



## Aide d'urgence ou quand le droit est au service de la violence d'Etat

Une réflexion autour de l'Etat de droit à travers l'exemple de  
la mise en œuvre de l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud

Mémoire de licence en sciences sociales  
Présenté par Linda Gubler

Directrice : Marie-Claire Caloz-Tschopp  
Expert : René Knüsel

Ce travail est dédié aux personnes du collectif « Droit de rester » de Lausanne qui luttent contre le régime d'aide d'urgence et à toutes les personnes qui s'engagent à l'encontre des logiques discriminatoires et oppressives de la politique d'immigration et d'asile en Suisse et en Europe.

Merci à Florence, Juliette, Amanda, Emilie et Michael pour les corrections et les suggestions.

Merci à Alvaro, Bettina, Sabine, Sabrina et Yann pour leur soutien.

# TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| INDEX DES SIGLES.....  | 1         |
| QUELQUES REMARQUES SUR LA FORME  |           |
| RESUME.....  | 2         |
| INTRODUCTION.....  | 3         |
| <b>PREMIERE PARTIE : CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE.....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1. L'instauration d'une politique d'immigration et d'asile entre 1848 et 1970</b>   |           |
| 1.1 Le droit d'asile au 19 <sup>ème</sup> siècle et la constitution de l'Etat fédéral suisse.....  | 9         |
| 1.2 L'immigration économique et les mouvements ouvriers entre la fin du 19 <sup>ème</sup> siècle et la Première guerre mondiale.....                               | 10        |
| 1.3 La fin de la libre circulation et la consolidation de la police des étranger-ère-s dans l'entre-deux-guerres.....  | 11        |
| 1.4 Le fascisme national-socialiste en Allemagne et la Deuxième guerre mondiale : l'attitude des autorités suisses à l'égard des réfugié-e-s d'origine juive ..... | 13        |
| 1.5 La gestion de la main-d'œuvre étrangère pendant les années 50 et 60.....   | 14        |
| 1.6 L'institutionnalisation de la politique d'asile après la Deuxième guerre mondiale.....   | 15        |
| <b>2. Le droit d'asile depuis les années 80 : une politique de refus, de renvoi et de dissuasion</b>   |           |
| 2.1 La politique d'immigration depuis les années 80 : l'institutionnalisation de la discrimination des ressortissant-e-s extra-européen-ne-s.....                  | 17        |
| 2.2 La première loi sur l'asile : la consolidation de la raison d'Etat au détriment d'un droit subjectif à la protection de la vie et de la liberté.....           | 18        |
| 2.3 La fermeture de la politique d'asile à partir des années 80 : les facteurs externes et internes.....   | 19        |
| 2.4 Les discours légitimant une politique d'asile de refus, de renvoi et de dissuasion   |           |
| 2.4.1 <i>La délégitimation des demandes d'asile à travers la notion des « faux-ses » réfugié-e-s.....</i>  | <i>21</i> |
| 2.4.2 <i>La méfiance vis-à-vis les réfugié-e-s : les « abus » et le « détournement » du droit d'asile.....</i>   | <i>22</i> |
| 2.4.3 <i>« L'invasion » de la Suisse par les réfugié-e-s : urgence et xénophobie.....</i>  | <i>22</i> |
| 2.5 L'instauration d'une politique de refus, de renvoi et de dissuasion : les principales mesures de durcissement et leur application depuis les années 80         |           |
| 2.5.1 <i>Le refus.....</i>   | <i>24</i> |
| 2.5.2 <i>Le renvoi.....</i>  | <i>26</i> |
| 2.5.3 <i>La dissuasion.....</i>  | <i>27</i> |
| <b>3. La diminution de l'assistance comme instrument de dissuasion</b>   |           |
| 3.1 La dissuasion par la détérioration des conditions de vie dans le domaine de l'asile: naissance de la stratégie en Europe et en Suisse.....                     | 29        |
| 3.2 Le déclassement de l'assistance dans le domaine de l'asile.....  | 30        |
| 3.3 L'exclusion des personnes déboutées de l'asile de l'aide sociale et l'instauration de l'aide d'urgence   |           |
| 3.3.1 <i>Le rapport « Fuhrer - Gerber » publié en 2000.....</i>  | <i>31</i> |
| 3.3.2 <i>L'exclusion de l'aide sociale des personnes frappées d'une NEM le 1<sup>er</sup> avril 2004 et l'instauration de l'aide d'urgence.....</i>                | <i>32</i> |
| 3.3.3 <i>Les rapports de monitoring de l'ODM relatifs à la suppression de l'aide sociale.....</i>  | <i>33</i> |
| 3.3.4 <i>L'exclusion de l'aide sociale de toute personne déboutée de l'asile et la formalisation de l'aide d'urgence dans un cadre légal en 2008.....</i>          | <i>35</i> |
| 3.3.5 <i>La mise en œuvre du régime d'aide d'urgence depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.....</i>  | <i>36</i> |
| 3.4 Les relations entre la Confédération suisse et les cantons en matière d'assistance dans le domaine de l'asile.....   | 38        |

|   |    |
|---|----|
| <b>4. La mise en œuvre du régime d'aide d'urgence dans le Canton de Vaud</b>  |    |
| 4.1 Le cadre légal : Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) et Loi sur l'action sociale vaudois (LASV).....                               | 39 |
| 4.2 Le cadre étatique administratif et institutionnel: Département de l'intérieur (DINT), Service de la population (SPOP) et Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM)..... | 40 |
| 4.3 La mise en œuvre de l'extension de la suppression de l'aide sociale le 1 <sup>er</sup> janvier 2008   |    |
| 4.3.1 <i>Préparation et coordination de l'extension du régime de l'aide d'urgence aux personnes déboutées de l'asile</i> .....  | 41 |
| 4.3.2 <i>La population concernée par l'exclusion de l'aide sociale</i> .....  | 42 |
| 4.3.3 <i>Le contenu de l'aide d'urgence</i> .....   | 42 |
| 4.3.4 <i>Les aménagements de l'aide d'urgence en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009</i> .....  | 43 |
| <b>DEUXIEME PARTIE : DEMARCHE ET TERRAIN DE RECHERCHE</b> .....   | 45 |
| <b>5. La démarche de recherche: les choix faits au cours du travail et les difficultés rencontrées</b>  |    |
| 5.1 La recherche scientifique et l'engagement politique   |    |
| 5.1.1 <i>Le collectif « Droit de rester » à Lausanne</i> .....  | 46 |
| 5.1.2 <i>Rapports de pouvoir et la recherche scientifique</i> .....   | 47 |
| 5.1.3 <i>Mon travail sur l'aide d'urgence : une recherche engagée</i> .....   | 48 |
| 5.2 Quelques éléments méthodologiques   |    |
| 5.2.1 <i>Une « participation observante »</i> .....   | 52 |
| 5.2.2 <i>Une méthode à la fois inductive et déductive</i> .....   | 52 |
| 5.3 Les difficultés rencontrées au cours du travail.....  | 53 |
| <b>6. Les restrictions d'autonomie et de liberté dans l'aide d'urgence : les dénonciations du collectif « Droit de rester »</b>   |    |
| 6.1 Le renouvellement de l'aide d'urgence auprès du SPOP.....   | 55 |
| 6.2 La suppression de l'assistance en argent  |    |
| 6.2.1 <i>La situation financière des familles et des personnes vulnérables et l'exploitation dans les programmes d'occupation</i> .....   | 56 |
| 6.2.2 <i>La situation financière des personnes célibataires et des couples sans enfants et l'accès aux prestations supplémentaires</i> .....  | 57 |
| 6.3 Les prestations en nature: un univers de tracasseries au quotidien  |    |
| 6.3.1 <i>L'alimentation, l'habillement et les produits d'hygiène</i> .....  | 58 |
| 6.3.2 <i>Le logement dans des conditions semi-carcérales</i> .....  | 59 |
| 6.4 Les conséquences sur la santé des personnes déboutées de l'asile.....   | 61 |
| <b>TROISIEME PARTIE :</b>   |    |
| <b>RÔLE ET STATUT DU DROIT DANS LES RAPPORTS DE POUVOIR DE L'AIDE D'URGENCE</b> .....   | 63 |
| <b>7. De la dissuasion dans l'assistance à la contrainte de l'aide d'urgence : les étapes de la mise en place d'un infra-droit</b>  |    |
| 7.1 L'infra-droit selon Danièle Lochak.....   | 66 |
| 7.2 Les institutions en charge de l'asile et de l'assistance aux requérant-e-s d'asile : le cadre de l'instrumentalisation du droit   |    |

|  |  |            |
|--|--|------------|
| 7.2.1  | <i>Les instances fédérales : le DFJP en charge de l'immigration, de l'asile et de l'assistance aux requérant-e-s d'asile.....</i>          | <b>67</b>  |
| 7.2.2  | <i>Les instances cantonales : le rattachement de l'EVAM au DINT.....</i>   | <b>68</b>  |
| 7.3  | La différenciation des régimes d'assistance dans le cadre de la stratégie de dissuasion : l'instauration de l'inégalité de traitement..... | <b>69</b>  |
| 7.4  | L'illégalité imposée par l'Etat aux personnes déboutées de l'asile.....  | <b>70</b>  |
| 7.5  | L'aide d'urgence ne relève pas de l'assistance   |            |
| 7.5.1  | <i>L'aide d'urgence ne correspond pas à la dignité humaine stipulée dans l'Article 12 de la Constitution.....</i>                          | <b>71</b>  |
| 7.5.2  | <i>Le principe de l'individualité de l'aide.....</i>   | <b>73</b>  |
| 7.5.3  | <i>Le principe de l'autonomie.....</i>   | <b>73</b>  |
| 7.5.1  | <i>L'aide d'urgence vise la marginalisation.....</i>   | <b>74</b>  |
| 7.6  | L'aide d'urgence s'inscrit dans une logique de contrainte  |            |
| 7.6.1  | <i>La fin de l'assistance : de la dissuasion à la contrainte.....</i>  | <b>74</b>  |
| 7.6.2  | <i>L'objectif de la contrainte : l'amélioration du dispositif d'exécution des renvois.....</i>   | <b>76</b>  |
| 7.7  | Le droit relatif à l'aide d'urgence : une fiction au service de la violence d'Etat   |            |
| 7.7.1  | <i>La fiction dans le droit instrumentalisé.....</i>   | <b>78</b>  |
| 7.7.2  | <i>La question de la proportionnalité dans l'aide d'urgence.....</i>   | <b>79</b>  |
| 7.7.3  | <i>L'image fictionnel d'une Suisse généreuse.....</i>  | <b>81</b>  |
| <b>8. Quand la nation domine l'Etat : les personnes sans-droits, le « droit d'avoir des droits » et l'appartenance dans le pensée de Hannah Arendt</b> |  |            |
| 8.1  | Le « droit d'avoir des droits » et l'importance de l'appartenance politique reconnue.....  | <b>83</b>  |
| 8.2  | «L'explosion » de la Première guerre mondiale : de la souveraineté de la loi à la souveraineté de la nation.....                           | <b>84</b>  |
| 8.3  | La privation politique et la privation d'une place dans le monde : les personnes sans-droits.....  | <b>85</b>  |
| 8.4  | La pertinence de la réflexion d'Arendt par rapport à la situation des personnes déboutées de l'asile qui sont à l'aide d'urgence           |            |
| 8.4.1  | <i>La pertinence de l'analyse historique d'Arendt dans le contexte suisse.....</i>   | <b>86</b>  |
| 8.4.2  | <i>Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s : être sans droits aujourd'hui.....</i>   | <b>88</b>  |
| 8.4.3  | <i>Le dépérissement de la vie politique en général.....</i>  | <b>89</b>  |
| 8.4.4  | <i>La suprématie de la nation ancrée dans la vie politique suisse et l'insignifiance des droits humains .....</i>                          | <b>90</b>  |
| <b>9. La critique anarchiste de l'Etat et du droit : un début de réflexion</b>   |  |            |
| 9.1  | La critique du droit fondée sur la récusation de l'autorité appropriée par l'Etat.....   | <b>91</b>  |
| 9.2  | La conception moderne du droit comme technique de régulation sociale   |            |
| 9.2.1  | <i>Les normes éthiques, les normes juridiques et le droit positif selon Kant.....</i>  | <b>93</b>  |
| 9.2.2  | <i>La conception moderne du droit selon Kelsen.....</i>  | <b>93</b>  |
| 9.2.3  | <i>Au-delà de la distinction entre Etat de droit et Etat de police ?.....</i>  | <b>94</b>  |
| 9.3  | Le droit comme réalisation de la liberté.....  | <b>95</b>  |
| <b>CONCLUSION.....</b>   |  | <b>97</b>  |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>  |  | <b>100</b> |

## **ANNEXES**

## INDEX DES SIGLES

|              |   |
|--------------|---|
| <b>CDAS</b>  | Conférence des directrices cantonales des affaires sociales               |
| <b>CSIAS</b> | Conférence suisse des institutions d'action sociale                       |
| <b>DFAE</b>  | Département fédéral des affaires étrangères                               |
| <b>DFF</b>   | Département fédéral des finances  |
| <b>DFJP</b>  | Département fédéral de justice et de police                               |
| <b>DINT</b>  | Département de l'intérieur du Canton de Vaud                              |
| <b>DSAS</b>  | Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud          |
| <b>EVAM</b>  | Etablissement vaudois d'accueil des migrants                              |
| <b>NEM</b>   | Non-entrée en matière   |
| <b>PMU</b>   | Polyclinique médicale universitaire du Canton de Vaud                     |
| <b>PO</b>    | Programme d'occupation organisé par l'EVAM                                |
| <b>ODM</b>   | Office fédéral des migrations   |
| <b>ODR</b>   | Office fédéral des réfugiés   |
| <b>OFFP</b>  | Office fédéral de la police   |
| <b>OSAR</b>  | Organisation suisse d'aide aux réfugiés                                   |
| <b>LAsi</b>  | Loi fédérale sur l'asile  |
| <b>LEtr</b>  | Loi fédérale sur les étrangers  |
| <b>LASV</b>  | Loi sur l'action sociale vaudois  |
| <b>LARA</b>  | Loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers |
| <b>SAJE</b>  | Service d'aide juridique aux exilé-e-s                                    |
| <b>SPOP</b>  | Service de la population du Canton de Vaud                                |

## QUELQUES REMARQUES SUR LA FORME

La féminisation systématique dans mon texte résulte d'un choix délibéré. En effet, il s'agit à mon avis d'un aspect extrêmement important, les textes scientifiques étant trop souvent dominés par une vision masculine, c'est-à-dire des hommes étudiant des hommes. En féminisant, l'auteur-e rend compte de la multiplicité des situations.

Relativement aux différents statuts de personnes étrangères qui existent, j'ai choisi, afin de faciliter la compréhension de mon texte, d'utiliser les termes tels que produits par l'administration de l'Etat suisse. Je parle donc de requérant-e-s d'asile frappé-e-s par une NEM, en procédure, déboutée-e-s, etc. Il me semble néanmoins indispensable de maintenir une distance critique par rapport à la catégorisation administrative. Cette dernière relève du pouvoir de désignation propre à l'Etat, qui produit et perpétue des discriminations et des inégalités sociales.

## RESUME

Ce travail traite du statut et du rôle du droit dans les rapports de pouvoir qui caractérisent l'aide d'urgence, un régime d'assistance minimale qui est octroyée aux personnes dont la demande d'asile a été refusée par les autorités suisses et qui sont exclues de l'aide sociale destinée aux requérant-e-s d'asile en procédure. Il propose une réflexion critique autour de l'Etat de droit en lien avec l'instauration d'une distinction basée sur la nationalité.

Face au nombre croissant de personnes déboutées de l'asile dont le renvoi systématique s'est révélé difficile, les autorités suisses ont misé sur la stratégie de dissuasion. La diminution de l'assistance dans le domaine de l'asile est la pierre angulaire de cette stratégie, visant à « inciter » les personnes concernées au départ. Ainsi, d'importantes différences de traitement ont été admises au niveau des droits sociaux des requérant-e-s d'asile, menant jusqu'à l'exclusion de l'aide sociale des personnes déboutées de l'asile et à l'instauration du régime de l'aide d'urgence, qui est octroyée par les cantons. Il s'agit d'une assistance minimale qui doit garantir la conformité avec l'Article 12 de la Constitution suisse.<sup>1</sup>

Dans ce travail, je réfléchis au régime de l'aide d'urgence en tant qu'étudiante en sciences sociales à l'Université de Lausanne, mais aussi en tant que militante du collectif « Droit de rester »<sup>2</sup>. Le choix de mon sujet est donc en lien direct avec mon engagement politique dans le domaine du droit d'asile. Cette recherche s'inscrit ainsi dans une démarche engagée, c'est-à-dire qu'elle assume que les sciences sociales participent aux rapports de pouvoir qui caractérisent la société. Par conséquent, je me positionne politiquement à l'égard du sujet traité. La description et l'analyse des rapports de pouvoir qui caractérisent l'aide d'urgence s'inscrivent dans la motivation de les défier, voir d'y mettre un terme.

L'objectif de ce travail est l'observation du droit relatif au régime de l'aide d'urgence à travers sa mise en œuvre dans le Canton de Vaud. Il s'agit d'une réflexion critique autour de l'Etat de droit, qui est censé se caractériser par un équilibre entre le droit de contrainte du pouvoir de l'Etat et le respect de la liberté individuelle. La réflexion porte sur un domaine de la théorie politique, mais elle est marquée par une approche anthropologique. Ainsi, elle se fonde sur une « participation observante » au sein du collectif « Droit de rester ». Le constat que ces personnes subissent d'importantes restrictions de leur autonomie et de leur liberté, confronté à la jurisprudence en la matière, permet d'affirmer que l'aide d'urgence est régie par un droit qui est au service de la violence d'Etat. Cela témoigne d'une logique de négation de statut de sujet et donc de possibilité de jouissance de droits.

Les limites de ce travail sont multiples, constituant également des pistes pour de futures recherches. La question du lien entre l'organisation du pouvoir au sein d'une communauté politique et le droit est traitée de façon superficielle. D'autres angles de recherche en termes de bureaucratie, de rapports sociaux de sexe et de politique européenne en matière de droit d'asile ne sont pas introduits.

---

<sup>1</sup> L'Article 12 de la Constitution suisse stipule : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

<sup>2</sup> Le collectif « Droit de rester » s'engage à Lausanne pour l'abolition de l'aide d'urgence, le retour à l'aide sociale et la régularisation des personnes déboutées de l'asile. Il est membre de la « Coordination asile migration Vaud » et il s'inscrit dans le mouvement national « Droit de rester pour tou-te-s » (Bleiberecht für alle).

## INTRODUCTION

Dans le cadre de ce travail de mémoire, je m'intéresse au statut et au rôle du droit dans les rapports de pouvoir qui caractérisent le régime d'aide d'urgence mis en place par l'Etat suisse. L'aide d'urgence constitue un régime d'assistance minimale octroyée aux personnes qui ont été frappées par une décision de renvoi du territoire suite au refus de leur demande d'asile par les autorités suisses. Ces personnes sont considérées par les autorités comme séjournant illégalement sur le territoire suisse et sont exclues de l'aide sociale destinée aux requérant-e-s d'asile en procédure et aux personnes admises provisoirement. Adoptée dans le cadre de mesures d'allègement budgétaire, la suppression de l'aide sociale touche les personnes dont la demande d'asile a été frappée par une décision de non-entrée en matière (NEM)<sup>3</sup> depuis 1<sup>er</sup> avril 2004. Lors de la dernière révision de la Loi fédérale sur l'asile (LAsi), qui est entrée en vigueur partiellement le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et entièrement le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'exclusion de l'aide sociale a été intégrée dans la législation ordinaire et étendue à toute personne dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision négative au terme d'une procédure.<sup>4</sup> L'aide d'urgence, une assistance minimale qui représente environ un quart de l'aide sociale ordinaire, est supposée garantir la conformité avec l'Article 12 de la Constitution fédérale, lequel affirme le droit d'obtenir de l'aide en situation de détresse.<sup>5</sup>

L'objectif de mon travail est de comprendre le décalage entre l'idée selon laquelle la Suisse est un Etat de droit, c'est-à-dire une organisation politique sous laquelle tout individu peut bénéficier d'une protection de ses droits, et la situation réelle vécue par les personnes à l'aide d'urgence. Dans l'Etat de droit, le droit de contrainte et le monopole de la violence dont dispose le pouvoir souverain de l'Etat sont censés se trouver dans un rapport équilibré avec le respect de la vie et de la liberté de l'individu grâce à l'encadrement du droit. Le droit, c'est-à-dire l'ensemble de règles en vigueur, reconnaît à l'individu une série de droits fondamentaux qui limitent le pouvoir de l'Etat. L'exemple de l'aide d'urgence montre que cet équilibre n'existe pas dans le cas des personnes déboutées de l'asile qui sont considérées comme séjournant illégalement sur le territoire suisse. En effet, comme nous le verrons, le droit relatif à l'aide d'urgence ne protège pas les droits des personnes concernées, mais il est uniquement au service du pouvoir de l'Etat suisse dans la mise en œuvre de sa politique d'asile.

Dans le système politique international actuel, tout Etat est souverain sur son territoire en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères. Toute personne a le droit de quitter son pays<sup>6</sup>, mais ne dispose pas du droit d'entrer dans un autre pays. Si les personnes étrangères existent en principe en tant que sujets de droit dans l'ordre juridique de leur pays d'origine, elles ne sont pas considérées comme sujets de droit, comme citoyennes et citoyens, dans le pays à qui elles demandent de jouir du droit

---

<sup>3</sup> La non-entrée en matière (NEM) représente un élément fondamental dans la négation du droit d'asile. Une partie des demandes sont ainsi éliminées sans avoir été examinées de façon approfondie. Une des raisons de NEM est notamment l'absence de documents d'identité.

<sup>4</sup> La LAsi stipule : « L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal. Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auxquelles un délai de départ a été imparti peuvent être exclues de l'aide sociale ».

<sup>5</sup> L'Article 12 de la Constitution suisse stipule : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

<sup>6</sup> Article 13, alinéa 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »



d'asile et des droits fondamentaux. Les rapports entre l'Etat et la personne étrangère s'inscrivent dans la logique étatique moderne, dont découlent des conséquences en matière d'octroi et de respect des droits fondamentaux. Il s'agit en effet de la négation radicale d'un statut de sujet et donc de la possibilité de jouissance de droits aux personnes non-nationales, négation dont l'aide d'urgence représente à la fois un exemple et un laboratoire. L'aide d'urgence témoigne ainsi du pouvoir d'Etat de contrainte qui s'est en quelque sorte libéré du droit, et que l'on peut qualifier en termes de « violence d'Etat ».

Dans le cadre de ce travail, je me propose d'analyser le pouvoir d'Etat en Suisse tel qu'il peut être observé dans le cadre du régime de l'aide d'urgence auquel sont soumises les personnes dont la demande d'asile a été refusée. Mon travail se divise en trois parties.

Dans la première partie, je présente l'instauration de la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères en Suisse, qui a donné lieu à l'institutionnalisation de la politique d'immigration et d'asile. Ce contexte historique et politique se base sur les travaux de Marie-Claire Caloz-Tschopp (1982), Marc Vuillemier (1987), Pierre Hazan et Yaël Reinharz Hazan (1996), Anne Weill et Karl Grünberg (1997), Alain Maillard et Christophe Tafelmacher (1999), Bloch et Carl Levy (1999) et Françoise Kopf (2008). De tout temps, la politique d'immigration menée par les autorités suisses constitue un outil leur permettant d'adapter les flux de main-d'œuvre étrangère aux besoins spécifiques et changeants de l'économie du pays. Dans le contexte de la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour de personnes étrangères, le droit d'asile, qui a une longue histoire riche et conflictuelle dans le monde, en Europe et dans l'histoire suisse, a été instauré comme un droit de l'Etat<sup>7</sup> et non comme un droit subjectif attaché à la personne du-de la requérant-e d'asile, notamment dès sa mise en forme dans une loi en 1979.<sup>8</sup> Ainsi, au début des années 80, dans un contexte de fermeture de la politique d'immigration aux personnes d'origine extra-européenne, les autorités mettent en place une politique d'asile régie par le refus, le renvoi et la dissuasion. Elles font ainsi pleinement usage de leur souveraineté contraignante en la matière, tout en maintenant un discours sur l'image de la Suisse en tant que « terre d'asile ».

L'assistance aux requérant-e-s d'asile fait partie des dispositifs d'asile. Elle est sous la responsabilité du Département fédéral de justice et police (DFJP), soit le département qui est également en charge de l'application de la législation en matière d'immigration et d'asile. De par ce cadre institutionnel, elle est facilement instrumentalisée dans le cadre de la stratégie de dissuasion, qui vise à rendre la Suisse moins « attractive » pour les demandeur-euse-s d'asile et à inciter les personnes qui ont déjà déposé une demande d'asile au départ. Ainsi, l'aide sociale octroyée aux requérant-e-s d'asile est diminuée au début des années 1990. La stratégie de dissuasion s'inscrit dans l'objectif d'améliorer le dispositif d'exécution des renvois. En effet, la politique des renvois forcés s'est avérée difficile à mettre en place de façon systématique. C'est dans ce contexte que les personnes déboutées de l'asile sont exclues de l'aide sociale en 2004, puis en 2008. Elles reçoivent uniquement l'aide d'urgence, dont je présente la mise en œuvre dans le canton de Vaud.

---

<sup>7</sup> Ainsi, il faudrait parler de la *politique suisse du droit d'asile*. L'Etat s'est approprié le droit d'octroyer l'asile, qui, en soi, constitue une valeur universelle. En effet, l'asile représente l'accueil de personnes chassées par leur propre communauté politique dans une autre. Dans le cadre de ce travail, j'ai choisi d'utiliser le terme de politique d'asile pour des raisons de simplicité du texte.

<sup>8</sup> La loi fédérale sur l'asile (LAsi), adoptée en 1979 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

Dans la deuxième partie de ce travail, je présente ma démarche et mon terrain de recherche. Comme je fais partie d'un mouvement politique qui défend les droits des personnes migrantes, à savoir le collectif « Droit de rester »<sup>9</sup>, je discute du lien entre l'engagement politique et les sciences sociales. En me basant sur le courant du « standpoint feminism », notamment sur le travail de Sandra Harding et Kathryn Norberg (2005), je discute de l'inscription de mon travail de mémoire dans une démarche de « recherche engagée ». Cela signifie que je tente de thématiser ma propre position au sein des rapports de pouvoir que je décris et que j'analyse, au lieu de prétendre à une neutralité qui ne peut qu'être artificielle dans le domaine des sciences sociales. Ainsi, j'essaie d'assumer mon implication et ma responsabilité envers les personnes déboutées de l'asile et je me positionne clairement de façon critique par rapport à la politique d'asile menée par les autorités suisses. Ma méthode de recherche s'inscrit dans une logique de « participation observante », c'est-à-dire un va-et-vient constant entre les expériences faites dans le cadre de mon engagement politique et ma réflexion propre à ce travail de mémoire. Je décrirai ainsi les conditions de vie des personnes à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud en me référant principalement à mes expériences au sein du collectif « Droit de rester ». Le constat que les personnes concernées subissent d'importantes restrictions de leur autonomie et de leur liberté fonde ma réflexion autour du statut et du rôle du droit qui régit l'aide d'urgence.

Dans la troisième partie de ce travail, je discute du statut et du rôle du droit dans les rapports de pouvoir qui caractérisent l'aide d'urgence. Que signifient en effet les restrictions d'autonomie et de liberté que subissent les personnes concernées pour le respect de leurs droits et pour l'Etat de droit que la Suisse est censée représenter ? Le travail de Danièle Lochak (1985), qui a développé la notion d'infra-droit, permet de mieux comprendre le statut du droit applicable aux personnes étrangères. Elle affirme que le droit, ne reconnaissant pas les non-nationaux-ales comme sujets de droit, est au service du pouvoir de l'Etat qui l'instrumentalise. En effet, comme nous le verrons, dans le cas de la Suisse, une importante différence de traitement est introduite dans l'assistance aux requérant-e-s d'asile dans le cadre de la stratégie de dissuasion adoptée dans les années 80 et 90. Les droits et les besoins des personnes concernées perdent progressivement en importance face aux objectifs visés dans le cadre de la politique d'asile, marquée par la primauté de l'exécution des renvois. Avec l'aide d'urgence, les autorités suisses franchissent une limite supplémentaire dans l'inégalité de traitement introduite dans l'assistance dans le domaine de l'asile, poussant cette inégalité si loin que l'aide d'urgence, qui est censée représenter un régime d'assistance en conformité avec l'Article 12 de la Constitution, s'inscrit en réalité dans une logique de contrainte d'Etat. Les restrictions de liberté et d'autonomie que subissent les personnes à l'aide d'urgence s'inscrivent en effet dans la logique de contrainte propre aux mesures qui accompagnent la politique des renvois forcés. Nous verrons que la construction juridique de l'aide d'urgence relève par conséquent d'une fiction, cette dernière étant formellement intégrée dans l'ordre juridique en tant que régime d'assistance mais participant en réalité d'une logique de contrainte policière. Cette construction juridique « fictive » est au service de la violence d'Etat. Elle permet à ce dernier d'appliquer la contrainte sur les personnes déboutées de l'asile, tout en défendant l'image d'une Suisse humanitaire.

Afin de mieux comprendre la négation de statut de sujet dans le cas des personnes déboutées de l'asile et leur mise à nu face à la violence d'Etat que cette négation

---

<sup>9</sup> Le collectif « Droit de rester » s'engage à Lausanne pour l'abolition de l'aide d'urgence et le retour à l'aide sociale et la régularisation des personnes déboutées de l'asile. Il est membre de la « Coordination asile migration Vaud » et il s'inscrit dans le mouvement national « Droit de rester pour tou-te-s » (Bleiberecht für alle).

entraîne, je présente la pensée de Hannah Arendt (2002). La réflexion de cette dernière relative à la problématique de la nationalité et des sans-droits dans l'Etat-nation permet de mieux saisir la situation juridique et politique des personnes étrangères dans le contexte actuel de la Suisse. L'auteure, qui est critique des droits humains, renvoie au « droit d'avoir des droits » en tant que socle qui assure l'appartenance politique et dont découle la jouissance des droits de l'individu. En effet, d'après Arendt, seule l'appartenance à une communauté politique permet à l'individu d'être traité-e comme une personne égale par autrui. Arendt montre que la citoyenneté est assimilée à la nationalité, aboutissant à son essentialisation au début du 20<sup>ème</sup> siècle. A partir de là, les personnes étrangères (non nationales) ne peuvent plus appartenir à la communauté politique et ne peuvent plus bénéficier de la protection du gouvernement en place. Les droits humains, étant trop abstraits et renvoyant à l'individu dans sa dimension unique et différente, ne sont pas capables, selon Arendt, de combler cette faille. Elle met alors le doigt sur un paradoxe important. Si l'individu ne représente rien d'autre qu'un être humain sans protection ni appartenance politique, il-elle risque de perdre ses droits humains. Privé-e du « droit d'avoir des droits » il-elle perd toute appartenance politique et devient donc sans-droits. Le risque de la privation complète de droits devient réalité dans certains contextes historiques et politiques. Dans le contexte actuel, certaines personnes étrangères ont en leur possession une autorisation de séjour et peuvent se référer à un certain nombre de droits, notamment sociaux. En ce qui concerne les personnes déboutées de l'asile en Suisse, aujourd'hui, elles sont mises en situation d'illégalité. Leur situation rejoint celle des personnes sans-droits décrite par Arendt à une autre époque historique. La réflexion d'Arendt nous permet ainsi de mieux comprendre le caractère fictif du droit relatif à l'aide d'urgence, qui s'applique à des personnes qui sont fondamentalement privées d'appartenance et donc de statut de sujet.

Le statut et le rôle du droit dans la politique d'asile menée par les autorités suisses, c'est-à-dire son instrumentalisation, nécessite également une réflexion qui va au-delà de la problématique de la nationalité et qui porte de façon plus générale sur le lien entre l'Etat et le droit. Je termine ainsi ce travail en ouvrant ma réflexion à la question de l'organisation du pouvoir au sein d'une communauté politique et de la conception du droit qui la fonde. Pour cela, je m'appuie sur un recueil de textes publiés dans la revue *Réfractations* (N° 6, 2000), qui discutent la critique anarchiste du droit. Selon cette dernière, le droit géré par une autorité imposée, qui dispose donc du droit de contrainte et du monopole de la violence, sert inévitablement à la légitimation et à la perpétuation de son pouvoir. Les penseur-euse-s anarchistes sont fondamentalement critiques de la conception du droit positif en tant que technique de régulation sociale qui fonde l'Etat moderne. Ils-elles remettent en question l'appropriation du cadre politique par une autorité imposée, mais leur pensée ne se caractérise pas forcément par un rejet complet de tout cadre politique, c'est-à-dire de toute organisation. Nous verrons, en guise de conclusion, que certain-e-s anarchistes proposent une vision du droit qui correspond à leur idéal de réalisation de la liberté individuelle.

## **PREMIERE PARTIE : CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE**

Dans la première partie de mon travail de mémoire je tenterai de présenter le contexte historique et politique relatif au régime de l'aide d'urgence destiné aux personnes dont la demande d'asile a été refusée. Le fil conducteur de cette contextualisation est la description de l'instauration et du maintien de la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères. Une connaissance approfondie me semble indispensable afin d'analyser dans la deuxième partie de ce travail le statut et le rôle du droit dans la mise en œuvre du régime de l'aide d'urgence. Mon objectif est de démontrer à travers la notion de la souveraineté étatique qu'il existe une certaine continuité dans la politique d'immigration et d'asile en Suisse, qui dépasse les catégories historiques traditionnelles. Une telle approche permet ensuite de repérer les éléments structurels qui déterminent la manière dont la Suisse accueille les personnes étrangères actuellement, notamment en terme de droits qui leur sont octroyés. L'époque des années 80 marque un tournant dans la politique d'asile dans le sens où elle se caractérise désormais par une fermeture à l'égard des réfugié-e-s. Bien qu'il s'agisse d'un changement important par rapport à la politique pratiquée durant les décennies précédentes, il est de forme et non de structure. C'est le maintien de la souveraineté étatique et l'absence d'un droit subjectif qui assure la protection des personnes persécutées qui permet aux autorités de restreindre drastiquement l'accès au statut de réfugié-e. Ces dernières adaptent la politique d'asile en fonction de leurs intérêts qui déterminent la politique d'immigration. Par conséquent, il n'est pas possible de « dissocier la politique d'asile et la politique d'immigration qui la détermine » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 104). Avec la fin de la Guerre froide, les facteurs de politique extérieure cessent d'influencer l'attitude de la Confédération à l'égard des réfugié-e-s.

Je me positionne au delà de la discussion concernant la différence entre un-e immigrant-e et un-e réfugié-e, au sens où la cause structurelle qui nie aux deux cas de figure de vivre légalement en Suisse est l'absence de la libre circulation et du libre établissement. L'instauration d'une telle différence, qui nie la complexité des facteurs économiques, politiques, culturels et sociaux qui peuvent être à l'origine de l'exil, sert à mon sens uniquement à délégitimer les requérant-e-s d'asile en les désignant comme des « simples » réfugié-e-s économiques. Je ne m'arrête pas ici à d'autres formes de catégorisation qui peuvent être observées dans le domaine des politiques d'immigration et d'asile.

Je commencerai par une brève présentation de l'histoire de la politique d'immigration et de l'asile depuis la constitution de la Confédération en 1848 jusqu'aux années 70 en m'appuyant sur les travaux de Marie-Claire Caloz-Tschopp (1982), Marc Vuillemier (1987), Pierre Hazan et Yaël Reinharz Hazan (1996), et Anne Weill et Karl Grünberg (1997). Cela me permettra de montrer l'institutionnalisation du contrôle des personnes étrangères au niveau fédéral, en particulier par rapport aux réfugié-e-s libéraux-ales et socialistes du 19<sup>ème</sup> siècle. Ce processus d'institutionnalisation aboutit avec la fin de la libre circulation lors de la Première guerre mondiale. La Confédération a désormais le droit de légiférer en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères, y compris pour les réfugié-e-s. Les autorités adaptent à partir des années 20 les flux de la main-d'œuvre étrangère aux besoins de l'économie suisse. En effet, la Suisse est devenue un pays d'immigration vers la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Le droit d'asile, qui n'a jamais été institué comme un droit subjectif, est subordonné à la politique d'immigration.

Ainsi, je montrerai dans un deuxième temps la manière dont la politique d'asile se ferme à partir des années 80 en me référant aux travaux de Marie-Claire Caloz-Tschopp (1982), Alain Maillard et Christophe Tafelmacher (1999), et Hazan et Reinharz Hazan (1996). Les autorités suisses restreignent alors de façon générale l'accès au séjour à toute personne extra-européenne. Tandis que la Confédération veille à maintenir l'image d'une terre d'asile, elle met en place une politique qui est déterminée par le refus, le renvoi et la dissuasion. La stratégie de la dissuasion gagne progressivement en importance, car les autorités ne peuvent pas renvoyer toutes les personnes dont la demande d'asile est rejetée. A travers une détérioration des conditions de vie dans le domaine de l'asile, les autorités visent d'une part à décourager les personnes à demander l'asile en Suisse et d'autre part, elles veulent inciter les requérant-e-s d'asile au départ. Ainsi, l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile résidant en Suisse devient un instrument important dans la stratégie de dissuasion.

J'aborderai cette problématique dans un troisième temps en m'appuyant sur les travaux d'Alice Bloch et Carl Levy (1999), Alain Maillard et Christophe Tafelmacher (1999) et Françoise Kopf (2008). Comme l'assistance octroyée aux personnes relevant du domaine de l'asile est toujours restée sous la responsabilité du Département fédéral de justice et police (DFJP), en charge de l'application de la législation en matière d'immigration et d'asile, son instrumentalisation en vue de la dissuasion est aisément mise en œuvre. Ainsi, le maintien de la souveraineté étatique dans le domaine de l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile a permis de créer un droit d'exception. L'aide sociale est baissée en dessous des normes régissant l'aide sociale ordinaire et les personnes déboutées de l'asile en sont par la suite exclues. Elles reçoivent, sur demande, une aide d'urgence, qui est censée garantir la conformité à l'Article 12 de la Constitution suisse. Cet article garanti un droit à l'aide en situation de détresse.

Comme mon travail aborde la thématique de l'aide d'urgence à travers l'exemple du Canton de Vaud, je présenterai dans un quatrième temps la façon dont l'aide d'urgence y est mise en œuvre.

## **1. L'instauration d'une politique d'immigration et d'asile entre 1848 et 1970**

Dans cette partie, je tenterai de résumer l'histoire de la politique d'immigration et d'asile en Suisse. Ce passage par l'histoire est indispensable à la compréhension de la politique qui est instaurée à l'égard des réfugié-e-s à partir des années 80 et qui est marquée par le refus, le renvoi et la dissuasion. Cet historique a pour but d'esquisser l'instauration de la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères, ainsi que les différentes phases qui caractérisent cette dernière entre 1848 et 1970. Alors que c'est la libre circulation qui règne en Suisse et en Europe jusqu'à la Première guerre mondiale, par la suite la Confédération institue le droit de légiférer en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères. Une politique d'immigration est ainsi instaurée, la Confédération adaptant les flux migratoires aux intérêts économiques de la Suisse. En ce qui concerne la politique d'asile, elle est subordonnée à la politique d'immigration. Au 19<sup>ème</sup> siècle déjà, certain-e-s réfugié-e-s sont expulsé-e-s si leur présence met en péril les relations diplomatiques avec les pays voisins. Au cours du 20<sup>ème</sup> siècle le caractère fluctuant de la politique d'asile est renforcé suite à la fin de la libre circulation avec l'instauration d'une politique d'immigration qui la détermine. Pourtant, durant la période de croissance économique et d'affirmation de la Suisse dans le camp occidental entre la fin de la Deuxième guerre mondiale et le début des années 70, un accueil plus généreux des réfugié-e-s fuyant les régimes communistes des pays de l'Est est pratiqué. A la même époque, l'idée de l'asile comme situation provisoire fait place à une notion plus permanente du refuge politique.

### **1.1 Le droit d'asile au 19<sup>ème</sup> siècle et la constitution de l'Etat fédéral suisse**

Comme l'explique Vuillemier (1987), la Révolution française met un terme à une partie essentielles des structures sociales, économiques et politiques de l'Ancien régime, époque à laquelle les migrations n'étaient guère favorisées en raison du caractère fermé des groupes sociaux, tels que les corporations, qui veillent à protéger leur métier contre la concurrence. Suite aux événements révolutionnaires de la fin du 18<sup>ème</sup> siècle, le déplacement des personnes devient plus facile, l'individu étant mieux protégé en raison des nouvelles libertés réclamées. Malgré les vagues contre-révolutionnaires du 19<sup>ème</sup> siècle, qui réduisent à nouveau considérablement les libertés individuelles, le déplacement et l'établissement reste plus facile qu'à l'époque précédant les Révolution française.

En ce qui concerne la Suisse, elle demeure un pays d'émigration pendant la plus grande partie du 19<sup>ème</sup> siècle, la balance migratoire ne se renversant qu'au cours du dernier quart de celui-ci (Vuillemier, 1987). Le pays joue par contre un rôle important, servant de refuge politique dans le contexte des événements politiques du 19<sup>ème</sup> siècle au moment où les vagues révolutionnaires libérales alternent avec les tentatives de restauration des pouvoirs conservateurs.

En ce qui concerne la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, c'est-à-dire l'époque entre la déclaration de la République helvétique unitaire en 1798 sous Napoléon et la déclaration de la Confédération suisse en 1848, les Cantons, qui récupèrent graduellement une partie de leur souveraineté, sympathisent ou rejettent, selon leur camp politique, les réfugié-e-s libéraux-ales provenant des régions voisines (Vuillemier, 1987). Au moment de la restauration des monarchies conservatrices en 1815 et 1830, les Cantons libéraux accueillent de nombreux-euses réfugié-e-s qui

fuients le retour du pouvoir conservateur dans leur pays d'origine. Cette hospitalité, qui a rencontré une forte opposition des camps conservateurs, prend de l'ampleur après 1830, suite à toute une série de réformes et petites révolutions qui ont lieu dans de nombreux cantons et qui aboutissent à l'instauration de Constitutions plus libérales et démocratiques. Dans ces cantons, comme l'explique Caloz-Tschopp (1982), les réfugiés libéraux deviennent des alliés et des héros aux yeux de la population. Leur nombre reste peu important, mais leur présence, notamment dans le domaine de l'enseignement, a fortement marqué la vie culturelle et sociale en Suisse.

Suite à la guerre du « Sonderbund » en 1847, opposant les cantons conservateurs et catholiques et les cantons libéraux et protestants, qui ont remporté la victoire, le pouvoir bourgeois radical des villes s'établit définitivement au détriment du pouvoir féodal conservateur des campagnes (Caloz-Tschopp, 1982). En 1848, la Confédération helvétique est proclamée ainsi que sa première Constitution. Elle affirme ainsi une unité nationale et les bases politiques de l'Etat fédéral suisse tel que nous le connaissons actuellement sont créées. Les cantons perdent une partie de leur souveraineté et les frontières intérieures sont abolies. En ce qui concerne la police des étrangers, les Cantons maintiennent leurs prérogatives, mais le pouvoir fédéral peut intervenir si la sécurité interne ou externe est en jeu (Vuillemier, 1987). Comme la Suisse représente le seul Etat libéral issu des vagues révolutionnaires qui ont agité l'Europe vers 1848, nombre de réfugié-e-s s'y rendent dans les années qui suivent. Souvent ils et elles continuent leurs activités politiques révolutionnaires depuis la Suisse, ce qui déplaît fortement aux pouvoirs conservateurs des pays voisins, qui commencent à menacer la Confédération suisse. Celle-ci cède rapidement aux pressions étrangères et extradé une partie des réfugié-e-s, ce qui provoque une large réaction d'opposition dans l'opinion publique et de la part de nombreux cantons. Les premières années d'existence de la Confédération se caractérisent par des tensions importantes en matière de politique d'asile entre le gouvernement fédéral et les cantons. A partir de 1860, le pouvoir central cesse d'être contesté de façon aussi virulente, en partie car la situation de calme dans les pays voisins permet aux réfugié-e-s de rentrer.

Selon Caloz-Tschopp (1982), la politique d'asile de la Confédération se caractérise depuis le début par une ambiguïté que nous pouvons retrouver aujourd'hui encore. D'une part, la Suisse se plie aux pressions étrangères quand elle voit ses intérêts politiques ou économiques menacés et d'autre part, elle est libre et indépendant quand le contexte international le permet, c'est-à-dire quand la situation européenne est stable. La façon dont la Suisse se plie aux pressions étrangères est singulière. En effet, le Conseil fédéral tente toujours de présenter ces concessions comme des actes souverains, veillant à ne pas rompre avec les idées d'indépendance et de neutralité, qui sont devenues essentielles pour le sentiment national suisse (Vuillemier, 1987).

## **1.2 L'immigration économique et les mouvements ouvriers entre la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et la Première guerre mondiale**

Le développement modéré de l'industrie suisse, compensant les effets de la Grande dépression de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, ainsi que l'essor économique extrêmement important qui caractérise les années qui suivent, attirent la main-d'œuvre étrangère, en particulier dans le secteur de la construction (Vuillemier, 1987). En effet, la Suisse ne dispose à ce moment-là que d'une petite réserve d'ouvrier-ère-s indigènes en raison de l'émigration d'outre-mer traditionnelle et de certaines difficultés sociales et législatives qui empêchent la migration interne. De plus, sa situation au centre de l'Europe lui octroie un rôle particulier de « plaque tournante dans les échanges internationaux de main-d'œuvre » (Vuillemier, 1987, p. 39). Le déplacement de la

main-d'œuvre étrangère est facilité par la liberté d'établissement et par la généralisation du libéralisme économique.

