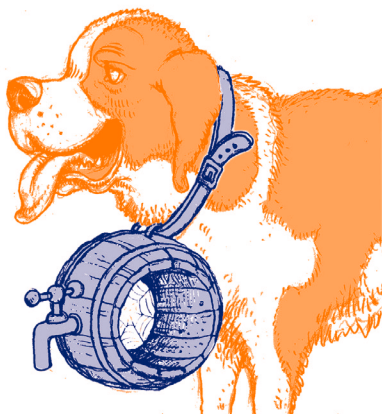
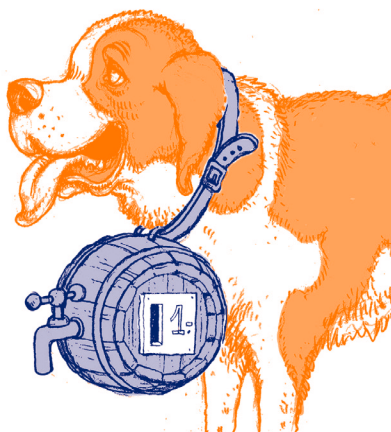
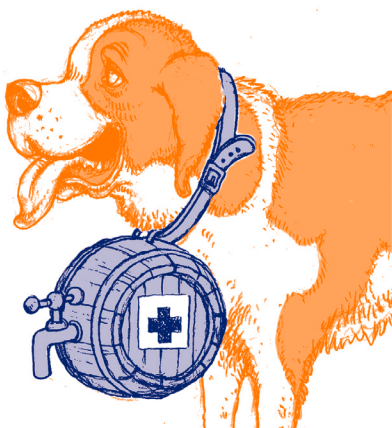




ASILE LES TORTUEUX PARCOURS DU PROCESSUS LÉGISLATIF

**PAR
ANNE-CATHERINE MENÉTREY-SAVARY
ET LUC RECORDON**

CONSEILLÈRE NATIONALE DE 1999 À 2007

ET CONSEILLER AUX ETATS DEPUIS 2007, APRÈS 4 ANS AU CONSEIL NATIONAL

En matière de politique d'asile, nous sommes confrontés à un processus de révision permanente avec un effet de vis sans fin: plus on essaie de resserrer les boulons, moins on s'approche d'une solution raisonnable.

Après la révision totale de 1998, Ruth Metzler et le Conseil fédéral ont remis la loi sur l'asile en chantier dès 2001, sans prendre le temps d'une évaluation sérieuse de l'effet des nouvelles mesures. La commission spécialisée du Conseil national a commencé l'examen de ce nouveau projet dès 2002. Or début 2003, une autre commission, celle qui s'occupait du programme d'allégement budgétaire cher à notre ancien ministre des finances Hans Rudolf Merz, a décidé, sans consulter sa collègue, qu'on n'entrerait plus en matière sur les demandes de requérants sans papiers d'identité, désormais appelés NEM, et qu'on les priverait d'aide sociale. Ce court-circuitage antidémocratique est révélateur de la prépondérance constante des impératifs financiers sur toute autre considération politique, et de l'arrogance de ceux qui prétendent agir au nom de l'équilibre budgétaire.

On assista à un deuxième coup de force quelques mois plus tard. Le refus de justesse de l'initiative de l'UDC «contre les abus dans le droit d'asile», puis le triomphe de ce parti aux élections de 2003 amenèrent Christoph Blocher, désormais aux commandes, à imposer un nouveau projet de son cru, déposé entre le débat au Conseil national et celui du Conseil des Etats, sans qu'on sache quelle était la position du Conseil fédéral, qui n'avait pas jugé bon de présenter un nouveau message ni de lancer une nouvelle consultation.

