FEPS Focus 4

# Politique de migration, sans-papiers et expulsions

## Prise de position du Conseil de la FEPS

sek·feps

Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS

Le présent document a été adopté par l'Assemblée des délégué-e-s de la Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS le 20 juin 2005.

| | |
|---|---|
| Titre: | Politique de migration, sans-papiers et expulsions |
| Sous-titre: | Prise de position du Conseil de la Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS |
| Éditeur: | Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS |
| Serie: | FEPS Focus 4 |
| Auteurs: | Markus Sahli, Manfred Gyger |
| Mise en page: | Büro + Webdesign Daniela Tobler, Berne |
| Traduction: | Laurent Auberson |
| Impression: | Stämpfli AG, Berne |

Commandes: www.sek-feps.ch; bestellungen@sek-feps.ch
Ce document est distribué gratuitement.

Une version allemande est parue sous le titre de:
Migrationspolitik, Sans-Papiers und Ausschaffungen.
Reihe SEK Fokus 4

© 2005, Fédération des Églises protestantes de Suisse FEPS, Berne
ISSN 1661-609X

# Sommaire

**Préface** **2**

**1. Résumé** **3**

**2. Mandat de l'Assemblée des délégué-e-s** **4**

**3. Bases et procédure** **5**

**4. Sans-papiers** **6**
4.1 La notion de « sans-papiers » 6
4.2 Chiffres et faits 7
4.3 État et évolution de la situation juridique 8
4.4 La position du Conseil sur les sans-papiers 9

**5. Expulsions** **14**
5.1 À propos des notions de renvoi et d'expulsion 14
5.2 Chiffres et faits 14
5.3 État et évolution de la situation juridique 15
5.4 La position du Conseil sur les expulsions 15

**6. Les principes régissant l'action future du Conseil** **17**

# Préface

Depuis des décennies, les Églises s'engagent en faveur d'une politique d'asile et de migration inspirée de principes humanitaires. Elles le font en étant convaincues que Dieu lui-même est tout particulièrement attentif aux étrangers et à ceux qui sont persécutés et menacés dans leur existence ; ceux-ci sont donc confiés à notre sollicitude.

L'asile et la migration représentent des domaines politiques complexes. Les solutions simples n'existent pas. D'un côté, il en va des personnes, de leurs peurs et de leurs espoirs, de leurs besoins et droits. De l'autre, il s'agit de chercher des solutions politiquement responsables en prenant en considération les conditions sociales et économiques. Les valeurs fondamentales de la tradition judéo-chrétienne, la politique humanitaire et l'État de droit qu'incarne la démocratie suisse constitueront toujours la base de dispositions responsables politiquement et humainement.

Le présent rapport a été rédigé en réponse à une motion de l'Assemblée des délégués de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse FEPS et a été adopté par celle-ci en juin 2005. Dans le rapport sont traitées spécialement les questions posées par les sans-papiers et par les mesures d'expulsion dont ils font l'objet. En s'appuyant sur l'analyse et sur l'évaluation de la situation de personnes dont le séjour en Suisse n'est pas en règle au regard de la police des étrangers, le Conseil de la FEPS formule des recommandations adressées à ses Églises membres ainsi que des principes d'action propres à le guider lui-même dans ses coopérations œcuméniques et politiques en matière d'asile et de migration. La publication présente est destinée à faire connaître la position de la FEPS à un public plus large et à la rendre disponible pour le travail sur ces thèmes.

Sur l'arrière-fond des débats politiques actuels au sujet de la nouvelle loi sur les étrangers et de la révision du droit d'asile, les principes d'action adoptés par la FEPS ont une importance accrue en vue de la préservation de la dignité humaine et des droits fondamentaux en Suisse. Pour la Suisse et bien au-delà, pour la construction d'une communauté de valeurs européenne et mondiale, le respect d'obligations liées aux droits de l'homme et au droit des peuples est de la plus grande importance.

Thomas Wipf, pasteur
Président du Conseil de la FEPS

# 1. Résumé

Par le présent document, le Conseil soumet à l'Assemblée des délégué-e-s son rapport sur la motion de Roche du 12 novembre 2001 sur la politique de migration. Il y expose sa position sur le problème des sans-papiers et les décisions d'expulsion prises par la Confédération. Le document évoque en outre la collaboration œcuménique dans le domaine des migrations et fixe des principes pour l'action future de la FEPS et de ses Églises membres.

