SCHWEIZERISCHER ISRAELITISCHER GEMEINDEBUND SIG
FÉDÉRATION SUISSE DES COMMUNAUTÉS ISRAÉLITES FSCI

Schweizer Bischofskonferenz SBK
Conférence des évêques suisses CES
Conferenza dei vescovi svizzeri CVS

sek·feps
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera

Textes communs 4

Non à la loi sur l'asile
Oui à la dignité humaine et à l'État de droit

Position commune au sujet de la loi sur l'asile

Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
Conférence des évêques suisses CES
Fédération suisse des communautés israélites FSCI

Éditeurs	Fédération des Églises protestantes de Suisse
	Conférence des évêques suisses
	Fédération suisse des communautés israélites
Auteur	Simon Röthlisberger
Traduit d'allemand par	Laurent Auberson
Collection	Textes communs
Mise en page	Büro + Webdesign Daniela Tobler, Berne
Impression	Stämpfli AG, Berne

Ce texte a été approuvé par le Conseil de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse, par la Conférence des évêques suisses et par le Comité directeur de la Fédération suisse des communautés israélites.

Internet	www.sek-feps.ch, www.cath.ch/ces
courriel	bestellungen@sek-feps.ch, info-sbk@bluewin.ch

© 2006 (juin) Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
Éditions Institut de Théologie et d'Éthique ITE, Berne
ISBN 3-7229-4054-0

Collection FEPS Textes communs

1 Déclaration œcuménique sur l'eau comme droit de l'homme et bien public, 2005, 4 pages. Disponible aussi en allemand, en anglais et en espagnol.

2 Europäisches Ökumenisches Umweltnetzwerk ECEN: Der Beitrag der Kirchen zu einem ökologisch nachhaltigen Europa. Aufruf an die Kirchen, mai 2005, 15 pages. Uniquement en allemand et en document électronique sur www.sek-feps.ch. Version anglaise : www.ecen.org/baselfi nal.doc

3 Protégeons notre dimanche, resserrons les liens de notre communauté – Une contribution œcuménique des Églises à propos de la révision de la loi sur le travail, juillet 2005, 11 pages. Disponible aussi en allemand et en italien.

4 Non à la loi sur l'asile. Oui à la dignité humaine et à l'État de droit – Position commune sur la loi sur l'asile. Disponible aussi en allemand.

Ces brochures sont distribuées gratuitement.

Commandes en ligne sur www.feps.ch ou par courriel : bestellungen@sek-feps.ch.

Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS
Conférence des évêques suisses CES
Fédération suisse des communautés israélites FSCI

Nous œuvrons

- pour le maintien de la tradition humanitaire de la Suisse
- pour l'assistance aux personnes persécutées
- pour une procédure d'asile équitable
- pour une lutte contre les abus de l'asile.

Nous rejetons la révision de la loi sur l'asile

- parce qu'elle entrave l'accès à la procédure d'asile
- parce qu'elle abandonne les demandeurs déboutés en les laissant à la rue sans aide sociale
- parce qu'elle augmente le nombre de sans-papiers
- parce qu'elle conduit à des inégalités de traitement dans le règlement des cas d'extrême gravité
- parce qu'elle prévoit des mesures de contrainte qui méprisent la dignité humaine.

Nous reconnaissons une légère amélioration

- dans l'admission à titre provisoire des demandeurs présents depuis plusieurs années dans notre pays.

1. Un engagement en faveur de la tradition humanitaire de la Suisse

Le 24 septembre 2006, le peuple suisse sera invité à se prononcer sur la version révisée de la loi sur l'asile. La loi a été adoptée par le Parlement durant la session d'hiver 2005, mais diverses œuvres d'entraide, partis et autres organisations ont déposé un référendum en avril 2006.

La votation soulève au fond la question du traitement que la Suisse entend réserver aux migrants, qu'il s'agisse de demandeurs d'asile ou de personnes qui pour une raison ou une autre vivent en Suisse sans autorisation de séjour (sans-papiers).