UN PROCESSUS SANS COHÉRENCE

Ce que ces péripéties révèlent surtout, c'est le morcellement constant du processus législatif. La politique d'asile se fait par petits bouts, sans coordination, sans vision d'ensemble. Des mesures, telles le recueil et la transmission de données biométriques ou les sanctions pénales, sont introduites sans lien avec des lois existantes, faisant de l'asile une loi d'exception. Mettre ces éléments en relation aurait par exemple permis de constater qu'un chauffard coupable d'homicide par négligence pourrait être condamné à une peine de 18 mois avec sursis, alors qu'un requérant peut être enfermé 18 mois ferme sans avoir commis aucun délit!

Autre effet de ce morcellement: des thèmes âprement discutés lors de précédentes révisions, tels que la reconnaissance des motifs d'asile liés aux persécutions non-étatiques ou la prise en considération des motifs spécifiques aux femmes disparaissent totalement des débats ultérieurs. C'est dire que la

machine ne revient jamais en arrière. Les défenseurs du droit d'asile eux-mêmes, au Parlement, oublient leurs combats d'autrefois et ne s'emploient plus qu'à limiter les dégâts liés aux nouveaux durcissements. Nous avons par exemple vigoureusement combattu la prolongation de la durée de la détention de 9 à 18 mois, mais pas remis en question le principe même de la détention. Nous avons critiqué avec vigueur l'absence de négociations pour des accords de réadmission avec les pays d'origine, sans protester contre le refoulement des requérants. Nous avons lutté pour préciser les critères permettant de déclarer sûr un Etat tiers, sans porter le débat sur le principe même de la non-entrée en matière pour les « cas Dublin ». La gauche, les verts et les centristes humanistes n'ont pu faire mieux que de garder une position constamment défensive.

UN PARLEMENT SOUS INFLUENCE ?

Quels sont les rapports de force au sein du Parlement et de la Commission des institutions politiques, en charge du dossier ? Aucun des deux signataires de cet article n'ayant été membre de cette commission nous ne pouvons guère nous prononcer sur la manière dont les débats s'y sont déroulés. En séance plénière, un des rapporteurs a fait état de débats difficiles, marqués par des « affrontements stériles ». Avant le projet Blocher, en 2004, on pouvait encore avoir l'impression d'un débat se déroulant dans un climat décent. Les votes ont généralement été relativement serrés : entre 7 et 15 voix d'écart, hélas toujours dans le même sens. Aucun des amendements de la gauche et des verts, soutenus parfois par les centristes « humanistes », n'a été adopté. Mais pas non plus ceux des extrémistes de la droite bourgeoise, PDC et PLR ou de la droite dure de l'UDC. En 2005, le ton avait changé : aucune concession n'était plus ne fût-ce qu'envisageable. Comment expliquer cette évolution ?

Il serait trop simple d'en attribuer toute la responsabilité à Christoph Blocher. Lui-même a pris grand soin de toujours souligner qu'il n'était pas l'initiateur des durcissements, qu'il n'avait fait qu'écouter les doléances des cantons, suivre un Conseil des Etats bien disposé et appliquer une motion acceptée par le Conseil national. Quant au Conseil fédéral, il avait, selon lui, avalisé toutes ses propositions sauf une : la possibilité de mettre les requérants en détention pendant la procédure. Ce ne serait donc pas sa faute si cette disposition se trouve aujourd'hui dans la LEtr (art. 73), par la grâce d'un amendement de la droite, qu'il a naturellement soutenu.

Si le Conseil fédéral ne fit pas barrage aux restrictions proposées, il n'en alla pas de même du Tribunal fédéral. Par son arrêt sur l'aide d'urgence, il tança le Conseil des Etats qui voulait la supprimer pour les requérants qui ne collaborent

pas à leur renvoi. Pour Christoph Blocher, ce fut l'occasion d'exprimer ouvertement sa mauvaise humeur vis-à-vis de ces maudits juges ! Accorder l'aide d'urgence à ceux qui refusent de dire comment ils s'appellent et d'où ils viennent, c'est faire injure au peuple suisse, qui, lui, ne peut pas bénéficier de cette aide !!! Du coup il annonça qu'il continuait à soutenir la version du Conseil des Etats et qu'il envisageait une modification de la Constitution. Ce fut sa seule défaite.