Le nombre de sans-papiers vivant en Suisse se situe selon les estimations entre 80'000 et 130'000. On entend par sans-papiers des personnes dont le séjour n'est pas en règle au regard de la police des étrangers. D'un point de vue juridique, elles n'ont pas le droit de séjourner en Suisse et c'est pourtant là qu'elles vivent, parfois depuis plusieurs années, intégrées socialement et économiquement. Il s'agit par exemple d'anciens saisonniers, de conjointes ou de conjoints après un divorce ou de demandeurs d'asile déboutés. Les personnes en situation de séjour irrégulière peuvent être détenues en vue de leur renvoi. La durée de cette détention administrative, très variable, a été récemment limitée à dix-huit mois pour les adultes. Il n'y a pas de données disponibles sur le nombre de personnes détenues avant d'être expulsées et de celles dont l'expulsion s'accompagne du recours aux mesures de contrainte policière.

Le peuple de Dieu en exil selon la tradition biblique, c'est l'image même de l'Église. La foi chrétienne doit donc être vécue dans la conviction que l'attitude à l'égard des émigrés, et surtout de ceux qui parmi eux endurent des persécutions, est une aune à laquelle se mesure la fidélité à Dieu. Dans ses dialogues avec les autorités fédérales, qui sont confrontées dans le domaine des migrations à des tâches extrêmement complexes, le Conseil de la FEPS conserve toujours cette attitude présente à l'esprit. Selon sa conception, les critères de dignité humaine et d'égards pour l'autre, qui sont enracinés dans la vision judéo-chrétienne de Dieu et de l'homme et sur quoi se fonde la tradition humanitaire de la Suisse, doivent être pris en compte dans la réglementation du séjour des étrangers par les autorités et déployer leurs effets dans l'appréciation des cas concrets.

Ces effets commencent par le refus d'un langage discriminatoire. Ainsi les sans-papiers ne doivent-ils pas être assimilés à des illégaux ou à des criminels. Le Conseil demande en outre que les personnes sans autorisation de séjour bénéficient de la protection des droits fondamentaux reconnue par la Constitution fédérale, sans courir le risque d'être expulsées parce qu'elles revendiquent ce droit. De l'avis du Conseil, il devrait exister, outre une réglementation individuelle des cas d'extrême gravité, une possibilité de règlement par groupes de personnes. Il s'agit enfin de veiller à ce que la législation, par sa mise à jour permanente, ne « fabrique » pas de nouveaux sans-papiers, et à ce que le travail au noir soit combattu efficacement.

Quant aux mesures d'expulsion, le Conseil est favorable à l'institution d'une assistance au retour proposée à temps et de manière adéquate pour inciter aux départs volontaires. Si les expulsions par contrainte sont inévitables, le Conseil demande qu'on renonce autant que possible à l'usage de la force. Il approuve donc le projet de loi fédérale sur l'usage de la contrainte policière qui promet une définition des moyens policiers autorisés et une uniformisation des pratiques cantonales.

Comme l'application du droit des étrangers et du droit d'asile est pour une bonne part de la compétence des cantons, mais que ceux-ci agissent de manière très différente, le Conseil prie les Églises membres de soutenir sur place par des mesures appropriées les positions fondamentales et les exigences exposées dans ce rapport.

## 2. Mandat de l'Assemblée des délégué-e-s

Lors de sa session du 12 novembre 2001 à Berne, l'Assemblée des délégué-e-s de la FEPS a remis au Conseil la motion de Roche et dix co-signataires concernant la politique migratoire, en le chargeant :

- de faire connaître à l'Assemblée des délégué-e-s, aux Églises membres de la Fédération et au public sa position sur la situation des sans-papiers en Suisse, p. ex. : le Conseil soutient-il la demande d'amnistie pour les sans-papiers ou voit-il d'autres solutions?



- de faire connaître à l'Assemblée des délégué-e-s, aux Églises membres de la Fédération et au public sa position sur les décisions d'expulsion prises par les autorités fédérales et sur les pratiques d'expulsion des cantons;
- d'intervenir, conjointement avec la Conférence des évêques, auprès des autorités fédérales pour demander que dans les deux domaines nommés ci-dessus, des solutions humainement acceptables soient appliquées, au sens où l'entend le « Message des Églises. L'avenir ensemble »;
- d'intervenir, à l'occasion des prochaines délibérations des Chambres fédérales au sujet de la législation sur les étrangers, afin que les mesures prises soient humainement acceptables au sens où l'entend le « Message des Églises. L'avenir ensemble ».