Ainsi, au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le nombre de personnes arrivant en Suisse est pour la première fois supérieur à celui des personnes qui émigrent, la balance migratoire s'étant donc renversée. Aucune restriction législative s'impose aux personnes qui viennent travailler en Suisse. La majorité de la population étrangère qui vit en Suisse au début du 20<sup>ème</sup> siècle se compose d'ouvrier-ère-s provenant des pays voisins, parmi lesquels la moitié environ s'y installent. Cette population se concentre dans les régions industrialisées du nord et de l'est du pays. Les ressortissant-e-s français-e-s et allemand-e-s sont bien intégré-e-s dans leurs régions linguistiques respectifs. Par contre, l'immigration italienne est moins bien reçue, entraînant même l'éclatement d'émeutes à cause du manque d'intégration de ces travailleur-euse-s qui exerçaient une pression sur les salaires et qui étaient souvent moins éduqué-e-s et plus dociles que les ouvrier-ère-s suisses (Vuillemier, 1987).

Parallèlement au développement économique et à l'industrialisation de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, se développent des mouvements sociaux contestant le capitalisme et la généralisation du salariat qu'il entraîne. Certaines personnes actives dans ces mouvements contestataires, socialistes ou anarchistes, cherchent refuge en Suisse. Elles représentent une nouvelle catégorie de réfugié-e-s, qui ne partagent plus les mêmes idées politiques que les autorités suisses (Vuillemier, 1987). L'attitude de la Confédération à leur égard est intransigeante (Caloz-Tschopp, 1982), car ils-elles représentent une menace pour le pouvoir bourgeois établi ainsi qu'un facteur déstabilisant les relations avec les pays voisins. Suite à une série de problèmes avec l'Allemagne à cause de réfugié-e-s socialistes allemand-e-s qui continuaient leurs activités subversives depuis la Suisse, la Confédération a pris des mesures répressives. Le contrôle et la surveillance des réfugié-e-s se renforcent et les expulsions se multiplient au cours de la dernière décennie du 19<sup>ème</sup> siècle, qui est marquée par la peur des anarchistes. Bien que les autorités affirment que les différentes mesures de surveillance visent les personnes étrangères, elles touchent en réalité également les personnes de nationalité suisse, étant donné que les organisations ouvrières étaient mélangées (Vuillemier, 1987). De plus, la police fédérale des étranger-ère-s, centralisée en 1889, fait preuve d'une orientation politique clairement réactionnaire, contrôlant non seulement les réfugié-e-s étranger-ère-s mais également les activités politiques des milieux de gauche en général.

### **1.3 La fin de la libre circulation et la consolidation de la police des étranger-ère-s dans l'entre-deux-guerres**

La Première guerre mondiale marque un moment clé : elle met fin à l'Europe de la libre circulation. « Désormais, les migrations vont être étroitement contrôlées et limitées en fonction de considérations économiques et politiques » (Vuillemier, 1987 : p. 58). En ce qui concerne la Suisse, la guerre entraîne également l'abandon de l'autonomie des cantons en matière de police des étrangers. En effet, le contrôle des étranger-ère-s est centralisé par la Confédération en vertu des pouvoirs exceptionnels du Conseil fédéral. Les autorités tolèrent la présence des pacifistes et des réfractaires sur le territoire suisse, certains s'y trouvaient avant l'éclatement de la guerre, sans pour autant leur octroyer le statut de réfugié-e et en les maintenant sous un contrôle stricte. Durant les dernières années de la guerre, les dispositions à leur égard deviennent plus strictes, aboutissant à l'internement dans des camps ou à l'expulsion.

Le renforcement du contrôle fédéral sur les étranger-ère-s au détriment des pouvoirs cantonaux se poursuit dans la période d'après-guerre, notamment par l'adoption d'un



nouvel article constitutionnel en 1925, qui donne le droit à la Confédération de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étranger-ère-s (Weill & Grünberg, 1997). Les Cantons continuent à prendre les décisions en premier ressort, mais la Confédération statue en dernier lieu. Cette centralisation, qui s'effectue sous le prétexte d'uniformiser les pratiques cantonales, permettra à la police des étranger-ères de se consolider et d'imposer ses idées dans un contexte de montée de mouvements nationalistes xénophobes durant les années après la Première guerre mondiale. Ces mouvements s'appuient sur les chiffres qui témoignent de l'augmentation de la population étrangère afin d'instaurer leur lutte contre « l'Ueberfremdung », c'est-à-dire contre la surpopulation étrangère. Selon Weill et Grünberg (1997), les mouvements nationalistes en Suisse insistent particulièrement sur la peur de l'étranger-ère, car la validation de l'identité nationale est tournée vers l'intérieur du pays faute d'idéologie de conquête ou d'ennemi national. Paradoxalement, le thème de la surpopulation étrangère devient leur cheval de bataille, au moment où l'immigration vit une baisse considérable. Le pourcentage de la population étrangère en Suisse atteint le niveau de l'époque précédant l'essor économique de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle en raison de la stagnation économique d'après-guerre et de la crise de 30 (Vuillemier, 1987). C'est donc à partir de l'entre-deux-guerres que la police des étranger-ères commence à marquer la politique d'immigration et d'asile en Suisse, ancrant progressivement des idées xénophobes dans les institutions (Weill & Grünberg, 1997). Comme l'expliquent Weill et Grünberg (1997), les hommes de la police des étranger-ères ont créé un « droit » pour le siècle, dont l'esprit et le mode d'expression sont présents aujourd'hui encore. Ils produisent sans cesse des réglementations, des circulaires et des décisions à connotation raciste, redéfinissant l'accès au séjour et à l'établissement des étranger-ères en Suisse. C'est souvent dans des moments de crise sociale, quand les autorités se sentent menacées par les contestations politiques, que la police des étranger-ères parvient à imposer sa volonté (Vuillemier, 1987). Dans cette perspective, la grève de 1918 constitue un moment crucial. Présentée comme une conspiration anti-suisse fomentée par des agent-e-s bolchevik-e-s, elle sert de prétexte pour restreindre l'accès au séjour et à l'établissement des étranger-ères en Suisse et permet d'éviter la discussion de problèmes plus fondamentaux. De même, l'argument lié à la protection de la force de travail indigène permet de justifier une politique d'immigration plus restrictive. Ainsi, Vuillemier explique que « les tensions sociales à l'intérieur de la Suisse vont peser sur la politique pratiquée à l'égard des étrangers et l'influencer durablement » (Vuillemier, 1987 : p. 64).

Le 26 mars 1931 est adoptée la première loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étranger-ères (LSEE), qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1934 (Weill & Grünberg, 1997). « Elle est le fruit de la peur de l'Ueberfremdung et de 'l'enjuivement' de la Suisse. Désormais, il n'y plus de droit au séjour ou à l'établissement. La décision d'octroi ou de refus d'autorisation entre dans le domaine du pouvoir d'appréciation de l'administration » (idem : p. 15). La première LSEE, qui met formellement fin à la libre circulation, est formulée en termes vagues, ce qui laisse une large marge de manœuvre à l'administration dans son interprétation. Elle est révisée pour la première fois en 1948 sans que l'esprit de fermeture et de rejet envers les personnes étrangères ne soit véritablement abandonné. En ce qui concerne le droit d'asile, Weill et Grünberg citent le message qui annonce la LSEE, il précise que l'asile « est une simple coutume de politique suisse ; elle ne déploie ses effets que moyennant certaines conditions et certaines exceptions, et, au sujet de son maintien, il a y aussi lieu, naturellement, d'avoir égard à la situation créée par l'envahissement des étrangers » (idem).

#### **1.4 Le fascisme national-socialiste en Allemagne et la Deuxième guerre mondiale : l'attitude des autorités suisses à l'égard des réfugié-e-s d'origine juive**

L'attitude des autorités suisses face au réfugié-e-s qui fuient le nazisme et l'occupation allemande après l'éclatement de la Deuxième guerre mondiale se distingue clairement de celle à l'égard des réfugié-e-s libéraux-ales au 19<sup>ème</sup> siècle (Vuillemier, 1987). La xénophobie et la fermeture face aux étranger-ères, qui ont été renforcées et ancrées institutionnellement dans la période d'entre-deux-guerres, trouvent leur prolongation dans les applications de la LSEE entre 1933 et 1945, en particulier en ce qui concerne les mesures prises envers les réfugié-e-s juif-ve-s, persécuté-e-s par le régime fasciste allemand (Weill & Grünberg, 1997). En effet, la Suisse demande l'introduction d'un « J » sur les passeports des personnes d'origine juive, qui sont alors soumises à l'obligation de visa (Vuillemier, 1987). Cette mesure permet d'éviter de devoir imposer une telle obligation à tou-te-s les ressortissant-e-s allemand-e-s, ce qui aurait été contraire aux intérêts économiques de la Suisse. Ainsi, la Confédération établit une distinction entre les réfugié-e-s politiques, les « vrai-e-s » réfugié-e-s, et les réfugié-e-s juif-ve-s, qui sont refoulé-e-s. Par conséquent, au moment du début des déportations, qui ont provoqué un afflux de réfugié-e-s juif-ve-s aux frontières, la Suisse leur a refusé l'entrée sur son territoire, drame qui est rappelé par la phrase tristement célèbre « la barque est pleine »<sup>10</sup>. La fermeture des frontières aux réfugié-e-s juif-ve-s engendre de véhémentes réactions d'opposition, mais c'est seulement vers la fin de la guerre, quand il devient évident que l'Allemagne est défaite, que la Suisse assouplit sa politique à leur égard et qu'elle met fin aux refoulements. Le séjour des réfugié-e-s qui ont été accueilli-e-s en Suisse est considéré comme transitoire et toute activité lucrative ainsi que politique leur est interdite. Celles et ceux qui sont arrivé-e-s après 1939 ont presque tou-te-s été placé-e-s dans des camps d'internement, c'est-à-dire des structures de logement collectif qu'ils-elles ne pouvaient en principe pas quitter.

L'attitude stricte des autorités suisses au moment du génocide juif et pendant la Deuxième guerre mondiale laissera un profond malaise, qui aura des conséquences sur la politique d'asile des années d'après-guerre (Caloz-Tschopp, 1982). Différentes explications sont mises en avant afin de comprendre l'attitude des autorités suisses. Vuillemier (1987) affirme que les raisons qui ont motivé les autorités suisses à mener une politique aussi stricte à l'égard des personnes qui fuyaient le Troisième Reich sont tout d'abord d'ordre politique et idéologique. Elles remontent à l'époque d'entre-deux-guerres, au moment où la police des étranger-ère-s parvient à ancrer ses idées xénophobes dans les institutions suisses. Dans le contexte de la lutte contre la surpopulation étrangère et d'antisémitisme ambiant, la police des étranger-ère-s prend déjà avant 1933 une position clairement xénophobe et antijuive. Cette position influencera les mesures prises entre l'arrivée de Hitler au pouvoir jusqu'à la fin de la guerre. Bien que durant la période de la Deuxième guerre mondiale la population étrangère n'ait plus été aussi basse depuis 1860, « les autorités civiles et militaires redoutaient que réfugiés et étrangers normalement établis en Suisse puissent, dans certaines circonstances, compromettre la sécurité du pays » (Vuillemier, 1987 : p. 77). En plus des motivations politiques et idéologiques, la préoccupation de ne pas accroître le chômage en temps de crise jouait également un rôle. Par contre, en ce qui concerne les explications portant sur les pressions de l'Allemagne ou encore la pénurie alimentaire frappant la Suisse, Weill et Grünberg (1997) affirment qu'il s'agit là de mythes car l'Allemagne n'a pas sérieusement menacé la Suisse et cette dernière disposait de nourriture suffisante.

---

<sup>10</sup> Phrase prononcée par le Conseiller fédéral Eduard von Steiger en 1942

Le caractère transitoire de l'asile politique, c'est-à-dire le fait que la Suisse ne représente qu'un pays de passage qui n'octroie ni de droits sociaux ni le droit à l'établissement, se renforce pendant la période d'entre-deux-guerres et lors de la Deuxième guerre mondiale et il n'est substitué que par la suite par une notion plus durable. L'idée d'asile comme une période transitoire est exacerbée dans les camps d'internement, qui visent à protéger le marché de travail interne, mais qui jouent également un rôle symbolique important. A travers l'isolement dans des camps et l'interdiction de toute activité lucrative, sociale et politique, les autorités suisses ne laissent aucun doute aux réfugié-e-s sur le caractère provisoire de leur séjour.

### **1.5 La gestion de la main-d'œuvre étrangère pendant les années 50 et 60**

Depuis la constitution de la Confédération helvétique, la question des étranger-ère-s est soumise aux intérêts politiques ou économiques de la Suisse, raison d'Etat qui s'impose progressivement, en particulier à partir des années 20. Le droit de l'Etat de légiférer en matière d'étranger-ère-s est instauré au détriment du droit au séjour et à l'établissement en Suisse. Dans les années d'après-guerre, la Suisse, le seul pays intact au centre d'une Europe détruite, connaît une croissance économique importante, qui attire la main-d'œuvre étrangère (Vuillemier, 1987). Les frontières s'ouvrent à nouveau à l'immigration économique et la population étrangère ne cesse d'augmenter jusqu'en 1974. Les conditions d'immigration ne ressemblent toutefois pas à celles de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, époque qui est encore caractérisée par la libre circulation. Cependant, les prérogatives de la Confédération en matière de contrôle des étranger-ère-s se renforcent et se développent, lui permettant d'adapter les flux migratoires aux besoins de l'économie suisse. Ainsi, la politique d'immigration se caractérise par une marge de manœuvre importante de l'administration dans l'application et l'interprétation des lois.

La politique d'immigration des années 50 est marquée par la stratégie de rotation de la main d'œuvre étrangère, permettant aux autorités suisses de répondre aux besoins de l'industrie. Des statuts de séjour temporaire, annuel et saisonnier sont créés, ce qui permet de refuser l'accès au séjour à des personnes étrangères pendant des périodes de hausse de chômage. La présence de la main-d'œuvre étrangère n'est donc pas considérée comme un phénomène durable, mais comme un « amortisseur conjoncturel » (Vuillemier, 1987 : p. 91).

La politique d'immigration change encore de stratégie au cours des années 60 car les autorités ainsi que les milieux économiques se rendent compte que l'emploi de main-d'œuvre étrangère ne représente pas une mesure transitoire, mais un besoin structurel de l'économie suisse (Vuillemier, 1987). La stratégie de l'assimilation est adoptée sans que pour autant le principe de rotation de la main d'œuvre disparaisse. Ainsi, une série de mesures qui visent à faciliter un séjour plus durable en Suisse entrent en force. Au cours des années 60 le nombre de personnes définitivement établies et intégrées en Suisse commence à augmenter. Par conséquent, les coûts sociaux engendrés par cette population deviennent également plus importants, notamment en raison d'un nombre croissant de personnes inactives, à savoir les enfants et les personnes âgées. Néanmoins, les bénéfices que la Suisse a pu tirer de la main d'œuvre étrangère restent considérables. En effet, la croissance de la période d'après-guerre n'aurait pas été aussi rapide sans l'accès à une force de travail moins cher et plus docile. A cela s'ajoute que la Suisse a réussi à exporter une grande partie de son chômage lors de la crise de 1974 et la récession de 1982 et 1983, en restreignant l'accès des personnes étrangères au marché de travail.

Les idées xénophobes, promues par l'extrême droite, continuent à marquer l'opinion publique et les discours politiques dans le contexte des nouvelles immigrations des

années 50 et 60, notamment dans des milieux populaires qui bénéficient moins de la croissance économique (Vuillemier, 1987). Faute de solidarité internationale, qui a perdu de l'ampleur après les années 20, la xénophobie vis-à-vis des travailleur-euse-s étranger-ère-s est également renforcée. A partir des années 60 et 70 elle connaît une nouvelle montée, notamment parce que les immigrant-e-s proviennent de régions de plus en plus lointaines. Ainsi, cinq initiatives exigeant une baisse de la population étrangère en Suisse ont été déposées entre 1965 et 1985. Le thème de la surpopulation étrangère n'a donc jamais quitté la scène politique suisse. Bien que ces initiatives aient été rejetées, les autorités ont intégré une partie des mesures proposées.

De façon générale, et non seulement suite à ces initiatives xénophobes, les autorités entreprennent, à partir des années 60, de nouvelles tentatives pour stabiliser et réduire le nombre de la population étrangère, qui ne cesse d'augmenter. De plus, « l'importation de cette force de travail bon marché (...) avait aussi habitué les industriels à la facilité, à un développement purement extensif par la multiplication des postes de travail. L'expansion échappant à tout contrôle, des poussées inflationnistes en résultaient » (Vuillemier, 1987 : p. 98). Dans ce sens Caloz-Tschopp explique en citant Castelnuovo-Frigessi que « des mesures de stabilisation de la main-d'œuvre étrangère limitent l'afflux des travailleurs étrangers et institutionnalisent 'la discrimination, la répression et la sélection réalisées à travers d'innombrables normes juridiques, dispositions administratives et mesures patronales' » (1982 ; p. 101).

C'est également dans les années 60 que la Confédération introduit une distinction entre les personnes étrangères en fonction de leur pays d'origine. Weill et Grünberg expliquent que « la Circulaire du 16 mars 1964 constitue la première manifestation juridique de l'après-guerre d'une discrimination analogue des candidats étrangers à l'immigration : des zones sont établies, selon des critères notamment ethniques et culturels, pour déterminer qui peut ou non séjourner durablement en Suisse pour y travailler (1997 : p. 33). L'introduction de ces distinctions juridiques est liée à la transformation de la situation internationale suite aux indépendances des colonies.

## **1.6 L'institutionnalisation de la politique d'asile après la Deuxième guerre mondiale**

En ce qui concerne le droit d'asile, j'ai indiqué plus haut qu'il comporte une valeur symbolique importante pour l'identité nationale suisse. Pourtant, les discours se référant à la tradition humanitaire de la Suisse font souvent preuve d'un important décalage avec la réalité (Vuillemier, 1987). En effet, la politique d'asile fluctue toujours entre ouverture et fermeture, comme nous venons de le voir, car elle est déterminée par les intérêts politiques et économiques de la Suisse. Comme pour la politique d'immigration dans son ensemble, ce sont ces facteurs-là et non la bonne volonté des autorités, qui prédominent les attitudes prises à l'égard des personnes fuyant une persécution. Ainsi, les raisons de l'accueil plutôt généreux des réfugié-e-s de l'après-guerre sont d'ordre économique, notamment dans une période de besoin de main-d'œuvre, et politique, en particulier en ce qui concerne l'affirmation de la Suisse dans le camp occidental qui se caractérise par une ouverture envers les réfugié-e-s échappant à l'oppression de régimes communistes. Ces facteurs ainsi que le poids des événements de la Deuxième guerre mondiale, qui ont engendré un certain scandale pour l'opinion publique suisse et internationale, ont contribué au « triomphe de la bonne conscience » (Hazan & Reinharz Hazan, 1996), caractéristique des décennies après 1945. La Suisse pratique alors une politique d'asile active, accueillant individuellement ou en groupes, à travers des contingents, les personnes en fuite (Caloz-Tschopp, 1982). La démarche humanitaire de la Suisse est néanmoins influencée par la montée de la xénophobie et les mesures de restrictions entamées par

les autorités à partir des années 60. Ainsi, « un coup de frein est donné à l'octroi d'asile pendant les années 60 » (Caloz-Tschopp, 1982 : p. 101).

Contrairement au caractère transitoire qui détermine l'asile jusque-là, l'idée d'un asile permanent commence à s'instaurer au début des années 50. certain-e-s des réfugié-e-s arrivé-e-s lors de la Deuxième guerre mondiale s'installent durablement et d'autres arrivent, s'établissant également de façon définitive en Suisse. Cela « implique l'attribution d'un statut juridique particulier qui régit les rapports du réfugié avec la Suisse, et d'un statut social » (Caloz-Tschopp, 1982, p. 101). En 1954, la Suisse ratifie la Convention internationale relative au statut des réfugié-e-s, signée le 28 juillet 1951 à Genève, qui règle notamment les droits fondamentaux des réfugié-e-s dans les pays d'accueil. Cette convention, qui s'inscrit dans une conception juridique moniste, n'est pas directement transposée dans les législations nationales (Lauf, 2007). Elle n'est par conséquent pas contraignante pour les pays qui la ratifient. Le principe de non-refoulement a néanmoins une place spéciale. Il s'agit du seul aspect contraignant de la convention, car il entraîne une série d'obligations procédurales implicites. Nous verrons par la suite que ce principe empêche les autorités de renvoyer les personnes déboutées de l'asile dont le nombre ne cesse d'augmenter à partir des années 80. En ce qui concerne le cadre législatif, jusqu'à la première Loi sur l'asile (LAsi), adoptée en 1979, la mise en application de la protection des réfugié-e-s en Suisse est régie par une série de directives administratives internes.

A partir des années 50, « les dispositions de la Convention de Genève sont appliquées peu à peu : liberté de circulation à l'intérieur de la Suisse, droit au travail sans les mesures restrictives appliquées aux travailleurs étrangers, obtention de l'AVS et de l'assistance, etc. » (Caloz-Tschopp, 1982 : p. 101). Suite aux nouvelles vagues de réfugié-e-s après la Deuxième guerre mondiale, un protocole additionnel est signé à New York en 1967. Il élargit le champ temporel et géographique de la Convention de Genève, la Suisse le ratifie également. Les droits des réfugié-e-s dans le pays d'accueil s'élargissent progressivement. Un système d'accueil, d'assistance et d'intégration s'institutionnalise qui sera par la suite formalisé dans la LAsi.

L'assistance aux réfugié-e-s devient à partir de la Deuxième guerre mondiale partie intégrante de la politique d'asile de la Confédération, parallèlement à son institutionnalisation. Ainsi, la contribution financière de la Confédération augmente progressivement. Les cantons, qui sont déjà chargés de l'assistance des personnes suisses, sont réticents à une charge financière supplémentaire. Relevons que l'assistance aux réfugié-e-s dépend, comme la politique d'asile dans son ensemble, du DFJP. Comme l'explique Caloz-Tschopp, il s'agit là d'une « marginalisation dans la marginalisation » (1982 : p. 132), c'est la même autorité qui octroie l'asile et qui est responsable du financement de l'assistance. Nous verrons par la suite que l'intégration de l'assistance au sein du DFJP permettra au département de la transformer en instrument de dissuasion.

J'étudie dans le prochain chapitre de quelle manière la politique d'asile, subordonnée à la politique d'immigration, se ferme à partir des années 80, les autorités instaurant une politique marquée par le refus, le renvoi et la dissuasion des personnes qui demandent l'asile en Suisse.

## **2. Le droit d'asile depuis les années 80 : une politique de refus, de renvoi et de dissuasion**

Nous avons vu dans le chapitre précédant que la Suisse pratique une politique d'asile généreuse entre la fin de la Deuxième guerre mondiale et le début des années 70. Cette ouverture, ainsi que l'instauration d'une notion permanente de l'asile, n'est néanmoins pas liée à l'inscription d'un droit subjectif à la protection dans l'ordre juridique. L'accueil des réfugié-e-s durant la période en question doit en effet être compris dans le contexte économique et politique particulier. Le fait que l'asile relève moins d'un droit et plus de la libre appréciation des autorités, aspect qui est consolidé dans la première LAsi, réapparaît avec force à partir des années 80. A ce moment-là la politique d'immigration, qui détermine celle de l'asile, se ferme. La politique d'asile se caractérise désormais par le refus de la plupart des demandes d'asile, par le renvoi des personnes déboutées de l'asile ainsi que par la dissuasion, qui vise à rendre la Suisse moins attractive. Ces mesures de durcissement sont justifiées par le discours relatif aux « faux-ses » réfugié-e-s, assimilant les personnes qui demandent l'asile en Suisse aux immigrant-e-s économiques. C'est dans la logique de ce discours que s'inscrit la stratégie de la dissuasion. La baisse de « l'attractivité » de la Suisse est censée décourager les personnes à venir ou à rester en Suisse dans l'idée que ces dernières seraient uniquement à la recherche de meilleures conditions de vie. Je décris ci-dessous donc brièvement la fermeture de la politique d'immigration et d'asile ainsi que les discours qui l'ont légitimée pour ensuite présenter de façon plus approfondie les mesures de durcissement qui ont été introduites dans le domaine de l'asile depuis les années 80 et qui sont encore à l'œuvre aujourd'hui.

### **2.1 La politique d'immigration depuis les années 80 : l'institutionnalisation de la discrimination des ressortissant-e-s extra-européen-ne-s**

Les mesures de limitation de l'immigration, qui sont entamées par les autorités pendant les années 60 et qui donnent lieu à une politique « imprégnée de méfiance, restrictive et sélective » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 103), seront renforcées à partir des années 80, au moment de l'augmentation du chômage en raison de la récession. En effet, au moment où les mouvements migratoires des pays pauvres vers les pays riches s'intensifient à cause de l'éclatement de conflits politiques dans les ex-colonies et de l'aggravation des inégalités économiques au niveau mondial, les autorités réagissent en réduisant les possibilités d'immigration des personnes d'origine extra-européenne. Ces mesures maintiennent et consolident ainsi la discrimination qui a été introduite dans la LSEE de 1964. Pour les personnes provenant de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine l'immigration légale devient quasi impossible. Comme l'expliquent Weill et Grünberg (1997), la focalisation sur certaines catégories d'étranger-ère-s est une constante de la politique migratoire suisse. A partir des années 80, s'installe alors un consensus selon lequel il faudrait absolument contenir l'immigration extra-européenne.

« La consécration de cette politique se trouve dans un rapport du Conseil fédéral du 15 juin 1991, intitulé 'Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés', qui présente ce que l'on a appelé le modèle des *trois cercles* » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 104). Le cercle intérieur concerne les ressortissant-e-s des pays de l'Europe occidentale, dont l'immigration est régie par la libre circulation. Le deuxième cercle se constitue de pays de recrutement « restreint », c'est-à-dire le Canada, les Etats-Unis, la Nouvelle Zélande et l'Australie. Le troisième cercle se réfère au reste du monde, d'où aucun recrutement est prévu sauf sous certaines conditions ou dans des

cas exceptionnels. Il s'agit d'un modèle de gestion d'immigration qui est conçu pour adapter les flux de main d'œuvre étrangère aux besoins économiques de la Suisse. Cette répartition des pays du monde en trois zones de recrutement a été manipulée et adaptée. L'Ex-Yougoslavie par exemple, est passée du premier au troisième cercle. Cette restriction a touché entre 20'000 et 25'000 saisonnier-ère-s. (Weill & Grünberg, 1997). Le modèle des trois cercles, qui a été fortement critiqué pour son caractère discriminatoire, est officiellement abandonné par le Conseil fédéral en 1997. A ce moment-là, il a cependant marqué durablement les mentalités ainsi que la discrimination entre les ressortissant-e-s européen-ne-s et les personnes d'origine extra-européenne est ancrée dans la politique d'immigration. Comme l'expliquent Maillard et Tafelmacher (1999), les migrant-e-s qui proviennent de pays en dehors de l'Europe représentent des étranger-ère-s de « troisième classe » ou des « étranger-ère-s trop étranger-ère-s ». Cette discrimination trouve une nouvelle consolidation avec les accords de Schengen, institutionnalisés à l'échelle européenne par le traité d'Amsterdam en 1997 et entrés en vigueur en Suisse en décembre 2008. Ces accords ouvrent les frontières aux ressortissant-e-s européen-ne-s et renforcent les dispositions policières afin de contrôler l'immigration qui provient des autres continents.

Nous verrons plus loin que la politique d'asile est déterminée par les restrictions introduites dans le domaine de l'immigration. En effet, la majorité des réfugié-e-s est considérée comme des immigrant-e-s illégaux-ales, qui essaient de contourner les restrictions posées par la politique d'immigration en demandant l'asile en Suisse. Cet amalgame justifiera la fermeture à leur égard. Néanmoins, avant d'aborder la fermeture de la politique d'asile qui s'opère à partir des années 80, il est nécessaire de se pencher brièvement sur le contexte légal et administratif dans lequel aura lieu ce changement d'orientation.

## **2.2 La première loi sur l'asile : la consolidation de la raison d'Etat au détriment d'un droit subjectif à la protection de la vie et de la liberté**

L'historique esquissé dans le chapitre précédent m'a permis de montrer l'institutionnalisation progressive de la politique d'immigration et d'asile, qui a consolidé les droits de l'Etat concernant la gestion de l'entrée, du séjour et de la sortie des personnes étrangères. Ce processus se réalise principalement à travers l'instauration de bases juridiques sur lesquelles se fondent les actions étatiques. La politique d'asile est régie jusqu'aux années 80, par une série d'arrêtés et d'ordonnances. En 1973, une motion demande au Conseil fédéral de lui donner une base juridique sûre. Le DFJP présente un projet de loi qui est adopté par le parlement en 1979, et le 1<sup>er</sup> janvier 1981 la première loi fédérale sur l'asile (LAsi) entre en vigueur, légalisant la pratique déjà en œuvre. Comme l'explique Caloz-Tschopp (1982), il s'agit là du dernier acte juridique de l'institutionnalisation de la politique d'asile. Le texte ne comporte que trois articles et il est extrêmement ambiguë. Il est formulé d'une part, en des termes généreux, qui donnent une définition large de la notion de réfugié-e et d'autre part, il introduit une série de restrictions importantes (Maillard & Tafelmacher, 1999). Il est possible que c'est en raison de cette ambiguïté que le projet de loi n'a rencontré que peu de critiques dans les milieux politiques, qui ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur une position commune (Maillard & Tafelmacher, 1999).

Ce sont les réfugié-e-s européen-ne-s, blanc-he-s, bien formé-e-s et fuyant le communisme qui servent de points de référence à l'élaboration de la première LAsi (Caloz-Tschopp, 1982). Le fait que des réfugié-e-s de régions plus lointaines, qui fuient des contextes politiques plus difficiles à saisir, pourraient arriver en Suisse est encore largement ignoré. L'instauration d'une loi fédérale relative à la protection de

personnes persécutées témoigne toutefois de l'importance grandissante qui est accordée à la systématisation de la procédure d'asile, notamment dans un contexte de limitation de l'immigration depuis les années 60. En effet, les autorités veillent à maintenir la procédure d'asile au sein de l'administration, protégeant ainsi leur souveraineté dans ce domaine de personnes étrangères. La façon dont le droit d'asile a été intégré à l'ordre juridique est significative. Comme l'explique Maillard et Tafelmacher (1999), il aurait été possible d'inscrire le droit d'asile dans la Constitution suisse en tant que droit subjectif, ce qui aurait donné lieu à la création d'une voie de recours devant une autorité judiciaire. Pourtant, les autorités prennent garde à ce que rien ne vienne interférer avec leur souveraineté en matière d'entrée et de séjour de personnes étrangères. Le droit d'asile est donc ancré dans l'ordre juridique comme un droit de l'Etat, celui d'accepter ou non les demandes, et non comme un droit subjectif à la protection de la vie et de la liberté, ce qui confirme la pratique menée par les autorités jusque là. Ainsi, « le Conseil fédéral insiste sur le fait que « l'asile participe d'un principe politique », pour ensuite proposer que l'examen des demandes reste à l'intérieur de l'administration » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 106). L'instance de recours reste également au sein du DFJP. C'est seulement par la suite, sous la pression des milieux de défense de réfugié-e-s qu'une instance de recours indépendante a été créée.<sup>11</sup>

La politique d'asile continue à s'institutionnaliser au sein du DFJP. Ainsi, le parlement décide en 1985 de nommer un-e délégué-e aux réfugié-e-s et l'Office fédéral des réfugié-e-s (ODR) est créé lors de la troisième révision de la LAsi en 1990. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, c'est l'Office fédéral des migrations qui réunit l'ODR et l'Office fédérale de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES). Lorsque la LAsi est adoptée en 1979, une augmentation très faible du nombre d'employé-e-s est prévue. Quelques années plus tard 350 personnes travaillent au sein de la division des réfugié-e-s. Actuellement, l'ODM compte 750 collaborateurs, répartis entre le domaine de l'immigration et de l'asile.

La première LAsi se veut humanitaire et généreuse. Pourtant, ses bases instituent un droit d'Etat, qui est du ressort du DFJP, et non un droit subjectif à la protection de la vie et de la liberté, ce qui permet aux autorités de restreindre drastiquement l'accès au statut de réfugié-e-s par la suite. La LAsi laisse une marge de manœuvre importante à l'administration dans l'interprétation et l'application des textes légaux, qui sont formulés de façon extrêmement vague (Maillard & Tafelmacher, 1999). La notion de réfugié-e, par exemple, a été modifiée peu depuis l'adoption de la LAsi en 1979, alors que la politique d'asile a fondamentalement changé d'orientation. Il n'est donc, à mon avis, pas tout à fait correcte de parler d'un « démantèlement » du droit d'asile, car ce dernier n'a jamais existé au cours du 20<sup>ème</sup> siècle comme un véritable droit à la protection. Un tournant important intervient néanmoins à partir des années 80, lorsque les autorités vident la LAsi de sa substance, la transformant en l'instrument d'une politique caractérisée par le refus, le renvoi et la dissuasion.

### **2.3 La fermeture de la politique d'asile à partir des années 80 : les facteurs externes et internes**

A partir des années 80, le nombre de réfugié-e-s augmente et leur provenance ainsi que leurs motifs de fuite se diversifient. Des personnes d'autres continents qui fuient des contextes politiques moins connus que la persécution sous les régimes communistes des pays de l'Europe de l'Est, arrivent en Suisse. Les autorités réagissent

---

<sup>11</sup> Actuellement, les recours doivent être adressés au Tribunal fédéral administratif.



face à cette nouvelle situation en leur fermant la porte de l'asile. Ce tournant de la politique d'asile a fait couler beaucoup d'encre et les explications qui sont avancées sont nombreuses, et portent tant sur des facteurs internes qu'externes. En ce qui concerne les facteurs externes, le fait que les réfugié-e-s qui arrivent à partir des années 80 ne furent plus forcément un régime communiste, un ennemi commun clairement défini, influence l' attitude à leur égard. A cela s'ajoute que l'asile perd complètement de sa valeur idéologique suite à l'effondrement du bloc communiste vers la fin des années 80 (Hazan & Reinharz Hazan, 1996). Les facteurs externes, notamment les enjeux liés à la politique extérieure, jouent donc un rôle moins central à partir des années 80 (Caloz-Tschopp, 1982).

Les facteurs internes, d'ordre économique et politique, sont eux, étroitement liés à la politique d'immigration. Ainsi, parallèlement au renforcement des restrictions posées à l'immigration extra-européenne à partir des années 80, le taux des demandes d'asile acceptées baisse drastiquement. Nous verrons par la suite que les réfugié-e-s seront en grande partie considéré-e-s comme relevant de l'immigration illégale, les autorités s'accordant sur le fait qu'il s'agit là d'un phénomène qui doit être limité. L'intérêt de l'Etat à restreindre l'immigration prime donc sur la volonté de protection des personnes fuyant la persécution. De façon plus générale, cette fermeture à l'égard des réfugié-e-s extra-européen-ne-s reflète les rapports de domination entre les pays riches et les pays pauvres, les conflits politiques et les problèmes économiques qui sont à l'origine de leur exil sont bien souvent des conséquences directes ou indirectes du (néo)colonialisme. Comme l'explique Caloz-Tschopp, « les réfugiés indochinois, latino-américains, africains, moyen-orientaux sont devenus alors, en Suisse, l'image vivante des luttes et des contradictions économiques, politiques et culturelles qui traversent les rapports Nord-Sud (Caloz-Tschopp, 1982 : p. 40).

J'aimerais insister sur le fait que la fermeture de la politique d'asile des années 80 représente un changement d'orientation important, mais qu'elle ne constitue pas une nouveauté radicale. Au contraire, elle s'inscrit dans une continuité, les bases de la mainmise de l'Etat sur la circulation des personnes étrangères ayant été posées au cours de l'histoire de la Suisse, assurant aux autorités la possibilité d'agir au gré de leurs intérêts. Ainsi en temps de croissance économique, une politique d'asile ouverte accueillant la main-d'œuvre étrangère peut être mise en place et une politique restrictive implémentée à des moments de conjoncture plus défavorable.

## **2.4 Les discours légitimant une politique d'asile de refus, de renvoi et de dissuasion**

C'est principalement la notion de « faux-ses » réfugié-e-s qui permet de légitimer le refus de la majorité des demandes d'asile sans nuire excessivement à l'image de la Suisse en tant que terre d'asile. Il s'agirait supposément de personnes dont les motifs de départ seraient d'ordre économique et ne justifieraient donc pas une protection au nom du droit d'asile. Cette délégitimation entraîne un dénigrement des requérant-e-s d'asile, qui tenteraient « d'abuser » de la bonne volonté de la Suisse, en « détournant » le droit d'asile. Par conséquent, une ambiance de méfiance et de criminalisation s'installe. La criminalisation justifie toute une série de mesures répressives, qui à leur tour contribueront à installer dans les mentalités la suspicion vis-à-vis des requérant-e-s d'asile. A cela s'ajoute une rhétorique autour de l'invasion de ces « faux-ses » réfugié-e-s, qui réduit la thématique de l'asile à une question de chiffres et crée un état d'urgence, qui permettra à la droite de réactualiser la vieille crainte relative à la surpopulation étrangère.

#### 2.4.1 *La délégitimation des demandes d'asile à travers la notion des « faux-ses » réfugié-e-s*

La notion des « faux-ses » réfugié-e-s va profondément marquer la politique d'asile à partir des années 80 jusqu'à nos jours. En désignant les personnes qui ont reçu une réponse négative à leur demande d'asile en tant que « faux-ses » réfugié-e-s, les autorités parviennent à justifier la baisse drastique du taux des demandes acceptées. Comme l'expliquent Maillard et Tafelmacher (1999), au lieu d'admettre que le tri des demandes est devenu plus restrictif, ce qui reviendrait à admettre que la sélection entre les « vrai-e-s » et les « faux-ses » réfugié-e-s est tout à fait relative, les autorités argumentent que ce sont les réfugié-e-s qui ont changé. Il ne s'agirait plus de réfugié-e-s politiques, mais de réfugié-e-s « économiques ». Ces personnes auraient quitté leur pays d'origine en raison de problèmes économiques et par conséquent, ils-elles n'auraient pas droit à la protection prévue pour les réfugié-e-s politiques, à savoir les « vrais » réfugié-e-s. « Aux yeux des autorités, les réfugiés du Tiers-Monde s'inscrivent dans le cadre plus général de la problématique des migrations. [...] Dans une brochure de l'Office fédéral des réfugiés de 1992, il est expliqué 'qu'un nombre croissant d'habitants du Tiers-Monde tentent d'échapper à des situations de crise, à des guerres civiles, à la famine ou à des difficultés économiques. L'afflux actuel de réfugiés doit être plutôt considéré comme un phénomène migratoire' » (Hazan & Reinharz Hazan, 1996 : p. 104 et 105). Un amalgame est donc fait entre les personnes qui demandent l'asile en Suisse et celles qui y entrent sans autorisation afin de chercher du travail. Comme il est plus facile à légitimer des mesures restrictives envers des immigrant-e-s illégaux-ales qu'envers des demandeur-euse-s d'asile, il convient aux autorités de les confondre. Simultanément elles parviennent à affirmer le maintien d'un droit d'asile, constitutif de l'image humanitaire de la Suisse, en garantissant la protection des « vrai-e-s » réfugié-e-s.

L'amalgame, qui entretient une confusion entre la politique migratoire et la politique d'asile conditionnera l'attitude vis-à-vis des réfugié-e-s jusqu'à nos jours. L'idée de l'existence d'une immigration illégale qu'il faut contenir est communément admise aujourd'hui par la politique officielle, indépendamment des clivages entre la gauche et la droite. Pourtant, les moments d'afflux de réfugié-e-s d'une région spécifique montrent clairement qu'il existe un lien direct entre leur arrivée et l'éclatement de conflits armés (Maillard & Tafelmacher, 1999). Ainsi, l'OSAR explique, en se référant aux principaux groupes de requérant-e-s d'asile qui arrivent en Suisse, que la situation dans les pays d'origine est déterminante (OSAR, « Les réfugiés n'ont pas abusé de la Suisse, mais fui les dangers », communiqué, Berne, 23 janvier 2007). Certain-s auteur-e-s, notamment Lauf (2007), expliquent que le nombre des demandes d'asile augmentent, car les voies classiques de l'immigration en Europe se ferment. Cela est sûrement vrai en partie, mais un tel raisonnement risquent également de renforcer l'idée que les demandeur-euse-s d'asile n'ont pas de véritables motifs de fuite.

Il ne me semble pas pertinent de rentrer dans le débat de savoir si les réfugié-e-s qui arrivent en Suisse depuis le début des années quatre-vingts sont vraiment des réfugié-e-s « économiques » ou pas. La réalité étant complexe, il s'agit souvent d'une combinaison de facteurs qui poussent les personnes à quitter leur pays (Maillard & Tafelmacher, 1999). Ce qui me semble important à signaler c'est l'adaptation de la définition de réfugié-e par les autorités en fonction de leurs intérêts, manœuvre politique qui est notamment possible grâce à l'ancrage juridique du droit d'asile en tant que droit de l'Etat. Rappelons qu'un tel rajustement de la définition de l'asile politique n'est pas nouveau dans l'histoire suisse. C'était le cas pour les réfugié-e-s

juif-ve-s, qui ont été exclu-e-s de la catégorie de réfugié-e-s politiques et se sont faits refouler à la frontière.

#### 2.4.2 *La méfiance vis-à-vis les réfugié-e-s : les « abus » et le « détournement » du droit d'asile*

Face au nombre élevé de demandes d'asile qui ne comporteraient pas de raisons valables permettant d'obtenir la protection de la Suisse, une méfiance à l'égard des réfugié-e-s s'installe. Elle est attisée par les discours de l'extrême droite. Les personnes qui demandent l'asile en Suisse « abuseraient » du droit d'asile, le « détournant » afin de bénéficier d'un droit qui ne leur correspond pas. Elles essaieraient non seulement de profiter de la « générosité » de la Suisse, mais elles mettraient également en péril la protection des « vrai-e-s » réfugié-e-s. Il s'agit là d'un discours qui dénigre les demandeur-euse-s d'asile, présenté-e-s comme étant de mauvaise foi ou encore comme des menteur-euse-s. Dans cette perspective, leur entrée illégale en Suisse ne peut pas se justifier comme dans les cas des « vrai-e-s » réfugié-e-s et ils-elles sont alors progressivement criminalisé-e-s, comme nous le verrons par la suite. Hazan et Reinharz Hazan (1996) argumentent dans ce sens et expliquent que les réfugié-e-s ne sont plus représenté-e-s comme des victimes héroïques, mais comme des criminel-le-s virtuel-le-s.

Les personnes qui demandent l'asile en Suisse sont à priori suspectes, cette attitude va conditionner toutes les mesures restrictives introduites ainsi que le travail administratif à leur égard, qui a comme leitmotiv la « chasse aux abus ». L'examen des demandes d'asile est alors dicté par la recherche des contradictions dans les récits des requérant-e-s. Ce sont les mesures restrictives qui viennent à leur tour perpétuer l'idée que les requérant-e-s d'asile auraient commis un délit. Ainsi, le taux de refus élevé démontrerait que la majorité des requérant-e-s tentent de détourner le droit d'asile. Comme l'expliquent Maillard et Tafelmacher (1999), la procédure d'asile produit des tricheur-euse-s, plus de 90% sont, selon les autorités, des « faux-sses » réfugié-e-s. Ces statistiques contribuent à renforcer la xénophobie. D'autres mesures, telles que la détention ou la prise systématique d'empreintes digitales renforcent leur criminalisation aux yeux de la population. La détresse psychologique et économique des personnes en attente d'une réponse ou ayant reçu un refus à leur requête n'est pas choquant pour une population qui s'est habituée à la présomption de leur culpabilité (Tafelmacher in Schmidlin, Tafelmacher & Küng, 2006).

Signalons également que le discours sur les abus des requérant-e-s se réfère non seulement au détournement du droit d'asile, mais il touche également le domaine de l'assistance. Les personnes qui demandent l'asile en Suisse, motivées par des aspirations matérielles, tenteraient ainsi de profiter excessivement de notre Etat-providence. Cette idée est renforcée par des préjugés racistes relatifs à la paresse des personnes « du Sud ».

#### 2.4.3 *« L'invasion » de la Suisse par les réfugié-e-s : urgence et xénophobie*

Les discours officiels à l'égard des réfugié-e-s, considéré-e-s surtout comme des immigrant-e-s illégaux-ales, changent donc radicalement à partir des années 80. Les autorités abordent la thématique de l'asile principalement en termes « d'afflux », ce qui la transforme en une pure question statistique, souvent sans faire mention des situations politiques qui sont à l'origine de l'exil de des personnes concernées (Maillard & Tafelmacher, 1999). Ainsi, le rapport intitulé « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés » publié par un groupe interdépartemental en janvier 1989 « ne prend en compte que l'aspect quantitatif et

s'attache particulièrement à la démographie. [...] les violations des droits de l'homme, les guerres civiles ou les situations d'oppression politique ne sont même pas mentionnées » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 64). Les discours officiels donnent donc l'impression d'une invasion et d'un d'afflux incontrôlable. En se référant au même rapport, Maillard et Tafelmacher affirment « qu'une fois de plus, on nous explique qu'il faut craindre une invasion, que des masses de pauvres ont pour seul souci de s'emparer de notre bien-être matériel. L'ampleur qui est donnée, manifestement exagérée, fait des migrations un épouvantail effrayant » (1999 : p. 64). Cependant, « les réfugiés reconnus, en attente ou tolérés n'ont jamais atteint 1% de la population totale en Suisse (ils sont 55 à 60'000 au début de 1988) » (Vuillemier, 1987 : p. 108). L'idée d'invasion et de menace est encore confirmée par les propositions de faire intervenir l'armée pour gérer les réfugié-e-s. Lors de la deuxième révision ratifiée en 1986, « une capacité d'agir lors de 'circonstances exceptionnelles' est octroyée au Conseil fédéral lui permettant de 'décréter le droit de nécessité' même en temps de paix » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 110). Cela signifie que le gouvernement peut limiter même en temps de paix le nombre de requérant-e-s d'asile à accueillir en cas d'afflux important. Les autorités recourent également à plusieurs reprises à un arrêté fédéral urgent, procédure extraordinaire qui permet d'introduire rapidement des changements législatifs dans un contexte d'urgence. Maillard et Tafelmacher (1999) affirment qu'il s'agit d'un instrument juridique discutable, permettant d'appliquer immédiatement des mesures sans qu'elles fassent l'objet d'un débat. Quand un arrêté fédéral urgent arrive à son terme après cinq ans, les mesures qui ont été introduites sont entrées dans les mœurs, ce qui permet de les intégrer aisément dans la législation ordinaire.

