



*D'après Graffiti-art at "Centro Sociale Conchetta" in Milan, Italy. Picture by Giovanni Dall'Orto*

# **L'ÉRADICATION DES REQUÉRANTS D'ASILE DÉBOUTÉS EN SUISSE**

**FRANÇOISE KOPF,**

**COORDINATRICE DE IGA SOS RACISME**

Depuis le premier avril 2004, les autorités suisses ont pris des mesures administratives et sociales à l'encontre de requérants d'asile séjournant en Suisse peu compatibles avec la notion de dignité humaine. Le système de l'aide d'urgence, qui s'inscrit dans la politique d'asile dissuasive poursuivie par le Conseil fédéral, soutend un objectif surprenant: faire disparaître - en les radiant des statistiques et en les poussant dans la clandestinité - ceux dont la présence dérange le plus: les requérants déboutés que l'administration n'a pu expulser dans le cadre d'une procédure de renvoi correcte. Leur «disparition» n'est pas un effet indésirable. Mais la solution que la Suisse a trouvée pour résoudre le problème des renvois impossibles.

#### 1981-2010: LA POLITIQUE DISSUASIVE EN PARADIGME

Pour comprendre ce qui se passe aujourd'hui, il est utile de retracer les grandes étapes d'une stratégie dissuasive. Celle-ci est fondée sur le soupçon que les requérants d'asile avancent un besoin de protection, alors qu'ils chercheraient en réalité à profiter des avantages économiques de la Suisse. Peu après l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile, en 1981, et à chaque révision législative, le paradigme de la politique d'asile helvétique est resté le même. Tant la procédure que le dispositif d'accueil doivent «dissuader» pour «lutter contre les abus».

#### DE LA MARGINALISATION DE TOUS LES REQUÉRANTS D'ASILE

Conjointement à des barrières juridiques destinées à rendre l'obtention de l'asile durable difficile (notions de demande manifestement infondée, de pays d'origine sûr, etc.), la Suisse, pionnière en Europe sur ce point, s'est dès le milieu des années 80 occupée à restreindre les droits des requérants. C'est dans le registre des droits fondamentaux élémentaires - les besoins physiologiques, le besoin de sécurité sociale - que va s'exercer la «dissuasion». L'idée, avancée en 1984 déjà par le Directeur de la police fédérale Peter Hess «d'utiliser l'aide sociale comme instrument de la politique d'asile» et de trouver «de nouveaux concepts pour réduire l'attractivité de la Suisse pour les personnes n'ayant pas de motifs d'asile»<sup>1</sup>, va faire son chemin.

Les «concepts dissuasifs» se sont multipliés. amenant à chaque révision des restrictions compromettant plus lourdement le bien-être des requérants d'asile:

---

1 Neue Zürcher Zeitung, Fürsorge als Instrument der Asylpolitik, neue Probleme vom Bund, Kantonen und Hilfswerke, 25 Mai 1984, p. 34.

interdiction de travail, saisie des biens patrimoniaux, réduction successive des montants d'aide sociale, 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), mesures de contrainte<sup>2</sup>, abolition du libre choix du médecin etc...).

La création de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en 1990<sup>3</sup>, devenu rapidement l'entité la plus importante du Département fédéral de justice et police, a marqué une étape décisive dans la marginalisation sociale des requérants d'asile. Une des missions du nouvel office, telle que définie dans le « Rapport pour une stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugié » publié en 1989, a été d'élaborer des mesures concrètes visant à « ôter à la Suisse de son attrait en réduisant les prestations d'assistance ou en les limitant dans le temps »<sup>4</sup>.

### **NORMES D'ASSISTANCE EN DESSOUS DES BARÈMES USUELS**

Il devait également mettre sur pied un système d'aide sociale spécifique pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile (que leur demande soit en cours d'examen ou qu'ils soient déboutés), caractérisé par des normes d'assistance situées en dessous des barèmes valables pour tout autre résident. Le Conseil fédéral et le Parlement avalisèrent la mesure, en dépit de son caractère anticonstitutionnel, car violant le principe d'égalité de traitement.

