safran, "Ethnic Mobilisation, Modernisation and Ideology : Jacobinism, Marxism, Organicism and Functionalism" in *The Journal of Ethnic Studies*, N° 15, 1987, pp. 1-31.

²¹ C. Bolzman et R. Fibbi, "Collective Assertion Strategies of immigrants in Switzerland" in *International Sociology*, vol. 4, 1991, pp. 321-342.

²² P. Bourdieu, "L'identité et la représentation" in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 35, 1980.

²³ C. Bolzman, R. Fibbi, & R. Valente, "Les racines locales des immigrés ou comment inventer une nouvelle citoyenneté" in *Espaces et Sociétés*, N° 68, 1992, pp. 47-65.

²⁴ J. Attali, *1492*, Fayard, Paris, 1991, p. 376.

Migration, ethnicité et paradoxes du multiculturalisme dans les sociétés industrialisées*

Hans-Rudolf WICKER

Professeur à l'Institut d'ethnologie, Université de Berne.

Introduction

Jusqu'à présent, l'ethnologie a toujours été considérée comme une science périphérique - au sens figuré du moins. D'une part, elle n'est pas représentée, en tant qu'idéal, dans les centres politiques de contrôle, c'est-à-dire là où la vérité est dictée par le pouvoir, et d'autre part, elle ne prétend ni étudier le système mondial, ni l'expliquer. Ses théories se fondent en grande partie sur l'étude du mode de vie de groupes humains, sociétés qui se trouvent aujourd'hui en marge du système planétaire.

L'ethnologie semble cependant perdre, lentement mais sûrement, l'innocence que lui confère son caractère périphérique. La

* Texte publié en allemand dans W. Kälin et R. Moser (éds), *Migrationen aus der Dritten Welt*, Haupt Verlag, Berne, Stuttgart, Vienne, 3^e édition 1992, pp. 205-221, sous le titre "Migration, Ethnizität und Paradoxien des Multikulturalismus in industrialisierten Gesellschaften", traduit de l'allemand par INTRASCO, Genève, avec l'aimable autorisation de l'auteur et de l'éditeur.

plupart des groupes ethniques autonomes ou semi-autonomes, qui avaient, au cours des siècles, réussi à élaborer leurs propres formes de culture et leurs modes de vie, ont disparu, privant l'ethnologie de son sujet d'études traditionnel. La majorité de ces groupes n'existe plus, les autres ont été inclus dans des systèmes économiques et nationaux qui leur ont été imposés. Voici certains éléments-clés de ce phénomène : les processus de colonisation et de modernisation, les concepts de Tönnies concernant la transition de la *communauté* à la *société*¹, la distinction faite par Durkheim entre la *solidarité mécanique* et la *solidarité organique*², et les théories modernes de la *société mondiale*³, qui constatent une adaptation mondiale des normes et des valeurs sur les plans politique, économique et social.

Parallèlement à la disparition du champ d'études traditionnel des ethnologues - processus qui va de pair avec la perte d'influence des grandes théories ethnologiques, dont la signification actuelle est essentiellement historico-théorique - de nouveaux domaines de recherches ont pris de l'ampleur au cours des dernières décennies. Il s'agit de domaines liés à la fois à la modernisation et à l'aspect socio-économique de la société au sens large du terme, et qui concernent donc la réalité et les modes de vie d'une société industrialisée régie par les principes d'une importante répartition du travail et par l'économie de marché. L'ethnologie en tant que science perd ainsi manifestement son parfum exotique. Aujourd'hui, les analyses ne se fondent plus principalement sur des sujets étrangers, situés à une grande distance culturelle et géographique, mais sur les différents recouvrements culturels et ethniques d'un *monde unique* constitué d'éléments divers imbriqués les uns dans les autres. Cette évolution a plusieurs conséquences. D'une part, elle fait de l'ethnologie une branche interdisciplinaire, effaçant par là-même les frontières qui la séparent des autres domaines des sciences sociales. D'autre part, elle donne naissance à des développements sociaux qui cristallisent certaines catégories, qui font l'objet de discussions et d'études, en particulier dans le cadre de l'ethnologie. Parmi ces nouvelles tendances nous trouvons l'ethnicité et le multiculturalisme, qui ont tous deux un lien direct avec la migration. Or, la migration est l'un des signes de mobilité inhérents au

système de l'économie de marché, qui incite les individus à se déplacer, non pas pour éliminer mais tout au moins pour tenter de surmonter les fossés qui influent sur leur vie personnelle et qui séparent villes et campagnes, une nation d'une autre ; fossés transfrontaliers encore aggravés par le processus de modernisation.

Dans les explications qui vont suivre, je ne m'arrêterai ni aux origines de la migration et aux théories économiques et sociologiques qu'elle a engendrées, ni à la démographie des migrants potentiels. Je préfère me limiter à l'examen de domaines partiels qui explicitent l'intégration des migrants dans les sociétés industrialisées - en particulier en Suisse - et qui tentent de rendre intelligible la nouvelle pensée qui conduit au concept du multiculturalisme.

Migration, intégration, assimilation et question du déséquilibre structurel

Le débat concernant l'intégration des immigrants dans la structure nationale, entamé il y a près de 100 ans, en particulier par les sociologues, reflète une situation déterminée en grande partie par un postulat politique - un postulat qui place indiscutablement sous les feux de la rampe l'objectif final que représente l'assimilation des migrants. Les disciples de l'ancienne *école de Chicago*, Park et Burgess⁴, par exemple, - qui prennent comme point de départ les expériences américaines - considèrent l'intégration des immigrants comme un modèle de séquences et de cycles, dont l'ultime étape est l'assimilation totale des migrants. Dans la première phase, les immigrants prennent contact avec la population autochtone. Dans la deuxième phase, les immigrants et les résidents entrent en compétition et en conflit à cause de biens rares tels que logements et emplois, ce qui conduit à un renforcement, selon des critères ethniques, des liens entre les groupes. Dans la troisième phase, on observe une lente adaptation des groupes en compétition ; les domaines d'intérêts se précisent et les séparations ethniques s'institutionnalisent. Dans un même temps, l'adaptation aux valeurs et aux normes de la société-

té nationale continue cependant de se développer au sein des groupes d'immigrants. Dans la quatrième et dernière phase, les tendances à l'assimilation prennent finalement le dessus et les barrières entre les groupes disparaissent. Dans le modèle de Park et Burgess, la création de frontières et la ségrégation ethnique revêtent donc le caractère d'une phase de transition. C'est en s'émancipant des ghettos - évolution qui s'étend parfois sur plusieurs générations - que les immigrants se convertissent dans le sens de *they turn Yankee*.

Esser, ainsi que Blume & Kantowsky⁵ présentent un autre modèle d'assimilation. Afin de saisir les processus d'intégration et d'assimilation des migrants, ils partent d'une théorie d'action individualiste. Ils considèrent ainsi l'assimilation comme un développement variable et multidimensionnel, qui, pour être apprécié correctement, doit être replacé dans un contexte structurel, cognitif, social et identificateur. Dans sa conception de l'individualisme méthodique, Esser tient même à mesurer l'assimilation, afin de déterminer, par le degré de motivation et de cognition acquises au cours du processus de l'intégration dans des contextes sociaux variables, si ce processus d'intégration aboutit à une situation d'anomie conflictualiste ou au contraire à une intégration pauvre en conflits.

Pour sa part Hoffmann-Nowotny⁶, qui est sans aucun doute le théoricien de la migration le plus connu de toute la communauté germanophone, estime que les termes d'acculturation et d'assimilation sont synonymes. Se fondant sur sa théorie de la stratification, il affirme que la dimension sociétale de la société d'accueil, qui définit la position et la fonction de ses membres, détermine avant tout le processus d'intégration des groupes de migrants. D'après sa thèse, à moins d'être gênée, voire empêchée, par des barrières structurelles, l'acculturation, ou l'assimilation, des migrants se fait presque automatiquement. Se servant de l'exemple des travailleurs étrangers en Suisse, Hoffmann-Nowotny tente de prouver que la formation des classes sociales inférieures aux allogènes - qui survient lorsque l'assimilation a été gênée par la structure étatique - conduit à une anomie indésirable. Dans un récent rapport, il a cependant présenté la *culture* comme un important facteur d'intégration, parallèle aux struc-

tures existantes. Ainsi, plus la distance culturelle des immigrants par rapport à la société d'accueil est grande, plus l'assimilation des individus à intégrer est difficile⁷. La thèse de Hoffmann-Nowotny n'explique cependant pas ce qu'il entend par *culture* et par *distance culturelle*⁸.

Les différents sociologues qui se sont efforcés de réunir les notions de migration, d'intégration et d'assimilation en un processus continu ont indiscutablement négligé une partie des résultats des précédentes recherches sur la migration ; une partie importante, puisqu'elle souligne le fait que les migrants se trouvant dans un pays d'accueil - pour quelque raison que ce soit - ont tendance à reproduire une conception et des frontières ethniques. Ce phénomène vaut tant pour la thèse la plus ancienne de ce type - celle de Emily Balch⁹, de 1910, consacrée à la communauté slave aux Etats-Unis - que pour celle de Henry Pratt Fairchild¹⁰, qui a étudié l'immigration grecque aux Etats-Unis et pour l'étude sur la migration la plus connue de l'époque, celle de Thomas et Znaniecki¹¹. Avec leur travail sur les migrants polonais aux Etats-Unis, ces deux auteurs ont posé un jalon dans ce domaine. L'idée d'un creuset social qui, par le biais de l'assimilation, transforme les immigrants - qu'ils soient polonais, siciliens ou chinois - en Américains, effaçant par là même purement et simplement les frontières ethniques, dut cependant être carrément abandonnée en 1963 lorsque Glazer & Moynihan publièrent leur livre *Beyond the Melting Pot* et que Milton Gordon introduisit, un an plus tard, le terme de *ethnic class* ou *ethclass*¹². Bien qu'au cours des années soixante-dix, les sociologues aient continué d'employer les termes d'*intégration* et d'*assimilation* comme des synonymes, l'échec des perspectives d'intégration des groupes de migrants, qu'elles émanent des "libéraux" ou de la "gauche", commençait d'ores et déjà à se profiler. Si les immigrants n'étaient pas assimilés, et ne devenaient pas simplement Suisses, Allemands ou Américains, comme l'annonçaient et l'exigeaient les milieux bourgeois, ils n'abandonnaient pas non plus leur identité culturelle et leur mentalité ethnique au profit d'une prise de conscience politique, qui les aurait conduit à combattre aux côtés des ouvriers suisses, allemands ou américains et à défendre leurs droits dans la lutte des classes, comme le pré-

voyaient les théoriciens de gauche¹³. Quel que soit le contexte utilisé aujourd'hui pour étudier les phénomènes de migration ou d'intégration, force nous est de constater que les éléments ethniques demeurent incontournables.

De l'idée d'assimilation à la pensée ethnique

Avec la découverte de l'*ethnique*, dans les années soixante, les sciences sociales ont pu élaborer un instrument permettant d'expliquer clairement la persistance culturelle - et par là-même, le refus d'assimilation qu'exprimaient les groupes de migrants. Qu'il s'agisse d'une étude concernant les Hispaniques aux Etats-Unis, les Pakistanais en Grande-Bretagne ou les Musulmans turcs en Allemagne, l'important n'était plus l'assimilation potentielle d'un groupe de migrants allogènes dans une société nationale, mais la question de l'intégration de groupes migrants liée à la reproduction simultanée de la pensée ethnique. Les éléments de cet ensemble de questions sont :

- la création de frontières ethniques
- les relations interethniques et
- l'identité ethnique

Je n'ai pas l'intention de m'attarder sur les théories et les études publiées à ce sujet qui, au cours des années quatre-vingts sont devenues, dans certains pays, une sorte de supermarché des *ethnic relations*, comme l'expriment cyniquement Schierup & Alund¹⁴. Reste à savoir si l'ethnicité moderne repose avant tout sur le processus même de la création de frontières ethniques, c'est-à-dire - comme l'expliquait Frederic Barth¹⁵ - sur le processus de différenciation et d'identification ; ou si le développement de la pensée ethnique, tant dans le tiers-monde que dans les pays industrialisés, peut être imputé en premier lieu au fait que la formation de groupes ethniques constitue une stratégie politique, et qu'en cas d'absence de groupes formels d'intérêts, elle offre une possibilité informelle de défendre ses intérêts au sein des états nationaux - thèse défendue par Abner Cohen¹⁶ ; ou encore si Clifford Geertz¹⁷ a raison lorsqu'il attribue l'identité ethnique aux sentiments primaires, nourris par des "données" culturelles

comme la langue, la religion, les valeurs et les normes culturelles. Quoi qu'il en soit, au lieu de nous donner des indications concernant les pratiques ethniques et interethniques qui naissent dans les communautés d'immigrants suite aux migrations, ces thèses nous montrent surtout l'origine idéologique de ces doctrines.

Or, il me semble qu'il existe un fait plus important encore que la question de l'origine de la pensée et de la pratique ethniques : l'essor manifeste que présente l'ethnicité au moment historique même où l'idée se répand, que la constitution d'une *société mondiale* devient réalité et qu'à travers l'homogénéisation et la créolisation des valeurs, des normes et des symboles - en exagérant quelque peu -, se développe un *melting pot* universel¹⁸. Inutile cependant de vouloir analyser hors contexte la création de la *new ethnicity*¹⁹, qui apparaît tant dans les conflits qui, dans de nombreuses régions du monde, éclatent le long des frontières ethniques, que dans la resurgence de formes d'identification au sein des sociétés d'immigrants. La nouvelle ethnicité est en effet liée d'une part à la nation - dans la communauté imaginée au sens d'Anderson²⁰ - et d'autre part à une société industrielle très marquée par la répartition du travail, structurée selon une stratification hiérarchique et contraignant de manière implicite à des modes de vie divergents²¹. Dans ce contexte, les définitions simplistes concernant l'évolution d'une identité intra-ethnique et les modèles de relations interethniques peuvent d'ores et déjà être écartées. Tout comme il est difficile pour Mahmood et Armstrong (1992) de considérer, sur la base des théories en cours, que les Frisons néerlandais forment un seul groupe ethnique, et comme il est malaisé pour les Frisons étudiés eux-mêmes de se voir comme un groupe ethnique, il nous serait difficile, en Suisse, de définir ethniquement les Romands ou les Suisses-Allemands, bien que le processus de différenciation et d'identification apparaisse clairement dans les plaisanteries sur la *barrière de röstis*²². Et c'est là, selon moi, que réside le principal problème de la recherche sur l'ethnicité, tout du moins en ce qui concerne les sociétés industrielles. Les études effectuées à ce jour traitaient surtout de groupes sociaux qui, en tant que population migrante, se distinguaient très nettement d'une majorité

nationale plus ou moins homogène. L'étude de l'ethnicité devenait dès lors - sans l'exprimer ouvertement pour autant - une recherche sur les minorités et les groupes marginaux. La simple concentration de ces études sur ces sujets précis, implique déjà que, contrairement aux majorités nationales, les minorités sociales et les migrants sont enclins à adopter un comportement ethnique marqué. Herbert Gans²³ n'aurait donc pas forcément tort, lorsqu'il considère que le retour constant à l'ethnicité, observé aux Etats-Unis à partir des années soixante, était dû bien davantage à un problème issu des couches moyennes et supérieures blanches, qu'à un changement dans la prise de conscience de ce que l'on appelle les couches inférieures ethniques. Et si les spécialistes de l'ethnicité ne veulent pas être assimilés au nouveau racisme naissant, ils feraient bien de tenir compte de cet aspect des choses. En effet, le nouveau racisme vise également des groupes minoritaires de migrants et, contrairement à la théorie des races biologiques du passé, il tient aujourd'hui le discours des différences culturelles²⁴.

L'objectif des recherches concernant l'intégration des migrants, n'est pas simplement de constater la présence d'une pensée ethnique et d'un processus de création de frontières ethniques, mais d'analyser quelles sont les transformations, dans l'espace et le temps, que subissent les formes ethniques d'expression au cours de la migration et de l'intégration des groupes migrants²⁵. Ce procédé permet premièrement d'éliminer la rigidité statique qui sous-tend bien souvent les discussions concernant le domaine ethnique et deuxièmement de s'écarter de la pensée collective, qui - comme le dit par exemple Cohen²⁶ - est utilisée pour définir les groupes ethniques - exprimant donc une revendication collective latente, qui souligne, à tort, le caractère homogène d'un groupe social et conduit inévitablement au piège théorique des processus de socialisation et d'individualisation. Ce procédé permet, troisièmement, d'établir un lien entre la création de formes d'expression ethniques et la pratique sociale ; pratique, par laquelle - pour reprendre les termes de Bourdieu - les migrants créent un domaine social de champs sociaux, au sein desquels les acteurs luttent pour leur position sociale et dans lesquels des formes d'habitus se créent et se reproduisent. La notion

de *zone of the local public* développée par Dahlström et reprise par Schierup et Alund²⁷ dans leur étude sur les Yougoslaves en Suède et au Danemark me semble rejoindre l'affirmation praxéologique de Bourdieu, dans la mesure où elle tente de saisir, de manière individuelle, la transformation de la pensée ethnique des migrants étudiés. Cette zone de vie publique locale - considérée comme un espace de transition - est une sorte d'enceinte de discussions destinée à régler les problèmes qui peuvent surgir entre les ménages "privés" et le système national fortement institutionnalisé du marché du travail et de la politique, ce qui favorise et encourage le processus de transformation ethnique.

Il suffit d'observer les premières et les deuxièmes générations de migrants pour constater qu'il vaut mieux se fonder sur les processus de transformation ethnique que sur les constantes ethniques. Ainsi, dans un même groupe de migrants nous observerons d'une part des tendances à l'intégration, visant toutes à l'assimilation, et d'autre part des mouvements cherchant à maintenir la création d'une identité ethnique. Alors que dans un cas il nous apparaîtra que la pensée ethnique est avant tout une réaction à la discrimination sociale, nous découvrirons dans un autre cas que la pensée ethnique peut être préservée, bien qu'aucune barrière structurelle ne vienne empêcher l'assimilation. Nous reconnaissons également que si, dans un pays d'accueil donné, un groupe d'immigrés élaborera des stratégies aboutissant à la reconstitution presque complète de l'infrastructure culturelle de son pays d'origine, favorisant fortement la reproduction de son identité et de ses symboles ethniques, il est possible que, pour une raison ou une autre, il n'en élabore aucune dans un autre pays d'accueil. De même, nous devons accepter que dans un groupe, le *ethnic business* est un instrument auquel on confère beaucoup d'importance - par le biais du recrutement interethnique de la main-d'œuvre, de l'élaboration de réseaux de crédits ou de la création d'une clientèle ethnique attirée par des marchandises provenant d'une culture spécifique²⁸ et que ce phénomène de commerce ethnique ne se retrouve pas dans d'autres groupes.

Impossible, par conséquent, d'englober tous les groupes de migrants dans une seule notion qui repose sur la forme d'expres-

sion ethnique. En effet, outre que les facteurs influant sur la formation de l'ethnicité sont trop nombreux et différents, la pensée ethnique s'estompe aux frontières ethniques et se révèle mouvante et hétérogène au sein des groupes - puisqu'il s'agit précisément d'un phénomène se manifestant toujours comme un processus en cours et non pas comme un résultat définitif. Il nous sera donc d'autant plus difficile de saisir la signification d'une notion que les sciences sociales, les médias et la politique emploient de plus en plus souvent : le multiculturalisme.

Société multiculturelle et concept du multiculturalisme

Le multiculturalisme semble être l'un de ces mots plastiques qui, comme le dit Pörksen²⁹, traversent les secteurs les plus divers de la société, et se prêtent admirablement bien - après avoir erré dans les corridors de la science - à de nouveaux modèles, créant ainsi des réalités nouvelles. Or, ce n'est pas la réalité multiculturelle en soi qui est nouvelle, mais les notions employées pour la décrire. Ainsi, en Suisse, la coexistence nationale de groupes linguistiques différents était jusqu'alors qualifiée de *Vielvölkerstaat*, c'est-à-dire d'*état pluri-ethnique*. Et aux Etats-Unis on parlait encore récemment de *multiracial society* (société multiraciale). La percée en Europe de ce que les germanophones appellent, en plaisantant, le *Multi-Kulti*³⁰ est due à l'origine des nouveaux immigrants, et est différente de celle des anciennes immigrations. Ce changement a commencé dans les années soixante-dix et s'étend jusqu'à aujourd'hui. Alors que les "anciens immigrants" qui arrivaient en Europe occidentale étaient avant tout des Européens du Sud, la "nouvelle immigration" - qu'elle soit motivée par la recherche de travail ou par la fuite - est originaire de pays, dont la "distance culturelle", comme on l'appelle, est plus grande par rapport au pays d'accueil³¹. Ces nouveaux migrants, qui viennent de Turquie, de Yougoslavie, du Sri Lanka, d'Ethiopie, du Vietnam, du Cambodge et d'autres pays, ont ranimé le débat concernant le mélange de cultures différentes. La question fondamentale que se posent ouvertement, non seulement

les hommes politiques mais également certains sociologues, est de savoir si les cultures des nouveaux migrants sont compatibles avec celles d'Europe³². Reste à résoudre la question qui avait déjà surgi à l'époque lors de l'arrivée des saisonniers, qui est de savoir si les "nouveaux étrangers" vont s'assimiler, ou s'il faut leur permettre de conserver une vie culturelle propre. Les tenants du multiculturalisme plaident pour une coexistence égalitaire de plusieurs cultures. La notion ne va pas au-delà. En effet le multiculturalisme apparaît comme un concept sans grande signification, une métaphore permettant de rendre intelligible une nouvelle situation sociale, certes, mais ne proposant que peu d'instruments applicables dans la pratique. Les vrais instruments concrets, importants politiquement, demeurent donc ceux que la politique utilise en matière d'étrangers (droit d'asile, droit à la nationalisation, statut de saisonnier), c'est-à-dire les instruments normatifs utilisés par les hommes politiques des Etats concernés à l'égard des étrangers à l'intérieur et à l'extérieur du pays. En règle générale, les représentants des sociétés multiculturelles ne disposent pratiquement pas de programmes politiques axés concrètement sur une communauté de personnes provenant de cultures différentes. C'est pourquoi le multiculturalisme se sert de sa propre métaphore pour tenter d'invoquer l'esprit de tolérance et d'humanité des sociétés d'immigration³⁴. En outre, on recherche des formes de coexistence multiculturelle dans les villes européennes, comme ce fut le cas lors de la réunion du Conseil de l'Europe sur le sujet *Multiculture en milieu urbain - Intégration des migrants*³⁵. Des initiatives sont lancées et des associations sont créées afin de favoriser la coexistence pacifique de plusieurs cultures dans les sociétés industrialisées, car il semble que la tendance à la formation d'une société multiculturelle ne peut pas être freinée et qu'il faut donc désamorcer le potentiel de conflits interculturels qui « fait des relations humaines un véritable champ de mines. Dans certains lieux, comme à Francfort, on va même jusqu'à créer des bureaux gouvernementaux pour les 'questions multiculturelles'³⁶ ».