Au cours des dernières années, la Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS), la Conférence des évêques suisses (CES) et la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) ont régulièrement pris position sur la législation dans le domaine de la migration et de l'asile, et cela avec le souci permanent du respect de la dignité humaine et des valeurs chrétiennes et juives. Les principales revendications qu'elles ont adressées entre 2003 et 2005 au Parlement et à ses commissions au sujet de la loi sur l'asile n'ont pas été retenues par les Chambres. Il s'agissait de l'admission humanitaire, du maintien de l'accès à l'aide sociale et de l'abandon de la décision de non-entrée en matière pour les sans-papiers. Seul le droit fondamental à l'aide d'urgence a été finalement réintégré, après intervention du Tribunal fédéral.

La FEPS, la CES et la FSCI ne cachent pas leur préoccupation devant le refus du Parlement d'accéder à des demandes qu'elles considèrent comme essentielles.

Ce qui est en jeu, c'est la tradition humanitaire de la Suisse et ses valeurs judéo-chrétiennes, avec lesquelles la loi votée par le Parlement est en contradiction sur plusieurs points. La FEPS, la CES et la FSCI entendent rappeler ici leur position et fournir des éléments de réflexion.

Ce faisant, elles veulent aussi exprimer leur reconnaissance à l'égard de toutes les personnes – et des nombreuses femmes parmi elles – qui depuis

longtemps, au sein des paroisses ou dans des organisations d'entraide, accomplissent un travail remarquable et souvent bénévole pour accompagner les demandeurs d'asile et améliorer leurs conditions d'existence.

2. Le sens du droit d'asile, c'est de prêter assistance aux personnes persécutées

En principe, selon les critères du droit international public, toute personne qui dans son pays d'origine est persécutée ou menacée reçoit l'asile en Suisse. Les personnes bénéficiant de l'asile dans notre pays sont au nombre de 50'000 (permis N et F). Cela représente 0,6% de la population, soit une part minime comparée aux 20% d'étrangers habitant de manière durable en Suisse (source : Office fédéral des migrations, décembre 2005). L'ONU protège et soutient dans le monde 20,8 millions d'êtres humains qui sont dans des situations proches des réfugiés (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 2006).

La politique d'asile de la Suisse se fonde sur la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, de 1951, laquelle reconnaît le statut de réfugié à toute personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (Convention, art. premier, A.2). C'est une des tâches essentielles de l'État d'accueillir les personnes persécutées en fonction de critères honnêtes. Mais il existe aussi, ancrées dans la tradition chrétienne et dans la tradition juive, des raisons manifestes qui plaident en faveur de la fidélité envers l'obligation de prêter assistance aux personnes persécutées.

Dans le cas présent, la FEPS, la CES et la FSCI exigent surtout une égalité de traitement juridique et le respect des obligations découlant des droits de l'homme. Les demandeurs d'asile sont aussi des êtres humains, ce sont des destinées, des existences, et des menaces qui pèsent sur elles. La nature existentielle de la détresse, de la déportation et des persécutions ne peut

pas s'exprimer simplement en termes statistiques et économiques. Il s'agit toujours d'êtres humains, de créatures voulues par Dieu et aimées de Lui.

3. Pour une procédure honnête de lutte contre les abus

La répression des abus est justifiée et importante. La FEPS, la CES et la FSCI sont elles aussi d'avis qu'en ne se montrant pas coopérants, en se rendant coupables d'actes criminels, en falsifiant ou détruisant leurs documents d'identité, certains demandeurs d'asile nuisent au système d'accueil. Ils provoquent ou attisent les réactions de méfiance de la population envers les étrangers. Mais la proportion de ces abus est fréquemment surestimée, comme le montrent les forts taux d'admission ou d'admission à titre provisoire. En 2005, 10'061 demandes d'asile ont été présentées ; le statut de réfugié a été reconnu à 1'497 personnes, et 4'436 autres ont été accueillies *provisoirement*, par exemple en raison d'une guerre civile. Par conséquent et en dépit des critères restrictifs en vigueur, la protection a été accordée à plus de la moitié des demandeurs. En outre, le rejet d'une demande d'asile n'est pas nécessairement l'indice d'un abus, puisque souvent, la décision sur la demande est prise seulement après que la situation qui a motivé le départ s'est apaisée et que les motifs de la demande d'asile ont perdu leur justification juridique.

