

Non à la révision des lois sur l'asile et sur les étrangers!

Un autre regard



Justice et Paix

Caritas Suisse

Migratio

Impressum

Editrice:

Commission Justice et Paix

Case postale 6872

Effingerstrasse 11

CH-3001 Berne

T 031 381 59 55

www.juspax.ch

en collaboration avec Caritas Suisse et Migratio

Rédaction: Anne Durrer, Justice et Paix

Photos: Chantal Brun, Berne

Mise en pages: Geiger AG Berne

Cette publication est disponible gratuitement en allemand et en italien.

Pour commander d'autres exemplaires :

commande@juspax.ch

© juin 2006

Editorial

Chère lectrice, cher lecteur,

Le peuple suisse est appelé à se prononcer le 24 septembre 2006 sur deux lois formellement distinctes mais qui traitent toutes deux d'un même sujet, la présence des étrangers en Suisse. Ces deux lois, la Loi sur l'asile (LAsi) et la Loi sur les étrangers (LEtr) ont été adoptées par le Parlement le 16 décembre 2005. De nombreuses organisations lancèrent alors un référendum contre chacune des lois. Les deux référendums ayant abouti, c'est donc à vous, citoyennes et citoyens suisses, de trancher.

Nos Eglises ont «une parole à exprimer sur le sens de la vie, le lien social et la place de l'humanité dans la Création»¹. Limiter les droits des personnes parmi les plus faibles de notre société constitue un dangereux précédent. Nous reconnaissons l'intérêt légitime d'un Etat à régler le séjour des étrangers sur son territoire et à préserver ses principes fondateurs. Toutefois, ces deux lois sont inacceptables car elles ne respectent plus le principe intangible de la dignité humaine.

- La Loi sur l'asile méconnaît les principes de l'Etat de droit ; les personnes persécutées ne reçoivent plus de protection; en n'accordant aux requérants déboutés qu'une aide d'urgence minimale, la Loi contribue à augmenter le nombre de «sans-papiers».

- La Loi sur l'asile brade le droit à l'asile et la tradition humanitaire de la Suisse.
- Ces lois n'apportent pas de réponse aux défis auxquels la Suisse est confrontée, le défi des flux migratoires, que les migrants à nos frontières fuient la misère ou les persécutions. Pauvreté et violations des droits humains vont par ailleurs souvent de pair.
- Ces lois stigmatisent les étrangers non européens et favorisent la radicalisation des opinions.

Nous voulons un cadre juridique qui respecte la dignité humaine et les droits de l'homme; qui tienne compte de la réalité du «monde globalisé» de ce début de 21^e siècle; qui respecte également les obligations internationales de la Suisse; qui donne le cadre au sein duquel confiance et respect mutuels s'épanouiront, dans un Etat de droit.

Nous espérons que cette publication vous aidera à former votre opinion. Bonne lecture!

Sr Nadja Bühlmann,
présidente de Justice et Paix
Jürg Krummenacher,
directeur de Caritas Suisse
Fulvio Caccia,
président de Migratio

¹ Consultation œcuménique sur l'avenir social et économique de la Suisse, Fédération des Eglises protestantes de Suisse et Conférence des évêques suisses, Berne 2001, 23, p. 5

Aucun homme n'est une île, un tout, complet en soi; tout homme est un fragment du continent, une partie de l'ensemble; si la mer emporte une motte de terre, l'Europe en est amoindrie, comme si les flots avaient emporté un promontoire, le manoir de tes amis ou le tien; la mort de tout homme me diminue, parce que j'appartiens au genre humain...

John Donne²

² Poète et prédicateur anglais (1572–1631), Meditation XVII, dans Devotions Upon Emergent Occasions, cité par Ernest Hemingway, Pour qui sonne le glas (For Whom The Bell Tolls, 1940)

Table des matières

Editorial	3
Les enjeux des votations	6
Loi sur l'asile	10
Réfugiée, réfugié	11
Vrai ou faux, la chasse aux abus	11
L'asile, un droit humain	12
Accès à la procédure d'asile	12
A la rue sans aide sociale	14
Inégaux devant la loi	15
Mesures de contrainte	15
L'essentiel en bref	17
Loi sur les étrangers	17
Durcissements indéniables... ..	18
Mesures de contrainte problématiques	18
Lacunes... ..	19
Et modestes améliorations	20
• Encouragement de l'intégration	20
• Dérogations aux conditions d'admission en Suisse	20
L'essentiel en bref	21
Nos arguments, en bref	22

Les enjeux des votations

Bien que nous soyons appelés à voter sur deux objets distincts, ils sont thématiquement proches et traitent le droit de l'étranger, de l'étrangère, à séjourner en Suisse (Loi sur les étrangers), en accordant une attention spéciale aux personnes menacées de persécutions dans leur pays (Loi sur l'asile).

Nos communautés s'engagent traditionnellement pour accueillir dignement parmi nous les étrangères et les étrangers. Que soit par des institutions telle Caritas qui assume un important mandat d'accueil des réfugiés ou dans nos paroisses, que ce soit comme aumônier ou comme bénévole. L'action individuelle, face à sa seule conscience, ne suffit toutefois plus lorsque la valeur fondamentale de justice de notre société est mise en péril.

Mais, par l'amour, mettez-vous au service les uns des autres. Car la loi tout entière trouve son accomplissement en cette unique parole: Tu aimeras ton prochain comme toi-même. Mais, si vous vous mordez et vous dévorez les uns les autres, prenez garde: vous allez vous détruire les uns les autres.

Épître de Paul aux Galates 5,14-15
(traduction de la TOB)

Les uns contre les autres

Ces deux lois ont émergé dans un climat de repli sur soi. Comme l'ont montré à

plusieurs reprises au cours des dernières années les résultats cantonaux des votations en relation avec les étrangers, la crainte des étrangers n'est pas directement liée à leur présence effective, ni d'ailleurs aux statistiques de la criminalité. Le malaise a probablement des racines beaucoup plus profondes, dans les bouleversements sociaux et culturels que connaissent toutes les sociétés occidentales depuis une trentaine d'années.