Voici les objectifs de l'office de Francfort :

- offrir une médiation lors de conflits entre les différentes cultures et entre les autorités municipales et les migrants de ces cultures ;

- concevoir un développement de la ville orienté vers un urbanisme multiculturel ;
- apporter un soutien à la culture des migrants et promouvoir la compréhension interculturelle ;
- garantir le suivi des enfants, jeunes et adolescents, des migrants ;
- offrir une assistance aux requérants d'asile³⁷.

C'est sous cette forme diffuse, vide de sens, qu'apparaît presque exclusivement le multiculturalisme dans la politique. Inutile de le définir plus précisément puisqu'il est censé représenter une nouvelle réalité sociale. C'est ainsi que - même si des programmes politiques plus concrets étaient élaborés sur la base de cette métaphore - ce concept glisserait dans les bas-fonds de la politique sociale traditionnelle, telle qu'elle est pratiquée par les institutions qui n'arborescent pas encore les couleurs de la politique du *Multi-Kulti*.

Etant donné cette situation confuse, il est plus aisé de prendre une position du type *pour* ou *contre* une société multiculturelle - comme le fait par exemple Hoffmann-Nowotny³⁸ - que de s'efforcer de rechercher le contenu de la réalité et la signification de cette notion. Il est peu probable que l'on puisse empêcher d'aboutir au multiculturalisme durant ces prochaines décennies, car le développement social en Europe va entièrement dans cette direction. Il ne s'agira donc pas de prendre position pour ou contre une société multiculturelle, mais de redéfinir la notion elle-même afin que, d'une part, elle se fonde sur la réalité et que, d'autre part, elle soit utile à la politique sociale. Dans la suite de mon exposé, je vais tenter d'énumérer en guise d'interpellation quelques points qui me semblent importants pour le débat sur le *concept multiculturel*.

a) Le multiculturalisme, théorème de la post-histoire

Jean-François Lyotard³⁹ a, à mon avis, très justement constaté qu'avec la disparition du grand "récit", qui nous disait ce que nous devons être, une incertitude de principe quant à notre identité s'est installée dans la république : il existe désormais plu-

sièurs récits, parce qu'il y a plusieurs identités finales possibles. Etant donné que, dans notre monde contemporain, les grands récits ont un fondement émancipateur, comme l'ont démontré le siècle des Lumières, le marxisme, le socialisme, le féminisme ou l'idéologie générale de l'enrichissement, nous pourrions conclure dans la droite ligne de cette philosophie post-moderne, que la légitimité du récit de la création des frontières ethniques et de la coexistence multiculturelle réside dans un avenir à construire, c'est-à-dire dans une idée à réaliser. L'absence d'identités finales de notre société moderne reprend, par la négative, la devise de cette société : la promotion du pluralisme. La reconnaissance d'une pluralité radicale, de la décentralisation et de la régionalisation, d'un esprit scientifique réflexif, ainsi que la valorisation des minorités constitueraient donc des indices de ce que l'on entend par *société multiculturelle* en tant que « *théorème de la post-histoire*⁴⁰ ». Un regard sur les stratégies du marketing moderne, qui met en pratique, depuis un certain temps déjà, la philosophie multiculturelle - créant une nouvelle réalité à laquelle il nous prépare symboliquement - nous indique la direction que prendront les futurs grands récits : différence devient synonyme de concurrence ; et la concurrence - économiquement comme socio-culturellement - stimule la possibilité de s'adapter aux règles du marché⁴¹.

b) Le multiculturalisme en tant que réalité sociale

Le fait que nombre d'Etats actuels aient présenté, déjà à l'heure où ils sont nés, une diversité culturelle, et qu'à l'avenir les mouvements migratoires transnationaux se poursuivront, laisse à penser que la notion de *société multiculturelle* va être conservée, dans une acceptation limitée du terme. Les pays d'accueil, qui vu le vieillissement de la population dépendent du flux de main-d'œuvre étrangère⁴² doivent en outre tenir compte du fait que le modèle d'assimilation ne fonctionne pas en tant que concept d'intégration, du moins pas à court terme. Par ailleurs, les groupes de migrants établissent dans les pays d'accueil des réseaux sociaux intra-ethniques dotés d'une infra-

structure culturelle correspondante, qui ont l'avantage de compenser les dommages psychiques et matériels provoqués par la migration. L'intégration est donc à considérer tant comme une réorganisation intra-ethnique que comme un processus de confrontation à la société étrangère. La migration vers les états industrialisés n'est par conséquent envisageable que sous la forme d'une hétérogénéisation culturelle plus marquée de la société dans son ensemble. Lorsque l'on parle de l'Europe, il faut ajouter qu'avec l'affaiblissement, voire la disparition des frontières nationales en vue de la création de la Communauté européenne, le lieu national d'identification va céder sa place à un facteur d'identification régional, ce qui signifie une revalorisation des frontières ethniques régionales. Pour l'instant, nous ne pouvons qu'imaginer la dimension que prendra ce processus de régionalisation et de prise de conscience ethnique. En ce sens la société multiculturelle est bel et bien une réalité et le devient chaque jour davantage.

c) La préparation multiculturelle des institutions publiques

Le multiculturalisme, à la fois philosophie et réalité de vie sociale, ne suffit cependant pas à saisir le phénomène de l'hétérogénéité culturelle. Pour ce faire, il faut tenir compte des centres institutionnels du pouvoir, qui transforment la pratique du multiculturalisme en idéologie multiculturelle - et vice-versa. Ce thème ouvre un large champ d'étude, dont je ne vais aborder que quelques points, tout en me concentrant sur le cas de la Suisse.

Lorsque je parle d'institutions qui élaborent lentement, mais sans relâche, la théorie multiculturelle, j'entends d'abord toutes les œuvres d'entraide et les services sociaux mandatés par l'Etat pour accompagner les migrants en leur proposant une assistance sociale, favorisant ainsi le processus d'intégration. Au cours des dernières décennies, l'idéologie de ces institutions a passé d'une politique d'intégration, dont l'objectif final était l'assimilation des migrants, à une politique fondée sur le principe selon lequel la préservation ou même le renforcement de l'identité ethnique

des migrants n'est pas un facteur inhibiteur mais qu'au contraire il favorise l'intégration⁴³. Ce changement d'optique permet aux institutions de reconnaître, malgré l'adaptation nécessaire aux conditions de travail, à la société et aux normes en vigueur dans le pays d'accueil, qu'il faut non seulement accorder le droit aux migrants, tout du moins à ceux de la première génération, d'avoir une vie culturelle et une identité ethnique propres, mais qu'il faut également soutenir la reformulation de leurs propres valeurs et normes culturelles. Le changement de tendance se vérifie concrètement par le fait qu'au-delà de l'aide sociale traditionnelle, on a mis sur pied ces dernières années une foule de projets - adaptés aux différents groupes ethniques - qui traitent de la situation du point de vue des migrants et visent à renforcer la création de réseaux ethniques.

Un processus analogue a lieu en ce moment dans le domaine de l'éducation. En 1990/91, 19% des écoliers de Suisse avaient un passeport étranger. A Bâle et à Genève, le pourcentage d'écoliers étrangers était de plus d'un tiers et, dans certains quartiers, il s'élevait même à plus de 50%. Si, il y a 15 ans, 75% des enfants étrangers provenaient de pays limitrophes germanophones et italiens, les trois-quarts des enfants étrangers d'aujourd'hui viennent d'Italie, de Yougoslavie, d'Espagne, du Portugal et de Turquie⁴⁴. Et actuellement les experts se demandent s'il ne faut pas donner raison aux personnes qui, depuis plusieurs années déjà, exigent que dans le cadre de la pédagogie interculturelle, la composition multiculturelle des classes ne soit plus considérée comme une entrave à la scolarité et que la vision scolaire monoculturelle cède sa place à une vision multiculturelle.

Des adaptations multiculturelles analogues se retrouvent également dans le domaine de la santé, en particulier dans les disciplines médicales qui touchent au psychisme et à la réinsertion sociale de patients migrants et qui, dans l'analyse des symptômes, doivent tenir compte de la cognition et des comportements spécifiques à la culture du patient. Il s'agit avant tout des domaines de l'internement psychiatrique et de la psychiatrie ambulatoire ainsi que de domaines partiels de la médecine générale.

Signalons encore que, dans leurs jugements, les tribunaux suisses ont pris l'habitude depuis quelques années, de prendre en considération les aspects culturels des actes criminels. J'en veux pour preuve les nombreuses requêtes adressées à notre institut, afin d'établir des expertises ethnologiques ou ethno-psychiatriques pour des cas juridiques, dans lesquels des personnes venant de pays étrangers sont impliquées.

Le plan institutionnel nous donne le point de départ des thèses et des modèles, qui délimitent le cadre idéologique d'une future société multiculturelle ; un « *armement préventif d'une future société de pouvoir étatique*⁴⁵ » qui accorde de plus en plus d'importance aux différences culturelles et qui modèle peu à peu le récit du multiculturalisme. Rien d'étonnant donc à ce que l'ethnologie participe dans une large mesure, au niveau théorique comme pratique, à ces débats. Elle assumera ainsi une part de responsabilité dans le résultat final qui commence à se profiler en tant que projet sociétal : l'idéologie de la diversité culturelle, qui revendique sa légitimité.

d) Le discours multiculturel et les barrières structurelles

Il serait fallacieux de clore la discussion sur l'idéologie du multiculturalisme sans parler des paradoxes contenus implicitement dans la revendication de la coexistence égalitaire de cultures différentes. Le multiculturalisme, défini comme une évaluation positive de la diversité ethnique et culturelle, inclut le droit à l'émancipation des minorités culturelles et défend le postulat de l'égalité, du libre choix en matière d'appartenance culturelle et du partenariat à droits égaux⁴⁶. En vérité, la réalité nous renvoie l'image d'une société qui ne correspond nullement à cette revendication. Le droit des étrangers, la législation en matière d'asile et une gestion du marché du travail adaptée aux besoins, des instruments de réglementation puissants donc, utilisés en Suisse comme dans d'autres pays européens avec plus ou moins de rigueur, sont à considérer comme des éléments des barrières structurelles, qui s'opposent au droit de concrétisation d'une idéologie multiculturelle. La stratification ethnique du

marché du travail et la présence massive d'enfants de migrants dans les classes primaires ne sont que deux des nombreux exemples qui indiquent que la ségrégation ethnique gagne également du terrain en Suisse. Même si le droit de vote des étrangers était bientôt reconnu, il ne constituerait qu'un petit pas sur la voie de l'élimination des barrières structurelles érigées contre les étrangers.

L'interprétation du discours multiculturel par rapport à cet obstacle à l'intégration, qui promeut la ségrégation ethnique, est une question importante soulevée à plusieurs reprises par des voix critiques émanant des milieux politiques de tous bords⁴⁶. Si l'on ne veut pas que l'idéologie multiculturelle conduise à l'opposé du résultat escompté, il est impératif que la revendication d'une coexistence multiculturelle égale aille de pair avec la revendication de l'élimination de toutes les barrières structurelles qui empêchent une égalité d'accès aux différentes positions sociales - et, partant, une intégration des étrangers et de leurs descendants qui s'étende à toutes les couches de la société. Au lieu de satisfaire l'émancipation des minorités culturelles, l'idéologie multiculturelle risquerait ainsi de cimenter leur ségrégation. Revendiquer le droit à une identité culturelle propre reviendrait implicitement à dire que les migrants auraient le droit de rester confinés dans les couches sociales inférieures, attribuées selon des critères ethniques. La perspective culturaliste, telle qu'on la retrouve de plus en plus souvent, en particulier dans les nouveaux systèmes socio-techniques créés par les institutions publiques dans les domaines du social, de l'éducation et de la santé ainsi que dans la pratique des tribunaux, devient une notion ambiguë, lorsque son application ne tient pas compte des circonstances politiques qui empêchent l'accès des migrants à une partie importante des positions sociales. Le plaidoyer moralonormatif pour la tolérance envers l'inconnu culturel qui repose uniquement sur une vision libéro-humaniste et qui, par conséquent, renonce à l'exigence d'assimilation des migrants, peut parfaitement être interprété comme une tentative de les rattacher à leurs acquis culturels, en les encourageant, par le biais d'une nouvelle notion d'hégémonie, à se contenter de leur position sociale présente. De ce point de vue, il n'est guère surprenant

que dans de nombreux cas, ce soient précisément des migrants intellectuels qui se posent en détracteurs de la nouvelle idéologie du multiculturalisme. En effet, elle deviendrait alors réellement un nouveau mode extrêmement flexible d'hégémonie sociale qui « régirait l'opposition entre la normalité et la marginalisation, le progrès et la tradition, la dépendance et la liberté, autrement dit le pouvoir et la résistance⁴⁷ ».

Notes

¹ F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig, 1887.

² E. Durkheim, *De la Division du travail social. Etude sur l'Organisation des sociétés supérieures*, Paris, 1967.

³ I. Wallerstein, *The Modern World System*, New York, 1974-1980 ; P. Heintz, *Die Weltgesellschaft im Spiegel von Ereignissen*, Diessenhofen, 1982.

⁴ R. Park, *Race and Culture*, Glencoe/Ill, 1950. Et R. Park & E.W. Burgess, *Introduction to the Science of Sociology*, Chicago, 1921.

⁵ H. Esser, *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse*, Darmstadt et Neuwied, 1980. M. Blume & D. Kantowsky, *Assimilation, Integration, Isolation. Fallstudien zum Eingliederungsprozess südo-stasiatischer Flüchtlinge in der BRD*, Cologne, 1988.

⁶ H.-J. Hoffmann-Nowotny, *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart, 1973.

⁷ H.-J. Hoffmann-Nowotny, *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften*, Conseil suisse de la science, Rapport-FER, N° 119, 1992, Berne, p. 83.

⁸ Pour une étude plus détaillée des notions d'intégration et d'assimilation, je vous renvoie à Price (1969), Hoffmann-Nowotny (1973), Esser (1980), Marthy & Oester (1984), Blume & Kantowsky (1988), Stienen & Wolf (1991).

⁹ E.G. Balch, *Our Slavic Fellow Citizens*, New York, 1910.

¹⁰ H. P. Fairchild, *Greek Immigration to the United States*, New Haven, 1911.

¹¹ W. I. Thomas & F. Znaniecki, *The Polish Peasant*, Chicago, 1918-21.

¹² N. Glazer & D. P. Moynihan, *Beyond the Melting Pot*, Cambridge/Mass., 1963. M. Gordon, *Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origins*, New York, 1964.

¹³ C.-A. Schierup & A. Alund, *Will They Still Be Dancing ? Integration and Ethnic Transformation among Yugoslav Immigrants in Scandinavia*, Göteborg, 1987, pp. 16-17.

¹⁴ A. Alund & C.-U. Schierup, *Paradoxes of Multiculturalism. Essays on Swedish Society*, Aldershot, 1991, vii.

¹⁵ F. Barth, *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organisation of Culture Difference*, Bergen, 1969.

- ¹⁶ A. Cohen, "The Lesson of Ethnicity", in A. Cohen (ed.), *Urban Ethnicity*, Londres, 1974.
- ¹⁷ C. Geertz, "The integrative Revolution", in C. Geertz (ed.), *Old Societies and New States*, New York, 1963.
- ¹⁸ U. Hannerz, "Center-Periphery Relations and Creolization in Contemporary Culture", in A. Jögren, A. & L. Janson (eds), *Culture and Management, in the field of Ethnology and Business Administration*, Stockholm, 1992.
- ¹⁹ N. Glazer & D. P. Moynihan, *Ethnicity. Theory and Experience*, Cambridge/Mass, 1975, pp.1-3.
- ²⁰ B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, 1983.
- ²¹ U. Björklund, "World Systems, the Welfare State, and Ethnicity", in *Ethnos*, N°51/52, 1986/87, pp. 285-306.
- ²² Expression courante pour désigner ce qui sépare les Suisses romands des Suisses allemands, les *röstis* étant un plat d'origine suisse-allemande (*ndled*).
- ²³ H. Gans, "Symbolic Ethnicity : The Future of Ethnic Groups and Cultures in America", in *Ethnic and Racial Studies*, N° 2, pp. 1-20.
- ²⁴ C. Leggewie, "Wer sich befreunden will, muss sich befremden lassen", in *DU*, Heft 4, p. 49.
- ²⁵ *Op. cit.* note 13.
- ²⁶ *Op. cit.* note 16, p. ix.
- ²⁷ *Op. cit.* note 13, p. 19.
- ²⁸ E. Yücel, "Turkish Migrant Workers in the Federal Republic of Germany. A Case Study", in Buechler & Buechler (eds), *Migrants in Europe. The Role of Family, Labor and Politics*, New York, 1987 ; M. Morokvacic, "Die Kehrseite der Mode : Migranten als Flexibilisierungsquelle in der Pariser Bekleidungsproduktion", in *Zeitschrift für politische Ökonomie und sozialistische Politik (Prokla)*, N° 83, 1991, pp. 264-285. R. Waldinger, H. Aldrich, & R. Ward, (eds), *Ethnic Entrepreneurs*, Newbury Park, 1990.
- ²⁹ U. Pörksen, *Plastikwörter. Die Sprache einer internationalen Diktatur*, Stuttgart, 1988.
- ³⁰ C. Leggewie, *Multi Kulti. Spielregeln für die Vielvölkerrepublik*, Nördlingen, 1990.
- ³¹ *Op. cit.* note 7, pp. 55-58.
- ³³ *Idem.* p. 26.
- ³⁴ Heiner Geissler, "Kein Grund zur Angst", in *Der Spiegel*, 7 octobre 1991.
- ³⁵ "Europas Städte angesichts der Migration" in *Neue Zürcher Zeitung*, 28 décembre 1991.
- ³⁶ "Initiative zur Entschärfung von Kulturkonflikten", in *Neue Zürcher Zeitung*, 7 janvier 1992.
- ³⁷ *Idem.* pp. 36-37.
- ³⁸ *Op. cit.* note 7, pp.17-27.
- ³⁹ F. Lyotard, "Memorandum über die Legitimität", in P. Engelmann (éd.), *Postmoderne und Dekonstruktion. Texte französischer Philosophen der Gegenwart*, Stuttgart, 1990, p. 65.
- ⁴⁰ F. Flechner, *Politik und Postmoderne. Postmodernisierung als Demokratisierung ?*, Vienne, 1990.

⁴¹ K. Hohmut, "Multikulturelle Gesellschaft. Die integrativen Funktionen eines neuen Hegemoniekonzepts", in *Widerspruch, Münchner Zeitschrift für Philosophie*, N° 21, 1991, pp. 11-16.

⁴² W. Haug, "Einflüsse der Migration auf die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz" in W. Kälin, & R. Moser (éds), *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*, Haupt Verlag, Berne, 1989.

⁴³ A. Stienen & M. Wolf, *Integration - Emanzipation. Ein Widerspruch*, Saarbrücken, 1991. H.-R. Wicker, "Ethnozentrierte Sozialarbeit oder der Versuch, über kulturelle Grenzen hinweg zu denken und zu handeln", in *Sozialarbeit*, N° 7/8, pp. 2-17, Berne, 1990. Ch. Jäggi, "Langzeitintegration", in *Dokumentation 2/92*, Caritas Suisse, Lucerne, 1992.

⁴⁴ M. Truniger, "Von der Bildung in einer multikulturellen Gesellschaft", P.S. in *Beiträge der Arbeitsgemeinschaft für elementare Bildung 1/92*, pp. 1-5, Zurich 1992. C. Alleman-Ghionda, *Ausländische Kinder, Jugendliche und Erwachsene im schweizerischen Bildungswesen*, Rapport-FER, N° 26, Conseil suisse de la science, Berne, 1988.

⁴⁵ *Op. cit.* note ⁴¹, p. 16.

⁴⁶ T. Hammar (ed), *European Immigration Policy : A Comparative Study*, Cambridge, 1985.

⁴⁶ Alund & Schierup, *op. cit.* note 14, Homuth, *op. cit.* note ⁴¹, M. Bomes & A. Scherr, "Der Gebrauchswert von Selbst- und Fremdebnisierung in Strukturen sozialer Ungleichheit", in *Prokla*, N° 83, 1991, pp. 291-316. H.-J. Hoffmann-Nowotny, *op. cit.* note ⁷.

⁴⁷ *Op. cit.* note ⁴¹, p. 16.

Coûts et avantages du multiculturalisme : un point de vue canadien*

J.W. BERRY

*Département de psychologie, Queen's University,
Kingston, Ontario, Canada.*

La politique de multiculturalisme du Canada peut être considérée comme une vaste expérience sociale. Notre démographie ethno-culturelle passée et présente, tout comme les schémas actuels d'immigration, éliminent virtuellement toute possibilité d'élaboration d'une société monoculturelle. Nous n'avons d'autre choix que de gérer notre diversité. L'élément nouveau qu'apporte le multiculturalisme est une tentative d'équilibrage entre diverses options : d'une part, l'homogénéisation de l'*assimilation*, d'autre part, la fragmentation de la *séparation* ou de la *ségrégation*, tout en évitant les chausse-trapes de la *marginalisation*. Nous examinerons plus loin les coûts et les avantages potentiels de cette expérience. Néanmoins, il nous faut auparavant préciser quelques aspects de la politique multiculturelle canadienne¹, ainsi que certains problèmes auxquels est confron-

* Texte traduit de l'anglais par INTRASCO, Genève

tée la recherche dans les domaines des relations ethniques et de l'acculturation.