Cette impression d'arrivée « massive » de réfugié-e-s réactualise une veille crainte dans la population suisse, celle de la surpopulation étrangère. En effet, dans un contexte économique difficile, les partis de droite et d'extrême droite renforcent la xénophobie. Ils instrumentalisent l'insécurité de la population et mettent en avant l'idée qu'une population étrangère trop élevée pourrait altérer l'équilibre interne du pays. Ils soutiennent l'idée que la Suisse ne peut pas accueillir toutes ces personnes.

## **2.5 L'instauration d'une politique de refus, de renvoi et de dissuasion : les principales mesures de durcissement et leur application depuis les années 80**

Je tenterai dans cette partie de présenter les tendances générales relatives aux mesures restrictives introduites dans le domaine de l'asile à partir des années 80. Il ne s'agit pas d'un inventaire complet et détaillé des changements législatifs et des pratiques administratives, mais d'une esquisse des logiques à l'œuvre dans une politique d'asile dictée par le *refus*, le *renvoi* et la *dissuasion*. A peine entrée en vigueur, la première LAsi, jugée trop libérale, est soumise à une révision en 1983. Depuis, les révisions se sont succédées, affirmant la fermeture de la politique d'asile, bien que les apparences formelles d'une terre d'asile soient maintenues (Maillard & Tafelmacher, 1999). Le droit d'asile s'est par conséquent complexifié. En 1979, la LAsi ne comprenait que 3 articles alors qu'elle en contient 123 aujourd'hui. Cette activité législative témoigne de la volonté des autorités à intervenir dans le domaine de l'asile.

Les requérant-e-s d'asile sont progressivement dénigré-e-s et criminalisé-e-s, ce qui permet de justifier les durcissements à leur égard. Les autorités affirment être guidées par une double volonté, celle de traquer les abus d'une part, et celle de garantir une protection aux « vrai-e-s » réfugié-e-s d'autre part. Pourtant, c'est clairement la « chasse aux abus », et non la garantie de protection, qui conditionne les différents durcissements mis en place au cours des 25 dernières années. Les quelques actions

humanitaires qui ont eu lieu depuis représentent plutôt le vernis d'une politique qui est profondément répressive (Caloz-Tschopp, 1982).

La stratégie mise en oeuvre par la Confédération dans le cadre de la politique d'asile apparaît clairement dans les rapports que l'ODR commence à publier à partir des années 90. Ainsi, Maillard et Tafelmacher expliquent que l'ODR commence à produire des documents stratégiques à partir des années 90, les autorités étant « désireuses de se doter d'outils plus efficaces pour l'action de l'administration et soucieuses de retrouver un consensus intérieur » (1999 : p. 116 et 117). Selon les auteurs (1999), le rapport « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés » est particulièrement significatif. Ce rapport aborde toute une série de mesures policières et répressives. Il parle « du renforcement du contrôle des frontières, de l'engagement de poursuites pénales plus conséquentes en matière d'immigration illégale, de la réduction des prestations d'assistance et de la limitation des possibilités de travail », ainsi que de « propositions visant à modifier la procédure d'asile en prévoyant plus de possibilités de décisions rapides avec renvoi immédiat » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 117). Les autorités suisses, pionnières en la matière, se dotent donc de toute une série de mesures restrictives, qui ont pour but de trier entre les « faux-sses » et les « vrai-e-s » réfugié-e-s, généralisant le *refus*. Il existe également une palette de mesures répressives et policières qui visent à organiser le *renvoi* des personnes déboutées de l'asile. Et enfin, d'autres mesures rassemblées sous la stratégie de la *dissuasion*, sont censées inciter les personnes, qui n'ont pas pu être renvoyées, à quitter le territoire et à réduire simultanément l'attrait de la Suisse. Comme l'expliquent Maillard et Tafelmacher (1999), la procédure d'accueil se transforme donc en procédure de renvoi.

### 2.5.1 *Le refus*

Le taux d'acceptation des demandes d'asile passe de 83% en 1981, à 5% en 1988 et 3% en 1990 (Calame in Schmidlin, Tafelmacher & Küng, 2006). En 2008, il s'élève à 23% (Statistique en matière d'asile 2008, Service de la statistique d'asile, état du 31 décembre 2008). Selon Tafelmacher (in Schmidlin, Tafelmacher & Küng, 2006), l'administration tente à partir des années 80 de contourner l'obligation d'accorder un permis de séjour aux personnes qui demandent l'asile en Suisse. L'accès à la procédure d'asile est rendu difficile, les différents types de statuts se multiplient et l'octroi de statuts administratifs précaires se généralise. L'accélération de la procédure, qui justifie l'écartement préliminaire de certaines demandes, devient prioritaire dans un contexte où la question de l'asile est principalement abordée en terme de chiffres.

#### • **La non-entrée en matière (NEM)**

Les autorités introduisent progressivement des mesures qui permettent de faire un tri entre les « faux-sses » et les « vrai-e-s » réfugié-e-s. L'accès à la procédure d'asile devient difficile et certaines demandes ne sont pas examinées de manière approfondie. Suite à la première révision de la LAsi, certaines demandes sont classées comme « manifestement infondées », et n'auront pas accès à une audition personnelle. Lors de la deuxième révision, ratifiée en 1986 et entrée en vigueur en 1988, d'autres catégories de « demandes manifestement sans fondement » sont créées. Il s'agit là d'une formulation vague, qui permet aux autorités de se doter d'une importante marche de manoeuvre (Maillard & Tafelmacher, 1999).

L'instauration de règles de priorité dans le traitement des dossiers se poursuit lors de la troisième révision en 1990 (Maillard & Tafelmacher, 1999), qui entre en vigueur le

jour de son adoption sous la forme d'un arrêté fédéral de portée général. La Suisse devient le premier pays en Europe à introduire une disposition relative aux pays « sûrs ». Les autorités n'entreront pas en matière sur les demandes d'asile déposées par les ressortissant-e-s de ces pays, qui sont classés comme « sûrs » par le Conseil fédéral. L'arrêté fédéral urgent qui entre en vigueur en 1998 introduit l'absence de papiers comme autre motif de « non-entrée en matière » (NEM). Les conditions des NEM pour absence de papiers se sont durcies lors de la dernière révision de la LAsi adopté en 2005, entrée en vigueur partiellement en 2007 et entièrement en 2008. Cette modification représente une attaque directe au fondement du droit d'asile, notamment à la Convention de Genève qui stipule que les réfugié-e-s, rarement en possession de papiers d'identité, ne soient pas puni-e-s en raison de leur entrée illégale sur le territoire (Lauf, 2007). En effet, dans la pratique la possession de papiers est souvent considérée comme un signe de non persécution. Néanmoins, les personnes frappées d'une décision de NEM sont perçues et traitées comme des immigrant-e-s illégaux-ales. Cela est encore renforcé par leur mise dans l'illégalité en 2004. La criminalisation des requérant-e-s d'asile débouté-e-s permet l'introduction de toute une série de mesures répressives et dissuasives, qui sont censées assurer le départ de personnes considérées comme illégales sur le territoire suisse.

- **Les admissions provisoires ou les réfugié-e-s subsidiaires : le contournement de l'obligation d'octroyer une autorisation de séjour**

Dans le contexte de durcissement de l'accès au droit d'asile, les autorités introduisent des statuts administratifs précaires, notamment l'admission provisoire octroyée aux personnes fuyant une situation de violence généralisée. C'est à partir des années 90, que l'octroi des admissions provisoires se généralise, allant jusqu'à dépasser le nombre de réfugié-e-s reconnu-e-s. Ces personnes ne sont pas juridiquement reconnues en tant que réfugié-e ainsi que leurs droits ne sont pas régis par la Convention de Genève et leur protection provisoire peut être levée à tout moment (Lauf, 2007) De plus, le pays d'accueil n'est soumis à aucune obligation relative à leurs droits sociaux (Hazan & Reinharz Hazan, 1996). Pourtant, la majorité des personnes qui reçoivent une admission provisoire finissent par rester en Suisse. Suite à la révision de la LAsi en 2002, l'admission provisoire est remplacée par deux statuts juridiques : l'admission humanitaire pour les réfugié-e-s de la guerre civile et les cas de rigueur, et l'admission provisoire pour les requérant-e-s d'asile débouté-e-s qui ne peuvent être renvoyé-e-s. Il s'agit là d'une obligation de protéger certaines personnes en danger. Leur renvoi violerait l'interdiction de refoulement qui découle de l'interdiction de torture (Lauf, 2007). Comme l'expliquent Maillard et Tafelmacher (1999), en octroyant des admissions provisoires, les autorités admettent qu'un besoin de protection existe. Le statut de l'admission provisoire a été légèrement amélioré lors de la dernière révision de la LAsi en 2005, grâce à l'instauration du droit au regroupement familial et au travail (Lauf, 2007). En ce qui concerne les « cas de rigueur », la nouvelle LAsi prévoit dans son Article 14 l'octroi d'une autorisation de séjour en cas de détresse grave indépendante de l'état de la procédure. L'octroi d'une autorisation est décidée en premier lieu par les Cantons et en dernier lieu par la Confédération, et elle est conditionnée par le degré « d'intégration » de la personne.

On peut constater que l'administration se dote d'un pouvoir de plus en plus important dans le traitement des demandes d'asile. Ceci remet fortement en cause les garanties procédurales des requérant-e-s, notamment quant au délai de recours et à leur représentation juridique. Dans ce contexte la révision de décisions erronées est extrêmement difficile. A cela s'ajoute que les fonctionnaires sont sous pression par rapport au nombre de réponses positives qu'ils-elles émettent et leur travail est de plus en plus détaché des situations qu'ils-elles traitent. En effet, les mesures de

rationalisation ainsi que la suppression des auditions personnelles au niveau fédéral ont contribué à déshumaniser les dossiers (Maillard & Tafelmacher, 1999).

Le tri des demandes d'asile, en désignant une grande partie des requérant-e-s comme des « faux-ses » réfugié-e-s, permet donc aux autorités de réduire durablement le nombre des réfugié-e-s admis-e-s, tout en maintenant une image humanitaire (Maillard & Tafelmacher, 1999). Face au nombre élevé de personnes déboutées de l'asile, l'exécution des renvoi acquiert une toute nouvelle importance pour les autorités. Il s'agit du deuxième axe autour duquel s'organise la politique d'asile depuis les années 80.

### 2.5.2 *Le renvoi*

Au moment où la politique d'asile se ferme, les autorités commencent à donner plus d'importance à l'exécution des renvois et instaurent la « primauté de l'exécution du renvoi » (Tafelmacher in Schmidlin, Tafelmacher & Küng, 2006). Ainsi, lors de la première révision de la LAsi en 1983 la procédure d'asile et de renvoi sont couplées (Maillard & Tafelmacher, 1999). En effet, dans la loi adoptée en 1979, le refus de la demande d'asile n'entraîne pas forcément une obligation de quitter le territoire. Parallèlement à la généralisation du refus, la Confédération veut donc s'assurer du départ des personnes déboutées de l'asile (Lauf, 2007). L'obligation de collaborer est ancrée dans la loi et les renvois se multiplient au début des années 80 (Hazan & Reinharz Hazan, 1996).

#### • **Les mesures de contrainte**

Dans un contexte de refus généralisé l'attention des autorités se focalise sur l'exécution des renvois. Ainsi, des mesures de contrainte qui visent à faciliter ces renvois sont progressivement adoptées. Lors de la deuxième révision en 1985, la durée de détention en vue du refoulement des personnes étrangères qui ne partent pas de leur plein gré a passé à trente jours. En 1994, la loi fédérale sur les mesures de contrainte contre les étranger-ère-s est intégrée au droit des étranger-ère-s. La durée de la détention en vue refoulement est augmentée de trente jours à douze mois. Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étranger-ère-s (LEtr) en 2008, les mesures de contrainte sont une nouvelle fois durcies, notamment avec l'introduction d'un nouveau motif de détention, celui de l'insoumission. La durée de la détention a augmentée à 24 mois pour les adultes et à 12 mois pour les mineurs dès quinze ans. Le contrôle juridique des décisions administratives portant sur l'exécution des renvois est très faible.<sup>12</sup>

#### • **Les difficultés dans l'exécution des renvois**

L'exécution des renvois pose une série de problèmes, malgré l'arsenal juridique et policier qui est mis en place. Tout d'abord, certains Etats refusent tout simplement de reprendre leur ressortissant-e-s qui ont demandé l'asile à l'étranger ou avec qui la collaboration pour obtenir un titre de voyage valable ainsi qu'un laissez-passer est extrêmement difficile. L'organisation du départ de toutes les personnes qui ne

---

<sup>12</sup> Les mesures de contraintes constituent un des lieux d'observation de la négation du droit des personnes déboutées de l'asile. Le fait d'emprisonner des personnes innocentes fait preuve de la violence d'Etat et met à mal l'Etat de droit. Il est important de relever cet aspect ici car l'aide d'urgence, comme nous le verrons par la suite, s'inscrit dans la même logique de négation de droit.

disposent pas de documents d'identité se montre encore plus difficile. L'introduction de l'absence de papiers comme motif de NEM avait officiellement comme but de faire pression sur les requérant-e-s d'asile pour qu'ils-elles présentent leur vraie identité, ce qui devrait faciliter leur renvoi par la suite. Comme l'explique Lauf (2007), cette mesure n'a pas eu l'effet espéré, 80% des requêtes sont toujours déposées sans papiers. La NEM représente également une manière d'écarter de la procédure d'asile dès leur arrivée, les personnes dont le renvoi éventuel sera difficile. Enfin, le renvoi peut se heurter au principe de non refoulement qui présuppose l'examen de trois conditions, à savoir sa licéité, son exigibilité et sa possibilité.

Nombre de personnes « disparaissent » dans la clandestinité, c'est-à-dire qu'elles coupent le contact avec les autorités suisses afin de se soustraire au renvoi forcé. En 2008, l'Etat suisse a organisé 3498 renvois forcés dans le pays d'origine ou dans un pays tiers et il a enregistré 1823 départs non contrôlés (Statistique en matière d'asile 2008, Service de la statistique d'asile, état du 31 décembre 2008). En tout, 40'794 personnes se trouvent dans le processus d'asile en Suisse (idem).

### 2.5.3 *La dissuasion*

Face aux difficultés de l'exécution des renvois, les autorités commencent à réfléchir à d'autres méthodes pour assurer le départ des personnes déboutées de l'asile ou autrement dit, pour se débarrasser du problème du nombre croissant de ces dernières. De plus, certaines expulsions forcées ont nuit à l'image humanitaire de la Suisse (Hazan & Reinharz Hazan, 1996), notamment les événements de « l'automne noir » en 1985, quand le renvoi de 59 Zaïrois avait provoqué une large réaction d'opposition. Ainsi, les autorités décident de tabler sur des mesures visant à dissuader les personnes de venir demander l'asile en Suisse ou, de provoquer le départ « volontaire » ou « spontané » de celles qui y séjournent déjà. Elles évitent ainsi une partie des renvois difficiles et coûteux. Comme il s'agit majoritairement de personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas rentrer chez elles, elles ne partent pas, mais elles demeurent clandestinement en Suisse. Cet état des faits est admis plus ou moins ouvertement par les autorités.

L'idée de la dissuasion n'est pas nouvelle. Lors du refoulement des juif-ve-s pendant la Deuxième guerre mondiale les autorités espéraient un effet dissuasif. Mise en place par l'Allemagne tout d'abord, la stratégie de dissuasion est adoptée dans d'autres pays dont la Suisse où elle gagne en importance à partir des années 90. Toutes les mesures de refus et de renvoi décrites plus haut sont également accompagnées par l'idée de décourager les personnes à demander l'asile en Suisse. Il faut, selon Peter Arbenz, ancien chef de l'ODR et artisan de la stratégie de dissuasion que « le message finisse par passer qu'on ne peut pas rester longtemps en Suisse » (entretien avec l'auteur, Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 71). Hazan et Reinharz Hazan (1996) abondent dans ce sens, ils expliquent que tous les dispositifs de la procédure d'asile sont pensés pour intimider et déstabiliser les requérant-e-s d'asile dans leurs rapports avec les autorités. Ainsi, dans une brochure publiée en 1992, l'OFR stipule que « les mesures destinées à stimuler l'aptitude au retour doivent être prises déjà au moment où l'étranger se présente au centre d'enregistrement » (cité dans Hazan & Reinharz Hazan, 1996 : 67). La dissuasion devient une obsession des autorités, convaincues que l'attractivité du pays doit être à tout prix diminuée. Comme l'explique Tafelmacher (in Schmidlin, Tafelmacher & Küng, 2006), il existe pourtant une contradiction flagrante entre l'image de la Suisse comme une terre d'asile, qui est une composante importante de l'identité nationale, et la focalisation sur le découragement et la dissuasion, mise à mal par le grand nombre d'admissions provisoires qui témoigne d'un besoin réel de protection.



Dans la chapitre suivant j'étudie plus en détail de quelle manière l'assistance octroyée dans le domaine de l'asile jouera un rôle central dans la stratégie de dissuasion. Ainsi, les droits sociaux, qui ont été progressivement mis en application durant les décennies après la Deuxième guerre mondiale et dans le contexte de la Convention de Genève, seront drastiquement réduits à partir des années 90. Par conséquent, les conditions de vie des requérant-e-s d'asile se détériorent parallèlement à la fermeture de la politique d'asile.

### **3. La diminution de l'assistance comme instrument de dissuasion**

Dans ce chapitre j'approfondirai la stratégie de la dissuasion à travers la diminution de l'assistance dans le domaine de l'asile. Lorsque la politique d'asile se ferme au début des années 80, la détérioration des conditions de vie des requérant-e-s d'asile commence à être perçue, en Suisse et en Europe, comme un élément clé dans la politique de dissuasion. C'est dans ce contexte que l'assistance est instrumentalisée, afin de décourager les personnes à venir ou à rester en Suisse en procédant à un déclassement des prestations dans le domaine de l'asile. Dans un premier temps, l'aide sociale octroyée aux requérant-e-s d'asile est baissée en dessous de l'aide sociale ordinaire. Les personnes déboutées de l'asile sont exclues de l'aide sociale dans un deuxième temps et le régime de l'aide d'urgence instauré.

#### **3.1 La dissuasion par la détérioration des conditions de vie dans le domaine de l'asile: naissance de la stratégie en Europe et en Suisse**

Selon Bloch et Levy (1999), les Etats européens commencent à partir des années 70 et 80 à focaliser les politiques sociales dans le domaine de l'asile sur le découragement et la dissuasion. Ils s'appuient sur le discours selon lequel les personnes qui demandent l'asile sont en réalité des migrant-e-s économiques. Selon Minderhoud (in Bloch & Levy, 1999), la question de l'inclusion ou de l'exclusion des services sociaux devient centrale dans une période de démantèlement de l'Etat providence ainsi que de la montée du nationalisme et de la xénophobie. Les Etats européens auraient opté pour l'exclusion des requérant-e-s d'asile du marché du travail et de l'assistance afin de contrôler un phénomène qui relève à leurs yeux de l'immigration économique. Les mesures traditionnelles, notamment une politique coercitive de grande envergure, sont devenues moins attractives. Par conséquent, l'obligation d'accorder de l'assistance a été soumise aux objectifs visés par la politique d'asile, la politique sociale devient une politique coercitive. Ainsi, les Pays-Bas excluent les requérant-e-s d'asile de l'aide sociale en 1987, la Belgique en 1992 et l'Allemagne leur octroie depuis 1993 uniquement des prestations en nature durant la première année de leur séjour, disposition qui a été étendue en 1996 aux trois premières années. Minderhoud relève une série de similitudes entre les politiques d'assistance menées par les pays, à savoir le fait que les réfugié-e-s et les requérant-e-s d'asile représentent une cible faible car ils-elles ont peu de soutien populaire, que la justice intervient parfois afin de corriger certaines mesures et que les problèmes principaux dans l'accueil des demandeur-euse-s d'asile sont souvent répercutés sur les gouvernements locaux.

Comme je l'ai évoqué dans le chapitre précédent, la stratégie de dissuasion devient un pilier de la politique d'asile suisse à partir des années 80. Les autorités espèrent que les différentes mesures de durcissement montrent à la fois aux requérant-e-s d'asile qu'ils-elles ne peuvent pas rester et découragent d'autres personnes à venir déposer une demande d'asile en Suisse. Dans cette perspective, l'idée de restreindre les moyens d'existence pour faire pression sur les demandeur-euse-s d'asile s'installe (Maillard & Tafelmacher, 1999). Cette stratégie se fonde sur le discours relatif aux « faux-ses » réfugié-e-s. Ainsi, les droits sociaux des réfugié-e-s instaurés au cours des décennies précédentes ne se justifient plus, ne s'agissant plus de réfugié-e-s politiques, mais de personnes qui seraient uniquement à la recherche d'opportunités économiques. Les requérant-e-s d'asile sont donc constamment soupçonnées d'abuser du droit d'asile et des prestations d'assistance. Par conséquent, l'attitude des autorités

à leur égard se concentre sur le contrôle et la répression, l'Etat providence se transformant en un Etat méfiant (Maillard & Tafelmacher, 1999).<sup>13</sup>

Ce n'est plus l'insertion dans la société suisse qui est visée comme dans l'idée d'un asile permanent, à l'exception des personnes reconnues comme réfugié-e, mais les conditions de vie dans le domaine de l'asile sont détériorées afin de rendre la Suisse moins attractive. « Les concepts dissuasifs se sont multipliés et développés, amenant à chaque révision des restrictions compromettant de plus en plus lourdement le bien-être des requérants : interdictions de travail, saisie des biens patrimoniaux, réduction successive des montants d'assistance, hébergement dans des logements souvent isolés ou inadéquats, parfois insalubres, ponction de 10% sur les salaires, même modestes, de ceux qui travaillent (en plus des impôts à la source et des cotisations aux assurances sociales), suppression des allocations pour les enfants restés au pays, mesures de contrainte, abolition du libre choix du médecin, etc. » (Kopf, 2008, p. 24).

Je m'intéresse ci-dessous plus particulièrement à la réduction des prestations octroyées aux requérant-e-s d'asile. En effet, la diminution de l'assistance dans le domaine de l'asile représente une arme dissuasive importante si l'on considère que les personnes concernées se trouvent souvent en situation de dépendance par rapport au soutien financier des autorités, notamment en raison de l'interdiction de travail. Depuis le début des années 80, des mesures portant sur la restriction ou l'interdiction de l'exercice d'une activité lucrative ont été mises en place. Aux yeux des autorités, il semble donc nécessaire de réduire l'assistance octroyée dans le domaine de l'asile afin d'éviter que la dépendance de l'aide sociale des personnes qui ne peuvent pas travailler devienne trop attractive.

### **3.2 Le déclasserment de l'assistance dans le domaine de l'asile**

Les prestations fournies aux requérant-e-s d'asile sont progressivement baissées dans la stratégie de dissuasion menée à partir des années 80. Ainsi, « le directeur de l'Office fédéral de la police, M. Hess, définit même l'assistance aux requérants d'asile comme un 'instrument essentiel de la politique d'asile, dans un article publié par la 'Neue Zürcher Zeitung' du 25 mai 1984 » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 252). Il s'agit de réduire à tout prix l'attractivité de la Suisse ainsi que les autorités assument ouvertement le caractère dissuasif des mesures de diminution d'assistance.

L'instrumentalisation de l'assistance au profit de la stratégie de dissuasion a été formulée dans plusieurs rapports stratégiques publiés par l'ODR. Ainsi, Kopf explique que ce dernier a participé de façon significative à la marginalisation des requérant-e-s d'asile. Selon l'auteure, le rapport « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », cité plus haut, propose notamment une aide sociale spécifique pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile : « on pourrait par conséquent envisager de réduire le soutien financier, mais cette mesure heurterait le principe constitutionnel de l'égalité de traitement » (cité dans Kopf, 2008: p. 25). Un deuxième rapport publié en 1990, intitulé « Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés » présente également les possibilités qui existent concernant la réduction de l'assistance aux requérant-e-s d'asile et qui permettent la mise en œuvre d'objectifs liés à la politique d'asile.

---

<sup>13</sup> Signalons ici que les voix critiques à l'égard de la politique d'asile menée par la Confédération « se sont concentrées sur les menaces annoncées à propos de la procédure d'asile ; les mesures sociales ont en ce sens passé quelque peu inaperçues » (Maillard et Tafelmacher, 1999 : p. 253).

Comme l'expliquent Maillard et Tafelmacher (1999), c'est à partir des années 90 que l'assistance aux requérant-e-s d'asile et aux personnes admises provisoirement se situe en dessous du minimum vital. « Si l'aide sociale effectivement octroyée avait déjà connu auparavant des baisses, ce sera désormais conçu de manière systématique » (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 253). Selon les auteurs, « un nouveau champ de perspectives pour la politique de dissuasion » s'ouvre dans le domaine de l'assistance (Maillard & Tafelmacher, 1999 : p. 65). C'est également à partir des années 90 que l'idée d'octroyer des prestations en nature, plutôt qu'en espèces, se répand. Dans le contexte de la stratégie de dissuasion il s'agit donc non seulement de diminuer les montants qui sont à disposition des personnes concernées, mais de leur rendre la vie plus difficile au niveau psychologique et social. L'octroi de prestations en nature est une stratégie qui a été adoptée par plusieurs pays européens et qui inflige aux « bénéficiaires » une perte importante d'autonomie et de liberté. Le logement en structures d'hébergement collectif participe notamment à cette stratégie.

Comme le financement de l'assistance dans le domaine de l'asile a toujours été du ressort du DFJP, il peut facilement intervenir en faveur d'une diminution des prestations octroyées aux requérant-e-s d'asile. Ainsi, en décembre 1991, lorsque le Conseil fédéral met en oeuvre une série de mesures d'économie en raison de l'apparition de déficits dans les budgets publics, une ordonnance qui instaure un système d'aide sociale propre au domaine de l'asile est adoptée, comme proposé dans les rapports de stratégie. « La référence aux recommandations de la CSIAS est abandonnée en faveur d'un minimum vital d'exception, largement inférieur » (Regamey & Gafner, 2005 : p. 67). Les personnes qui demandent l'asile deviennent donc la seule catégorie d'êtres humains en Suisse qui touchent moins que ce qui est fixé par les normes en matière d'aide sociale. La création d'un tel droit d'exception représente un changement qualitatif qui ouvre la voie à une série de déclassements ultérieurs.

### **3.3 L'exclusion des personnes déboutées de l'asile de l'aide sociale et l'instauration de l'aide d'urgence**

Le déclassement de l'aide sociale octroyée aux personnes en procédure ou admises provisoirement a pour but de rendre la Suisse moins attractive, c'est-à-dire de décourager les personnes à y déposer une demande d'asile ou de réduire les incitations à rester pour celles qui s'y trouvent déjà. L'exclusion de l'aide sociale des personnes déboutées de l'asile et l'instauration d'un système d'aide minimale, l'aide « d'urgence », visent à exercer une pression importante pour qu'elles quittent la Suisse. Il s'agit d'une solution potentielle au supposé problème de l'exécution des renvois. Comme la majorité des personnes ne peuvent pas partir, elles « disparaissent » dans la clandestinité, conséquence dont les autorités sont conscientes et qu'elles assument plus ou moins ouvertement. Cette stratégie a été présentée dans le rapport « Fuhrer – Gerber ». La majorité des mesures proposées dans ce document sont aujourd'hui en oeuvre. Les personnes frappées d'une NEM sont exclues de l'aide sociale depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004. La suppression de l'aide sociale et le régime de l'aide d'urgence ont été formalisés et étendus à toute personne déboutée lors de l'entrée en vigueur de la dernière révision de la LAsi le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

#### *3.3.1 Le rapport « Fuhrer - Gerber » publié en 2000*

Un troisième rapport de stratégie relevant de l'instrumentalisation de l'assistance en vue de la stratégie de dissuasion est publié en 2000. Officiellement intitulé « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile » et connu sous le nom de rapport « Fuhrer – Gerber », il a été rédigé par un groupe de travail,

chargé à l'initiative d'Arnold Koller d'étudier les possibilités de réduire les dépenses fédérales engendrées dans le domaine de l'asile. Présidé par Rita Fuhrer, Conseillère d'Etat zurichoise, et Jean-Daniel Gerber, Directeur de l'ODR, le groupe de travail suggère l'introduction d'incitations individuelles et institutionnelles afin d'augmenter l'efficacité de la politique d'asile. Concrètement cela signifie d'obliger les requérant-e-s d'asile ainsi que les administrations cantonales à se conformer à la politique d'asile menée par la Confédération à travers l'introduction de conséquences financières négatives. En ce qui concerne les difficultés d'exécution des renvois, le rapport propose de réduire à un minimum l'assistance versée aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s. Il stipule que « malgré leur mépris face aux obligations légales, s'ils ne sont pas arrêtés en vue du renvoi, ces individus continuent de bénéficier des mêmes conditions de séjour que les autres personnes de l'asile » (p. 9). Il propose donc « une réduction au minimum des conditions de logement, d'alimentation et des soins de santé dispensés et une obligation de renouveler régulièrement les demandes de prestations sociales auprès d'institutions définies par les autorités » (p. 10). Il ajoute que « la fin de l'assistance personnalisée permettrait d'exécuter, de manière directe ou indirecte, des décisions de renvoi qui sont légitimées par une procédure irréprochable. Les personnes qui ne sont pas prêtes à accepter ces verdicts seraient obligées d'assumer les conséquences de leur comportement et seraient amenées à choisir, plus rapidement que maintenant, entre un retour digne dans leur pays à la date fixée par les autorités ou la précarité sociale, en Suisse ou à l'étranger » (p. 11). Le groupe de travail énonce explicitement la possibilité que la grande partie des personnes concernées ne recourra pas à cette aide minimale, mais « qu'elle disparaîtrait et chercherait de nouvelles opportunités dans la clandestinité ou au-delà des frontières » (p. 11).

Ce rapport a été fortement critiqué lors de sa parution, notamment par les directeurs romands des Département de police cantonaux qui le jugeait discriminatoire (Kopf, 2008). Il a ainsi été mis de côté et c'est seulement lors de l'arrivée de Christophe Blocher à la tête du DFJP qu'il a été repris. Comme nous le verrons ci-dessous, une grande partie des mesures proposées sont actuellement à l'œuvre.

### *3.3.2 L'exclusion de l'aide sociale des personnes frappées d'une NEM le 1<sup>er</sup> avril 2004 et l'instauration de l'aide d'urgence*

L'exclusion de l'aide sociale des personnes frappées d'une NEM s'inscrit dans le cadre de la loi fédérale sur l'allègement budgétaire, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004. De même que les mesures concernant la diminution d'assistance aux requérant-e-s d'asile, l'exclusion de l'aide sociale a d'abord été intégrée en tant que mesure d'économie. Le changement qualitatif qu'elle représente a ainsi été occulté, pour ensuite venir intégrer la législation relative à l'asile. Comme l'explique Kopf, « ces mesures 'd'économie' faisaient banalement partie d'un programme fédéral d'allègement budgétaire, le PAB 03 » (2008 : p. 29). Comme pour tou-te-s les requérant-e-s d'asile, la Confédération assumait jusque là les frais d'assistance des personnes déboutées de l'asile. Avec le nouveau système, les cantons ne sont plus remboursés pour les frais liés à l'assistance octroyée aux personnes frappées d'une NEM. « Les personnes frappées d'une telle décision sont tenues de quitter la Suisse d'elles-mêmes. Si elles ne donnent pas suite à l'obligation de quitter le territoire, elles seront considérées comme des étrangers séjournant illégalement en Suisse. En lieu et place des forfaits ordinaires de l'aide sociale, la Confédération versera aux cantons une indemnité unique au titre de l'aide d'urgence » (Communiqué, DFJP, 24.3.2004). Cette indemnité s'élève à 600 francs. Cela signifie que les cantons, qui ne renvoient pas les personnes qui leur ont été attribuées, endosseront tous les frais d'assistance. En cas de renvoi effectif, la Confédération les récompense par contre avec 1000 francs.

La Confédération continue également à rembourser les frais liés au départ. Rappelons que les personnes frappées par une NEM incarnent « l'abus » dans le domaine de l'asile (Maillard & Tafelmacher, 1999), car la plupart ne disposent pas de papiers d'identité et elles sont par conséquent difficilement renvoyables. L'exclusion de l'aide sociale vise donc à les obliger à se conformer à la décision prise par les autorités et à provoquer leur départ « volontaire » ou « spontané ». Elle est censée représenter une adéquation entre leur situation juridique et l'assistance octroyée à leur égard. Le séjour illégal, qui n'avait auparavant pas de répercussions concrètes, justifie donc aux yeux des autorités leur exclusion de l'aide sociale.

Les personnes déboutées de l'asile ont néanmoins droit à une aide minimale provisoire, appelée « aide d'urgence », qui garantit, selon les autorités, la conformité à l'Article 12 de la Constitution suisse qui stipule que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine » (Article 12 de la Constitution suisse). Comme l'expliquent Regamey et Gafner (2005), cet article, qui a été introduit lors de la révision constitutionnelle en 1998, affirme explicitement un droit inaliénable à un minimum d'existence en cas de nécessité. Comme l'assistance est organisée au niveau cantonal en Suisse, la responsabilité d'octroyer cette aide minimale revient aux cantons. La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a émis des recommandations relatives au contenu de l'aide d'urgence. Regamey et Gafner explique par rapport à ces recommandations que « l'aide d'urgence en question est conçue comme une aide minimale servie en nature et de manière très ponctuelle : elle comprend essentiellement de la nourriture et un abri pour la nuit. L'accès à des soins d'urgence uniquement est prévu. Son coût est chiffré : Fr. 8.- par jour pour une personne seule pour la nourriture et l'hygiène, et Fr. 5.- pour l'abri de nuit. Aucun autre besoin hormis celui des soins d'urgence n'est évoqué » (2005, p. 68). L'aide d'urgence, qui doit être demandée régulièrement, correspond à moins d'un quart de l'aide sociale ordinaire et à environ la moitié de l'aide sociale destinée aux personnes en procédure d'asile ou admises provisoirement.

Suite à l'entrée en vigueur des mesures d'allègement budgétaire, certains cantons ont refusé d'octroyer l'aide d'urgence aux personnes frappées par une NEM. Ils ont lié son octroi au fait que la personne collabore à son renvoi. Une personne frappée de NEM, soutenue par Françoise Kopf et Peter Niederöst a fait recours auprès du Tribunal fédéral contre une décision de refus d'octroi de l'aide d'urgence. Le Tribunal fédéral a statué que le droit au minimum vital ne peut pas être restreint et que son octroi ne peut pas être déterminé par des objectifs externes à la satisfaction des besoins des personnes concernées, notamment en ce qui concerne les objectifs liés au droit des étranger-ère-s. Un jour avant la publication de l'arrêt du Tribunal fédéral le 18 mars 2005, le Conseil des Etats avaient pourtant voté « la possibilité de couper toute aide à une personne qui ne collabore pas à son renvoi (Regamey & Gafner, 2005 : p. 69). Ce vote a été déclaré comme inconstitutionnel suite à l'arrêt du Tribunal fédéral. Des tentatives de modification de la Constitution afin de permettre l'exclusion de l'aide d'urgence des personnes qui ne collaborent pas à leur renvoi se sont manifestées, notamment au parlement jurassien et de la part du Conseiller fédéral Blocher. Elles ont été abandonnées par la suite.

### 3.3.3 *Les rapports de monitoring de l'ODM relatifs à la suppression de l'aide sociale*

Kopf (2008) explique que les cantons ont accepté le nouveau système de financement de l'assistance aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s, qui les défavorise

considérablement, car l'ODR leur a promis de mettre en place un système de monitoring pour évaluer les effets de l'exclusion du système d'aide sociale. Elle signale que ce monitoring est mené « non pas en termes de précarisation des personnes concernées, mais en termes de coûts occasionnés aux cantons : le cas échéant, la Confédération a promis de réajuster les primes fédérales (Kopf, « Rapport sur les conditions de survie accordées aux requérants dont la demande d'asile a fait l'objet d'une NEM », Soleure, 2 octobre 2004 : p. 4). Ainsi, des rapports trimestriels et annuels, accompagnés de communiqués de presse, ont été publiés pour la période entre le 1<sup>er</sup> avril 2004 et le 31 décembre 2007. Ces rapports tracent tous un bilan très positif de l'exclusion de l'aide sociale des personnes frappés par une NEM. Selon les autorités, l'objectif principal, à savoir le départ des personnes concernées, a été atteint. Une grande partie des personnes n'a jamais recouru à l'aide d'urgence. Celles qui en ont bénéficié ne l'ont fait que pour une courte période : la moyenne durant la première année est de 68 jours (2004), pour les deux premières années elle s'élève à 113 jours (2004 et 2005), et à 143 jours pour les trois premières années (2004, 2005 et 2006). Les autorités laissent entendre que les personnes qui n'ont jamais demandé l'aide d'urgence ou qui ont cessé de le faire ont été « motivées » ou « encouragées » à quitter la Suisse. Les rapports de monitoring expliquent également que la durée de séjour des personnes frappées d'une NEM est plus courte que celle des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision négative au terme d'une procédure. Néanmoins, dans le communiqué du premier rapport annuel, les autorités affirment que « la plupart des personnes frappées d'une NEM disparaissent une fois qu'elles ne sont plus intégrées dans la structure d'asile de la Confédération et des cantons » (Communiqué, DFJP, 23.08.2005). En effet, rien ne permet de prouver que les personnes exclues de l'aide sociale auraient quitté la Suisse, à l'exception des personnes qui ont été renvoyées ou qui ont bénéficié d'une aide au retour, qui représentent un faible pourcentage par rapport à la totalité des personnes concernées. Les rapports ne mentionnent nulle part une augmentation du nombre des départs contrôlés.

Les communiqués relatifs aux rapports de monitoring affirment également que le nombre de demandes d'asile infondées aurait baissé. Ils laissent ainsi entendre que ce phénomène est directement lié à l'exclusion de l'aide sociale et que l'objectif de la dissuasion a par conséquent été atteint. Une partie des rapports de monitoring est également consacrée au thème de la sécurité publique, notamment au taux de criminalité des personnes exclues de l'aide sociale. Les autorités concluent que la criminalité n'a pas augmenté de façon significative. Les personnes concernées sont arrêtées principalement pour un délit de séjour illégal. En ce qui concerne la charge financière assumée par les cantons, les autorités affirment qu'au moment de l'entrée en vigueur de la mesure, l'indemnité de 600 francs par personne était suffisante. La situation aurait cependant évolué en défaveur des cantons, notamment depuis que l'arrêt du Tribunal fédérale a statué sur l'illégalité du refus de l'aide d'urgence.<sup>14</sup> Enfin, les rapports démontrent que la protection des personnes particulièrement vulnérables aurait été entièrement assurée.

Les bilans positifs de l'exclusion de l'aide sociale des personnes frappées d'une NEM ont permis, entre autre, de proposer l'extension de cette mesure à toutes les personnes déboutées de l'asile lors de la révision de la LAsi, adoptée en 2005 par le parlement.

---

<sup>14</sup> L'indemnité initiale de 600 francs par personne a été augmentée progressivement et s'élève actuellement à 6000 francs.

### 3.3.4 *L'exclusion de l'aide sociale de toute personne déboutée de l'asile et la formalisation de l'aide d'urgence dans un cadre légal en 2008*

Le 16 décembre 2005 le parlement a adopté une révision partielle de la LAsi et la nouvelle loi sur les étranger-ère-s (LEtr). L'objectif « est de mettre un terme aux abus constatés actuellement dans le domaine de l'asile et de résoudre les problèmes liés au rapatriement des requérants déboutés. Les personnes victimes de persécution continueront de trouver protection en Suisse » (« Révision de la loi du 16 décembre 2005 sur l'asile : les principaux points », Loi sur l'asile – Dossier de presse, Conférence de presse du 26 juin 2006 concernant la votation populaire du 24 septembre 2006). L'extension de l'exclusion de l'aide sociale à toute personne qui a reçu une décision négative à sa demande d'asile fait partie des mesures adoptées. Le Conseiller fédéral Blocher explique que « de nombreuses personnes déboutées tenues de quitter le pays ne partent pas. Le versement de contributions généreuses, au titre de l'aide sociale, aux personnes séjournant illégalement en Suisse, en dépit d'une décision négative, entraîne des coûts importants pour la collectivité. Par ailleurs, l'octroi de l'aide sociale constitue une incitation à entrer illégalement en Suisse, à y séjourner illégalement et à abuser du droit d'asile. C'est pourquoi la nouvelle réglementation prévoit d'appliquer un principe qui a fait ses preuves ces deux dernières années, à savoir de ne verser aux requérants d'asile déboutés qu'une aide d'urgence en cas de besoin. Ainsi, la tradition humanitaire de la Suisse est préservée, mais la Suisse devient moins intéressante pour celles et ceux qui comptent abuser du droit d'asile » (« Nouvelles lois sur les étrangers et sur l'asile », exposée du conseiller fédérale Christoph Blocher à Bienne/BE », DFJP, 19 septembre 2006). Les résultats « positifs » de la suppression de l'aide sociale pour les personnes frappées d'une NEM, notamment la baisse du nombre de personnes enregistrées dans le processus d'asile, sont mis en avant afin de démontrer les avantages de l'extension de cette mesure à toutes les personnes déboutées de l'asile (« L'avenir de la politique de l'asile et des étrangers - Les ordonnances relatives à la nouvelle loi sur les étrangers et à la loi sur l'asile révisée sont approuvées », Communiqué, DFJP, 24 octobre 2007).

Un référendum a été lancé contre les deux projets de loi adoptés par le parlement, qui a donné lieu à une votation populaire le 24 septembre 2006. La révision partielle de la LAsi et la nouvelle LEtr ont été acceptées par le peuple à 68% des votes. Une partie des dispositions de la LAsi sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 déjà. Le reste, notamment l'extension de la suppression de l'aide sociale, et la LEtr sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Par rapport à l'assistance aux personnes déboutées de l'asile, la LAsi actuelle stipule : « Les personnes qui séjournent en Suisse en vertu de la présente loi et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'aide sociale nécessaire, à moins qu'un tiers ne soit tenu d'y pourvoir en vertu d'une obligation légale ou contractuelle, ou l'aide d'urgence, à condition qu'elles en fassent la demande » (LAsi, Art. 81). Et : « Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auxquelles un délai de départ a été imparti peuvent être exclues du régime d'aide sociale » (LAsi, Art. 82, al. 1). Les mesures, qui ont d'abord été introduites dans le cadre d'un programme d'allègement budgétaire, ont été formalisées dans un cadre législatif et se sont étendues. Cette exclusion touche également les personnes dont le renvoi a été suspendu pour la durée d'une procédure ouverte par voie de droit extraordinaire. La nouvelle législation stipule également que « l'aide d'urgence est octroyée sous forme de prestations en nature ou de prestations pécuniaires journalières aux lieux désignés par les cantons. Le paiement peut être limité aux jours de travail » (LAsi, Art. 82, al. 4).



### 3.3.5 *La mise en œuvre du régime d'aide d'urgence depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008*

Malgré le fait que la loi stipule uniquement que les personnes déboutées de l'asile *peuvent* être exclues de l'aide sociale, les cantons mettent tous en œuvre cette mesure. Je présente ci-dessous de quelle manière la suppression de l'aide sociale ainsi que le régime de l'aide d'urgence ont été mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

- **Les personnes touchées par l'exclusion de l'aide sociale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008**

Selon l'OSAR, le 30 juin 2008, six mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi, 16'939 personnes étaient touchées par l'exclusion de l'aide sociale (Trummer, 2008). Ce chiffre inclut d'une part les 1098 personnes qui ont été frappées par une NEM ainsi que les 875 personnes dont la demande a été rejetée au terme d'une procédure d'asile entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008. D'autre part, il inclut également les 5180 personnes qui ont fait l'objet d'une décision négative avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la loi étant entrée en vigueur avec effet rétroactif. Enfin, le chiffre en question se réfère également aux 9786 personnes frappées par une décision de NEM exécutoire entre le 1<sup>er</sup> avril 2004 et le 31 décembre 2007 qui étaient donc déjà exclues de l'aide sociale. Selon l'OSAR, il n'est pas clair combien de personnes, parmi ces 16'939 personnes, se trouvent encore en Suisse.

Selon les rapports de monitoring de l'ODM, 1196 personnes ont demandé l'aide d'urgence avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi, donc entre le 1<sup>er</sup> avril 2004 et le 31 décembre 2007 (Trummer, 2008). L'OSAR estime sur la base d'une enquête auprès des cantons qu'entre les mois de janvier et de juin 2008, environ 3500 personnes auraient eu recours à cette aide minimale prévue par la Constitution suisse. Il semble que les personnes qui ont reçu une décision négative au terme d'une procédure d'asile auraient plus facilement tendance à demander l'aide d'urgence que celles frappées par une décision de NEM. En effet, il s'agit là de personnes qui séjournent généralement depuis plusieurs années en Suisse et qui avaient des relations étroites avec les autorités. Par conséquent, il n'est pas étonnant qu'une plus grande partie d'entre elles ne disparaisse pas après leur exclusion de l'aide sociale. De plus, certaines personnes attendent le résultat d'une procédure de recours extraordinaire. Néanmoins, le nombre de personnes qui demandent l'aide d'urgence reste bas par rapport au nombre total de personnes touchées par la suppression de l'aide sociale. Il est probable qu'une grande partie de ces personnes tentent de trouver une autre solution car l'octroi de l'aide d'urgence est accompagné de toute une série de mesures dissuasives. Considérant les moyens financiers restreints dont disposent les personnes déboutées de l'asile, ainsi que l'absence de titres de voyage valables, il est par contre peu probable qu'elles aient quitté la Suisse.

