

Droit d'asile révisé : Il faut dire non au rejet et à l'exclusion des réfugiés

Dans la course poursuite que se livrent les Etats européens pour réviser à la baisse leur législation sur l'asile en s'efforçant toujours de faire pire que les voisins, la Suisse tente une fois de plus de prendre une longueur d'avance. Elle avait, dès 1986, introduit la détention en vue du refoulement et la procédure simplifiée pour cas manifestement infondés. Elle avait aussi, en 1990, inventé le refus d'entrer en matière pour les ressortissants de pays arbitrairement définis comme pays sûrs. La voilà aujourd'hui qui multiplie les entorses aux garanties de procédure et prône l'exclusion pure et simple du droit à l'asile pour des catégories entières de réfugiés.

Engagé depuis 1995, le processus de révision totale de la loi sur l'asile de 1979 a d'abord été présenté comme une mise à jour sans changement majeur de la législation. Il s'agissait surtout, disait-on d'intégrer à la nouvelle loi l'admission provisoire de groupe de réfugiés de la violence fondée jusqu'ici sur la loi sur les étrangers, et d'y inscrire définitivement les mesures d'accélération de la procédure adoptées en 1990 par arrêté urgent à durée limitée.

Ces dernières avaient représenté à l'époque un durcissement majeur de la législation (clauses de non entrée en matière, multiplication des décisions sur dossiers, voies de recours réduites, possibilités de renvoi immédiat). Adoptées dans un contexte de crise, alors que le nombre des demandes d'asile étaient en forte croissance, on aurait pu espérer quelques soient quelques peu atténues avec le recul, les arrivées annuelles ayant nettement diminué depuis les 40'000 demandes enregistrées en 1990 et en 1991. C'était faire preuve de beaucoup de naïveté, dans un contexte de difficultés économiques où les étrangers et les demandeurs d'asile restent les boucs émissaires privilégiés de la presse populaire.

1 Les changements à venir

Parmi les changements plus controversés figure le principe de la suspension de la procédure d'asile pour tous les groupes de réfugiés admis provisoirement à titre collectif en tant que « réfugiés de la violence ». On ne cherchera plus à identifier dans ces groupes ceux qui ont été personnellement visés par les persécutions les plus graves, et qui obtenaient l'asile jusqu'ici. Or la loi réduit le statut des « personnes protégées » au moins pendant cinq ans, à celui des requérants d'asile. Un statut qui se caractérise par de très fortes restrictions sur le plan du travail et de l'assistance et de la sécurité sociale parce qu'il est normalement conçu pour une période limitée à quelques mois. Ainsi, un réfugié au sens de la Convention de Genève venant d'un pays en guerre ne pourra plus obtenir les avantages du statut de réfugié. Un statut auquel il a pourtant droit et qui devrait l'aider à surmonter le traumatisme des persécutions ayant causé sa fuite.

Par comparaison, il est intéressant de noter que le projet d'action commune actuellement en discussion au sein de l'Union européenne, qui prévoit un système assez proche avec suspension de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié en cas d'afflux massif de personnes déplacées, accorde au moins pour ceux qui font l'objet de ce dispositif d'accueil collectif et temporaire des conditions de séjour très proches des réfugiés reconnus.

Dans le système suisse, la procédure d'asile ne pourra être reprise que si la protection collective dure plus de cinq ans, et seulement si l'intéressé renonce à ce statut (au moment où il commence à s'améliorer !) et accepte de se retrouver simple requérant d'asile en début de procédure, ou alors lorsque la protection collective est levée en raison d'un changement de situation dans le pays d'origine, soit à un moment où les motifs d'asile seront caducs. Dans ce dernier cas, et sauf exception liée à un traumatisme durable très difficile à démontrer, le rejet de la demande d'asile sera automatique. En Suisse, quelques 5'000 Bosniaques ont obtenu l'asile en tant que réfugiés reconnus ces dernières années, soit environ d'un quart de ceux qui ont d'abord été admis uniquement au statut précaire des réfugiés de la violence. Avec la nouvelle loi, ces réfugiés, couramment qualifiés de « vrais » réfugiés parce qu'ils ont subi les pires des persécutions, auraient été empêchés d'obtenir l'asile !

Cette suspension du droit à l'asile pour des groupes entiers de réfugiés devait être systématique d'après le projet du gouvernement suisse. Face à l'opposition catégorique du mouvement de défense du droit d'asile, les Chambres fédérales ont précisé que la suspension de la procédure ne s'appliquera pas à ceux dont il apparaît à leur arrivée qu'ils sont manifestement des réfugiés au sens de la loi et de la convention. Mais cette appréciation ne peut faire l'objet daucun recours, ce qui en dit long sur l'objectivité avec laquelle on compte l'appliquer. On sait en outre que nombre de réfugiés traumatisés n'arrivent pas à s'exprimer d'emblée, et l'exigence de persécutions d'origine étatique est rarement remplie au début d'une guerre civile, faute d'un pouvoir stable. Elle n'aurait pas été remplie à l'arrivée des Bosniaques mentionnés ci-dessus.