Les interrogations concernant la place à accorder aux étrangers en Suisse et en Europe mettent face à face les plus fragilisés de notre société et les étrangers en recherche d'intégration; tous se sentent, pour toutes sortes de raisons, démunis: perte d'identité et de repères; impression que tout va de plus en plus vite et que son destin nous échappe; crainte de se retrouver, aujourd'hui ou demain, superflus et menacés dans son existence: crainte du chômage, donc de ne pas pouvoir assurer la vie de sa famille; concurrence accrue pour obtenir des places de formation; réduction ou suppression de l'aide sociale et de la solidarité. À cela s'ajoutent les peurs liées à la globalisation, aux délocalisations des places de travail, au vieillissement de la population et aux conflits interreligieux.

Notre conviction

Stigmatiser les étrangers ne contribue en aucune façon à soulager les craintes légitimes des défavorisés

de notre société et n'offre aucune solution concrète aux problèmes sociaux. La méfiance généralisée nuit à tout le monde. Ni dialogue, ni échanges, ni respect mutuel n'y trouvent un climat favorable.

Au cœur du débat

Les valeurs humanitaires fondamentales de notre société sont au cœur du débat en ce 24 septembre: la dignité humaine et les droits humains qui en découlent.

Et comme vous voulez que les hommes agissent envers vous, agissez de même envers eux. Luc 6,31

La forteresse Europe

Comme le rappelait le message œcuménique des Eglises L'avenir ensemble³, les migrations font partie de la mémoire collective de l'humanité. Certains migrants sont prêts à mettre leur vie en danger pour échapper à la misère et au manque absolu de perspective d'avenir dans leur pays. Si les migrants économiques ne peuvent entrer légalement en Europe, il est évident que certains chercheront à le faire par le biais de l'asile et que d'autres augmenteront le nombre déjà important des «sans-papiers». Dans un monde globalisé, nous plaçons pour la libre circulation des marchandises et des capitaux. Mais toutes les réformes actuelles des lois régle-

mentant la présence d'étrangers dans les pays occidentaux s'inscrivent, elles, dans la perspective inverse: il faudrait choisir les étrangers utiles et rentables et lutter contre une immigration subie et abusive. S'il est légitime que les Etats réglementent la migration, ils doivent légiférer dans le respect de la dignité humaine et savoir raison garder.

Notre conviction

Engagés en Eglise, nous ne pouvons pas accepter la vision d'une société citadelle, centrée exclusivement sur elle-même, où les personnes, qu'elles soient suisses ou non, sont évaluées en fonction de leur capacité à être rentables. L'Evangile de Jésus-Christ nous rappelle constamment que nous sommes membres d'une seule famille humaine. La solidarité et la compassion ne sont pas divisibles. Elles s'appliquent à tous les déshérités, quels qu'ils soient.

La dignité humaine n'est pas négociable !

Selon la vision humaniste et en accord avec la plupart des religions et des concepts philosophiques, la dignité humaine est unique en son genre. Elle signifie: «Tous les êtres humains naissent», du fait même de leur condition humaine, «libres et égaux en dignité et en droits»⁴. Pour

³ Consultation œcuménique sur l'avenir social et économique de la Suisse, Fédération des Eglises protestantes de Suisse et Conférence des évêques suisses, Berne 2001, chapitre 4 «Au-delà des différences, construire la confiance», p. 37 et suiv.

⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'ONU en 1948

les Chrétiens, la dignité se fonde sur le fait que tout être humain, sans exception, a été créé à l'image de Dieu. Le droit de vivre dignement qui en découle doit être respecté :

- pour chaque personne, par respect des droits individuels
- pour l'humanité tout entière: toute violation de la dignité humaine remet en cause la nature humaine de l'ensemble de l'humanité.

Vivre dans la pauvreté, privé de l'indispensable, être persécuté ou emprisonné arbitrairement, vivre dans des conditions qui ne permettent pas au potentiel humain de chacune et de chacun de s'épanouir blesse la dignité fondamentale de la personne.

Les Eglises et les œuvres d'entraide s'engagent d'ailleurs depuis longtemps dans le domaine de l'aide au développement et soulignent le rôle que l'Etat a aussi à jouer.

Une atteinte aux droits de l'homme peut, dans certaines circonstances, être considérée comme tolérable, mais uniquement pour des raisons de la plus haute importance et après une pesée très soigneuse des intérêts en cause. Ainsi, par exemple, le comportement non coopératif d'un étranger ne suffit pas, car il est lié à des intérêts de l'Etat. Or les droits de la personne prédominent!

Notre conviction

Les intérêts de l'Etat ne se situent pas au même niveau que la dignité humaine et les droits fondamentaux de la personne qui en découlent. Pour préserver la dignité humaine en tout temps et en tout lieu, les droits de l'homme ont priorité sur les intérêts de l'Etat!

Terre d'émigration...

Jusqu'au 20^e siècle – l'époque n'est pas si lointaine – la Suisse fut une terre d'émigration: des familles entières la quittèrent pour s'installer au Brésil, en Argentine ou ailleurs. En témoignent les localités et noms latino-américains à la consonance familière: Novo Friburgo, Schwager ou Kirchner, le président actuel de l'Argentine dont la famille a des racines en Suisse... Nos ancêtres furent le plus souvent des migrants sans qualification professionnelle qui seraient qualifiés aujourd'hui de «réfugiés économiques».

...puis d'immigration

Dès le milieu du 20^e siècle, la situation s'est inversée: la Suisse a connu une période de prospérité économique sans précédent, à laquelle a beaucoup contribué la main d'œuvre étrangère. Dans les années soixante sont apparus les premiers mouvements dénonçant ce qu'ils considéraient comme une surpopulation étrangère.