## 3. Bases et procédure

Le rapport se fonde principalement sur les documents suivants : le « Message des Églises. L'avenir ensemble »[1], les « Lignes directrices de la FEPS sur la politique migratoire »[2], les « Suggestions des Églises sur l'introduction des mesures de contrainte légales »[3] et le rapport « Sans-papiers, et après ? »[4]. Pour des questions particulières, il a été fait appel à des experts des Églises et d'autres institutions. Deux groupes de travail ont été constitués pour une durée limitée afin de traiter les thèmes « sans-papiers » et « détention en vue du renvoi ». D'autres documents de l'administration fédérale ont été utilisés: directives, circulaires, statistiques.

1 CES / FEPS (éd.), *L'avenir ensemble. Message des Églises*, Berne et Fribourg, 2001.

2 FEPS (éd.), Lignes directrices pour une politique en matière de migrations, Berne, 1996.

3 *Zwangsmassnahmen- Anregungen zum Gespräch mit den Kantonen*, Bern, März 1995 ; ISE/J+P-Text 4+13/95: *Zwangsmassnahmen - wie sich die Anwendung entwickelt*, Bern, September 1995.

4 *Sans-Papiers – comment donner suite ?* Rapport d'Anne-Marie Saxer au Conseil de la FEPS, 2001.

# 4. Sans-papiers

## 4.1 La notion de « sans-papiers »

La notion de « sans-papiers » est utilisée dans divers contextes. Nous nous en tiendrons ici à la définition donnée par les autorités fédérales :

« Sont considérées comme sans-papiers les personnes dont le statut n'est pas en règle au regard de la police des étrangers. Elles n'ont pas de droit de séjour en Suisse et peuvent être expulsées, le cas échéant à l'aide de mesures de contrainte. »

Les sans-papiers peuvent être entrés en Suisse légalement ou illégalement. Beaucoup avaient une autorisation de séjour qui n'a pas été prolongée ou renouvelée. Il peut s'agir de groupes de personnes très différents: anciens saisonniers, enfants d'un regroupement familial non autorisé, conjointes ou conjoints sans autorisation de séjour prolongé après un divorce, personnes ayant achevé un séjour à but déterminé (étudiants, femmes pratiquant le commerce du sexe, touristes dont le visa est échu) ou demandeurs d'asile déboutés n'ayant pas reçu d'admission provisoire.

En Suisse vivent de nombreux sans-papiers originaires de l'Europe de l'est. L'élargissement de l'Union européenne dans cette direction est un des facteurs essentiels de l'atténuation du problème des sans-papiers en Suisse.
Depuis le 1er mai 2004, une dizaine d'états d'Europe centrale ou orientale ont été admis dans l'Union européenne : Estonie, Lettonie, Lithuanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Hongrie et Chypre. Si l'accord élargi sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne est accepté, les ressortissants de ces dix nouveaux états membres pourront bénéficier de facilités d'établissement et de travail en Suisse, quel que soit leur niveau de qualification. Il faut toutefois qu'ils soient en possession d'un contrat de travail valable.



## 4.2 Chiffres et faits

Il n'existe pas de données scientifiques sûres quant au nombre de sans-papiers et à leurs conditions de vie. Selon les mouvements de la base, il y aurait en Suisse plus de 200'000 personnes sans autorisation de séjour. Dans une étude publiée en 2001, le Forum pour l'étude des migrations de Neuchâtel estime le nombre de sans-papiers entre 80'000 et 130'000. En automne 2004, l'Office fédéral des migrations a fait procéder à une étude par sondages régionaux afin d'établir le nombre de sans-papiers vivant en Suisse et de se faire une image de leurs conditions de vie. Cette étude, à laquelle la FEPS a participé à titre consultatif, confirme les estimations précédentes.

Les sans-papiers sont pour une bonne partie engagés comme main-d'œuvre bon marché dans des branches où la demande en personnel auxiliaire est constante et où les dispositions en vigueur ne permettent guère de délivrer des autorisations à des ressortissants étrangers. Il s'agit principalement des ménages privés, de l'agriculture, de la construction, de l'hôtellerie, des divertissements et des entreprises de nettoyage. Théoriquement, les sans-papiers ne sont pas totalement dépourvus de protection mais ils sont facilement exploités du fait qu'ils ne peuvent faire valoir leurs droits sans risquer leur séjour en Suisse.

Il faut toutefois constater qu'actuellement les cantons prennent partiellement en considération le droit à l'instruction (pour les mineurs), à la protection sociale et aux prestations médicales de base, sans qu'il y ait d'annonce aux autorités chargées de l'immigration.