Dans les rapports de monitoring concernant l'exclusion des personnes frappées d'une NEM, l'ODM affirme que la situation de personnes vulnérables est prise en considération. Lors de la campagne référendaire le Conseil fédéral explique qu'une clause spécifique qui porte sur la protection de ces personnes n'était cependant pas nécessaire puisque les Cantons sont constitutionnellement obligés de la garantir. Pourtant, le rapport de l'OSAR démontre, que l'aide d'urgence est mise en œuvre de façon schématique sans prendre en compte les situations individuelles. Les cantons ne font que très peu usage de la marche de manœuvre laissée par la loi (Trummer, 2008). L'OSAR soulève notamment le problème des mineurs non accompagnés, qui partagent souvent les structures d'hébergement avec les adultes ; les familles avec enfants sont généralement contraintes de quitter leur appartement pour des centres d'aide d'urgence ; les enfants ne sont parfois pas scolarisés et il est extrêmement

difficile d'obtenir des prestations supplémentaires en cas de besoins spécifiques, par exemple pour des couches ou du matériel scolaire. Des cas de femmes seules qui étaient logées dans des structures d'hébergement avec des hommes ont également été rapportés à l'OSAR.

L'OSAR stipule encore que l'exclusion de l'aide sociale est disproportionnée dans le cas des personnes qui séjournent légalement en Suisse car leur renvoi a été suspendu pour la durée d'une procédure ouverte par voie de droit extraordinaire (Trummer, 2008). De plus, ces procédures durent fort longtemps. L'OSAR critique également le fait que des personnes, qui ont collaboré à leur renvoi mais dont l'exécution n'a pas été possible jusqu'au délai fixé, soient touchées par la suppression de l'aide sociale. De façon générale, l'exclusion de l'aide sociale à partir de l'entrée en force de la décision de renvoi est problématique car l'exécution du renvoi n'est souvent pas possible dans l'immédiat.

- **Le contenu et les modalités d'octroi de l'aide d'urgence**

L'OSAR affirme qu'il existe des différences considérables entre les cantons concernant l'application de l'aide d'urgence. Ces derniers sont libres de définir de manière autonome les modalités d'octroi ainsi que le contenu de l'aide d'urgence (Trummer, 2008). Il est néanmoins possible de dégager une série d'aspects qui caractérisent toutes les applications cantonales. En ce qui concerne le contenu de l'aide d'urgence, Kopf affirme « qu'après quatre ans de travail et d'observation sur le terrain, nous sommes en mesure de rendre compte de ce qui signifie le concept 'd'aide d'urgence' concrètement en termes monétaires et de conditions matérielles : lorsque cette aide à la survie est accordée en espèces, les montants varient entre 5 et 10 francs par jour et par personne, selon les cantons. Elle se réduit parfois à des bons d'achat d'une valeur approximative de 8 francs (Zürich, Berne) ; le plus souvent il s'agit d'une aide en nature : une nourriture, insuffisante et mal équilibrée sous forme de sandwiches ou/et de mets précuits destinés à être réchauffés » (2008 : p. 22). Un barème dégressif est souvent appliqué aux familles. L'aide d'urgence doit être renouvelée régulièrement et elle est souvent accordée sous le contrôle de la police des étranger-ère-s et non par l'organisme en charge de l'action sociale.

- **L'exclusion de l'assurance-maladie obligatoire**

Madame Kopf et Monsieur Couchepin de IGA SOS Racisme expliquent dans leur lettre à la Conseillère fédérale actuelle, Eveline Widmer-Schlumpf, que les personnes frappées d'une NEM ne possèdent pas d'assurance-maladie dans la plupart des cantons depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 (cf. annexe 5 : Lettre à la Conseillère fédérale relative à l'exclusion de l'assurance-maladie, 19 mars 2008). Il en va de même depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour toute personne qui a fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire. L'absence de domicile des personnes concernées justifierait cette mesure. Ainsi, le Conseil d'Etat soleurois stipule que : « les personnes en situation de séjour illégal n'ont par définition pas de domicile en Suisse » et selon le gouvernement zurichois : « les assurer reviendrait à leur signaler indirectement que leur présence est tolérée et n'est pas en conformité avec la volonté du législateur fédéral » (idem). Pourtant, il n'existe aucune base légale qui tendrait à confirmer l'exclusion de l'assurance-maladie, ni dans la LAsi, ni dans la LEtr, car une telle législation serait contraire à l'Article 3 de la LAMal qui « déclare que toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie » (idem). Selon Kopf, sous la notion de domicile, la loi entend ici le lieu de résidence, notamment de personnes qui ont quitté leur domicile à l'étranger et qui n'en ont pas acquis un nouveau en Suisse. La plupart

des cantons octroient des soins d'urgence, souvent dispensés par des fonctionnaires qui n'ont aucune formation médicale.

Signalons que Madame Kopf et Monsieur Couchepin ont reçu une réponse de la Conseillère fédérale, qui esquivent entièrement la question de l'exclusion de l'assurance-maladie, en affirmant tout simplement qu'elle n'a pas eu connaissance de sérieux problèmes suite à l'exclusion de l'aide sociale. Selon un sondage mené auprès des responsables cantonaux, la mise en application « fonctionne bien » et toutes les personnes « ont reçu l'aide nécessaire », également en ce qui concerne le domaine médical (cf. annexe 6 : Lettre de la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf relative à l'exclusion de l'assurance-maladie, 30 avril 2008). La Conseillère fédérale ne nie pas leur exclusion de l'assurance-maladie mais ne la confirme pas non plus.

### **3.4 Les relations entre la Confédération suisse et les cantons en matière d'assistance dans le domaine de l'asile**

Les cantons sont compétents en matière d'organisation et d'octroi de l'assistance, bien que le financement de l'assistance provienne de la Confédération. Depuis la fermeture de la politique d'asile, le DFJP a fait de plus en plus usage de son pouvoir en matière de financement afin de pousser les Cantons à se conformer à sa politique d'asile, notamment à travers l'introduction de forfaits globaux. La suppression du remboursement de l'assistance octroyée par les cantons aux personnes déboutées de l'asile dénote d'une volonté de pression financière de la part de la Confédération sur les cantons afin qu'ils procèdent à l'exclusion de l'aide sociale des personnes concernées. Pourtant, Berne a dû augmenter le forfait unique de l'aide d'urgence, car les rapports de monitoring ont montré un certain déficit dans les finances des cantons. L'exclusion de l'aide sociale est actuellement une affaire fructueuse pour les gouvernements cantonaux, qui ont enregistré un bénéfice 16,3 millions de francs grâce aux contributions de la Confédération pour ce qui concerne l'aide d'urgence (ODM, Rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale 2008, Communiqué, 29 juin 2009).

Contrairement à l'aide sociale ordinaire qui est entièrement du ressort des cantons, la Confédération joue un rôle décisif dans l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile. Pourtant, les cantons se cachent bien trop souvent derrière la responsabilité de la Confédération et se conforme aisément à sa politique. Les cantons disposent en effet d'une certaine marge de manœuvre dans le domaine de l'assistance aux requérant-e-s d'asile, étant donné que l'organisation et l'octroi relève de leur compétence.

Dans le prochain chapitre j'aborderai le cadre légal, administratif et institutionnel relatif à l'assistance aux requérant-e-s d'asile et à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. Nous verrons de plus près la façon dont la suppression de l'aide sociale et l'aide d'urgence sont mises en œuvre au niveau d'un canton en particulier.

## **4. La mise en œuvre du régime d'aide d'urgence dans le Canton de Vaud**

Je présente ci-dessous la manière dont l'exclusion de l'aide sociale et le régime de l'aide d'urgence ont été intégrés dans le cadre légal, administratif et institutionnel du Canton de Vaud. Cela me permettra d'aborder la façon dont l'aide d'urgence est mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de la révision de la LAsi.

### **4.1 Le cadre légal : Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) et Loi sur l'action sociale vaudois (LASV)**

L'aide d'urgence est régie dans le Canton de Vaud par la loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers (LARA) et par la loi sur l'action sociale (LASV). La LASV, qui définit le contenu de l'aide d'urgence, a été adoptée le 2 décembre 2003 et sa dernière révision est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Elle stipule que « l'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous forme de prestations en nature. Elle comprend en principe : le logement, en règle générale, dans un lieu d'hébergement collectif ; la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène ; les soins médicaux d'urgence dispensés en principe par la Polyclinique Médicale Universitaire (PMU), en collaboration avec les Hospices cantonaux/CHUV ; l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité » (LASV, Art. 4a, al. 3). Signalons que la LASV prévoit uniquement des soins médicaux d'urgence, sous-entendant que les personnes concernées ne sont plus affiliées à une assurance maladie. La LARA, adoptée le 7 mars par le parlement vaudois, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2006, a été créée pour donner une base légale à l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile. En décembre 2008, le parlement a adopté un règlement d'application de la LARA (RLARA).

La LARA définit l'institution en charge de l'octroi de l'aide d'urgence dans le canton de Vaud. Ainsi, cette loi crée un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique, qui est mandaté pour accueillir les demandeur-euse-s d'asile dans le Canton de Vaud et qui « exécute les décisions du département relatives à l'aide d'urgence aux personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois » (LARA, Art. 10, al. 2). Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'établissement vaudois d'accueil des migrant-e-s (EVAM) a ainsi remplacé la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérant-e-s d'asile (FAREAS), mandatée par l'Etat de Vaud du 1<sup>er</sup> juillet 1994 au 31 décembre 2007 pour « héberger, encadrer et assister les demandeurs d'asile attribués au canton par la Confédération » (EVAM, « Rapport d'activité 2007 »). Le passage d'une fondation de droit privé à un établissement de droit public entraîne des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'institution en charge de l'assistance dans le domaine de l'asile. En effet, cette transformation s'inscrit dans un projet de formalisation du mandat de l'Etat de Vaud, qui a mené à l'introduction d'une convention de subventionnement entre l'Etat et la FAREAS, qui est conclue pour la première fois en 2006. Cette convention fixe clairement les prestations pour lesquelles la FAREAS, (puis le futur EVAM) est mandatée et les ressources financières qu'elle a à sa disposition pour accomplir ces tâches. Toujours dans cet effort de formalisation, un guide d'assistance, qui précise les normes et les règles en matière d'assistance aux demandeur-euse-s d'asile, est adopté chaque année par le Conseil d'Etat en tant que directive au sens de l'Art. 21 de la LARA. L'exécutif nomme également le directeur et l'organe de révision et il approuve le budget et les comptes de l'établissement (LARA, Art. 5). Ses activités étant ancrées dans la loi, la FAREAS (et le futur EVAM) est

devenue une autorité d'assistance et ses décisions sont susceptibles d'opposition auprès du directeur, puis de recours auprès du DINT et du Tribunal administratif.

#### **4.2 Le cadre étatique administratif et institutionnel: Département de l'intérieur (DINT), Service de la population (SPOP) Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM)**

L'organe compétent en matière d'autorisation de l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud est le département d'asile du Service de la population (SPOP). Ce dernier, qui dépend du Département de l'intérieur du canton (DINT), est chargé, entre autre, de l'application des législations fédérales et cantonales en matière d'immigration et d'asile. Quand une personne demande l'octroi de l'aide d'urgence au SPOP, celui-ci doit l'identifier, vérifier qu'elle ne peut bénéficier d'un autre régime d'assistance et qu'elle se trouve effectivement dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins et donc en situation de détresse. Les autorités doivent en effet veiller à l'application du principe de subsidiarité qui régit l'aide d'urgence. Afin d'identifier les personnes elles sont autorisées à prendre « toute mesure utile, notamment relever ses empreintes digitales » (LARA, Art. 51). Depuis l'entrée en vigueur de l'exclusion de l'aide sociale en avril 2004 jusqu'à la fin de l'année 2008, l'autorisation d'aide d'urgence doit être renouvelée auprès du SPOP tous les quinze jours. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ce délai devrait s'étendre à un mois. Le SPOP délivre une feuille sur laquelle la décision d'octroi de l'aide d'urgence ainsi que le contenu de celle-ci sont stipulés, il est également fait mention du séjour illégal de la personne (cf. annexe 7 : SPOP, Décision d'octroi d'aide d'urgence). Cette feuille, sans photo, représente le seul document officiel dont disposent les personnes, étant donné qu'elles se sont vues retirer leur livret d'étranger-ère-s. Elles ne sont par conséquent pas en possession d'un véritable document d'identité. Signalons que les personnes exclues de l'aide sociale sont simultanément retirées du contrôle des habitant-e-s et elles ne sont pas réinscrites à la commune du lieu où se trouve leur centre d'hébergement. Le SPOP stipule à ce propos que « les structures d'hébergement d'urgence ne sauraient constituer des lieux de résidence, de sorte qu'au fur et à mesure que ces personnes quitteront les appartements qu'elles occupent, elles devront être sorties du contrôle. Par contre, elles ne seront pas inscrites à la commune du lieu où se trouvera leur centre d'hébergement, y compris si elles y restent un certain temps » (cf. annexe 8 : SPOP, Circulaire 07/07 destiné aux Contrôles des habitants du Canton, Lausanne, 8 novembre 2007).

Depuis l'entrée en vigueur de la LARA, la FAREAS ainsi que le futur EVAM ne sont plus rattachés au Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), mais au DINT. De même qu'au niveau fédéral, il s'agit donc du même département qui prend les décisions en matière d'autorisations de séjour et qui est en charge des relations avec l'autorité d'assistance. Le DINT, n'est pas compétent en matière d'assistance. Pourtant, c'est lui qui établit chaque année la Convention de subventionnement ainsi que le Guide d'assistance avec l'EVAM. Les efforts de formalisation du mandat de l'Etat à l'institution en charge de l'assistance dans le domaine de l'asile impliquent également une intensification de sa collaboration avec le DINT. La LARA stipule que le SPOP est chargé des relations avec l'établissement ainsi qu'il représente l'autorité compétente pour le suivi et le contrôle des subventions cantonales octroyées (LARA, Art. 6, al. 3). La FAREAS, ou le futur EVAM, a accès aux données gérées par les autorités fédérales et cantonales concernant les personnes auxquelles elle délivre l'aide d'urgence ou l'aide sociale. Ainsi, la FAREAS a été intégrée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 au réseau cantonal de l'Etat, rendant ainsi possible « le développement de passerelles et l'échange informatisé de données avec la base du Service de la population » (EVAM, « Revue de la réorganisation de la FAREAS », début 2008 : p. 7).

### **4.3 La mise en œuvre de l'extension de la suppression de l'aide sociale le 1<sup>er</sup> janvier 2008**

Je présente ci-dessous brièvement la façon dont l'extension de la suppression de l'aide sociale à toute personne déboutée de l'asile a été mise en œuvre dans le Canton de Vaud. J'aborderai donc les préparations entamées ainsi que la population concernée par cette mesure pour finalement présenter le contenu de l'aide d'urgence. Je me pencherai également sur les aménagements de l'aide d'urgence introduits en 2009.

#### *4.3.1 Préparation et coordination de l'extension du régime de l'aide d'urgence aux personnes déboutées de l'asile*

La reprise des activités de la FAREAS par l'EVAM coïncide avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Selon l'EVAM, il « reprend une organisation plus sûre en mesure de répondre aux nouvelles demandes, liées à l'évolution du monde de l'asile : la prise en charge de personnes dont l'assistance est réduite à l'aide d'urgence, d'une part, et le développement des mesures de formation et d'aide à l'emploi visant l'insertion des demandeurs d'asile – et plus particulièrement de ceux d'entre eux qui disposent d'une admission provisoire – d'autre part. [...] La FAREAS s'est donc préparée dès l'été 2007 à devoir faire face en début d'année suivante à une énorme augmentation de la demande pour les prestations d'aide d'urgence, passant d'environ 150 utilisateurs NEM à une population potentielle de 800 personnes » (EVAM, « Rapport d'activité 2007 » : p. 11). La responsable du secteur Nord et Ouest de l'aide d'urgence était chargée de coordonner les unités et entités concernées afin de mettre en place les prestations adaptées en matière d'aide d'urgence pour des personnes désormais considérées comme séjournant illégalement en Suisse. Une réunion a été organisée avec le SPOP et la Policlinique médicale universitaire (PMU) en automne 2007 afin de coordonner les processus, les procédures et les prestations de chaque partenaire dans le cadre de l'extension de la suppression de l'aide sociale. Une séance d'information a été organisée début septembre par la FAREAS et les Conseils en vue du retour (CVR) pour les personnes concernées. Le 23 octobre 2007, une lettre a été adressée aux personnes déboutées de l'asile, les informant de leur exclusion de l'aide sociale et de la possibilité de demander une aide d'urgence.

Début 2008, l'EVAM a présenté un document qui résume la nouvelle situation pour les personnes concernées (EVAM, « Aide d'urgence – Les changements pour les requérants d'asile déboutés »). Il énumère les options, « limitées et difficiles », entre lesquelles les personnes concernées doivent choisir, à savoir le départ volontaire avec la possibilité de recevoir une aide au retour, le départ forcé, l'aide d'urgence ou la régularisation. Il mentionne l'existence d'autres projets, tels que la clandestinité, le départ pour un pays tiers ou le mariage. Le document de présentation de l'EVAM fait également mention des risques et des difficultés relatives au régime de l'aide d'urgence. Comme risques il identifie notamment l'installation des personnes dans l'attente de pouvoir demander une régularisation et le fait que l'aide d'urgence puisse servir de base pour l'entretien de travailleur-euse-s au noir. L'EVAM soulève comme difficultés l'existence de nombreuses situations particulières, c'est notamment le cas des familles. Enfin, l'établissement mentionne également la logistique importante qui doit être mise en place pour gérer les transferts de logements individuels vers les structures d'hébergement collectives. En guise de conclusion, l'établissement affirme son devoir d'appliquer la loi tout en préservant la dignité des personnes déboutées de l'asile.

#### 4.3.2 *La population concernée par l'exclusion de l'aide sociale*

Selon le rapport de monitoring relatif à la suppression de l'aide sociale pour les personnes frappées d'une NEM, 811 personnes concernées ont été attribuées au Canton de Vaud entre le 1<sup>er</sup> avril 2004 et le 31 décembre 2007. La durée moyenne de perception de l'aide d'urgence oscille pour cette période entre 50 et 70 jours. Fin 2007, le Canton de Vaud est en charge de 1255 personnes en procédure et donc en attente d'une réponse à leur demande d'asile, de 2945 personnes en possession d'une admission provisoire et de 852 personnes ayant reçu une réponse négative et donc une décision de renvoi. Ces dernières sont également exclues de l'aide sociale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 et reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence

Sur les 768 personnes déboutées de l'asile à la fin novembre 2007, le Chef du DINT, Philippe Leuba, explique que 118 personnes ont un bail privé, 116 personnes sont en foyer collectif et 534 personnes vivent dans un appartement de la FAREAS (Etat de Vaud, « Asile : Point de la situation, Conférence de presse », 10 décembre 2007). Parmi ces personnes, il y a 293 familles, 18 personnes sont en couple et 457 célibataires.

#### 4.3.3 *Le contenu de l'aide d'urgence*

Il existe dans le Canton de Vaud trois cas de figure de la mise en œuvre de l'aide d'urgence. Bien que toutes les personnes déboutées de l'asile soient exclues de l'aide sociale, certaines personnes, qui sont identifiées comme vulnérables par l'EVAM, sont soumises à un régime légèrement « adouci ». En effet, la PMU examine certains dossiers et émet une recommandation par rapport à la vulnérabilité des personnes concernées. Les personnes qui résident dans des structures d'hébergement collectif sont toutes enlevées du contrôle des habitants.

- **Les personnes célibataires et les couples sans enfants**

Les personnes célibataires et les couples sans enfants sont obligés de quitter leurs appartements pour être transférés dans des structures d'hébergement collectif, qui sont considérées comme des lieux de vie transitoires. Ces structures, dont le nombre a passé de un à cinq dans le Canton de Vaud avec l'entrée en vigueur de la révision de la LAsi, ont dans certains cas été réaménagés et adaptés à l'accueil de cette nouvelle population, notamment en y installant des loges pour les surveillant-e-s. Ces lieux d'hébergement sont en effet sous surveillance constante d'agent-e-s de sécurité. Les personnes célibataires et les couples sans enfants reçoivent uniquement des prestations en nature, y compris l'alimentation, et elles étaient jusqu'en 2009 exclues de l'assurance-maladie. Le centre de Vennes à Lausanne, qui logeait initialement des personnes frappées d'une NEM, est destiné aux hommes célibataires sans enfants mineurs et le centre de Vevey accueille les couples sans enfants mineurs. Les personnes concernées, qui ne sont pas autorisées à apporter leurs propres meubles, ont à leur disposition un lit, une armoire, une salle commune, un réfectoire, une buanderie et des sanitaires (EVAM, « Aide d'urgence – Les changements pour les requérants d'asile déboutés »). L'assistance comprend plus précisément trois repas par jour, des bons pour des articles d'hygiène, des bons pour des vêtements d'occasion, de la poudre à lessive et des bons de transport ponctuels hors de Lausanne.

- **Les familles et les personnes vulnérables en centre**

Les familles ainsi que les personnes identifiées comme vulnérables sont logées dans des centres destinés à cette population particulière, à savoir au centre d'aide d'urgence

à la Rue du Simplon à Lausanne, à Bex et à Leysin. Ces personnes reçoivent une assistance en espèces et elles ne sont pas exclues de l'assurance-maladie. Elles peuvent amener une partie de leurs meubles et elles ont à leur disposition une cuisine collective, une salle commune, une buanderie et des sanitaires. Elles reçoivent 9.50 francs par jour, à savoir 8 francs pour l'alimentation, 1 franc pour les vêtements et 50 centimes pour les articles d'hygiène. L'EVAM leur délivre également des bons de transport ponctuels, notamment pour se rendre au SPOP afin de renouveler l'autorisation d'octroi de l'aide d'urgence. Un guichet et une salle d'attente pour l'octroi de l'aide d'urgence en espèces ont été créés au siège administratif de l'EVAM à Renens.

- **Familles et personnes vulnérables en appartement**

Certaines personnes ont pu rester ou retourner en appartement, notamment une partie des personnes identifiées comme vulnérables. Elles reçoivent également l'assistance en espèce, c'est-à-dire 9.50 francs par jour, et elles restent affiliées à l'assurance-maladie. L'EVAM stipule que « la FAREAS a été et reste attentive à ne transférer dans les structures collectives d'aide d'urgence aucune des personnes ayant entamé une procédure de régularisation, aussi longtemps que la réponse définitive des autorités n'est pas connue. Cette mesure explique pourquoi un grand nombre de personnes déboutées se trouvaient encore en appartement en 2008 (EVAM, « Rapport d'activité 2007 » : p. 12).

Tous les cas de figure du régime d'aide d'urgence dans le Canton de Vaud comprennent un encadrement psychosocial, qui « consiste à les aider à bien comprendre et intégrer leur situation administrative et personnelle, dans le but de favoriser un nouveau projet réaliste, aussi minime soit-il » (EVAM, « Aide d'urgence – Les changements pour les requérants d'asile déboutés » : p. 12). Dans le même sens, l'EVAM explique que les assistant-e-s sociaux-ales qui travaillent dans les centres et foyers ont la tâche difficile « d'accompagner les personnes déboutées à faire le deuil de leur projet en Suisse » (EVAM, « Rapport d'activité 2007 » : p. 12). Un certain encadrement social supplémentaire est prévu pour les familles et les personnes vulnérables.

#### *4.3.4 Les aménagements de l'aide d'urgence en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009*

Le 15 décembre 2008, Pierre Imhof (Directeur de l'EVAM) et Philippe Leuba présentent les mesures d'aménagement de l'aide d'urgence lors de la mise au point de la situation en matière d'asile qu'ils font à la fin de chaque semestre. Il s'agit notamment de garantir l'accès à l'assurance-maladie pour toutes les personnes concernées, de développer des programmes d'occupation pour les personnes ayant plus de trois ans de séjour en Suisse, de concevoir une phase de type « accueil et socialisation » pour les personnes frappées d'une NEM et déboutées de l'asile, d'améliorer la formation du personnel surveillant, de créer des espaces d'intimité pour les personnes hébergées dans des chambres à plusieurs lits et de permettre l'accès, sous contrôle, à l'information et de maintenir les contacts avec les pays d'origine. En effet, l'EVAM explique dans son plan stratégique 2009-2011 publié en septembre 2008 que « l'encadrement réduit qui est disponible dans les centres est « tourné vers le deuil du projet d'intégration en Suisse. [...] Certaines personnes semblent cependant ne pas avoir d'autre alternatif que l'aide d'urgence s'y installant de manière durable » (EVAM, « Plan stratégique 2009-2011 – Construire un établissement public solide porteur de valeurs fortes », septembre 2008 : p. 37). L'EVAM procède alors à des légères améliorations du régime d'aide d'urgence, malgré le souci exprimé par rapport



au « risque de créer un véritable troisième régime d'aide sociale et de maintenir les personnes dans la précarité plutôt que de les pousser à repartir pour une autre projet » (EVAM, « Aide d'urgence – Les changements pour les requérants d'asile déboutés »). Ces aménagements sont notamment en lien avec un arrêt du Tribunal cantonal du 18 juillet 2008 qui stipule que les personnes logeant dans une chambre à plusieurs doivent disposer d'un espace privatif et que les personnes qui ne reçoivent aucune aide en argent doivent recevoir les moyens nécessaires, matériels ou financiers, afin de communiquer avec leurs proches.

Lors du point de situation en matière d'asile, Philippe Leuba rappelle « qu'il ne fait pas de doute que le régime d'aide d'urgence est dur, mais il s'adresse à des gens auxquels on dit sans ambiguïté que leur avenir n'est pas en Suisse.» (cf. annexe 9 : « Le chef du Département de l'intérieur juge « positives » les nouvelles lois sur l'asile. Le nombre de requérants, de son côté, est à nouveau en augmentation », *24 heures*, 16 décembre 2008). Selon le *24 heures*, le Conseiller d'Etat situe le vrai problème dans l'absence d'accords de réadmission avec certains Etats, notamment africains. Il aurait également parlé d'une diminution des personnes à l'aide d'urgence. Pourtant, il rejette l'affirmation selon laquelle les personnes concernées seraient poussées à la clandestinité. Il explique que « le message du départ n'est souvent compris qu'au moment où les requérants passent à l'aide d'urgence » (idem).

## **DEUXIEME PARTIE : DEMARCHE ET TERRAIN DE RECHERCHE**

La deuxième partie de mon travail sera consacrée à la présentation de ma démarche de recherche ainsi qu'à la description des conditions de vie des personnes qui sont à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. Ce travail de mémoire s'inscrit dans ma participation au sein du collectif « Droit de rester » qui lutte contre l'aide d'urgence et pour la régularisation des requérant-e-s d'asile débouté-e-s à Lausanne et dans le Canton de Vaud. Dans un premier temps, je discuterai le lien entre l'engagement politique et les sciences sociales en m'appuyant sur le travail de Sandra Harding et Kathryn Norberg (2005). Je situe ma réflexion relative à l'aide d'urgence dans une démarche engagée telle que proposée par le courant du « standpoint feminism », dans lequel s'inscrivent les auteures. Mon travail ne se veut pas neutre, approche qui est impossible en sciences sociales car le-la chercheur-euse fait partie de son objet d'étude ainsi qu'il-elle participe aux rapports de pouvoir qui le caractérisent. Je tente de thématiser le rôle que jouent les sciences sociales dans la société, assumant clairement une responsabilité vis-à-vis les personnes qui vivent à l'aide d'urgence. En ce qui concerne ma méthode de recherche, elle correspond à une « participation observante », c'est-à-dire à un va-et-vient constant entre ma participation dans le collectif et ma réflexion dans le cadre de ce travail de mémoire. Je présenterai brièvement les difficultés que j'ai rencontrées au cours de ce travail afin de décrire, dans un deuxième temps, les conditions de vie des personnes qui vivent à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. Pour cela, je me base principalement sur les expériences faites dans le cadre du collectif « Droit de rester ».

## **5. La démarche de recherche: les choix faits au cours du travail et les difficultés rencontrées**

Dans ce chapitre je discuterai de la façon dont j'ai construit ma démarche de recherche, me permettant d'aboutir à une analyse du rôle du droit dans les rapports de pouvoir qui caractérisent l'aide d'urgence. Comme mon travail de mémoire s'inscrit dans le cadre d'un engagement politique au sein d'un collectif réunissant des personnes qui vivent à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud ainsi que des personnes solidaires, j'aborderai dans un premier temps le lien qui peut exister, mais qui est peu reconnu, entre la recherche scientifique et l'engagement politique. Une fois ce cadre posé, je discuterai dans un deuxième temps des méthodes auxquelles j'ai eu recours dans la récolte de données ainsi que dans la construction de mon analyse. Je terminerai ce chapitre en présentant brièvement les difficultés que j'ai rencontrées au cours de ce travail.

### **5.1 La recherche scientifique et l'engagement politique**

J'ai choisi de travailler sur l'aide d'urgence et plus particulièrement sur sa mise en œuvre dans le canton de Vaud car je m'engage aux côtés des personnes concernées pour une amélioration de leurs conditions de vie, le retour au régime d'aide sociale et la régularisation de leur situation de séjour. Quand j'ai décidé de consacrer mon mémoire à ce thème, je venais de commencer à participer aux réunions du groupe « actions » issu des Etats généraux vaudois pour les droits des migrant-e-s et contre le racisme tenus pour la première fois en automne 2007. Ce groupe s'appelle aujourd'hui le collectif « Droit de rester » de Lausanne, se liant ainsi aux mouvements du même nom actifs dans d'autres villes en Suisse. En entendant les personnes parler de leur situation dans les centres d'aide d'urgence, j'ai eu envie de mieux comprendre la mise en œuvre de ce régime d'assistance et d'approfondir mes connaissances dans le domaine de la politique d'asile. Je réfléchis donc à la question de l'aide d'urgence en tant que chercheuse, mais aussi en tant que militante, ce qui nécessite la discussion de toute une série de questions relatives au rôle des sciences sociales dans la société.

#### *5.1.1 Le collectif « Droit de rester » à Lausanne*

Le collectif « Droit de rester » se mobilise depuis novembre 2007 pour la défense des droits des personnes migrantes et en particulier contre la mise en œuvre du régime de l'aide d'urgence. Il est membre de la « Coordination Asile Migration Vaud » et du mouvement national « Droit de rester pour tous et toutes » (« Bleiberecht für alle »). Dans les autres régions du canton, des personnes se sont également mobilisées pour dénoncer l'exclusion de l'aide sociale et la mise en œuvre du régime de l'aide d'urgence, notamment à Yverdon-les-Bains, à Vevey et à Bex. Il me semble important de relever ici que mon travail se basera sur le récit de personnes qui s'engagent politiquement pour dénoncer leur situation et revendiquer le respect de leurs droits. D'autres personnes concernées peuvent avoir une vision différente de leur situation. Finalement, il s'agit de préciser que je n'ai pas eu de contacts avec des personnes exclues de l'aide sociale, mais qui n'ont pas demandé l'aide d'urgence.

Le collectif « Droit de rester » lutte pour l'abolition du régime de l'aide d'urgence et pour le retour à l'aide sociale, pour le droit au travail et pour la régularisation de la situation de séjour des personnes concernées. Lors de réunions qui ont lieu tous les lundis soir, le groupe aborde d'abord brièvement des situations individuelles qui sont d'actualité pour ensuite discuter de la stratégie et des actions à mener. Après la réunion, un repas est proposé, donnant l'occasion de partager un moment de

convivialité. Il était de plus nécessaire de faire ainsi, car les personnes logées au centre de Vennes à Lausanne n'avaient auparavant pas la possibilité de manger en dehors des horaires prévus. Elles manquaient alors l'heure du repas au centre en raison de la réunion du collectif.

Les piquets durant la pause de midi du Grand Conseil vaudois, au cours desquels des tracts sont distribués aux parlementaires, représentent un des piliers des activités menées par le collectif « Droit de rester ». Ainsi, les personnes qui vivent à l'aide d'urgence non seulement se réapproprient un espace d'expression publique symboliquement important, mais s'adressent également directement aux personnes qui sont responsables de la façon dont la législation fédérale est traduite au niveau cantonal. A part des piquets au Grand Conseil, le collectif organise également des actions de sensibilisation qui visent un public plus large. Malgré les aménagements ponctuels ou durables qui ont été introduits depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi, le collectif continue à dénoncer le régime de l'aide d'urgence, ces derniers ne changeant pas le problème de fond, à savoir l'exclusion de l'aide sociale et l'illégalité imposée aux personnes déboutées de l'asile.

Certaines personnes suisses du collectif soutiennent individuellement les requérant-e-s d'asile, notamment par rapport à des démarches administratives ou en les accompagnant au SPOP. Le collectif « Droit de rester » aide également les personnes déboutées de l'asile à réunir les documents nécessaires afin de déposer une demande de régularisation dans le cadre de l'Article 14 de la LAsi, qui prévoit dans des cas de rigueur, faisant preuve d'une intégration poussée, l'obtention d'une autorisation de séjour.

Dans le cadre d'un collectif féministe antiraciste, les « Sorcières en colère », qui est lié au collectif « Droit de rester », nous avons soutenu les femmes résidentes du centre d'aide d'urgence du Simplon à Lausanne dans leur démarche de dénonciation de leurs conditions de vie. Elles ont écrit une lettre ouverte au Directeur de l'EVAM qui fait l'inventaire des discriminations et des tracasseries qu'elles vivent au quotidien. Pour les soutenir, nous avons lancé avec les « Sorcières en colère » un appel solidaire, attirant l'attention de la population et en particulier des associations féminines et féministes sur la double discrimination dont les femmes déboutées de l'asile sont victime en tant que femmes étrangères en situation illégale. Ce travail de mémoire se fonde donc également sur mon expérience avec les femmes résidentes du centre du Simplon, qui d'ailleurs s'engagent au collectif « Droit de rester ». Pour des raisons d'ampleur il ne m'est pas possible d'intégrer dans mon analyse une perspective féministe. Mon travail se focalise sur la discrimination des personnes en tant qu'étranger-ère-s, négligeant ainsi les discriminations multiples dont certaines personnes, notamment les femmes, peuvent être victimes. Ce point pourra faire l'objet de recherches ultérieures.

### *5.1.2 Rapports de pouvoir et la recherche scientifique*

Harding et Norberg (2005) expliquent que l'idée selon laquelle les « bonnes » méthodes de recherche seraient libres de valeurs est prédominante en sciences sociales. Pourtant, nombre de chercheur-euse-s, qui s'inscrivent notamment dans le courant du « standpoint feminism », ont montré que cet idéal n'existe pas dans la pratique. La recherche serait toujours déterminée par des conceptions propres à la société dans laquelle elle s'insère. Cela implique que la production scientifique participe directement aux enjeux sociaux et politiques de la société. C'est dans cette perspective que les penseur-euse-s du « standpoint feminism » ont réfléchi à la façon dont les méthodes « traditionnelles » des sciences sociales ont empêché ou au

contraire contribué au développement de relations sociales plus justes. En effet, ces chercheur-euse-s affirment que les standards conventionnels d'une « bonne » recherche renforcent le pouvoir de certains groupes sociaux et contribuent à en discriminer d'autres, ceci au même titre que les politiques menées dans le cadre des différentes institutions étatiques. Ainsi, Harding et Norberg (2005) expliquent que les sciences sociales construisent des catégories sociales et des relations causales entre celles-ci ce qui participe à la mise en place d'institutions qui permettent de gouverner dans l'intérêt des groupes sociaux dominants : « Thus the social sciences, while claiming to do impartial research, construct the 'conceptual practices of power', as Dorothy Smith (1990) said of standard methods in her own discipline of sociology. The social sciences are complicit in the exercise of power... » (Harding & Norberg in *Signs*, 2005 : p. 2009).

Le processus scientifique installe en soi un rapport de pouvoir entre « sujet » et « objet » de recherche ce qui reproduit l'idée selon laquelle le-la chercheur-euse est en dehors du phénomène observé. Dans cette démarche traditionnelle, le-la chercheur-euse produit un savoir sur une situation vécue par des personnes qui sont uniquement observées et ne participent à aucun moment à la construction du savoir scientifique. Ainsi, Harding et Norberg (2005) expliquent, en se référant au travail de Diane L. Wolf, que les rapports de pouvoir se manifestent directement dans les différentes étapes qui constituent une recherche : la définition de la question de recherche, la formulation des hypothèses, le choix des outils théoriques, la récolte des données, l'écriture et la présentation du travail représentent tous des processus entrepris unilatéralement par le-la chercheur-euse. Ce rapport de pouvoir entre « sujet » et « objet » reflète et reproduit les rapports de pouvoir qui caractérisent la société dans laquelle s'insère la recherche. Les personnes qui effectuent la recherche scientifique sont plutôt issues des couches sociales privilégiées tandis que les personnes qui vivent le contexte étudié font souvent partie des groupes sociaux opprimés. Peu attentives à leur propre rôle dans la société, les recherches en sciences sociales ont reproduit des normes et des valeurs dominantes, notamment androcentristes, eurocentristes, racistes et hétérosexistes (Harding & Norberg in *Signs*, 2005).

En me référant au « standpoint feminism » je présente ci-dessous les différents aspects sur lesquels il est possible d'intervenir afin de mener une recherche engagée, c'est-à-dire une recherche qui intègre une réflexion par rapport à la façon dont elle peut influencer le contexte social et politique dans lequel elle s'insère.

### 5.1.3 *Mon travail sur l'aide d'urgence : une recherche engagée*

Conscient-e de l'implication des sciences sociales dans la société, le-la chercheur-euse est tenu-e de se positionner éthiquement et politiquement. Une fois que la personne assume que la production de savoir n'est pas neutre, elle devrait se demander de quelle façon elle veut participer au contexte social et politique, qu'elle influence de toute manière à travers son travail académique. Elle pourrait décider d'abandonner toute activité au sein de l'institution universitaire car cette dernière représente un des berceaux de la reproduction des inégalités qui caractérisent notre société. Ou alors elle pourrait tenter de formuler des valeurs éthiques sur lesquelles viendrait se fonder la production du savoir en sciences sociales. Ainsi, certain-e-s chercheur-euse-s, notamment issu-e-s du « standpoint feminism », ont tenté de transformer la démarche des recherches menées en sciences sociales, en intégrant plus de conscience et de responsabilité à l'égard des rapports de pouvoir dans lesquelles elles s'inscrivent. Il s'agit donc de remplacer le maintien inconscient de mécanismes de domination à travers une pratique scientifique basée sur l'idée de neutralité, par une production de savoir éthiquement responsable, qui défie les rapports de pouvoir au lieu de les

reproduire. Cela signifie que la recherche tente de réduire sa participation à des logiques de domination et se mette au service des groupes sociaux dominés. Elle s'inscrit donc directement dans un projet de transformation de la société.

Mon travail sur le régime de l'aide d'urgence se veut conscient des rapports de pouvoir dans lesquels il s'inscrit et engagé à l'égard des personnes qui vivent à ce régime d'assistance minimale. Je présente dans la suite différents aspects soulevés par le « standpoint feminism » qui permettent de rendre une recherche plus responsable éthiquement. Je discuterai de la manière dont mon travail correspond à une telle démarche engagée.

- **Ma position en tant que chercheuse**

Tout d'abord il me semble indispensable que le-la chercheur-euse entame une réflexion par rapport à sa propre position dans le contexte social et politique qu'il-elle étudie. Nous avons vu plus haut que la relation entre la personne qui mène la recherche et les personnes qui sont concernées par le phénomène étudié reproduit souvent les rapports de pouvoir qui caractérisent la société en termes de sexe, classe et race. En ce qui concerne mon travail sur l'aide d'urgence, des différences de pouvoir existent indéniablement entre ma position sociale en tant que personne de nationalité suisse et étudiante à l'Université et celle de personnes étrangères, dont la demande d'asile a été refusée et qui sont exclues de l'aide sociale. Au lieu de nier cet écart, il me semble important de le thématiser, non pas pour confirmer la construction de catégories sociales, mais afin d'engager une réflexion critique relative au rôle de mon travail, aussi modeste soit-il, dans les rapports de pouvoir qui font l'objet de mon analyse. Une telle réflexion soulève nécessairement la question de la légitimité de ma recherche, dont la démarche même reproduit dans un sens large les logiques de domination qui caractérisent la politique d'asile en Suisse. Certains aspects de mon travail m'ont permis d'atténuer une telle reproduction d'inégalités, notamment en essayant de construire une démarche de recherche qui se situe clairement à l'encontre de la politique dominante menée par les autorités et en faveur des luttes politiques qui remettent en question cette dernière. Sans nier les différences qui existent entre ma position sociale et celle des personnes qui vivent au régime de l'aide d'urgence, une démarche de recherche engagée, qui se fonde sur un lien de solidarité, peut viser à surmonter les clivages qui sont créés dans la population par un système politique discriminatoire. Sans prétendre de comprendre entièrement ce que cela signifie de vivre à l'aide d'urgence, je me sens personnellement affectée par un système politique oppresseur et discriminatoire, dont témoigne la politique d'asile.

- **L'étude des pratiques de pouvoir**

Dans le cadre d'une recherche engagée, le « standpoint feminism » propose l'adoption d'une démarche de recherche qui prend en compte ce que les groupes sociaux dominés veulent savoir et connaître, notamment à travers le « 'studying' up- studying the powerful, their institutions, policies, and practices instead of focusing only on those whom the powerful govern » (Harding & Norberg, 2005 : p. 2011). Mon travail sur l'aide d'urgence représente une telle étude des pratiques de pouvoir dans le sens où je m'intéresse au rôle que le droit joue dans ces dernières. Initialement je voulais procéder à des entretiens avec des employé-e-s des services en charge de la mise en œuvre de l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud, à savoir les intendant-e-s des centres, les assistant-e-s sociaux-ales et les fonctionnaires de l'administration. Ainsi, je voulais analyser les logiques et les pratiques de pouvoir propres au fonctionnement des institutions étatiques. Considérant les dimensions d'un travail de mémoire, j'ai cependant dû restreindre le champ des données sur lesquelles je base mon analyse.

Bien que l'analyse des logiques qui caractérisent le travail des employé-e-s de l'Etat soit indispensable pour une compréhension globale de la problématique de l'aide d'urgence, j'ai écarté l'idée de faire des entretiens avec ces personnes. Je me suis principalement basée sur le récit des personnes qui vivent à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. En effet, il s'agit de la confrontation entre les dénonciations du collectif « Droit de rester » et la jurisprudence concernant l'aide d'urgence qui m'a permis de mieux saisir le rôle du droit dans les rapports de pouvoirs propres à ce régime d'assistance minimale.

Une telle analyse vise une meilleure compréhension des logiques qui ont mené à la suppression de l'aide sociale et à la mise en œuvre du régime de l'aide d'urgence dans la perspective de mettre un terme à l'oppression qui caractérise la politique d'asile menée par la Suisse. Mon analyse vient donc compléter celle qui est faite au sein du collectif « Droit de rester ». Les rapports de pouvoir propres à une recherche menée dans le cadre universitaire ne s'effacent pas, mais, comme l'expliquent Harding et Norberg (2005), le-la chercheur peut tenter de les contrer. Elles affirment que « by designing projects in which they [the researchers] can transform the conceptual frameworks of the disciplines that service powerful institutions, or projects in which they can directly affect social policy, researchers can use their distinctive powers on behalf of disadvantaged groups » (2005 : p. 2012).

- **Les méthodes participatives**

Nous avons vu que la recherche scientifique reproduit les rapports de pouvoir qui caractérisent la société dans son ensemble. Une démarche de recherche engagée nécessite par conséquent une intervention sur ce processus, notamment par rapport à la participation des personnes qui vivent directement le phénomène étudié. Ainsi, certain-e-s penseur-euse-s du « standpoint feminism » proposent des méthodes de travail qui intègrent les personnes concernées dans le processus de recherche pour qu'elles prennent un rôle plus actif en tant que sujet de la production scientifique. L'approche d'une recherche-action participative représente un exemple d'une telle méthode, qui est définie par Mike Kesby (2005 : p. 2037) comme suit : « Participatory approaches aspire to reduce and circumvent the power relations normally involved in research an development and to take the notion of giving the marginalized a voice to new levels by facilitating their involvement in the design, implementation, and outcomes of programs ». Selon Harding et Norberg (2005), l'expérience a montré que l'appropriation du savoir scientifique par des personnes directement touchées par un phénomène d'oppression ou de discrimination contribue de façon significative à l'avancement des sciences sociales. Les recherches féministes en constituent un exemple important. Selon moi, ceci ne signifie pas qu'une recherche engagée n'est légitime que si elle est effectuée par des personnes appartenant au groupe social dominé. En effet, ces dernières sont également susceptibles de reproduire les normes et les valeurs dominantes. Par contre, il s'agit de rester vigilant-e-s dans des contextes où des phénomènes d'oppression sont uniquement étudiés par le groupe social dominant. Des tentatives pour réduire la reproduction des rapports de pouvoir dans la recherche devraient alors être intégrées, notamment à travers des méthodes participatives. De telles méthodes n'ont évidemment pas la même signification que l'appropriation du savoir scientifique par les groupes sociaux dominés car elles représentent toujours une tentative quelque peu artificielle de la part du-de la chercheur-euse. Ainsi, comme l'expliquent Harding et Norberg (2005), les efforts, notamment des féministes, pour réduire les rapports de pouvoir au sein de la recherche, ne parviennent jamais à les effacer complètement.