⁵ D'une part notre espérance de vie augmente, d'autre part la natalité est basse: la population suisse et européenne vieillit et la proportion entre rentiers et actifs augmente, au profit des rentiers

Un autre regard

La population d'Europe occidentale vieillit⁵; les experts prévoient une diminution de la population suisse dès 2030 et une diminution de la population active dans moins de dix ans déjà⁶: la Loi sur les étrangers aujourd'hui soumise au peuple suisse apportera-t-elle, dans les années à venir, une réponse appropriée aux défis qui nous attendent? On peut en douter.

Aujourd'hui déjà, les migrations constituent une bonne part de la croissance démographique des pays développés, un «phénomène qui est dépeint comme une menace et fait le jeu de batailles politiques à court terme...»⁷.

Car «c'est dans un cadre global qu'il convient de réfléchir aux possibilités que nous avons de faciliter la vie commune». «Si la préservation d'un bon niveau de vie et d'une intégration so-

ciale et culturelle de qualité justifie la prudence, elle ne doit pas nous faire oublier notre responsabilité envers ceux et celles qui réclament leur légitime part de bien-être. C'est pourquoi la politique migratoire doit s'accompagner d'une politique de développement afin d'aider les populations les plus pauvres à développer chez elles les moyens de vivre dans la dignité»⁸.

Notre conviction

La Suisse ne peut certes pas accueillir et intégrer dignement toutes les personnes se présentant à ses frontières. Mais nous pouvons porter un autre regard sur l'immigration, un regard qui englobe la réalité du monde dans lequel nous vivons et la réalité de la Suisse d'aujourd'hui.

Après ces réflexions, nous allons aborder, au fil des pages suivantes, quelques aspects des deux lois.

⁶ dès 2015 selon le scénario démographique 2000-2060 de la Confédération

⁷ Citation de Mgr Celestino Migliore, observateur permanent du Saint-Siège auprès des Nations Unies lors de la session de la Commission sur la population et le développement consacrée à l'immigration d'avril 2006 à New York

⁸ Consultation œcuménique sur l'avenir social et économique de la Suisse, Fédération des Eglises protestantes de Suisse et Conférence des évêques suisses, Berne 2001, 86, p. 41

Loi sur l'asile

Aujourd'hui pas plus qu'hier, la Suisse n'est confrontée à une situation d'urgence en matière d'asile. Depuis 2002, le nombre de demandes d'asile déposées diminue constamment, un phénomène que l'on observe également dans les pays de l'Union européenne, avec toutefois des différences selon les pays. Si en 2002, 26 678 demandes d'asile étaient déposées en Suisse, elles n'étaient plus que 10 061 en 2005⁹.

La diminution des demandes d'asile en Suisse est avant tout liée à la stabilisation politique dans les Balkans, région de provenance de la majorité des réfugiés depuis le conflit de 1991 en Ex-Yougoslavie. Par ailleurs, l'Europe devient une véritable forteresse, l'Union européenne ayant considérablement renforcé les dispositifs de surveillance de ses frontières.

La plupart des réfugiés – le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies estimait leur nombre en 2004 à 19 millions – cherchent protection dans un pays voisin du leur et c'est l'Iran et

le continent africain qui portaient, en 2004, la charge la plus lourde d'accueil de réfugiés. La Tanzanie, un pays de 36,6 millions d'habitants, accueillait 600 000 réfugiés¹⁰ sur son sol. A l'échelle de la Suisse et de ses 7,4 millions d'habitants, cela représenterait plus de 121 000 réfugiés. Or, à fin 2005, il y avait 71 871 personnes relevant du domaine de l'asile¹¹ en Suisse, soit **5 sur 1000 étrangers**. Parmi elles, 23 678 ont un statut de réfugié reconnu et peuvent séjourner durablement en Suisse et 24 453 sont au bénéfice d'une admission provisoire¹².

Depuis plus de vingt ans, les Eglises suisses s'engagent pour une politique d'asile respectueuse de la dignité humaine et de la tradition humanitaire de la Suisse, une tradition qui puise aux racines judéo-chrétiennes de notre civilisation. Dans nos paroisses et nos œuvres d'entraide, de nombreuses personnes, très souvent des femmes, accompagnent les demandeurs d'asile, la plupart bénévolement; elles leur offrent amitié, aide et soutien dans une phase très incertaine de leur existence.

⁹ Chiffres de l'Office fédéral des migrations

¹⁰ Chiffres du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) pour l'année 2004, www.unhcr.fr

¹¹ Personnes dont la demande d'asile est en traitement (permis N), personnes ayant reçu l'autorisation de séjourner provisoirement en Suisse parce qu'elles ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine (permis F) et personnes ayant obtenu l'asile (permis B), chiffres de l'Office fédéral des migrations (ODM) au 31.12.2005, www.bfm.admin.ch

¹² Pour arriver au total de 71 871 personnes relevant du domaine de l'asile, il faut encore ajouter 10 046 personnes «en cours de renvoi» et 13 694 dont le dossier est «en cours de traitement» par l'ODM

Notre conviction

L'efficacité de la politique d'asile ne peut pas être évaluée uniquement en termes de statistiques et de coûts. Derrière les chiffres, il y a des êtres humains et un droit explicitement évoqué par la Déclaration universelle des droits de l'homme¹³, celui de «chercher asile, devant la persécution et de bénéficier de l'asile en d'autres pays». La dimension existentielle de la misère et de la persécution ne peut être appréhendée en chiffres!

L'activité législative – sept révisions de la loi depuis la promulgation de la première Loi sur l'asile en 1979 – et une politique de plus en plus répressive sont clairement disproportionnées par rapport à l'ampleur que représente réellement l'asile en Suisse. Ces nouvelles restrictions font naître dans la population suisse de fausses attentes: aucun Etat, aucune loi ne peuvent empêcher les mouvements migratoires. Il est grand temps que la Suisse, et l'Europe en général, reconnaissent ce phénomène et développent une réponse appropriée.

