

Service de presse N° 4

Asile.ch - Comité contre le démantèlement du droit d'asile

25 mai 1999

Sommaire

1	Réfugiés de la violence : rien de bien nouveau, sauf le pire	2
2	Capacité d'accueil : la grande intoxic recommence	6
3	Politique d'asile : Propositions pour sortir de l'impasse	8

1 Réfugiés de la violence : rien de bien nouveau, sauf le pire

Encore et toujours, le statut des réfugiés de la violence est présenté comme la grande nouveauté de la nouvelle loi sur l'asile. Grande nouveauté? Vraiment? N'avons-nous pas déjà toutes ces dernières années accueilli collectivement à titre provisoire les réfugiés de la violence Bosniaques? Comme le montre une comparaison rigoureuse du droit et de la pratique actuellement en vigueur avec la solution préconisée par la nouvelle loi, il n'y aura guère de changement pour les réfugiés de la violence. Sauf sur un point : l'octroi du statut provisoire suspendra à l'avenir toute procédure d'asile, ce qui empêchera ceux qui remplissent les conditions de l'asile de bénéficier de ce statut beaucoup plus favorable. Les « vrais » réfugiés seront les grands perdants.

1.1 Critères d'application :

Actuellement : si le renvoi « n'est pas raisonnablement exigible en raison d'un danger concret » (art. 14a al. 4 de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers - LSEE)

Nouvelle loi : au cas où des personnes « sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violences généralisées » (art. 4 LAsi)

Evaluation : sans changement. La nouvelle formule reprend la définition du « danger concret » donnée par la jurisprudence actuelle.

1.2 Prise de décision :

Actuellement : libre appréciation du Conseil fédéral, après consultation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (art. 14a al. 5 LSEE). En pratique l'avis des cantons est également sollicité et les oeuvres d'entraide peuvent faire connaître leur position spontanément.

Nouvelle loi : libre appréciation du Conseil fédéral après consultation des cantons, des oeuvres d'entraide et du HCR (art. 66 LAsi).

Evaluation : la consultation obligatoire des cantons et des oeuvres d'entraide ne change pas grand chose à la pratique.

1.3 Enregistrement :

Actuellement : par les centres d'enregistrement pour ceux qui demandent l'asile. Possibilité d'enregistrement direct par les cantons pour ceux qui ne sollicitent que le statut provisoire (directive 52.3.1, pt 3.1).

Nouvelle loi : dans tous les cas auprès d'un centre d'enregistrement fédéral (art. 69 LAsi)

Evaluation : risque de surcharge des centres d'enregistrement.

1.4 Statut :

Actuellement : admission provisoire (livret F)

Nouvelle loi : protection provisoire (livret S)

1.5 Assistance de base :

Actuellement : comme les requérants d'asile (art. 14c al. 6 LSEE).

Nouvelle loi : comme les requérants d'asile (art. 82 et 88 LAsi)

1.6 Possibilité de travailler :

Actuellement : pas d'interdiction pendant les premiers mois, mais restrictions liées au marché de l'emploi (art. 14c al. 3 LSEE).

Nouvelle loi : interdiction pendant les trois premiers mois, puis restrictions liées au marché de l'emploi. Dérogations év. par décision du Conseil fédéral (art. 75 LAsi).

Evaluation : rares étaient ceux qui trouvaient du travail dès les premiers mois. Les dérogations possibles viendront peut-être compenser ce léger recul.

1.7 Regroupement familial :

Actuellement : admis par directives (52.3.1 pt 3.3), en application du droit international (protocoles additionnels des Conventions Croix-Rouge de 1949).

Nouvelle loi : admis par la loi pour les personnes séparées par la guerre, sauf circonstances particulières (art. 71 al. 1 let. b LAsi).

Evaluation : la formulation restrictive de la nouvelle loi pourrait ne pas couvrir le regroupement des réfugiés kosovars avec leurs parents venus en Suisse avant la guerre. Les modalités pratiques (formalités à accomplir, preuve de l'identité) seront déterminantes.

1.8 Procédure d'asile :

Actuellement : possible sans restriction. Ceux qui n'ont pas demandé l'asile au début de leur séjour peuvent toujours le faire par la suite.

Nouvelle loi : suspension automatique de la procédure d'asile dès l'octroi de la protection provisoire (art. 69 al. 3 LAsi). Reprise possible après 5 ans (art. 70 LAsi) ou à la levée de la protection (art. 76 LAsi).

Evaluation : un quart des Bosniaques admis provisoirement entre 1993 et 1996 ont fini par obtenir l'asile. Ils auraient perdu cette possibilité avec le nouveau droit (sauf rattrapage aléatoire à la levée de la protection - cf. ci-dessous). L'administration en escompte une économie de travail car la suspension de la procédure supprime l'audition cantonale et l'examen au cas par cas. C'est un calcul à courte vue, car au lieu de traiter les cas au fur et à mesure, on se retrouvera avec un grand nombre de demandes à traiter précipitamment lors de la levée de la protection.