En raison des efforts d'économie décidés par le Conseil fédéral (programme d'allégement 2003), depuis avril 2004, les personnes sur l'admission desquelles il a été décidé de ne pas entrer en matière sont exclues de l'aide sociale prévue par le droit d'asile et ne reçoivent plus qu'une aide d'urgence (souvent de durée limitée) de la part des cantons. Cette mesure prise par la Confédération peut faire craindre une nouvelle augmentation du nombre de sans-papiers en Suisse.

## 4.3 État et évolution de la situation juridique

À ce jour, la Confédération a rejeté toute idée de règlement global de la question. Les expériences faites dans d'autres états européens montrent que les régularisations globales ne résolvent le problème qu'à court terme, et après cinq ou dix ans, le nombre de personnes séjournant illégalement dans le pays est tel qu'il exige un nouveau règlement global.

En Suisse, il existe une possibilité de régularisation pour les cas personnels d'extrême gravité. Les cantons peuvent octroyer des autorisations de séjour prolongé à certains sans-papiers s'il est établi qu'ils se trouvent dans une situation personnelle grave au sens où l'entendent les directives fédérales en vigueur. Un cas personnel d'extrême gravité ne peut donc être réglé qu'avec l'accord de l'Office fédéral des migrations, et il n'existe pas de prétention fondée en droit.

En septembre 2004, les dispositions de la circulaire de l'Office fédéral des migrations concernant « la réglementation du séjour des étrangères et des étrangers dans les cas personnels d'extrême gravité » ont représenté un durcissement dans la mesure où elles ne peuvent s'appliquer aux demandeurs d'asile déboutés. Ne peuvent être désormais examinés que des dossiers de personnes qui ne sont pas arrivées en Suisse par la voie de l'asile.
Afin de dénouer quelque peu la situation, un « Groupe sans-papiers » composé de 5 personnes a été constitué en janvier 2005, sur proposition de la Commission fédérale des étrangers (CFE) et avec l'appui de la plate-forme « Pour une table ronde au sujet des sans-papiers ». Le groupe a pour mandat d'examiner les dossiers des personnes qui veulent recourir à la réglementation concernant les cas d'extrême gravité. En cas d'appréciation positive, le dossier est renvoyé à l'expéditeur avec une mention indiquant qu'au vu des données disponibles, une recommandation positive peut être faite. La personne est invitée à s'adresser au canton, en personne ou représentée par une organisation. Avec l'accord de la personne qui en fait la demande, l'autorité cantonale chargée des migrations est informée de la position favorable du Groupe sans-papiers. Cet organe consultatif agit dans le cadre du mandat de la CFE et le Conseil fédéral a pris connaissance de sa création.



Le Conseil de la FEPS approuve la création du Groupe sans-papiers, dans lequel il voit une sorte d'organe de médiation au niveau fédéral et une contribution à l'uniformité de traitement des cas d'extrême gravité. Il est important que les organes cantonaux aient connaissance du travail de ce groupe. Pour avoir force obligatoire, ses recommandations devraient être appuyées par les organes cantonaux et fédéraux (Office fédéral des migrations).

## 4.4 La position du Conseil sur les sans-papiers

Le Conseil de la Fédération des Églises protestantes de Suisse s'intéresse depuis 1999 au problème des sans-papiers, dont il confie le dossier au domaine des migrations. Sa position est la suivante:

### 4.4.1 Pour un usage linguistique non discriminatoire

Le langage courant associe facilement « sans-papiers » et « illégaux ». Cet amalgame est problématique, parce que l'illégalité est généralement assimilée à la criminalité. Le Conseil de la FEPS lutte pour un usage linguistique qui évite ce genre d'associations à l'emporte-pièce. Une bonne partie des sans-papiers qui vivent en Suisse sont intégrés économiquement et socialement. Leur seul délit est une infraction aux dispositions de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) concernant l'entrée et le séjour en Suisse.

### 4.4.2 Pour la protection des droits fondamentaux

Même les personnes dont le séjour est irrégulier revêtent une dignité humaine et peuvent prétendre à des droits. La Constitution fédérale précise que « tous les êtres humains » bénéficient de la protection des droits fondamentaux, c'est-à-dire notamment le respect de la dignité humaine, l'égalité de traitement devant la loi, l'interdiction de discrimination, le droit à la vie et la liberté individuelle, la protection particulière des enfants et des jeunes et le droit à une assistance en cas de détresse.

Le Conseil de la FEPS accorde donc la priorité à son engagement en faveur de la protection de la dignité humaine et des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale. Même si juridiquement, les sans-papiers n'ont pas le droit de séjour, ils peuvent prétendre à des conditions d'existence

dignes pour ce qui est de la santé (assurance maladie), de la formation (enseignement scolaire de base) et des prestations sociales (aide en cas de détresse).