Le renvoi des personnes dont la demande d'asile a été refusée est souvent problématique. Mais la loi actuelle prévoit déjà plusieurs mesures, par exemple la détention en phase préparatoire ou la détention en vue du renvoi, qui peuvent être ordonnées pour un an au maximum. La loi permet aussi d'ordonner un périmètre d'assignation ou d'exclusion aux demandeurs d'asile qui représentent une menace pour l'ordre et la sécurité, c'est-à-dire l'interdiction pour ces personnes de pénétrer dans certains lieux publics ou au contraire d'en sortir. Des enquêtes ont montré que ces mesures sont loin d'être appliquées intégralement. Rares sont par exemple les cantons qui recourent à la détention en phase préparatoire (Contrôle parlementaire de l'administration, 2005).

Certains demandeurs d'asile – une minorité – se rendent coupables d'actes criminels. Mais contre eux, c'est avec le droit pénal qu'il faut agir et non avec la loi sur l'asile. La loi actuelle permet déjà des interventions efficaces, et la durée des procédures pénales impliquant des demandeurs d'asile a été réduite. Parallèlement, l'apaisement de la situation dans certains importants pays de départ a fait sensiblement diminuer le nombre de demandes dans toute l'Europe. En 1999, il y a eu 48'075 demandes d'asile en Suisse ; en 2005, il n'y en a plus eu que 10'061. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne empêche même souvent à des gens de déposer une demande d'asile en Europe.

Faire une demande d'asile n'est pas un abus, c'est un droit qui doit être accordé à tous ceux qui croient satisfaire à la définition du réfugié. Certes, cet accès à la procédure d'asile ne saurait donner droit automatiquement à un séjour de longue durée en Suisse, mais les personnes dont la demande a été refusée doivent pouvoir bénéficier d'un conseil et d'une assistance qui leur permettent de rentrer dans leur pays en sécurité et dans la dignité.

Tous les demandeurs d'asile ont le droit à une procédure équitable et à un examen de leurs motifs. La législation ne peut pas avoir pour but de réduire autant que possible le nombre de demandes. En outre, la loi proposée porte la marque des efforts d'économie de la Confédération, ce qui a pour effet de pervertir l'exigence primordiale d'assistance aux personnes persécutées. Pareille forme de répression des abus est peu crédible et s'opère au détriment des personnes réellement persécutées, en contradiction avec l'obligation pour l'État d'examiner la qualité de réfugié de chaque demandeur d'asile.

4. Une entrave à l'accès à la procédure d'asile

Le projet ne prévoit par principe une entrée en matière que lorsque le demandeur d'asile peut produire des documents de voyage ou d'identité valables dans un délai de 48 heures. Les permis de conduire et les actes de naissance ne sont pas reconnus. Ce qui nous paraît ici problématique, c'est que des demandeurs d'asile sont exclus de la procédure régulière sans examen objectif de leur qualité de réfugié. Or souvent, les réfugiés ne sont pas

en possession des documents exigés, soit qu'ils aient dû quitter leur pays dans la précipitation, soit qu'ils n'aient pas été en mesure de se les procurer, soit qu'on les leur ait retirés. Il peut aussi arriver que la langue constitue un obstacle supplémentaire à l'obtention de papiers.