1.9 Amélioration avec la durée :

Actuellement : obtention éventuelle d'un permis B pour cas de rigueur après 4 ans (art. 13 let. f de l'ordonnance sur la limitation du nombre des étrangers - OLE).

Nouvelle loi : autorisation de séjour cantonale provisoire après 5 ans avec amélioration éventuelle des conditions d'assistance laissée à l'initiative du canton. Possibilité pour le canton d'accorder un permis C après 10 ans (art. 74 et 91 al. 4 LAsi).

Evaluation : les permis B humanitaires n'étant accordés aujourd'hui que de façon restrictive, la nouvelle loi pourrait déboucher sur une amélioration, mais seulement dans les cantons les plus généreux, et pour autant que la protection collective se prolonge plus de 5 ou 10 ans.

1.10 Levée du statut provisoire :

Actuellement : décision collective sans notification individuelle. Droit individuel à faire valoir des obstacles au renvoi et à obtenir le réexamen de son cas, sans délai précis pour le solliciter.

Nouvelle loi : décision collective notifiée individuellement avec possibilité de signaler par écrit les motifs s'opposant au renvoi (art. 76 LAsi). Pas de réexamen ultérieur sauf fait nouveau.

Evaluation : l'obligation de s'exprimer par écrit dans un délai précis posera d'énormes problèmes pratiques car il n'y aura à ce stade aucun dossier auquel se référer, faute de procédure d'asile, et les services des oeuvres

d'entraide seront submergés de demandes, toutes les personnes protégées devant agir en même temps. En pratique, il sera très difficile de faire apparaître à ce stade des risques de persécutions actuels. Seuls les cas de traumatisme irréversible justifiant une dispense à l'exigence d'un risque actuel pourraient encore obtenir l'asile. Mais ce sont justement ceux-ci qui auront le plus de peine à faire valoir leur cas par écrit dans l'embouteillage que ne manquera pas de créer la levée collective de la protection pour des milliers, sinon des dizaines de milliers de cas.

En fin de compte, il ressort de cette comparaison qu'il n'y a pas d'amélioration décisive pour les réfugiés de la violence. La suspension de la procédure et les restrictions introduites à la levée de la protection empêcheront par contre de nombreux réfugiés individuellement persécutés à obtenir l'asile comme ils en aurait le droit, plutôt que de rester cantonnés dans un statut précaire et provisoire.

2 Capacité d'accueil : la grande intox recommence

A moins de trois semaines du scrutin sur la révision du droit d'asile, la grande intox recommence. L'ODR organise minutieusement la saturation des centres d'enregistrements pour requérants d'asile (CERA) en y prolongeant sur deux ou trois semaines des formalités qui peuvent être menées en deux ou trois jours (comme on le faisait en 1991), et le monde politique multiplie les scénarios catastrophe, de l'ouverture de camps d'internement à l'intervention de l'armée. La cause est entendue : les réfugiés nous envahissent, la patrie est en danger, il faut voter pour le durcissement du droit d'asile. Quelques mises au point.

A/ Les CERA ont été agrandis en 1992 après l'expérience des années 90 et 91 où la Suisse avait enregistré 40'000 demandes d'asile. La procédure d'enregistrement devait à l'origine s'y mener en deux ou trois jours (contrôle dactyloscopique, examen sanitaire, relevé des données personnelles et audition sommaire sur les motifs d'asile, cette dernière n'étant que facultative aux termes de l'art. 14 al. 2 LA). Avec la décrue du nombre des demandes (env. 20'000 par an de 1992 à 1997) on a pris l'habitude d'y effectuer des mesures d'instruction qui prolongent le séjour dans les CERA à deux ou trois semaines, ce qui revient à réduire considérablement leur capacité. La multiplication des procédures de non entrée en matière (qui pourraient aussi bien se dérouler après l'enregistrement) va dans le même sens. Il suffirait de revenir aux formalités d'enregistrement minimales pour que les CERA puissent faire face aux arrivées, même si celles-ci dépassent les 50'000 par an.