La politique de multiculturalisme au Canada

Alors que de nombreuses tentatives ont été faites, de par le passé, pour assimiler la population hétérogène du Canada aux normes culturelles britanniques, dès 1956 le Gouvernement fédéral estimait que l'assimilation avait échoué partout dans le monde contemporain, et qu'elle ne pouvait inspirer une politique générale. Dès 1971, le Premier Ministre proclamait une politique de multiculturalisme. Les passages-clés en étaient les suivants :

« Le gouvernement estime qu'une politique de multiculturalisme menée dans le cadre du bilinguisme est la plus susceptible d'assurer la liberté culturelle des Canadiens. Une telle politique devrait contribuer à l'élimination des comportements discriminatoires et des rivalités culturelles. L'unité nationale, si elle doit trouver un écho profond en chaque individu, doit être fondée sur la confiance de chacun en sa propre identité ; c'est de cette confiance que peut naître le respect de l'identité de l'autre ainsi que la volonté de partager des idées, des comportements et des convictions. Une politique de multiculturalisme énergique contribuera à la naissance de ce sentiment de confiance. Elle peut être à la base d'une société fondée sur l'égalité des chances (...)

Le Gouvernement soutiendra et encouragera les différentes cultures et groupes ethniques qui donnent à notre société sa structure et son dynamisme. Il les encouragera à partager leurs valeurs et leur expression culturelles avec d'autres Canadiens, contribuant ainsi à l'enrichissement de la vie de tous ».

Il est évident que cette politique cherche à éviter l'assimilation en encourageant les groupes ethniques à préserver et à développer leurs différences au sein de la société canadienne ; ce que nous pouvons appeler préservation et développement du groupe. Un deuxième objectif fondamental de cette politique est d'accroître l'harmonie entre les groupes et l'acceptation mutuelle de tous les groupes qui préservent leur identité et se développent ; c'est ce que nous

appelons acceptation et tolérance des autres groupes. En troisième lieu, cette politique soutient que le développement du groupe en lui-même ne suffit pas pour mener à l'acceptation de ce groupe ; des contacts et des partages intergroupes sont aussi nécessaires. Quatrièmement, une participation pleine et entière des groupes ne peut être obtenue sans l'apprentissage d'une langue commune ; cette politique encourage donc aussi l'apprentissage des langues officielles (l'anglais et/ou le français).

Une question essentielle est de savoir si cette politique a pour objet d'encourager la préservation intégrale de nombreux systèmes culturels (comme l'implique le terme multi-culturalisme), ou si elle entend soutenir un phénomène moins important (par exemple, certaines caractéristiques ethniques découlant d'un système culturel complet). Burnet² a affirmé que cette politique se concentre, concrètement et de façon réaliste, sur l'ethnicité plutôt que sur la culture : la plupart des groupes ne disposent pas de leurs propres institutions sociales et politiques, beaucoup n'ont plus leur propre langue (ancestrale) et les communautés ne comptent pas toujours de nombreux membres. Il semble donc plus aisé de préserver des caractéristiques communes héritées d'une culture (c'est-à-dire des phénomènes ethniques) que de préserver des cultures dans leur intégralité (des *cultures-musées* selon l'expression de Burnet).

Trois concepts-clés

La déclaration de multiculturalisme de 1971 suggérait que la confiance de chacun en sa propre identité était une précondition plausible à l'acceptation des autres. Nous avons auparavant donné à cette idée le nom d'hypothèse du multiculturalisme³ et proposé le concept de sécurité culturelle. C'est-à-dire que si une personne se sent en sécurité et a le sentiment d'avoir sa place dans la mosaïque canadienne, elle pourra alors être ouverte et accorder aussi une place à ceux qui appartiennent à d'autres groupes ethniques. L'inverse peut aussi se produire : le développement de la confiance au sein de son propre groupe peut mener à l'ethnocentrisme. Cette hypothèse est en fait à la base de la

théorie de l'ethnocentrisme⁴ où, aux attitudes positives au sein d'un groupe, correspondent souvent des attitudes négatives envers d'autres groupes.

Dès les analyses d'Amir⁵, il a été établi qu'une expérience ou un *contact* personnel avec des membres d'autres groupes pouvait déboucher soit sur une sympathie, soit sur une hostilité accrues ; le résultat dépend de facteurs spécifiques. Des résultats positifs sont probables quand les groupes jouissent d'un statut égal ; lorsqu'ils ont des objectifs communs ; et quand le contact est volontaire et intime. Des résultats négatifs sont probables en cas de statuts inégaux ; de concurrence pour de rares ressources ; d'interaction imposée. Lorsque les conditions sociales varient, le résultat du contact varie ; le changement d'attitude est donc un phénomène social autant que psychologique.

Un élément important des attitudes intergroupes et interpersonnelles est la *similitude* des groupes ou des personnes en contact : plus cette similitude est grande, plus l'attrance est marquée. Ce rapport, qu'il apparaisse dans les études expérimentales ou dans les études sur le terrain, paraît solide. Il semble s'appliquer aussi bien à la similitude psychologique dans le cas d'une attrance interpersonnelle (par exemple des intérêts ou des croyances semblables) qu'à la similitude culturelle dans le cas d'une attrance intergroupe (par exemple des caractéristiques de groupe communes telles que le langage, la religion, les valeurs, les normes). Comme les groupes qui arrivent actuellement au Canada en tant qu'immigrants sont plutôt dissemblables de ceux déjà établis dans le pays, ce rapport implique qu'on peut s'attendre à ce qu'ils soient moins bien acceptés, du moins dans une phase initiale. Dans la mesure où ces groupes s'accultureront en adoptant certaines normes et valeurs partagées par l'ensemble de la société canadienne, ils seront alors peut-être de mieux en mieux acceptés. Passons maintenant à l'étude de ce phénomène d'acculturation.

Les stratégies d'acculturation

L'évolution des immigrants et des groupes ethniques et leur adaptation à la société canadienne sont des aspects importants

des relations de groupe⁶. Néanmoins, on n'attend pas des nouveaux arrivés qu'ils fassent tous les efforts d'évolution et d'adaptation : le multiculturalisme officiel au Canada implique un certain degré d'adaptation de la part de la société (*l'évolution institutionnelle*). L'acculturation n'est donc pas, en principe, un phénomène à sens unique.

Ce sont des anthropologues⁷ qui, les premiers, ont identifié l'acculturation en tant que phénomène culturel, la définissant comme un changement de culture dû au contact entre deux groupes culturels autonomes. L'acculturation est aussi un phénomène individuel qui exige des individus, qu'ils soient membres de la société ou membres des divers groupes en voie d'acculturation, qu'ils établissent de nouvelles formes de relations dans leur vie quotidienne. Cette idée a été énoncée par Graves⁸, qui a proposé la notion d'*acculturation psychologique* pour qualifier ces nouveaux comportements et ces nouvelles stratégies. Les recherches qui ont suivi dans ce domaine ont mis en évidence le fait que les individus ont des façons très différentes de faire face à ce processus d'acculturation (on parle alors de *stratégies d'acculturation*). Ces stratégies comportent trois éléments : leurs préférences (*attitudes d'acculturation*⁹) ; leur évolution effective (*variations de comportement*) ; et les problèmes que leur pose cette évolution (le phénomène de *stress d'acculturation*¹⁰).

La façon la plus utile d'identifier les différentes voies d'acculturation ouvertes aux individus est peut-être de signaler les deux problèmes prédominants que rencontrent des individus en voie d'acculturation dans leur vie quotidienne. Le premier concerne la préservation et le développement de la différence ethnique de l'individu dans la société, à savoir l'évaluation de son identité culturelle et de ses coutumes pour décider si elle méritent d'être maintenues. Le second a trait au désir d'établir des contacts inter-ethniques ; il s'agit d'évaluer l'importance des relations avec d'autres groupes de la société pour décider si elles doivent être recherchées. Ces deux problèmes présentent évidemment des similitudes avec deux éléments-clés de la politique du multiculturalisme : la préservation de l'héritage culturel et le partage et le contact sociaux. Ces deux problèmes relèvent essen-

tiellement d'une question de valeurs et on peut y apporter une vaste gamme de réponses, de la plus positive à la plus négative. Cependant, pour les besoins de l'analyse, on peut les traiter par choix dichotomiques (oui et non), ce qui aboutit à un modèle quadruple (cf. figure 1). Chaque élément de cette classification quadruple peut être considéré comme une stratégie d'acculturation ou comme un choix possible pour les individus ou les groupes des sociétés plurielles, envers lesquels les individus peuvent exprimer des attitudes ; il s'agit de l'*assimilation*, de l'*intégration*, de la *séparation* et de la *marginalisation*.

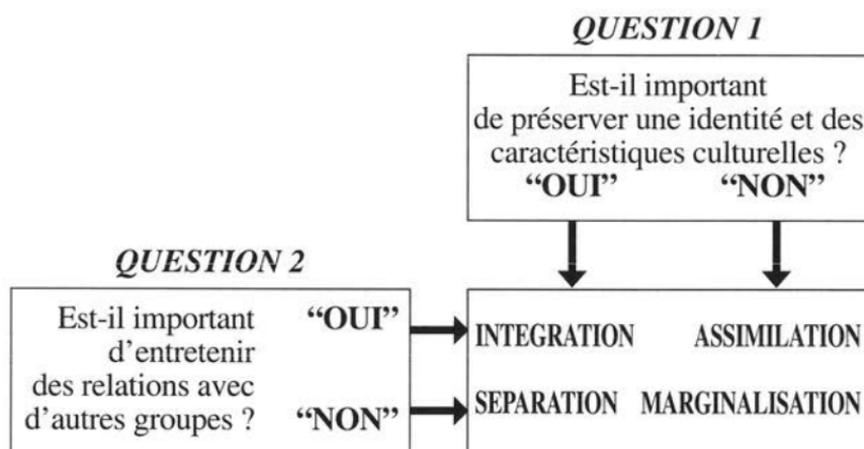


Figure 1. Quatre stratégies d'acculturation pour les individus et les groupes d'une société plurielle.

Lorsque la réponse à la première question est *non* et la réponse à la deuxième *oui*, l'option *assimilation*, c'est-à-dire l'abandon de l'identité culturelle propre et l'entrée dans la société, est choisie. Ceci peut se produire sous l'effet de l'absorption d'un groupe non-dominant par un groupe dominant établi ; ou de la fusion de plusieurs groupes pour former une nouvelle société, comme dans la notion de *melting pot*.

Le choix de l'*intégration* implique à la fois la préservation de

l'intégrité culturelle du groupe et un mouvement de ce groupe pour devenir une partie intégrante d'une société plus large. On peut distinguer dans ce cas de nombreux groupes ethniques, tous coopérant au sein d'un système social plus vaste, avec pour résultat la "mosaïque" dont la formation est encouragée au Canada.

Lorsqu'il n'y a pas de relations avec la société, et qu'à cela s'ajoute la préservation des traditions et de l'identité ethniques, un autre choix s'effectue. Selon le groupe qui contrôle la situation (dominant ou non-dominant), ce choix peut être soit la *ségrégation*, soit la *séparation*. Quand le groupe dominant impose son modèle apparaît la *ségrégation* classique qui vise à "maintenir les gens à leur place". Par ailleurs, le maintien d'un mode de vie traditionnel sans une participation entière et totale à la société peut provenir d'un souhait du groupe de mener une existence indépendante, comme dans le cas des mouvements séparatistes. La différence essentielle entre *ségrégation* et *séparation* réside donc dans le (ou les) groupe(s) qui a (ou ont) le pouvoir de déterminer le résultat.

Le dernier choix est difficile à définir avec précision, peut-être parce que nombre d'angoisses et de troubles importants, individuels et collectifs, lui sont liés. Ses caractéristiques sont une agressivité envers la société, un sentiment d'aliénation, de perte d'identité, et un stress d'acculturation. Ce choix est celui de la *marginalisation*, qui se produit quand les groupes perdent le contact psychologique et culturel à la fois avec leur culture traditionnelle et avec la société. Lorsque ce choix est imposé par la société, il équivaut à un ethnocide. Lorsqu'il est le fait d'un groupe non-dominant, il s'agit d'une situation classique de marginalité¹¹. L'une des nombreuses sources de difficultés que pose l'acculturation des individus provient des incompatibilités et des conflits entre les différentes stratégies d'acculturation. En règle générale, quand des expériences liées au processus d'acculturation posent des problèmes aux individus qui la subissent, on a à faire au phénomène de *stress d'acculturation*. Selon une étude générale couvrant ce domaine de la recherche¹², le stress serait possible mais pas inévitable. Ou, comme l'ont dit Beiser et al.¹³ le statut de migrant représente un facteur de risque pour l'équilibre mental ; mais risque ne veut pas dire destin.

Trois concepts permettent de comprendre l'apparition du stress d'acculturation. Tout d'abord, l'acculturation se produit dans une situation particulière (par exemple, au sein d'une communauté migrante ou ethnique), et les individus participent aux changements qu'elle implique et les vivent à des degrés différents. L'expérience individuelle d'acculturation peut ainsi varier sur une vaste échelle. Deuxièmement, ces différentes expériences d'acculturation peuvent engendrer des facteurs de stress ; certaines personnes peuvent vivre les changements issus de l'acculturation uniquement comme des facteurs de stress, alors qu'ils seront insignifiants pour d'autres, ou même considérés comme des chances à saisir. Troisièmement, différents niveaux de stress d'acculturation peuvent se manifester selon les expériences.

Les résultats des études sur le stress de l'acculturation montrent de grandes différences quant au niveau des difficultés rencontrées chez les groupes en voie d'acculturation. On pensait au début que les contacts entre cultures et les changements de culture menaient inévitablement à un stress d'acculturation ; cependant, selon l'opinion actuelle¹⁴, le lien entre stress et acculturation relève de la probabilité, et le niveau de stress dépendra d'un certain nombre de facteurs, tels que les préjugés de la société d'accueil, les ressources et stratégies disponibles pour surmonter les difficultés, l'éducation, les stratégies d'acculturation et les politiques nationales traitant le problème de la diversité culturelle.

Ces phénomènes d'acculturation auront des répercussions diverses sur la société. Premièrement, si les modèles d'assimilation ou d'intégration sont adoptés, le contact fait alors directement partie du processus, et, surtout dans le cas de l'assimilation, il est probable qu'une similitude croissante se développera. En revanche, dans les modèles de séparation ou de marginalité, il y a peu de contact, et il se peut que l'on constate aussi un faible degré de similitude. Deuxièmement, puisque les phénomènes liés au stress d'acculturation sont en général considérés comme inacceptables socialement ou psychologiquement, il se peut que la société rejette les groupes manifestant de tels comportements, ce qui mènera à une diminution des contacts et à des attitudes négatives. Troisièmement, ces deux résultats peuvent mener à l'insti-

tutionnalisation du rejet et de l'hostilité, avec pour conséquences la création de ghettos, la discrimination dans l'éducation, un taux élevé d'incarcération, et d'autres formes de discriminations sociale, économique, politique et spatiale.

Dans de telles circonstances, il se peut que la société établisse des barrières protectrices permanentes, sociales et psychologiques, entre autres des préjugés et une discrimination, ainsi que des règles, officielles ou officieuses, permettant d'éviter les contacts et de pratiquer l'exclusion. En outre, s'il se trouvait que les élites économiques et politiques de la société encouragent et fassent des efforts pour réduire ces barrières (par des politiques et des programmes de bilinguisme, de multiculturalisme, et d'égalité dans le travail), il serait tout à fait possible qu'une majorité de la population réagisse brutalement (le choc en retour).

Coûts et avantages sociaux du multiculturalisme

Nous utiliserons ici les différents aspects de cette politique et les concepts énoncés ci-dessus afin d'évaluer les coûts et les avantages sociaux du fonctionnement d'une société multiculturelle. Cette analyse prend en compte les objectifs du multiculturalisme ainsi que ses résultats effectifs et potentiels, tels qu'ils ressortent des diverses études publiées jusqu'ici¹⁵.

La politique multiculturelle a pour objet de gérer les relations inter-groupes et interpersonnelles au Canada. Le but de cette gestion est d'encourager les groupes et les individus à adopter la stratégie d'intégration, entre l'assimilation et la séparation, et à s'éloigner des pathologies sociales et psychologiques associées à la marginalisation. Tout en cherchant ainsi à gérer et à encourager, cette politique soutient aussi le choix des individus et des groupes ; l'accent mis sur les droits de l'homme, sur la participation sociale et l'équité, ainsi que sur la préservation des groupes et la tolérance inter-groupe met en évidence ce souci des libertés individuelles. Dans un sens, il s'agit d'un équilibrage entre les droits de la collectivité et les droits de l'individu : les préférences

pour un "mode de vie" de la collectivité ne doivent pas étouffer les "chances" d'un individu.

En ce qui concerne la politique elle-même, qu'elle soit bonne ou mauvaise, le simple fait qu'elle existe a probablement deux conséquences immédiatement positives. En premier lieu, elle est une preuve que la qualité des relations humaines au Canada fait l'objet de préoccupations et d'attentions sociales. Ainsi, chacun est conscient que ses besoins ethnoculturels et individuels sont pris en compte ; ce qui, psychologiquement, peut contribuer à renforcer le moral et le respect de soi (l'un des facteurs qui contribuent à un sentiment de sécurité culturelle, et donc à des relations de groupe positives). Cet élément positif peut être tout aussi important pour les membres de la société puisque la politique de multiculturalisme cherche à répondre aux besoins culturels de tous les Canadiens.

Deuxièmement, cette politique peut être considérée comme un programme de prévention à la base¹⁶, dans lequel on utilise des facteurs connus pour encourager des relations et des adaptations positives, plutôt que d'attendre que des problèmes apparaissent. Elle cherche à donner à *chaque* individu et à *chaque* groupe ethnoculturel (qu'il soit dominant ou non-dominant) sa place, le sentiment qu'il appartient psychologiquement à un ensemble. Ce sentiment d'avoir sa place peut aussi renforcer son moral, le respect de soi et le sentiment de sécurité culturelle.

Au-delà de ces deux aspects bénéfiques possibles, dus à la simple existence d'une politique multiculturelle, d'autres avantages généraux peuvent être associés à son contenu. Il y a en premier lieu l'idée généralement répandue que la diversité est une ressource. Dans la théorie des systèmes biologiques, plus la population est variée, plus grande est sa capacité à s'adapter à des changements. Une population qui s'adapte totalement à son habitat en y réagissant de façon uniforme et homogène perd ses autres options. De même, dans les systèmes sociaux, l'homogénéité réduit la capacité des sociétés et des institutions à réagir au changement, alors que la diversité fournit un éventail de choix.

Trois exemples spécifiques se dégagent de ce principe général. Dans un cas, le rôle que joue une société dans les événements commerciaux, diplomatiques et politiques à l'échelle

internationale peut être renforcé si sa population fait montre de sensibilités culturelle, linguistique, religieuse et respectueuse des valeurs semblables à celles d'autres sociétés (ce qui lui permet de mieux les comprendre). La préservation par une société d'une diversité ethnoculturelle sur le plan national peut être considérée comme un facteur important de sa capacité à participer aux événements internationaux.

Un deuxième exemple spécifique peut être identifié au niveau de l'individu. Si le mode d'acculturation qu'est l'intégration est celui qui se rapproche le plus du mode recherché par la politique de multiculturalisme, alors la diversité personnelle (c'est-à-dire savoir vivre et travailler dans deux - ou plusieurs - mondes culturels) donne à l'individu une souplesse et un éventail de choix dans la vie quotidienne que n'ont pas ceux qui se sont assimilés ou qui sont restés séparés ; et, bien sûr, ceux qui se sont marginalisés sont ceux qui ont le moins de choix.

Le troisième exemple spécifique relève aussi du domaine de l'individu. Alors qu'il y a, me semble-t-il, des limites au nombre de langues qu'un individu peut maîtriser, il se peut qu'il n'y ait aucune limite au nombre de cultures qu'un individu peut acquérir et apprécier. Puisque l'un des objectifs de l'éducation officielle est d'enrichir l'environnement des individus, il semble plus raisonnable de le réaliser dans le cadre d'un environnement vivant qu'au moyen de livres ou d'expériences vécues par d'autres.

Le deuxième avantage général du multiculturalisme est qu'en principe, il permet à une société de mieux remplir ses obligations internationales en matière de droits de l'homme, et de détenir l'avantage si on la compare à d'autres sociétés dans d'autres domaines (tels que la santé, l'éducation, la justice). L'existence d'une politique et de programmes de multiculturalisme fournit un cadre éthique qui permet de travailler au développement des droits de l'homme et à l'amélioration des conditions sociales. Choisir une autre voie revient à refuser le droit à la différence (assimilation), à rejeter des individus qui revendiquent ce droit (ségrégation), ou les deux à la fois (marginalisation).

Le troisième avantage général du multiculturalisme est son potentiel touchant à la promotion du bien-être social et psychologique de tous les membres de la société. Si l'on se réfère au

tableau des stratégies d'acculturation (*Figure 1*) les avantages potentiels de l'option *intégration* doivent être évalués en fonction des coûts potentiels des alternatives. On aboutit au fait que l'intégration accroît le bien-être social et psychologique de tous, tandis que la ségrégation, la séparation, l'assimilation et la marginalisation le diminuent, même pour la société dominante.

Nous pouvons supposer que dans la plupart des sociétés il n'y a pas de soutien à une politique de ségrégation : en dehors des problèmes sociaux et psychologiques qu'une telle politique entraînerait, il est peu probable que les problèmes diplomatiques, commerciaux, et relatifs au droits de l'homme qu'elle engendrerait au niveau international seraient acceptés¹⁷. De même, alors que la séparation serait possible (puisqu'on considère généralement que l'auto-détermination nationale est un des droits fondamentaux de l'homme), le conflit social et le stress psychologique associés à cette option la rendent encore moins attirante pour la plupart des individus et des groupes.