À l'avenir, les demandeurs d'asile devraient pouvoir donner la *preuve* de la crédibilité de leur qualité de réfugiés persécutés, alors que jusqu'à présent, des *indices* de persécution étaient suffisants. Ce changement brutal laisserait une grande marge d'appréciation aux autorités. On sait que les personnes qui ont subi la torture, le viol ou un traumatisme de guerre ne sont souvent pas en état de parler de leurs souffrances et du passé, ni de prouver, en un bref interrogatoire, la crédibilité de leurs motifs. L'interrogatoire est pour eux un facteur d'oppression psychologique et de rechute traumatique. La règle des 48 heures exclurait d'authentiques réfugiés de la procédure de demande d'asile. Du point de vue des signataires, il s'agirait d'une infraction aux obligations du droit international des gens et à la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. De plus, en signant les clauses de non-refoulement de la convention, la Suisse s'est engagée à ne pas renvoyer dans leur pays des personnes qui y sont menacées de torture ou de mort.

5. Laisser à la rue des personnes vulnérables, sans aucune aide sociale ?

Telle qu'elle est proposée, la loi sur l'asile vise sciemment à accroître la pression sur les personnes concernées. En mettant fin à l'aide sociale, elle prétend favoriser les départs en application du principe de la responsabilité personnelle et pour cela jeter à la rue tous les demandeurs déboutés, sans exception. Les vieux, les malades, les enfants, avec ou sans leurs parents, les familles, les femmes enceintes n'auraient plus droit qu'au minimum de l'aide d'urgence, laquelle est versée de manière très inégale selon les cantons et qui ne comprend que le strict minimum pour survivre.

Il est à craindre que ces personnes tombent dans la misère, avec en parallèle une augmentation de la petite criminalité, du travail au noir et des sans-papiers, parce que de nombreuses personnes réduites à l'assistance d'urgence passeraient dans la clandestinité. Elles continueraient à vivre parmi nous, mais dans des conditions indignes et souvent victimes de l'exploitation des employeurs qui les engageraient pour du travail au noir.

6. Le risque d'une augmentation du nombre de sans-papiers

L'interprétation restrictive de la notion de réfugié, l'extension des motifs de non-entrée en matière et l'introduction des mesures de contrainte ont pour but de rendre la procédure d'asile aussi peu attrayante que possible. Il est certes possible d'escompter une diminution du nombre de demandes d'asile officielles, mais il faut aussi redouter l'augmentation du nombre de personnes sans autorisation de séjour valable. Le séjour illégal pourrait devenir la règle, ce qui n'est pas dans l'intérêt de notre pays et est contraire à l'idée fondamentale du droit d'asile.

7. Une inégalité de traitement dans les cas d'extrême gravité

Souvent, les demandeurs d'asile restent des années en Suisse, et les parents travaillent, les enfants vont à l'école. Les enfants se sentent davantage chez eux ici que dans leur région d'origine. Le retour signifierait pour eux le départ vers un pays presque inconnu.

La réglementation des cas d'extrême nécessité prévoit d'admettre les demandeurs d'asile qui vivent depuis plus de cinq ans en Suisse, qui sont bien intégrés et dont il ne paraît raisonnablement pas possible d'exiger le retour dans leur pays d'origine.

Mais la révision de la loi laisserait entièrement aux cantons le soin d'apprécier s'ils veulent examiner ou non les cas d'extrême gravité parmi les demandeurs d'asile vivant depuis plus de cinq ans en Suisse. Il est vrai que les demandes de réfugiés déboutés pourraient désormais être réexaminées, mais la probable diversité des pratiques cantonales doit faire redouter des inégalités de traitement et des iniquités, sans compter qu'il s'agirait là d'une pratique problématique du pont de vue du droit constitutionnel.

8. Des mesures de contrainte inopérantes et contraires à la dignité humaine

Dans les mesures de contrainte, la détention ne serait pas appliquée comme sanction pour un comportement illicite, mais pour garantir l'expulsion. Les motifs et les modes de détention seraient durcis et principalement appliqués aux demandeurs d'asile, aux anciens demandeurs, aux personnes admises à titre provisoire et aux sans-papiers.