Dans la foulée, la suppression des allocations familiales pour les enfants de requérants restés dans le pays d'origine, fut également adoptée, alors que « selon la jurisprudence du Tribunal fédéral elles doivent aussi être versées pour ceux qui restent au pays », lisait-on à la page 60 de ce rapport.

### **L'AIDE SOCIALE, UN LEVIER AU SERVICE DES RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES**

Un deuxième rapport, intitulé « Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés »<sup>5</sup>, érigeait en système le principe qui est devenu la clé de voûte du dispositif d'accueil helvétique: l'assistance des requérants ne serait plus déterminée en fonction des besoins des personnes concernées, mais en fonction d'objectifs politiques. Etaient entre autres proposées des

---

2 En 1995, la Suisse a institutionnalisé l'emprisonnement administratif de requérants qui n'avaient commis d'autre crime que celui de rester en Suisse après avoir perdu (ou n'avoir pas obtenu) le droit d'y séjourner.

3 L'ODR a fusionné en 2005 avec l'Office fédéral des étrangers et est devenu l'Office fédéral des migrations, l'ODM.

4 Rapport pour une stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, groupe de réflexion interdépartemental, DFJP, DFAE, DFEP Berne, janvier 1989, p. 60

5 Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés Office fédéral des réfugiés ODR, Berne, novembre 1990.

mesures coercitives permettant de réduire ou de supprimer l'aide sociale<sup>6</sup> aux « sociaux », érigés en catégorie sociale, au même titre que « les enfants en âge de scolarité », « les mineurs non accompagnés », « les jeunes à former » et « les personnes nécessitant des soins thérapeutiques »<sup>7</sup>.

Il annonçait la création de normes d'aide sociale nationales et d'un nouveau système de financement Confédération/cantons, qui permettrait des économies au niveau du contrôle. Désormais la Confédération verserait aux cantons des sommes forfaitaires, dont le montant serait fixé dans une directive fédérale. Les cantons seraient ainsi dispensés de fournir aux autorités fédérales un décompte des frais effectifs, liés à l'accueil et à l'assistance des requérants qui leur étaient attribués par la Confédération. Ceci a permis à la plupart des cantons - qui ne redistribuaient pas l'intégralité des montants à leurs destinataires - de faire des bénéfices se chiffrant par millions.<sup>8</sup>

### L'ÉRADICATION DES REQUÉRANTS D'ASILE DÉBOUTÉS

Etape suivante: l'invention de l'aide d'urgence. La mesure, qui a d'abord visé les requérants d'asile frappés d'une décision de non entrée en matière - nommés depuis « les NEM » - en 2004, a été introduite dans le cadre du programme fédéral d'allègement budgétaire de 2003 (PAB 03)! « Compte tenu de la situation actuelle en matière de politique budgétaire, le Conseil fédéral entend prendre des mesures supplémentaires dans le domaine de l'asile et des réfugiés en vue de réduire le nombre de requérants séjournant en Suisse »<sup>9</sup>, dit le Conseil fédéral.

On ne voit pas très bien en quoi le nombre de requérants serait influencé par une mesure budgétaire.

Pour comprendre ce lien de causalité, il faut revenir à la publication par l'ODR du rapport dit Fuhrer/Gerber en mars 2000<sup>10</sup>. Présenté dans le cadre

6 Celles-ci ont été inscrites dans la Loi sur l'asile en 1991

7 Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés ODR, Berne, novembre 1990, p. 13.

8 Ibidem, p. 10. Les cantons étant responsables de l'assistance dans le système fédéraliste suisse, tous créèrent leurs propres normes: une enquête bien documentée sur la pratique des 17 cantons alémaniques, publiée dans le mensuel « Facts » du 27 mai 2000, révélait – chiffres à l'appui – que les normes d'aide sociale des cantons alémaniques étaient largement en dessous du montant alloué par la Confédération. A titre indicatif, et selon 3 procès verbaux de la Commission des finances du canton de Soleure en notre possession, ce petit canton réalisa entre 1995 et 2000 un bénéfice de 18, 5 millions sur les subventions obtenues pour l'assistance d'environ 3000 requérants d'asile. Le montant fut reversé (hormis une réserve de 6 millions) dans les caisses communales et cantonales.