UN CONSEIL FÉDÉRAL AU PAS DE CHRISTOPH BLOCHER

La majorité bourgeoise et le conseiller fédéral traitèrent avec un même mépris les protestations et les critiques suscitées par les nouvelles mesures répressives (dont certaines déjà entrées en application). Sans relâche, nous avons fait état de ces oppositions, celles des départements cantonaux des affaires sociales, celles de l'Union des villes suisses, celles des oeuvres d'entraide, et celles des Eglises. Les Eglises ? Elles accusaient sans preuves les autorités de maltraiter les requérants, ce qui est peu chrétien, se défendit Christoph Blocher ! Quant aux parlementaires de la majorité, ils ne furent pas en reste : un démocrate-chrétien vint courageusement dire à la tribune qu'il fallait aller contre l'avis des Eglises. Quant au rapport accusateur d'Alvaro Gil Roblès, rapporteur de l'ONU pour les droits de l'homme, il fut balayé d'un revers de main.

Pourquoi le Conseil fédéral a-t-il entériné pratiquement tous les desiderata de Christoph Blocher ? Cela reste un mystère. Peut-être la réponse est-elle à chercher dans le fait, comme l'ont montré les crises récentes telles que l'affaire de la Libye ou de l'UBS, que la collégialité n'est que virtuelle et que chacune et chacun, au gouvernement, s'occupe essentiellement de son département sans intervenir dans celui des autres. La même question peut se poser pour le Parlement. Au sortir du débat au Conseil des Etats, en mars 2005, nous étions atterrés que les sénateurs aient osé aller si loin. Manifestement, les élections de 2003 ont eu pour effet de tétaniser les partis bourgeois et les ont comme privés de leurs capacités de réfléchir !

DEUX VISIONS INCONCILIABLES DE L'ASILE ET DE LA MIGRATION

Une centaine d'heures de travail en commission, une dizaine de journées de débat au Parlement, un climat infiniment lourd, des majorités bloquées, des défaites à chaque vote. Pratiquement rien ne nous a été épargné ! Si, peut-être : nous avons échappé aux camps de détention fédéraux pour requérants récalcitrants ; aux expulsions de requérants en procédure sans respecter le principe de non-refoulement ; à la détention dans les aéroports pendant toute la durée de la procédure, ainsi qu'à quelques autres propositions extrémistes. Nous avons



hélas surtout perdu sur le seul élément positif et non répressif contenu dans le premier projet du Conseil fédéral : l'admission humanitaire. Cet élément illustre l'un des marchandages qui ont eu lieu autour de cette révision.

L'ARTICLE 14 AL.2 LAsi

L'admission humanitaire était une possibilité donnée à la Confédération de tenir compte des menaces ou des violences non étatiques pesant sur un requérant ou une requérante. Le Conseil des Etats n'en a pas voulu, préférant la précarité des admissions provisoires. En contrepartie, il a proposé l'article 14 al. 2 LAsi, qui donne aux cantons la compétence d'accorder à certaines conditions des permis B à des requérants déboutés.

Indignée par ce marchandage, la gauche du Conseil national a déclaré qu'elle s'y opposerait résolument, un peu par mauvaise humeur, beaucoup parce que le provisoire est un statut fragile. Mais aussi parce que l'article 14 est une compétence cantonale qui ne garantit pas l'égalité de traitement. Il fallut donc insister auprès des représentants de notre propre camp pour qu'ils retirent cette proposition de rejet. Ceux qui, grâce à cet article 14, ont, depuis, obtenu un permis B ont tout lieu de s'en féliciter. Palliatif et non remède, il évite des situations insoutenables, pas toutes évidemment.