Dans le cas présent, les personnes qui vivent au régime de l'aide d'urgence n'ont pas participé au processus de recherche de mon travail. Elles ne s'y expriment donc pas directement, mais c'est moi qui tente de relater ce qu'elles vivent, dénoncent et revendiquent. Il s'agit donc de mon interprétation de ce que j'ai entendu et vécu au sein du collectif « Droit de rester ». Les personnes concernées n'ont eu aucune emprise sur la récolte de données, que j'ai effectuée lors de mon engagement dans le groupe. Ce manque de participation des personnes à l'aide d'urgence dans la construction de mon travail met à mal mon éthique de recherche. Il s'agit d'un aspect que j'essaierais de gérer différemment dans d'éventuelles futures recherches. Signalons quand même que l'adoption d'une méthode plus participative se serait avérée extrêmement difficile dans le cadre de ce travail, qui représente surtout un exercice pour l'obtention d'une licence universitaire.

En résumé, je peux donc constater que d'un côté, mon travail sur l'aide d'urgence reproduit certains rapports de pouvoir, notamment en ce qui concerne l'absence de participation des personnes concernées. D'un autre côté, je tente de défier les rapports de pouvoir propres à la politique d'asile, en fournissant une réflexion critique par rapport à l'aide d'urgence.

- **La validité scientifique d'une recherche engagée**

La recherche scientifique est généralement conçue comme inconciliable avec l'engagement politique, la première étant censée d'être objective tandis que le deuxième est considéré comme subjectif car il se fonde sur une prise de position personnelle. A mon avis, il s'agit là d'une interprétation erronée de l'objectivité. Je pense qu'être objectif-ve n'est pas synonyme d'être extérieur-e au phénomène étudié. En effet, nous venons de voir que le-la chercheur-euse en sciences sociales fait partie de son objet de recherche. L'objectivité, à savoir la démarche d'objectiver le monde qui nous entoure, représente un exercice de pensée à travers lequel une personne tente de prendre distance du contexte qui l'intéresse afin de remettre en question les apparences. Sur la base d'une telle déconstruction, elle construit ensuite des schémas explicatifs qui lui permettent de désigner un phénomène social. Si un maximum d'objectivité est visé, le-la chercheur-euse doit prendre en considération son propre rôle dans le contexte étudié. Le fait de créer une extériorité artificielle peut fausser les résultats obtenus. La qualité et la validité de la recherche en question peuvent être affectées de façon négative. Ainsi, Harding et Norberg (2005) expliquent que l'avancement des connaissances en sciences sociales a souvent été bloqué en raison de la non prise en compte de l'implication de ces dernières au sein de la société. Inversement, les recherches qui émanent de luttes politiques, notamment féministes, antiracistes, anticoloniales, antibourgeoises et antihétérosexistes, et qui remettent en question les valeurs dominantes ainsi que la neutralité des sciences sociales, ont souvent contribué à développer de nouvelles perspectives.

La recherche scientifique peut donc s'inscrire dans un engagement politique. Elle assume ainsi son implication dans la société qui existe de toute manière. Néanmoins, il me semble important d'éviter que les résultats soient aveuglement adaptés en fonction des objectifs visés dans le cadre d'une lutte politique, ce qui reviendrait au même manque de rigueur dont les sciences sociales font preuve quand elles se conçoivent comme neutres. La réflexion systématique, basée sur une remise en question constante, doit fonder la recherche, ce qui augmente son objectivité non dans le sens d'une neutralité, mais dans celui d'une meilleure compréhension du monde dans lequel nous vivons.



## 5.2 Quelques éléments méthodologiques

Je présente ci-dessous la façon dont j'ai récolté les données sur lesquelles se base mon analyse ainsi que la méthode à travers laquelle j'ai construit cette dernière. J'aimerais relever ici que je ne me situe pas clairement dans une discipline spécifique des sciences humaines. Pendant que le contenu de ma réflexion sur le droit et l'Etat et l'enjeu de mon travail relèvent plutôt de la théorie politique, ma démarche est fortement influencée par l'anthropologie, discipline qui m'a le plus marqué au niveau des méthodes et des approches.

### 5.2.1 Une « participation observante »

Mon analyse se basera sur les expériences faites et les informations reçues dans le cadre de mon engagement au collectif « Droit de rester ». Il s'agit en quelque sorte d'une observation participante, méthode qui n'était pourtant pas prévue au départ de mon travail. Comme je viens de le mentionner, je pensais procéder à des entretiens et cela une fois que j'aurais fini mes lectures et que j'aurais construit une problématique. Je me suis cependant rapidement rendu compte qu'une telle méthode ne correspondait pas à la façon dont ma réflexion était en train d'avancer. En raison de ma participation au collectif, j'étais en effet presque quotidiennement en contact avec des personnes qui vivent au régime de l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. J'effectuais donc depuis le départ un travail de terrain, une sorte d'observation participante, que je n'avais ni prévue, ni formulée comme telle, ce qui me posait des difficultés. Je ne savais pas comment je pouvais intégrer ces informations dans ma recherche. Finalement, j'ai décidé que ma participation au collectif représentait une source de données valable. Mon analyse se basera donc sur les expériences faites et les informations reçues à travers une méthode de participation observante, plutôt que d'observation participante. En effet, je participais aux activités du collectif prioritairement afin de m'engager dans la lutte politique et non pour mener une recherche. Lors de ma participation au groupe je n'étais pas constamment en train de récolter des données pour mon travail de mémoire. Pourtant, au moment de me consacrer à ce dernier, les événements qui ont eu lieu dans le cadre de mon engagement politique venaient s'intégrer à ma réflexion, de sorte que je les notais systématiquement dans mon journal de recherche. J'ai également procédé à une étude approfondie de la jurisprudence concernant la suppression de l'aide sociale et l'aide d'urgence.

### 5.2.2 Une méthode à la fois inductive et déductive

Souvent les chercheurs distinguent entre une démarche inductive et déductive. La première implique que la personne qui étudie un objet observe d'abord le terrain et formule ensuite son hypothèse sur la base de cette expérience. La déduction représente la démarche inverse, c'est-à-dire que le-la chercheur-euse va sur le terrain afin de vérifier les hypothèses qui ont été formulées au préalable. Il est clair qu'aucune recherche n'est complètement inductive car le-la chercheur-euse a forcément un préavis avant même d'entrer en contact avec le terrain. De même, une recherche suivant une méthode déductive a probablement passé par un moment d'induction, notamment si le-la chercheur-euse connaît le terrain avant de commencer son travail. Les méthodes inductives et déductives coexistent donc dans les recherches en sciences sociales, l'une étant plus importante que l'autre selon le travail en question. Signalons également que la définition des deux méthodes participe de l'idée abordée plus haut, selon laquelle le-la chercheur-euse est extérieur-e au phénomène qui l'intéresse.

En ce qui concerne le présent travail, l'aspect inductif prévaut certainement. Quand je travaillais sur mon projet de recherche et que j'effectuais les premières lectures, j'étais en effet déjà complètement immergée dans le contexte qui allait faire l'objet de mon analyse. Un va-et-vient constant entre mes lectures et mon terrain caractérise donc mon travail. Pourtant, au moment de commencer ma recherche j'avais déjà une idée assez claire de la direction que mon analyse pourrait prendre. Comme je suis depuis plusieurs années les luttes de défense des requérant-e-s d'asile dans le Canton de Vaud, je disposais déjà de quelques notions relatives à la politique d'asile. Un événement particulièrement marquant a été ma participation à l'organisation de la projection du film « NEM – NEE / non-entrée-en-matière – Nichteintretensentscheid » à l'Université de Lausanne. A cette occasion Françoise Kopf, coordinatrice de IGA-SOS Racisme à Soleure, ainsi que plusieurs personnes touchées par une NEM et la suppression de l'aide sociale, se sont déplacées à l'Université pour répondre aux questions des étudiant-e-s. La discussion avec les personnes présentes, en particulier avec Madame Kopf, m'a non seulement sensibilisée encore plus aux conditions de vie dans lesquelles certaines personnes vivent en Suisse, mais m'a également permis de découvrir une analyse qui me semblait fort pertinente. Quelque temps après j'ai suivi le cours « Eléments de théorie politique » de Marie-Claire Caloz-Tschopp qui soulevait des aspects théoriques qui me paraissaient rejoindre ce que j'avais entendu lors de la projection du film. Au moment de construire mon projet de recherche, j'avais donc déjà une certaine idée de la direction que mon analyse pourrait prendre. Par la suite, je me suis rendue compte que ce qui m'intéressait en particulier était le statut et le rôle du droit dans les mécanismes de pouvoir qui caractérisent l'aide d'urgence. Je me propose donc d'observer le droit dans le cadre de l'aide d'urgence, perspective qui me permet d'entamer une réflexion relative à l'Etat-nation au sens de l'instauration d'une distinction entre les « nationaux-ales » et les « non nationaux-ales » (les personnes étrangères) et au lien entre le droit et l'Etat. J'ai ainsi reformulé et retravaillé mon projet de recherche à plusieurs reprises avant de passer à l'écriture, ce qui m'a permis de garder une trace de l'évolution de ma réflexion et ce qui m'a surtout aidé à expliciter et à développer mes idées.<sup>15</sup>

### 5.3 Les difficultés rencontrées au cours du travail

La surcharge d'informations à ma disposition m'a posé des problèmes tout au long de ce travail. Les expériences faites au collectif « Droit de rester », les emails reçus (via les listes de diffusion des différents groupes militants), l'information accessible sur internet et mes lectures me donnaient souvent l'impression que je n'étais pas capable de gérer toutes ces informations pour en dégager un travail cohérent et synthétique. Comme les lectures et les expériences faites au collectif s'entrelaçaient constamment, je trouvais parfois difficile de démêler les informations et de savoir d'où elles venaient et ce que j'allais en faire.

Après avoir réfléchi pendant une année à une thématique, je trouvais extrêmement difficile d'accepter qu'il n'était possible de rendre compte que d'une partie de tout ce que j'avais appris et découvert. C'est seulement vers la fin, quand il me restait peu de temps pour finir l'écrit, que j'ai eu moins de peine à faire des choix, ce qui m'a permis

---

<sup>15</sup> Ma réflexion a également été nourrie par ma participation au colloque *Ethique – Droits humains – Asile : l'injustice peut elle être légale ?*, tenu le 31 octobre 2008 à l'Université de Fribourg, et à la conférence de Karine Povlakic portant sur l'exclusion de l'aide sociale, qui a eu lieu le 8 avril 2009 à l'Université de Lausanne. J'ai encore rencontré Madame Povlakic ultérieurement afin de lui poser des questions sur l'article qu'elle a publié relatif à l'exclusion de l'aide sociale et la dignité humaine et sur lequel se basait son exposé à l'Université.

d'écarter certains aspects. Pourtant, jusqu'à ce moment-là, j'étais toujours tentée par l'idée de vouloir rendre compte de la globalité des éléments qui pourraient être intégrés dans une analyse concernant l'aide d'urgence.

Malgré le fait que j'avais préparé une table des matières ainsi qu'une problématique, une fois que je me suis mise à écrire mon analyse, j'ai commencé à douter de la structure de mon travail. J'ai pu apprendre que la structure d'un texte ainsi que la séparation entre des parties plutôt descriptives et d'autres plus analytiques relèvent entièrement du choix de l'auteur-e. Il incombe à la personne engagée dans le travail de trouver la structure qui correspond mieux à l'objet, aux questions de recherche et à la présentation des hypothèses, car rien n'est donné et tout est à construire. Il s'agit d'un processus difficile. Mais il fait partie de la recherche.

Le droit représente dans nos sociétés actuelles une discipline complexe qui est seulement accessible aux spécialistes. Ainsi, j'ai souvent eu l'impression de me lancer sur un terrain peu connu, qui ne relevait pas de mes compétences. Je ne voulais cependant pas non plus faire preuve de résignation face à cette spécialisation, considérant que le droit concerne la vie et la liberté de tous et toutes et qu'il devrait donc être accessible à tout le monde. J'ai donc essayé d'avoir plus confiance en ma capacité à comprendre des textes juridiques, ce qui s'est avéré une expérience positive. Mon travail reste sûrement lacunaire depuis un point de vue purement juridique. Précisons cependant que je ne procède pas à une analyse juridique. Ce qui m'intéresse est une analyse sociologique, politique et philosophique du statut et du rôle du droit et cela sur un terrain et avec un exemple limité et concret. Je devais me rappeler cet objectif quand je me perdais dans la complexité des discussions et débats juridiques.

## **6. Les restrictions d'autonomie et de liberté dans l'aide d'urgence : les dénonciations du collectif « Droit de rester »**

Dans ce chapitre je présenterai les conditions de vie propres au régime de l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. Sur la base des dénonciations du collectif « Droit de rester », je montrerai que les personnes concernées subissent d'importantes restrictions de leur autonomie et de leur liberté. Nous verrons que l'aide d'urgence implique non seulement une précarisation extrême, mais qu'elle se caractérise également par une organisation tracassière, notamment à travers l'octroi de prestations en nature. Les autorités exercent ainsi une pression sur des personnes qui dépendent de l'assistance étatique étant donné qu'elles sont interdites de travail. Cela peut avoir des conséquences négatives sur leur santé physique et mentale.

Une présentation synthétique des conditions de vie des personnes recevant l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud vise à donner une idée des logiques à l'œuvre. Je ne prétend pas ici de rendre compte de la globalité des aspects qui caractérisent la vie à l'aide d'urgence.

### **6.1 Le renouvellement de l'aide d'urgence auprès du SPOP**

Nous avons vu que les personnes qui sont exclues de l'aide sociale doivent demander une décision d'octroi d'aide d'urgence auprès du SPOP. Cette décision, la « feuille blanche », comme l'appellent les personnes concernées, doit être renouvelée régulièrement, c'est-à-dire une fois par mois depuis 2009 et tous les quinze jours en 2008. Interdites du travail et exclues de l'aide sociale, les personnes dépendent de l'aide d'urgence pour leur survie. Elles sont donc obligées de se présenter au SPOP à la fréquence exigée par ce dernier. Le fait de devoir se rendre régulièrement au SPOP afin de demander une aide qui est extrêmement restreinte est vécu par les personnes comme une expérience humiliante et fatigante. De plus, les personnes qui reçoivent une aide en espèces doivent non seulement se rendre au SPOP, mais elles doivent également se déplacer au siège administratif de l'EVAM à Renens où elles reçoivent l'argent. Toute la procédure de renouvellement de l'aide d'urgence peut donc occuper une matinée entière. Le fait que la durée de validité de la décision d'octroi d'aide d'urgence peut différer entre les personnes génèrent également un sentiment d'incompréhension et de frustration entre ces dernières. En effet, la fréquence avec laquelle l'aide d'urgence est renouvelée est utilisée par le SPOP afin de mettre la pression sur les personnes dont le renvoi est en préparation.

Ainsi, se présenter au SPOP n'est pas toujours sans complications, les personnes concernées y étant parfois exposées à l'intimidation et au harcèlement psychologique de la part des fonctionnaires chargé-e-s de renouveler la décision d'octroi d'aide d'urgence. Plusieurs personnes actives dans le collectif « Droit de rester » peuvent en témoigner. Personnellement, j'ai accompagné un monsieur, père de deux enfants et souffrant d'une maladie chronique ainsi que de troubles psychiques, qui a reçu une décision de renvoi exécutoire. L'employée du SPOP lui demandait d'amener des photos de ses enfants pour les passeports, préparant donc le renvoi de la famille. Il refusait, sachant que son avocat avait fait recours au Tribunal administratif fédéral. Face à ce refus la fonctionnaire affirme que lui et sa famille doivent partir. Elle lui rappelle que la loi l'oblige à collaborer à son renvoi. Elle menace de réduire le délai de validité de la décision d'octroi d'aide d'urgence. Elle fait également mention de la possibilité d'arrestation et de détention en vue d'un renvoi. Ces menaces ont été répétées et renforcées lors des prochains passages au SPOP. En ce qui concerne

l'octroi de l'aide d'urgence, à un moment donné cette dernière n'était plus renouvelée que pour deux jours ainsi que la pression exercée sur le monsieur en question augmentait progressivement. Comme il recevait l'assistance en espèces il devait à chaque fois repasser aux bureaux de l'EVAM. En accompagnant cette personne au SPOP, trois ou quatre fois dans l'espace de quelques semaines, je voyais comment son état physique et psychique se dégradait sous la pression des autorités. Nous avons essayé de faire appel à l'humanité des fonctionnaires. Nous avons expliqué qu'il était malade et que son avocat avait déjà fait recours. Les deux personnes avec qui nous traitions sont restées très distantes, rappelant qu'il doit quitter la Suisse et que ce n'est pas elles, mais Berne, qui décide. Quand nous nous indignions car l'aide d'urgence n'était renouvelée que pour deux jours, la réponse était claire : « c'est la loi, il est obligé de collaborer ». La situation s'est finalement détendue un peu quand le SPOP a reçu l'effet suspensif du renvoi de la part du tribunal. La façon dont s'est déroulé à ce moment-là le renouvellement de l'aide d'urgence ne représente pas une exception. D'autres histoires de pressions et de menaces de la part des employé-e-s du SPOP, sans exception à l'égard de femmes enceintes ou de personnes malades, sont régulièrement rapportées au collectif.

## **6.2 La suppression de l'assistance en argent**

Signalons tout d'abord que le fait d'être exclu-e de toute activité lucrative dans une société qui se définit largement à travers le travail est souvent très mal vécu par les personnes concernées. En plus, cette dévalorisation est encore renforcée par l'exclusion de l'aide sociale. Ainsi, les personnes qui participent au collectif « Droit de rester » expliquent souvent que tout ce qu'elles souhaitent c'est de pouvoir travailler et de payer des impôts comme les gens « normaux ». A cela s'ajoute que l'absence de toute activité ainsi que de structure dans la vie quotidienne entraîne à long terme des conséquences négatives sur leur santé. En effet, nombre de personnes qui ont été exclues de l'aide sociale le 1<sup>er</sup> janvier 2008 sont interdites de travail depuis plusieurs années.

Nous avons vu que les familles et les personnes vulnérables disposent de 9.50 francs par jour et par personne tandis que les personnes célibataires et les couples sans enfants ne reçoivent aucune aide financière. Les deux situations sont différentes sans que celle des personnes qui reçoivent de l'argent soit forcément moins pénible. Toutes les personnes exclues de l'aide sociale subissent une perte d'autonomie importante en raison de l'absence de moyens financiers suffisants. Signalons que les comptes bancaires des personnes qui reçoivent une décision négative au terme d'une procédure d'asile sont fermés quand elles sont exclues de l'aide sociale. Il s'agit là encore d'une mesure symboliquement importante pour les personnes concernées, marquant leur mise à l'écart de la vie « normale ».

### *6.2.1 La situation financière des familles et des personnes vulnérables et l'exploitation dans les programmes d'occupation*

En ce qui concerne les personnes qui reçoivent l'aide d'urgence en espèces, leur autonomie n'est pas restreinte de façon aussi absolue que celle des personnes qui ne reçoivent que des prestations en nature. Il reste néanmoins extrêmement difficile de vivre en Suisse avec 9.50 francs par jour et par personne, d'autant plus qu'il s'agit de personnes malades ou de mères seules, qui ont des besoins supplémentaires et qui accumulent souvent des problèmes au niveau de la santé. Ces personnes peuvent aussi difficilement travailler au noir pendant que les hommes célibataires arrivent parfois à gagner un peu d'argent.

Signalons ici que les personnes qui vivent au régime d'aide d'urgence « adouci » et qui reçoivent donc une aide en argent peuvent participer aux « programmes d'occupation » (PO), créés par l'EVAM pour les personnes en procédure ou admises provisoirement afin de « compléter leur formation, améliorer leur capacité à trouver un emploi et acquérir des connaissances utiles en vue d'un retour au pays ; lutter contre les effets négatifs du désœuvrement ; améliorer l'image des demandeurs d'asile auprès de la population » (EVAM, « Règlement des programmes d'occupation », 1<sup>er</sup> janvier 2008). L'indemnité est de 300 francs par mois pour une occupation de 20 heures par semaine, c'est-à-dire 3.75 francs par heure. Dans le cadre du collectif féministe antiraciste, les « Sorcières en colère », nous avons soutenu en 2008 des femmes qui vivent au centre du Simplon dans leur démarche de dénoncer leur conditions de vie. Le PO, qui consiste à nettoyer le centre, pose, en tout cas à ce moment-là, un problème majeur. La rémunération est non seulement extrêmement basse, mais la distribution des tâches ainsi que la valeur attribuée à celles-ci sont floues et arbitraires. De plus, les femmes qui participaient à l'époque aux nettoyages étaient régulièrement victimes de harcèlement de la part de l'intendant, celui-ci les appelant souvent à refaire le travail qui était, selon lui, mal effectué. Parfois il se mettait derrière elles pendant qu'elles nettoyaient, ce qu'elles ressentaient comme étant profondément dégradant. Le paiement du travail fourni dans le cadre des nettoyages se faisait souvent en retard, l'EVAM n'étant pas à jour avec la comptabilité des PO. Par conséquent, les femmes étaient privées du petit surplus d'argent avec lequel elles avaient compté.

La possibilité de pouvoir participer à un PO est présentée par l'EVAM comme un privilège, permettant aux personnes exclues de l'aide sociale de gagner un peu d'argent. Pourtant, les femmes avec qui nous sommes en contact dénonçaient le fait qu'elles étaient traitées comme des esclaves, touchant là le cœur du problème. Une personne qui est interdite de travail reconnu et qui ne reçoit que 9.50 francs par jour est fortement contrainte à accepter de travailler dans le cadre des PO, malgré la rémunération extrêmement basse et les conditions dégradantes. Certaines femmes ont néanmoins cessé de participer aux nettoyages, ne supportant plus le harcèlement de la part de l'intendant, qui peut venir les voir à tout moment dans leurs chambres. Suite aux dénonciations des femmes résidentes du centre du Simplon, l'EVAM a tenté de clarifier l'organisation des nettoyages. Pourtant, même si les règles sont plus claires, le problème de fond reste, à savoir l'exploitation de personnes en situation de détresse dans un travail dont la rémunération est en dessous de toute norme. Cette situation crée, de plus, un espace propice à l'abus de pouvoir de la part des personnes en charge de contrôler le travail effectué. Malgré ces problèmes les personnes célibataires et les couples sans enfants, qui souffrent de l'oisiveté imposée et de l'absence d'une aide financière, ont demandé de pouvoir participer aux PO mis en place par l'EVAM. Ainsi, depuis 2009, toute personne qui séjourne depuis au moins trois ans en Suisse est autorisée à participer aux PO.

#### *6.2.2 La situation financière des personnes célibataires et des couples sans enfants et l'accès aux prestations supplémentaires*

Les personnes sans enfants ne disposent d'aucune assistance financière ainsi que leur autonomie est drastiquement réduite dans une société où l'argent est synonyme de liberté. Par contre, en l'absence d'argent plus rien n'est possible. Les personnes concernées sont privées de toute participation à la vie sociale. Les déplacements posent un problème particulier, notamment en ce qui concerne les hommes célibataires logés au centre de Vennes à Lausanne. Contrairement aux personnes logées en dehors de Lausanne, ces derniers ne disposent pas de bons de transports pour se rendre au SPOP afin de renouveler l'aide d'urgence. Ainsi, certains d'entre

eux ont déjà dû passer quelques jours en prison en raison des amendes de bus accumulées, qui s'élèvent parfois à plusieurs milliers de francs. A part la violence qu'implique la privation de liberté lors d'une incarcération, une telle pénalisation peut entraver par la suite d'éventuelles démarches de régularisation.

En ce qui concerne les prestations supplémentaires prévues par la loi en cas de besoin, il est extrêmement difficile pour les personnes concernées d'y accéder. Je connais par exemple une femme qui s'est battue pendant des mois pour que ses deux enfants puissent aller à la crèche quelques heures par semaine. Finalement l'EVAM a répondu positivement à sa demande, tout en stipulant qu'elle doit participer aux frais de garderie avec 4 francs par jour et par enfant. Ce montant représente environ la moitié de l'assistance qu'elle reçoit par jour et par personne. Cette participation aux frais est en effet prévu par le règlement. Ainsi, l'accès à une prestation supplémentaire implique non seulement une bataille avec l'EVAM qui demande beaucoup d'insistance de la part de la personne, mais son octroi est également accompagné d'un règlement tracassier, qui privé cette dernière de la moitié de l'assistance qui est déjà extrêmement basse.

### **6.3 Les prestations en nature : un univers de tracasseries au quotidien**

En l'absence d'une assistance en argent, les prestations de l'aide d'urgence sont octroyées en nature, ce qui renforce les restrictions d'autonomie et de liberté des personnes déboutées de l'asile, à savoir des personnes qui se trouvent dans une relation étroite de dépendance avec l'autorité. L'aide d'urgence se caractérise par une hyperréglementation sous laquelle les personnes concernées n'ont que très peu d'emprise sur les aspects qui concernent la satisfaction de leurs besoins élémentaires, notamment l'alimentation et le logement.

#### *6.3.1 L'alimentation, l'habillement et les produits d'hygiène*

L'octroi de prestations en nature signifie que les différents éléments que l'assistance est censée comprendre (dans le cas de l'aide d'urgence : le logement, la nourriture, les vêtements et les soins médicaux de base) ne sont pas calculés dans un forfait accordé en espèces, mais octroyés directement en tant que tels. Cela permet de satisfaire formellement les besoins de base des personnes concernées, tout en réduisant de façon significative leur autonomie et leur liberté. Les personnes qui vivent avec l'aide d'urgence ont à manger, mais elles ne peuvent pas choisir leurs repas, ni les horaires. Par conséquent, toute une série de conflits ont surgi, notamment entre les résidents du centre de Vennes à Lausanne et l'EVAM, par rapport à la qualité de la nourriture. Ces derniers ont rejeté à plusieurs reprises les repas servis en raison d'odeurs qui laissaient des doutes sur leur comestibilité. Par la suite, l'EVAM a remplacé les barquettes précuites commandées chez une entreprise privée par un programme d'occupation. En ce qui concerne l'horaire, depuis peu, des micro-ondes sont à disposition pour que les personnes qui ont raté l'heure du repas puissent réchauffer la nourriture. Actuellement, la qualité de cette dernière semble avoir été améliorée et la possibilité existe de manger en dehors des horaires prévus. Pourtant, le fait de ne jamais pouvoir choisir son alimentation, ni le nombre de repas chauds par jours, continue à représenter une organisation de l'assistance qui est extrêmement tracassière pour les personnes concernées, en particulier sur une longue période.

A part la nourriture, les personnes qui bénéficient uniquement de prestations en nature reçoivent également des bons de la Caritas pour des vêtements de seconde main ainsi que des bons de la Migros pour les produits d'hygiène. A travers l'octroi de bons, et non d'argent, la liberté de choix des personnes à l'aide d'urgence est réduite car elles

sont obligées de se procurer les biens nécessaires dans un magasin en particulier. De manière générale, l'octroi de prestations en nature restreint donc de façon significative la liberté et l'autonomie de la personne. Ainsi, les personnes qui participent au collectif dénoncent de sentir infantilisées et humiliées au quotidien.

### 6.3.2 *Le logement dans des conditions semi-carcérales*

L'octroi de prestations en nature implique également le logement dans des structures d'hébergement collectif. Il s'agit là d'un axe important dans la restriction de la liberté et de l'autonomie de la personne, dont j'aborderai les principaux aspects par la suite. Cela ne signifie pas pour autant que la situation des personnes logées dans des appartements est meilleure, s'agissant de personnes vulnérables, notamment de mères seules qui se retrouvent souvent très isolées avec leurs enfants.

- **Les déménagements forcés**

Une fois exclues de l'aide sociale, les personnes déboutées de l'asile n'ont d'autre choix que de déménager aux centres d'aide d'urgence car elles sont obligées de quitter leur appartement. Elles ne peuvent y amener que le strict minimum en affaires personnelles. Le reste est entreposé par l'EVAM durant une année. Différents membres du collectif « Droit de rester » ont été présent-e-s lors de déménagements qui ont eu lieu fin 2007 pour la préparation de l'entrée en vigueur de la nouvelle LAsi. Leurs récits, ainsi que le film de Sabine Masson sur les déménagements au centre du Simplon et de Vevey, montrent la violence infligée à des personnes qui doivent quitter le cadre de vie qu'elles ont pu construire en Suisse et qui sont obligées de faire le tri parmi leurs affaires personnelles, désormais contraintes à vivre d'une valise. D'un jour à l'autre, une vie dans le provisoire leur est imposée et lors de leur arrivée au centre elles sont fouillées comme des prisonnier-ère-s. Je n'ai pas personnellement assisté à des déménagements, mais j'ai pu constater que les personnes en parlent souvent comme une expérience profondément traumatisante.

Certaines personnes sont également déménagées par l'EVAM d'un centre d'aide d'urgence à un autre. Ainsi, en septembre 2008, une série de résidents du centre de Vennes à Lausanne avait reçu une lettre, qui les informait de leur déménagement au centre de Bex. Certains avaient accueilli cela comme une bonne nouvelle, les conditions de vie étant moins sévères dans ce centre destiné aux familles, notamment parce que les prestations sont délivrées en espèces. D'autres refusaient par contre de quitter Lausanne, où ils avaient construit leur réseau social. Le collectif dénonçait le fait que les personnes déboutées sont « considérées comme des marchandises ballottées d'un centre à un autre au gré des besoins de l'EVAM. Toutes ces personnes, déjà plusieurs fois déplacées (jusqu'à sept reprises !), doivent pouvoir retrouver une certaine stabilité... » (Lettre à Pierre Imhof, directeur de l'EVAM, concernant les déménagements du centre d'aide d'urgence de Vennes à celui de Bex, 16 septembre 2008). En effet, les déménagements témoignent de façon générale de la restriction de la liberté des personnes déboutées de l'asile au niveau du logement car elles n'ont que très peu d'emprise sur le choix du lieu où elles habitent.

- **La surveillance et le non-respect de la sphère privée**

En ce qui concerne la vie dans les centres d'aide d'urgence, l'autonomie des personnes ainsi que le respect de leur sphère privée sont fortement compromis, ce mode de logement présentant ainsi des conditions de vie semi-carcérales. Des dispositions inscrites dans la LARA, dans le Guide d'assistance ou dans le règlement de maison modèlent de façon minutieuse la vie quotidienne des résident-e-s des



centres d'aide d'urgence. Une société de sécurité a été mandatée par l'EVAM afin d'effectuer la surveillance dans les centres 24 heures sur 24. Les agent-e-s sont chargé-e-s de contrôler l'entrée et la sortie des résident-e-s ainsi que de maintenir l'ordre au sein des centres, conformément au règlement de maison. Ce dernier stipule en effet que « dans les foyers d'aide d'urgence pour célibataires, l'usager se soumet à chaque entrée, à une fouille sommaire et donne sa décision d'octroi d'aide d'urgence au surveillant, qui lui remet sa clef » (EVAM, « Règlement de maison », 11 décembre 2008). Des rondes à 22h et à 7h font partie du cahier des charges des agent-e-s de sécurité afin de vérifier les présences dans les chambres. Des contrôles peuvent également être effectués durant la nuit. Les résident-e-s des centres pour les personnes célibataires et les couples sans enfant dénoncent l'intrusion que les rondes de surveillance impliquent pour eux-elles, parfois liées à un réveil brutal le matin. De même, les résidentes du centre du Simplon à Lausanne se plaignent du fait que l'intendant et les agents de sécurité puissent venir dans leur chambre à tout moment. En effet, le droit de l'EVAM de contrôler les chambres est inscrit dans la LARA. Bien que le personnel soit censé frapper à la porte avant d'entrer, les résident-e-s des centres d'aide d'urgence sont de toute manière obligée-e-s de leur ouvrir la porte et cela à tout moment.

Les difficultés à recevoir des visites entravent également la sphère privée des personnes logées dans les centres d'aide d'urgence, c'est-à-dire leur droit de pouvoir nouer des relations personnelles. Avant 2009, les personnes qui voulaient visiter un centre pour les personnes célibataires ou les couples sans enfant devaient faire une demande auprès de l'EVAM au moins 48 heures à l'avance. Cette réglementation n'est plus en vigueur, mais il reste pourtant difficile de maintenir des relations sociales en habitant dans un centre d'aide d'urgence. En effet, « les visiteurs peuvent être tenus de présenter et de déposer une pièce d'identité ou une décision valable d'octroi d'aide d'urgence auprès du personnel de surveillance et de se soumettre à une fouille sommaire » (EVAM, « Règlement de maison, 11 décembre 2008 »). Cela ne fait pas très envie d'inviter des ami-e-s car la surveillance donne l'impression de rendre visite à un-e prisonnier-ère. En ce qui concerne les personnes qui partagent une chambre avec d'autres résident-e-s, elles ne peuvent y accueillir des visiteur-euse-s. Une salle commune est à leur disposition, à savoir un cadre qui offre peu d'intimité et qui n'est pas très accueillant. De plus, elles ne disposent pas de l'argent qui leur permettrait d'acheter des boissons ou de la nourriture afin de recevoir des invité-e-s.

#### • **L'hyperréglementation tracassière dans les centres d'aide d'urgence**

Je citerai ici quelques exemples de règles qui régissent la vie dans les centres d'aide d'urgence. En effet, l'EVAM organise minutieusement tous les aspects relatifs à la vie quotidienne dans ces structures de logement collectifs.

Dans les centres pour les personnes célibataires et les couples sans enfants les résident-e-s ne sont pas autorisé-e-s à laisser leurs affaires par terre, sur le lit ou ailleurs dans les chambres. Tout doit être rangé dans leur armoire. Les résidents du centre de Vennes à Lausanne ont raconté que s'ils rompaient avec cette règle, il arrivait que les agents de sécurité mettent leurs affaires à la poubelle. En ce qui concerne les aspects sanitaires, le matériel de nettoyage n'est disponible qu'à une certaine heure pendant la journée. Ainsi, les résident-e-s expliquent que s'ils-elles versent par exemple un café par terre après l'heure en question, ils-elles doivent attendre jusqu'au lendemain afin de pouvoir nettoyer. Si les personnes concernées veulent regarder la télé elles doivent d'abord aller demander la télécommande à l'agent-e de sécurité. Aussi stricte que l'EVAM semble être avec le respect du règlement de la maison, quand certains services tombent en panne, notamment le

chauffage au mois de décembre, cette institution semble être moins pressée pour assurer le bon fonctionnement du centre. Il arrive également régulièrement au centre de Vennes à Lausanne qu'il n'y ait pas assez d'eau chaude pour que tous les résidents puissent se doucher. Dans le même centre, les machines à laver le linge ont été hors service pendant une longue période. Les résidents ne comprenaient pas pourquoi l'EVAM ne les réparait pas et ils se sentaient humiliés de devoir mettre leurs habits sales.

- **Ne plus avoir un « chez soi »**

Certains commentaires de personnes qui participent au collectif illustrent clairement la façon dont elles vivent le logement dans les centres d'aide d'urgence. Ainsi, des résidents du centre de Vennes à Lausanne ironisent parfois qu'ils feraient mieux d'aller en prison car les conditions de vie y seraient meilleures. Souvent les personnes expliquent également qu'ils souffrent du fait de ne disposer d'un véritable « chez soi » et cela sur de longues périodes, qui s'élèvent parfois à plusieurs années.

#### **6.4 Les conséquences sur la santé des personnes déboutées de l'asile**

Les restrictions de liberté et d'autonomie que subissent les personnes déboutées de l'asile compromettent fortement leur santé physique et mentale. Elles se retrouvent enfermées dans une relation de dépendance à l'égard de l'autorité. Cette dernière les précarise car elle ne leur octroie aucune aide financière ou un montant complètement insuffisant pour vivre dignement. Les personnes concernées sont marginalisées et humiliées quotidiennement. Elles ne reçoivent que le strict nécessaire sur de petits intervalles, comme si elles étaient des animaux qui n'avaient d'autres besoins que de manger et dormir. Elles doivent demander une autorisation pour tout et ainsi elles se plaignent d'être traitées comme des enfants. L'absence d'emprise sur des aspects aussi basiques que l'alimentation est extrêmement mal vécue. A cela s'ajoute l'impossibilité de se projeter dans le futur et la peur d'être arrêté-e directement depuis le centre. L'état de santé des requérant-e-s d'asile débouté-e-s se dégrade donc dans les conditions de vie propres au régime de l'aide d'urgence. Dans ce sens Bodenman et autres affirment « que les migrants forcés, en particulier les requérants d'asile, de par leur parcours migratoire et les expériences traumatiques vécues en amont, se trouvent en Suisse dans une situation d'incertitude et de vulnérabilité. A la merci de décisions politiques, ils souffrent de stigmatisation et d'isolement, de conditions d'habitat précaires et de difficultés d'accès aux soins » (2008 : p. 2566). Ils poursuivent que « l'impact de mesures coercitives sur la santé mentale des migrants forcés est bien connu. Cette nouvelle mesure de durcissement [l'exclusion de l'aide sociale] augmentera l'anxiété liée à l'incertitude et la stigmatisation sociale » (idem).

Les personnes que j'ai rencontrées dans le cadre du collectif « Droit de rester » disent souvent qu'elles « deviennent folles » et qu'elles « sont en train de déprimer ». La consommation de tranquillisants, de somnifères et d'antidépresseurs semble être considérablement élevée. La promiscuité imposée et le manque d'intimité dans les centres d'aide d'urgence renforcent les problèmes d'ordre psychologique, donnant parfois lieu à des conflits, voir des violences, entre les habitant-e-s. De façon générale, l'absence de perspective sur une longue durée, étant donné que certaines personnes vivent depuis plusieurs années au régime de l'aide d'urgence, est difficilement supportable. Ainsi, les personnes concernées « végètent » dans l'aide d'urgence, sans activités et en lutte constante avec le personnel et les autorités. Selon Bodenmann et autres, le groupe de travail chargé d'identifier les personnes vulnérables parmi les requérant-e-s d'asile débouté-e-s a examiné 151 dossiers entre janvier et novembre 2008, soit 248 personnes parmi les 800 personnes déboutées de l'asile. Parmi les

dossiers examinés, 59% souffrent au moins d'une pathologie somatique et 70% au moins d'une pathologie psychiatrique (2008 : p. 2566). La santé mentale des personnes déboutées de l'asile est donc fortement compromise. Par rapport à la situation des enfants, les auteurs discutent que « les enfants sont touchés par l'exclusion et par les limitations imposées aux adultes qui en ont la charge morale et matérielle. Ces enfants ne sont-ils pas confrontés dès lors à un double risque de vulnérabilité de par des compétences parentales 'entamées' mais aussi de par des conditions environnementales défavorables à un développement harmonieux ? » (idem : 2567). Sur la base de mon expérience dans le collectif « Droit de rester » je peux dire que les personnes vont effectivement très mal mentalement et physiquement et que le bien-être des enfants ainsi que leur développement sont fortement mis en péril. Ces derniers se retrouvent en effet constamment avec leur mère ou leurs parents, privés d'une place à la crèche, ce qui compromet leur santé mentale ainsi que celle des parents, qui ont également besoin de moments d'intimité. L'accès restreint aux soins dans le cadre du réseau FARMED n'améliore pas la situation précaire de la santé de ces personnes.

## **TROISIEME PARTIE : RÔLE ET STATUT DU DROIT DANS LES RAPPORTS DE POUVOIR DE L'AIDE D'URGENCE**

Dans la première partie de mon travail de mémoire, j'ai présenté le contexte historique et politique relatif à l'aide d'urgence, ce qui m'a permis de dégager comme fil conducteur la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères, y compris en ce qui concerne les requérant-e-s d'asile et l'assistance qui leur est octroyée. Nous avons vu que le domaine de l'assistance joue un rôle important dans la stratégie de dissuasion qui est mise en place dans le contexte de la fermeture de la politique d'asile à partir des années 80. L'instrumentalisation de l'assistance dans le cadre de la stratégie de dissuasion a mené à l'exclusion de l'aide sociale des personnes dont la demande d'asile a été refusée. Ainsi, j'ai présenté dans la deuxième partie de ce travail les conditions de vie dans le Canton de Vaud des personnes qui sont exclues de l'aide sociale et qui reçoivent l'aide d'urgence. Nous avons pu observer que ces personnes sont frappées par d'importantes restrictions de leur autonomie et liberté.

Dans la troisième partie de ce travail, je m'engage dans une réflexion concernant le rôle et le statut du droit dans les rapports de pouvoir qui caractérisent le régime de l'aide d'urgence. Le système de l'aide d'urgence s'inscrit dans l'organisation politique de l'Etat de droit. Le pouvoir de l'Etat, qui dispose du droit de contrainte et du monopole de la violence, est censé être encadré par le droit, en reconnaissant aux individus des droits fondamentaux. Nous verrons cependant que les personnes étrangères, n'étant pas considérées par l'ordre juridique comme des sujets de droit, sont exclues de la protection de l'Etat de droit. Ce déni est une conséquence de l'instauration de la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour de personnes étrangères dans l'Etat-nation que j'ai esquissée dans la première partie de ce travail. Nous avons vu qu'avec la fin de la libre circulation, une politique d'immigration et d'asile est institutionnalisée. Le développement de lois dans ce domaine correspond à la volonté de l'Etat de contrôler les flux migratoires. Le droit d'asile ne fait pas exception, représentant un droit de l'Etat d'octroyer une protection, et non un droit subjectif reconnu à l'individu d'obtenir protection de sa vie et sa liberté. Ainsi, le droit applicable aux personnes étrangères n'encadre pas l'Etat dans l'exercice de son pouvoir, mais est instrumentalisé par ce dernier dans la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile. J'analyse ce phénomène d'instrumentalisation du droit dans le domaine particulier de l'aide d'urgence et de sa mise en œuvre dans le Canton de Vaud.

En me basant sur la description des conditions de vie des personnes à l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud et sur une étude approfondie de la jurisprudence concernant l'aide d'urgence et du contexte historique et politique, je serai en mesure de réfléchir au droit qui régit ce régime d'assistance minimale. Je tenterai de démontrer qu'on ne retrouve pas dans ce droit les principes qui sont censés caractériser l'Etat de droit, mais qu'il relève de la notion d'infra-droit développée par Danièle Lochak (1985). Dans son ouvrage *Etrangers : de quel droit ?* cette dernière aborde le rôle que joue le droit dans la construction de l'altérité, phénomène propre aux sociétés humaines qui prend une nouvelle forme dans le contexte de l'Etat-nation quand historiquement l'Etat introduit le critère distinctif et discriminatoire « national – non national ». Dans le dernier chapitre, elle présente « l'anatomie d'un infra-droit », c'est-à-dire d'un droit au rabais, qui ne reconnaît pas les personnes étrangères comme des sujets de droit et qui est par conséquent uniquement au service du pouvoir étatique. Je montre qu'on retrouve les caractéristiques d'un infra-droit dans la discrimination mise en place dans

l'assistance aux requérant-e-s d'asile. En effet, les besoins des personnes perdent en importance dans le cadre de la stratégie de dissuasion, car le droit se référant à l'assistance aux requérant-e-s d'asile est subordonné aux objectifs propres à la politique d'asile.

En me basant sur un article de Karine Povlakic, avocate au Service d'aide juridique aux exilé-e-s (SAJE), je discute le fait que l'aide d'urgence ne relève pas de l'assistance mais de la contrainte. En effet, je montrerai que la légitimation d'une différence de traitement au niveau de l'accès aux droits sociaux des personnes déboutées d'asile est poussée si loin que le Tribunal fédéral a situé le droit à l'aide en situation de détresse à un niveau qui réduit l'autonomie de la personne au lieu de la promouvoir. Par conséquent, l'aide d'urgence, qui correspond à cette interprétation du Tribunal fédéral, ne peut plus être assimilée à un régime d'assistance. La pression qui est exercée sur les conditions de vie des personnes à l'aide d'urgence s'inscrit en effet dans une logique de contrainte, qui vise à améliorer le dispositif d'exécution des renvois. La stratégie de dissuasion, sous laquelle une différence de traitement au niveau de l'assistance aux requérant-e-s d'asile a été introduite, a donc versé dans la violence d'Etat. Le droit concernant l'aide d'urgence, qui inscrit cette dernière comme un régime d'assistance dans l'ordre juridique, représente une fiction dans le sens où il est complètement déconnecté de la réalité vécue par les personnes concernées. En reprenant la notion d'infra-droit de Lochak (1985), il est en effet possible d'affirmer que moins le droit comporte du droit subjectif à l'égard d'une certaine population, notamment dans le cas de personnes en situation illégale, plus il est au service du pouvoir de l'Etat. Il a donc tendance à se déconnecter de la situation réelle des personnes concernées, car il est uniquement déterminé par les intérêts de l'Etat.

A travers la notion de l'infra-droit je constate qu'il existe un décalage entre l'idée que la Suisse représente un régime politique supposé être un Etat de droit et le statut et le rôle du droit dans le contexte de l'aide d'urgence. Ce dernier est uniquement au service du pouvoir de l'Etat et il ne protège par conséquent pas les droits fondamentaux des personnes concernées. Afin de mieux comprendre ce décalage je me pencherai sur la réflexion de Hannah Arendt (2002) relative à l'Etat-nation, aux sans-Etats et aux droits humains, qu'elle présente dans le chapitre « Le déclin de l'Etat-nation et la fin des droits de l'homme » de son ouvrage *Les origines du totalitarisme*. Arendt situe le problème de l'Etat-nation dans l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité, qui est le résultat de l'identification de l'émancipation de l'individu à celle de la nation lors de la Révolution française. Ce fait a donné lieu au phénomène d'apatridie, c'est-à-dire à l'apparition de groupes d'êtres humains qui n'appartiennent à aucun gouvernement et qui sont par conséquent complètement privés de leurs droits. Selon Arendt, l'apatridie montre qu'une protection des droits de l'individu est possible seulement si ce dernier appartient à une communauté politique. L'auteure est critique des droits humains, qui sont censés être inaliénables et donc indépendants de toute organisation politique. Elle soulève la nécessité d'affirmer le « droit d'avoir des droits » comme socle de l'appartenance politique et des droits. Je tente de démontrer que la réflexion d'Arendt est pertinente dans la compréhension de la situation des personnes déboutées de l'asile. Son analyse de l'Etat-nation permet en effet de mieux saisir les raisons historiques et structurelles qui ont mené à l'instauration de la souveraineté de l'Etat en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères et donc à l'absence de droit subjectif à leur égard. Ainsi, Arendt explique que les personnes qui vivent sous un gouvernement dont elles ne disposent pas la nationalité peuvent bénéficier de certains droits, notamment quand elles sont titulaires d'une autorisation de séjour. Cependant, elles peuvent également être privées de tout statut juridique, comme dans le cas des personnes dont la demande d'asile est

refusée et qui sont considérées comme séjournant illégalement sur le territoire suisse. En effet, je monterai que la situation de ces dernières se rapproche sur plusieurs aspects de celle des personnes apatrides décrites par Arendt.

