

Aux côtés des réfugiés

Pour une politique d'asile humaine

Deuxième mémorandum

des trois Eglises suisses sur les problèmes de l'asile et des réfugiés

Pourquoi un second mémorandum ?

La problématique de l'asile a pris ces dernières années une *place prépondérante dans la politique intérieure de la Suisse*. Bien que le nombre des requérants d'asile et des réfugiés statutaires reste minime par rapport à l'ensemble de la population (moins de 1%), leur présence polarise l'opinion publique. D'un côté, nous voyons des autorités et des citoyens dépassés par la complexité croissante des problèmes. De violentes réactions de rejet révèlent à quel point de larges couches de la population sont désécurisées. Mais en même temps nous observons que le débat public a amené beaucoup de gens à prendre conscience du drame humain qui peut se cacher derrière une demande d'asile. Les Eglises n'ont pas été épargnées non plus par cette confrontation.

Le mémorandum « Aux côtés des réfugiés » de mai 1985 se réfère à l'appel de l'Évangile à discerner dans les défavorisés la personne de Jésus-Christ. Face à la question de savoir quelle politique d'asile est la plus juste, le chrétien ne peut donc être qu'aux côtés des persécutés. À partir de ce fondement, nous avons tracé, dans notre premier mémorandum, des recommandations pour un comportement responsable des chrétiens et un engagement « aux côtés des réfugiés ». Ces recommandations s'adressent aux autorités, aux autorités et aux partis politiques, aux médias, aux médias, aux entreprises, ainsi qu'à tous les habitants de notre pays.

La détresse des réfugiés demande des solutions nouvelles

Des millions de personnes quittent leur pays pour fuir la guerre, la répression politique, la terreur, la violation des droits de l'homme perpétrées systématiquement contre certains groupes ethniques, mais aussi pour échapper à une situation économique sans issue ou à la famine. Chaque jour voit surgir de nouveaux réfugiés. Parmi eux, un nombre infime trouve le chemin de notre pays.

Or, l'afflux actuel de réfugiés n'est pas le point culminant d'une crise dont la solution serait à notre portée, mais l'une des conséquences terribles des conflits internationaux et civils durables. On peut de moins en moins séparer la détresse matérielle et la persécution politique ;

elles sont les causes concomitantes de l'exil. Nous devons donc trouver des solutions nouvelles, car si l'afflux des réfugiés continue de croître, la législation actuelle concernant les réfugiés et les étrangers ne sera plus un instrument adéquat pour faire face à cette crise.

Certes, nous comprenons les réactions de peur au sein de notre population. Mais nous ne croyons pas que des décisions implacables et des déclarations rigoureuses soient des réponses adéquates à ces peurs. Or, la deuxième révision de la loi sur l'asile nous semble justement être l'expression d'une attitude générale essentiellement défensive. Certaines décisions qui anticipent sur l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le rejet de la « solution globale » en faveur des anciens candidats, le refoulement de personnes vers leur pays d'origine malgré les dangers auxquels elles y sont exposées, ainsi que le durcissement général des pratiques cantonales sont des manifestations évidentes de cette attitude défensive.

Les mesures de dissuasion se renforcent au niveau international

L'un après l'autre, les États européens adoptent des directives rigoureuses pour se mettre à l'abri de cette misère venue de loin en empêchant ses victimes de pénétrer sur leur territoire. Les candidats sont par exemple soumis à une pré-audition avant de pouvoir déposer une demande d'asile, ou on les empêche déjà à la frontière de déposer leur demande auprès de l'instance compétente. D'autres sont purement et simplement renvoyés dans un pays voisin. L'interdiction de travailler et l'hébergement obligatoire dans de grands camps de réfugiés visent le même but. Les gouvernements reconnaissent généralement que des solutions valables ne se trouveront que dans le cadre d'une concertation internationale, mais, à l'exception de quelques essais de collaboration prometteurs, on ne constate guère de solidarité entre États européens.

En Suisse aussi, la situation s'est dégradée

Les tendances xénophobes se sont accentuées chez nous également. Le ton est devenu plus agressif, que ce soit dans les débats politiques,

les prises de position de nos autorités, les lettres de lecteurs, les slogans racistes ou les graffiti sur les murs, sans parler des plaisanteries. Nous nous sommes habitués aux termes tels que «refoulement», «expulsion», «camp de réfugiés». Globalement, on peut dire que les gens sont désécurisés et que l'opinion publique est polarisée. Le recours aux méthodes de dissuasion est devenu monnaie courante. Cette dégradation se manifeste en particulier par :