Réfugiée, réfugié

La Loi sur l'asile reprend la définition adoptée par la Convention de Genève de 1951, un accord international signé par la Suisse et par 143 autres Etats. Ne sont reconnues réfugiées que les per-

sonnes ayant été exposées à de sérieux préjudices, soit à une grave persécution, ou qui craignent à juste titre de l'être à l'avenir à cause de leurs **opinions politiques**, de leur **appartenance à un groupe ethnique, national ou social**, de leur **religion** ou de leur **nationalité**.

Vrai ou faux? La chasse aux abus

Y a-t-il de vrais et de faux motifs d'asile? Qu'ont fait nos aïeux, que ferions-nous, chacune et chacun, si notre pays ne nous offrait aucune perspective d'avenir? Il est légitime qu'une personne qui n'a pas eu le privilège de naître dans un pays riche et stable tente de trouver ailleurs de meilleures conditions d'existence¹⁴.

Car j'ai eu faim et vous m'avez donné à manger; j'ai eu soif et vous m'avez donné à boire; j'étais un étranger et vous m'avez recueilli.

Matthieu 25,35

Fuir la pauvreté – une pauvreté par ailleurs souvent accompagnée de violations des droits humains fondamentaux – ne suscite que méfiance: nous cherchons à tout prix à distinguer les vrais des faux réfugiés, ceux qui abusent de notre hospitalité et profitent du système. On oublie trop souvent que derrière cette étiquette «vrai-faux» se cachent un destin personnel et une décision que personne ne prend de gaîté de cœur: quitter son envi-

¹³ Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies en 1948, art. 14

¹⁴ Sur l'éthique appliquée au problème des migrations, voir Peter A. Schmid Gibt es ein Recht auf Einwanderung? Ethische Probleme der Migrationspolitik, dans Ethik in der Schweiz/Ethique en Suisse, Helmut Holzey et Peter Schaber éd., Pano Verlag, Zurich 1996, p. 75 et suiv.

ronnement, sa famille, une communauté dont on connaît la langue, les coutumes, la culture... pour se jeter dans l'inconnu.

Notre conviction

Le droit n'est pas une finalité en soi: le droit se base sur une valeur beaucoup plus fondamentale, celle de la dignité humaine. Or la nouvelle Loi sur l'asile met cette valeur fondamentale – et les droits qui en découlent – en danger.

L'asile, un droit humain

Une loi sur l'asile doit réglementer un droit garanti par la Convention de Genève: le droit d'être reconnu comme réfugié! La lutte contre les abus, certes légitime, ne peut s'exercer au détriment du droit intangible à la protection: en 2005, 1497 personnes ont vu leur demande d'asile acceptée (13% des demandes traitées) et 4436 (44% des demandes traitées) ont bénéficié d'une admission provisoire, à cause d'une guerre civile par exemple. Malgré des critères stricts et une définition plus restrictive de la notion de persécution que les autres pays européens¹⁵, l'Office fédéral des migrations a reconnu, pour **plus de la moitié des demandes**, que les personnes concernées avaient besoin de protection.

Des demandes d'asile abusives, il y en a effectivement: déposer une demande avec l'intention de se livrer à des acti-

vités criminelles représente clairement un abus de notre hospitalité. Cela reste le fait d'une infime minorité de demandeurs d'asile qui doivent être condamnés. Le droit pénal offre suffisamment de possibilités pour lutter contre la criminalité.

Notre conviction

Ne pas avoir de travail ou de revenu dans son pays d'origine n'est pas un motif valable pour obtenir l'asile en Suisse. Mais déposer une demande d'asile n'est pas un délit en soi, même s'il s'avère que la demande n'est pas fondée selon les dispositions légales. Celles et ceux qui doivent quitter la Suisse doivent pouvoir le faire dans la dignité.

Accès à la procédure d'asile

La LAsi rend l'accès à la procédure d'asile plus difficile, et ce à deux niveaux: par le biais de la disposition concernant les papiers d'identification et par l'exigence que le demandeur d'asile sans papiers valables rende vraisemblable sa qualité de réfugié.

La LAsi prévoit donc qu'il ne sera pas entré en matière sur la demande d'asile si le requérant ou la demandeuse d'asile ne peut présenter, dans les 48 heures, de documents de voyage ou une pièce d'identité valables (art. 32). Ce délai de 48 heures est très court: même un Suis-

¹⁵ Ce n'est que depuis juin 2006 que la Commission de recours en matière d'asile impose à l'ODM de reconnaître la persécution de la part d'acteurs non étatiques (milices privées, bandes armées) comme motif d'asile, conformément aux standards internationaux

se, parfaitement en règle avec ses autorités, aurait de la difficulté à obtenir des papiers dans un tel délai!

Cette disposition n'est pas compatible avec la Convention de Genève: en effet, tous les pays du globe ne connaissent pas le système de passeport ou de carte d'identité pour tous et certains gouvernements utilisent volontairement la privation de papiers, donc la privation d'identité, comme instrument de persécution¹⁶. Lors d'une précédente révision de la Loi, en 1995, le Conseil fédéral s'était prononcé contre cette mesure, arguant que c'était justement les personnes menacées qui, fuyant dans l'urgence leur pays, n'avaient pas de documents d'identité et que «les engagements de droit international qu'a contractés la Suisse seraient violés»¹⁷. Pour quelles raisons le Conseil fédéral a-t-il aujourd'hui changé d'opinion?

L'application de critères formels – la possession de papiers d'identité – ne peut jamais rendre justice à tous les destins qui se cachent derrière les demandes d'asile. L'entrée en matière sur une demande dépendrait donc de la capacité à être renvoyé et non du besoin de protection du ou de la requérante? Cela ne peut pas être l'esprit d'une loi réglementant un droit,

celui d'obtenir l'asile en cas de persécution!

Certes, la Suisse a un intérêt légitime à connaître l'identité des personnes séjournant sur son territoire. Un permis de conduire ou un certificat de naissance, aujourd'hui acceptés pour déposer une demande recevable, ne suffiront dorénavant plus. Or la présence de papiers d'identité est avant tout prépondérante pour le renvoi du requérant: sans papiers, pas de renvoi possible car l'on ne saurait pas vers quel pays expulser la personne.