La deuxième option, *l'assimilation*, a parfois été encouragée sous prétexte que l'élimination des différences entre groupes supprimerait le danger de conflits sociaux. Nous disposons de deux contre-arguments. Le premier est que les sociétés contemporaines qui ont adopté des politiques d'assimilation (par exemple les Etats-Unis : « *E Pluribus Unum* » ; et la France : « *Unité de l'Hexagone* ») n'ont évidemment pas vu les différences entre groupes se réduire ni disparaître. Les cultures noires, hispaniques et asiatiques se sont maintenues aux Etats-Unis, tout comme les cultures régionales (par exemple bretonne, basque, catalane) en France. Il est vrai que ces deux pays ont dû récemment réviser leur position : éducation bilingue aux Etats-Unis, et panneaux de signalisation bilingues (français-breton) en France. Il est aussi vraisemblable qu'un rapport existe entre un degré important de conflit déclaré entre les groupes (par exemple noir-blanc, basque-français), et peut-être d'autres types de déviance sociale à des niveaux semblables, et la lutte pour le droit à la différence culturelle dans les sociétés assimilationnistes.

Il existe aussi un contre-argument psychologique : les individus, même dans les groupes homogènes, cherchent à se différencier les uns des autres, au point d'établir deux ou plusieurs

groupes distincts au sein de la population d'origine. Les travaux de Tajfel¹⁸ ont clairement démontré ce phénomène. Il semble que la différenciation de l'individu, menant à la différenciation du groupe, soit un processus psychologique fondamental ; à toute tendance à la convergence répond une tendance à la divergence. Ce phénomène de différenciation implique qu'une action assimilationniste sera probablement contrée par une action de différenciation, ce qui aura pour effet de l'invalider. Ainsi, non seulement est-il difficile de réussir une politique d'assimilation, mais encore, semble-t-il, elle contrarie un processus psychologique fondamental.

On a dit de la troisième option, *la marginalisation*, qu'elle était chargée de pathologies sociales et psychologiques. Chez les peuples autochtones de l'Arctique canadien, par exemple¹⁹, six indicateurs de malaise social et psychique (suicide, homicide, mauvais traitements infligés aux conjoints et aux enfants, alcoolisme et toxicomanie) ainsi que d'autres indicateurs sociaux (le taux d'incarcération par exemple) signalent une épidémie de vaste proportion. La plupart des observateurs n'attribuent pas cette situation à des caractéristiques des peuples autochtones, ni à la société, mais à la nature de leurs relations ; on peut aisément reconnaître là un cas classique de marginalisation des peuples autochtones par la société. Le danger existe toujours que d'autres groupes subissent le même sort, ce qu'il faut évidemment éviter à tout prix.

L'option *intégration*, celle qui se rapproche le plus des grandes lignes de la politique de multiculturalisme du Canada, est donc préférable en partie à cause des coûts liés aux autres options. Néanmoins, l'intégration peut être ardemment défendue de par ses propres mérites. Nous avons déjà dit que la confiance et le sentiment d'avoir sa place sont les résultats probables de cette politique, à la fois pour les groupes dominants et non-dominants. Les études sur les relations intergroupes et sur l'acculturation reconnaissent que la stratégie d'intégration a pour résultats un accroissement du potentiel de sécurité et de tolérance culturelles, et une diminution du potentiel de stress²⁰. Ces rapports empiriquement démontrables fournissent la preuve la plus directe, parmi toutes les études publiées, des avantages sociaux et

psychologiques du multiculturalisme ; ils semblent solides et fiables, et supporteront probablement l'épreuve de recherches à venir.

En ce qui concerne les coûts possibles du multiculturalisme, trois arguments différents ont été avancés. Premièrement, celui d'un coût "économique" : l'argent nécessaire à l'application d'une gamme de programmes visant à aider à la préservation culturelle et linguistique, aux contacts et à la participation, et à diverses formes d'équité. Cet argument a dernièrement été évoqué à propos du bilinguisme en Ontario, mais a aussi été utilisé en relation avec l'immigration, les réfugiés, l'égalité des salaires et de l'emploi. Des recherches sur l'un de ces problèmes avec un groupe cherchant à "préserver l'anglais" et à supprimer "le bilinguisme officiel"²¹ me permettent de conclure que cet argument "économique" n'est utilisé que pour masquer un sectarisme profondément enraciné.

Un deuxième coût pourrait être le potentiel de discrimination et d'inégalité ethniques et raciales : encourager les gens à conserver leurs différences font d'eux des cibles faciles. On a prétendu au départ que l'existence d'une *mosaïque verticale* (la différence de statut socio-économique des groupes ethniques) était la preuve d'une discrimination qui avait pour résultat l'inégalité des groupes ethniques et raciaux. Pineo et Porter²² ont cependant estimé par la suite qu'il y avait des preuves de « *l'effondrement de la mosaïque verticale* ». Lors d'une étude sur la réussite scolaire à Toronto, Richmond²³ découvrit qu'alors que l'ethnicité était un facteur relativement important pour déterminer le degré de poursuite des études, les non-Britanniques de la deuxième génération atteignaient un niveau d'éducation plus élevé que la deuxième génération de Britanniques.

Très récemment Breton et al.²⁴ ont conclu qu'il n'y a à Toronto aucun rapport général entre ethnicité et statut social : la participation varie selon les groupes ethniques et selon les domaines (économique, politique et social) ; l'ethnicité est parfois un obstacle, mais elle est parfois un atout pour une participation entière à la société. Bien sûr, le fait que ce phénomène soit variable signifie que certains individus dans certains groupes et dans certaines situations seront les victimes de préjugés et de dis-

criminations ; et il est généralement admis que ce fait est inacceptable dans une société dont l'objectif global est la tolérance. Il est cependant probable que la faute en revient à des attitudes données envers des groupes donnés dans des circonstances données plutôt qu'à la politique du multiculturalisme en général. Il semble raisonnable de dire que c'est une lutte contre ces cas spécifiques, plutôt que contre la politique de multiculturalisme dans son ensemble, qui est nécessaire.

D'ailleurs, le ministère canadien du Multiculturalisme et de la Citoyenneté a actuellement pour priorité absolue les relations entre les races, ce qui semble montrer qu'il sait où résident les problèmes spécifiques. Il est prouvé qu'au Canada les plus mauvais jugements et la plus grande discrimination s'exercent à l'encontre des individus d'origine autre qu'européenne²⁵. D'autres explications sont possibles (qui trouvent leur source dans des éléments liés à la "race" tels que la perception de similitudes, d'un aspect familier, d'un accent, de valeurs) ; il faut examiner ces éléments systématiquement avant d'identifier clairement la cause du rejet et de traiter le mal par la racine. Il ne faudrait cependant pas que des recherches nécessaires retardent la mise en œuvre de programmes visant à réduire la discrimination ouverte que connaît actuellement le Canada.

Un troisième coût est le potentiel d'une division accrue et d'une réduction de l'unité nationale. Au cours d'une étude précédente²⁶, nous avons découvert que soutenir le multiculturalisme et chercher à créer une unité nationale n'étaient pas nécessairement des attitudes antagoniques. Les données examinées montraient qu'en général les Canadiens tolèrent moyennement la diversité et acceptent le multiculturalisme ; ceux qui se voient à la fois comme Canadiens et comme membres d'un groupe ethnoculturel particulier ne semblent pas souffrir de grave conflit personnel ; et il ne semble pas exister de grave conflit ethnique ou régional qui soit sur le point de dégénérer ouvertement et durablement en violence comme c'est périodiquement le cas dans d'autres sociétés plurielles²⁷. Au contraire, ces menaces à l'unité nationale pourraient être amoindries, plutôt qu'accrues, par la politique de multiculturalisme, en donnant au moins à chaque individu et à chaque groupe un sentiment d'appartenance et de

sécurité culturelle dans une société nationale hétérogène. Des analyses plus récentes²⁸ montrent que le fait de ressentir un attachement et un engagement envers le Canada et ses valeurs communes s'associe positivement à l'acceptation de la diversité et au soutien du multiculturalisme.

D'autres coûts possibles ont été évoqués en relation à l'établissement croissant de minorités visibles dans les trois centres urbains de Montréal, Toronto et Vancouver. Pour l'instant, rien ne montre qu'il existe un "seuil de tolérance" au Canada (selon lequel les attitudes deviendraient négatives quand la présence d'un groupe dans la communauté dépasse une certaine proportion). En fait, Kalin et Berry²⁹ ont constaté que les rapports entre concentrations ethniques et attitudes ethniques dans plusieurs quartiers de différentes villes du Canada étaient en général plutôt bons, bien qu'aucun groupe particulier n'ait représenté plus de 30% de la population.

Puisqu'aucune preuve empirique ne permet de prendre clairement position, il nous faut nous baser sur les théories. D'une part, les concentrations urbaines fournissent des *cibles* ; mais d'autre part, elles fournissent des *groupes de soutien*. D'un côté elles peuvent faciliter la préservation de la culture ; mais d'un autre côté elles peuvent gêner le contact et la participation. D'une part elles peuvent induire un sentiment de menace et d'insécurité pour les membres de la société ; mais d'autre part elles peuvent créer un sentiment de sécurité culturelle et de respect de soi chez les membres des groupes spécifiques. Il nous faut admettre que la théorie comme la pratique aboutissent à une impasse. Une seule chose est claire : il est nécessaire et urgent d'entreprendre des travaux empiriques et théoriques pour résoudre ce problème.

Un autre coût possible est lié aux difficultés que la société peut trouver à s'adapter à la réalité sociale changeante du Canada. Démographie et politiques évoluent rapidement, et apparemment nombreux sont ceux qui pensent que ces changements sont trop rapides et vont trop loin. Nous savons que ce sont les personnes relativement plus âgées, moins éduquées, et qui ont connu moins de contacts interculturels dans leur vie qui

se sentent menacées par ces changements³⁰. Conscients des normes actuelles qui régissent l'expression déclarée de préjugés, beaucoup expriment leurs opinions en termes économiques, ou sociaux (« *coûteux* » ; « *perte d'emplois* ») ou sociaux (« *émeutes raciales* » ; « *baisse du niveau scolaire* »). Bien qu'en général non valables, ces opinions expriment des préoccupations légitimes de membres de la société canadienne. Si elles sont traitées en tant que telles, et si des mesures sont prises pour réduire le sentiment de menace, ces coûts potentiels ne se matérialiseront probablement pas. Néanmoins, si elles sont ignorées ou tournées en ridicule, les sentiments de menace et d'insécurité culturelle pourraient être exacerbés, et les réactions violentes et les chocs en retour qu'ils provoqueront convertiront les coûts potentiels en coûts effectifs.

Dans l'ensemble, il semble qu'à l'heure actuelle les avantages du multiculturalisme compensent largement ses coûts. Ceci est dû en partie au fait que certains éléments de cette politique sont tout à fait valables, et en partie au processus de mise au point permanente des programmes qui ont été élaborés pour mettre en œuvre cette politique. Par exemple, l'éloignement progressif, dans les années 1970, de l'idée de préservation du groupe pour mettre l'accent sur le contact et la participation (parfois appelé le passage d'une activité *culturelle* à une activité *sociale*) a probablement aidé à réduire les risques d'un ethnocentrisme accru. Et, récemment, le fait de considérer l'amélioration des relations raciales comme l'élément-clé permettant de gérer la diversité au Canada montre que la source potentielle majeure de conflit social a été reconnue.

La seule alternative possible au multiculturalisme (l'assimilation) s'est soldée par un échec partout dans le monde, et rencontrerait probablement une résistance massive au Canada et peut-être ailleurs. De tout manière, ayant, depuis vingt ans, proclamé officiellement notre multiculturalisme à la face du monde, on ne nous permettrait certainement pas de changer les règles pour ceux que cette raison même a peut-être poussés à choisir le Canada.

En conclusion, il semble que la seule voie possible et réaliste soit la poursuite de l'option intégration, guidée par la politique

de multiculturalisme, en reconnaissance de la valeur psychologique et sociale de la diversité humaine au Canada.

Notes

¹ J.W. Berry, "Multicultural policy in Canada : A social psychological analysis", in *Canadian Journal of Behavioural Sciences*, N° 16, 1984, pp. 353-370.

² J. Burnet, "The policy of multiculturalism within a bilingual framework : A stock taking", in *Canadian Ethnic Studies*, N° 10, 1978, pp. 107-113.

³ J.W. Berry, R. Kalin & D. Taylor, *Multiculturalism and ethnic attitudes in Canada*, Ministry of Supply and Services, Ottawa, 1977.

⁴ R.A. Levine & D.T. Campbell, *Ethnocentrism : Theories of conflict, ethnic attitudes and group behaviour*, Wiley, New-York, 1972.

⁵ Y. Amir, "The role of intergroup contact in change of prejudice and ethnic relations", in P. Katz (ed.) *Towards the elimination of racism*, Pergamon, New-York, 1976.

Y. Amir & R. Ben-Ari, "A contingency approach for promoting intergroup relations", in J.W. Berry & R.S. Annis (eds), *Ethnic Psychology*, Swets & Zeitlinger, Amsterdam, 1988.

⁶ J.W. Berry, "Psychology of Acculturation", in R. Brislin (ed.), *Applied Cross-Cultural Psychology*, Sage, London, 1990.

⁷ R. Redfield, R. Linton, M.J. Herskovits, "Memorandum on the study of acculturation", in *American Anthropologist*, N° 38, 1936, pp. 149-152.

⁸ T. Graves, (1967) : "Psychological acculturation in a tri-ethnic community", in *South-western Journal of Anthropology*, N° 23, 1967, pp. 337-350.

⁹ J.W. Berry, U. Kim, S. Power, M. Young & M. Bujaki "Acculturation attitudes in plural societies", in *Applied Psychology*, N° 38, 1989, pp. 185-206.

¹⁰ J.W. Berry, U. Kim, T. Minde & D. Mok, "Comparative studies of acculturative stress", in *International Migration Review*, N° 21, 1987, pp. 491-511.

¹¹ E.V. Sonequist, *The marginal man*, Scribner, New-York, 1937.

¹² *Op. cit.* note ¹⁰.

¹³ M. Beiser, C. Barwick, J.W. Berry et al., *After the door has been opened* (Report of the Federal Taskforce on Mental Health Issues Affecting Immigrants and Refugees), Ministry of Health and Welfare, and Ministry of Multiculturalism and Citizenship, Ottawa, 1988.

¹⁴ J.W. Berry, "Acculturation and adaptation in a new society", in *International Migration*, N° 30, 1992, pp. 69-85.

¹⁵ J.W. Berry, *Coûts et avantages sociopsychologiques du multiculturalisme*, Document de travail N° 24, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1991.

¹⁶ C. Williams & J.W. Berry, "Primary prevention of acculturative stress among refugees : the application of psychological theory and practice", in *American Psychologist*, N° 46, 1991, pp. 632-641.

¹⁷ Organisation mondiale de la santé, *Apartheid and health*, O.M.S., Genève, 1983. P. Lambley, *The psychology of apartheid*, University of Georgia Press, Athènes, 1980.

¹⁸ H. Tajfel, *Differentiation between social groups*, Academic Press, London, 1978. Et *Social identity and intergroup relations*, Cambridge University Press, New York, 1982.

¹⁹ J.W. Berry, *Psychological and social health of Aboriginal Peoples in Canada*, Royal Commission on Aboriginal Peoples Ottawa, 1993.

²⁰ *Op. cit.* note ¹⁷.

²¹ J.W. Berry, & D. Bourcier, *Attitudes toward official bilingualism in Eastern Ontario*, Texte présenté aux rencontres de la Canadian Psychological Association, Halifax, 1989.

²² P.C. Pineo & J. Porter, "Ethnic origin and occupational attainment", in M. Boyd (ed.), *Ascription and achievement in Canada*, Carleton University Press, Ottawa, 1985.

²³ A. Richmond, *Immigration and ethnic conflict*, MacMillan, Toronto, 1988.

²⁴ R. Breton, W. Isajiw, W. Kalbach & J. Reitz, *Ethnic identity and equality*, University of Toronto Press, Toronto, 1990.

²⁵ J.W. Berry & R. Kalin, *Multicultural and ethnic attitudes in Canada*, Texte présenté aux rencontres annuelles de la Canadian Psychological Association, Montreal, 1993.

²⁶ R. Kalin & J.W. Berry, "Canadian ethnic attitudes and identity in the context of national unity", in *Journal of Canadian Studies*, N° 17, 1982, pp. 103-110.

²⁷ Voir J. Reitz, "Less racial discrimination in Canada, or simply less racial conflict ?", in *Canadian Public Policy*, N° 14, 1988, pp. 424-441.

²⁸ *Op. cit.* note ²⁵.

²⁹ R. Kalin & J.W. Berry, "The social ecology of ethnic attitudes in Canada", in *Canadian Journal of Behavioral Science*, N° 14, 1982, pp. 97-109.

³⁰ *Op. cit.* note ²⁵.

La patrie au supermarché ? Un essai historique sur le nationalisme, le racisme et le multiculturalisme*

Stefan MAECHLER

Historien, Zurich.

« *Il y a les amis et les ennemis. Et il y a les étrangers, les autres* », écrit Zygmunt Bauman, sociologue, à qui la présente réflexion doit beaucoup. Les étrangers n'appartiennent pas de façon claire à l'une des deux premières catégories, et c'est justement ce qui les rend dérangeants. « *Les amis et les ennemis sont en opposition les uns aux autres. Les premiers sont ce que les seconds ne sont pas, et inversement* ». Ce principe structurant

* Texte publié en allemand à l'occasion du symposium du 24 octobre 1992 de la Fondation Gertrud Kurz, Berne, dans une brochure intitulée *Im Spannungsfeld zwischen multikulturellem Zusammenleben und Beheimatung*, pp. 3-11, traduit et reproduit ici avec l'aimable autorisation de l'auteur et de la Fondation. Cet article a également paru sous une forme abrégée dans la *Weltwoche* du 15 octobre 1992 sous le titre "Die verhängnisvollste Utopie ist die Idee einer Nation". Traduction de l'allemand par INTRASCO, Genève.

garantit une orientation sûre d'action et de connaissance. « *L'opposition entre ami et ennemi sépare le vrai du faux, le bien du mal, le beau du laid. Elle sépare aussi le propre et le non-propre, le juste et le faux, le compatible et l'incompatible. Elle rend le monde viable et, partant, signifiant. Elle dissipe le doute. Elle permet d'aller de l'avant. Elle assure par ailleurs que l'on va là où l'on devrait aller* ».

Ainsi, l'amitié et l'inimitié forment la base de tout ordre social ; elles sont les paradigmes, le cadre de toute socialisation. C'est justement contre cette opposition familière que se rebelle l'étranger. Car l'étranger n'est ni ami ni ennemi ; il pourrait être l'un comme l'autre, mais nous ne le savons ni ne pouvons le savoir. L'étranger nous est proche et pourtant éloigné, il demeure, bien qu'il ne soit pas d'ici, il est dedans, et pourtant dehors. L'étranger fait partie de la famille de l'indéfinissable, impossible à confiner dans des oppositions binaires. « *Aussi est-il l'autre, qui vient s'ajouter, l'extérieur, qui pénètre dans l'intérieur, la différence qui se fait identité* ». Parce qu'il est diffus, flou, pas classable dans une catégorie, l'étranger met fin aux forces structurantes des oppositions. Comme principe du non-déterminé, du non-classable, en monstre hybride, il remet en question le principe de l'opposition, la plausibilité de la séparation. Il dévoile le caractère artificiel des catégories, démasque la fragilité des délimitations en instillant méfiance et chaos là où règnent l'ordre et son confort.

L'assimilation, ou la lutte contre l'autre

L'étranger, messager de la confusion, incarnation du chaos, constitue pour l'ordre social une menace bien plus grave que l'ennemi. Ainsi, apatride, romanichel, vagabond ou juif, il fut dans l'époque moderne montante un objet privilégié de surveillance et de contrôle. Son destin est indissociable du processus de formation de la nation par lequel les Etats ont unifié et homogénéisé leur territoire aussi bien linguistiquement que politiquement et culturellement.

C'est ce qu'ils firent également par des croisades acharnées

contre tout ce qui était étranger, singulier, hétérogène. Avec, sur leurs bannières, leur mot d'ordre favori, un cri de guerre inconcevable dans la période précédant la modernité : *assimilation !* Assimilation, littéralement *rendre semblable*, est un phénomène typiquement moderne, qu'il ne faut pas confondre avec l'échange et le brassage culturels ; car assimiler revient à nier à l'autre le droit à sa propre substance, à la balayer, et à effacer son identité par un nivellement radical. Le nouveau concept d'assimilation aiguïsa chez les contemporains la perception d'aspects passés inaperçus auparavant. « *C'était comme si tout à coup, de tous temps et partout, les différences entre les comportements humains tendaient à disparaître ou tout au moins à s'atténuer, au point que des êtres humains aux habitudes différentes vivant ensemble dans un espace délimité, avaient avec le temps tendance à devenir semblables ; comme si certains comportements étaient graduellement remplacés par d'autres pour déboucher sur une plus grande uniformité. Cette conception était aux antipodes d'une pratique dominante de l'époque prémoderne qui jusqu'alors n'avait pas été remise en question mais qui fut ensuite rapidement bannie, complètement oubliée, une pratique qui acceptait la différence durable, considérait comme une vertu "de rester entre pairs", mais qui condamnait l'imitation et le cosmopolitisme. Une pratique selon laquelle on considérait avec équanimité que les différences étaient à prendre comme un fait de la vie, quelque chose contre quoi il était aussi vain de lutter que contre les orages au printemps et la neige en hiver¹ ».*

Alors qu'autrefois l'ordre social et les formes de la vie en commun passaient pour aller de soi, elles furent considérées, à l'époque des Lumières, comme modifiables, malléables, maîtrisables. Le processus de formation de la nation déchira les liens et les loyalismes traditionnels, bases sociales des formes de vie communale. L'Etat en formation se vit contraint de gérer des mécanismes sociaux d'une ampleur jusqu'alors inconnue. Il dut planifier et façonner ce qui auparavant allait de soi. Ce faisant, il diffusa quelques modèles et élimina tous les autres, engendrant ainsi, dans un grand processus d'assimilation, ressemblance et uniformité.