La protection des droits fondamentaux est dans l'intérêt même de l'État. Car l'émergence d'une « sous-classe » socialement désintégrée et reléguée dans l'illégalité est susceptible de menacer la cohésion sociale du pays.

### 4.4.3 Pour un règlement légal au niveau fédéral des cas d'extrême gravité

Les cantons ont la possibilité, sur la base de la circulaire de l'Office fédéral des migrations concernant la réglementation du séjour des étrangers dans les cas personnels d'extrême gravité et pour autant que certains critères soient remplis, de demander des règlements individuels. Le Conseil est favorable à cette manière de procéder qui permet d'examiner individuellement la situation des sans-papiers et en particulier les cas d'extrême gravité. La Suisse a un intérêt économique et politique à la régularisation du statut des sans-papiers vivant en Suisse depuis plusieurs années et intégrés.

La circulaire mentionnée ci-dessus et les critères qu'elle contient n'a cependant qu'une valeur de recommandation à l'adresse des cantons. Le Conseil de la FEPS est d'avis que la délégation aux cantons du règlement des cas d'extrême gravité est problématique, parce que l'existence de différentes pratiques cantonales est source de flou juridique et parce que les cantons plus « libéraux » sont menacés par un effet d'attraction des sans-papiers, ce qui provoque à moyen terme une émulation au durcissement parmi les cantons.

Dans un document du 24 avril 2004 adressé aux fractions de l'Assemblée fédérale, le Conseil de la FEPS s'est donc déclaré favorable à une réglementation obligatoire au niveau fédéral. Le règlement des cas d'extrême gravité doit être inscrit dans la nouvelle loi sur les étrangers (art. 30, al. 1, let. b LEtr), avec les critères correspondants. Une autorisation de séjour doit pouvoir être octroyée après quatre ans de séjour en Suisse,



- pour autant qu'il n'y ait pas d'antécédents judiciaires,
- pour autant que l'intégration sociale et économique soit garantie,
- pour autant que des relations personnelles ou de parenté avec la Suisse soient effectivement attestées.
- ou si, par fait de maladie, de fragilité physique ou d'âge, un renvoi ne peut raisonnablement pas être envisagé.

### 4.4.4 Pour un geste humanitaire: le règlement selon des critères de groupes

Vu l'impossibilité d'un règlement individuel des cas d'extrême gravité en raison du nombre probablement trop élevé de sans-papiers intégrés économiquement et socialement, et vu l'impossibilité, pour des raisons politiques, d'un règlement collectif applicable à tous les sans-papiers vivant en Suisse, le Conseil maintient la proposition qu'il a présentée plusieurs fois, en faveur d'une voie médiane.

Cette voie médiane prévoit un règlement pour des critères de groupes, tels qu'ils ont été exposés dans le rapport de la juriste Anne-Marie Saxer adressé pour information le 12 novembre 2002 à l'Assemblée des délégué-e-s. Partant d'une condition de base exigeant pour tous les sans-papiers quatre ans de séjour sans infraction pénale (exception faite de l'infraction aux dispositions de la LSEE sur l'entrée et le séjour en Suisse), le règlement pourrait être envisagé selon les groupes de personnes suivantes :

- *Anciens saisonniers ne provenant pas des états de l'UE ou de l'AELE*
  De nombreux sans-papiers sont d'anciens saisonniers qui durant plusieurs années ont travaillé en Suisse en vertu d'une autorisation saisonnière. L'abolition du statut de saisonnier les a indûment privés de leur base d'existence « légale ». Pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie en particulier, la guerre a créé des situations difficiles.

- *Familles*
  D'un point de vue chrétien, les familles et les communautés de vie dont les partenaires se sont engagés ont besoin d'une protection particulière. Parmi les sans-papiers peuvent se trouver par exemple des enfants mineurs ou majeurs de parents ayant droit de séjour mais à qui le re-

groupement familial a été refusé, des conjoints étrangers ou des parents étrangers d'enfants mineurs ayant droit de séjour mais n'obtenant eux-mêmes pas d'autorisation de séjour.

- *Travailleurs*
  Nombreux sont les sans-papiers qui ont une activité depuis plusieurs années. Ils gagnent leur vie, même si leurs conditions de travail sont souvent précaires, et sont intégrés dans la société.

- *Victimes de violence*
  Parmi les sans-papiers, on compte de nombreuses femmes entrées en Suisse sur la foi d'une promesse de mariage ou comme victimes du trafic international. Elles sont dans l'incapacité de se défendre contre leurs conditions de vie inhumaines sans risquer une expulsion, voire, dans le pire des cas, leur propre vie.