B/ La question de l'épuisement des capacités d'accueil a fait l'objet d'une étude approfondie par un groupe de travail interdépartemental institué en février 1991. Son rapport (qui ne compte pas moins de 39 pages plus 12 annexes) a été présenté à la presse le 28 juillet 1992. Résumé de la dépêche ATS du jour : une situation serait considérée comme extraordinaire si environ 6000 réfugiés passaient les frontières chaque mois ; les infrastructures ordinaires seraient alors débordées et les cantons devraient recourir à la Protection civile ; en tout, environ 100'000 personnes pourraient ainsi trouver refuge en Suisse ; lors d'une arrivée de réfugiés dépassant 10'000 personnes par mois, il faudrait recourir à l'armée. Curieusement, tous ces seuils d'intervention ont été abaissés dans les discours officiels tenus actuellement, et le plan d'action publiée en 1992, qui montre que notre capacité d'accueil n'est pas si limitée que cela (nous sommes encore loin de 10'000 arrivées par mois) est soigneusement passé sous silence (pour référence : Assistance d'étrangers

en quête de protection lors de situations extraordinaires, ODR, Berne, juillet 1992).

C/ Dans toute cette problématique, des projections fantaisistes sont faites en partant du nombre de 150'000 Kosovars installés en Suisse, comme s'il ne s'agissait que de célibataires désireux de regrouper toute leur famille. En fait, sur 194'000 Yougoslaves répertoriés par l'Office fédéral des étrangers à fin 1998 (Serbes compris), on compte 86'000 femmes et les mineurs de moins de 16 ans sont 61'000. En clair, la plupart de ces travailleurs étrangers, dont la majorité sont titulaires du permis C, ont déjà fait venir leurs proches. Pour le reste, cette présence d'une forte communauté étrangère, qui est prête à d'importants sacrifices pour aider ses compatriotes, devrait être vue comme une chance, plutôt que comme une menace. Rappelons que dès l'automne 1998, des milliers de place d'accueil dans des familles ont été proposées aux autorités, qui refusent toujours de privilégier cette formule, tout en ne cessant de se plaindre du manque de places disponibles. Comprenne qui pourra.

3 Politique d'asile : Propositions pour sortir de l'impasse

Depuis 15 ans au moins, notre politique d'asile s'enfoncé toujours plus dans une impasse à cause d'une optique exclusivement dissuasive qui l'empêche de réaliser les conditions de base d'une alternative orientée vers l'accueil des réfugiés. Aujourd'hui, derrière les artifices juridiques qui caractérisent la nouvelle législation, et dont personne ne croit sérieusement qu'ils pourront changer la donne, les responsables politiques s'avouent coincés par l'épuisement des structures d'accueil et les contraintes budgétaires. C'est pourtant sur ce plan que les marges de manoeuvres sont les plus grandes.

Plus d'un milliard de francs, et peut-être bientôt deux. Au moment où la Confédération voudrait équilibrer ces finances, le coût toujours plus élevé de la politique d'asile inquiète. Mais regardons-y de plus près : à 80%, ces coûts sont ceux de l'assistance. C'est à dire d'une politique qui s'est efforcée d'écarter toujours plus les requérants du marché du travail pour les dissuader de venir en Suisse (3 à 6 mois d'interdiction absolue, suivie de telles restrictions cantonales que moins de 20% des requérants arrivés ces dernières années travaillent). La dissuasion n'a pas marché, mais elle coûte cher au contribuable. Et le budget de l'asile pourrait se réduire de moitié si nos autorités avaient le courage de reconnaître leur échec et d'inverser leur politique de marginalisation.

On nous dira que les places de travail font de toute façon défaut aujourd'hui. C'est faux. Même si leur nombre est impossible à déterminer, tous les observateurs s'accordent à reconnaître que notre système économique et social continue de reposer sur le travail au noir de plus de 100'000 clandestins, que notre pays continue de faire venir au fur et à mesure parce que nos concitoyens ne veulent pas se salir les mains. C'est peut-être le plus grand paradoxe de notre politique : d'une part nous empêchons de travailler des dizaines de milliers de requérants qui séjournent légalement en Suisse, d'autre part nous fermons les yeux sur des dizaines de milliers de postes de travail de l'hôtellerie, du tourisme, du bâtiment, du nettoyage et de l'agriculture, dont tout le monde sait qu'ils sont occupés par des clandestins.

Au delà de cette aberration fondamentale, notre conception de l'accueil débouche sur des effets pervers dont nous n'avons pas fini de payer le prix. Dans tous les pays du monde, on travaille pour subvenir à ses besoins. Et nous savons bien, à travers les effets sociaux dévastateurs du chômage de longue durée, que l'oisiveté n'est pas supportable dans la durée. Doublée du déra-

cinement lié à l'exil et des tentations d'une société de consommation, notre politique d'accueil a poussé des milliers de requérants vers la délinquance (à 250 fr. la journée de prison) ou vers la maladie (à 600 fr. la journée d'hôpital psychiatrique). Des effets pervers encore aggravés par une politique systématique d'attribution dans un autre canton que celui où vivent des proches qui pourraient servir de personnes de référence. On sait à quoi cela a mené avec les jeunes Kosovars qui ont quitté en masse la Yougoslavie dès 1991 pour ne pas être enrôlés dans l'armée.