« *Dans son essence, l'assimilation était une déclaration de guerre aux qualités et éléments étrangers. Plus encore : c'était la*

tentative d'une partie de la société de revendiquer le droit de définir certains éléments et leurs qualités comme étrangers et hors-norme, donc à procéder à une révision radicale ». Les Juifs et les Tsiganes étaient considérés comme des personnes “à réformer”, non seulement dans l'Allemagne nazie, mais aussi en Suisse. Des mentalités et des actions réformistes de cette veine perdurent jusqu'au début de l'époque moderne. En 1906, le Conseil fédéral parle encore des Tsiganes comme d'un *fléau* et aspire à « *l'assainissement en profondeur du désordre tsigane* »... Certaines actions “humanitaires” concernant les enfants du voyage portent aujourd'hui encore les traces de cet esprit². Durant l'époque nazie, les autorités suisses considèrent encore « *l'élément juif [comme] difficilement, voire nullement assimilable* » ; les terribles conséquences nous sont également connues. L'assimilation fut le coup de force du pouvoir pour conquérir le monopole de la démarcation entre le *conforme* et le *non-conforme*, ce qui a de la valeur et ce qui n'en a point. L'assimilation assurait le passage du second terme au premier. Elle confirmait la hiérarchie sociale et garantissait l'ordre en place.

De l'assimilation à l'anéantissement

L'assimilation se fonde sur la conception moderne de la société représentée métaphoriquement comme un jardin à cultiver. La société ne peut être abandonnée à elle-même sous peine de tomber dans le chaos et la ruine. Comme dans un jardin, il faut déceler et éliminer les mauvaises herbes, soigner, étayer et greffer les plantes utiles. Le jardinier est tenu d'exterminer les plantes non cultivables. Transposée sur le plan social, cette conception donne lieu à la conviction raciste qui veut que pour certaines catégories de gens, certaines tares ne peuvent être corrigées, éliminées ou assimilées ; elles échappent éternellement aux tentatives de réforme. Le racisme voit dans certaines catégories de personnes des êtres endémiquement et désespérément résistants au contrôle, immunisés contre tous les efforts d'amélioration. Par conséquent, il veut que le *non-assimilable* soit tenu à l'écart, chassé, voire anéanti si les conditions l'exigent.

Ainsi, le racisme est l'expression d'un monde moderne caractérisé par une position d'ingénieur technocratique face à la société et à la nature. Le jardinage et la médecine en sont les modèles types. Leurs tâches consistent à cultiver et à assainir, à produire santé et norme, ce qui ne saurait se faire sans éliminer le non-assimilable, sans éradiquer la vermine et la mauvaise herbe. L'exemple le plus effroyable de cette ingénierie sociale fut celui du troisième Reich, qui, à propos des Juifs, parlait de *guérison* (Gesundung), d'*autonettoyage* (Selbstreinigung) et d'*épuración des Juifs* (Judensäuberung).

C'est dans la même logique qu'en Suisse les mesures de lutte contre les étrangers ont trouvé leur expression la plus cynique dans la politique à l'égard des réfugiés durant l'époque nazie. En lieu et place d'épuration d'éléments indésirables, il était en Suisse question de prophylaxie : il fallait éviter l'entrée d'*éléments étrangers* (entendez, les réfugiés juifs), empêcher la *contamination par les Juifs* (Verjudung, selon le chef de la police Rothmund, alors en fonctions). On avait appris la leçon de la médecine moderne, qui ne se limite pas à intervenir quand la maladie se manifeste, mais qui, grâce à l'intelligence et à la prévention, empêche son apparition. Ce fut - et c'est révélateur - le conseiller national du Parti agrarien bourgeois (PAB) Eugen Bircher, chirurgien, qui en 1942, mettant en garde quelque mille agriculteurs, parlait encore des réfugiés comme de *parasites* : « *Nous ne nous en débarrasserons plus. Ils vont disséminer leur venin. Ils forment dans le peuple un corps étranger qui doit être extirpé* ».

Bircher fut le fondateur de la *Vaterländische Vereinigung* (Alliance patriotique), qui, à l'époque la plus noire de la persécution des Juifs, continuait de s'engager en faveur d'une politique de restriction draconienne à l'égard des réfugiés, et s'élevait contre le « *taraudage de notre peuple* » par les réfugiés "totalement étrangers" et non-assimilables³.

Le discours raciste fonde l'impossibilité de l'assimilation sur deux argumentations totalement opposées : l'une est culturelle, l'autre biologiste. Le politologue et philosophe Pierre-André Taguieff constate au cours des dernières décennies un glissement du discours raciste fondé sur la biologie vers la mise en avant de

la différence culturelle. C'est ce qu'il appelle le *néoracisme*⁴. La conception biologiste du racisme se fonde sur deux points essentiels. Elle s'appuie d'une part sur un déterminisme qui biologise le culturel et le social et, d'autre part, sur l'hypothèse selon laquelle les groupes humains répondent à une hiérarchie qui s'établirait selon des différences naturelles (les races). Ce racisme fondé sur la biologie, au vu des crimes nazis, n'est plus de mise dans le débat politique, même pour les extrémistes de droite, ce d'autant plus que la base scientifique de cette classification n'est par ailleurs pas défendable.

Pour remplacer le point de vue biologiste, aujourd'hui caduc, le néoracisme propose un point de vue culturel. Alors que l'argumentation biologiste faisait de l'individu le produit d'une race, c'est actuellement le contraire qui se passe : l'individu est le produit d'une culture. La différence culturelle qui nous sépare irrémédiablement de l'autre est devenue la valeur suprême. Cette exacerbation des différences culturelles peut mener à une distanciation au sens propre du terme : refus du contact ou fantasmes par rapport aux mélanges, aux mariages mixtes, etc.

Une seconde variante du culturalisme exacerbé est plus pernicieuse encore ; elle se pare de l'apparence de l'amitié et s'exprime sur le ton du respect. On loue la différence, fait preuve de respect face à l'étranger, fête l'exotisme. Les deux variantes se fondent a priori sur la conviction absolue que la différence culturelle est insurmontable et que certains groupes humains ne sont pas assimilables. Ainsi, plus besoin d'invoquer une hiérarchie - les Aryens, les Européens, les Suisses au haut de l'échelle, comme dans le racisme fondé sur la biologie - il suffit de se prévaloir de distinctions naturelles, du droit, de l'obligation même, à la différence et à l'identité propre.

Qu'elle soit fondée sur la biologie ou sur la culture, toute conception raciste s'appuie essentiellement sur une argumentation qui prétend que l'autre n'est pas assimilable. Il n'est pas transformable, pas adaptable, pas homogénéisable. L'origine différente - telle une tache indélébile - est inéluctable. C'est pour cette raison que le raciste « *ne veut pas convertir l'autre, il veut sa mort* », comme le dit le philosophe Castoriadis. Sa mort au

sens symbolique du terme, ce qui entraîne malgré tout des conséquences bien réelles (« *Je ne veux plus te voir* »), ou même sa mort physique (« *Je veux que tu sois anéanti* »).

L'Etat-nation a-t-il un avenir ?

La croisade contre le non-assimilable constitua un élément central et indispensable du processus d'unification de l'époque moderne, qui détruisit les hiérarchies traditionnelles, les autorités et les ordres existants, qui brisa les alliances et les loyalismes et qui homogénéisa les mœurs, les coutumes et les normes locales. Un processus qui déboucha sur un phénomène singulier, nouveau dans l'histoire mondiale, et dont le succès allait être éclatant. Eclatant au point que la plupart des hommes du XX^e siècle pouvaient croire que ce phénomène existait depuis la nuit des temps et répondait à de mystérieuses lois naturelles. Et plus étonnant encore, non content d'aller de soi, il devint même pour des personnes les plus dissemblables - ne se connaissant même pas et ayant souvent des intérêts opposés - un idéal commun, un sujet de ralliement digne de sacrifice et d'amour, sans lequel on pouvait difficilement concevoir sa propre existence et pour lequel on était prêt à risquer la mort, des millions et des millions de fois. Je veux parler de la nation⁵. Sa naissance remonte en fait au XVIII^e siècle. *L'identité nationale* était quelque chose de totalement étranger aux hommes du Moyen-Age. Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que s'impose en Suisse l'idée d'une identité nationale commune dans laquelle les groupes les plus divers, les conservateurs comme les libéraux, le prolétariat comme la bourgeoisie, pouvaient se reconnaître. L'invention d'une nouvelle tradition se fait l'expression de ce phénomène : c'est en 1891 que le 1^{er} août fut pour la première fois célébré comme fête nationale.

L'Etat-nation et le nationalisme ont-ils aujourd'hui encore un avenir ? Des théoriciens des horizons les plus divers répondent par la négative tout en ne contestant pas l'influence croissante d'une politique d'orientation ethnique ou nationaliste. Ils prévoient que petit à petit, l'Etat-nation devra déléguer ses compétences vers le haut et vers le bas ; selon l'historien marxiste

Eric J. Hobsbawm, le monde futur sera « *essentiellement supranational et 'infranational'*⁶ ». Les arguments les plus importants en faveur de ce point de vue ressortent de l'observation de l'économie et des migrations. Premièrement, l'économie, de par son internationalisation (de la production et du financement) priverait la *nation* d'une de ses tâches les plus importantes, à savoir la création d'une économie délimitée territorialement. Deuxièmement, le marché mondial moderne ne s'appuie pas seulement sur la circulation internationale des capitaux, des ressources et des marchandises, mais aussi de la main-d'œuvre, à savoir d'hommes et de femmes en migration. A terme, les grands mouvements migratoires devraient rendre les stratégies nationalistes de délimitation intenable et mettre en lumière le caractère illusoire de l'idée qui voudrait qu'un territoire soit occupé exclusivement par des indigènes.

En fait, l'époque est aujourd'hui en partie révolue où l'Etat-nation, par ses pratiques et ses ambitions nationalistes, aspirait à une société homogène et s'en prenait à toute différence dans les valeurs et les styles de vie, dans les coutumes et les mœurs. En partie seulement, comme le montrent les informations terrifiantes sur les *purifications ethniques* dans l'ex-Yougoslavie ; en outre, l'idée d'assimilation a encore cours dans des régions bien plus paisibles. De l'intérieur du territoire, son champ d'application a tout simplement été repoussé aux frontières et il détermine les principes d'une politique d'immigration fondée sur des critères ethniques, à l'instar du modèle des trois cercles, qui prévoit de n'accepter que les demandeurs d'emploi immigrés en provenance de certains pays. Cette politique discriminatoire implacable vis-à-vis de l'extérieur fait d'autant plus ressortir l'indifférence avec laquelle la diversité culturelle est tolérée à l'intérieur. L'intérêt de plusieurs Etats pour tout ce qui est culturel n'est guère comparable au zèle nationaliste d'autrefois, pour qui toute loyauté politique digne de ce nom allait de pair avec la conformité culturelle et qui mettait en équation unité politique et unité culturelle. Il semble donc se dessiner une tendance - timide et sujette à des modifications importantes - à faire un programme de gouvernement de ce qui était à l'origine la vision critique d'une sous-culture.

Le multiculturalisme

Qui dit *multiculturalisme* dit tolérance vis-à-vis de l'autre, reconnaissance des distinctions ethniques et respect des identités culturelles. Une vision de la diversité culturelle qui, malgré les conflits, doit conduire à l'enrichissement mutuel. Ce concept rejette l'idée d'une société culturellement homogène, car celui-ci est dépassé depuis longtemps et ne correspond aucunement à la réalité sociale. A vrai dire, la société multiculturelle est acquise de longue date dans l'écrasante majorité des Etats du monde. Témoin la Suisse, où elle ne se limite pas aux quatre cultures linguistiques, vu que ce pays est depuis bientôt cent ans un pays d'immigration. Face aux conceptions et propositions multiculturalistes telles que les a par exemple formulées Claus Leggewie, personne n'a à ce jour proposé une autre voie qui prenne en compte de façon sérieuse l'hétérogénéité sociale désormais établie. Ce qui n'empêche pas pour autant la critique aussi bien de gauche que de droite. Mais cela, Leggewie le sait aussi, lui qui voit dans les migrations un fait et, les pieds bien sur terre, écrit : « *On ne saurait bricoler une norme morale (...) à partir d'un fait social. La société d'immigration n'est pas capable d'utopie. La diversité ethnique ne peut, en soi, ni sauver quelqu'un ni plonger les Européens dans le malheur. Le multiculturalisme n'embellit pas le terne train-train quotidien ni ne nous précipite dans le désordre le plus profond. Il n'est ni source de pure solidarité ni de guerre raciale institutionnalisée. La société multiculturelle n'est ni de droite ni de gauche, ni même d'avant-garde : mauvaise matière aussi bien pour les idéologues de la droite populiste que pour les ersatz-socialistes. La société multiculturelle est un chantier permanent, un autre 'provisoire stable'. Ce qui donne des perspectives d'amélioration, mais engendre également parfois blocages et ras-le-bol⁷ ».*

Il n'est pas étonnant que la critique des conceptions multiculturalistes vienne de toutes parts. Les uns craignent que l'immigration de cultures étrangères non assimilables créent des ghettos et un nouveau sous-prolétariat. Les autres voient dans le multiculturalisme un prêche qui dans son idéalisme sous-estime les

problèmes sociaux, et qui dans son orientation morale appellative ne tient en outre aucunement compte des causes des mouvements migratoires. Le grand reproche adressé par la gauche aux multiculturalistes est que leur discours sur la diversité culturelle renforce non seulement l'injustice sociale (l'inégalité sociale et juridique devient différence culturelle), mais aussi - et c'est bien pire - qu'il a rendu la célébration néoraciste de la différence socialement acceptable (passage de la race à la culture).

Les deux faces du principe nationaliste

« L'Etat-nation offre à la plupart de ses membres un sentiment de sécurité, d'appartenance, d'engagement, d'identité personnelle de façon bien plus puissante que tout autre grand groupe. Plus le besoin de la population est fort pour ce genre d'engagement et d'identification sous les contraintes et les crises de la mobilisation sociale et de l'aliénation d'un environnement familial, plus le pouvoir potentiel qu'a l'Etat-nation de canaliser les nostalgies et les résistances et de diriger la haine et l'amour est grand⁸ ».

Tout combat contre le nationalisme ou le racisme serait mal inspiré de ne pas prendre en compte, d'ignorer simplement ou d'écarter carrément comme des besoins pathologiques le désir de retrouver une continuité dans les habitudes quotidiennes, de vivre en communauté avec d'autres, d'avoir une identité collective, et de pouvoir compter sur la sécurité et un avenir. Une telle stratégie, pétrie d'ignorance et d'indigence, ne saurait mieux préparer le terrain à ce qu'elle combat en lui donnant des ressources inépuisables. Selon Manning Nash, c'est justement là le cauchemar de l'homme de l'époque moderne : *« être déraciné, sans papiers, apatride, seul, aliéné et projeté dans un monde où les autres sont organisés »*. Hannah Arendt écrivait voici quarante ans : *« Il y a abandon lorsque, pour quelque raison personnelle que ce soit, quelqu'un est rejeté de ce monde, ou lorsque, pour des raisons politiques ou historiques, quelles qu'elles soient, ce monde habité en commun se défait et renvoie soudainement à eux-mêmes des êtres inscrits dans un ensemble⁹ »*. Arendt voit

dans « *l'abandon qui partout progresse* » un danger, car il engendre les mouvements totalitaires. Dans le même ouvrage, elle décrit les conséquences fatales qu'il entraîne pour les exclus, autre face de l'abandon. Le génocide industriel perpétré contre les Juifs découlait du processus d'exclusion des Juifs par les Nazis : exclusion de la société, dépouillement de tous leurs droits, de leur citoyenneté même, de manière que, apatrides, ils ne puissent plus demander protection à personne et que, désemparés, il s'abîment dans l'abîme. Expulsé de sa propre nation, on était banni de l'humanité entière. Les abominations des Nazis ont mis en lumière la fatale ambivalence du principe nationaliste : il assure protection contre l'aliénation et la perte de la patrie, mais c'est par ce même principe que ces dangers se manifestent dans leur dimension la plus terrible.

N'y a-t-il plus d'étrangers lorsque tous sont étrangers ?

Des siècles durant, être apatrides fut l'amer destin des étrangers. Le succès mondial des processus d'homogénéisation et en particulier de la société industrielle fondée sur la division du travail, a depuis lors universalisé l'expérience de l'étranger. Chacun et chacune vit aujourd'hui simultanément dans plusieurs sous-systèmes ; nous sommes tous en partie étrangers, personne n'est plus totalement indigène. Cela ne revient cependant pas à dire que tous les étrangers sont égaux, car le bon passeport, un épais porte-monnaie et un estomac bien rempli permettent aux privilégiés de vivre leur qualité d'étranger bien plus confortablement que ne le font les pauvres sur cette terre. (A ce sujet, on pourrait pousser la réflexion plus avant sur la façon dont la qualité d'étranger des riches produit celle des pauvres !). Néanmoins, nous sommes tous étrangers, étrangers à l'autre, étrangers à nous-mêmes aussi en ce que nous ne connaissons pas nos côtés inconscients et refoulés. Julia Kristeva, Roumaine habitant à Paris, écrit : « *L'étranger est en nous-mêmes. Et lorsque nous fuyons ou combattons l'étranger, nous luttons contre notre inconscient*¹⁰ ». Kristeva estime que ressentir l'étranger qui est en

nous constitue peut-être la seule façon de ne pas le poursuivre à l'extérieur. « *Si nous reconnaissons l'étranger en nous, nous n'en souffrirons ni n'en jouirons à l'extérieur. L'étranger est en moi, aussi sommes-nous tous des étrangers. Si je suis étranger, il n'y a alors pas d'étrangers* ». Nous irions donc vers une « *communauté d'étrangers qui s'acceptent entre eux comme ils se reconnaissent eux-mêmes en tant qu'étrangers* ». Cette « *société serait ainsi le résultat d'un individualisme extrême et néanmoins conscient de ses difficultés et de ses limites* ». Les hommes seraient prêts à « *s'aider mutuellement dans leur faiblesse, une faiblesse dont l'autre nom est notre caractère radicalement étranger* ».

« *Communauté d'étrangers* », « *individualisme extrême* » : manifestement, le discours multiculturel se fonde sur le modèle (occidental et masculin) d'un individu autonome et solitaire. Plus précisément encore, le modèle d'un intellectuel qui, étranger dans sa propre société, perçoit clairement les particularités et les délimitations tout en restant serein malgré l'omniprésence des incertitudes, l'absence totale de point d'appui sûr et solide. Leggewie écrit : « *Il n'y a plus de point fixe. L'objectif de la formation ne devrait être ni un nouvel enracinement ni la suppression de l'aliénation, mais d'apprendre le jeu souverain des potentialités présentes dans l'arrachement et l'attachement*¹¹ ». Tenter, comme dans un jeu, de vivre avec le fractionnement et l'aliénation de l'existence, telle est la recommandation des intellectuels favorables au multiculturalisme. Ce qu'ils proposent comme une solution pour tous et comme norme générale n'est rien d'autre que l'utopie de leur propre façon d'exister.

La patrie au supermarché

Le discours multiculturel est l'expression d'une attitude post-moderne qui se défie de toute vérité ultime ; qui sait comment les certitudes et les nécessités absolues rabaissent et détruisent ce qui est autre, différent, non conforme à la norme ; qui rejette l'ordre et le nivellement forcé, interdit la condamnation de l'ambivalent et de l'hétérogène et remplace les principes

modernes d'universalité et d'uniformité par ceux de coexistence et de tolérance. Le post-modernisme est un abandon désenchanté de l'utopie, confirmé par la suite avec force par l'échec des grands projets de société à l'Est. On peut certes saluer cet abandon, car racisme et nationalisme sont aussi des formes d'utopie des plus radicales. Elles se fondent sur une conception qui projette une société idéale (sans Juifs, helvétique, européenne) et traduisent cette conception dans la réalité en rééduquant, en délimitant ou en épurant ce qui n'est pas conforme au grand dessein.

Cependant, si la croyance en l'utopie des objectifs a fait son temps, la croyance en l'utopie des moyens subsiste. A preuve actuellement le capitalisme triomphant, comme le relève Wolf Lepenies : « *Cependant, même si le capitalisme est une idéologie sans objectif utopique, il n'en demeure pas moins l'incarnation d'une utopie des moyens. Le capitalisme est dès l'origine sous-tendu par la conviction que le progrès technique et scientifique constitue le moyen infaillible de transformer le monde entier en une société de citoyens unique, organisée autour du marché*¹² ». Le multiculturalisme correspond exactement à cette utopie des moyens. C'est un modèle économique où règnent les règles du marché et où les normes centralistes, qui entraveraient toute flexibilité et toute dynamique, n'existent plus. Les minorités deviennent agents du marché, les pratiques culturelles marchandises, l'orientation culturelle - et même l'intégration sociale - prestations individuelles. Le multiculturalisme est l'expression d'une évolution sociale large et puissante qui privatise et commercialise (donc dépolitise) tout le social, ainsi que les ambivalences, les zones obscures, les conflits, les problèmes et les difficultés. Les membres d'une société deviennent consommateurs, les besoins comme l'autonomie, l'identité, la vraie vie, la recherche de la perfection personnelle, de la relation se transforment en marchandises que l'on peut acheter, posséder, consommer.

Le nouveau mot magique de l'intégration sociale est le marché, et le multiculturalisme est son écho. Pour les marginalisés et les faibles, cette donnée recèle deux dangers principaux. Premièrement, l'inutilité économique peut devenir tout aussi fatale que l'était l'impardonnable péché d'être né tel qu'on est.

Un calcul purement économique, qui de façon froide et désintéressée met hors jeu les inutilisables, les inutiles, les difficiles et les problématiques n'est a priori pas moins cruel que la persécution consciencieuse et zélée du non-assimilable par le racisme. Le marché n'est pas un lieu d'union, mais de fragmentation, d'atomisation et de sélection. Ainsi, le marché accentue les différences sociales et les justifie avec un nouvel argument : inaptitude économique de l'individu. La différence n'est plus opprobre de la naissance, mais faute et honte personnelle.