● La deuxième révision de la loi sur l'asile

Bien que l'actuelle loi sur l'asile ne soit entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 1981, les Chambres fédérales l'ont déjà révisée deux fois. Dans le même train de mesures, elles ont aussi révisé la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers. Au moment de la procédure de consultation, nous avons salué quelques-unes de ces innovations, notamment l'aide au retour et à la réintégration. Mais nous avons dû nous opposer aux points principaux de la révision parce qu'ils rétrécissent sans nécessité le droit d'asile et le droit des étrangers. La première révision avait déjà supprimé la possibilité de faire recours au Conseil fédéral, ce qui est contraire à la Constitution. La suppression de certaines étapes de la procédure prévue par la deuxième révision programme en quelque sorte la violation des droits fondamentaux. Nous nous sommes notamment élevés contre les dispositions suivantes :

- l'octroi de compétences au Conseil fédéral l'autorisant à suspendre la loi sur l'asile même en temps de paix si des circonstances exceptionnelles l'exigent, ces circonstances étant décrites de façon très vague ;
- la cantonalisation des auditions (l'autorité fédérale n'est plus obligée d'entendre le requérant personnellement, alors que c'est elle qui statue sur son dossier et doit donc pouvoir justifier sa décision) ;
- le pouvoir d'assigner au requérant un lieu de séjour dans un centre d'accueil, même lorsque l'intéressé est en mesure de subvenir à son propre entretien ;
- la détention de 30 jours au plus en vue du refoulement.

Les Chambres fédérales n'ont guère écouté nos arguments. Au contraire, le texte finalement adopté est encore plus dur que nous ne l'avions craint. De plus, en introduisant dans la loi la disposition sur la création de postes frontières obligatoires, le Parlement a adopté une mesure aux conséquences imprévisibles.

● L'application anticipée de la loi révisée

En fait, on applique déjà aujourd'hui certaines dispositions prévues par la nouvelle loi, par exemple :

- *Décisions sur le dossier* : l'ordonnance sur l'asile du début de 1986 a considérablement élargi la catégorie des «demandes manifestement infondées». A l'heure actuelle, l'autorité

fédérale prend déjà dans bien des cas sa décision exclusivement sur la base du dossier établi lors de l'audition cantonale ;

- *postes frontières* : on a déjà créé un premier centre d'accueil – sans base légale aucune – par lequel les demandeurs d'asile doivent obligatoirement passer ;
- *détention en vue du refoulement* : en lieu et place de la détention en vue du refoulement, on impose l'internement en milieu fermé.

● Le refus de la « solution globale » pour les anciens requérants

De plusieurs côtés, on avait proposé une solution globale humanitaire en faveur des requérants qui attendent une décision depuis plusieurs années. Une telle solution aurait considérablement déchargé les autorités et permis de statuer sur les nouvelles demandes. La solution globale a notamment échoué devant la résistance de la plupart des directeurs de police cantonaux.

● Un durcissement des décisions

La définition du réfugié telle qu'elle figure à l'article 3 de la loi sur l'asile est interprétée actuellement de façon beaucoup plus restrictive.

● Le « rapatriement » de candidats déboutés, en dépit des risques encourus

Il y a des requérants qui ne peuvent pas obtenir le statut de réfugié au sens de la loi, mais qui ne doivent pas non plus être renvoyés dans leur pays en raison des menaces dont ils y sont l'objet. Beaucoup parmi eux n'ont pas de statut légal et vivent dans la crainte permanente de leur renvoi. Telle est la situation de la plupart des Tamouls : la levée de l'interdiction générale de renvoi des Tamouls en mars 1986, rend désormais possible leur expulsion dans un pays pratiquement en état de guerre civile. Et cela en dépit d'informations faisant état d'une situation qui s'est encore aggravée. Les réfugiés des pays de l'Est sont également menacés. S'ils retournent chez eux, ils peuvent encourir une peine de plusieurs années de prison pour avoir quitté leur pays sans autorisation (Republikflucht). Certes, nos autorités affirment examiner soigneusement, dans chaque cas, les risques encourus lors d'un renvoi ; mais l'incertitude dans laquelle vivent ces personnes est à peine supportable.

● Un durcissement des pratiques cantonales

A l'instar de ce qui se passe au niveau international, la solidarité entre cantons laisse à désirer. Un canton qui traite correctement les demandes d'asile risque d'être rapidement submergé par des requêtes. On trouve heureusement, un peu partout, des autorités et des fonctionnaires qui s'efforcent de trouver des solutions satisfaisantes pour les demandeurs d'asile. Mais il est regrettable que certains cantons prennent des me-

sures douteuses visant à empêcher les requérants de déposer leur demande d'asile chez eux :

- Le requérant voit s'accumuler les obstacles avant de pouvoir accéder à la procédure légale. Ainsi, des dispositions tracassières rendent très difficile le dépôt de sa demande. Il y a même des cantons qui – en dépit des dispositions légales – ont décidé de ne plus accepter de nouvelles demandes d'asile.
- Afin d'obtenir une meilleure répartition entre les cantons, on a procédé dernièrement au transfert de requérants déjà intégrés, en les arrachant à leur environnement social et professionnel, au lieu de ne transférer que des nouveaux venus.
- Malgré l'absence d'une base légale, il arrive que des requérants dont la demande a été rejetée soient détenus en vue de leur expulsion.