La détention d'exécution est censée s'opposer au refus d'une personne de collaborer avec les autorités suisses. Dans une expertise sur la restriction de l'aide d'urgence demandée en 2005 par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Jörg Paul Müller, professeur de droit constitutionnel, a mis en garde contre la dangereuse promiscuité entre toute forme de détention d'exécution et la torture. Les mineurs à partir de quinze ans pourraient être mis en détention d'exécution pour une durée de neuf mois au maximum, ce qui est long pour des jeunes. Pour les adultes, la détention totale (détention préparatoire et détention en vue du renvoi) pourrait durer deux ans, et une année pour les jeunes. Les mesures proposées sont par conséquent disproportionnées et coûteuses, et elles ne donnent même pas de garantie quant au renvoi. Des enquêtes ont en effet montré que plus la détention est longue, moins le rapatriement est probable. La plupart des rapatriements s'effectuent durant les premières semaines de détention (évaluation du contrôle parlementaire de l'administration, 2005).

Ces mesures de contrainte figureraient tant dans la loi sur l'asile que dans la loi sur les étrangers, ce qui signifie qu'il suffit que l'une des deux lois soit acceptée pour qu'elles soient appliquées aux demandeurs d'asile et aux autres migrants. Elles seraient malgré tout introduites si la loi sur l'asile était rejetée mais la loi sur les étrangers acceptée : elles s'appliqueraient par exemple aux demandeurs d'asile sous le coup d'une non-entrée en matière, puisque ces personnes seraient alors soumises à la loi sur les étrangers.

9. Des améliorations quant à l'admission provisoire. Mais qu'en est-il des persécutions non étatiques ?

Lors de son premier débat, le Conseil national a décidé une *admission à titre humanitaire,* laquelle aurait permis une amélioration de la condition des personnes dont l'expulsion est impossible, inadmissible ou raisonnablement non exigible (guerre civile, maladie, cas d'extrême gravité), en vue du regroupement familial et sur le marché du travail. Mais la loi révisée ne prévoit qu'une légère amélioration de l'admission à titre provisoire. Le regroupement familial pourrait être accordé à des personnes admises à titre provisoire et séjournant depuis trois ans en Suisse, pour autant qu'elles disposent d'un logement décent et ne soient pas dépendantes de l'aide sociale. C'est une mesure dont il faut se féliciter, tout comme de la disposition qui facilite l'octroi d'autorisations de travail par les cantons. Il existe toutefois un fort risque d'inégalités de traitement en raison de la diversité des pratiques cantonales. Une personne ne pouvant travailler serait réduite à l'aide sociale et donc exclue du droit au regroupement familial.

Tous les États européens accordent l'asile même si les réfugiés ne sont pas menacés par un État, mais par des acteurs non étatiques, comme par exemple dans le cas de vengeances entre clans, de tentatives de meurtre pour honneur blessé ou de querelles familiales. En juin 2006, la Commission suisse de recours en matière d'asile a décidé qu'à l'avenir, en Suisse aussi, l'asile sera accordé aux réfugiés victimes de persécutions qui sont le fait d'auteurs non étatiques. Cette décision lie l'Office fédéral des migrations. L'intention du Conseil fédéral était d'introduire la modification seulement après l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile, bien que les bases légales existent déjà. Une des raisons pour lesquelles la révision de la loi sur l'asile devrait être acceptée est ainsi caduque.

10. Conclusions

La FEPS, la CES et la FSCI veulent préserver la tradition humanitaire de la Suisse. Il faut continuer à venir en aide aux personnes persécutées et à réprimer les abus. Pour cela, la législation actuelle offre suffisamment de possibilités : il faut appliquer la loi existante et il n'est pas nécessaire d'en introduire une nouvelle, plus restrictive. Les quelques améliorations apportées par la révision ne contrebalancent pas les durcissements. Les valeurs judéo-chrétiennes nous commandent *d'exiger le respect de la dignité de chaque être humain, de protéger les faibles, de lutter contre les abus et de nous conformer aux principes du droit constitutionnel. Pour ces motifs, nous recommandons le rejet de la révision de la loi sur l'asile.*

Fédération des Églises protestantes de Suisse
Thomas Wipf, pasteur, président du Conseil

Conférence des évêques suisses
Mgr Amédée Grab, président

Fédération suisse des communautés israélites
Alfred Donath, président