2 L'urgence pour les recettes de l'UDC

On s'achemine donc vers une marginalisation accrue pour de nombreux réfugiés, qui ne pourront plus bénéficier du statut voulu par la Convention de Genève. Une convention dont la portée a pourtant déjà été fortement réduite par une interprétation restrictive de la définition du réfugié. Mais ce n'est pas tout.

Dans le prolongement d'une campagne de presse haineuse sur le thème des « requérants d'asile délinquants », il a été décidé d'ajouter à la suspension de la procédure pour les réfugiés de la violence de nouvelles clauses de non entrée en matière (c'est-à-dire de renvoi immédiat) directement inspirées des propositions de l'UDC de Christoph Blocher, pourtant rejetées par le peuple en 1996.

Ces nouveaux motifs de non entrée en matière visent à interdire l'octroi de l'asile aux demandeurs d'asile sans papiers et à ceux qui sont entrés illégalement et qui sont interceptés par la police avant de s'être annoncés. Deux cas de

figure qui concernent sans doute une majorité des réfugiés et qui recouvrent des postulats de longue date de la droite la plus dure. Chacun sait pourtant qu'un réfugié est, presque par définition, un clandestin et un sans papiers. Décider pour ce motif de refuser d'entrer en matière sur une demande d'asile, c'est la négation du droit au refuge.

Sous la menace du référendum, les Chambres fédérales ont fini par préciser que l'entrée en matière sera tout de même décidée, par exception, si des indices de persécution sont mis en évidence lors de la procédure d'enregistrement, ou si les explications du « candidat à l'expulsion » est excusable. Le problème est que cette procédure est menée de façon expéditive et qu'elle ne comporte pas de droit à un recours suspendant le renvoi.

Pour tenter d'obtenir la suspension du renvoi, le réfugié devrait agir dans les 24 heures, ce qui est pratiquement impossible pour des étrangers qui ne parlent même pas notre langue et qui sont assignés à résidence dans un centre d'enregistrement qui fonctionne comme un lieu de semi-détention.

La pratique déjà observée pour ce qui touche à la notion d'indices de persécution montre en outre que l'Office fédéral des réfugiés place la barre relativement haut pour admettre une exception à la non entrée en matière. Bref, les dérapages sont programmés. Sous couvert de lutte contre les abus, on introduit ainsi des clauses d'exclusion qui menacent surtout ceux qui ont un besoin vital de l'asile.

Pire : devant l'augmentation du nombre des demandes d'asile au début de 1998 en raison de la violence croissante en Kosove, l'application immédiate de ces clauses de non entrée en matière a été décidée, court-circuitant ainsi les droits démocratiques.

Sur le plan concret, l'esprit de cette législation ne fait guère de doute : il s'agit, sous quelque prétexte que ce soit, d'écartier le plus possible de réfugiés du bénéfice de l'asile et donc du statut privilégié qui est prévu pour les réfugiés reconnus.

A l'avenir, la Suisse ne veut plus s'offrir le luxe d'accueillir généreusement les victimes de persécution. Elle se contentera, au mieux de les cantonner dans un statut précaire, provisoire, en s'efforçant de les faire repartir le plus rapidement possible.

3 Une procédure d'exception

La volonté d'empêcher certaines catégories de réfugiés d'obtenir l'asile se traduit encore par diverses restrictions dans le domaine du droit de procédure. C'est ainsi qu'à bien des égard, la procédure d'asile devient une véritable procédure d'exception par rapport aux règles générales de la procédure administrative qui s'appliquaient jusqu'ici.

L'arrêté urgent de 1990 avait déjà, entre autres restrictions, supprimé le droit de recours incident sur les questions de procédure. La nouvelle loi y ajoute trois dérogations au droit ordinaire : Premièrement, elle aboli les fériés judiciaires, c'est à dire la suspension des délais à Noël, à Pâques et au creux de l'été. Les réfugiés, auquel la loi suisse n'accorde pas d'assistance judiciaire malgré leur

difficulté à se défendre par eux-mêmes, devront à l'avenir chercher un bureau de conseils juridiques ouvert en pleine période de vacances. Deuxièmement, le principe de la notification des décisions dans la langue officielle parlée par le requérant ou son mandataire est supprimé. Là encore, la défense du requérant sera rendue plus difficile. Enfin, dans les cas d'aéroport, on annule la règle qui impose la notification des décisions au mandataire. C'est le réfugié bloqué en zone de transit, qui recevra la décision. Le mandataire éventuel sera seulement informé après coup. Et pourtant, là aussi,, la procédure t impose de recourir dans les 24 heures...