LA SPIRALE DE L'ABSURDE

Ce qui frappe dans ce processus, c'est que l'inefficacité avérée des stratégies dissuasives pousse la majorité à les renforcer, selon la théorie absurde qu'un peu plus du même finira par payer ! Un peu comme le conducteur sur la neige qui ne comprend pas qu'en mettant toujours plus de gaz, il patinera d'autant plus fort, produira beaucoup de bruit et de pollution, sans avancer d'un pouce. Tout en reconnaissant que certains dysfonctionnements de la loi sont dus à la loi elle-même et à sa sévérité, cette majorité conclut qu'il faut encore durcir le texte, par exemple sur les renvois et la présentation des papiers d'identité ou sur la durée de la détention. « Au cours de 2003, a expliqué le rapporteur de la commission Yvan Perrin, 38 personnes ont subi neuf mois de détention sans succès. C'est pour répondre à ce problème qu'il convient de prolonger la durée de la détention aux fins d'expulsion ». Pourtant, un récent rapport de la Commission de gestion portant sur l'efficacité de l'enfermement pour procéder aux renvois prouvait le contraire. Le message du Conseil fédéral lui-même estimait que « la prolongation générale de la détention en vue de renvoi ou de l'expulsion demandée par quelques interventions parlementaires () ne répond à aucune nécessité ».

L'impression qui domine aussi, c'est celle de deux visions du monde en totale opposition. On l'a dit, à aucun moment la question de la cause des migrations a été évoquée. Pour la droite, la question semble même n'avoir aucune pertinence. C'est la Suisse qui fixe les normes, et non les circonstances. C'est pourquoi Christoph Blocher a entrepris de démanteler l'ODM et les structures d'accueil des requérants en vertu du principe qu'il n'y aurait plus à l'avenir que 10'000 requérants par année, quelle que soit la marche du monde. Ces « wishful thinkings » ont conduit à de lourdes erreurs d'organisation.

"CES GENS"

Dans la bouche des représentants de la majorité, les réfugiés sont une entité abstraite. On parle d'eux en disant « ces gens ». A tout moment et partout, Blocher rappelle qu'ils doivent « rentrer à la maison », sans jamais se demander ce qu'est, pour eux, « la maison ». Pour lui comme pour la majorité du Parlement, un requérant qui n'a pas de motif d'asile est un abuseur. « Les vrais réfugiés viennent avec les bons papiers, ils ne doivent pas avoir peur » proclame-t-il. Son attitude, de même que celle de la majorité, laisse entendre que les réfugiés qu'on souhaiterait accueillir sont ceux qui nous ressemblent, ceux qui ont préparé leur voyage, qui ont appris notre langue (une nouvelle initiative fédérale dans ce sens est semble-t-il en préparation); ceux qui témoignent de leur reconnaissance. Il faut cependant reconnaître qu'à l'étape précédente, Ruth Metzler ne faisait pas

beaucoup mieux. En se réjouissant ouvertement de l'allégement des budgets cantonaux et fédéraux grâce à la disparition des NEM, elle faisait preuve d'un cynisme assez effrayant.

RÉPRIMER POUR MIEUX ACCUEILLIR

Des propos rassurants, des promesses, nous en avons entendus beaucoup. L'UDC, de même que le PLR et le PDC ont prétendu avec aplomb se battre pour sauvegarder la tradition humanitaire de la Suisse et la générosité de notre accueil, grâce à la lutte contre les abus. Et si la loi a multiplié les motifs de refus d'entrer en matière, elle a prévu des exceptions qui ont fait dire à ses auteurs qu'elle s'avérerait finalement plus généreuse que les précédentes ! Les promesses les plus fausses nous ont sans doute été assénées à propos de la situation des déboutés à l'aide d'urgence. Le monitoring montre que la situation ne pose aucun problème, lance le conseiller fédéral : personne n'est laissé sans moyens à la rue ; la délinquance est insignifiante ; et la plupart des personnes concernées sont rentrées chez elles. Pourtant les mêmes rapports de monitoring indiquent qu'on a perdu le contrôle de 80% d'entre eux, qui ont simplement « disparu ».