La tolérance ne suffit pas

Le second danger est justement le postulat le plus prometteur du discours multiculturel post-moderne : la tolérance pour l'altérité de l'autre. Un espoir, mais aussi un danger, car la distance qui sépare la tolérance de l'indifférence et du désintérêt est minime. La bouleversante leçon d'Auschwitz nous montre que l'indifférence et le désintérêt furent ce qui rendit possible le génocide des Juifs par les Nazis. Les Nazis ont construit cette indifférence grâce à un arsenal de mesures qui ne firent qu'agrandir la distance réelle et psychologique envers les Juifs jusqu'à ce qu'ils puissent les anéantir en dehors de la société. Le problème de l'indifférence n'a nullement perdu de son acuité. Au contraire, il s'est aggravé du fait que notre expérience du monde, que nous acquérons principalement par le biais des médias donc de seconde main, est devenue irréaliste. Couplé à l'éloge de la tolérance, ce phénomène ne peut se muer que trop vite en une fatale indifférence vis-à-vis de l'injustice, de la misère et du crime. C'est pour cette raison que Bauman voit dans la tolérance une chance si, et seulement si, elle peut être transformée en solidarité. « *Solidarité, contrairement à la tolérance qui en est une version affaiblie, veut dire être prêt à lutter, à engager le combat pour la différence de l'autre, et non pour la sienne. La tolérance est égocentrique et contemplative, la solidarité sociale et combative* ».

¹ Z. Bauman, *Modernity and the Holocaust*, Cornell University Press, New York, 1989, and *Modernity and Ambivalence*, Polity Press, Cambridge, 1991, disponible en langue allemande aux éditions Junius.

² Cf. Th. Huonker, *Fahrendes Volk - verfolgt und verfemt. Jenische Lebensläufe*, éditée par Radgenossenschaft der Landstrasse, Limmat Verlag, Zurich, 1987.

³ Cf. A.A. Häsler, *Das Boot ist voll... Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933-45*, Ex Libris Verlag, Zürich, 1967. *La Suisse terre d'asile ? La politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1945*, Lausanne, 1971.

⁴ P.-A. Taguieff, "Die Metamorphosen des Rassismus und die Krise des Antirassismus", in U. Bielefeld (éd.), *Das Eigene und das Fremde. Neuer Rassismus in der alten Welt ?*, Junius, Hamburg, 1991, pp. 221-268.

⁵ Voir à ce sujet B. Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Campus, Frankfurt-New York, 1988 ; édition originale : *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, 1983.

⁶ E. J. Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780*, Campus, Frankfurt a.M., 1991 ; édition originale : *Nations and Nationalism since 1780, Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁷ C. Leggewie, *Multi Kulti. Spielregeln für die Vielvölkerrepublik*, Rotbuch Verlag, Berlin, 1991.

⁸ K. W. Deutsch, "Nation und Welt", in H. A. Winkler (éd.), *Nationalismus*, Königstein, 1985.

⁹ H. Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Piper, München-Zürich, 1986, (édition originale 1951).

¹⁰ J. Kristeva, *Fremde sind wir uns selbst*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1990 ; édition originale : *Etrangers à nous-mêmes*, Librairie Arthème Fayard, 1988.

¹¹ *Op. cit.* note ⁷.

¹² W. Lepenies, "Das Ende der Utopie und die Rückkehr der Melancholie. Blick auf die Intellektuellen eines alten Kontinents", in *Neue Zürcher Zeitung*, 4/5 Juillet 1992.

CHAPITRE III

DÉFENDRE LES DROITS FONDAMENTAUX

**Intervention du CETIM
lors de la quarante-cinquième
session de la Sous-Commission
de la lutte contre les mesures
discriminatoires et de la protection
des minorités, ONU, Genève,
2-27 août 1993**

**Point 5 : Elimination de toutes les formes
de racisme et de discrimination raciale**

Monsieur le Président,

Depuis quelques années, il est établi qu'un nouveau discours et de nouvelles pratiques de discrimination apparaissent. Bien qu'ils ne soient plus fondés sur le critère de races, mais sur celui de différences culturelles, on peut les qualifier de racistes, dans la mesure où ils visent à l'exclusion de certains groupes et êtres humains. Ce discours et ces pratiques se développent surtout à propos de l'immigration. On aboutit à un nouveau racisme.

Le CETIM (Centre Europe- Tiers Monde) est très inquiet en ce qui concerne les mesures des nouvelles politiques d'immigration et d'asile mises en œuvre dans plusieurs pays européens. Ces mesures

s'appliquent aux personnes contraintes de quitter leur pays pour chercher du travail ou pour chercher la protection des Etats plus sûrs que ceux de leur pays d'origine. Dans un monde en plein bouleversement, les motifs de départ et/ou de fuite augmentent alors que les droits qui s'y rattachent ont tendance à diminuer.

Ces mesures s'inscrivent dans une tendance générale restrictive des pays d'Europe occidentale, qui consiste à limiter les droits à l'immigration et le droit d'asile. Avec les accords de Schengen, on assiste à la mise en place d'une politique de ségrégation fondée souvent sur les différences culturelles.

La Suisse n'échappe pas au climat qui règne en Europe occidentale et comme le dit le politologue Laurent Monnier dans ses réflexions sur le droit d'asile et d'immigration en Suisse, ce pays poursuit une politique de *soft-apartheid*. Aujourd'hui, le modèle des trois cercles qui régit la politique suisse à l'égard des étrangers en est un exemple manifeste. Permettez-nous de vous l'expliquer brièvement.

Le cercle intérieur permet la libre circulation des personnes. N'y figurent que les Etats de la CE ou de l'AELE. Cette libre circulation n'est pas encore réellement effective mais elle est en train de s'assouplir. On trouve toujours en Suisse des travailleurs au statut de saisonnier qui proviennent de ces pays. Pour rappel, le statut de saisonnier qui interdit le regroupement familial est contraire à la Convention des droits de l'enfant.

Dans le cercle médian, on trouve les pays dans lesquels la Suisse souhaite recruter de la main-d'œuvre en cas de besoin. Il s'agit, par exemple, des Etats-Unis et du Canada. Il serait possible également d'admettre dans ce cercle les pays d'Europe Centrale et de l'Europe de l'Est. En effet, la Suisse a besoin d'une main-d'œuvre particulièrement qualifiée qui pourrait provenir de ces pays. Mais jusqu'à présent, la Suisse poursuit également une politique d'admission restrictive à l'égard des ressortissants de ces pays.

Le cercle extérieur englobe tous les autres Etats. Leurs ressortissants ne recevront des autorisations de séjour et de travail que dans des cas très exceptionnels. Il sera toutefois possible d'assouplir au besoin ces pratiques pour des spécialistes très qualifiés qui n'effectueront en Suisse qu'un séjour de durée limitée.

On voit que ce modèle des trois cercles donne accès à la libre circulation des personnes de manière sélective et hiérarchisée. De fait, les pays et leurs ressortissants (réfugiés et migrants économiques) sont classés en trois cercles géographiques. Ce découpage du monde en trois cercles est en fait une nouvelle forme de discrimination qui répond à de nouvelles données.

Le modèle suisse des trois cercles concrétise ces nouvelles formes de discrimination et il est à ce titre doublement préoccupant :

- premièrement parce qu'il classe les migrants et les réfugiés en trois cercles géographiques distincts, en hiérarchisant ces zones qui recoupent un monde divisé entre des îlots de prospérité et un monde de privation.

- deuxièmement parce qu'il introduit la notion discriminante de différence culturelle sur laquelle se base une hiérarchie des cultures avec l'exclusion de certaines d'entre elles. On en trouve la preuve dans la définition du terme *culture* donnée dans le document lui-même.

Monsieur le Président, nous avons voulu vous faire part, à travers notre intervention, de notre grande inquiétude en ce qui concerne la politique de la Suisse, mais également celle de l'Europe occidentale en général, envers les migrants économiques et les réfugiés. Prochainement, le CETIM va publier un ouvrage qui reprendra très en détail nos préoccupations actuelles sur ce sujet.

Il faut encore signaler que la Suisse est sur le point - très tardivement vous en conviendrez - de ratifier la Convention de l'ONU sur toutes les formes de discrimination raciale. Pour ce faire, le gouvernement suisse prévoit deux réserves acceptées par les Chambres. L'une porte sur la liberté d'expression, l'autre vise à garantir à la Suisse la liberté de manœuvre en matière de politique d'admission des étrangers comme la définit le modèle des trois cercles dont nous venons de parler. La politique qui découle de ce modèle est pourtant en contradiction avec le texte de la Convention. Simultanément, les Chambres viennent d'adopter une norme pénale qui accompagne la ratification de la Convention.

La position des autorités suisses n'est pas assez déterminée dans le combat contre l'exclusion qui seul peut prévenir le racisme.

me. Elle refuse les actes racistes, certes, mais elle continue de tenir à une politique discriminante à l'égard des étrangers. A ce manque de clarification répond aujourd'hui dans ce pays le lancement d'un référendum contre la norme pénale qui devrait permettre de condamner à l'amende ou à la prison celui qui se rend coupable, entre autres, d'actes racistes ; ce comité référendaire se nomme *Action liberté et parole* - contre la tutelle de l'ONU. Si le référendum venait à aboutir, la ratification de la Convention ne se ferait sans doute pas.

Si nous vous donnons, Monsieur le Président, toutes ces précisions, c'est parce que la politique des trois cercles bâtie par la Suisse est en elle-même discriminatoire. Il faudrait savoir dans quelle mesure une réserve sur ce point de la convention de l'ONU contre toutes les formes de discrimination raciale n'est pas contraire à son esprit même. Dans ce cas, il conviendrait que le Comité onusien, garant de la Convention, demande à la Suisse l'abandon immédiat de ce modèle et de tout modèle institutionnalisant la discrimination des personnes et des groupes sociaux en fonction de leur provenance.

En fonction de ce qui précède, le CETIM vous prie instamment d'intervenir auprès des pays européens qui mettent en place des politiques d'exclusion en fonction de la provenance des migrants et des réfugiés, et auprès du gouvernement suisse, afin qu'il abandonne le modèle des trois cercles et par conséquent la réserve (article premier, al.b) de l'arrêté fédéral portant sur l'approbation de la convention de l'ONU sur toutes les formes de discrimination raciale.

Merci Monsieur le Président.

Copie de l'intervention demandée par :

1 expert : M. Miguel Alfonso Martinez (Cuba).

2 Organisations intergouvernementales : HCR, Centre des Droits de l'Homme (ONU).

13 Organisations non-gouvernementales, dont une deux fois.

2 Stagiaires au Centre des droits de l'homme.

Total : 21 copies distribuées.

**Intervention du CETIM
lors de la quarante-cinquième
session de la Sous-Commission
de la lutte contre les mesures
discriminatoires et de la protection
des minorités, ONU, Genève,
2-27 août 1993**

Point 18 : Liberté de circulation

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Experts,

Le CETIM est inquiet de l'évolution récente des rapports entre les Etats d'Europe occidentale, en particulier dans le cadre, premièrement, de la Convention de Dublin, signée le 15 juin 1990, à laquelle sont parties les douze membres de la Communauté européenne, et deuxièmement, de la convention de Schengen, signée le 19 juin 1990, à laquelle ont adhéré actuellement l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal, et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1er décembre 1993 (reportée depuis au 1^{er} février 1994, *ndled.*).

En effet, ces Conventions restreignent, de façon significative,

la liberté de mouvement des ressortissants des pays non-européens ; par ailleurs elles risquent de porter une atteinte grave aux relations entre les pays de l'hémisphère nord et ceux de l'hémisphère sud.

Le système européen qui se construit actuellement repose sur une logique de fermeture à l'égard de l'extérieur, lequel a pour objet et pour effet de rendre de plus en plus difficile l'accès des étrangers aux Etats d'Europe, y compris quand il s'agit des demandeurs d'asile fuyant leur pays, par crainte des persécutions auxquelles ils sont exposés, entretenant, en outre, la suspicion envers tout individu souhaitant entrer sur le territoire de l'un des Etats concernés.

1. La manifestation la plus éclatante, ayant les conséquences les plus visibles, est la généralisation de l'obligation du visa et la multiplication des documents exigés pour pénétrer dans un de ces Etats : non seulement l'identité doit être établie, ce qui ne peut être critiqué, mais l'intéressé doit justifier de ses ressources, des conditions de son hébergement pendant son séjour, des garanties de son rapatriement à l'issue de celui-ci. Ces divers documents ne pouvant être délivrés qu'après des démarches à la fois dans le pays d'origine et dans le pays de destination, les déplacements s'en trouvent rendus considérablement plus difficiles et doivent être préparés plusieurs semaines à l'avance.

[Ainsi un Roumain désirant se rendre en France doit d'abord demander à la personne résidant en France chez qui il entend se rendre de lui envoyer un certificat d'hébergement, visé par le maire de la commune (qui demande souvent 48 ou 72 heures pour cette formalité), ou à l'organisme par lequel il est invité, par exemple pour participer à un Congrès scientifique, de lui adresser une invitation, accompagnée de la justification du logement et de la prise en charge financière ; l'acheminement de cette pièce peut mettre jusqu'à une semaine pour lui parvenir. Il devra ensuite solliciter un visa au seul consulat français de Roumanie, situé à Bucarest, ce qui peut occuper 3 journées de son temps pour peu qu'il habite dans le Nord du pays (un jour pour le voyage à Bucarest, un jour dans la capitale et un jour pour le retour chez lui). Puis il lui faudra retourner au Consulat dix à quinze jours plus tard, pour aller

*chercher son visa, soit disposer de 3 jours encore. Au total, la satisfaction des conditions d'entrée en France implique que les démarches aient été entamées pour le moins 3 semaines avant la date du voyage. Il y a là un très grave obstacle aux mouvements spontanés ou urgents, par exemple en cas de décès d'un membre de la famille.]**

On constate également que les étrangers qui se présentent aux frontières et dont la situation n'est pas parfaitement claire, pour lesquels on a un doute sur l'authenticité des visas ou des documents produits, voire sur la réalité du motif du séjour, sont systématiquement retenus dans des centres ou dans des camps. Ils ne bénéficient que de garanties juridiques limitées, parfois même sans qu'aucune législation ou réglementation soit applicable, et dans des conditions d'hygiène et de salubrité extrêmement précaires : promiscuité, absence de contrôle médical, interdiction de quitter le centre ou le camp etc. Les communications avec l'extérieur sont parfois quasiment impossibles : les intéressés, d'une part, ne sont pas mis en mesure de s'adresser à la personne qu'ils viennent visiter, d'autre part ne connaissent pas les organisations non-gouvernementales susceptibles de leur venir en aide ou encore n'ont pas communication de la liste des avocats du barreau du ressort. Les intéressés ne sont fréquemment pas présentés à un juge, ni placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Cette situation, dépendant des seules autorités de police ou d'immigration, est la source de mesures de refoulements arbitraires contre lesquelles aucun recours effectif ne peut être exercé, en violation de la Convention européenne des droits de l'homme que les Etats agissant ainsi ont pourtant tous ratifiée.

2. Plus préoccupantes encore sont les mesures récemment adoptées à l'égard des demandeurs d'asile et destinées à limiter leur nombre, lequel a eu tendance, il est vrai, à augmenter dans d'importantes proportions à la fin des années quatre-vingt.

Les étrangers venant au titre de l'asile sont de plus en plus souvent "filtrés" aux frontières, seuls étant autorisés à pénétrer

* Paragraphe non prononcé par manque de temps, les interventions étant limitées à 10 minutes.

sur le territoire ceux dont la demande ne semble pas “manifestement infondée” ou qui n’ont pas eu la possibilité de demander l’asile à un autre pays. Par ce dernier moyen, les Etats européens s’efforcent de retenir les demandeurs d’asile aussi près que possible de leur pays d’origine en leur opposant qu’ils n’arrivent pas directement du pays qu’ils ont fui et qu’ils auraient pu trouver un pays tiers d’accueil. Il en résulte que la charge des demandeurs d’asile pèse de plus en plus sur les pays des continents africain et asiatique, donc sur les pays pauvres, où se trouvent à l’heure actuelle près des trois-quarts des réfugiés du monde entier, alors que les pays nantis en accueillent de moins en moins : ainsi en France, le nombre a chuté de 60 000 en 1990 à moins de 35 000 en 1992, en Allemagne, les demandes d’asile ont diminué de moitié dans les deux mois qui ont suivi l’adoption de la nouvelle loi sur l’asile en mai 1993. Ce système a même été étendu entre pays européens, par la convention de Dublin et celle de Schengen de 1990, lesquelles fixent les critères de *détermination de l’Etat responsable de l’examen d’une demande d’asile* : le principe est que le pays qui examinera la demande, et laissera donc entrer le demandeur sur son territoire, est le pays même qui a délivré un visa à l’intéressé ou, à défaut de visa - hypothèse la plus fréquente - le pays sur le territoire duquel il a pénétré en premier. Ainsi, dans un cas comme dans l’autre, le demandeur d’asile n’a plus le choix de son pays d’accueil, ce qui constitue une limitation excessive à la liberté de mouvement et d’établissement, compte tenu des motifs pour lesquels les demandeurs d’asile quittent leur pays d’origine.

Quant à la théorie de la “demande manifestement infondée”, elle consiste à examiner rapidement, à la frontière, les motifs de la demande d’asile, sans garantie de procédure, ni assistance juridique ou judiciaire, et à refouler tout candidat qui ne paraît pas avoir des chances sérieuses de se voir reconnu réfugié au sens de la convention de Genève de 1951. Il s’agit d’une double déviation du droit d’asile : non seulement le demandeur d’asile n’est pas mis en mesure de présenter sa demande dans des conditions qui lui permettent d’en démontrer le bien-fondé, étant sous la pression des autorités de police ou d’immigration et devant s’exprimer avant même d’avoir pénétré sur le territoire, mais en

outre, la demande d'asile ne sera admise que si l'intéressé semble, au premier abord, répondre à la définition du réfugié donnée par la convention de Genève ; ceci implique que la demande reposant sur un motif non visé par celle-ci, est presque automatiquement vouée à l'échec, alors même que celui qui la présente a besoin d'une protection, par exemple, en cas de graves troubles intérieurs dans son pays, hypothèse que les jurisprudences des pays européens ne considèrent généralement pas comme relevant de la Convention européenne.

Par ailleurs, la plupart des pays européens ont institué un régime de *responsabilité des transporteurs*, que la convention de Schengen les oblige à mettre en œuvre s'ils ne l'ont déjà fait, qui risque d'empêcher les demandeurs d'asile de quitter leur pays et, donc, d'échapper aux persécutions dont ils sont victimes. Il est désormais de règle que toute entreprise de transport aérien, maritime ou terrestre, qui achemine vers un pays européen un voyageur non muni des documents exigés, s'expose à une amende dont le montant est variable et qui est généralement infligé par l'administration et non par un tribunal. Or, la plupart des demandeurs d'asile sont en situation irrégulière puisqu'ils n'ont généralement pas la possibilité de s'adresser, avant leur départ, aux autorités publiques de leur pays pour se faire délivrer un passeport, ni, par conséquent, d'obtenir un visa d'un pays européen. Aussi les compagnies de transport, surtout aérien, ont-elles tendance à refuser d'embarquer des demandeurs d'asile, puisqu'il risque de leur en coûter une amende. Le droit d'asile est alors atteint à sa source même par l'impossibilité dans laquelle ceux qui voudraient l'exercer, se trouvent de quitter leur pays ; ceci constitue une violation du principe énoncé par la Déclaration universelle des droits de l'homme laquelle consacre le droit de toute personne *de quitter tout pays y compris le sien*.

3. Les Etats parties à la convention de Schengen ont en outre décidé de créer un système d'échange d'informations, appelé *Système d'information Schengen* ou *SIS* qui doit recueillir, entre autres, tous les renseignements sur les étrangers indésirables, c'est-à-dire ceux qui sont regardés comme constituant une menace pour l'ordre public ou qui ont été l'objet d'une mesure de

refus d'entrée, (*non-admission*), sur le territoire de l'un d'eux. Toute décision de non-admission prise par les autorités d'un des Etats parties, est opposable à tous les autres, si bien qu'un étranger inscrit dans les fichiers du *SIS* n'a plus, en principe, aucune possibilité d'être admis sur le territoire de l'un quelconque de ces Etats. Et la non-admission pouvant être prononcée, par exemple, simplement parce que l'étranger n'est pas muni de tous les documents exigés, un motif aussi anodin entraîne la conséquence totalement disproportionnée de l'interdiction de se rendre dans aucun des pays concernés tant que l'inscription au *SIS* perdure. Sur ce point encore, la liberté de mouvement paraît faire l'objet d'entraves non justifiées par le but, même légitime, poursuivi par les Etats.

Le *SIS* paraît d'autant plus dangereux pour la liberté individuelle et la protection de la vie privée, garanties par la Convention européenne des droits de l'homme, que les pays utilisateurs ne sont pas tous dotés d'une législation sur la protection des données informatisées et que des informations à caractère strictement personnel et confidentiel sont susceptibles d'être communiquées à des organismes publics et privés qui en feront un usage dont rien ne permet d'être assuré qu'il sera effectivement et efficacement contrôlé.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Experts,

Pour conclure le CETIM souhaite citer les propositions présentées en janvier 1993 par une coalition, au niveau européen, de groupes antiracistes et pour les droits et la défense des réfugiés :

1. Que tous les pays européens adoptent le droit constitutionnel à l'asile incorporé dans l'ancien article 16 de la Constitution allemande.

2. a) Que tous les pays européens exemptent les réfugiés du besoin d'obtention de visas avant de voyager.

b) Que toutes les sanctions contre les compagnies aériennes soit éliminées.

3. Que des critères clairs et communs soient mis en place pour l'octroi de l'asile dans tous les pays européens.

4. Que ces critères soient basés sur la meilleure pratique déjà en place, en reconnaissant l'octroi d'asile aux victimes de

guerres civiles ou de troubles civils, ainsi qu'aux victimes de persécution.

5. Qu'aucun pays européen ne détienne de requérants d'asile dans des prisons, des camps ou des centres de détention, sauf pour infraction à la loi pénale.

6. Que soit pratiquée une procédure complète et juste pour déterminer le droit à l'asile, y compris le droit de recours et le droit à une représentation légale.

7. Que l'octroi d'asile comprenne les droits d'établissement et de travail dans le pays d'accueil,

et

8. Que tous les gouvernements centraux européens allouent aux administrations locales des fonds afin de subventionner le logement, les soins médicaux et des cours de langues pour réfugiés.

De façon plus générale, le CETIM appelle au respect de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui consacre le droit de toute personne et le respect - à l'égard des réfugiés et des candidats à l'asile - des garanties offertes par la Convention européenne des droits de l'homme en matière de liberté individuelle et de protection de la vie privée.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Experts, je vous remercie de votre attention.