Le Conseil de la FEPS a l'intention de continuer à défendre cette proposition dans les discussions avec les autorités fédérales et les parlementaires. Pareille réglementation pourrait être envisagée par exemple comme un geste humanitaire du Conseil fédéral au moment de la mise en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr).

### 4.4.5 Les nouvelles lois ne doivent pas créer de nouveaux sans-papiers

Il est légitime que la pratique d'admission des étrangers tienne aussi compte des besoins de l'économie et demande que le séjour ait un but précis. Toutefois, il y a des personnes pour qui ce but ne peut plus être rempli ou a changé; après plusieurs années d'existence centrée sur la Suisse, ils ont de la peine à redevenir des migrants. Ce point de vue éthique doit particulièrement être pris en considération. Il est un fait par exemple que de nombreux sans-papiers sont d'anciens saisonniers.

De nouvelles lois ou des adaptations des textes légaux, comme le cas de l'abolition du statut de saisonnier, peuvent « fabriquer » des sans-papiers. Le Conseil de la FEPS est convaincu que la personne qui par son travail s'est mise au service de notre société, qui s'est acquittée de ses impôts et de



ses contributions sociales ne doit pas être brutalement privée de perspectives par une décision étatique.
Le Conseil est donc favorable au renouvellement d'autorisations de séjour pour des buts bien déterminés, même si le but initial du séjour en Suisse a fait place à un autre.

### 4.4.6 La lutte contre le travail au noir

Le problème des sans-papiers est directement lié à celui du travail au noir. Comme les personnes ne possédant pas d'autorisation de séjour ne reçoivent aucune aide publique et ne peuvent à la longue compter sur le secours de leurs amis ou parents, la plupart des « habitants irréguliers » sont aussi des « travailleurs irréguliers ». Beaucoup acceptent des tâches non qualifiées dans des ménages privés, dans l'agriculture, la construction ou l'hôtellerie. Certaines études ont même montré que près de 30% des cas de dénonciation de séjour irrégulier concernent des personnes de qualification moyenne à élevée dans le secteur de la banque, des services et des assurances[5].

En Suisse, la part de cette économie clandestine au produit intérieur brut est relativement faible (soit 9,5 %) et s'élève à environ 38 milliards de francs. Mais cette proportion augmente, comme dans une bonne partie de l'Europe. Elle est cause de pertes de revenus pour les autorités fiscales et pour les assurances sociales, et de distorsions dans le jeu de la concurrence. Pour les salariés concernés, le travail au noir est souvent synonyme de conditions de travail précaires, voire d'exploitation.

Le Conseil de la FEPS approuve donc l'introduction, dès que possible, de la nouvelle loi sur la lutte contre le travail au noir, et la mise en place d'organes de contrôle efficaces.

---

5 Denise Efionayi-Mäder / Sandro Cattacin, Illegal in der Schweiz. Eine Übersicht zum Wissensstand, Kurzbericht zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, Neuenburg 2001.

# 5. Expulsions

## 5.1 À propos des notions de renvoi et d'expulsion

Tout refoulement se fonde sur une décision de renvoi dont la compétence appartient aux cantons en ce qui concerne les étrangers et à l'Office fédéral des migrations en ce qui concerne les demandeurs d'asile. En 1995, les pratiques cantonales en la matière ont été renforcées par l'introduction des mesures dites de contrainte, parmi lesquelles figure la détention comme mesure administrative. Les procédures appliquées sont variables d'un canton à l'autre.

Une personne expulsée est conduite sous escorte de police jusqu'à l'aéroport, jusqu'à la frontière ou jusque dans le pays d'origine. En cas de résistance, la police est autorisée à faire usage de la force. L'Office fédéral des migrations offre son appui pour la formation des policiers afin de limiter l'usage de la force.

Il n'existe pas de données sur l'emploi réel de la force. Mais des événements tragiques ont amené la Conférence des départements cantonaux de justice et police à publier des recommandations[6] pour les renvois par voie aérienne, indiquant les mesures de contrainte autorisées (casque de protection contre les blessures infligées à soi-même, menottes ou entraves aux pieds) et celles qui ne le sont pas (médication forcée, entrave des voies respiratoires).

## 5.2 Chiffres et faits

Selon l'Office fédéral des migrations, 48'000 personnes possédant une autorisation de séjour annuelle ou une autorisation d'établissement ont quitté la Suisse en 2004. Sur ce total, le nombre de départs dus à une décision volontaire ou à un renvoi n'est pas connu. Les demandeurs d'asile quittant la Suisse font l'objet d'une statistique distincte. En 2004, ils étaient environ 20'000, qui s'ajoutent aux 48'000 cités ci-dessus. Mais là non plus, il n'est pas possible d'établir la part des départs volontaires ou forcés, avec ou sans application des mesures de contrainte.