Le demandeur d'asile dépourvu de papiers d'identité doit démontrer ou rendre vraisemblable sa qualité de réfugié¹⁸, et ce dès le premier interrogatoire, sinon il ou elle risque une «non entrée en matière». Jusqu'à présent, des indices de persécution suffisaient. Le changement paraît subtil à première vue, mais il n'est pas anodin et peut entraîner des conséquences fatales. Ce sont les personnes traumatisées qui auront le plus de difficulté à «déballer» sur demande et sans délai leur vécu, à mettre des mots sur ce qu'elles ont souffert. L'audition, qui oblige la personne persécutée à revivre le traumatisme subi représente une source énorme de stress. Ce dispositif menace avant tout les personnes

¹⁶ Minh Son Nguyen dans *Asyl 2/06*, p. 26 et 27

¹⁷ Message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995 concernant la révision totale de la Loi sur l'asile, p. 30

¹⁸ Avec la loi actuelle, la demande fait l'objet d'un examen s'il existe des indices de persécution qui «ne sont pas manifestement infondés» donc pas a priori invraisemblables; maintenant, les indices doivent être manifestement fondés, et ce dès la première audition

qui ont le plus besoin de protection et viole la Convention de Genève¹⁹.

Les nouvelles dispositions de la LAsi donnent de très lourdes responsabilités aux personnes chargées de les appliquer. Car une erreur d'appréciation peut avoir des conséquences fatales. Aujourd'hui déjà, des erreurs d'appréciation se produisent et des requérants renvoyés ont été emprisonnés ou torturés dès leur retour dans leur pays. Qu'en sera-t-il si la procédure devient plus expéditive? L'accès à une consultation juridique n'est par ailleurs pas garanti, et la personne ayant reçu notification d'une non entrée en matière peut être placée en détention durant les cinq jours ouvrables au cours desquels un recours contre la décision peut être déposé. Aujourd'hui déjà, de nombreuses demandes d'asile ne sont reconnues qu'après recours!

Notre conviction

Que la procédure d'asile soit la plus efficace possible pour ne pas prolonger la détresse de personnes attendant que l'on statue sur leur sort est en principe louable. Toutefois, cette «accélération» ne peut se faire au mépris du droit, en rendant l'accès à la procédure tellement difficile que le droit à l'asile se vide de tout sens.

Les autorités suisses pourront par ailleurs prendre contact avec le pays d'origine d'un demandeur d'asile débouté en première instance, alors même que la décision n'est pas encore définitive (art. 97)²⁰. Destinée à gagner du temps en vue du renvoi, cette mesure expose les proches restés au pays à des repréailles parfois gravissimes, ce qui est clairement inacceptable.

A la rue sans aide sociale?

La LAsi exclut de l'aide sociale les requérants ayant déposé une demande de réexamen²¹ ou déboutés (art. 82 et 83). Cette mesure les fragilise volontairement pour les inciter à «prendre leurs responsabilités» et à quitter la Suisse. Personnes âgées ou malades, mineurs accompagnés ou non de leurs parents, femmes enceintes, aucune exception n'est prévue: ils et elles se retrouveront à la rue et n'auront droit qu'à une aide minimale de survie dont la nature et le montant dépendront par ailleurs de la «générosité» des cantons.

Les villes et les organisations d'entraide craignent une augmentation de la misère, de la petite criminalité et du travail au noir. En effet, ceux qui pourront «disparaître dans la nature» grossiront les

¹⁹ Le professeur Walter Kälin, éminent spécialiste de droit public international est arrivé à cette conclusion. Son opinion est partagée par le Haut Commissariat aux Réfugiés. Cette disposition déroge également aux directives minimales de l'Union européenne

²⁰ Sous le régime actuel, la Loi n'autorise la prise de contact avec le pays d'origine que lorsque le refus d'accorder l'asile est définitif, la Suisse considère donc que le demandeur n'est pas persécuté par son Etat d'origine

²¹ Les demandeurs ayant déposé un recours ont pourtant légalement le droit de séjourner en Suisse durant la procédure

rangs des sans-papiers. Ils et elles deviendront les victimes désignées d'employeurs peu scrupuleux qui n'hésitent pas à exploiter la fragilité de leur statut. Par cette mesure, l'Etat contribue à créer des zones d'illégalité, ce qui ne peut être l'intention d'un Etat de droit.

Notre conviction

La Constitution (art. 7) déclare que la dignité doit être non seulement respectée mais protégée. Vivre dans la dignité, c'est plus que survivre avec un minimum, souvent en nature. Priver les requérants de conditions de vie dignes n'améliorera aucunement la situation des trop nombreux Suisses vivant dans la précarité²². Cette disposition contredit les objectifs de la Convention des droits de l'enfant des Nations Unies. Elle marque une inquiétante perte d'humanité.

Inégaux devant la Loi

La Constitution fédérale reconnaît pour toutes et tous le droit à la protection de la sphère privée, dont relève le logement privé (art. 13). La LAsi permet de pratiquer la fouille des personnes vivant dans des logements privés de requérants (art. 9), et ce sans mandat de perquisition délivré par un juge, comme le droit pénal l'exigerait. Un tel traitement envers une personne de nationalité suisse serait donc parfaitement illégal.

Notre conviction

Quand un niveau de respect des droits fondamentaux est atteint dans un Etat, il vaut sans exception pour toutes celles et tous ceux qui se trouvent sur son territoire. Si l'on admettait des différences, cela signifierait qu'il y aurait deux catégories d'êtres humains: ceux qui jouissent pleinement des droits reconnus et tous les autres, ceux dont la dignité humaine n'est respectée que partiellement. Cela est clairement inacceptable! Et constitue une dangereuse dérive de toute notre société.

Mesures de contrainte

Des mesures de contrainte sont prévues par la Loi actuelle sur le séjour et l'établissement des étrangers. Ces dispositions sont censées améliorer l'exécution des renvois et visent les étrangers qui séjournent en Suisse sans être titulaires d'une autorisation de la police des étrangers (séjours clandestins, retraits de l'autorisation de séjour, expiration du délai de départ). Dans l'esprit de la plupart des citoyens, ces mesures sont liées à l'asile: les mesures de contrainte sont effectivement appliquées dans la très grande majorité des cas envers des requérants d'asile déboutés.