Dans cette partie de son œuvre, Arendt aborde la question de la protection des droits de l'individu sous l'angle de l'appartenance à une communauté politique, condition nécessaire, selon elle, pour qu'une personne soit traitée par autrui comme égale. Elle soulève donc la nécessité d'un cadre politique mais elle n'aborde pas la façon dont ce dernier est organisé en termes de rapports de pouvoir. Considérant l'importante instrumentalisation du droit dans le domaine de l'asile et en particulier concernant l'aide d'urgence, une ouverture à la question de l'organisation du pouvoir au sein d'une communauté politique m'a semblé nécessaire. J'initie une réflexion relative au lien entre l'Etat et le droit en m'appuyant sur un recueil de textes publiés dans la revue *Réfractations*. Différent-e-s auteur-e-s y discutent la position des « pères fondateurs » de la pensée anarchiste à l'égard du droit. J'aborde la critique anarchiste de la conception moderne du droit comme technique de régulation sociale. Une telle conception du droit, qui suppose l'instauration d'une autorité imposée, ne peut que perpétuer et légitimer le pouvoir de l'Etat. Les penseur-euse-s anarchistes sont donc fondamentalement critiques de l'organisation du pouvoir dans l'Etat moderne et de la conception du droit qui la fonde. Pourtant, nous verrons, en guise d'ouverture, que certain-e-s auteur-e-s conçoivent le droit comme un lieu de réalisation de la liberté individuelle.

## **7. De la dissuasion dans l'assistance à la contrainte de l'aide d'urgence : les étapes de la mise en place d'un infra-droit**

Nous venons de voir que l'autonomie et la liberté des personnes qui vivent au régime de l'aide d'urgence sont fortement restreintes. Elles se trouvent dans un rapport de pouvoir avec l'autorité étatique qui est régi par le droit. Selon la théorie de l'Etat de droit, ce dernier est censé encadrer l'exercice du pouvoir de l'Etat, protégeant les individus en leur reconnaissant une série de droits fondamentaux. En me référant à la notion d'infra-droit développée par Danièle Lochak (1985), je tenterai de démontrer dans ce chapitre que le droit relatif à l'aide d'urgence ne protège pas les personnes concernées, mais qu'il est uniquement au service du pouvoir étatique. En effet, il constitue un instrument de mise en œuvre de sa politique d'asile. Ainsi, une différence de traitement en matière d'assistance aux requérant-e-s d'asile est admise dans le cadre de la stratégie de dissuasion. Les besoins des personnes perdent en importance face aux objectifs politiques visés par l'Etat, c'est-à-dire l'amélioration du dispositif d'exécution des renvois. L'inégalité de traitement introduite permet par la suite d'exclure les personnes déboutées de l'asile de l'aide sociale. L'aide d'urgence qui est octroyée à ces personnes se situe à un niveau aussi bas qu'elle ne peut plus être perçue comme un régime d'assistance, car elle restreint l'autonomie des personnes concernées au lieu de la promouvoir. Au contraire, l'aide d'urgence s'inscrit dans une logique de contrainte et donc de violence d'Etat. Le droit concernant l'aide d'urgence peut être considéré comme une fiction dans le sens où il ignore complètement la situation réelle des personnes concernées, étant uniquement déterminé par les intérêts de l'Etat. Le droit relatif à l'aide d'urgence permet d'appliquer une mesure de contrainte liée à la politique des renvois forcés, qui est toutefois inscrite dans l'ordre juridique en tant qu'assistance qui garantit la conformité avec la Constitution suisse. L'image d'une Suisse humanitaire est ainsi défendue.

### **7.1 L'infra-droit selon Danièle Lochak**

Danièle Lochak (1985), professeure française de droit public et de science politique, montre que le droit applicable aux étranger-ère-s est un infra-droit ou un droit au rabais. « Le statut des étrangers se caractérise [par conséquent] par la dévaluation qu'il fait subir au concept même de droit, tel qu'il a progressivement émergé dans les sociétés modernes, et tel qu'il se retrouve dans la notion 'd'Etat de droit' » (Lochak, 1985 : p. 203). En reprenant une définition classique, Lochak explique que l'Etat de droit est « celui qui 'dans ses rapports avec ses sujets se soumet lui-même à un régime de droit', dont l'action est subordonnée à des règles. Dans un tel Etat, le pouvoir ne peut user que des moyens autorisés par l'ordre juridique en vigueur, et notamment par des lois, tandis que les administrés disposent de voies de recours juridictionnelles contre les abus qu'il est susceptible de commettre » (Lochak, 1985 : p. 206). Afin de garantir la protection des individus face au pouvoir de l'Etat, le droit objectif, c'est-à-dire l'ensemble des règles en vigueur, intègre du droit subjectif, ce qui signifie qu'il reconnaît l'individu comme sujet de droit titulaire d'un ensemble de prérogatives et de facultés. Dans une telle perspective le droit se caractérise, selon Lochak, par une dualité entre le commandement et la contrainte du pouvoir étatique et l'autonomie et la liberté de l'individu.

D'après Lochak, les droits subjectifs des personnes étrangères ne sont pas reconnus dans un ordre juridique qui peut jusqu'à leur interdire d'entrer sur le territoire de l'Etat, les expulser et soumettre leur séjour à l'intérieur du pays à une série de conditions. Les personnes séjournant dans un pays dont elles ne sont originaires doivent demander une autorisation pour tout, principalement en ce qui concerne le

séjour et le travail, ce qui signifie que l'ordre juridique ne les reconnaît pas comme des sujets de droit. Selon Lochak, le droit perd dans un tel contexte son caractère protecteur car les personnes concernées ne représentent que des objets de la réglementation. Le droit devient un pur moyen de contrôle et d'assujettissement lorsque la dualité entre la contrainte et la liberté de l'individu, qui est caractéristique de l'Etat de droit, disparaît. En l'absence de droits subjectifs, l'Etat est libre de recourir au droit objectif en tant qu'instrument qui lui permet de mettre en œuvre une politique d'immigration conforme à ses intérêts. Le droit applicable aux personnes étrangères, défini de façon unilatéral par l'Etat, est entièrement subordonné aux objectifs de cette dernière et est par conséquent extrêmement sensible aux transformations du contexte politique. Lochak explique que « cette transparence du droit à la politique va plus loin que le rapport habituel et naturel reliant l'ordre juridique à l'ordre politique : elle indique que le droit a perdu son épaisseur spécifique, qui permet à l'ordre juridique de fonctionner, non, certes, en vase clos, mais en préservant sa logique propre malgré les fortes déterminations auxquelles il est soumis » (Lochak, 1985 : p. 203). Le droit applicable aux personnes étrangères fait donc exception, selon Lochak, aux constantes habituelles de l'Etat de droit, tant au niveau du contenu des lois que de leur élaboration et de leur application. Il représente, selon Lochak, un infra-droit ou un droit au rabais, qui renvoie plus à un Etat de police qu'à un Etat de droit, dans le sens où « l'autorité administrative peut, d'une façon discrétionnaire et avec une liberté de décision plus ou moins complète, appliquer... toutes les mesures dont elle juge utile de prendre elle-même l'initiative, en vue de faire face aux circonstances et d'atteindre à chaque moment les fins qu'elle se propose' : le régime de police se fonde 'sur l'idée que la fin justifie les moyens' » (Lochak, 1985 : p. 206).

## **7.2 Les institutions en charge de l'asile et de l'assistance aux requérant-e-s d'asile : le cadre de l'instrumentalisation du droit**

Je rappellerai ici brièvement le cadre institutionnel de l'asile et de l'assistance aux requérant-e-s d'asile, qui témoigne d'un infra-droit. Le fait que le DFJP soit responsable de l'application du droit d'asile, ainsi que du financement de l'assistance, témoigne du maintien de la souveraineté étatique dans ce domaine. Les droits des personnes concernées sont subordonnés aux intérêts des autorités dans le cadre de la politique d'asile. Il en va de même au niveau du Canton de Vaud, où depuis quelques années l'autorité d'assistance, à savoir l'ex-FAREAS et l'EVAM actuel, n'est plus liée au DSAS mais au DINT, le département en charge de l'application du droit en matière d'immigration et d'asile.

### *7.2.1 Les instances fédérales : le DFJP en charge de l'immigration, de l'asile et de l'assistance aux requérant-e-s d'asile*

Nous avons vu dans les chapitres précédents que la fin de la libre circulation et l'institution d'une politique d'immigration en Suisse sont étroitement liées à la consolidation du pouvoir de la police des étranger-ère-s au début du 20<sup>ème</sup> siècle. Au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, l'organisation de l'administration a changé, et c'est actuellement l'ODM qui est chargé d'appliquer les lois relatives à l'immigration et à l'asile. Pourtant, cet office est toujours rattaché au DFJP, ce qui témoigne de la volonté des autorités suisses de maintenir leur souveraineté en matière d'entrée et de séjour de personnes étrangères. Ainsi, le DFJP a toujours été en charge des questions liées à l'asile, et non le DFAE, cadre institutionnel qui est encore confirmé lors de l'adoption de la première LAsi en 1979. C'est dans ce contexte que les autorités ont pu transformer, à partir des années 80, la politique d'asile en une politique de refus, de renvoi et de dissuasion, en instrumentalisant le droit au détriment de la protection des



droits des requérant-e-s d'asile. Le fait que le DFJP est chargé de l'application du droit en matière d'asile peut ainsi être considéré comme le vecteur de la création d'un infra-droit dans le domaines des personnes étrangères.

Nous avons vu que l'assistance aux requérant-e-s d'asile reste sous la responsabilité du DFJP lors de l'institutionnalisation de la politique d'asile après la Deuxième guerre mondiale. Les cantons sont compétents en matière d'octroi et d'organisation de l'assistance tandis que le DFJP est en charge du financement de cette dernière. Ceci témoigne également de la volonté de l'Etat de garder la mainmise sur le domaine de l'assistance aux requérant-e-s d'asile. Ainsi, le département qui prend les décisions d'octroi ou non de l'asile est également en charge du financement de l'assistance aux requérant-e-s d'asile, ceci alors qu'il n'a pas de compétences spécifiques dans ce domaine. Ainsi, Kopf affirme que « ... le fait que le traitement social et économique des requérants (accès à l'aide sociale, aux assurances sociales, au marché du travail, au mariage) relève de la compétence du Département fédéral de justice et police est anormal et arbitraire. Il devrait relever de la compétence du Département fédéral de l'intérieur, comme pour toute autre personne, au nom de l'égalité de traitement. Ceci rendrait leur instrumentalisation à des fins politiques plus difficile » (Kopf, 2008 : p. 29). Le rattachement du domaine des droits sociaux des requérant-e-s d'asile au DFJP montre que l'élargissement de ces droits lors de l'institutionnalisation de la politique d'asile ne représente pas la reconnaissance de véritables droits subjectifs à l'égard de cette population. L'intégration des requérant-e-s d'asile aux avantages de l'Etat-providence relève plutôt d'un privilège exceptionnel, qui est accordé par l'Etat dans un contexte économique et politique particulier. Les droits sociaux de cette catégorie de personnes étrangères peuvent donc à tout moment être restreints, voir annulés. Ainsi, le DFJP transformera aisément l'assistance en un instrument de dissuasion lors de la fermeture de la politique d'asile à partir des années 80.

### *7.2.2 Les instances cantonales : le rattachement de l'EVAM au DINT*

Nous avons vu que lors de la réorganisation interne de la FAREAS et de la création d'un établissement de droit public en charge de l'assistance aux requérant-e-s d'asile, l'EVAM, ce dernier a passé de la responsabilité du DSAS à celle du DINT. Comme au niveau fédéral, la responsabilité de l'octroi de l'assistance et celle de l'octroi des autorisations de séjour ont alors été réunies au sein du même département. Le DINT est chargé des affaires intérieures du Canton et ne possède donc pas de compétences spécifiques dans le domaine de l'aide sociale. Malgré cela, le DINT définit chaque année, en collaboration avec l'EVAM, la Convention de subventionnement ainsi que le Guide de l'assistance. A cela s'ajoute que l'EVAM dispose de moins d'autonomie dans ses relations avec l'Etat suite à l'introduction d'une réglementation plus précise. Rappelons encore que le SPOP, c'est-à-dire le service vaudois responsable de l'application des législations cantonales et fédérales en matière d'immigration et d'asile, est responsable du suivi et du contrôle des activités de cet établissement. Le cadre institutionnel de l'assistance dans le domaine de l'asile au niveau du Canton de Vaud témoigne donc également de la subordination de l'octroi des droits sociaux des personnes concernées aux intérêts des autorités en matière de politique d'immigration et d'asile. Bien que l'EVAM représente une autorité d'assistance, une grande partie de ses activités sont façonnées par des facteurs liés à la politique d'asile, notamment la stratégie de dissuasion.

### **7.3 La différenciation des régimes d'assistance dans le cadre de la stratégie de dissuasion : l'instauration de l'inégalité de traitement**

Nous venons de voir que le rattachement institutionnel de l'autorité d'octroi des autorisations de séjour et de l'assistance aux requérant-e-s d'asile témoigne de l'existence d'un infra-droit, c'est-à-dire d'un droit qui est uniquement au service du pouvoir et qui ne reconnaît pas les personnes étrangères, et dans notre cas particulier les personnes déboutées de l'asile, en tant que sujets de droit. Comme déjà mentionné plus haut, le fait que le droit relatif à l'assistance dans le domaine de l'asile est subordonné aux objectifs politiques des autorités dans le cadre de la politique d'asile, réapparaît lors de la mise en œuvre de la stratégie de dissuasion à partir des années 80 et 90. L'objectif d'assistance devient de moins en moins important face à la nécessité de réduire l'attractivité de la Suisse pour les requérant-e-s d'asile. Ainsi, une différence de traitement sur la base du statut juridique des personnes est instituée et légitimée. Les droits sociaux intégrés dans la politique d'asile depuis la Deuxième guerre mondiale sont à nouveau restreints.

Comme l'expliquent Regamey et Gafner (2005 : p. 67), l'aide sociale représente, dans l'idée de l'Etat-providence, « le dernier filet de la protection sociale », quand les besoins ne sont plus couverts par les assurances sociales. Toute personne résidant en Suisse a droit à l'aide sociale à l'exception de celles dont l'assistance est régie par un autre cadre législatif. Actuellement cette exception s'applique uniquement aux requérant-e-s d'asile et aux personnes admises à titre provisoire, dont l'assistance est formalisée dans la LAsi depuis la fin des années 80 « dans un cadre propre qu'on peut considérer comme un sous-régime spécifique de l'aide sociale » (Regamey & Gafner, 2005 : p. 67). Un droit d'exception a ainsi été créé, permettant de diminuer les prestations fournies et d'abandonner les principes qui régissent l'aide sociale ordinaire. Nous avons vu que l'aide sociale octroyée dans le domaine de l'asile est sortie en 1991 des normes fixées par le CSIAS. A cela s'ajoute que les prestations sont de plus en plus fournies en nature. En 1995, le Tribunal fédéral a du reste légitimé une différence de traitement au niveau de l'assistance : « [...] Des différences de traitement ne sont pas pour autant exclues : celui qui est établi en Suisse (qu'il soit Suisse ou étranger) a d'autres besoins en matière d'assistance que celui qui, lors d'un séjour de courte durée, tombe dans le dénuement ou qui ignore encore s'il pourra ou non rester en Suisse (par ex. au titre de requérant d'asile) » (ATF 121 I 367 cité dans Regamey & Gafner, 2005 : p. 67). Par rapport à l'exclusion de l'aide sociale et à l'aide d'urgence, le Tribunal fédéral confirme encore la légitimité d'une différence de traitement sur la base du statut juridique de la personne, notamment dans ses arrêts du 18 mars 2005 et du 20 mars 2009.<sup>16</sup>

La jurisprudence actuelle stipule donc que le statut de séjour de la personne constitue une raison légitime pour l'introduction d'une inégalité de traitement au niveau de l'assistance. Dans le cadre de la stratégie de dissuasion de l'Etat, le respect des droits des requérant-e-s d'asile est ainsi subordonné à l'objectif de diminuer l'attractivité de la Suisse. Nous avons vu que le rapport « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », publié en 1989 par l'ODR, explique qu'une diminution du soutien financier aux requérant-e-s d'asile est envisageable, voir souhaitable, mais qu'elle heurterait le principe constitutionnel de l'égalité de traitement. Cette préoccupation est néanmoins écartée par la suite. Ainsi, la différence de traitement dans le domaine de l'assistance aux requérant-e-s d'asile est

---

<sup>16</sup> La LARA, la loi relative à l'assistance aux requérant-e-s d'asile dans le Canton de Vaud, légitime également une telle différence de traitement.

actuellement ancrée dans la législation fédérale et dans certaines législations cantonales. En l'espace d'une vingtaine d'années, les régimes d'assistance se sont ainsi multipliés, subordonnant les droits des personnes aux impératifs de la politique d'asile. Comme l'explique Kopf, « l'assistance ne serait plus déterminée en fonction des besoins des personnes concernées, mais en fonction des objectifs stratégiques » (2008: p. 25).

La légitimation de l'inégalité de traitement dans l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile ouvre alors la voie à d'autres discriminations, notamment l'exclusion de l'aide sociale des personnes déboutées de l'asile. Afin de comprendre cette mesure il est nécessaire de se pencher sur le processus de mise dans l'illégalité des personnes dont la demande d'asile a été refusée. En effet, c'est leur séjour illégal en Suisse qui vient justifier la suppression de l'aide sociale.

#### **7.4 L'illégalité imposée par l'Etat aux personnes déboutées de l'asile**

L'institutionnalisation d'une politique d'immigration a mis fin à la libre circulation lors de la Première guerre mondiale. Dès lors, les droits subjectifs des personnes qui ne sont pas en possession de la nationalité suisse ne sont pas reconnus par l'ordre juridique. Ces dernières ne représentent que l'objet de la législation en matière de personnes étrangères, étant par conséquent privées de leur qualité de sujet de droit. Dans ce contexte, l'Etat est complètement souverain en ce qui concerne l'entrée et le séjour de personnes étrangères sur le territoire. Il est possible de se demander pourquoi j'aborde le domaine du droit d'asile en tant qu'infra-droit, le droit à la protection de la vie et de la liberté représentant le droit subjectif par excellence et la substance du droit d'asile. Pourtant, nous avons vu dans les chapitres précédents que le droit d'asile n'a jamais été intégré dans l'ordre juridique en tant que droit subjectif. L'Etat suisse a maintenu son entière souveraineté par rapport à cette catégorie particulière de personnes étrangères. Le seul aspect qui est contraignant pour la Suisse est le principe de non-refoulement stipulé dans la Convention de Genève, qui est étroitement lié à l'interdiction de la torture. Cet article, la soustraction des personnes concernées à leur renvoi et la préoccupation pour l'image de la Suisse en tant que terre d'asile, empêchent l'Etat d'organiser le renvoi de toutes les personnes déboutées de l'asile. Les autorités sont toutefois complètement libres en ce qui concerne l'octroi du statut de réfugié-e ou d'une quelconque autorisation de séjour. Ainsi, en couplant la décision négative sur la demande d'asile à celle du renvoi, l'Etat suisse a créé la base juridique de la mise dans l'illégalité ainsi que de la criminalisation des personnes déboutées de l'asile. D'un point de vue formel, ces dernières séjournent illégalement sur le territoire suisse après le délai de départ. Le refus de leur octroyer une autorisation de séjour qui caractérise la politique d'asile depuis les années 80 est donc poussé jusqu'à son extrême.

En 2004, quand les personnes frappées d'une NEM sont exclues de l'aide sociale, les autorités déclarent que ces dernières sont désormais considérées comme séjournant illégalement en Suisse une fois passé le délai de départ.<sup>17</sup> Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une NEM sont donc assimilées aux immigrant-e-s illégaux-ales. Regamey et Gafner expliquent qu'un-e « NEM dans le langage courant est donc une personne entrée dans la clandestinité par une porte particulière : une décision de non-entrée en matière (NEM) sur sa demande d'asile. [...] Autrement dit : l'on décrète qu'elles n'ont pas à demeurer en Suisse tout en sachant pertinemment que

---

<sup>17</sup> Signalons ici qu'« en réalité, il ne s'agit que d'une nouvelle désignation, d'une 'considération', sans réelle portée juridique : de tout temps, les personnes n'ayant obtenu ou perdu leur droit de séjour en Suisse s'y trouvent illégalement (Kopf, 2008 : p. 21).

compte tenu de l'absence de document d'identité, elles ne pourront être expulsées » (2005 : p. 65). Kopf affirme qu'il s'agit là d'une « fabrication étatique d'un nouveau type d'exclu-e-s », à savoir des personnes qui sont mises hors-la-loi (2008, : p. 23).

La mise dans l'illégalité des personnes déboutées de l'asile vise l'effacement de leur existence juridique en Suisse, ce qui permet aux autorités de se déresponsabiliser d'elles en termes de protection de leurs droits. Nous avons vu qu'elles sont rayées du contrôle des habitant-e-s. Le SPOP stipule que le centre d'aide d'urgence ne constitue pas un domicile en Suisse. Les personnes qui n'ont pas de domicile en Suisse et qui n'existent par conséquent pas aux yeux de l'Etat ne peuvent pas non plus revendiquer leurs droits. Elles ne disposent de plus d'aucun document d'identité, ce qui est extrêmement significatif dans un monde où toute l'existence de la personne tient à son existence administrative. En tant que personne séjournant illégalement en Suisse, elles sont réduites à l'inexistence juridique. Les autres personnes étrangères ne sont pas non plus considérées comme des sujets de droit dans l'ordre juridique. Néanmoins, une série de droits leur sont accordés en raison de leur autorisation de séjour. En ce qui concerne les personnes séjournant illégalement sur le territoire suisse, elles ne bénéficient que de très peu de droits.

Avec l'extension de la suppression de l'aide sociale à toute personne déboutée de l'asile en 2008, l'illégalité imposée par l'Etat vient toucher des personnes qui séjournent parfois depuis plusieurs années en Suisse, en attente d'une réponse à leur demande d'asile. D'un jour à l'autre, elles sont considérées comme illégales, interdites de travail et exclues de l'aide sociale. A cela s'ajoute que les personnes qui attendent encore une réponse dans le cadre d'une procédure extraordinaire auprès du Tribunal administratif fédéral sont également frappées par la suppression de l'aide sociale. Ces personnes disposent en effet d'une autorisation de séjour en Suisse, car leur renvoi a été suspendu. Pourtant, les autorités cantonales retirent leur permis et leur donne, si elles demandent l'aide d'urgence, la « feuille blanche », c'est-à-dire la décision d'octroi de l'aide d'urgence, qui stipule qu'elles séjournent illégalement en Suisse.

C'est donc le statut illégal des personnes déboutées de l'asile qui justifie leur exclusion de l'aide sociale comme nous l'avons vu. Kopf explique que « le déclassement administratif a induit (et justifié aux yeux des autorités) leur déclassement social » (2008 : p. 21).

## **7.5 L'aide d'urgence ne relève pas de l'assistance**

Je discute ci-dessous de façon approfondie la nature du régime de l'aide d'urgence. En bref, cette dernière ne correspond pas à un régime d'assistance basé sur la « dignité humaine » tel qu'il est développé dans le cadre de l'Etat-providence et prévu par la Constitution suisse. De fait, elle ne peut pas relever du domaine du droit social constitutionnel.

### *7.5.1 L'aide d'urgence ne correspond pas à la dignité humaine stipulée dans l'Article 12 de la Constitution suisse*

En tant que régime d'assistance, l'aide d'urgence est censée garantir la conformité avec l'Article 12 de la Constitution suisse, qui porte sur le droit à une aide en situation de détresse.<sup>18</sup> L'article 12 est étroitement lié à l'article 7 de la Constitution relatif à la

---

<sup>18</sup> Article 12 de la Constitution fédérale : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

dignité humaine. Regamey et Gafner (2005 : p. 64) expliquent qu'à « l'instar d'autres pays européens, la Suisse stipule dans sa Constitution que 'la dignité humaine doit être respectée et protégée'. La dignité humaine est considérée comme 'le droit fondamental des droits fondamentaux', c'est-à-dire 'le noyau dur et le point de départ' des (autres) droits fondamentaux : elle les fonde et sert en même temps de fil conducteur à leur interprétation et à leur concrétisation ». Le Tribunal fédéral donne en 1995 une interprétation de l'Article 12 de la Constitution.<sup>19</sup> Il définit l'aide en situation de détresse comme l'assistance minimale qui est nécessaire pour la survie de la personne, la préservant ainsi d'une existence indigne, notamment de la mendicité. Il s'agit d'un minimum vital qui est clairement en dessous de l'aide sociale et qui ne se compose que d'éléments absolument indispensables pour la survie, à savoir l'alimentation, les vêtements, le logement et les soins médicaux de base. C'est sur la base de cette interprétation de l'Article 12 de la Constitution que l'aide d'urgence aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s a été conçue.

Regamey et Gafner (2005) stipulent que « de toute évidence, cette nouvelle norme d'assistance apparaît comme un minimum vital au sens propre visant la stricte survie, et non comme un minimum social permettant une quelconque intégration dans la vie sociale. Cela dénote également une vision très restreinte de ce que recouvre la dignité humaine » (2005 : p. 68). Dans le même sens, Povlakic (2008) affirme que la dignité humaine dont il est question dans l'aide d'urgence ne correspond pas au concept d'assistance qui a été développée dans le contexte de l'Etat-providence et qui est étroitement lié aux principes d'égalité et solidarité érigés par les sociétés industrialisées au cours du 20<sup>ème</sup> siècle. Cette dignité, qui est propre au domaine de l'assistance, « se définit à partir de l'individu unique et irremplaçable, de l'individu-sujet (maître de soi). Sa protection doit permettre le développement personnel, les relations sociales, familiales, économiques, l'accès à un minimum de sécurité matérielle, comme condition du bénéfice des droits et libertés garantis dans la société, comme condition d'un minimum de participation à la vie sociale » (Povlakic, 2008 : p. 16). Il s'agit de cette dignité sociale à laquelle se réfère l'Article 12 de la Constitution, ce dernier relevant du domaine du droit social. Comme l'aide d'urgence ne garantit pas la participation à la vie sociale des personnes déboutées de l'asile, mais qu'au contraire, elle vise à les extraire de la société suisse, elle ne peut pas correspondre au droit fondamental à une aide en situation de détresse. De manière générale « l'aide d'urgence ne peut pas non plus être apparentée à un 'droit fondamental' parce que les droits fondamentaux ont pour fonction de favoriser l'autonomie de la personne et de la protéger contre les intrusions de l'autorité dans sa sphère privée. Or l'aide d'urgence produit exactement les effets contraires, notamment l'intrusion systématique de l'autorité dans la sphère privée » (Povlakic, 2005 : p. 15). A travers son arrêt de 1995, le Tribunal fédéral légitime donc non seulement une inégalité de traitement au niveau des droits sociaux de certaines personnes étrangères, mais donne également une interprétation restrictive de l'Article 12 de la Constitution, qui ne peut correspondre à la dignité humaine dans sa définition sociale. L'aide d'urgence ne peut par conséquent pas être considérée comme un régime d'assistance.

En effet, deux principes fondamentaux régissent le concept de l'assistance dans l'Etat-providence : celui de l'individualité de l'aide et celui de la promotion de l'autonomie des personnes, principes qui doivent justement permettre de protéger la dignité humaine dans sa définition sociale, c'est-à-dire assurer un minimum d'égalité entre les personnes, les protégeant ainsi de la marginalisation. Nous verrons ci-dessous suivants que ces principes n'existent pas dans l'aide d'urgence.

---

<sup>19</sup> Il s'agit ici du même arrêt mentionné plus haut qui légitime une différence de traitement sur la base du statut juridique de la personne.

### 7.5.2 *Le principe de l'individualité de l'aide*

Selon Povlagic (2008), l'aide d'urgence ne respecte pas le principe de l'individualité de l'aide qui est propre à l'idée de l'assistance. En effet, le rapport « Fuhrer – Gerber » a prévu la fin de l'aide personnalisée afin d'inciter les personnes déboutées de l'asile au départ. Ainsi, l'aide d'urgence est mise en place de façon schématique, sans prendre en compte les situations individuelles, comme le critique l'OSAR (Trummer, 2008). Ainsi, la LAsi ne contient notamment aucune clause relative à la protection des personnes vulnérables. Nous avons vu que cette loi fédérale stipule que les personnes qui ont reçu une décision de renvoi exécutoire *peuvent* (et ne *doivent* pas) être exclues de l'aide sociale. Pourtant, les cantons ne font quasiment pas usage de cette marge de manœuvre laissée par la loi.

En ce qui concerne le Canton de Vaud, toutes les personnes déboutées de l'asile sont exclues de l'aide sociale. Nous avons vu que la situation des familles et des personnes vulnérables est prise en compte dans la mesure où ces dernières sont soumises à un régime légèrement « adouci ». Celui-ci ne correspond néanmoins pas à une individualisation de l'aide, car toute prestation supplémentaire, notamment relative aux besoins des enfants, est extrêmement difficile à obtenir. La seule façon de véritablement tenir compte de la situation des familles et des personnes vulnérables serait le maintien de l'aide sociale, car cette dernière comprend l'octroi de prestations individualisées.

### 7.5.3 *Le principe de l'autonomie*

Si l'aide d'urgence était un régime d'assistance, elle promouvrait l'autonomie de la personne. Povlagic explique que « selon la doctrine du domaine de l'aide sociale, l'épanouissement suppose le maintien de l'autonomie individuelle et notamment de l'autonomie économique, de la liberté de faire des choix » (2008 : p. 13). Ce point de vue rejoint celui de certain-e-s auteur-e-s, qui « préconisent l'octroi d'un argent de poche, en plus d'éventuelles prestations en nature, à tout le moins pour des éventualités où l'aide d'urgence se prolonge : dans ces situations, il s'imposerait en effet d'ouvrir un espace de liberté qui permette à l'individu de déterminer lui-même et de satisfaire, même de façon restreinte, des besoins sociaux psychiques et immatériels élémentaires de la vie quotidienne, comme par exemple se rendre dans un café, acheter des cigarettes ou un journal, emprunter un moyen de transport public de proximité ou encore établir des contacts par téléphone avec ses proches [...] » (Tribunal fédéral, arrêt du 20 mars 2009, p. 10). Cependant, « d'autres auteurs [...] contestent explicitement ce point de vue ou ne mentionnent concrètement comme exemple de soutien à une personne en situation de détresse que l'hébergement, la fourniture de nourriture et de vêtements ainsi que de soins médicaux de base » (idem). Le Tribunal du Canton de Vaud se positionne dans le deuxième courant. Il affirme que « la liberté personnelle ne garantit par une liberté générale de choix et d'action [...]. On ne saurait en conséquence considérer que le respect de la dignité humaine ne peut être rassuré que par l'octroi de prestations financières » (Cour de droit administratif et public, Tribunal cantonal vaudois, 18 juillet 2008 : 16).

L'argumentation du Tribunal cantonal, qui admet une restriction de la liberté de la personne, témoigne clairement du fait que l'aide d'urgence ne peut pas correspondre à un régime d'assistance. En effet, nous avons pu observer dans le chapitre précédent que l'aide d'urgence ne promet pas l'autonomie des personnes déboutées de l'asile, mais qu'elle la restreint, car elle n'octroie aucune aide en argent et uniquement des prestations en nature à des personnes interdites de travail, et qui dépendent donc entièrement de l'assistance étatique. Selon le CSIAS, dont les normes ne s'appliquent

de toute manière pas dans le domaine de l'asile, « les prestations en nature ont un caractère discriminatoire et ne sont indiquées que dans des cas exceptionnels, qui doivent être particulièrement motivés » (Povlakic, 2005 : p. 13). Toutefois, les prestations en nature constituent la règle dans le cadre de l'aide d'urgence, qui est prévue par la LAsi et appliquée ainsi par les cantons.

#### *7.5.4 L'aide d'urgence vise la marginalisation*

Nous avons vu que l'aide d'urgence ne protège pas à la dignité humaine dans sa définition sociale, car elle ne garantit pas la participation de l'individu à la vie sociale. Dans ce sens, Povlakic explique que « le droit fondamental au minimum vital a pour objet de préserver le lien avec la société, de prévenir la marginalisation et de permettre une certaine participation aux bénéfices de la vie en société, à la vie économique, sociale, politique ou culturelle du pays. C'est un droit de la prévention contre l'exclusion. Il n'existe que dans l'aide sociale. Hors de l'aide sociale, il n'y a plus de droit fondamental au minimum vital du tout. [...] La non-intégration est la négation du droit fondamental au minimum vital. Il n'y a pas de solidarité dans l'exclusion » (2008 : p. 18). Autrement dit, uniquement l'aide sociale peut garantir la conformité avec l'Article 12 de la Constitution. Toute assistance qui est inférieure à l'aide sociale ne garantit plus l'intégration de l'individu dans la société. C'est pour cela que les personnes déboutées de l'asile sont exclues de l'aide sociale. Les autorités cherchent ainsi à les pousser au départ. Il en va de même pour l'aide d'urgence, qui est conçue comme une aide minimale en dessous de l'aide sociale et qui s'inscrit par conséquent dans la même logique d'« extraction » des personnes concernées de la société suisse.

Nous avons vu plus haut que l'objectif d'assistance devient de moins en moins important dans le contexte de la stratégie de dissuasion. Dans ce contexte le droit relatif à l'assistance aux requérant-e-s d'asile représente surtout un instrument dans les mains des autorités afin de mettre en place leur politique d'asile. En excluant de l'aide sociale les personnes déboutées de l'asile et en instaurant un régime d'assistance minimale, l'objectif d'assister disparaît entièrement. Nous verrons ci-dessous que d'une stratégie initiale de dissuasion, engendrant une différence de traitement selon le statut juridique, on passe, avec la suppression de l'aide sociale, à une véritable stratégie de contrainte, car l'objectif des autorités est de forcer les personnes déboutées de l'asile au départ ou à la « disparition » dans la clandestinité.

## **7.6 L'aide d'urgence s'inscrit dans une logique de contrainte**

Nous venons de voir que l'aide d'urgence ne correspond pas à un régime d'assistance tel que prévu par la Constitution suisse, car son but n'est pas la promotion de la dignité humaine dans son sens social. Considérant les importantes restrictions de liberté et d'autonomie que subissent les personnes qui vivent au régime de l'aide d'urgence, il est en effet possible d'affirmer que ce dernier relève du domaine de la contrainte. En d'autres termes, l'aide d'urgence est une des manifestations de la violence d'Etat exercée en vue d'un renvoi forcé des personnes étrangères non acceptées sur le territoire suisse.

### *7.6.1 La fin de l'assistance : de la dissuasion à la contrainte*

Dans l'aide d'urgence, l'idée de dissuasion, qui a entraîné une inégalité de traitement dans l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile, est poussée tellement loin qu'on ne peut plus parler de régime d'assistance. La pression à laquelle les autorités soumettent les personnes déboutées de l'asile va en effet au-delà de notions telles que la « dissuasion », le « découragement » ou « l'incitation », qui renvoient à l'idée d'une

certaine liberté de choix. En ce qui concerne les personnes déboutées de l'asile, cette liberté est fortement restreinte. Elles demandent l'aide d'urgence ou elles passent à la clandestinité, car le retour dans leur pays d'origine est pour la plupart impossible. Rappelons que les autorités recourent à la stratégie de diminution de l'assistance, justement parce que la plupart des personnes déboutées de l'asile ne peuvent pas être renvoyées. La suppression de l'aide sociale ainsi que l'aide d'urgence relèvent donc de la contrainte pour les personnes concernées, qui se trouvent dans une étroite relation de dépendance à l'autorité. De par cette dépendance, elles n'ont d'autre choix que de vivre avec l'aide l'urgence, qui est non seulement extrêmement basse, ce qui rend impossible une vie digne en Suisse, mais qui est également conçue de façon tracassière. Réduites à des objets des décisions administratives, la qualité de sujet de droit des personnes déboutées de l'asile, c'est-à-dire leur capacité de s'autodéterminer, est fortement compromise dans l'aide d'urgence. Dans ce sens, Povlakic affirme que « le service morcelé des prestations de l'aide d'urgence rythme les journées ou la semaine et se produit toujours en interaction avec l'autorité administrative. Les personnes dans l'aide d'urgence subissent donc en réalité une contrainte de police notamment à travers la délivrance humiliante, parce qu'il faut tout le temps les quêrir, de prestations si restreintes qu'elle les enferment dans une relation de dépendance quasiment physiologique avec l'autorité » (Povlakic, 2008 : p. 15). Ainsi, quand les autorités parlent du départ « volontaire » ou « spontané » que la diminution de l'assistance est censée provoquer, elles dissimulent le puissant appareil juridico-administratif qui ne produit pas une simple incitation au départ, mais qui applique une contrainte, c'est-à-dire de la violence, sur les des personnes déboutées de l'asile.<sup>20</sup> Les autorités ont franchi une limite supplémentaire en excluant les personnes déboutées de l'asile de l'aide sociale. La dissuasion est transformée en contrainte dans le sens où la liberté et l'autonomie des personnes concernées sont fortement compromises.

Le fait d'aborder l'aide d'urgence en tant que contrainte signifie d'élargir la définition de contrainte au-delà de l'unique application de la violence physique. Dans ce sens, la définition de Migreurop<sup>21</sup> des camps d'étranger-ère-s me semble ici pertinente. Ce réseau d'associations actives dans la défense des droits des migrant-e-s stipule que « la diversité des dispositifs administratifs et des contraintes technicohumanitaires visant à regrouper des migrants invite à dépasser la seule référence à l'enfermement et à considérer comme des camps l'ensemble des lieux de mise à distance des étrangers. Les formes que celle-ci peut prendre sont multiples et parfois très éloignées de celle du 'camp avec barbelés'. Ainsi certains centres 'ouverts' d'accueil, de transit ou d'hébergement ont une vocation apparente – apporter une assistance et un toit – qui masque mal le fait que leurs occupants, migrants et demandeurs d'asile, ne disposent en général d'autre choix que de s'y trouver » (Migreurop, « De quels camps parle Migreurop ? », décembre 2005). Dans une telle définition, qui se fonde sur la situation concrète des personnes concernées, notamment par rapport à leur degré de liberté, il est donc possible de concevoir les centres d'aide d'urgence comme relevant du domaine de la contrainte et de la violence d'Etat. Les personnes déboutées de l'asile ne sont pas complètement privé-e-s de liberté, mais celle-ci est fortement compromise.

---

<sup>20</sup> Il me semble nécessaire de signaler ici que les personnes qui vivent avec l'aide sociale destinée aux requérant-e-s d'asile en procédure ou admis-e-s provisoirement sont déjà exposées à d'importantes pressions en raison de l'octroi d'une aide sociale qui est en dessous des normes fixées par la CSIAS.

<sup>21</sup> Migreurop est un « réseau européen de militants et chercheurs dont l'objectif est de faire connaître la généralisation de l'enfermement des étrangers dépourvus de titre de séjour et la multiplication des camps, dispositif au coeur de la politique migratoire de l'Union européenne ». ([www.migreurop.org](http://www.migreurop.org))



### 7.6.2 *L'objectif de la contrainte : l'amélioration du dispositif d'exécution des renvois*

#### • **L'arrêt du Tribunal fédéral du 18 mars 2005**

Suite à l'entrée en vigueur de mesures d'allègement budgétaire le 1<sup>er</sup> avril 2004, excluant les personnes frappées d'une NEM de l'aide sociale, certains cantons ont refusé de délivrer l'aide d'urgence aux personnes qui ne collaboraient pas à la préparation de leur renvoi. Le Tribunal fédéral s'est prononcé dans son arrêt du 18 mars 2005 sur la question de ce refus d'accorder l'aide d'urgence. Il a donné raison au réclamant qui avait fait recours de droit public contre le Département de l'intérieur et le Tribunal administratif du Canton de Soleure. Le Tribunal soleurois avait en effet jugé que la suppression de l'aide d'urgence dans les cas où la personne ne collabore pas à son renvoi, pratique mise en place dans le Canton de Soleure en 2004, était conforme à la Constitution. Il argumentait sur la base du principe de subsidiarité qui régit l'Article 12 de la Constitution et selon lequel seules les personnes qui ne peuvent subvenir elles-mêmes à leurs besoins ont droit à une aide. Le Tribunal soleurois stipulait que le réclamant était capable de subvenir à ses besoins, ce en collaborant avec les autorités dans l'exécution du renvoi. Le Tribunal fédéral lui a toutefois donné tort sur ce point. Il a stipulé que le droit fondamental à l'aide en situation de détresse ne peut être conditionné par des dispositions autres que celles qui visent directement le maintien et la protection du droit en question. Le droit à l'aide d'urgence ne peut donc pas être déterminé par des dispositions qui relèvent d'autres domaines de droit et qui pourraient entraîner sa suppression, ce qui est le cas si on considère, comme l'a fait le tribunal soleurois, que l'octroi de l'aide d'urgence est lié à l'obligation de collaborer qui est stipulée dans la LEtr. Le Tribunal fédéral précise que l'Article 12 ne protège pas les intérêts propres au droit des étranger-ère-s, mais la survie des personnes concernées. Pour assurer l'exécution du renvoi, signale-t-il, il existe des mesures de contrainte. L'instance judiciaire suprême conclut en expliquant que même si le comportement du réclamant peut être perçu comme provocateur, voir choquant, cela ne permet pas de l'exposer à la mendicité ou encore à la perte physique.

Pourtant, nous avons vu que dans le cadre de la stratégie de dissuasion, l'assistance aux requérant-e-s d'asile est instrumentalisée pour la mise en œuvre d'objectifs propres à la politique d'asile. Elle tend donc déjà dans ce contexte-là à s'aliéner de son but formel, à savoir l'assistance. Dans l'aide d'urgence, ce but est même complètement absent, car une assistance aussi basse et tracassière ne peut pas viser le soutien de la personne. Ainsi, Povlakic affirme que « la description de la pratique vaudoise, montre la prépondérance du contrôle administratif au détriment de l'idée de soutien. Une caractéristique essentielle de cette « aide » est la contrainte, comme moyen d'incitation au départ. L'aide d'urgence ou l'exclusion de l'aide sociale est un moyen d'action administrative dans la poursuite des objectifs publics de gestion des migrations » (2008 : p. 13). En effet, l'aide d'urgence est conçue de telle sorte que les personnes concernées ne s'y installent pas « trop facilement », notamment à travers une hyperréglementation tracassière, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Le raisonnement des juges du Tribunal fédéral par rapport à l'aliénation de l'aide d'urgence de son but apparaît dès lors comme relevant du non-sens. En effet, le but de l'aide d'urgence n'a jamais été l'assistance aux personnes déboutées de l'asile. Certes, l'arrêt du Tribunal fédéral représente une victoire dans le sens où les autorités ne peuvent pas refuser toute aide aux personnes déboutées de l'asile. Il maintient néanmoins l'idée que l'aide d'urgence relève de l'assistance, ce qui occulte la violence qui la caractérise.

- **Renouvellement de l'aide d'urgence auprès du SPOP : du « contrôle en matière de police des étrangers »**

Nous avons vu qu'au niveau du Canton de Vaud, le DINT est en charge des relations avec l'EVAM. Comme au niveau fédéral, cela représente une double discrimination dans le sens où le même département est en charge à la fois de l'application de la législation en matière d'immigration et d'asile et de l'octroi de l'assistance dans le domaine de l'asile. Le passage de l'EVAM au DSAS au DINT témoigne de la volonté des autorités d'instrumentaliser l'assistance pour la mise en œuvre d'objectifs propres à leur politique d'asile. Cette instrumentalisation au niveau du cadre institutionnel et administratif dans le Canton de Vaud est exacerbée en ce qui concerne le fait que le SPOP effectue les décisions d'octroi de l'aide d'urgence. Povlakic explique qu'« octroyer une aide signifie examiner les besoins de la personne indigente, chaque personne ayant des besoins différents, selon l'âge, selon l'état de santé, si des enfants sont concernés, etc. L'examen de la situation individuelle est la tâche d'un-e assistant-e social. Une autorité de police administrative ne va très vraisemblablement pas procéder à un tel examen. Il en résulte que la 'décision d'octroi de l'aide d'urgence' est une décision purement formelle. Elle n'a pour objet une aide en fonction des besoins. Par cet acte de réalité, l'autorité de police ne fait que *constater* le passage de l'étranger à renvoyer, à *intervalles réguliers, rapprochés en principe*, auprès de l'autorité » (2008 : p. 14).

Le renouvellement de l'aide d'urgence auprès du SPOP ne constitue pas, selon Povlakic (2008), une décision d'octroi d'assistance, cet organe n'étant pas compétent en la matière, mais un « moyen de pression de l'administration, d'ordre psychologique, dont l'autorité a pleinement conscience » (2008 : p. 14). En effet, nous avons vu que le SPOP diminue la fréquence du renouvellement afin d'obtenir le comportement désiré de la personne déboutée, à savoir sa collaboration dans l'organisation du renvoi.