6 Weisungen betreffend zwangsweise Rückführung auf dem Luftweg, KKJPD, April 2002.



## 5.3 État et évolution de la situation juridique

Les personnes sans autorisation de séjour peuvent être renvoyées sans autre forme de procès. Celles dont l'autorisation est échue ont la possibilité de faire recours. Dans le cas normal, la personne faisant recours a le droit d'attendre en Suisse la décision. Les autorités cantonales ont néanmoins la possibilité d'annuler l'effet suspensif et d'ordonner une détention en vue du renvoi. La durée d'arrêt est variable et peut atteindre dix-huit mois pour les adultes ou douze mois pour les mineurs âgés de quinze à dix-huit ans.
Alors que certains cantons sont très restrictifs dans le recours à la détention en vue du renvoi et d'autres s'efforcent d'obtenir une exécution rapide de la décision, certaines personnes sont détenues pendant plusieurs semaines. Bien que cette mesure administrative ne représente pas une instruction pénale, quelques cantons n'appliquent pas la distinction entre détention en vue d'un renvoi et détention préventive ou d'exécution de peine. Les conditions de détention sont également variables d'un canton à l'autre, tant en ce qui concerne les locaux que l'assistance juridique ou sociale.

## 5.4 La position du Conseil sur les expulsions

### 5.4.1 Encourager les départs volontaires par l'assistance au retour

Le Conseil de la FEPS admet la nécessité de faire appliquer les décisions de renvoi prises légalement. Il approuve les efforts des autorités fédérales visant à encourager les départs volontaires par un système d'incitation soutenu par une assistance au retour.

Le Conseil approuve également les mesures prévues par l'Office fédéral des migrations visant à offrir cette assistance aux demandeurs d'asile dans les centres d'enregistrement de la Confédération déjà. Cette possibilité est

offerte aussi aux demandeurs d'asile qui doivent s'attendre à une décision de non-entrée en matière.

Le Conseil soutient la proposition de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, qui prévoit d'étendre aux détenus en vue d'une expulsion l'accès à une assistance indépendante. Cette mesure pourrait avoir un effet d'apaisement et alléger la nécessité de recours aux mesures de contrainte.

#### 5.4.2 Respect de la convention sur la protection des enfants lors de l'expulsion de mineurs

Le Conseil demande, en se référant à la convention sur la protection des enfants, que le renvoi ou l'expulsion de mineurs ne soit pas autorisé si l'enfant ne peut pas trouver l'assistance parentale dans le pays où il est renvoyé ou s'il n'a pas achevé sa scolarité. Ce principe doit être inscrit dans la loi.

#### 5.4.3 Respect de la dignité de l'être humain et de ses droits fondamentaux

Dans les cas où la décision ne peut être appliquée qu'avec le recours à la force, il convient d'accorder une attention particulière au respect de la dignité de l'être humain et de ses droits fondamentaux. Le Conseil de la FEPS approuve donc la promulgation d'une « loi fédérale sur l'usage de la contrainte policière dans les domaines du droit des étrangers et des transports ordonnés par une autorité fédérale (LUsC) ». Une telle loi doit servir de base à l'application uniforme, dans toute la Suisse, des mesures de contrainte lors de l'expulsion, à l'observation des principes régissant un état de droit et au respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

Dans sa prise de position sur le projet de loi, le Conseil a demandé l'abandon du recours aux électrochocs, qui ne sont utilisés dans aucun pays européen et qui, selon le rapport du groupe d'experts « Passagers 2 » nommé par la Confédération, sont susceptibles de mettre en danger la santé de tiers (notamment dans les avions) et de provoquer des complications chez les personnes souffrant d'affections cardiaques.

Il y a lieu de mentionner explicitement, pour l'instruction spécialisée et la formation continue des forces de police, en plus des thèmes proposés, la communication interculturelle et les techniques de désescalade de la violence.



## 6. Les principes régissant l'action future du Conseil

Le problème des migrations est extrêmement complexe et sa compréhension soumise à des processus en constante évolution. Les révisions du droit d'asile et du droit des étrangers, à divers niveaux, ont des incidences sur les rapports sociaux et économiques. Et ce sont finalement des individus qui sont touchés, dont les conditions de vie peuvent changer du jour au lendemain.