Où est la vérité ? Qui est « angélique » et qui « réaliste » ? A chaque fois que la gauche, les verts et les rares centriste humanistes essaient d'évoquer la situation réelle des exilés qui cherchent protection, à travers les dangers, les embûches et les drames d'un improbable parcours, on nous oppose ces profiteurs, ces réfractaires qui ne disent même pas bonjour. On nous reproche aussi, dans le confort de la salle du Conseil, de donner des leçons d'humanisme en laissant le travail ingrat aux responsables cantonaux qui ne savent plus où donner de la tête pour faire respecter l'ordre et la loi. Or, lorsqu'on sort de ce théâtre d'ombres qu'est parfois le Parlement, on voit bien que l'« angélisme » est du côté de ceux qui pensent que c'est tellement simple de quitter son pays pour s'enrichir à l'étranger, puis de retourner « à la maison ». Eux qui souvent tonitruent dans les débats sur l'asile que notre meilleure aide est à apporter à la source, dans le pays d'origine des requérants, mais qui proposent en même temps de supprimer toute aide aux pays qui rechignent à rapatrier leurs ressortissants, ou qui, quelques jours après, renâclent à augmenter les crédits de coopération ou à ratifier des accords internationaux en matière de droits fondamentaux.

LA SOCIÉTÉ CIVILE, MOTEUR DU CHANGEMENT

Aujourd'hui, on sait que la plupart des promesses n'étaient que du vent. Les refus se multiplient, l'arbitraire perdure, les non-entrées en matière sur les « cas Dublin » deviennent la règle, les déboutés vivent durablement dans l'extrême précarité, les lieux de détention risquent à tout moment d'exploser. Et déjà la

prochaine révision est engagée. Pour détendre la situation? Pour redonner à notre politique d'asile sa dimension humaniste? Au contraire! Toujours selon la même logique calamiteuse, de nouvelles restrictions sans queue ni tête sont programmées. Au vu de la situation politique actuelle, il n'y a pas besoin d'être grand clerc pour prédire que le paquet ficelé par Evelyne Widmer-Schlumpf passera comme le précédent, malgré certaines cautèles que tentera sans doute d'introduire la nouvelle ministre, Simonetta Sommaruga, et en dépit d'un combat inlassable de la gauche, face au rouleau compresseur pétri de bonne conscience (pour autant qu'un rouleau compresseur ait une conscience) de la droite. L'espoir de changement n'est malheureusement pas au Parlement, malgré quelques sursauts de courage et de bon sens, qui lui ont permis récemment d'exiger pour les jeunes Sans papiers la possibilité de faire un apprentissage.

UNE ENVIE QUI S'ENTEND JUSQU'À BERNE

Quand les parlementaires sont à l'écoute et qu'ils font le relais entre la société civile et les autorités cantonales ou fédérales, les choses peuvent bouger. Leur travail consiste aussi à faire pression en dénonçant les inégalités de traitement entre les cantons dans leur application de la loi, par exemple l'usage très variable qu'ils font des possibilités offertes par l'article 14 LAsi; voire en appelant à la désobéissance civile lorsque l'autorité viole les droits des migrants, par exemple le droit au mariage pour ceux qui n'ont pas de titre de séjour. L'espoir de changement, il est sans conteste dans la capacité de résistance des organisations d'entraide, dans l'engagement sans faille du mouvement de soutien aux migrants, dans la force des témoignages exprimés à travers des films ou des livres, dans la générosité de ceux qui accueillent, accompagnent et protègent. Chaque expulsion est dramatique. Mais tous les permis de séjour accordés grâce à la mobilisation des collectifs, de l'opinion publique et des particuliers (qui pourrait oublier les fameux 523 requérants vaudois?) renforcent l'envie de se battre. Une envie qui s'entend jusqu'à Berne.

ANNE-CATHERINE MENÉTREY-SAVARY ET LUC RECORDON

26.12.2010