Le Parlement a voté un durcissement massif de ces mesures²³; il a également

²² Caritas estimait en 2005 à un million les personnes vivant dans la pauvreté en Suisse, toutes nationalités confondues, www.caritas.ch

²³ Nouveaux motifs de détention et augmentation de la durée de détention

décidé de les introduire dans la nouvelle Loi sur les étrangers destinée à la remplacer (voir ci-dessous) et – c'est nouveau – dans la révision de la Loi sur l'asile également. En clair, cela signifie que si le peuple refusait la Loi sur l'asile à cause de ces mesures controversées, qui ne respectent pas la dignité fondamentale de tout être humain, elles entreraient quand même en vigueur par le biais de la nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr), à moins de refuser les deux lois soumises au vote le 24 septembre. Cette manière de procéder est contestable, du point de vue de la démocratie.

La nouvelle législation prévoit un durcissement très important des mesures de contrainte: durée d'emprisonnement prolongée, introduction de nouveaux motifs de détention, en particulier la «détention pour insoumission» qui laisse aux autorités une large marge d'appréciation. L'insoumission – lorsque la personne n'est pas disposée à coopérer à son renvoi – est un motif problématique de détention; celle-ci s'apparente à une forme de torture, par laquelle un certain comportement est extorqué de force. La mise en œuvre de cette disposition risque fortement de violer la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, les durées des différentes formes de détention²⁴ sont augmentées, jusqu'à deux ans au total pour des étrangers adultes dont le seul délit est de vouloir rester en Suisse. Un jeune étranger entre 15 et 18 ans pourrait pour sa part être détenu jusqu'à douze mois; or la Convention des droits de l'enfant n'envisage la détention d'enfants que comme mesure ultime, de tout dernier recours et recommande de limiter la durée de la détention au minimum. A titre de comparaison, l'auteur d'une tentative de viol risque 18 mois de prison, avec sursis!

Notre conviction

Si l'ordre juridique est un bien fondamental d'une société démocratique, la proportionnalité des peines l'est aussi et les mesures de contrainte ne le sont pas !

Dans de très rares cas, la durée de détention actuellement autorisée n'aurait pas suffi. Pourquoi alors augmenter l'emprisonnement, une mesure par ailleurs coûteuse pour les contribuables? La détention prolongée ne garantit pas le retour: plus elle se prolonge, moins le retour est probable, comme l'a démontré le Contrôle parlementaire de l'administration. Des mesures d'assistance au retour sont plus efficaces.

²⁴ La détention en phase préparatoire passe de trois à six mois, la détention en vue du refoulement passe de neuf à 18 mois pour les adultes; la détention jusqu'à 18 mois pour les adultes et 9 mois pour les jeunes, pour insoumission, est nouvellement introduite. Au total, un adulte pourra être détenu deux ans (contre une année aujourd'hui), un mineur de 15 à 18 ans une année

L'essentiel en bref

Caritas, Migratio et Justice et Paix s'opposent à la Loi sur l'asile soumise au vote le 24 septembre: la tradition humanitaire de la Suisse doit rester le phare de notre politique d'asile.

Nous ne pouvons accepter que la Suisse viole ses engagements dans le do-

maine des droits humains, des droits valables pour tous les êtres humains sans exception.

Protéger les réfugiés n'est pas simplement un acte de générosité mais une obligation découlant du droit international.

Loi sur les étrangers

La Loi sur les étrangers (ci-dessous LEtr) est destinée à remplacer la Loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers. La nouvelle Loi concerne les ressortissants de pays **hors AELE**²⁵ et **hors** Union européenne, sauf exception²⁶.

De nombreuses communautés catholiques de Suisse sont constituées d'étrangers, de migrants – avec ou sans papiers – et de secondos. Etrangères, étrangers selon leur passeport, mais frères et sœurs dans la foi partagée, ils enrichissent nos célébrations et la vie de nos paroisses de leur joie de vivre, de leur foi profonde, de leur culture et de leurs traditions.

En effet, conformément aux accords bilatéraux conclus entre la Suisse et les Etats membres de l'Union, les ressortissants de l'Union peuvent s'établir libre-

ment en Suisse, quelles que soient leurs qualifications professionnelles ou leur volonté de s'intégrer à la société suisse. Pour les ressortissants des autres pays, qualifiés d'«Etats tiers», les besoins de l'économie priment. La Suisse n'accorde ainsi un permis de séjour ou une autorisation de courte durée qu'aux étrangers qui veulent exercer une activité lucrative en Suisse pour autant qu'ils ou elles «servent les intérêts de l'économie».

Notre conviction

Dans une perspective de solidarité globale, il nous semble éthiquement problématique que la Suisse profite des investissements dans la formation consentis par des pays moins développés en attirant leurs élites et qu'elle rejette leurs autres ressortissants.

²⁵ Association européenne de libre-échange, fondée en 1960, dont sont encore membres la Norvège, le Liechtenstein, l'Islande et la Suisse; les autres membres sont entrés dans l'Union européenne

²⁶ La LEtr concernerait les ressortissants de l'UE au cas où les accords bilatéraux n'aborderaient pas certaines dispositions ou si la LEtr prévoyait des dispositions plus favorables

Durcissements indéniables...

Le Parlement, au cours de ses délibérations, a notamment durci les dispositions légales pour le regroupement familial, beaucoup plus difficile dorénavant pour les enfants de plus de 12 ans et a dramatiquement renforcé les mesures de contrainte, comme nous l'avons vu dans le chapitre consacré à la Loi sur l'asile (page 15).