Le Conseil de la FEPS traite les questions d'actualité du droit d'asile et du droit des étrangers en étroite collaboration et en accord avec la Conférence des évêques suisses, l'Église catholique chrétienne de Suisse et dans certains cas avec la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI). Dans des situations particulières, les organes dirigeants des trois Églises nationales publient des prises de position ou des mémorandums communs, conjointement avec leurs œuvres d'entraide.

La pratique bien établie de la collaboration œcuménique et des prises de position communes ne remet nullement en question l'indépendance institutionnelle des Églises et de leurs œuvres d'entraide. Elle permet au contraire aux différents organes directeurs de faire connaître leurs attentes aux autorités ou au public. Le Conseil de la FEPS se considère tenu par la directive de la « Charta Œcumenica » et par l'engagement pris d'« agir ensemble à tous les niveaux de la vie de l'Église, là où les conditions le permettent, et où des motifs de foi ou de plus grande convenance ne s'y opposent pas »[7].

7 Charta Œcumenica, paragraphe II, chapitre 4, « Agir ensemble ».

Les prochaines contributions du Conseil dans le domaine de la politique des migrations seront dictées par les réflexions suivantes :

- La foi chrétienne ne peut être vécue que dans la conviction que l'attitude à l'égard des émigrés, et en particulier de ceux qui endurent les persécutions, est une aune à laquelle se mesure la fidélité à Dieu. « Tu n'exploiteras ni n'opprimeras l'émigré, car vous avez été des émigrés au pays d'Egypte » (Ex 22,20). Le Nouveau Testament rappelle que ce qu'on fait aux faibles en quête de protection, c'est au Christ lui-même qu'on le fait (Mt 25, 40).
- L'état de droit démocratique a pour mission d'établir l'ordre dans le respect des droits humains. Il est aussi tenu de régler le séjour des étrangers, en tenant compte de la capacité limitée d'intégration sociale et économique de la population. Le Conseil de la FEPS souhaite pouvoir accompagner le Conseil fédéral et les autorités fédérales, à ce niveau de réflexion, dans un dialogue à la fois critique et constructif.
- À l'avenir, le Conseil suivra aussi attentivement les processus législatifs au niveau fédéral. Il s'agit d'éviter que les modifications apportées à la politique des étrangers et à la politique d'asile ne créent de nouveaux sans-papiers.
- Pour le Conseil, l'inscription du règlement des cas d'extrême gravité dans la loi sur les étrangers et l'application d'une procédure de règlement selon des critères de groupes demeurent des exigences fondamentales au regard de l'éthique sociale et de la conception de l'état de droit.
- S'agissant des personnes à qui l'octroi d'une autorisation de séjour est définitivement interdit et dont le renvoi peut être mis à exécution, le Conseil est favorable à l'élargissement de l'assistance officielle au retour et au renforcement de l'aide à la réintégration dans le pays d'origine.
- Le Conseil de la FEPS attache une importance particulière au maintien du droit d'asile né de la tradition humanitaire de la Suisse. Ce droit doit rester, dans la sphère de compétence de la Confédération, un domaine autonome et être appliqué de manière aussi libérale que possible selon les conventions internationales.



Considérant le fait que les dispositions d'exécution du droit des étrangers et de droit d'asile sont principalement de la compétence des cantons et que les pratiques cantonales sont variables, le Conseil y voit une tâche importante pour les Églises membres qui peuvent s'informer sur les pratiques en vigueur, sensibiliser les autorités et le public, désigner leurs propres interlocuteurs et suivre la mise en place d'organes de consultation.
Aujourd'hui déjà, plusieurs Églises membres interviennent activement pour la cause des sans-papiers et proposent une assistance spirituelle aux détenus dans l'attente d'une expulsion. Ainsi par exemple, en octobre 2004, les Églises réformées de Berne – Jura – Soleure, avec l'aide d'experts, ont rédigé des propositions d'action en vue d'une « humanisation du quotidien des sans-papiers ». Jugeant ce document utile, la FEPS l'a ensuite fait parvenir à toutes les Églises membres. Depuis de nombreuses années, dans les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel et dans le Jura bernois, les Centres sociaux protestants fournissent une grande assistance aux personnes menacées d'expulsion en les accompagnant avec dignité et humanité.

Le Conseil reconnaît enfin l'importance des paroisses, car c'est à ce niveau que sont possibles les contacts personnels avec les sans-papiers et les personnes renvoyées. Les rencontres peuvent faire naître la confiance et la compréhension, et celles-ci se peuvent manifester par exemple lors d'un culte spécial à l'occasion de la journée des réfugiés.