Copie de l'intervention demandée par :

2 experts : M. Miguel Alfonso Martinez (Cuba) et M. El Adji Guissé (Sénégal).

6 gouvernements : Côte d'Ivoire (deux fois), Allemagne, Tunisie, Portugal, France, Algérie.

1 organisation intergouvernementale : HCR.

21 organisations non-gouvernementales, dont plusieurs copies pour certaines d'entre elles.

Total : 38 copies distribuées.

Intervention du CETIM lors de la quarante-neuvième session de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU, Genève, février-mars 1993

Point 13 : Mesures destinées à améliorer la situation et à faire respecter les droits de l'homme et la dignité de tous les travailleurs migrants

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

L'extension des droits civiques à tous les ressortissants d'un pays a été une longue conquête démocratique, encore inachevée en bien des endroits : passage du vote censitaire, lié à la fortune des citoyens, au droit de vote "universel", conquête du droit de vote et d'éligibilité par et pour les femmes, abolition des discriminations selon des critères de races ou de religions, abaissement de l'âge civique, etc.

Toutes ces formidables conquêtes, pour lesquelles tant de militantes et de militants se sont épuisés, tant d'intellectuels se sont engagés, tant de sang a été versé, sont demeurées jusqu'ici dans une logique, celle de la NATIONALITE : seuls les détenteurs et détentrices de la nationalité d'un pays sont considérés comme ses citoyens. Le concept moderne de citoyenneté, ce fondement de la démocratie, s'est construit parallèlement à l'affir-

mation des Etats-nations, avec tous les dérapages nationalistes et chauvins auxquels ils ont parfois, et même souvent, été associés. L'autre, le non-citoyen, la non-citoyenne, est confondu avec l'étranger, l'étrangère.

Le monde est cependant en plein bouleversement. La mobilité des gens s'est accentuée et dans certains pays, ces "non-citoyens" sont une portion importante de la population : ils vivent dans un pays, ils y travaillent, y paient les impôts, y élèvent leurs enfants, mais ils n'ont pas leur mot à dire sur la marche de la cité.

Le monde est en plein bouleversement, la production ne connaît plus de frontières, les marchandises et les capitaux circulent d'un point à un autre du globe, la mondialisation de l'économie est achevée, les décisions se prennent à une échelle toujours plus vaste par une poignée toujours plus réduite de gens, le pouvoir réel des Etats semble se restreindre de plus en plus. Des régions sont délaissées, la concurrence internationale bouleverse tout, les crises se propagent à l'échelle de la planète comme une tache d'huile, à une vitesse fulgurante, et beaucoup de gens, dans quelque pays que ce soit, craignent pour leur avenir.

Le nationalisme, le chauvinisme exacerbé, refont surface. Un peu partout, des propagandistes d'extrême-droite tentent de s'emparer du désarroi d'une partie de la population pour faire vibrer la fibre nationaliste, propager la haine, la xénophobie, l'ostracisme et le racisme, le repli sur soi.

En réponse à ces crispations racistes, "ethniques", face à ces poussées fascisantes dont l'Europe de l'Est comme de l'Ouest sont notamment le théâtre, l'idée de *nouvelle citoyenneté* s'impose comme la réponse des démocrates aux défis de notre époque. Une citoyenneté non plus fondée exclusivement sur la nationalité, mais sur la *résidence*, une citoyenneté où l'autre, le non-citoyen n'est pas le ressortissant d'une autre nation, mais où tous les êtres humains sont d'abord considérés comme les citoyens d'une même planète, d'un seul monde.

Car la plupart des problèmes aujourd'hui sont devenus planétaires, et, dans un même temps, chacun et chacune ne peut participer à la recherche de solutions que là où il vit.

La *nouvelle citoyenneté* postule pour toutes et pour tous le

droit de vote et d'éligibilité là où ils/elles résident, après un délai à définir. Elle ne postule pas l'assimilation, la naturalisation des citoyens étrangers qui résident dans un pays, elle ne leur demande pas de rejeter leur nationalité, leur culture d'origine, mais fait de cette diversité une richesse. Au lieu de réfléchir en terme d'exclusion, elle réfléchit en terme de solidarité, au lieu d'affirmer la primauté des intérêts de la nation, elle proclame l'égalité et la fraternité nécessaires entre les peuples. Au lieu de préconiser la passivité et l'abdication civiques, elle appelle à une prise en charge active des problèmes de la communauté par toutes et tous. Elle étend les droits, mais aussi les responsabilités de chacun et chacune, elle fait de toutes et tous des citoyens responsables.

Propager l'idée de *nouvelle citoyenneté*, basée sur la résidence et sans exclusive, lutter pour la réalisation de ce nouveau droit civique, c'est faire oeuvre puissante contre la haine raciale et le chauvinisme national porteur de violences.

Dans la revue *Equinoxe*¹, Laurent Moutinot appelle à

« *rechercher au cœur des droits de l'homme les principes qui doivent nous guider dans le débat et les méthodes de raisonnement qui doivent nous permettre de les résoudre* ».

Permettez-nous, Monsieur le Président, pour terminer cette intervention de citer cet éminent penseur :

« *L'EGALITE entre les hommes* (qui fait partie de la substance même de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, *note du CETIM*) *pose une règle de principe qui pourra nous guider dans le débat. Des situations identiques ou assimilables doivent être traitées de même manière, sans oublier que des situations différentes doivent être traitées différemment, car il n'y a pas de pire inégalité que de traiter de manière égale des situations dissemblables ! Le principe de SOLIDARITE doit également intervenir dans le débat (...)* ».

Cette idée de solidarité clôt d'ailleurs la Déclaration de 1948, qui dit à son article 29 : « *l'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible* ».

« *Définir le droit de vote en fonction de l'intégration sociale, de la participation du travailleur à la vie économique et de la*

contribution de chacun à l'impôt est un acte de solidarité, fondé sur l'idée d'égalité. Solidarité, parce que la comparaison de la situation des nationaux et des étrangers - non compris les touristes, immigrés récents et autres gens de passage - montre clairement que chacun se débat dans les mêmes problèmes, participe aux mêmes finances publiques et vit sur le même territoire. Egalité, parce que le caractère semblable et solidaire des situations des nationaux et des étrangers commande de les traiter de manière identique, comme elle justifie de traiter différemment l'étranger établi de l'hôte de passage.

« Le débat du suffrage universel, ainsi posé, est immanent en ce sens qu'il définit les sujets et les objets du droit de vote par comparaisons, par analogies, par intérêts, par responsabilités. On peut ainsi justifier le droit de vote aux étrangers parce qu'ils paient leurs impôts, etc... On peut aussi fixer des limites par comparaisons entre des degrés d'intégration divers. Le débat immanent est toujours utilitaire. (...)

« La nationalité décrite, en 1789 déjà et en 1948 encore, comme l'appartenance à une communauté, avec les droits que ce système confère aux individus et à la collectivité, reste certainement un bon critère de limitation du droit de vote. Si l'on vient aujourd'hui à critiquer ce critère de limitation du droit de vote et que l'on songe à le rejeter, ce n'est pas tant que le lien entre l'individu et la société soit nié - c'est plutôt le contraire qui est affirmé - mais que la définition actuelle de la nationalité est vidée de son sens, notamment par le phénomène des migrations. (...)

« L'acquisition de la nationalité dépend d'un rattachement objectif préexistant, que celui-ci soit fondé sur la filiation (système du ius sanguinis) ou sur le lieu de naissance (système du ius terris). Dans ces systèmes, la naturalisation demeure l'exception.

« Il faut aujourd'hui repenser la nationalité pour privilégier des systèmes d'adhésion des individus à la communauté à laquelle ils appartiennent ».

« Parallèlement, il faut admettre que les attaches de chaque individu puissent être multiples et que l'on puisse être italien de naissance, suisse de résidence et français par mariage. La multi-nationalité, impliquant une appartenance multiple, est certaine-

ment une réponse adéquate aux migrations de notre temps. Cela implique que la définition même de la nationalité privilégie l'élément positif qui est le rattachement à une communauté au lieu de privilégier l'élément négatif de la distinction avec l'autre.

« On doit aussi réfléchir, à la perspective d'un dépassement de la nationalité, à la transnationalité, intégrant une juxtaposition d'appartenances. Nous savons bien, en Suisse, être genevois avant d'être suisse ou d'Anniviers avant d'être valaisan. Il faudra certainement parvenir très rapidement en Europe (ou ailleurs, note du CETIM) à ce système de nationalités superposées, réseau d'appartenances locale, régionale, puis internationale et s'ouvrir même sur d'autres continents». (Fin de citation).

Permettez, Monsieur le Président, ces trois précisions pour terminer :

1) Nous avons, pour simplifier, parlé de droit de vote. Il va de soi, comme nous l'avons déjà indiqué au début de cette intervention, que nous visons par là l'entièreté des droits civiques : droit de vote et droit d'éligibilité. Ces deux droits sont pour nous totalement indissociables ; il ne saurait y avoir de demi-citoyens (comme c'est encore le cas en beaucoup d'endroits en Suisse, par exemple pour les fonctionnaires d'Etat qui n'ont pas le droit d'être élus).

2) Cette extension, ou plutôt cette refonte des droits civiques, à tous les résidents d'un territoire donné, ne peut s'accomoder d'aucune restriction selon l'origine, continentale ou autres, de ces nouveaux citoyens. Tout autre système, limitant l'acquisition de cette nouvelle citoyenneté par exemple aux ressortissants européens, ou de la CEE, même s'il marque en un sens un "progrès", ne quitte pas la logique ancienne et encourt même le danger de conforter une approche raciste, sur des bases simplement élargies.

3) Les délais fixés à l'obtention des droits civiques par un nouveau résident, ne doivent pas être pensés pour renforcer la situation de précarité et de sur-exploitation dont sont victimes souvent les nouveaux arrivants, légaux ou clandestins, mais pour faciliter leur intégration.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,
nous espérons avoir ainsi alimenté la réflexion quant à des
mesures propres à améliorer la situation et à faire respecter les
droits de l'homme et la dignité de tous les travailleurs migrants
et vous remercions de votre attention.

Intervention prononcée le 9 mars lors d'une séance de nuit à 20 h 30.
Copie de l'intervention demandée par :

5 Etats : Angola, Algérie, France, Cuba, Mexique
12 organisations non-gouvernementales
Total : 19 copies distribuées.

Notes

¹ N° 4, automne 1990, pp. 63-70.

Propositions pour une politique antiraciste en Suisse et en Europe

Ces propositions ont été présentées à Londres en janvier 1993 par une coalition européenne de groupes antiracistes et pour les droits et la défense des réfugié-e-s.

Protection des réfugiés

1. Que tous les pays européens adoptent le droit constitutionnel à l'asile incorporé dans l'ancien article 16 de la Constitution allemande.

2. a) Que tous les pays européens exemptent les réfugiés du besoin d'obtention de visas avant de voyager.

b) Que toutes les sanctions contre les compagnies aériennes soient éliminées.

3. Que des critères clairs et communs soient mis en place pour l'octroi de l'asile dans tous les pays européens.

4. Que ces critères soient basés sur la meilleure pratique déjà en place, en reconnaissant le droit à l'asile aux victimes de guerres civiles ou de troubles civils, ainsi qu'aux victimes de persécution.

5. Qu'aucun pays européen ne détienne de requérants d'asile dans des prisons, des camps ou des centres de détention, sauf pour infraction à la loi pénale.

6. Que soit pratiquée une procédure complète et juste pour déterminer le droit à l'asile, y compris le droit de recours et le droit à une représentation légale.

7. Que l'octroi du droit d'asile comprenne les droits d'établissement et de travail dans le pays d'accueil, et

8. Que tous les gouvernements centraux européens allouent aux administrations locales des fonds afin de subventionner le logement, les soins médicaux et des cours de langues pour réfugié-e-s.

Général

9. Que le droit à la citoyenneté dans le pays de naissance (*jus soli*) soit reconnu par tous les pays européens.

10. Que tous les pays européens reconnaissent le droit de faire une demande de naturalisation après cinq ans d'établissement dans un pays.

11. Que tous les gouvernements européens fassent en sorte d'assurer que tous ceux et celles qui vivent sur leurs territoires respectifs soient égaux devant la loi, et cela dans tous les domaines: liberté d'association et d'assemblée, emploi, logement, éducation, rapports avec la police, etc.

12. Que tous les pays européens reconnaissent le caractère illégal du racisme - et dans ce but, qu'ils adoptent des lois vigoureuses et efficaces punissant les actes racistes, la discrimination raciale et l'incitation à la haine raciale.

13. Que tout acte de discrimination raciale commis par n'importe quel fonctionnaire public soit considéré comme une offense - et que le renvoi du fonctionnaire soit envisagé.

14. Que le seul critère d'éligibilité pour bénéficier des services sociaux incluant le logement, la santé, la sécurité sociale et l'éducation soit le besoin et non pas le statut d'immigration tel qu'il est défini dans les permis internes.

15. Que tous les gouvernements européens adoptent des mesures immédiates pour régulariser le statut des immigrants et pour que soit reconnu pour tous ceux et toutes celles qui travaillent dans leur pays le droit d'y résider.

Tiré de *Solidarités Infos*, N° 9, 2 juin 1993, Genève, traduit de *Race & Class*, vol. 34, N° 3, 1993, Londres.

Pétition européenne pour que l'asile reste un droit

Après les Albanais rejetés d'Italie, les Haïtiens des Etats-Unis et de France, les ex-Yougoslaves ne peuvent, pour la plupart, trouver refuge en Europe occidentale. Nulle part en Occident, les victimes de la violence dans le monde ne bénéficient plus du droit d'asile. C'est ce constat qui a poussé les participants aux auditions publiques de « Droit d'asile : appel à témoins », organisées du 11 au 13 juin 1992 à Paris, à prendre l'initiative de la pétition européenne ci-dessous.

JE DEMANDE

1. Que les Etats occidentaux, en particulier européens, renoncent à toute mesure empêchant les demandeurs d'asile de fuir leur pays. La « privatisation » du droit d'asile, provoquée par la pénalisation des transporteurs (compagnies aériennes et maritimes) doit être immédiatement abandonnée.

2. Qu'aux frontières des pays d'accueil, tout candidat au statut de réfugié soit admis sur le territoire et ait accès à une procédure approfondie de sa demande d'asile. Ce droit implique que soient supprimées les lois et les pratiques autorisant les refoulements dans

les *zones internationales* aux frontières terrestres, portuaires et aéroportuaires.

3. Que les instances chargées de l'instruction de ces demandes soient dotées d'un statut garantissant leur indépendance totale, avec le concours actif de toutes les associations compétentes, les Etats ne pouvant plus garantir, à eux seuls, un droit qu'ils violent chaque année davantage.

4. Que les procédures d'examen des demandes d'asile comprennent obligatoirement un entretien contradictoire de chaque demandeur d'asile, avec le concours d'experts, d'interprètes, de défenseurs de son choix, indispensables à un jugement équitable.

5. Que tout demandeur d'asile bénéficie d'une présomption de bonne foi, à charge pour l'autorité compétente de démontrer que ses allégations sont infondées.

6. Que le droit au travail, à la protection sociale (dont l'accès aux soins) et à l'assistance judiciaire gratuite soit garanti en application de la Convention de Genève.

7. Que les dizaines de milliers de déboutés (requérants rejetés), victimes d'une procédure expéditive de leur demande, au cours des dernières années, bénéficient d'un réexamen de leur requête dans les conditions équitables décrites ci-dessus. Si tel n'était pas le cas, une mesure générale et exceptionnelle leur permettant de sortir de la clandestinité s'imposerait.

8. Que les déboutés actuels et futurs ne soient plus reconduits contre leur gré dans leur pays d'origine, mais qu'ils puissent choisir un pays d'accueil dans lequel leur sécurité et leur liberté soient garanties.

Cette pétition servira à engager des démarches auprès des autorités européennes et des gouvernements des divers pays de la Communauté européenne.

Texte à signer et à faire signer. Retourner ensuite au GISTI, 30, rue des Petites Ecuries, F-75010 Paris.

ANNEXES

La Suisse et l'Europe

Journée de formation publique : samedi 31 octobre 1992

La libre circulation des personnes et les droits fondamentaux dans le "laboratoire Schengen"

*Sous le haut patronnage de Madame Yvette Jaggi,
Syndique de la ville de Lausanne*

Organisation	Coordination Asile Suisse, Mouvement pour une Suisse Ouverte, Démocratique et Solidaire et SOS-Asile Vaud.
Lieu	Université de Lausanne, salle 263, Bâtiment BFSH I, Dorigny.
Langue	Français et allemand (traduction simultanée).

Programme

Première partie : Informations

9.00-9.15	Mot de bienvenue au nom de la ville de Lausanne : <i>Yvette Jaggi</i> , Syndique, et <i>Rémi Jolivet</i> , professeur à l'Université de Lausanne.
9.15-9.45	Présentation de la journée : <i>Marie-Claire Caloz-Tschopp</i> , Coordination Asile Suisse, <i>Ueli Schwarz</i> , MODS, et <i>Léonard Okitundu</i> , SOS-Asile Vaud.
9.45-10.15	Présentation des structures et des Conventions européennes concernant la libre circulation des personnes en Europe : <i>François Julien-Lafferrière</i> , professeur à la Faculté de droit de Limoges et président de l'ANAFE, Paris.
10.15-10.45	Schengen, laboratoire d'une Europe sécuritaire ? <i>Georges-Henri Beauthier</i> , avocat, Bruxelles.
10.45-11.15	La Suisse et les accords de Schengen. Où en est-on ? <i>Jean-François Leuba</i> , président du groupe de travail <i>Contrôle des personnes à la frontière</i> , Département fédéral de justice et police, Berne.
11.15-12.00	Questions aux intervenants.
12.00-12.30	La libre circulation des personnes et les rapports Nord-Sud : <i>Henri-Philippe Cart</i> , vice-directeur de la DDA, Département fédéral des affaires étrangères, Berne.
12.30-13.00	Schengen et la Constitution nationale. L'exemple de la Suisse : <i>Andreas Auer</i> , professeur de droit à l'Université de Genève, <i>Catherine Tirefort</i> , chercheuse en droit, Département de droit constitutionnel de l'Université de Genève.
13.00-13.15	Questions aux intervenant-e-s.
13.15-14.30	Repas sur place.

- 14.30-15.00 **Libre circulation des personnes, Schengen, Dublin et droit d'asile en Suisse :** *Muriel Beck Kadima*, avocate, FEPS, Berne.
- 15.00-15.30 **Les nouvelles frontières (*limes*), vues de l'autre côté :** *Abdelmalek Sayad*, sociologue algérien, spécialiste de l'immigration, Paris (sous réserve).
- 15.30-15.45 Questions aux intervenant-e-s.

Deuxième partie : Discussion

Animation : Michel Zendali, *Le Nouveau Quotidien*

Evaluation des travaux du "laboratoire Schengen"

- 1. Aspects positifs et négatifs des accords de Schengen**
- 2. Que faire en Suisse et en Europe ?**
- 3. Qui doit engager sa responsabilité en Suisse ?**

15.45-17.00 **Des réflexions et des points de vue**

Nicolas Busch, plateforme *Forteresse Europe*, CEDRI, Bâle.

Daniel Corbaz, pasteur, Lausanne (sous réserve).

Angelina Fankhauser, conseillère nationale.

George Höfflin, Coordination Asile Suisse.

Beat Leuthardt, journaliste, Berne.

Vasco Pedrina, vice-président de l'Union syndicale suisse, président du SIB, Zurich.

Claudia Roth, Parlement européen, Bonn.

René Schwok, Union européenne de Suisse, Genève.

Un écrivain du *groupe d'Olten*.

17.00-18.30 Discussion générale et conclusions.

Textes de base et éléments bibliographiques sur les mesures européennes en matière d'asile et d'immigration

Textes de base et résolutions

Ad hoc Working Group on Immigration (1989) : "Declaration by the Ministers concerned with Immigration", Paris, December 15.

Ad hoc Working Group on Immigration : Draft text of the "Convention on the Determination of the State Responsible for Examining an Asylum Application presented in one of the Member States of the European Communities, in *Migrantenrecht*, N° 2, 1990, published by the Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB), Utrecht, NL, pp. 35-38, .

Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Situation au 11 juin 1990, 68 pages.

Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des communautés européennes, signée à Dublin le 14 juin 1990 par la Belgique, le Danemark, la RFA, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Hollande, le Portugal, La Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, Etats membres de la CEE.

Parlement européen (1987) : *Résolution sur le problème du droit d'asile* adoptée le 12 mars 1987, Doc. A2-227/86.

Parlement européen (1989) : *Résolution sur la signature du protocole additionnel à l'Accord de Schengen*, adoptée le 23 novembre 1989, Doc. B3-583/89.

Parlement européen (1990) : *Résolution sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur*, adoptée le 15 mars 1990, Doc. B3-291/RC1, B3-300/RC1, B3-310/RC1, B3-512/RC1.

Parlement européen (1990) : *Résolution du 14 juin 1990 sur l'Accord de Schengen et la convention sur le droit d'asile et le statut de réfugié du groupe ad hoc immigration*, Doc. B3-1208, 1209, 1227, 1232 et 1248/90.

Éléments bibliographiques

ACKERMANN A. (1990) : "Das Erstasylabkommen von Dublin", in *Asyl*, N° 4, pp. 12-19, Berne, 1990.

AMNESTY INTERNATIONAL (février 1990) : *Harmonisation de la politique d'asile en Europe : préoccupations d'Amnesty International*, Paris, 25 pages.

ASSOCIATION DES TROISIEMES ASSISES EUROPEENNES SUR LE DROIT D'ASILE ET CETIM (1991) : *1992 : Europe et droit d'asile*. Actes des troisièmes assises européennes sur le droit d'asile, Genève, éd. CETIM.

BIGO D. (1992) : *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Ed. Complexe, Bruxelles.

BOLTEN J.J. (1989) : *Das Recht auf Asylsuche in Europa*. N° spécial de la revue *Asyl* 89/2, Berne.