Contrairement au projet initial du Conseil fédéral, la LEtr autorise certes le regroupement familial mais exclut d'en faire un droit. Seuls les enfants jusqu'à 12 ans obtiennent une autorisation durable de séjour en Suisse; s'ils sont plus âgés, ils n'obtiennent qu'une autorisation limitée dans le temps, sauf raisons familiales majeures. Ce sont les cantons qui décideront comment définir une raison familiale majeure, ce qui laisse supposer que la pratique différera d'un canton à l'autre, une solution insatisfaisante dans un Etat de droit.

Dans son enseignement social, l'Eglise catholique ne cesse de souligner l'importance des liens familiaux et «de la **famille, cellule première et naturelle de la société**. De là, l'obligation de mesures d'ordre économique, social, culturel et moral, de nature à en consolider la stabilité et à lui faciliter l'accomplissement du rôle qui lui incombe»²⁷.

Nous pensons que cette limite fixée à 12 ans fragilise l'existence même de la famille et qu'elle est contraire à l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit le respect de la vie de famille (art. 8 CEDH).

Notre conviction

Le respect de la vie familiale et l'intérêt bien compris des enfants priment sur l'intérêt de l'Etat. Cette conviction est appuyée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Si l'expérience montre effectivement que l'intégration d'enfants plus âgés est plus difficile, on ne peut ni généraliser ni régler la question en interdisant simplement le regroupement familial.

D'autres solutions sont envisageables, comme une aide spécifique à l'intégration de ces jeunes filles et garçons ou le maintien d'une limite d'âge accompagnée d'une série de conditions exceptionnelles valables dans tous les cantons.

Mesures de contrainte problématiques

Nous l'avons vu dans le chapitre consacré à la révision de la Loi sur l'asile (page 15), les mesures de contrainte sont censées améliorer l'exécution des renvois d'étrangers séjournant sans autorisation en Suisse. Le Parlement a introduit de

²⁷ Encyclique Pacem in Terris, de S.S. Jean XXIII, 1963, 16

nouveaux motifs de détention, en particulier pour insoumission et a augmenté les durées des différentes formes de détention. La Loi renforce massivement les mesures de contrainte qui, en plus d'être disproportionnées, coûteuses et inefficaces, sont incompatibles avec la dignité de la personne humaine.

En cherchant, parfois à n'importe quel prix, à fuir les conditions de vie indignes dans leur pays d'origine, de nombreux migrants ont été jusqu'à mettre leur vie en danger. Certains en sont morts, victimes de passeurs indéclicats, de naufrage... La Suisse ne peut certes pas accueillir et intégrer dignement toutes les personnes se présentant à ses frontières. Nous reconnaissons la nécessité d'un ordre juridique, qui permette aussi d'éviter l'émergence de sociétés parallèles, plus crûment des ghettos de banlieue que connaissent certains pays voisins de la Suisse. Il est douteux toutefois que les mesures de contrainte contribuent réellement à décourager ceux qui ont bravé tant de dangers, parfois des années durant, pour faire leur chemin vers l'Europe. L'expérience dans le domaine de l'asile, là où les mesures de contrainte sont la plupart du temps utilisées, appuie notre hypothèse.

Lacunes...

La LEtr ne prévoit pas d'exception aux conditions de séjour pour la conjointe étrangère d'un mari violent. En cas de

séparation, une épouse victime de violence conjugale peut être expulsée de Suisse si elle est mariée depuis moins de trois ans.

La LEtr ne prévoit pas explicitement d'exception aux conditions de séjour en Suisse pour toutes les personnes y séjournant illégalement²⁸ depuis des années tout en exerçant un travail et en cotisant aux assurances sociales. Ces cas «de rigueur» sont actuellement traités **individuellement** par **ordonnance**; le traitement individuel sera ancré dans la nouvelle **loi** qui prévoit de «**protéger les personnes particulièrement menacées d'être exploitées dans l'exercice de leur activité**» (art. 30, al. 1d). Concrètement, la pratique ne changera pas et continuera à varier d'un canton à l'autre car il n'existe pas d'obligation, pour un canton, de traiter les demandes individuelles de légalisation ou de les transmettre à l'Office fédéral des migrations.

Nous regrettons donc que la LEtr ne prévienne aucune disposition obligatoire pour clarifier les conditions de séjour des sans-papiers en Suisse. Car le travail au noir et l'exploitation de la détresse sont inacceptables dans un Etat de droit. De même, le législateur doit tenir compte des besoins réels de l'économie: il y a de toute évidence en Suisse du travail pour des personnes très peu qualifiées. Disposer d'une reconnaissance officielle sous forme d'un permis

²⁸ les migrants clandestins qualifiés de «sans-papiers» dans le langage courant

de séjour leur permettrait de lutter pour des conditions de travail dignes.

La présence de sans-papiers est une réalité incontournable de la Suisse d'aujourd'hui: l'Office fédéral des migrations estime qu'ils sont quelque 90 000²⁹, travaillant depuis des années dans des conditions souvent déplorable et vivant en permanence dans la peur d'être expulsés. La discrimination de fait entre les ressortissants de la zone UE/AELE et ceux de toute autre provenance continuera de produire une immigration illégale, qui pourrait, à terme, mener à l'émergence d'une société parallèle échappant au contrôle de l'Etat.

Quand un émigré viendra s'installer chez toi, dans votre pays, vous ne l'exploiterez pas; cet émigré installé chez vous, vous le traiterez comme un indigène, comme l'un d'entre vous... Lévitique 19,33

...Et modestes améliorations

Dans certains domaines, la Loi sur les étrangers propose des améliorations par rapport aux dispositions actuellement en vigueur. Elle stipule **l'encouragement de l'intégration** dans le respect et la tolérance mutuels pour que les étrangers puissent participer «à la vie économique, sociale et cul-

turelle» (art. 4). En effet, tolérance et respect ne peuvent croître que dans la mesure où tous y contribuent activement et en profitent. Le législateur accorde aux autorités cantonales une considérable marge d'appréciation puisque l'octroi d'une autorisation d'établissement est lié à l'intégration. Il est regrettable qu'il ne définisse pas les devoirs de l'Etat en la matière. On peut par ailleurs se demander si l'intégration peut vraiment être «mesurée» objectivement. De plus, elle n'est pas nécessaire pour tous: investisseurs, sportifs éminents et autres personnalités n'auront pas besoin de démontrer leur capacité à s'intégrer ou d'apprendre une langue nationale.