- **Entre l'exécution des renvois et la « disparition » des personnes dans la clandestinité**

Les discours officiels relatifs à la suppression de l'aide sociale fluctuent entre la prétention d'améliorer le dispositif d'exécution des renvois et l'admission de la « disparition » des personnes concernées dans la clandestinité. Le nombre de « départs » non contrôlés a augmenté, c'est-à-dire que plus de personnes rompent tout contact avec les autorités. Il n'est pas possible de savoir où ces dernières se trouvent, mais leur départ de la Suisse est peu probable, car elle ne disposent pas toujours de titre de voyage valable et elles n'ont que très peu de moyens financiers. Le plus probable est qu'une grande partie des personnes trouvent une solution dans la clandestinité en Suisse ou dans un pays voisin, ce qui est partiellement admis par les autorités. La mise dans l'illégalité des personnes déboutées de l'asile participe notamment de cette stratégie, car elle les assimile à des immigrant-e-s illégaux-ales. Les autorités parviennent donc à contourner le problème de l'exécution des renvois en se déresponsabilisant d'une grande partie des requérant-e-s d'asile, les poussant « hors-la-loi ».

Par rapport aux objectifs visés par les autorités, Lochak (1985) précise que quand il est question d'instrumentalisation du droit, on suppose que l'Etat sera guidé par un ensemble d'objectifs cohérent et délibéré. Elle explique que cela n'est pourtant pas forcément le cas, l'instrumentalisation n'impliquant pas nécessairement que l'action étatique suive un schéma rationnel et logique. Les intérêts visés ainsi que les stratégies mises en œuvre peuvent fluctuer dans le temps et selon le gouvernement qui est en

place. En ce qui concerne la « disparition » dans la clandestinité, le facteur économique, c'est-à-dire la création d'une main d'œuvre bon marché et facilement exploitable, joue certainement un rôle. Cela relève de l'hypocrisie de la part de l'Etat qui prétend lutter, d'un côté, contre le travail au noir et qui, d'un autre côté, assume plus ou moins ouvertement que les personnes dont il refuse une autorisation de séjour dans le cadre de l'asile « disparaissent » dans la clandestinité. Ainsi, il ne faut pas oublier que la politique d'asile est subordonnée à celle d'immigration, cette dernière représentant un instrument pour adapter les flux d'immigration aux besoins de l'économie suisse. Le maintien d'une catégorie de travailleur-euse-s en dehors de la protection juridique en fait partie.

## **7.7 Le droit relatif à l'aide d'urgence : une fiction<sup>22</sup> au service de la violence d'Etat**

Nous venons de voir que l'aide d'urgence ne correspond pas à un régime d'assistance mais qu'elle relève de la contrainte. Cela entraîne une série de conséquences liées à une construction juridique qui est complètement déconnectée de la situation des personnes concernées. Le droit relatif à l'aide d'urgence est d'un caractère fictif qui permet aux autorités de dissimuler la contrainte qu'elles exercent sur les personnes déboutées de l'asile tout en maintenant une image positive, étant donné qu'elles prétendent octroyer une assistance.

### *7.7.1 La fiction dans le droit instrumentalisé*

Le droit est censé encadrer l'action étatique, notamment en reconnaissant un ensemble de droits fondamentaux à l'individu. Si ce dernier n'existe pas en tant que sujet de droit dans l'ordre juridique, le droit qui lui est appliqué représente uniquement un moyen d'action de l'Etat. Ainsi, nous avons vu que l'assistance dans le domaine de l'asile est de plus en plus instrumentalisée, les droits des personnes concernées perdant proportionnellement en importance. Il est possible d'affirmer que moins le droit objectif comporte du droit subjectif, notamment dans le cas de personnes mises dans l'illégalité, plus il a tendance à être instrumentalisé par le pouvoir et à se déconnecter de la situation réelle vécue par les personnes concernées. Il serait donc possible d'affirmer qu'il relève de la fiction.

La mise dans l'illégalité des requérant-e-s d'asile débouté-e-s, c'est-à-dire de personnes dont l'Etat sait qu'elles ne peuvent pas quitter la Suisse, témoigne notamment du caractère fictif du droit dans le domaine de l'asile. C'est sur la base de cette fiction que se fonde une autre, à savoir la fiction de l'aide d'urgence comme assistance. Une aide dans l'idée de l'Etat-providence est censée soutenir des personnes qui sont tombées dans le dénuement car elles ne trouvent pas de place dans le marché de travail. L'assistance vise la réintégration de la personne dans ce dernier. Ainsi, elle devrait promouvoir son autonomie et non sa dépendance à l'autorité. Les personnes déboutées de l'asile ne sont pas « tombées dans le dénuement », mais l'Etat leur interdit de travailler, ce qui les rend dépendantes de l'assistance et cela pour une durée indéterminée.

---

<sup>22</sup> C'est Karine Povlakic qui a attiré mon attention sur le côté fictif de la construction juridique relative à l'aide d'urgence.

### 7.7.2 *La question de la proportionnalité dans l'aide d'urgence*

#### • **L'absence de la notion de contrainte dans le raisonnement des juges**

Nous avons vu plus haut que l'Etat de droit est supposé se caractériser par une dualité entre la contrainte, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir de l'Etat, et la liberté de l'individu. L'Etat est dans certaines situations autorisé à appliquer la contrainte, ce qui peut entraîner une restriction des droits fondamentaux des personnes. Pourtant, il doit respecter le principe de la proportionnalité, stipulé dans la Constitution sous l'Article 36. Ce dernier précise que « toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. L'essence des droits fondamentaux est inviolable » (Constitution suisse, Article 36). Comme l'aide d'urgence ne relève formellement pas de la contrainte, la question de la proportionnalité y est biaisée. Povlakic explique que « dans un arrêt récent, le Tribunal cantonal vaudois a énoncé que 'la question de la proportionnalité de l'octroi de l'aide d'urgence, par rapport aux intérêts publics poursuivis, est problématique. Mais elle relève plus de la profession de foi que de l'analyse juridique.' Pourtant, la question de la proportionnalité est essentielle en procédure judiciaire » (2008 : p. 15).

Dans l'arrêt en question, les juges affirment d'une part que le droit fondamental à l'aide en situation de détresse ne peut être restreint, l'Article 36 ne pouvant s'appliquer, et d'autre part, ils-elles expliquent que « la jurisprudence du Tribunal fédéral et certains auteurs admettent qu'il est possible, en application partielle par analogie à l'art. 36 Cst., de prendre en compte les exigences d'un intérêt prépondérant de nature publique ou privée, ainsi que le principe de la proportionnalité ; cependant, l'essence même du droit constitutionnel conféré doit rester intangible : le principe de la proportionnalité peut entre autres permettre de dégager le seuil en dessous duquel il n'est pas possible d'aller » (Cour de droit administratif et public, Tribunal cantonal vaudois, 18 juillet 2008 : 8). Cela ne signifie pas pour autant que le Tribunal raisonne en termes de contrainte. En effet, l'intérêt public auquel il se réfère ne renvoie jamais à l'intérêt de l'Etat de pousser les personnes déboutées de l'asile au départ. L'intérêt public dont parle le Tribunal correspond à l'organisation de l'octroi des prestations. Ainsi, il affirme que « le contrôle de l'apport de la prestation et de l'utilisation des moyens octroyés est plus facile et les aspects quantitatifs devraient moins prêter à discussion » (idem : 16). Les juges ne mentionnent jamais que la diminution de l'assistance ainsi que l'octroi de prestations en nature visent à rendre l'aide d'urgence insupportable, contraignant ainsi les personnes à se conformer au refus d'autorisation de séjour de l'Etat. Pourtant, les prestations en nature ont justement été intégrées dans le cadre de la stratégie de dissuasion. Ainsi, il s'agit d'un choix qui relève non seulement d'aspects pratiques, mais également de l'intention de rendre moins « attractive » l'aide octroyée.

L'hyperréglementation qui caractérise le régime de l'aide d'urgence et qui s'avère être profondément tracassière pour les personnes concernées est justifiée de la même façon. Chaque règle est renvoyée à une explication pratique, qui relève de l'octroi même des prestations. Les personnes doivent ranger leurs affaires pour ne pas déranger les autres résident-e-s de la même chambre. La télécommande doit être demandée au personnel surveillant pour éviter qu'elle ne soit pas volée. Les visites doivent être annoncées 48 heures à l'avance pour que l'EVAM puisse les coordonner. Les centres d'aide d'urgence doivent être sous surveillance constante afin d'y

maintenir l'ordre. Et la liste continue. Le fait que ces règles soient vécues comme tracassières par les personnes concernées est sans importance dans le raisonnement des juges. La question de la contrainte, et donc de la violence, est systématiquement esquivée car l'aide d'urgence est considérée comme un régime d'assistance. Tant que les personnes ont à manger et un lit à leur disposition, leur droit fondamental à l'aide en situation de détresse serait respecté. Dans la même logique, le Tribunal fédéral stipule dans son arrêt du 18 mars 2005 que l'octroi hebdomadaire de l'aide d'urgence ne représente pas une tracasserie. Pourtant, dans le domaine de l'aide sociale, une telle fréquence d'octroi de l'assistance serait perçue comme inadmissible. Par conséquent, le raisonnement des juges relève de la fiction, dans le sens où ces derniers ne mentionnent à aucun moment l'effet réel du droit relatif à l'aide d'urgence sur les personnes concernées.

La décision du Tribunal cantonal, dans son arrêt du 18 juillet 2008 portant sur la protection de la sphère privée, est exemplaire de l'aspect fictif, voir absurde, du raisonnement des juges. Ils-elles admettent que le logement dans des dortoirs peut violer à long terme le droit à la sphère privée, et demandent par conséquent à l'EVAM de prévoir une possibilité pour les résident-e-s de s'isoler, même sur des courtes périodes. Pourtant, selon ce même Tribunal, le fait de devoir partager une chambre avec d'autres personnes n'est en soi pas contraire au droit à la sphère privée. Cette argumentation est complètement déconnectée de la réalité vécue par les personnes concernées, témoignant de la primauté des intérêts de l'Etat au détriment du respect des droits des personnes. En effet, il est fort discutable que des personnes, qui logent dans des dortoirs retrouvent une vie privée par le seul fait qu'elles puissent passer un petit moment seules dans une chambre stérile et impersonnelle. Le Tribunal cantonal admet implicitement que la sphère privée des personnes logées dans les centres d'aide d'urgence est compromise. Pourtant, il ne va pas jusqu'à imposer à l'EVAM la mise à disposition de chaque personne d'une chambre individuelle.

- **L'aide d'urgence en tant que mesure de contrainte en vue du renvoi et l'interdiction de mauvais traitements**

Selon Povlakic, « la dignité humaine dans l'aide d'urgence est celle de l'interdiction des mauvais traitements, de la dignité de l'être humain en tant que tel comme obligation du droit international public qui encadre ou limite l'action de l'administration de police. Supprimons la nourriture ou les vêtements ou le logement et on verse dans la contrainte étatique inadmissible, le mauvais traitement. La relation juridique entre l'étranger à renvoyer dans l'aide d'urgence et l'autorité, est la même que celle entre l'étranger à renvoyer en détention administrative et l'autorité. Il faut déterminer si la contrainte exercée (la détention ou la suppression de l'aide sociale) est adaptée à la situation individuelle de la personne à renvoyer » (2008 : p. 17).

Si la suppression de l'aide sociale relevait formellement de la contrainte, elle devrait être mise en place en respectant le principe de la proportionnalité. La légitimité de la contrainte ne serait en soi pas remise en question, mais la situation réelle des personnes concernées serait prise en compte, ce qui permettrait une application plus pesée de la suppression de l'aide sociale. Les familles et les personnes vulnérables ne pourraient pas être exclues de l'aide sociale. Si cette mesure était conçue comme une mesure de contrainte en vue du renvoi, les personnes en procédure extraordinaire ne devraient en théorie pas être touchées car l'intérêt public d'organiser le renvoi ne se justifierait pas. Dans la mise en œuvre actuelle de la suppression de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, le degré de collaboration des personnes ne joue aucun rôle. Plus encore, les autorités court-circuitent les voies de droit en excluant de l'aide sociale des personnes qui sont encore en attente d'une réponse dans le cadre d'une procédure

extraordinaire. Selon l'OSAR, la suppression de l'aide sociale dans le cas de personnes dont le renvoi est suspendu, mesure qui est stipulée dans la LAsi, « ne tient pas compte d'un arrêt du Tribunal fédéral prévoyant l'octroi de l'aide sociale en cas de séjour légal (ATF du 9 février 2005 ; 2A.692/2004 cité in Schertenleib, 2006 : p. 17).

- **La durée indéfinie de l'aide d'urgence**

Un autre problème lié à l'absence du caractère de contrainte dans la construction juridique de l'aide d'urgence est sa durée. En tant qu'assistance, elle peut durer éternellement. En effet, nous avons vu que le Tribunal fédéral a affirmé qu'elle ne peut pas être refusée. Concrètement, cela signifie que les personnes déboutées de l'asile peuvent rester au régime de l'aide d'urgence pour une durée indéterminée. Des discussions ont eu lieu à différents niveaux par rapport à la possibilité d'introduire des améliorations des conditions de vie, voir un retour à l'aide sociale, après une certaine durée d'octroi de l'aide d'urgence. Selon un rapport de l'OSAR publié en 2006, de telles pratiques sont en effet en place dans certains cantons (Buchmann & Kohler, 2006).

Nous avons vu que l'EVAM veut éviter que l'aide d'urgence ne devienne un régime d'assistance à part entière, car elle est censée être temporaire. Pourtant, elle ne peut pas être refusée, si bien qu'il est inévitable que des personnes qui n'ont pas d'autre choix, en particulier les familles et les personnes souffrant de problèmes de santé », s'y « installent » durablement .

### 7.7.3 *L'image fictionnelle d'une Suisse généreuse*

Nous avons vu qu'une politique conséquente de renvois forcés dans le contexte de la fermeture de la politique d'asile s'est avérée difficilement applicable pour diverses raisons, notamment par rapport à l'image humanitaire de la Suisse. Ainsi, les autorités ont misé sur la stratégie de la dissuasion, leur permettant de pousser les personnes déboutées de l'asile au départ sans recourir systématiquement aux renvois coûteux, qui, de plus, risquent d'engendrer de la mauvaise publicité. Certes, les renvois forcés sont organisés et le recours aux mesures de contrainte est admis, mais toujours dans des limites qui évitent de complètement détruire l'image humanitaire de la Suisse. En désignant les personnes dont la demande d'asile a été refusée comme des « faux-ses » réfugié-e-s, le droit d'asile reste intact aux yeux du grand public, car les personnes qui seraient véritablement en danger bénéficient toujours de la protection de la Suisse. En effet, après presque trente ans de discours portant sur les « faux-ses » réfugié-e-s ou les réfugié-e-s « économiques », qui insinuent que c'est les requérant-e-s d'asile qui auraient changé et non la politique d'asile de la Suisse, la mise dans l'illégalité des personnes déboutées de l'asile semble aller de soi. Les autorités parviennent donc à maintenir l'image de la Suisse en tant que terre d'asile, tout en contournant le « problème » de l'exécution des renvois, en se désresponsabilisant d'une grande partie des personnes qui demandent l'asile en Suisse.

Avec l'aide d'urgence, les autorités ont mis en place une mesure de contrainte qui est présentée comme relevant de l'assistance. Le saut qualitatif, c'est-à-dire le fait que la dissuasion verse dans la contrainte, ne se reflète pas dans la construction juridique de l'aide d'urgence. Pourtant, l'ex-conseiller fédéral Blocher a dit lui-même que la Suisse ne laisse mourir personne de faim (« Weniger neue Asylgesuche seit Fürsorgestopp – Bundesrat Blocher für bessere Integration der Flüchtlinge », Interview, Neue Zürcher Zeitung, 18 novembre 2004). Prévenir la mort par inanition renvoie à l'interdiction de mauvais traitements et prétendre que l'aide d'urgence représente une assistance cache

la violence qui la caractérise. Ainsi, les autorités suisses apparaissent comme généreuses à l'égard de personnes qui séjournent illégalement en Suisse et qui n'auraient de toute manière plus droit à rien.

Le fait que l'aide d'urgence soit octroyée par une autorité d'assistance dissimule encore plus son caractère de contrainte, et cela d'autant plus que l'EVAM effectue, depuis sa réorganisation, un important travail de relations publiques. Aux yeux de la population, cet établissement apparaît comme une institution de défense des requérant-e-s d'asile, ce qui occulte toute la complexité de son rôle dans une politique d'asile focalisée sur l'exécution des renvois. En ce qui concerne les personnes déboutées de l'asile, l'EVAM affirme les soutenir à faire le deuil de leur projet migratoire. Autrement dit, l'EVAM veut faire comprendre aux personnes dont la demande d'asile a été refusée qu'elles ne peuvent pas rester en Suisse. Cela est présenté comme une aide aux personnes concernées alors qu'en réalité il s'agit tout simplement de soutenir les autorités cantonales dans l'imposition de leur volonté.

Dans ce chapitre, nous avons pu observer que le droit relatif à l'aide d'urgence représente un infra-droit, c'est-à-dire un droit qui est uniquement au service du pouvoir et qui ne protège pas les droits des personnes concernées, car ces dernières ne sont pas reconnues par l'ordre juridique en tant que sujets de droit. Dans le prochain chapitre, je discuterai la réflexion de Hannah Arendt par rapport à l'Etat-nation et la problématique de l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité, qui permet de mieux comprendre la situation juridique et politique des personnes déboutées de l'asile.

## **8. Quand la nation domine l'Etat : les personnes sans-droits, le « droit d'avoir des droits » et l'appartenance dans la pensée de Hannah Arendt**

A travers la notion d'infra-droit nous avons pu observer dans le chapitre précédent que les personnes étrangères et en particulier les personnes déboutées de l'asile ne sont pas reconnues en tant que sujets de droit dans l'ordre juridique. Ces personnes sont exclues de la protection qu'un Etat de droit est censé garantir, car le droit qui leur est appliqué est uniquement au service du pouvoir étatique. La réflexion de Hannah Arendt (2002) permet de mieux saisir la situation juridique et politique de personnes qui vivent dans un pays dont elles ne disposent pas la nationalité. L'auteure affirme que la citoyenneté dans l'Etat-nation est réduit à la nationalité au début du 20<sup>ème</sup> siècle dans un contexte de dégradation de la vie politique. Seules les personnes nationales peuvent désormais être citoyennes d'un Etat et donc bénéficier de sa protection. Les non nationaux-les peuvent jouir de certains droits, mais ces derniers relèvent pour Arendt toujours d'un privilège et non d'un droit. Ils-elles peuvent également être complètement privé-e-s de droits, conséquence extrême de l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité que Arendt décrit à travers le phénomène d'apatridie survenu après la Première guerre mondiale.

La réflexion d'Arendt est pertinente en ce qui concerne les personnes déboutées de l'asile, car elle permet de comprendre les origines historiques et structurelles de l'Etat-Nation du 20<sup>ème</sup> siècle ainsi que la conséquence possible de l'instauration d'un tel régime politique, à savoir la privation de toute appartenance politique. La situation de des personnes déboutées de l'asile, qui sont mises dans l'illégalité et exclues de l'aide sociale, s'approche en effet de celle des personnes sans-Etat et donc sans-droits décrite par Arendt. La critique de cette dernière relative aux droits humains qui sont, selon l'auteure, trop abstraits car ils sont définis comme inaliénables et donc indépendants de toute structure politique, contribue à mieux saisir le décalage entre l'affirmation de tels principes et la réalité vécue par les requérant-e-s d'asile. En effet, Arendt soulève l'importance d'appartenir à une communauté politique comme seul moyen qui permet à l'individu d'être traité-e par autrui comme une personne égale. L'auteure soulève la nécessité d'affirmer le « droit d'avoir des droits » comme socle à la base de la politique et des droits. Le simple fait de représenter un être humain sans appartenance politique reconnue ne serait pas suffisant pour lui garantir la protection de ses droits.

### **8.1 Le « droit d'avoir des droits » et l'importance de l'appartenance politique reconnue**

Selon Hannah Arendt, le fait que l'être humain représente la source des droits, ce qui donne lieu à la Déclaration des droits humains comme inaliénables et indépendants de toute organisation politique, est problématique. Elle explique que l'être humain en tant que tel renvoie à son statut privé, c'est-à-dire à son état naturel et donc à sa différence et son unicité. L'égalité ne serait par conséquent pas donnée naturellement, mais construite collectivement dans la sphère publique. Les êtres humains ne naissant pas égaux-ales, ils-elles peuvent le devenir dans l'organisation collective. Ainsi, ce n'est pas la qualité « naturelle » d'être humain qui peut assurer à l'individu la protection de ses droits. Pour Arendt, il s'agit du droit « d'avoir des droits » dont découle l'appartenance politique et par conséquent la jouissance des droits. C'est au sein d'une structure politique que les êtres humains peuvent tenter d'instaurer une égalité entre eux-elles. Cette égalité, « à la différence de tout ce qui est impliqué dans l'existence pure et simple, n'est pas quelque chose qui nous est donné mais l'aboutissement de l'organisation humaine, dans la mesure où elle est guidée par le principe de justice.



Nous ne naissons pas égaux ; nous devenons égaux en tant que membres d'un groupe, en vertu de notre décision de nous garantir mutuellement des droits égaux » (Arendt, 2002: p. 305).

Arendt critique le fait que le « droits d'avoir des droits » n'a jamais été affirmé ainsi que la question de l'importance de l'appartenance n'a pas été traitée. Au contraire, les droits humains sont pensés comme inaliénables et sont donc supposés découler naturellement de la qualité d'être humain, indépendamment de toute organisation politique.

## **8.2 « L'explosion » de la Première guerre mondiale : de la souveraineté de la loi à la souveraineté de la nation**

En se référant à l'émancipation de l'être humain sous de la Révolution française, Arendt explique que « l'homme apparaissait comme souverain unique en matière de loi, de même que le peuple était proclamé souverain unique en matière de gouvernement » (2002 : 288). Par conséquent, l'émancipation de l'individu se lie intrinsèquement depuis le départ à l'émancipation nationale. « La souveraineté du peuple (différente de celle du prince) n'était pas proclamée par la grâce de Dieu mais au nom de l'Homme, si bien qu'il semblait que les droits 'inaliénables' de l'homme trouveraient naturellement leur garantie et deviendraient une part inaliénable du droit souverain du peuple à s'autogouverner » (idem). La citoyenneté dépendant désormais de la nationalité de la personne, la jouissance des droits est étroitement liée à la nation. Arendt explique que malgré cette « identification des droits de l'homme aux droits des peuples » il existe dans l'Etat-nation du 19<sup>ème</sup> siècle un équilibre, bien que fragile, « entre nation et Etat, entre intérêt national et institutions légales » (Arendt, 2002 : p. 264). Avec la Première guerre mondiale, cet équilibre est renversé. La souveraineté de la nation s'impose au détriment de celle de la loi, ce qui correspond pour Arendt au déclin de l'Etat-nation du 19<sup>ème</sup> siècle. Les intérêts nationaux déterminent désormais l'Etat et ses lois ainsi que l'égalité devant la loi disparaît. Elle affirme que « les lois qui ne sont pas égales pour tous constituent des droits et des privilèges » (2002 : p. 287). Le déclin de l'Etat-nation annonce, selon l'auteure, l'instauration de régimes totalitaires en Europe. Dans ce sens Arendt explique que « la nation avait conquis l'Etat, l'intérêt national l'avait emporté sur la loi bien avant que Hitler puisse proclamer : 'le droit est ce qui est bon pour le peuple allemand.' » (2002 : p. 264).

Selon Arendt, la problématique inhérente à l'Etat-nation, à savoir l'essentialisation de la citoyenneté au concept de la nationalité, surgit au moment de la création de nouveaux Etats sur le territoire des anciens empires russe et austro-hongrois disloqués lors de la Première guerre mondiale. La tentative des puissances vainqueuses de créer des Etats-nations sur le territoire des anciens empires multinationaux, engendre un phénomène qui est, selon Arendt, fondamentalement nouveau, à savoir l'apatridie. Des groupes d'êtres humains se retrouvent dans une situation où elles n'appartiennent à aucun des nouveaux Etats-nations. Pour Arendt le phénomène d'apatridie apparaît à un moment spécifique et dans une région particulière, mais il concerne tous les Etats-nations, rendant visible l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité. Désormais, c'est la nation souveraine qui règle l'entrée et le séjour des personnes étrangères dans tous les Etats européens. Arendt explique ainsi que « l'explosion de 1914 et ses graves séquelles d'instabilité avaient suffisamment ébranlé la façade du système politique de l'Europe pour mettre à nu les secrets de sa charpente » (idem : 252). Selon l'auteure, la vie politique se caractérise de façon générale par une dégradation ainsi que « la haine, qui ne faisait certes pas défaut dans le monde d'avant-guerre, se mit à jouer un rôle central dans les affaires publiques de tous les pays » (idem : p. 252). Cette dégradation correspond donc à la conquête de l'Etat par la nation dont témoigne

notamment le renforcement de la souveraineté étatique en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères dans tous les Etats européens. Cependant, les anciens Etats européens traitent la question de l'apatridie comme une anomalie, « comme une exception malheureuse à une règle au demeurant saine et normale » (idem : p. 269). Ils esquivent ainsi une remise en question de leur propre système politique. La création d'organismes internationaux qui sont censés pallier cette anomalie ne fait pour Arendt que confirmer l'absence d'un véritable questionnement par rapport à l'Etat-nation. De plus, elle renforce l'acceptation d'un monde dans lequel certains groupes de personnes sont exclus de toute appartenance politique.

### **8.3 La privation politique et la privation d'une place dans le monde : les personnes sans-droits**

Selon Arendt, quand l'équilibre entre l'intérêt national et l'ordre constitutionnel est renversé, ce qui implique que la citoyenneté se définit exclusivement sur la base de la nationalité, certains groupes de personnes se retrouvent dans une situation où elles n'appartiennent à aucun Etat. Dans un monde organisé en Etats-nations, où seules les personnes nationales jouissent de la citoyenneté, le fait d'être exclu-e d'un Etat signifie être exclu-e de tous. Arendt explique que la première perte d'une personne apatride est celle d'une patrie, perte qui n'est pas nouvelle en soi. La seconde perte est celle de la protection d'un gouvernement, car aucun pays ne leur octroie un statut juridique en raison de leur non-nationalité. Les personnes apatrides sont donc sans-Etat. Ainsi, une personne qui est exclue d'une législation particulière ne retrouvera aucune autre qui s'applique à elle. Le droit d'un Etat-nation n'étant pas responsable des personnes non nationales, les législations à l'égard des personnes étrangères relèvent toujours de l'exception.

Arendt affirme alors, que les personnes apatrides n'ont pas perdu des droits spécifiques, mais qu'elles ont d'abord été privées de toute appartenance politique, ce qui a entraîné une privation complète de droits. L'auteure explique que « les guerres civiles qui ont inauguré et marqué les vingt années d'une paix incertaine [l'entre-deux-guerres] n'ont pas seulement été plus cruelles et plus sanglantes que les précédentes ; elles ont entraîné l'émigration de groupes qui, moins heureux que leurs prédécesseurs des guerres de religion, n'ont été accueillis nulle part, n'ont pu s'assimiler nulle part. Une fois qu'ils ont quitté leur patrie, ils se sont retrouvés sans patrie ; une fois qu'ils ont abandonné leur Etat, ils sont devenus apatrides ; une fois qu'ils ont été privés des droits que leur humanité leur conférait, ils se sont retrouvés sans-droits, la lie de la terre » (2002 : 252 et 252).

Selon Arendt, c'est dans ce contexte qui donne lieu au phénomène de l'apatridie, que l'existence du « droit d'avoir des droits » apparaît. Elle écrit : « Nous n'avons pris conscience de l'existence d'un droit d'avoir des droits (ce qui signifie : vivre dans une structure où l'on est jugé en fonction de ses actes et de ses opinions) et de droit d'appartenir à une certaine catégorie de communauté organisée que lorsque des millions de gens ont subitement perdu ces droits sans espoir de retour par suite de la nouvelle situation politique globale » (2002 : p. 297). Etre privé-e du « droit d'avoir des droits » signifie être exclu-e de toute organisation politique et donc de toute place dans le monde. C'est ce que Caloz-Tschopp (2000) appelle l'acosmie. Une personne qui perd son « droit d'avoir des droits » n'appartient à aucune communauté politique dans laquelle elle serait jugée par rapport à ce qu'elle dit ou fait. Elle est exclue de « l'invention humaine », c'est-à-dire de cette action collective qui permet de créer l'égalité entre les individus fondamentalement différent-e-s et uniques.

Arendt dévoile ainsi le paradoxe relatif au fait que la perte des droits humains intervient quand l'individu n'est plus rien d'autre qu'un être humain. Elle remarque qu'« il semble qu'un homme qui n'est rien d'autre qu'un homme a précisément perdu les qualités qui permettent aux autres de le traiter comme un semblable » (2002: p. 303). Elle explique que « non seulement la perte des droits nationaux a entraîné dans tous les cas celle des droits de l'homme [...]. La conception de droits de l'homme, fondée sur l'existence reconnue d'un être humain comme tel, s'est effondrée dès que ceux qui s'en réclamaient ont été confrontés pour la première fois à des gens qui avaient bel et bien perdu tout le reste de leurs qualités ou de leur liens spécifiques – si ce n'est qu'ils demeurent des hommes. Le monde n'a rien vu de sacré dans la nudité abstraite d'un être humain » (Arendt, 2002 : p. 302). Elle met donc le doigt sur le décalage flagrant entre la déclaration de droits humains dits inaliénables et la situation des personnes apatrides, qui sont fondamentalement et complètement privées de droits. Elle affirme qu'« aucun paradoxe de la politique contemporaine ne dégage une ironie plus poignante que ce fossé entre les efforts des idéalistes bien intentionnés, qui s'entêtent à considérer comme 'inaliénables' ces droits humains dont ne jouissent que les citoyens des pays les plus prospères et les plus civilisés, et la situation des sans-droits » (idem : p. 270). Pour Arendt, le fait que les minorités réclament leurs droits nationaux et non leurs droits humains, constitue la preuve de l'incapacité des droits humains à véritablement garantir le droit des personnes. En effet, dans l'Etat-nation du 20<sup>ème</sup> siècle, la nationalité représente le seul moyen pour une personne d'appartenir à une structure politique et donc de potentiellement jouir de ses droits.

Signalons ici que la perte du « droit d'avoir des droits » et donc la privation de tout statut juridique et politique peut constituer, selon Arendt, le début d'un processus dans lequel les personnes concernées sont rendues « superflues » et qui peut mener jusqu'à leur privation du droit à la vie. Pour cette dernière, c'est ce processus qui a conduit au génocide juif sous le régime nazi. Elle explique que « ce qu'il faut bien savoir, c'est qu'une condition de complète privation de droits avait été créée bien avant que le droit de vivre ne soit contesté » (idem : p. 296). Dans le même sens, Caloz-Tschopp (2000) explique que ce mouvement de « mise-hors-la-loi » représente pour Arendt les racines historiques qui sont à l'origine du totalitarisme.

#### **8.4 La pertinence de la réflexion d'Arendt par rapport à la situation des personnes déboutées de l'asile qui sont à l'aide d'urgence**

La problématique soulevée par Arendt par rapport à l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité, qui peut entraîner la privation de toute appartenance politique reconnue, est d'actualité considérant la situation des personnes déboutées de l'asile qui sont privées de tout statut juridique. Cette privation, qui justifie leur exclusion de l'aide sociale, rappelle que la reconnaissance des droits dans l'Etat-nation du 20<sup>ème</sup> siècle est étroitement liée à la nationalité.

##### *8.4.1 La pertinence de l'analyse historique d'Arendt dans le contexte suisse*

Nous avons vu dans le chapitre précédant que le droit relatif à l'aide d'urgence représente un infra-droit, c'est-à-dire un droit qui est uniquement au service du pouvoir. Il existe donc un décalage entre l'idée selon laquelle la Suisse représente un Etat de droit, c'est-à-dire une organisation politique qui est censée garantir à l'individu la protection de ses droits, et la réalité vécue par les personnes déboutées de l'asile. La protection des droits des personnes non nationales relève de la volonté du gouvernement en place. Comme nous avons pu l'observer en esquisant l'histoire de la politique d'immigration et d'asile en Suisse, la situation juridique des personnes étrangères change selon le contexte politique.

La réflexion d'Arendt par rapport à la dislocation des anciens empires multinationaux permet de mieux saisir une problématique qui est inhérente à l'Etat-nation, à savoir l'identification de la citoyenneté à la nationalité. Pour Arendt, la Première guerre mondiale et les années qui la suivent représentent un moment clé, les intérêts de la nation déterminant désormais l'Etat et ses lois. On peut constater que cette analyse historique s'applique également au contexte suisse. Les années 20 et 30 sont marquées par une montée importante de mouvements nationalistes et xénophobes. C'est en effet dans ce contexte que la souveraineté de la Confédération suisse en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères est instaurée, ce qui met fin au régime de la libre circulation et donne lieu à l'application d'un infra-droit dans le domaine des personnes qui ne disposent pas de la nationalité suisse.

En ce qui concerne le droit d'asile, Arendt explique que « sa longue histoire, une histoire sacrée, remonte aux origines mêmes de la vie politique organisée. Depuis les temps les plus reculés, il a protégé à la fois le réfugié et la terre d'asile des situations où les gens étaient contraints de devenir des hors-la-loi par suite de circonstances échappant à leur volonté. Il a été le seul vestige moderne du principe médiéval du *quid est in territorio est de territorio* [...] » (2002 : p. 271). La conquête de l'Etat par la nation a mis un terme au droit d'asile, bien que ce dernier continue, selon Arendt, à exister dans des cas individuels. Comme les droits humains, le droit d'asile n'aurait jamais constitué une véritable question pratique au sein d'une organisation politique. Ainsi, Arendt affirme qu'« il [le droit d'asile] partage à ce titre la destinée des Droits de l'homme qui, eux non plus, ne sont jamais devenus loi, mais ont mené une existence plus ou moins floue comme recours dans les cas individuels exceptionnels pour lesquels les institutions juridiques normales étaient insuffisantes » (2002 : p. 272). En effet, le droit d'asile continue à exister en Suisse comme principe après la fin de la libre circulation, mais il n'est jamais intégré dans l'ordre juridique en tant que droit subjectif. Par conséquent, dans le contexte de la souveraineté nationale en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères qui marque le 20<sup>ème</sup> siècle, la pratique de la Confédération helvétique à l'égard des réfugié-e-s ne ressemble nullement à celle du 19<sup>ème</sup> siècle en dépit de ce que prétendent les autorités quand elles se réfèrent à la Suisse comme une terre d'asile.

Dans le contexte de la fermeture de la politique d'immigration à partir des années 80, les autorités restreignent l'accès au statut de réfugié-e. Nous savons que, face au nombre croissant de personnes dont la demande d'asile a été refusée, la priorité dans la politique d'asile menée par les autorités suisses a été l'amélioration du dispositif d'exécution des renvois. Arendt affirme que « toutes les discussions sur le problème des réfugiés ont tourné autour de la même question : comment rendre le réfugié à nouveau déportable ? La seconde Guerre mondiale et les camps de personnes déplacées n'étaient pas nécessaires pour montrer que le seul substitut concret à une patrie inexistante était le camp d'internement. De fait, ce fut dès les années 30 le seul 'pays' que le monde eut à offrir aux apatrides » (2002 : p. 277 et 278). Il est possible d'affirmer que les politiques d'asile actuellement menées par les Etats européens créent une situation similaire à celle décrite par Arendt dans les années 30, notamment en termes de mise à l'écart dans des camps de réfugié-e-s. La problématique de l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité resurgit avec force. Cette assimilation comporte le risque que certains groupes d'être humains soient privés de tout statut juridique et politique. En effet, nous verrons par la suite que l'illégalité imposée aux personnes déboutées de l'asile s'approche de la situation des personnes sans-droits, telle qu'elle est explicitée par Arendt dans le contexte de l'apatridie apparue au lendemain de la Première guerre mondiale.

#### 8.4.2 *Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s : être sans droits aujourd'hui*

Arendt, décédée en 1975, a peut-être pu apercevoir les premiers signes du tournant qui s'opère à partir des années 80 dans les politiques d'immigration et d'asile menées par les pays riches. Sa réflexion est en tout cas plus que jamais pertinente. La fermeture de la politique d'immigration et d'asile révèle que si la Suisse reconnaît aux personnes étrangères une série de droits, notamment de caractère social, cela découle de sa bonne volonté, ou plutôt, de son intérêt économique en matière de main-d'œuvre étrangère. Ainsi, Arendt explique que l'identification de la citoyenneté à la nationalité qui est inhérente à l'Etat-nation, peut donner lieu à différentes situations selon le contexte historique et politique. Ces situations passent par une certaine reconnaissance de droits pour les personnes non nationales, et vont jusqu'à la privation de tout statut juridique et politique.

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de NEM ou d'un refus au terme d'une procédure d'asile sont considérées comme séjournant illégalement en Suisse. Elles sont mises « hors-la-loi » et elles subissent donc une négation radicale de leur statut de sujet. Dans ce contexte, l'Etat suisse fait plein usage de sa souveraineté en matière d'immigration et d'asile. Il refuse d'octroyer une autorisation de séjour à une partie des personnes qui demandent l'asile, tout en sachant, comme nous l'avons expliqué, que la plupart de ces personnes ne peuvent pas quitter la Suisse. La politique d'asile menée par les autorités suisses contraigne cette population à vivre dans l'illégalité. Ainsi, il est possible d'affirmer que leur situation s'approche sur certains aspects de celle des personnes sans-droits décrite par Arendt. Cette dernière explique que le fait d'être privé-e du « droit d'avoir des droits », et donc d'une « place dans le monde », signifie qu'on n'appartient pas comme membre reconnu-e à une communauté politique par laquelle on est jugé-e en fonction de ses actes et ses opinions. Les personnes déboutées de l'asile se trouvent dans une telle situation de négation de statut, étant privées, tout au moins partiellement, de leur « droit d'avoir des droits ». En effet, la violence que l'Etat leur inflige n'est dans aucune relation avec ce qu'elles font et disent. La suppression de l'aide sociale est mise en œuvre de façon systématique et anonyme à toute personne déboutée de l'asile sans que les cas soient examinés individuellement. Comme l'aide d'urgence est construite juridiquement en tant que régime d'assistance, le fait que les personnes subissent en réalité une contrainte est ignoré. Il n'existe par conséquent aucun jugement qui pourrait lier cette contrainte aux actes des personnes concernées. La réflexion d'Arendt en termes de privation « d'une place dans le monde » nous permet donc de mieux comprendre le caractère fictif du droit relatif à l'aide d'urgence, ce dernier étant complètement déconnecté de la situation réelle des personnes concernées. Ces dernières, privées de tout statut de sujet, sont mises à nu face à la violence d'Etat.

Arendt affirme que les personnes sans-droits non sont pas privées d'un droit particulier, mais du « droit d'avoir des droits ». Cela ne signifie pourtant pas qu'elles jouissent des droits liés à la citoyenneté, ces derniers découlant du « droit d'avoir des droits ». Ainsi, elle précise qu'« il ne saurait être question d'accorder à ceux qui sont au ban de la loi plus de liberté de mouvement qu'à un criminel légalement emprisonné, ou de leur donner davantage de liberté d'opinion dans les camps d'internement des pays démocratiques qu'ils n'en auraient dans un régime despotique ordinaire, pour ne rien dire d'un pays totalitaire. Mais ni la sécurité physique – consistant à être nourris par une organisation caritative publique ou privée – ni la liberté d'opinion ne changent le moins du monde leur situation fondamentale de sans-droits. La prolongation de leur vie, ils la doivent à la charité et non au droit car il n'existe aucune loi qui pourrait obliger les nations à les nourrir ; leur liberté de

mouvement, si tant est qu'ils en aient une, ne leur donne pas le droit de résidence, dont même le criminel incarcéré jouit automatiquement ; et leur liberté d'opinion est une liberté en monnaie de singe puisque, de toute façon, ce qu'ils peuvent penser n'a aucune importance » (Arendt, 2002 : p. 297). Bien que l'Etat suisse reconnaisse à certaines catégories de personnes étrangères une série de droits, l'illégalité imposée aux personnes déboutées de l'asile, entraînant l'application d'une contrainte qui est présentée comme une assistance, montre que le processus de mise hors-la-loi est à tout moment sous-jacent dans une organisation politique qui ne reconnaît pas comme sujets de droits une partie de la population résidant sur le territoire.

#### 8.4.3 *Le dépérissement de la vie politique en général*

Afin d'illustrer la façon dont le régime nazi a pu imposer son idéologie aux nations voisines, Arendt se réfère à un extrait du journal des SS, le *Schwarze Korps*. Celui-ci « établit explicitement, en 1938, que si le monde n'était pas encore convaincu que les Juifs étaient la lie de la terre, ils allaient bientôt l'être, quand des mendiants impossibles à identifier, sans nationalité, sans argent et sans passeport, passeraient leurs frontières » (Arendt, 2002 : p. 254). Arendt veut montrer que les logiques qui sont à l'origine de la fuite d'une partie de la population, peuvent également être à l'œuvre dans les Etats-nations où ces personnes cherchent refuge. La particularité de l'analyse d'Arendt est notamment dans sa capacité à dépasser l'opposition entre les pays dits démocratiques et les régimes dictatoriaux ou totalitaires. Les premiers se réfugient derrière cette dichotomie et esquivent ainsi une véritable remise en question de leur propre organisation politique. Selon elle, les germes du totalitarisme sont ancrés dans l'Etat-nation. L'existence d'un nombre croissant de personnes sans-droits au sein d'une organisation politique qui est basée sur la loi met en péril son existence. Ainsi, elle affirme que « plus ils [les lois] font preuve d'une incompetence manifeste à traiter les apatrides en personnes légales, et plus grande y est l'extension de l'arbitraire exercé par les décrets de la police ; plus il est alors difficile à ces Etats de résister à la tentation de priver tous les citoyens de statut juridique et à les gouverner au moyen d'une police omnipotente » (2002 : p. 287). Autrement dit, si dans un régime politique une partie de la population est privée de statut juridique et politique, cela peut également s'étendre à d'autres personnes, indépendamment des principes affichés, aussi nobles soient-ils.

Il s'agit là d'un aspect fondamental dans l'analyse d'Arendt qui permet de faire le lien avec la situation actuelle. Sans prétendre que le régime politique suisse d'aujourd'hui représente un régime totalitaire tel que le Troisième Reich, il est nécessaire d'observer les processus qui ont mené à l'instauration de ce dernier. Ces processus ne relèvent pas d'une exception ou d'une « maladie » de la civilisation, mais ils sont profondément ancrés dans l'Etat-nation. Ainsi, Enzo Traverso affirme que « le totalitarisme est né au sein de la civilisation elle-même, il en est le fils. Cette civilisation demeure la nôtre et nous vivons toujours dans un monde dont Auschwitz délimite un horizon de possibilité » (2005 : p. 62). Dans ce sens, Kopf affirme qu'« un autre objectif important est de sensibiliser la population (mal informée) à des mécanismes de marginalisation et/ou exclusion, dont les victimes ne seront (ou ne sont déjà) plus uniquement les requérants ou les étrangers indésirables, mais bien tous ceux et celles d'entre nous qui en raison de critères de rentabilité économique sont perçus comme inutiles et indésirables ou qui dérangent l'image d'une Suisse prospère et sans problèmes : handicapés, personnes assistées, chômeurs en fin de droit, les mendiants de Genève frappés d'une interdiction de mendier, les 'marginiaux' zurichois, bernois ou soleurois, que les nouvelles lois de police permettent d'éloigner de certaines zones fréquentées par les touristes, telles que les centres-villes ou les gares » (2008 : p. 29).

#### 8.4.4 *La suprématie de la nation ancrée dans la vie politique suisse et l'insignifiance des droits humains*

En tant que militante qui s'engage pour la défense des requérant-e-s d'asile, je suis souvent perplexe face à l'absence de réactions lorsqu'on se réfère dans des discussions aux droits fondamentaux des personnes concernées. J'ai notamment assisté à un débat au parlement vaudois relatif à la « Motion de Jean-Michel Dolivo et consorts demandant de sortir de l'aide d'urgence et d'une aide sociale au rabais, ainsi que d'un régime discriminatoire et contraire au respect des droits humains fondamentaux » (cf. annexe 10). Les député-e-s qui soutenaient cette motion affirmaient que l'aide d'urgence violait le principe de l'égalité de traitement, se référant systématiquement aux droits fondamentaux des requérant-e-s d'asile. Il m'a semblé frappant de constater à quel point la référence à ces derniers semblait parfaitement futile et insignifiante. A la lumière de la pensée d'Arendt concernant la conquête de l'Etat par la nation et le paradoxe propre aux droits humains nous pouvons mieux saisir que la référence aux droits fondamentaux des requérant-e-s d'asile peut être sans effet. Le principe d'égalité devant la loi perd toute pertinence dans un contexte où l'Etat est au service de la nation, introduisant la discrimination fondamentale entre « nationaux-ales » et « non-nationaux-ales ». Les droits fondamentaux auxquels se réfèrent les député-e-s qui soutiennent la motion de Dolivo apparaissent, par analogie aux droits humains dont ils sont supposés découler, comme abstraits dans un débat qui traite de personnes qui ne sont pas reconnues comme membres de la communauté politique suisse. En effet, l'argument que les personnes déboutées de l'asile représentent des êtres humains et que pour cette raison leurs droits fondamentaux doivent être respectés n'a aucun poids face à l'intérêt public qui est au service de la nation.

L'Etat suisse se réfère volontairement aux droits fondamentaux quand il s'agit de vanter leur système politique, l'idée de l'Etat de droit étant fortement ancrée dans notre héritage culturel et représentant un élément important dans notre façon de concevoir le monde. Pourtant, quand la question touche des personnes étrangères, cet héritage semble perdre toute sa force. Des différences de traitement sont facilement admises, comme nous l'avons vu avec l'assistance dans le domaine de l'asile. L'intérêt national reste la mesure de toute chose.

Pour Arendt, la privation de droits est fondamentalement liée à la privation du « droit d'avoir des droits », dont découle l'octroi d'un statut en tant que membre reconnu-e au sein d'une structure politique. L'auteure n'aborde pas dans cette partie de son œuvre, la façon dont le pouvoir est organisé au sein d'une telle structure et l'incidence que cela peut avoir sur la garantie des droits fondamentaux. Considérant l'importante instrumentalisation du droit dans le cadre de l'aide d'urgence, une réflexion concernant la façon dont est organisé le pouvoir au sein d'une communauté politique et le statut du droit dans cette dernière me semble indispensable. Ainsi, j'entame dans le prochain chapitre, en guise d'ouverture, une réflexion sur le lien entre le droit et l'Etat en m'appuyant sur une discussion de la critique anarchiste du droit.