On pourrait encore allonger la liste. C'est tout juste s'il ne devient pas indécent de prétendre être réfugié au sens de la loi et de la convention. Toute la philosophie de la nouvelle loi vise en effet à mettre le statut privilégié qu'est l'asile hors d'atteinte de ceux qui devraient normalement en bénéficier.

Dans ce contexte, le fait que les Chambres fédérales acceptent d'inscrire dans la loi l'obligation de tenir compte des motifs de fuite propres aux femmes ne saurait faire illusion. Cette mention ne figure en effet pas dans la définition du réfugié, que les parlementaires ont refusé de modifier pour y faire figurer les persécutions en raison de son sexe. La demande de prévoir systématiquement l'audition des réfugiées par des femmes a également été refusée. En pratique, les motifs de fuite propres aux femmes devront donc continuer de reposer sur une persécution en raison de la race, de la religion, de la nationalité, du groupe social ou de l'opinion politique. Par ailleurs, celle qui arrivera traumatisée par ce qu'elle a subi devra surmonter d'elle-même son traumatisme dès le premier interrogatoire, si elle ne veut pas se heurter à une suspension de procédure ou à un refus d'entrer en matière pour appartenance à un groupe de réfugiés de la violence ou pour manque de papiers d'identité ou annonce tardive.

4 Ne pas rester silencieux

Cette loi, manifestement, ne cherche plus à accueillir les victimes de persécution, mais à les exclure autant que possible de tout droit de séjour. Les véritables enjeux de la révision n'ont pourtant guère été présentés pendant la phase parlementaire, mis à part la discussion sur les cas de non entrée en matière figurant dans l'arrêté urgent par lequel le Conseil fédéral a cherché à dramatiser la situation. On a beaucoup glosé sur des modifications sans portée concrètes concernant les réfugiés de la violence ou les femmes réfugiées. Mais la mise en place d'une véritable procédure d'exception destinée à entraver la défense des réfugiés a pratiquement été passée sous silence.

Face à ces atteintes sans précédent au droit d'asile, préparées par une mise en scène démesurée des problèmes de délinquance, qui sont d'ailleurs générés en bonne part par une politique d'accueil inadéquate, le mouvement de défense du droit d'asile n'a pas hésité longtemps. Il a lancé un double référendum contre la loi révisée et l'arrêté urgent adoptés le 26 juin 1998.

Chacun sait qu'en l'état actuel de l'opinion publique, la nouvelle loi sera approuvée par une majorité dans les urnes, et il serait ridicule de s'illusionner sur ce plan. Mais ce référendum se place sur un autre plan. En forçant la classe

politique à un débat public et approfondi sur cette révision de loi, le mouvement de défense du droit d'asile veut en effet mettre en évidence la dégradation continue du droit d'asile et assumer ainsi pleinement sa fonction de résistance face à dérive xénophobe de la Suisse.

La campagne contre la loi sur les mesures de contrainte a déjà montré que le débat en vue de la votation, même s'il n'a débouché que sur 27% de non, a tout de même permis de mettre en évidence les défauts de la loi passé sous silence jusque là, ce qui a sans doute conduit à une application plus modérée que prévu de cette législation. Perdu d'avance en votation, le référendum contre la loi sur l'asile peut se transformer en campagne d'explication et de mobilisation pour les combats qu'il faudra bien mener ensuite dans la solidarité avec les réfugiés.

L'expérience le montre, il n'y a pas de plus grande plate-forme médiatique en Suisse que la discussion publique qui se développe à la veille d'une votation référendaire. Et le mouvement de défense pour le droit d'asile, qui n'a guère eu la parole pendant les travaux parlementaires, a justement beaucoup à dire. En imposant notre référendum sur l'agenda politique, il sera enfin à armes égales avec les partisans d'une politique du rejet, qui appellent déjà à la mobilisation de l'armée pour fermer nos frontières.

Minoritaires, ceux qui défendent le droit d'asile n'ont rien à gagner en restant silencieux. Il leur revient au contraire de relancer sans relâche la discussion pour ouvrir les yeux de ceux qui se laissent abuser par l'alliance d'un centre légaliste et d'une droite populiste. Le débat sur le passé, comme celui qui s'est développé, avec 50 ans de retard, sur le refoulement des juifs pendant la guerre, n'a aucun sens s'il ne débouche pas enfin sur un débat relatif au présent et à l'identité de ce pays au seuil du troisième millénaire.

Yves Brutsch