Notre système d'accueil, qui tourne le dos à toute démarche d'intégration a été conçu sur une illusion. Celle que l'arrêté urgent de 1990 allait conduire à des procédures très courtes. Mais les faits sont cruels. Les autorités peuvent bien multiplier les décisions sommaires, cela ne modifie pas pour autant la situation dans les pays d'origine, et un grand nombre de requérants déboutés se sont retrouvés admis provisoirement ou tolérés à long terme. Croire que leur marginalisation facilite leur départ est un leurre. Aucune étude sérieuse n'est jamais venue démontrer que ceux qui s'habituent à vivre d'expédients (combines, travail au noir, petits et grands trafics) ou à végéter dans une passivité pathogène (dépression, abandon de toute ambition personnelle) sont ceux qui repartent le plus volontiers. Le sentiment des oeuvres d'entraide est au contraire que ceux qui ont gardé la faculté de vivre normalement sont aussi ceux qui peuvent le mieux assumer leur avenir à travers un projet de retour.

Dernier avatar de cette politique de dissuasion, qui est sans doute la plus chère du monde, le refus récent de tabler sur les possibilités d'accueil dans les familles de la communauté kosovare. Admettre que les liens sociaux puisse favoriser une insertion sans heurts et qu'il n'y a pas de sens à refuser des « places gratuites » alors que les structures officielles manquent de place semble en effet impossible pour nos autorités. Le 27 octobre 1998, J.-D. Gerber, directeur de l'ODR, mettait en garde les cantons contre tout changement de notre politique d'attribution, en soulignant que la clé de répartition ne pourrait plus être respectée. Cette clé de répartition, pourtant, personne ne la met en question. Mais à l'intérieur des contingents dévolus à chaque canton, rien n'empêcherait de choisir des requérants ayant de la famille pour l'accueillir.

Tant au niveau des places disponibles que par rapport au budget global de l'asile, la redéfinition de notre politique d'accueil apporterait un oxygène bienvenu. Dans la foulée, on pourrait aller plus loin en développant enfin une politique d'information positive. Que seraient devenus les débats relatifs au SIDA si l'Office fédéral de la santé avait stigmatisé les malades du SIDA comme des toxicomanes et des homosexuels? Dans le domaine de l'asile, pourtant, l'ODR n'a cessé de décrire les requérants comme des migrants économiques, en minimisant constamment la gravité des violations des droits

de l'homme dans leur pays, comme le fait sa dernière brochure d'information générale (« L'asile en Suisse », ODR, 1999, hiver 1998/99). Les autorités fédérales ne cessent de justifier leur politique restrictive par le souci de ne pas dépasser un certain seuil de tolérance. Et si elles s'employaient à augmenter ce seuil plutôt qu'à le réduire, en présentant l'accueil de réfugiés non pas comme une corvée, mais comme une manifestation de solidarité élémentaire face aux drames vécus par ces derniers.

Ainsi dégagée des contraintes matérielles, financières et politiques qui pèsent sur elle, la procédure d'asile pourrait elle aussi être repensée dans une optique constructive. La lourde structure d'enregistrement mise sur pied en 1988 pourrait se trouver allégée par un enregistrement décentralisé dans les cantons, sans pour autant que la répartition ne s'en trouve modifiée. Dans le même temps, les critères de non entrée en matière pourraient aussi bien être traités dans le cadre de la procédure ordinaire, plutôt que de perpétuer une procédure préalable qui ne fait que compliquer les choses. Les forces ainsi dégagées pourraient permettre d'aller plus directement vers une décision de fond. Quand à l'équité de la procédure, il serait grand temps de l'assurer en transformant le système boiteux des représentants d'œuvre d'entraide en une véritable assistance juridique, plutôt que de s'enfoncer toujours plus dans la guérilla juridique et la multiplication des contestations auxquelles nous ont conduit les révisions successives de la loi. Il en coûtera un peu plus cher, mais cette dépense là serait faible à côté des économies possibles du côté de l'assistance et de l'hébergement. Des milliers de procédures parallèles de recours ou de réexamen portant sur la situation générale dans le pays d'origine pourraient aussi être évitées en faisant dépendre les cas concernés d'une seule décision de principe.

Bref, les possibilités ne manquent pas. Mais il y faut d'abord une volonté politique. Ni l'arrêté urgent décidé en catastrophe au printemps 1998 face à l'accroissement du nombre des requérants kosovars, ni le mépris affiché à l'égard de la proposition d'accueil dans les familles, ni les restrictions ajoutées à la nouvelle loi par des projets d'ordonnance d'application publiés en janvier, ni la façon lamentable dont on gère actuellement le drame des réfugiés kosovars, ne nous donnent hélas le sentiment qu'elle existe.