## **9. La critique anarchiste de l'Etat et du droit : un début de réflexion**

J'ai abordé dans les chapitres précédents la problématique de l'instrumentalisation du droit dans le cadre de l'aide d'urgence en termes d'inclusion/exclusion de l'Etat de droit et des limites de l'Etat emprisonné par la nation. Il me semble que l'instrumentalisation du droit par l'Etat dans la mise en œuvre des intérêts au nom de la nation nécessite également une réflexion concernant la relation entre le droit et l'organisation du pouvoir au sein d'une communauté politique. Je m'engage ci-dessous à une ébauche de réflexion concernant la conception du pouvoir et du droit dans l'Etat moderne en m'appuyant sur une littérature secondaire traitant de la critique anarchiste du droit. Il s'agit d'un numéro de la revue *Réfractations*, intitulé « De quel droit ? Droit et anarchie ». Ce numéro rassemble une série d'articles qui discutent la position des penseurs qui sont considérés comme les pères fondateurs de la pensée anarchiste à l'égard du droit.

Il existe de nombreuses critiques du lien entre l'Etat et le droit dans la théorie politique, dont celle de Marx est parmi les plus célèbres. J'ai choisi de me limiter à une des approches théoriques, la critique anarchiste de l'Etat de droit. Elle me semble fournir la possibilité de rendre compte de l'importance de la liberté à la base de la loi, du droit et de la politique. Elle pose la question de l'autorité quand celle-ci est instaurée et appropriée, en l'occurrence par l'Etat, au mépris des individus et d'autres formes d'organisation politique. L'autorité appropriée par l'Etat ne peut que devenir autoritaire, c'est-à-dire user de la contrainte et de la violence au mépris de la liberté, de l'autonomie et de l'auto-organisation. Sans entrer dans un vaste débat théorique permettant de distinguer autorité et autoritaire, on peut dire que parler de violence d'Etat dans ce cadre signifie que plus le cadre politique est autoritaire, plus il est une atteinte à un pouvoir partagé et plus il a tendance à discriminer, à user de la violence et à exclure certaines catégories de personnes.

Je présente ci-dessous une brève réflexion relative à la conception moderne du droit positif en tant que technique de régulation sociale qui peut être considérée comme le fondement philosophique de l'appropriation du cadre politique par la classe bourgeoise donnant lieu à l'Etat moderne. Dans ce contexte le droit est géré par une autorité imposée, servant uniquement à la légitimation et à la perpétuation de son pouvoir. Je termine en discutant, en guise d'ouverture, d'une conception du droit conforme à l'idéal de la réalisation de la liberté. En effet, bien que les penseur-euse-s anarchistes soient fondamentalement critiques du droit et de sa conception dans l'Etat moderne, ils-elles ne rejettent pas forcément toute notion de droit.

### **9.1 La critique du droit fondée sur la récusation de l'autorité appropriée par l'Etat**

Nous avons vu que dans l'Etat de droit un équilibre est censé exister entre le pouvoir de contrainte de l'Etat, qui a le monopole de la violence, et la liberté de l'individu. Les penseur-euse-s anarchistes sont fondamentalement critiques de l'existence d'une instance, dans ce cas l'Etat moderne, qui accapare l'autorité et qui dispose ainsi du monopole de la violence. Ils-elles stipulent que le droit produit et géré par une autorité imposée sert inévitablement à la légitimation et à la perpétuation du pouvoir de cette dernière au détriment de la liberté individuelle. Ferri explique que « la critique de l'Etat et de son droit est une variable de la critique anti-théologique et du *jus divinum*. Au cours de l'histoire, toutes les sociétés politiques à légitimation traditionnelle, y compris l'Etat moderne, se sont formées à partir du principe selon lequel un homme



ou une minorité ont le droit de gouverner tous les autres, d'établir les règles du comportement humain, de s'arroger la prérogative d'utiliser la plus grande partie des richesses économiques (2000 : p. 7). La particularité de la pensée anarchiste est donc le rejet de toute autorité imposée qui restreint la liberté de l'individu.

En ce qui concerne la critique anarchiste du droit les positions divergent. Certain-e-s penseur-euse-s s'inscrivent dans un anarchisme individualiste qui rejette toute notion de droit, affirmant que l'être humain ne peut qu'être libre en l'absence de toute règle. Ce courant refuse alors l'idée que l'être humain aurait besoin de ce que nous appelons ici un « cadre politique », c'est-à-dire une forme d'organisation collective, pour réaliser la liberté. D'autres tentent de construire une notion du droit conforme aux idéaux anarchistes. Ils-elles ne récusent pas forcément la conception selon laquelle l'être humain a besoin d'un cadre politique pour organiser son rapport autrui, mais ils-elles restent toutefois fondamentalement critiques du droit tel qu'il est conçu et mis en place dans l'Etat moderne. Ainsi, Ferri rappelle qu'« il est assez rare de trouver, tant dans les textes classiques que dans l'édition anarchiste, le terme [du droit] utilisé de manière positive. Ceci est dû au fait que les anarchistes ont vu dans le droit, au plan historique, l'expression et la forme par lesquelles l'Etat et les autres systèmes de pouvoir se sont organisés et exprimés » (2000 : p. 7). Les penseur-euse-s anarchistes dénoncent le fait que les classes dominantes se sont appropriées le cadre politique, instrumentalisant l'Etat dans la protection de leurs intérêts économiques et politiques. L'Etat moderne, dont la naissance est étroitement lié au développement du capitalisme, représenterait ainsi les intérêts de la classe bourgeoise et son pouvoir sert à la protection de ces derniers (Ferri, 2000). Il est possible d'affirmer qu'une telle critique rejoint l'analyse d'Arendt (2002) qui affirme que l'Etat a été conquis par la nation, étant désormais au service des intérêts nationaux. Nous pouvons donc distinguer la nécessité d'un cadre politique et l'appropriation de ce dernier par une entité qui le met à son service, soit la nation ou les classes dominantes, selon la perspective dans laquelle se situe l'auteur-e. Sur la base d'une telle distinction il est possible de construire une notion du droit qui ne contredit pas la réalisation de la liberté individuelle, mais qui la sous-tend. Discutons d'abord la conception du droit qui sous-tend l'Etat moderne, c'est-à-dire la conception du droit positif en tant que technique de régulation sociale.

## **9.2 La conception moderne du droit comme technique de régulation sociale**

Dans la présentation du numéro de la revue *Réfractions* consacré à la critique anarchiste du droit, les auteur-e-s expliquent que derrière la notion de droit il existe deux idées. Premièrement, une définition classique du droit qui « considère le droit comme une valeur de justice et d'équité, de régulation 'juste' entre des parties en conflit, même s'il peut être détourné et mis au service d'une société hiérarchique ». Deuxièmement, une conception moderne du droit qui « y voit une technique de régulation sociale » (2000 : p. 3). Par rapport à cette distinction, Cossuta explique « que ces deux groupes d'idées s'opposent depuis la nuit des temps ; [...]. Toutefois, il ne convient pas de voir dans ces deux adjectifs un essai de qualification chronologique de la pensée politico-juridique, mais plutôt deux façons de comprendre le rapport politico-juridique indépendamment de tout moment historique » (2000 : p. 52). Je discute ici la critique anarchiste de la conception moderne du droit comme une technique de régulation sociale en m'appuyant principalement sur les articles de Marco Cossutta (2000) et Alain Perrinjaquet (2000) publiés dans la revue *Réfractions*. Afin de mieux comprendre la conception du droit qui sous-tend l'Etat moderne je reprends brièvement la distinction entre le droit naturel et le droit positif, qui est discutée par Perrinjaquet (2000) en se référant à Emmanuel Kant. L'auteur affirme

que « cette distinction, courante dans toute l'École du droit naturel et chez les auteurs qu'elle influence (et même antérieure à cette tradition), n'est bien sûr pas une innovation de Kant, mais elle me semble être opérée chez lui avec une clarté particulière » (Perrinjaquet, 2000 : p. 65).

### 9.2.1 *Les normes éthiques, les normes juridiques et le droit positif selon Kant*

Perrinjaquet (2000) explicite qu'une norme éthique représente « un impératif qui commande non seulement une certaine action, mais aussi d'accomplir cette action en suivant une certaine *maxime* ; autrement dit, l'objet de l'obligation éthique, c'est non seulement l'action dans le monde sensible, mais aussi *l'intention* qui préside l'action » (2000 : p. 65). Cependant, une « norme juridique porte exclusivement sur l'action dans le monde sensible, *indépendamment de l'intention* qui est derrière cette action » (idem). Les normes éthiques relèvent du domaine de l'intention de la personne, qui est appelée à se « convaincre par elle-même de la validité des principes éthiques » (idem). Les principes éthiques ne peuvent par conséquent pas être imposées de l'extérieur, c'est-à-dire par le cadre politique. En ce qui concerne les normes juridiques, elles peuvent, mais ne doivent pas forcément, être prescrites en dehors de la conscience de la personne. Perrinjaquet explique que, selon l'école du droit naturel, les normes juridiques correspondent à un idéal que l'être humain peut tenter d'atteindre en le discutant ou en l'écrivant, mais ces tentatives représentent uniquement des interprétations, « de même qu'un traité de mathématique présente une *théorie* et non pas la *vérité* mathématique toute nue » (idem : p. 66). Le droit naturel peut être appliqué sous la forme d'un droit positif. Le droit positif implique la codification des normes, l'instauration d'institutions législatives et juridiques et le droit de contrainte. Voyons maintenant la forme que le droit positif a pris dans l'Etat moderne, notamment dans la pensée de Hans Kelsen, qui est discutée par plusieurs auteur-e-s dans la revue *Réfractions*.

### 9.2.2 *La conception moderne du droit positif selon Kelsen*

La conception moderne du droit positif, ou le positivisme juridique, se fonde sur l'idée que le droit représente « une technique sociale adoptée dans le but d'obtenir un comportement déterminé par la menace d'une sanction, d'après la *Théorie générale du droit et de l'Etat* de Kelsen » (Cossutta, 2000 : p. 53). Par rapport à ce dernier, Ferri explique que « Hans Kelsen, considéré par beaucoup comme le plus grand théoricien du droit positif du 20<sup>ème</sup> siècle, a synthétisé l'essence du droit en cette formule : 'Si A, alors faut B', dans laquelle A est le comportement contraire à la loi, à 'l'obligation juridique' et B est la peine. En d'autres termes, l'essence du droit selon Kelsen peut se résumer par : 'S'il y a une transgression de la norme juridique, il faut qu'il y ait peine' » (2000 : p. 8). Selon Cossutta, la conception moderne du droit positif se distingue de sa conception classique dans le sens où elle « abandonne la recherche de l'essence juridique et la fixe conventionnellement dans l'autorité du souverain » (2000 : p. 52). L'esprit classique se caractériserait par contre par une pensée qui porte sur « le problème de la vérité et de la fondation de l'être » (Cossutta. 2000 : p. 52), c'est-à-dire qui se penche sur la recherche de la justice.

Selon Cossutta (2000), la conception du droit en tant que technique sociale se fonde sur une vision particulière de l'être humain, selon laquelle « l'homme est libre seulement en l'absence de toute règle. « L'homme est libre à l'état naturel, lieu hypothétique sur lequel se fonde l'Etat civil, c'est-à-dire l'organisation de pouvoir dont nous parle Kelsen » (Cossutta, 2000 : p. 53). L'être humain serait fondamentalement anémique, à savoir qu'il-elle ne ferait preuve dans son « état naturel » d'aucune tendance à créer des règles afin d'organiser son rapport à autrui.

Dans cette perspective, le droit vise la régulation des rapports entre des êtres essentiellement exempts de normes. Par conséquent, c'est la forme du droit et non son contenu qui est important. Seules les normes qui existent réellement auraient une valeur juridique, la conception moderne du droit positif s'opposant à l'idée du droit naturel. Ainsi, Perrinjaquet explique que « pour le positivisme juridique, la validité d'un système juridique ne dépend que de critères formels et nullement de son contenu ou comme l'écrit Cossutta à propos de Kelsen, 'la légitimité se réduit à l'efficacité' et 'c'est le déploiement de la force qui fait la différence entre l'ordre d'un bandit et l'ordre de l'Etat' » (2000 : p. 66). Cela signifie qu'uniquement l'ordre qui est lié à une sanction et qui est régi par une autorité imposée est juridique.

### 9.2.3 *Au-delà de la distinction entre Etat de droit et Etat de police ?*

Dans la présentation du numéro de la revue *Réfractations*, qui sert de référence ici, les auteur-e-s affirment que la conception du droit en tant que régulation sociale « ne peut que légitimer la domination de la classe ou de l'élite, et le pouvoir de contrainte de l'Etat » (2000 : p. 3). Dans une telle perspective le droit n'est pas *instrumentalisé* par l'Etat comme, approche qui suppose qu'il existe un cas de figure où le droit ne serait pas au service de la perpétuation de l'autorité accaparée par ce dernier. Selon la critique anarchiste, le droit constitue *l'instrument* tout court de l'Etat moderne dans la perpétuation de son pouvoir. Il serait alors possible de comprendre la violence d'Etat que subissent les personnes déboutées de l'asile non seulement en termes d'absence de droit subjectif à leur égard, mais de l'inscrire dans l'organisation politique de l'Etat suisse en tant que telle, ce dernier imposant une autorité qu'il s'est appropriée.

Nous avons vu que Lochak (1985) explique que le droit applicable aux personnes étrangères est instrumentalisé par l'Etat dans la mise en œuvre de la politique d'immigration. L'auteure affirme que pour les personnes étrangères l'Etat relève plutôt d'un Etat de police, c'est-à-dire qu'il peut prendre toute mesure qui lui semble utile en se détachant de l'Etat de droit au besoin. L'Etat de police se fonde, selon Lochak, sur la devise que la fin justifie les moyens. A la lumière de la critique anarchiste de la conception du droit en tant que technique de régulation sociale, la distinction entre un Etat de droit, basé sur une autorité imposée qui dispose du pouvoir de contrainte, et l'Etat de police semble s'estomper. Dans ce sens, la négation radicale de statut de sujet que subissent les personnes déboutées de l'asile témoigne de la manière dont le pouvoir est organisé dans le contexte de l'Etat suisse. Plus ce dernier a tendance à priver certaines personnes de tout statut juridique et politique, moins le pouvoir est partagé et plus il devient alors autoritaire dans le sens où il tend à restreindre les libertés individuelles.

Les auteur-e-s qui discutent la critique anarchiste du droit dans le numéro de la revue *Réfractations* dédié à cette thématique montrent que le droit qui sert à la perpétuation du pouvoir de l'Etat moderne se fonde sur une conception particulière du droit positif. Cette dernière conçoit le droit comme une technique de régulation sociale qui renvoie à une vision de l'être humain comme fondamentalement anémique. Cependant, cela ne signifie pas l'idéal anarchiste de la liberté individuelle exclut forcément toute notion de droit. Ferri explique que « tout comme il existe une éthique et une économie conformes à l'anarchisme, il existe un droit qui s'inspire de ses principes, qui sont les mêmes que ceux de la Révolution française : liberté, égalité, solidarité » (Ferri, 2000 : p. 7). Ci-dessous j'aborde brièvement de quelle manière un droit conforme aux idéaux anarchistes pourraient se présenter.

### 9.3 Le droit comme réalisation de la liberté

Nous venons de voir que dans la conception moderne du droit positif, le droit est conçu comme un facteur qui restreint la liberté de l'individu. Certain-e-s auteur-e-s anarchistes font preuve d'une vision similaire de l'être humain. Max Stirner notamment, de son vrai nom Johann Caspar Schmidt, considéré comme un des pères fondateurs du courant individualiste de l'anarchisme, rejette toute notion du droit, car l'individu jouit, selon lui, uniquement de sa pleine liberté en l'absence de toute règle. Selon Stirner, l'individu doit se libérer de toutes les obligations que la société lui impose, les rapports entre les personnes étant en soi de nature despotique (Cossutta, 2000). Il affirme que l'individu a le droit de faire tout ce dont il est capable, la seule vraie liberté se réalisant en l'absence de toute règle.

Cossutta (2000) oppose à cette conception individualiste de l'anarchisme, la vision de Michel Bakounine qui voit dans le rapport à autrui la réalisation de la liberté de l'individu. Ainsi, il explique que « nous remarquons que Bakounine se détache nettement des idées politico-juridiques individualistes, qui supposent que l'individu constitue une monade isolée et déréglée par nature et donc, dans ce contexte, libre. Cet homme, qui à l'état naturel est seul, n'établirait que par la suite des rapports avec les autres ; la participation à la vie sociale limiterait sa liberté. Les conceptions individualistes opposent la socialité à l'individualité, la règle (toujours et de toute façon) à la liberté » (2000 : p. 57). Contrairement à cette vision individualiste, Bakounine situe la liberté au sein même de la collectivité. Cossutta le cite: « je ne suis vraiment libre que lorsque tous les êtres humains qui m'entourent, hommes et femmes, sont également libres. La liberté d'autrui, loin de limiter ou de nier ma liberté, en est au contraire la condition nécessaire et la confirmation. Je deviens vraiment libre seulement par la liberté d'autres, de sorte que plus nombreux sont les hommes libres qui m'entourent, plus profonde et plus large devient ma liberté, parce que, une fois encore, je ne peux être vraiment libre que lorsque ma liberté, ma dignité d'homme, mon droit humain (qui consiste à n'obéir à personne et à déterminer mes actions conformément à mes convictions propres), réfléchis par la conscience également libre de tous, me reviennent confirmés par l'assentiment de tout le monde. Ma liberté personnelle ainsi confirmée par la liberté de tout le monde, s'étend à l'infini » (2000 : p. 58). Selon Bakounine, l'individu réalise donc sa liberté dans l'organisation de la vie politique.

Une vision de l'être humain qui devient libre dans son rapport à l'autrui peut supposer une organisation politique qui ne soit pas forcément basée sur l'instauration d'une autorité imposée. Le droit ne se légitimerait pas par son efficacité mais par son contenu. Dans ce sens, Perrinjaquet (2000) explique que une conception du droit conforme aux idéaux anarchistes pourrait se rapprocher au droit positif tel que défini par l'école du droit naturel. L'auteur affirme qu'« un système de règles claires et explicites, donc *codifiées* (mais elles peuvent également l'être dans une tradition orale) présente plusieurs avantages, pour autant qu'il soit public et intelligible pour les personnes concernées et qu'il ne soit pas édicté de façon arbitraire et imposé dictatorialement: les individus peuvent connaître clairement les comportements que le groupe social accepte et ceux qu'il rejette, ils savent que ces principes ont une certaine stabilité (principe de la sécurité du droit) et, si ces principes (ou une partie d'entre eux) ne leur semblent pas conformes à l'idée de justice (autrement dit, s'ils leur paraissent ne pas être une application adéquate du droit naturel aux circonstances concrètes dans lesquelles vit leur groupe social), ils peuvent les critiquer avec précision, voire s'y opposer dans la pratique (faire acte de 'désobéissance civile'), en ayant la possibilité de manifester que c'est la règle *x* ou *y* qu'ils rejettent, et non pas le lien social en général » (2000 : p. 69). Ainsi, la formalisation de règles est toujours

considérée comme imparfaite ce qui rend nécessaire leur discussion constante et la possibilité de les modifier.

La participation à l'élaboration du droit positif, ce dernier étant considéré comme une interprétation imparfaite du droit naturel, suppose évidemment que toutes les personnes qui résident sur le territoire en question soient considérées comme sujets de droit. Cela nous rappelle l'importance de l'appartenance en tant que membre reconnue à une communauté politique qui découle du « droit d'avoir des droits », comme soulevé Arendt (2002). Nous avons vu que cette dernière est critique du droit naturel. Elle affirme qu'« ici, dans le champ de la réalité factuelle, nous nous trouvons confrontés à l'une des plus vieilles interrogations de la philosophie politique, qui ne pouvait se poser tant qu'une théologie chrétienne stable tenait lieu de référence face à tous les problèmes politiques et philosophiques, mais qui a fait dire autrefois à Platon : 'Ce n'est pas l'homme, mais un dieu qui doit être la mesure de toutes choses » (2002 : p. 301). La pensée anarchiste se situe à l'opposé de l'idée que l'être humain aurait besoin d'une autorité, divine ou politique, afin d'organiser la vie sociale. Les auteurs anarchistes ne remettent pas forcément en question les principes revendiqués lors de la Révolution française, mais les conséquences historiques de cette dernière qui ont donné lieu à l'instauration de l'Etat moderne et à la conception du droit comme technique de gestion, protégeant les intérêts des classes sociales dominantes.

Nous pouvons constater que la question du droit en lien avec l'organisation du pouvoir au sein d'une communauté politique est complexe. La critique anarchiste permet de dévoiler les logiques de domination propre à l'Etat moderne qui sont légitimées et perpétuées par le droit. A mon avis, cette critique n'implique pas le rejet de tout cadre politique. En effet, Arendt a montré l'importance de l'existence d'un cadre comme condition fondamentale pour que l'être humain puisse jouir de ses droits. Les penseuse-s anarchistes nous incitent surtout à remettre en question notre conception du pouvoir, de l'autorité et de la violence. Cette confrontation permet de construire une notion de droit conforme à l'idéal de la liberté individuelle, dont nous n'avons que esquissé les possibilités ici.

## CONCLUSION

Dans le cadre de ce travail, j'ai pu observer que le droit relatif à l'aide d'urgence représente une fiction au service du pouvoir de l'Etat. L'aide d'urgence est inscrit dans l'ordre juridique en tant que régime d'assistance alors qu'elle représente en réalité une mesure de contrainte policière, liée à la mise en œuvre de la politique de renvois forcés. L'aide d'urgence relève donc de la violence d'Etat, le droit la régissant étant au service de cette dernière. La différence de traitement dans l'accès aux droits sociaux des requérant-e-s d'asile est assumée et légitimée par le droit suisse. Pourtant, le fait que la suppression de l'aide sociale et l'aide d'urgence s'inscrivent dans une logique de contrainte dans le contexte du dispositif d'exécution des renvois n'est pas admis. Cela reflète la stratégie que les autorités suisses déploient dans la politique d'asile de façon générale : elles visent à restreindre l'accès au statut de réfugié-e dans le cadre d'une politique d'immigration extrêmement restrictive à l'égard des personnes d'origine extra-européenne, institutionnalisant une politique de renvois forcés, ceci tout en étant soucieuses de maintenir l'image humanitaire de la Suisse.

Dans un contexte mondial où les inégalités économiques et politiques ne cessent d'augmenter entre les pays pauvres et les pays riches, ces derniers, et la Suisse au premier rang, répondent à cette situation à travers une politique de « migration choisie », c'est-à-dire de fermeture et de répression. Ce pays au centre de l'Europe reproduit ainsi les injustices mondiales au sein de ses frontières. L'Etat suisse fait plein usage de sa souveraineté territoriale en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères. Ces dernières n'existant pas en tant que sujets de droit dans l'ordre juridique. Le droit qui leur est appliqué, abordé par Lochak (1985) en tant qu'infra-droit, constitue un instrument au service du pouvoir de l'Etat. Dans le cas des personnes déboutées de l'asile, le refus de leur octroyer une autorisation de séjour est poussé à son extrême, l'Etat suisse leur imposant l'illégalité. C'est cette privation de tout statut de sujet qui justifie leur exclusion de l'aide sociale et la mise en place du régime de l'aide d'urgence, une mesure de contrainte « déguisée ». Le droit concernant l'aide d'urgence représente donc un instrument des autorités pour la mise en œuvre d'une politique d'asile régie par la primauté de l'exécution des renvois.

L'exemple de l'aide d'urgence permet d'affirmer que l'Etat de droit ressemble dans le cas des personnes déboutées de l'asile plutôt à un mythe qu'à une réalité politique. L'absence de protection face à la violence d'Etat que nous avons observée témoigne non seulement de la contradiction inhérente entre l'Etat-nation et l'Etat de droit, mais met également en évidence les limites du cadre conceptuel de l'Etat-nation, comme nous l'avons vu avec Arendt. Cette dernière réfléchit à l'Etat-nation en terme d'appartenance politique qui découle du « droit d'avoir des droits ». Pour l'auteure, l'existence d'un cadre politique est indispensable. Les personnes sans-Etat sont privées d'un tel cadre et donc de « l'invention humaine », c'est-à-dire de l'action collective qui peut instaurer l'égalité entre les individus, fondamentalement différent-e-s et uniques. Cependant, l'instrumentalisation du droit dans le contexte de l'aide d'urgence renvoie non seulement à la problématique de l'appartenance à une communauté politique comme condition indispensable pour que l'individu puisse jouir de ses droits, mais soulève également la question de l'organisation du pouvoir au sein du cadre politique. Ainsi, j'ai tenté d'ouvrir ma réflexion à la relation problématique entre l'imposition d'une autorité, dans ce cas par l'Etat moderne, et le droit, un ensemble de règles qui régit les rapports entre les êtres humains d'une communauté politique, en m'appuyant sur une discussion de la critique anarchiste du droit. Je pense qu'il serait intéressant de poursuivre une telle réflexion, que je n'ai touchée que de façon marginale dans le dernier chapitre de ce travail. Il s'agirait d'approfondir la réflexion en rapport au cadre politique, à l'organisation du pouvoir au sein de ce

dernier et à la conception droit. Le lien entre l'autorité politique, envisagée indépendamment du pouvoir de l'Etat, et l'exclusion ou l'oppression de certaines catégories de personnes mériterait également une réflexion plus poussée, notamment à l'appui d'autres parties de l'œuvre d'Arendt. La question de l'organisation du pouvoir et de l'autorité, imposée ou alors plutôt partagée, nécessite également une réflexion plus approfondie sur notre vision de l'être humain, notamment en terme de ses capacités d'action et de sa participation dans la vie politique. Ici, l'œuvre d'Arendt pourrait encore servir de référence.

Les limites de ce travail sont multiples, constituant des pistes pour des futures recherches. Considérant la façon dont l'aide d'urgence est mise en œuvre, le pouvoir de contrainte de l'Etat intervenant dans tous les domaines de la vie quotidienne des personnes concernées, l'intégration de la notion de « biopouvoir » de Michel Foucault se révélerait intéressante. Un approfondissement de la question de la bureaucratisation de la vie sociale, notamment à l'appui de la pensée de Max Weber, pourrait mener à une meilleure compréhension de la façon dont le pouvoir de l'Etat est exercé dans le domaine de l'assistance octroyée aux requérant-e-s d'asile. En ce qui concerne l'aide d'urgence, cette perspective pourrait notamment permettre à mieux saisir la question de l'hyperréglementation qui la caractérise.

A un niveau théorique plus général, ce travail se caractérise par une limite importante dans le sens où il aborde uniquement la violence d'Etat en lien avec la nationalité. Pourtant, cette discrimination entre « nationaux-ales » et « non-nationaux-ales » est étroitement liée à celle en termes de sexe, que je n'ai pas pu aborder ici. Une réflexion par rapport à l'imbrication entre les rapports sociaux de sexe et la discrimination sur la base de la nationalité, notamment à l'appui des travaux de Rada Ivekovic, se révélerait pertinente dans le contexte de l'aide d'urgence et de la politique d'asile menée par la Suisse.

Au niveau de la portée de mon analyse, je me suis sciemment concentrée sur le contexte suisse, en lien avec les problématiques de la nationalité et de la protection des droits des personnes étrangères. Il est évident que les transformations qui ont lieu au niveau européen par rapport à une politique d'asile interétatique fermée aux personnes d'origine extracontinentale devraient également être prises en compte dans de futures recherches. En effet, bien que la Suisse ne fasse pas partie de l'Union européenne, elle a joué un rôle important dans l'élaboration des accords de Schengen. Les politiques qu'elle met en place dans le domaine de l'asile sont souvent pionnières au niveau européen, si bien qu'elles sont adaptées par la suite par les pays voisins.

Au niveau des méthodes j'aimerais soulever deux pistes pour de futures recherches. Premièrement, dans une démarche d'étude des rapports de pouvoir telle que proposée par le « standpoint feminism », une observation ethnographique du droit se révélerait, à mon avis, intéressante. Afin de poursuivre une analyse du rôle du droit dans les rapports de pouvoir qui caractérisent l'Etat moderne de façon général et en particulier dans sa relation avec les personnes étrangères, des études de type ethnographique des services publics me semblent indispensables. Il serait notamment intéressant de mener une observation parmi les autorités responsables de l'application de la législation en matière d'immigration et d'asile afin d'essayer de comprendre leur conception du droit et de quelle façon celle-ci intervient sur leur travail.

Deuxièmement, je pense que dans le cadre d'une recherche qui est engagée politiquement, l'intégration de méthodes participatives est essentielle.<sup>23</sup> Une recherche qui assume sa participation dans les rapports de pouvoir qui caractérisent la société et qui se positionne par conséquent politiquement à l'égard du sujet traité, pourrait également intégrer des réflexions portant sur les moyens de lutte politique. En ce qui concerne l'aide d'urgence, la réflexion que j'ai initiée par rapport au statut et au rôle du droit qui la régit pourrait être poursuivie dans une perspective qui permet l'élaboration de techniques de lutte au niveau des voies de droit ainsi que dans le domaine de la désobéissance civile. En effet, l'aide d'urgence, une mesure de contrainte « déguisée » en assistance, doit être combattue à différents niveaux. Cette lutte doit s'inscrire, à mon avis, dans une dénonciation globale des politiques d'asile et d'immigration menées par la Suisse et l'Europe, tout en restant attentive aux particularités qui relèvent du système fédéral suisse.

---

<sup>23</sup> J'ai discuté les limites de mes méthodes de travail en terme de participation dans le chapitre 5, dédié à une discussion du lien entre l'engagement politique et les sciences sociales ainsi que des méthodes possibles dans le cadre de recherches engagées politiquement.



## BIBLIOGRAPHIE

### LECTURES UTILISEES

#### Ouvrages

ARENDDT, Hannah, « Le déclin de l'Etat-nation et la fin des droits de l'homme » in *Les Origines du totalitarisme*, vol. 2 : *L'impérialisme*, Fayard, Paris, Gallimard, 2002, p. 251-307.

Sous la dir. de BLOCH, Alice & LEVY, Carl, *Refugees, citizenship and social policy in Europe*, St Martin's Press, New York, 1999, 242p.

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire, « Les sans-Etat en mouvement. L'état du totalitarisme ou la résidence, l'appartenance politique dans la citoyenneté » in *Les sans-Etat dans la philosophie d'Hannah Arendt*, Editions Payot, Lausanne, 2000, p. 197-314.

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire, *Le tamis helvétique – Des réfugiés politiques aux nouveaux réfugiés*, Editions d'en bas, Lausanne, 1982, 155p.

HAZAN, Pierre & REINHARZ HAZAN, Yaël, *La Suisse des bons sentiments, Voyage en terre d'asile*, Metropolis, Genève, 1996, 173p.

LAUF, Vera, *La révision partielle de 2006 de la Loi suisse sur l'Asile et la protection internationale des réfugiés*, Mémoire, Université de Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 2007, 73p.

LOCHAK, Danièle, *Etrangers : de quel droit ?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, 256p.

MAILLARD, Alain & TAFELMACHER, Christophe, « Faux réfugiés » ? – *La politique suisse de dissuasion d'asile, 1979-1999*, Editions d'en bas, 1999, 269p.

Sous la dir. de SCHMIDLIN, Irène ; TAFELMACHER ; Christoph, KÜNG, Hélène, *La politique suisse d'asile à la dérive*, SOS-Asile Vaud, Editions d'en bas, Lausanne, 2006, 110p.

VUILLEUMIER, Marc, *Immigrés et réfugiés en Suisse : Aperçu historique*, Pro Helvetia, Zürich, 1987, 108p.

#### Articles

BODENMANN, Patrick et autres, « Durcissement des lois sociales et santé des migrants forcés » in *Revue Médicale Suisse*, N° 4, 2008, p. 2563-2568.

BUCHMANN, Kathrin et KOHLER, Silvana, « Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid – Ueberblick über die kantonale Praxis, Stand vom 27.05.2004 », Berne, 3 juin 2004

BUCHMANN, Kathrin et KOHLER, Silvana, « Nothilfe im Asylbereich – Einzelschicksale und Ueberblick über die kantonale Praxis », 17 août 2006

COSSUTTA, Marco, « Une comparaison entre Stirner et Bakounine. Réflexions sur le droit et l'anarchisme » in *Réfractons*, N° 6, hiver 2000, p. 51-62.

FERRI, Enrico, « L'anarchisme : entre critique du droit et aspiration à la justice » in *Réfractons*, N° 6, hiver 2000, p. 5-8.

HARDING, Sandra & NORBERG, Kathryn, « New Feminist Approaches to Social Science Methodologies : An Introduction » in *Signs*, N° 4, volume 30, 2005, p. 2009-2015.

KESBY, Mike, « Retheorizing Empowerment-through-Participation as a Performance in Space : Beyond Tyranny to Transformation » in *Signs*, N° 4, volume 30, p. 2038-2065.

KOPF, Françoise, « Le déclassement des requérants d'asile déboutés » in *Ethique – Droits humains – Asile : L'injustice peut-elle être légale ?*, Actes du colloque du 31 octobre 2008, Université de Fribourg, p. 21-29.

PERRINJAQUET, Alain, « Idéal libertaire et idée de droit naturel » in *Réfractons*, N° 6, hiver 2000, p. 63-77.

POVLAKIC, Karine, « Exclusion de l'aide sociale et dignité de la personne humaine » in *Asyl*, N° 4, 2008, p. 13-19.

REGAMEY, Caroline et GAFNER, Magalie, « Sans-papiers : test social et nivellement des droits » in *Plaidoyer*, N° 3, 2005, p. 64-69.

SCHERTENLEIB, Jürg, « Révision partielle de la loi sur l'asile : aperçu commenté », Berne, 12 janvier 2006

SCHERTENLEIB, Jürg, responsable du Service juridique de l'OSAR, « La nouvelle Loi sur l'asile respecte-t-elle le droit international et la Constitution ? », Berne, 10 janvier 2006

TRAVERSO, Enzo, « Penser Auschwitz après la guerre » in *Le magazine littéraire*, N° 438, janvier 2005, p. 60-62.

TRUMMER, Muriel, « Nothilfe für abgewiesene Asylsuchende – Ueberblick zur Ausdehnung des Sozialhilfestopps », 15 décembre 2008

WEILL, Anne et GRUENBERG, Karl, « La police des étrangers, de l'Ueberfremdung à la politique des trois cercles ou les métamorphoses d'une idée fixe – A propos du débat sur l'histoire. Des faits. Des noms. Des dates. », Cahier N° 2, Association romande contre le racisme (ACOR), Manifeste du 21 janvier 1997, 25 septembre 1997, 37p.

## LECTURES COMPLEMENTAIRES

### Ouvrages

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire, CLEVENOT, Axel & TSCHOPP, Maria-Pia, *Asile - violence - exclusion en Europe : Histoire, analyse, prospective*, Groupe « Violence et droit d'asile en Europe », Genève, 1994, 409p.

### Articles

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire, « Mythes et pratiques d'apartheid en Europe » in *Cultures & Sociétés*, Cahier du CEMRIC, été 1999, N° 13, p. 9-38.

CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire et MONNIER, Laurent, « Asile – Violence – Exclusion en Europe : l'asile, une pratique en voie de disparition », Document de réflexion, Groupe de Genève (GGE), Violence et droit d'asile en Europe, 1994, 20p.

MONNIER, Laurent. « L'apartheid ne sera pas notre passé. Il est notre avenir », Leçon d'adieu présentée le 21 juin 1988 à l'Université de Lausanne, p.14.

Sous la dir. de ZILOCCHI, Brigitte et BARBEY, Jean-Pierre, *Interdits d'asile*, Coédition ouverture – Point d'Appui, Lausanne, 2006, 152p.

## SOURCES

### Textes légaux

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 30 novembre 2008)
- Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi, état le 1<sup>er</sup> janvier 2008)
- Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LETr)
- Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977 (LAS)
- Loi sur l'action sociale vaudois du 2 décembre 2003 (LASV)
- Loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers (LARA)
- Règlement sur l'assistance et l'aide d'urgence octroyées en application de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 3 décembre 2008 (RLARA)

### Jurisprudence

- Arrêt du Tribunal fédéral du 27 octobre 1995 (121 I 367)
- Arrêt du Tribunal fédéral du 18 mars 2005 (131 I 166)
- Arrêt du Tribunal fédéral du 20 mars 2009
- Arrêt de la cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois du 18 juillet 2008 (PS.2006.0277)

### Office fédéral des migrations (ODM)

#### *Textes sur le site Internet :*

- Tradition humanitaire, 5 mai 2008
- Droit d'asile, 7 janvier 2008
- La procédure d'asile, 18 juillet 2007
- La demande d'asile, 9 mai 2007
- Protection contre la persécution / Asile, 28 juin 2008
- Tâches de l'ODM, 12 septembre 2007
- Bases légales de l'ODM, 9 mai 2007
- Aide sociale des réfugiés, 28 mars 2008
- Que signifie « dépendre de l'aide sociale » ?, 6 mai 2008
- Suppression de l'aide sociale, 5 mai 2008
- « Weniger neue Asylgesuche seit Fürsorgestopp – Bundesrat Blocher für bessere Integration der Flüchtlinge », Interview, Neue Zürcher Zeitung, 18 novembre 2004
- Domaine de l'asile : mise en œuvre des mesures d'économies, Communiqué, DFJP, 24 mars 2004
- Aide des requérants d'asile / personnes admises à titre provisoire, 13 décembre 2007
- La suppression de l'aide sociale en cas de décision de non-entrée en matière (NEM) répond aux attentes – Publication du rapport annuel « Monitoring des décisions de non-entrée en matière », Communiqué, DFJP, 23 août 2005
- La suppression de l'aide sociale en cas de décision de non-entrée en matière produit des effets escomptés – Le deuxième rapport annuel de monitoring NEM confirme l'efficacité des mesures mises en place et infirme les prédictions négatives redoutées, Communiqué, DFJP, 18 août 2006
- Bilan globalement positif après trois années – 3<sup>ème</sup> rapport annuel de suivi relatif aux décisions de non-entrée en matière, DFJP, Communiqué, 6 septembre 2007

- Rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale 2008, Communiqué, 29 juin 2009
- Révision partielle de la loi sur l'asile, 15 février 2008
- « Nouvelles lois sur les étrangers et sur l'asile », Exposé du conseiller fédéral Christoph Blocher à Bienne/BE, 19 septembre 2006
- Quel avenir pour la politique de l'asile et des étrangers ? Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative aux dispositions d'exécution des nouvelles lois sur les étrangers et sur l'asile, DFJP, 28 mars 2007

*Documents:*

- « Révision partielle de la loi sur l'asile : Comparaison internationale sur des thèmes choisis »
- « Arrêté du Conseil fédéral du 8 novembre 2006 : Entrée en vigueur partielle des modifications du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ; entrée en vigueur de la modification du 16 décembre 2005 de la loi sur l'AVS », Information aux Chefs des autorités cantonales compétentes en matière de migration, Chefs des autorités cantonales du marché du travail, CCDJP, CDAS, CDEP, ASM, AOST, groupe de coordination KASY/CASI, Berne-Wabern, 8 novembre 2006
- « Loi sur l'asile (LAsi) : questions et réponses »
- « La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant », Rapport de Terre des Hommes, Berne-Wabern, 4 juillet 2006
- « Remaniement des statistiques en matière d'asile de l'ODM au 1<sup>er</sup> mars 2008 », Service Statistique asile, 5 juin 2008
- « Révision de la loi du 16 décembre 2005 sur l'asile : les principaux points », Loi sur l'asile – Dossier de presse, Conférence de presse du 26 juin 2006 concernant la votation populaire du 24 septembre 2006
- « L'avenir de la politique de l'asile et des étrangers : Les ordonnances relatives à la nouvelle loi sur les étrangers et à la loi sur l'asile révisée sont approuvées », Communiqués, DFJP, 24 octobre 2007
- « Programme d'allègement budgétaire 2003 – Exclusion des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière du système de l'aide sociale de l'asile – Monitoring en vue d'une évaluation, limitée dans le temps, des coûts à la charge des cantons, Berne-Wabern, 15 janvier 2004
- « Statistique en matière d'asile 2008, Service de la statistique d'asile », état du 31 décembre 2008
- « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile – Rapport final du groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du Département fédéral de justice et police », Berne, 9 mars 2000

**Département fédéral des finances (DFP)**

- « Entrée en vigueur échelonnée de la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003, communiqué », 24 mars 2004

**Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)**

- « Concepts et normes de calcul de l'aide sociale », 4<sup>ème</sup> édition, avril 2005

### **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)**

- « Recommandations relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes tenues de quitter le pays », état mai 2007

### **Etablissement vaudois d'accueil des migrant-e-s (EVAM) et Etat de Vaud**

- « Règlement de maison : Foyers, EVAM », Lausanne, 11 décembre 2008
- « Règlement des programmes d'occupation organisés par l'EVAM », Lausanne, 1<sup>er</sup> janvier 2008
- « Convention de subventionnement entre l'Etat de Vaud et l'EVAM pour 2008 », Lausanne, décembre 2007
- « Convention de subventionnement entre l'Etat de Vaud et l'EVAM pour 2009 », Lausanne, janvier 2009
- « Guide d'assistance 2008 », EVAM et Etat de Vaud, Lausanne, 21 décembre 2007
- « Guide d'assistance 2009 », EVAM et Etat de Vaud, Lausanne, 1<sup>er</sup> janvier 2009
- « La Fareas a achevé sa mue et devient l'EVAM », Communiqué de presse, Lausanne, 4 décembre 2007
- « Rapport d'activité 2007 de la FAREAS »
- « Revue de la réorganisation de la FAREAS: Actions et chantiers encore à mener », Lausanne, janvier 2008
- « Plan stratégique 2009-2011 – Construire un établissement public solide porteur de valeurs fortes », EVAM, septembre 2008
- Organigramme, EVAM, janvier 2009
- « Héberger, encadrer, assister – les migrants dans le canton de Vaud »,
- « Aide d'urgence aux débutés : Les conséquences de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de l'art. 82 LAsi », FAREAS
- « Aide d'urgence : les changements pour les requérants d'asile déboutés », EVAM
- « Asile : point de situation », Conférence de presse de Philippe Leuba, Chef du DINT, 10 décembre 2007
- « Asile : point de situation », Conférence de presse de Philippe Leuba, Chef du DINT, le 12 juin 2008
- « Vaud conduit une politique d'équilibre entre renvois d'étrangers délinquants et régularisations humanitaires », Communiqué du Conseil d'Etat, Point semestriel sur la politique d'asile dans le Canton, 15 décembre 2008
- Réponses de l'EVAM à la "Lettre ouverte des résidentes du Simplon", 4 juillet 2008
- « Motion Jean-Michel Dolivo et consorts – Sortir de l'aide d'urgence et d'une aide sociale au rabais, sortir d'un régime discriminatoire et contraire au respect des droits humains fondamentaux ! », 08\_MOT\_056
- Rapports de minorité et de majorité relatifs à la motion 08\_MOT\_056

### **Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)**

- « Dispositions de la LEtr pertinentes en matière d'asile »
- « Domaine de l'asile : principaux durcissements », 16 novembre 2006
- « Stellungnahme zu den Verordnungen zum Asyl- und Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 und damit zusammenhängendes Erlassen », Bern, 28. Juni 2007
- HOFMANN, Agnes, BUCHMANN, Kathrin, Protection, « La Suisse terre d'asile : Informations sur le droit d'asile et sur les personnes en procédure d'asile », Bern, 1 avril 2008

- MUELLER, Jörg Paul, « Gutachten betreffend Beschluss der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 13. Januar 2005 (Teilrevision Asylgesetz) über Einschränkungen der Nothilfe », im Auftrag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, 23. Februar 2005
- « Les réfugiés n'ont pas abusé de la Suisse, mais fui les dangers », Communiqué de presse, Berne, 23 janvier 2007
- « L'aide de première nécessité n'est pas un moyen de coercition », Communiqué de presse, Berne, 18 mars 2005

### **Migreurop**

- « De quels camps parle Migreurop ? », décembre 2005

### **IGA-SOS Racisme**

- « Rapport sur les conditions de survie accordées aux requérants dont la demande d'asile a fait l'objet d'une non-entrée en matière (NEM) », Soleure, 2 octobre 2004
- Correspondance avec différentes autorités fédérales relative à l'exclusion de l'assurance-maladie obligatoire, 2008

### **Droit de rester**

- Lettre à Pierre Imhof, directeur de l'EVAM, concernant les déménagements du centre d'aide d'urgence de Vennes à celui de Bex, 16 septembre 2008

### **Sites internet**

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home.html>  
[www.evam.ch](http://www.evam.ch)  
[www.vd.ch](http://www.vd.ch)  
[www.osar.ch](http://www.osar.ch)  
[www.stoprenvoi.ch](http://www.stoprenvoi.ch)  
[www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)  
[www.asile.ch/vivre-ensemble](http://www.asile.ch/vivre-ensemble)  
<http://droit-de-rester.blogspot.com/>  
[www.bleiberecht.ch](http://www.bleiberecht.ch)  
[www.iga-sosracisme.ch](http://www.iga-sosracisme.ch)  
[www.sosf.ch](http://www.sosf.ch)

### **Matériel audiovisuel**

La photo sur la page de garde montre le centre d'aide d'urgence à Vevey. Elle a été prise par Carine Roth.

Films de Sabine Masson sur les déménagements aux centres d'aide d'urgence du Simplon à Lausanne et à Vevey :

<http://www.youtube.com/watch?gl=FR&hl=fr&v=y7xs322XonM>  
<http://www.youtube.com/watch?gl=FR&hl=fr&v=RFZDhqD-ENQ>