9 FF (feuille fédérale) N° 32, p 5166 et suivantes: Message de la Confédération introduisant le PAB 03.

10 Rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile » Berne, 9 3 2000.

de la révision de la loi sur l'asile qui a abouti en 2007, il a joué un rôle important dans la mise en détresse sociale et le basculement dans l'illégalité des requérants déboutés.

### **LE RAPPORT FUHRER/GERBER**

Commandé par Arnold Koller en 1998, repris par Ruth Metzler (tous deux Conseillers fédéraux et Ministres de la justice), le rapport intitulé « Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile » a façonné les contours des mesures réalisées quatre ans plus tard par Christophe Blocher, alors Conseiller fédéral et Ministre de la justice.

Afin de « réduire réellement les coûts liés à l'accueil des personnes de l'asile ou, en d'autres termes, de diminuer les engagements financiers assumés dans ce domaine par l'ensemble du secteur public », le rapport proposait des mesures « d'incitations individuelles et institutionnelles », incitations signifiant ici sanctions ou récompenses financières. Sur le plan institutionnel, le report de charges sur les cantons permettrait de faire porter à l'administration directement responsable les résultats des conséquences financières de ses actes ».

Quant aux sanctions individuelles, le rapport ne manque pas de propositions : « une réduction au minimum des conditions de logement, d'alimentation et des soins de santé dispensés ; une obligation de renouveler régulièrement les demandes de prestations sociales auprès d'institutions définies par les autorités ». Des mesures à appliquer à « toutes les personnes du domaine de l'asile pour lesquelles l'exécution du renvoi est impossible (...) après la fixation du délai de départ définitif, à l'exclusion des requérants qui ont déclaré d'une manière claire leur identité ».

### **LA DISPARITION SOCIALE DES REQUÉRANT-E-S D'ASILE**

Le rapport théorise finalement les mesures incitant à la « disparition » des requérants d'asile. « (...) La fin de l'assistance personnalisée (de l'aide sociale, ndlr) 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 amenées à choisir, plus rapidement que maintenant, entre un retour digne dans leur pays (...) ou la précarité sociale en Suisse ou à l'étranger. » Expulsées des centres collectifs, « elles n'auraient plus d'adresse fixe ».

« L'effet probable direct de l'imposition de l'anonymat serait une accélération des départs non contrôlés et des disparitions. Ces dernières sont actuellement déjà très nombreuses (environ 12'000 en 1999) et verraient probablement leur nombre s'accroître de quelques centaines de cas par an » (p.11).

## **DISSUASION, ENCORE ET TOUJOURS...**

Si un réseau de « centres d'urgence » est mis en place, les conditions de vie seront dissuasives. « A en juger par l'expérience faite ces dernières années (...), seule une minorité des individus concernés est susceptible de recourir systématiquement et pour une longue durée aux services et aux biens accessibles dans les centres d'urgence. La grande majorité d'entre eux disparaîtrait et chercherait de nouvelles opportunités dans la clandestinité ou au-delà des frontières. (...).

La lecture du rapport est fastidieuse. Toute réflexion sur l'asile, sur les parcours et les destins personnels des requérants en est absente. Le document n'en est pas moins instructif: il montre que, plus qu'un retour dans leur pays, le traitement infligé aux requérants déboutés vise à les pousser à « disparaître » dans la clandestinité, ici ou ailleurs. Cette « disparition » permettrait les économies escomptées (les personnes concernées ne touchant plus aucune aide financière) et résoudrait également la question des renvois impossibles, et ce, également à moindre coût.

## **REPORT DE CHARGES LOURD DE CONSÉQUENCES**

Si les cantons ne parviennent pas à renvoyer les personnes concernées, ce sont eux qui assumeront les frais d'entretien. Ce report de charges financières de la Confédération sur les cantons a poussé ces derniers à durcir les régimes d'aide d'urgence, pour se débarrasser des personnes concernées.

Les paroles d'une fonctionnaire de la police des étrangers du canton de Soleure, rapportées par un requérant d'asile débouté, sont éloquentes: « Comment, vous êtes encore là, après tout ce qu'on vous fait ? ».

Aucun canton n'a refusé l'instauration du système d'aide d'urgence pour des raisons éthiques.