BRASSAC J.M. (1990) : "L'espace Schengen et la circulation des étrangers", in *Hommes et Migrations*, N° 1137, pp. 9-14, Paris.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (1990) : Table ronde sur les travailleurs migrants originaires des pays non membres de la CEE dans l'Europe du marché intérieur, 15-17 octobre 1990, Compte-rendu sommaire, Genève.

CALAME C. (1989) : "Pratiques discursives de l'asile en Suisse : assimiler pour refouler" in *Revue Suisse de Sociologie*, N° 1, pp. 75-94, Zurich.

CALOZ-TSCHOPP M.C. (1991) : "L'Europe de Schengen-TREVI-etc. ; Les Européens et les « Etrangers ». A propos d'une logique de pensée et d'action du nouveau mur", in *Revue Suisse de Sociologie*, N° 1, Zurich.

COSTA-LASCOUX J. (1989) : "L'Europe des politiques migratoires : France, Italie, Pays-Bas, RFA", in *Revue Européenne des Migrations internationales*, Vol. 5, N° 2, Paris.

CONSEIL NEERLANDAIS DES REFUGIES (1989) : "Survey of Treatment of Asylum Seekers at International Airports in Western Europe", memorandum préparé pour le colloque *Droits de l'homme sans frontières*, organisé à Strasbourg les 30.11 au 1.12.1989 par le Comité d'experts pour la protection de l'éducation et de l'information dans le domaine des droits de l'homme, Doc. DH-ED-COLL (89), 16 p.

CONSEIL OECUMENIQUE DES EGLISES (1989) : *Europe de 1992 : les Eglises solidaires des réfugiés et des demandeurs d'asile*, Genève.

CONSEIL OECUMENIQUE DES EGLISES (1991) : *Réfugiés et demandeurs d'asile. Dans la maison commune européenne*, Genève.

COSTA-LASCOUX (1989) : "Europe des politiques migratoires", in *Revue européenne des migrations internationales*, Vol. 15, N° 2.

COUNCIL OF EUROPE (1990) : *Report on refugees from countries of Central and Eastern Europe*, Rapporteur : Mr. Fuhrmann, January 22, doc. 6167.

CHURCHES COMMITTEE FOR MIGRANTS IN EUROPE (1990) : "An Insight Into Schengen, Trevi and Other European Intergovernmental Bodies", in *CCME Briefing Papers*, N° 1, Bruxelles.

CONSULTATION EUROPEENNE SUR LES REFUGIES ET LES EXILES (ECRE) (1989) : *Refugee Policy in a Unifying Europe*, rapport d'un séminaire à Zeist, NL, 5-7 avril 1989, 50 p. + annexes, Londres.

CRT-FCOM-FFSC-FJSC-SIT (1989) : "L'Europe : marché ou projet ?" in *Action et Solidarité*, N° 7, octobre, Genève.

CRUZ A. (1990) : "Schengen, Trevi et autres organismes intergouvernementaux européens : brève description", Ed. Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe, Bruxelles (en anglais et en allemand également).

GISTI (1989-90) : "L'Europe multi-communautaire", in *Plein-droit*, Paris.

GROENENDIJK Cees (1990) : "Schengen, Refugees and Human Rights", in *Fortress Europe, The Meaning of 1992*, Runnymede Trust, Londres, pp. 29-31.

HELM S. (1990) : "Une Europe sans frontières", in *Réfugiés*, septembre 1990, Genève.

HUNZIKER A. (1985) : "Incompatibilité entre la politique à l'égard des étrangers et celle à l'égard des réfugiés ? Expériences d'un fonctionnaire fédéral", in Communauté catholique suisse de travail pour les étrangers et leurs problèmes, Lucerne, pp. 11-27.

INCIYAN Erich (1990) : "La CEE veut prévenir un afflux d'émigrants des pays de l'Est", in *Le Monde*, 12-13 décembre 1990.

INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ETUDES DU DEVELOPPEMENT - INSTITUT D'ETUDES SOCIALES (1990) : Droit d'asile. Attachez vos ceintures. La mise en oeuvre du droit d'asile dans les aéroports d'Europe et au centre d'enregistrement de Cointrin. Ed. IUED, Case postale 136, 1211 Genève 3 (tél. 022 731 59 40).

JULIEN-LAFERRIERE F. (1989) : "Le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile aux points d'entrée", in *Colloque Droits de l'homme sans frontière*, organisé par le Conseil de l'Europe en décembre 1989 à Strasbourg. Doc. DH-ED-COLL (89) 9.

LIGUE SUISSE DES DROITS DE L'HOMME (1985) : *La forteresse européenne et les réfugiés*. Actes des premières assises européennes sur le droit d'asile à Lausanne, Ed. d'en bas, Lausanne.

MEIJERS et al. (1992) : *Schengen. Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police*, édition révisée, édition Stichting NJCM-Boekerij, Leiden.

MIGRATION NEWS SHEET (1991) : Monthly Information Bulletin on Policies, Practices and Law, N° 94/1991, 172, rue Joseph II, B-1040 Brussels, tel : 32(2) 2303011. Revue d'information mensuelle sur la politique, la pratique et les lois concernant les migrations en Europe.

MORAWITZ V. (1989) : "Der Bundesgrenzschutz als Grenzrichter am Frankfurter Flughafen", in *Frankfurter Flüchtlingsbeirat*, 29.11.1989, Frankfurt.

MOUSSALI M. (1988) : "Complexité et réalités de la problématique internationale des réfugiés; leurs effets sur l'asile en Europe et en Suisse". Texte de l'exposé fait au Forum sur l'asile organisé par Caritas le 14.9.1988.

- MOUSSALI M. (1990) : "Les situations de réfugiés dans le monde. Caractéristiques et perspectives", in *Le Courrier*, N° 121, Bruxelles.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (1989) : Réunion informelle de consultation sur les travailleurs migrants venant des pays tiers dans l'Europe du marché intérieur après 1992, Genève.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (1990) : Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W. R. Böhning et J. Werquin, Genève.
- PARLEMENT EUROPEEN (1987) : Rapport sur le droit d'asile, rédigé par O. Vetter au nom de la Commission juridique et des droits des citoyens, le 23.2.1987, Docs. A2-227/86/A et A2-227/86/B.
- RIGAUX F. (1988) : *Droit d'asile*, Actes des deuxièmes assises européennes sur le droit d'asile à Bruxelles, Ed. Story-Sciencia, Bruxelles.
- SOULIER G. (1988) : "Droit d'asile et grand marché", in *Le Monde diplomatique*, juillet 1988, Paris.
- TAVIANI H. (1990) : "Quoi de neuf en "terre d'asile" ? Après la signature, les 15 et 19 juin des accords de Schengen, la liberté pour les seuls privilégiés du bien-être ?" in *Témoignage chrétien* du 7.7.90, Paris.
- TREAN C. (1988) : "L'Europe à fleurets mouchetés. Le sommet des 12 à Rhodes" in *Le Monde*, 3.12.1988.
- UNION SYNDICALE SUISSE (1990) : Mouvement ouvrier et travailleurs étrangers, revue syndicale suisse, N° 4, Berne.
- VETTER H. (1987) : "Le rôle de la C.E.E. face au problème des réfugiés dans le monde", documentation *Vivre Ensemble*, pp. 7-10, Genève, mars 1990.

TABLE DES MATIÈRES

EUROPE : MONTREZ PATTE BLANCHE LES NOUVELLES FRONTIÈRES DU LABORATOIRE SCHENGEN

Préface : une vue de l'extérieur, mais combien valable, <i>Lode van Outrive</i> , Parlement européen.....	p. 5
Introduction : <i>Coordination Asile Suisse, MODS, SOS-Asile Vaud</i>	p. 21

PREMIÈRE PARTIE SCHENGEN, UN LABORATOIRE D'ESSAI

CHAPITRE I

Photographie du laboratoire Schengen en Europe

1. Description juridique et actualisée des structures, du cadre institutionnel et juridique général du laboratoire Schengen :

- Les structures et les conventions européennes concernant la libre circulation des personnes en Europe, <i>F. Julien-Lafferrière</i>	p. 32
- La convention de Schengen: de l'Etat de droit à l'Etat sécuritaire ?, <i>N. Busch</i>	p. 41
- Schengen, laboratoire d'une Europe sécuritaire ?, <i>G.-H. Beauthier</i>	p. 51
- De la suppression des visas pour séjours de courte durée, <i>G.-H. Beauthier</i>	p. 72

2. Le nouveau mur

- Le nouveau mur vu de l'Allemagne unifiée (Digitalisation, caméras aux frontières, etc.), <i>B. Leuthardt</i>	p. 80
- Les enjeux pour le Sud de l'Europe : Italie, Espagne, Grèce, <i>L. Ardesi</i>	p. 87

3. Schengen et les droits fondamentaux

- Le SIS et les libertés fondamentales : les nouveaux ennemis, *B. Leuthardt*.p. 98
- Derrière les limes, une réalité, des causes, *F. Rigaux*.p. 113

CHAPITRE II

La Suisse protagoniste active du laboratoire Schengen : nouvelles contradictions, nouveaux défis

1. Les frontières des origines à aujourd'hui

- Esprit des limes: origines dans l'histoire suisse, *G. et S. Arlettaz*.p. 123
- La convention de Schengen et l'ordre constitutionnel suisse, *C. Tirefort*.p. 141
- La situation par rapport au droit d'asile, *M. Beck Kadima*.p. 148

2. De la sécurité intérieure

- Sauvegarde de la "sécurité intérieure" de la Suisse, *J.-F. Leuba*,
Commission d'experts, Contrôle des personnes à la frontière (CECF).p. 163
- Commentaire sur le rapport CECF, *C. Tafelmacher, L. Okitundu*.p. 185
- A propos de sécurité intérieure: le rêve d'une démocratie sécuritaire
et la manipulation de l'angoisse, *M.-C. Caloz-Tschopp*.p. 193

CHAPITRE III

Enjeux d'une politique de migration européenne

1. Enjeux pour l'Europe

- Nouveaux enjeux des politiques migratoires européennes, *Dr R. Miles*.p. 218
- Enjeux pour l'Europe de l'Est, *Dr M. King*.p. 234
- Expulsion et asile, la situation des Albanais au Kosovo,
Platform Fortress Europe.p. 234

2. Enjeux pour les exclus

- La libre circulation des personnes et les rapports Nord-Sud, *H.-P. Cart*.p. 262
- La Communauté réduite aux aguets, *H. Aïr-Ahmed*.p. 269
- Refuge, migrations, asile, *A. Sayad*.p. 276

DEUXIÈME PARTIE

SCHENGEN, UNE POLITIQUE D'EXCLUSION

CHAPITRE I

Un nouveau racisme en Europe

- Race : le mot et la notion, *C. Guillaumin*p. 300
- La politique des 3 cercles : un enjeu de civilisation, *M.-C. Caloz-Tschopp*p. 316
- L'accord de Schengen et les 3 cercles : une perspective syndicale,
K. Aeschbachp. 352
- Couples mixtes : les frontières de l'amour, *P. Beday-Hauser, C. Grünberg*p. 361

CHAPITRE II

Des frontières du laboratoire Schengen au refus de la société multiculturelle

- Un point de vue sociologique, Lecture critique du rapport Nowotny, *S. Castles*. p. 370
- Construction européenne, assimilationnisme et citoyenneté, *C. Bolzman*p. 385
- Migration, ethnicité et paradoxes du multiculturalisme dans les sociétés
industrialisées, *Dr H.-R. Wicker*p. 395
- Coûts et avantages du multiculturalisme, un point de vue canadien,
J.W. Berryp. 415
- La patrie au supermarché ? Un essai historique sur le nationalisme,
le racisme et le multiculturalisme, *S. Mächler*p. 434

CHAPITRE III

Défendre les droits fondamentaux

- Intervention du CETIM à la quarante-cinquième session de la Sous-Commission
des droits de l'homme de l'ONU : discrimination racialep. 450
- Intervention du CETIM à la quarante-cinquième session
de la Sous-Commission des droits de l'homme : liberté de mouvementp. 454
- Intervention du CETIM lors de la quarante-neuvième session
de la Commission des droits de l'homme : travailleurs migrantsp. 461
- Coalition européenne de groupes anti-racistes : propositionsp. 467
- Pétition européennep. 469

Annexes

- Programme de la journée libre circulation des personnesp. 472
- Bibliographie généralep. 475

EXTRAITS DU CATALOGUE DU CETIM

Série PUBLICETIM

FRS

6	Multinationales et droits de l'homme : exemple BBC-Brésil (1978)	5.-
7	Le dialogue inégal / Samir AMIN, Julius NYERERE, Daniel PERREN (1979)	7.50
8	Iran : Islam et luttes d'émancipation nationale / Chahrokh VAZIRI (1980)	9.50
9	L'aide alimentaire : un marché de dupes / Jonathan FRYER (1982)	7.50
10	Journal de la résistance - Cronologia de una resistencia / Artemio CAMARGO CRESPO (1982)	9.-
11	Afrique du Sud : du discours à la réalité (1984)	10.-
12	Chômage ici, chômage là-bas : contribuer au changement (1985)	13.-
13	Quelle paix ? Un débat essentiel au sein des Eglises / Friedhelm SOLMS & Marc REUVER (1986)	15.-
14	L'asile dans notre quotidien : discours populaire sur les réfugiés / Gérard de RHAM, Christiane GRANDMOUSIN, Marie BERNASCONI (1986)	14.-
15	Femmes : une décennie pour s'entendre (1986)	8.-
16/17	Etats-Unis contra Nicaragua / Pierre HARRISSON avec la collab. de Jean-Pierre Lagnaux et Caroline Mehrmann (1988)	25.-
18/19	La sève de la colère : forêts en péril, du constat aux résistances / Contributions de Susanna Hecht, Philip Hurst, Jose Lutzenberger, Vandana Shiva; dossier CETIM (1990)	25.-

Hors série :

*	Regards blancs sur visages noirs / Gilbert RIST & Christian LALIVE ill. par Plantu (1978)	12.-
*	Silence d'argent : la Suisse carrefour financier / Urs HAYMOZ (1979)	12.-
*	La dette ou la vie : manuel de campagne / CRID avec la collab. de l'AITEC (1988)	12.-
*	Nos déchets toxiques : l'Afrique a faim, "v'là nos poubelles!" / dossier du BRRI (1989)	15.-
*	Giftmüll : Afrika hungert, "da habt ihr unsern Dreck!" / ein BRRI Dossier (1989)	15.-
*	1992, Europe et droit d'asile : Actes des 3 ^{èmes} Assises Européennes sur le Droit d'Asile. Textes réunis par le CETIM et l'Association pour les 3 ^{èmes} Assises (1991) <i>épuisé</i>	20.-
*	20 ans de résistance et de lutte contre l'impunité au Chili : 1973-1993 / Jac FORTON (1993)	28.-

En co-édition :

*	Des femmes immigrées parlent (L'Harmattan/Cetim, 1977)	8.-
*	Nous, là-bas : rapports humains et comportements tribaux de Suisses dans l'Est africain / Isolde SCHAAD (En Bas/Cetim, 1988)	24.80
*	La biotechnologie & l'agriculture du tiers-monde : espoir ou illusion / Henk HOBDELINK (Equilibrés/Cetim, 1988)	12.-
*	Des enfants tueurs à gages : les bandes d'adolescents de Medellin / Alonso SALAZAR J. (Ramsay/CETIM, 1992)	25.-
*	Tourisme, prostitution, SIDA / Mechtild MAURER (L'Harmattan/CETIM, 1992)	24.50

Dans la collection CETIM-Editions Favre :

* Les médicaments et le tiers-monde / Andràs NOVEMBER (1981)	28.70
* Le vieil homme et la forêt : Jari une enclave en Amazonie / Lorette COEN (1981)	22.-
* Quel avenir pour le Sahel? / Pierre-Claver DAMIDA & Paul SCHRUMPF (1982)	28.70
* L'exportation du Swiss made : transfert de l'appareil de production industrielle dans le tiers-monde / Hilmar STETTER (1982)	19.70
* L'Eglise et les pauvres / sous la dir. de Julio de SANTA ANA (1982)	28.70
* La Bolivie sous le couperet / Théo BUSS (1982), <i>épuisé</i>	35.-
* L'empire Nestlé : faits et méfaits d'une transnationale en Amérique latine / Pierre HARRISSON (1983)	35.-
* Haïti : brisez les chaînes / Collectif (1984)	23.80
* Tourisme et tiers-monde : un mariage blanc / Pierre ROSSEL (1984)	23.80
* Un continent torturé : disparitions et torture en Amérique latine / Collectif (1984)	19.70
* Promesses de libération : les psaumes du pauvre / Paul JUBIN (1985), <i>épuisé</i>	16.80
* La civilisation du sucre / Al IMFELD (1985)	28.70
* Alcool et pouvoir des transnationales / Frédéric CLAIRMONTE & John CAVANAGH (1986)	28.70
* Marchands de sang : un commerce dangereux / Collectif (1986)	28.70
* L'épopée de Segou : Da Monzon, un pouvoir guerrier / Adam KONARE BA (1987)	28.70

En diffusion pour la Suisse

* Memento défense-désarmement 1992, L'Europe et la sécurité internationale, GRIP, 1992	39.40
* Les conflits verts : la dégradation de l'environnement, source de tensions majeures / Collectif, GRIP, 1992	25.-
* Clés pour l'Islam : du religieux au politique, des origines aux enjeux d'aujourd'hui / Collectif, GRIP, 1993	25.-
* Privé de planète ? Pour un développement durable au Nord et au Sud / Caroline CRABBE, Thierry PELLET, Grégoire RABOUD et Catherine SCHUMPERLI, Déclaration de Berne-Orcades-Magasins du Monde/Oxfam, 1992	25.-
* Quand reverdiront les villages : environnement et démocratie / Amil AGARWAL et Sunita NARAIN, CRISLA, 1992	15.-

CETIM : CENTRE EUROPE-TIERS MONDE

Le Sud, et maintenant l'Est, s'enfoncent tandis que le Nord marche à deux vitesses et que son mode de développement fait peser sur la planète entière des menaces de catastrophes écologiques de plus en plus pressantes.

Par ses livres, par ses interventions à l'ONU, le CETIM dénonce depuis près de vingt-cinq ans ce mal-développement généralisé et les responsabilités du Nord. Il donne la parole aux luttes du Tiers-Monde, développe des collaborations et propose des alternatives.

Il a encore du pain sur la planche : tourisme, nouvelles technologies, écologie, dette, impunité, montée du racisme, les thèmes ne manquent pas.

ADHÉREZ AU CETIM POUR SOUTENIR SON TRAVAIL

Le CETIM est une association sans but lucratif dotée du statut consultatif auprès de diverses conférences de l'ONU.

* **MEMBRES** : Cotisation annuelle, **40.- frs** par année civile. Donne droit à 10% sur toutes les publications du CETIM commandées au Centre.

* **MEMBRES ABONNE-E-S** : Cotisation + abonnement, **70.- frs** (ou plus) par année civile. 2 ouvrages gratuits par an (éditions CETIM uniquement) et 10% sur les autres commandes.

* **MEMBRES COLLECTIFS** : **200.- frs** par année civile (Soutien : 500.- frs, avec réception gratuite de toutes les nouvelles publications du CETIM).

CETIM, 37 quai Wilson, CH-1201 GENEVE.

Tél. + fax : (41) (22) 731 59 63

CCP : 12-19850-1

Banque : BCG, L 7501.655, 1211 Genève 11

BULLETIN DE COMMANDE

A renvoyer au CETIM, 37, quai Wilson, CH-1201 GENEVE

NOM : _____ Prénom : _____

Adresse : _____

N° postal : _____ Localité : _____ Pays : _____

Souhaite devenir membre Cotisation Frs : _____ pour l'année 19____

Souhaite recevoir vos statuts et une documentation plus complète sur le CETIM.

Souhaite avoir les commandes suivantes : _____

Date : _____ Signature : _____

Imprimé sur les presses
de la SADAG
en janvier 1994

EUROPE : MONTREZ PATTE BLANCHE !

Les nouvelles frontières du "laboratoire Schengen"

Coordination Asile Suisse/Mouvement pour une Suisse Ouvverte, Démocratique et Solidaire (MODS) / SOS-Asile Vaud

Textes réunis par Marie-Claire Caloz-Tschopp (CAS) et
Micheline Fontollet Honoré (CETIM)

Cet ouvrage réunit des textes très divers autour de thèmes de réflexion européens qui se situent dans une actualité en évolution. Certains sont une retranscription d'interventions faites lors de la journée de formation du 31 octobre 1992 à Lausanne, qui avait pour titre *La libre circulation des personnes et les droits fondamentaux dans le "laboratoire Schengen"*, organisée par la Coordination Asile Suisse, le MODS et SOS-Asile Vaud, et portent le caractère lié à ce type de présentations. D'autres textes ont été écrits spécialement pour cet ouvrage ou proviennent de publications diverses.

Il est divisé en deux parties : l'une centrée sur la Suisse, sur sa place, non négligeable, en Europe, et sur les incidences des politiques européennes sur sa politique d'immigration et d'asile ; une autre qui propose une réflexion sur ce qui sous-tend la mise en place de mesures limitant la circulation des personnes en provenance de pays non-européens : exclusion, racisme, refus d'une société multiculturelle.

En effet, on parle de **libre circulation**, mais c'est à voir. Les systèmes de sécurité mis en place font de cette liberté de mouvement une illusion pour tous ceux qui n'ont pas la chance d'avoir un passeport européen, et surtout pour les ressortissants d'"Europe" de l'Est (qui, on le verra, n'est déjà plus l'Europe !) et du tiers-monde, fuyant la violence et la misère.

Chaque jour apporte de nouveaux changements à ce dossier européen, mais le but de ce livre n'est pas tant d'établir une chronologie des débats sur l'Europe que de dévoiler l'esprit et les enjeux des accords de Schengen qui président à la construction d'une Europe, où, dit-on, les personnes pourront circuler librement. Même si les conditions d'application des Accords changent, l'esprit reste malheureusement le même.

Les auteurs de ces textes, militants, syndicalistes, universitaires, affirment la nécessité d'opposer à l'esprit d'exclusion de Schengen un esprit de solidarité et de justice. Espérons que ce livre y contribuera.

ISBN-288053-018-0

35 FS — FF 140 — FB 875

Centre Europe-
Tiers Monde
CETIM