Conséquences de ce durcissement

● Les problèmes psychosomatiques s'aggravent

Les requérants d'asile souffrent de l'interdiction de travailler, des mauvaises conditions de logement et leur isolement social. La peur lancinante d'être renvoyés les démoralise. Beaucoup d'entre eux ne supportent plus cette pression psychique permanente. Ils tombent malades, disparaissent dans la clandestinité ou errent d'un pays à l'autre. Les travailleurs sociaux et les personnes qui s'occupent d'eux ne tiennent pas davantage le coup.

● Les opinions se polarisent

Dans notre pays, beaucoup de gens n'acceptent pas sans réagir qu'on démantèle progressivement notre droit d'asile. D'autres, au contraire, réclament des mesures de dissuasion encore plus fortes, pensant que cela permettra de maîtriser le problème. On doit s'attendre à une radicalisation des opinions et à une déshumanisation croissante de l'attitude des gens.

● Nous nous accoutumons à la détresse des réfugiés

Alors que certains de nos concitoyens se solidarisent à fond avec les requérants et vont jusqu'à l'objection de conscience face à des décisions bureaucratiques, d'autres versent dans l'indifférence, l'accoutumance au durcissement général et réclament même des mesures plus draconiennes. L'objectif prioritaire à atteindre risque de devenir le traitement expéditif des cas et la réduction de la pile de dossiers en souffrance. Quelle marge reste-t-il encore pour des décisions qui tiennent compte de la dimension humaine ?

Signes réjouissants

Les yeux de nombreux Suisses et Suissesses se sont ouverts. La polarisation a conduit beaucoup de personnes à s'engager avec détermination en faveur des demandeurs d'asile. La question de notre responsabilité au-delà de nos frontières est devenue l'enjeu d'un débat public. Dieu merci, nous avons souvent affaire à des autorités et des fonctionnaires qui – malgré des pressions non négligeables – s'efforcent de sauvegarder la substance de la loi en vigueur dans leur pratique quotidienne. A l'intérieur des Eglises en dehors de celles-ci, des hommes et des femmes se lèvent pour combattre les préjugés à l'égard des étrangers. Beaucoup témoignent leur engagement pour les droits de l'homme en se portant personnellement garants du sort des demandeurs d'asile et en assumant leur défense.

Urgences de l'heure

A la lumière de ce constat, nous discernons quatre priorités pour aujourd'hui :

● Un véritable droit d'asile

Un véritable droit d'asile offre une garantie de sécurité et de justice tant à la population suisse qu'aux requérants. On admet généralement que la loi sur l'asile, sans ses révisions, constituait une base solide pour une politique humanitaire et efficace. Néanmoins, c'est déjà la deuxième fois que les Chambres fédérales la modifient. Ce faisant, nos parlementaires ont répondu aux vœux des milieux qui préconisent une politique de dissuasion. Certes, tous les requérants ne correspondent pas à la définition du réfugié selon la loi. Cependant, même la personne dont la demande a été rejetée a droit à un traitement humain. Nous sommes aussi responsables de ceux qui sont renvoyés. Les droits de l'homme sont indivisibles. Seule une procédure correcte, prévoyant la participation des intéressés, peut garantir une décision équitable et sûre. Du moment que plusieurs garanties de procédure ont été supprimées dans la deuxième révision, l'équité n'est plus assurée.

● Une pratique humaine

L'expérience a montré que, selon le climat politique, une même loi peut être interprétée de façon restrictive ou libérale.

Cela vaut pour l'octroi du statut de réfugié et pour la décision concernant le rapatriement d'un requérant après le rejet de sa demande. Lorsque les autorités peuvent s'appuyer sur de larges couches de la population approuvant une politique d'asile généreuse, elles sont plus enclines à prendre les décisions humainement acceptables.

Il y a aussi des problèmes pratiques tels que le logement et le travail. En maintenant un contact permanent avec les instances compétentes à tous les niveaux, nous pouvons veiller au respect de la dignité humaine des requérants dans la vie de tous les jours.

Enfin, il est essentiel que les intéressés puissent effectivement faire valoir leurs droits. C'est là que les Eglises peuvent apporter leur contribution en créant et en finançant des bureaux de consultations juridique et sociale à l'intention des réfugiés.