La LEtr facilite la **mobilité d'un canton à l'autre des ressortissants étrangers** bénéficiant d'une autorisation de séjour³⁰ pour autant qu'ils ou elles ne soient pas au chômage ou dépendants de l'aide sociale (art. 37 et 62, al. e).

La Loi prévoit des **possibilités de déroger aux conditions d'admission en Suisse pour les victimes de la traite d'êtres humains** (art. 30, al. 1e). Cette mesure reste toutefois très modeste et dépendra du bon vouloir des autorités. Elle va beaucoup moins loin que les revendications des Eglises lors de la Journée internationale des droits humains

²⁹ Evaluation de l'Office fédéral des migrations, avril 2005, www.bfm.admin.ch

³⁰ La LEtr différencie entre séjour, de durée limitée mais renouvelable, et établissement, de durée indéterminée (art. 33)

de 2004³¹. A cette occasion, les Eglises ont remis aux parlementaires fédéraux une pétition munie de 28 000 signatures récoltées dans nos paroisses pour demander un droit de séjour pour les femmes victimes de la traite. Ce droit doit d'une part leur offrir la possibilité de porter plainte contre leur trafiquant sans craindre d'être expulsées. D'autre part, nous demandons aux autorités que ces femmes, victimes d'un odieux trafic, puissent elles-mêmes déterminer si et quand elles souhaitent rentrer dans leur pays d'origine. En effet, une femme seule, qui s'est livrée, même malgré elle, à la prostitution (ce qui est malheureusement le lot de la plupart des femmes victimes de traite) n'a plus aucune perspective d'existence sociale dans de nombreuses régions du globe.

Désirables et non désirables

Les étrangers désirant s'établir en Suisse en amenant de l'argent ou des compétences pointues sont bienvenus, les autres indésirables. De telles propositions contribuent à attiser la méfiance de la population suisse envers tous les étrangers. Aujourd'hui la méfiance se manifeste envers les étrangers ; demain elle se manifestera envers les chômeurs, les jeunes, les personnes âgées ou telle minorité... la méfiance croît sans fin.

Notre conviction

Aucune société ne peut s'épanouir sur la peur et la méfiance érigées en règle.

L'essentiel en bref

Justice et Paix, Caritas et Migratio s'opposent à la Loi sur les étrangers soumise au vote le 24 septembre. Malgré quelques améliorations par rapport aux dispositions actuelles, la LEtr est basée sur un principe incompatible avec la dignité inhérente à chaque être humain: la discrimination sur les seuls critères de l'appartenance géographique et de l'utilité pour notre économie.

La Loi ne prévoit pas de disposition pour régler la situation des nombreux

«sans-papiers», le regroupement familial sera plus sévèrement traité.

Les mesures de contrainte sont particulièrement disproportionnées et problématiques au niveau du respect des droits de l'homme.

La nouvelle loi peut être considérée comme une opportunité négligée de créer un cadre légal qui tienne compte de la réalité du monde dans lequel nous vivons et de la réalité de la Suisse du 21^e siècle.

³¹ Action Pas d'espace pour la traite des femmes dans le cadre de la Journée internationale des droits humains du 10 décembre 2004 organisée par Amnesty International, ACAT, Pax Christi et Justice et Paix

Nos arguments, en bref

Justice et Paix, Caritas et Migratio s'opposent aux deux lois soumises au vote le 24 septembre 2006. En cultivant l'illusion de contrôler l'immigration et de lutter contre les «abus» en matière d'asile, ces deux lois dépassent la mesure et constituent une inquiétante perte d'humanité. Les mesures de contrainte, figurant dans les deux lois sont particulièrement disproportionnées et problématiques au niveau du respect des droits de l'homme.

La **Loi sur l'asile** brade la tradition humanitaire de la Suisse et viole la Convention de Genève;

- la Suisse contrevient à ses obligations internationales: l'asile est un droit humain; une Loi sur l'asile se doit de le réglementer et non de le vider de son sens au nom de la lutte contre les abus; en rendant l'accès à la procédure d'asile plus difficile (disposition sur les papiers), ce sont avant tout les personnes les plus menacées qui se verront pénalisées;
- la Loi ne respecte pas la dignité humaine de personnes cherchant protection en Suisse; elle n'est pas compatible avec la Convention internationale des droits de l'enfant;
- la Loi ne respecte pas les principes de l'Etat de droit;
- en ne prévoyant qu'une aide d'urgence minimale pour les demandeurs d'asile déboutés, la Loi les pousse dans l'illégalité; le nombre de sans-papiers augmentera.

La **Loi sur les étrangers** prévoit certes quelques améliorations comme une dérogation aux conditions de séjour pour les victimes de la traite d'êtres humains. Mais ces améliorations modestes ne suffisent pas à contrebalancer les éléments négatifs et la nouvelle loi peut être considérée comme une opportunité ratée de créer un cadre légal qui tienne compte de la réalité de la Suisse du 21^e siècle.

- La Loi ne prévoit pratiquement plus d'accès au marché suisse du travail pour les ressortissants hors Union européenne et AELE qui sont, de fait, discriminés;
- la Loi ne tient compte que des besoins en main d'œuvre très qualifiée;
- la Loi contribuera à augmenter le nombre de migrants séjournant illégalement en Suisse (sans-papiers);
- la Loi prévoit une pratique plus restrictive pour le regroupement familial;
- l'intégration est certes inscrite dans la Loi mais elle ne mentionne pas les obligations de l'Etat; certains ressortissants étrangers n'auront pas besoin de faire la preuve de leur volonté d'intégration;
- la Loi renforce massivement les mesures de contrainte qui, en plus d'être disproportionnées, coûteuses et inefficaces, sont incompatibles avec la dignité de la personne humaine.