## **LA DISPARITION, UN EFFET RECHERCHÉ, ASSUMÉ ET DÉNONCÉ**

Pourtant, il est évident que l'aide d'urgence, telle qu'elle a été conçue pour les requérants déboutés, non seulement ne garantit pas « des conditions dignes », mais constitue une grave atteinte à l'intégrité physique et psychique des personnes concernées.

Le Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU, Alvaro-Gil-Robles, s'en est ému d'une manière on ne peut plus explicite en 2005, au terme de sa visite en Suisse.

« Je considère que ce mécanisme conduit à plonger un certain nombre de ressortissants étrangers qui se trouvent en territoire suisse dans une situation de misère et d'avilissement à leurs propres yeux et à ceux d'autrui

qui peut poser un problème de compatibilité avec l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants inscrite à l'article 3 de la CEDH». <sup>11</sup>

Les conditions indignes de « l'aide d'urgence » ont poussé les trois quart des requérants concernés à plonger dans la clandestinité. Certains d'entre eux n'ont jamais demandé d'aide, par peur d'être mis en détention, d'autres ont quitté les « centres d'accueil minimaux » au bout de quelques mois ou de quelques semaines, parce qu'ils ne supportaient plus les conditions des régimes auxquels ils étaient soumis.

La disparition des requérants d'asile n'est donc pas un effet indésirable, mais un effet recherché et attendu.

Alvaro Gil-Robles avait bien identifié ce mécanisme : « Ainsi, les demandeurs d'asile frappés de NEM - y compris des personnes vulnérables (femmes enceintes, familles avec enfants en bas âge, personnes âgées, personnes nécessitant des soins pour lesquelles la loi ne fait pas d'exception) - peuvent se retrouver aux marges extrêmes de la société suisse, dans des conditions difficilement compatibles avec la dignité humaine. Des documents indiquent que les autorités sont conscientes des conséquences des mesures prises et que la marginalisation extrême est connue <sup>12</sup>. Son but serait d'exercer une pression sur les individus concernés afin que ceux-ci acceptent de quitter le pays volontairement » <sup>13</sup> (...).

« En tout état de cause, j'ai du mal à juger comme positif, à l'instar des autorités suisses, le fait que « 94% [des personnes frappées de NEM] ont quitté le domaine de l'asile de façon non contrôlée », ajoutant explicitement que « cette forte proportion de départs non contrôlés est voulue par le système ». Je suis plutôt d'avis que la perte de tout contrôle sur une partie de la population, que l'on fait sciemment plonger dans la clandestinité, risque d'entraîner, au contraire, des conséquences négatives du point de vue de l'ordre public, de la santé publique et des droits des individus ». <sup>14</sup>(...)

## **QUELLES RÉPONSES POSSIBLES À CETTE DÉRIVE ?**

Ce qui est en train de se passer sous nos yeux appelle à un acte de résistance civique persévérant pour s'opposer à la dérive de nos autorités. La remise en cause juridique, politique, intellectuelle et philosophique d'un appareil

---

**11** Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme sur sa visite en Suisse, 2 juin 2005, p 21.

**12** Note en bas de page du rapport Gil-Robles: « la lecture du Rapport final du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, intitulé Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile (...), est à cet égard instructif. p 20.

**13** Rapport Gil-Robles, p 20.

**14** Ibidem, p.22-23.

législatif et d'un système administratif, qui lient les droits de personnes résidant en Suisse à leur statut administratif de séjour, de nature à pervertir le sens même de l'asile-refuge, est aujourd'hui devenu une nécessité vitale: défendre les droits des requérants d'asile déboutés n'est plus possible sans remettre en question la légitimité de lois qui légalisent précisément leur non-droit.

L'instrumentalisation et la perversion du système de protection sociale et du droit pénal à des fins d'exclusion, aux antipodes du devoir d'hospitalité, est incompatible avec la notion d'un Etat de droit, dont la Constitution garantit le respect des droits fondamentaux de toute personne y résidant, indépendamment de son statut de séjour.

**FRANÇOISE KOPF**

Extrait d'un article qui paraîtra dans les  
Actes du colloque international de l'Université de Lausanne,  
*La pensée et l'action dans le pouvoir.*  
Colère: dynamiques soumission-insoumission et création politique,  
avril 2010, Paris.  
Pour information: sbarrial.ctp2010@gmail.com