● Un Etat de droit ouvert

A l'intérieur de notre société helvétique, il faut engager la lutte contre l'accoutumance à la xénophobie et à l'idéologie de la dissuasion. Le meilleur moyen de vaincre la méfiance et les préjugés reste encore la rencontre personnelle avec les candidats à l'asile. En informant honnêtement sur leurs besoins et en abandonnant les polémiques inutiles, on contribuera aussi à une meilleure compréhension.

Certes, nous savons qu'il existe aussi des compatriotes qui sont dans le besoin. Chez nous également, bien des gens sont laissés-pour-compte et désorientés. Mais il n'est pas permis de faire jouer les besoins d'une catégorie de la population contre ceux des autres.

Nous redoutons également que la polarisation des opinions n'affaiblisse notre état de droit. Nous adhérons sans arrière-pensée à l'Etat de droit, seul capable de protéger les minorités et les déshérités. Toutefois, le droit reste toujours le fruit d'une élaboration et d'une application humaines. En notre qualité de citoyens et de citoyennes, nous demeurons donc coresponsables d'un ordre qui soit conforme aux droits de l'homme.

● Collaboration internationale

Le contexte mondial dans lequel se situe le problème des réfugiés rend nécessaire une coopération internationale. Celle-ci doit se déployer en faveur des réfugiés, et non pour coordonner une politique de dissuasion. Le renvoi des réfugiés d'un pays à l'autre est une pratique indigne à laquelle il faut mettre fin.

Quand les pouvoirs publics engagent une politique active dans le domaine des droits de l'homme et du développement, ils contribuent à combattre les causes qui sont à l'origine du drame mondial des réfugiés. Voilà une façon intelligente de compléter et de renforcer la politique d'asile de notre pays. Nous sommes heureux de constater que nos autorités l'ont reconnu. Il serait souhaitable que ces déclarations soient suivies davantage par des actes concrets. Nous avons l'impression que notre politique extérieure et commerciale néglige encore trop les problèmes de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement. Les Eglises ont là un rôle capital à jouer pour une plus grande prise de conscience. En prenant fait et cause pour les plus pauvres – par-dessus les frontières nationales – elles posent des signes pour plus de solidarité entre les Etats.

Notre engagement

La violation des droits de l'homme, la misère économique et l'exode des réfugiés sont des réalités interdépendantes. Malgré tous nos efforts, nous ne pourrions pas éliminer du jour au lendemain les causes des mouvements de réfugiés dans le monde. Leur afflux dans notre pays va durer. Il appartient dès lors aux chrétiens et aux Eglises de se faire les avocats des réfugiés, dans le cadre d'une politique globale à long terme, une politique qui soit capable de supporter le jugement des générations à venir. La Constitution fédérale porte en préambule « au nom du Dieu tout-puissant ». Cela signifie que le droit n'est pas sa propre norme, mais qu'il doit être ordonné à d'autres valeurs supérieures, extérieures à lui. La Constitution contient aussi des principes qui fondent notre responsabilité comme pour la réalisation d'un ordre conforme aux droits de l'homme. C'est pourquoi :

- nous nous engagerons pour une politique solidaire avec les étrangers et les réfugiés, au bien dans nos conversations privées que dans les débats publics et les décisions politiques ;
- nous veillerons à ce que les décisions concrètes concernant l'octroi de l'asile ou le renvoi correspondent à la substance humanitaire de la loi et que les droits de l'homme et le principe de la proportionnalité soient respectés ;
- nous nous engagerons à intervenir en faveur des réfugiés auprès des autorités pour obtenir des solutions humaines. Ainsi, quand un requérant voit sa demande refusée, il ne doit pas être renvoyé dans son pays s'il risque d'y être persécuté.

Nous savons combien il est difficile de mettre en œuvre une politique d'asile conforme aux droits de l'homme. Nous n'avons pas de recette à offrir. Notre conviction est basée sur l'expérience et le travail de nos œuvres d'entraide. Celles-ci sont des partenaires reconnus des cantons et de la Confédération dans l'aide aux réfugiés. Nous devons prendre en compte et faire valoir cette expérience quand il s'agit de prendre des décisions politiques. Nous continuerons donc d'insister auprès des autorités pour qu'elles s'inspirent des principes humanitaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique d'asile.

Berne et Fribourg, le 13 janvier 1987.

Le Conseil de la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse

Heinrich Rusterholz
président

La Conférence des évêques suisses

+ Henri Schwery
président

L'évêque et le Conseil synodal de l'Eglise catholique-chrétienne de la Suisse

+ Hans Gerny
Carlo Jenzer