

# La politique d'asile suisse

Une interview de Jean-Daniel Gerber

par Valérie BORY, Lausanne

*Le directeur de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ne parle pas la langue de bois. Il fait le point sur la question de l'asile, sur la position de la Suisse par rapport à la législation de l'Union européenne et met le doigt sur certains dysfonctionnements en matière de criminalité et d'aide sociale.*

**V. Bory :** *Le nombre de requérants d'asile se monte aujourd'hui à 66 582.<sup>1</sup> Certains d'entre eux posent des problèmes de sécurité publique. Que répondez-vous aux habitants qui redoutent des agressions de certains requérants venus de pays où règne la violence ? Comment faire face à ce choc des cultures ?*

**J.-D. Gerber :** «Oui, c'est bien un choc de cultures. Ces personnes viennent souvent de pays en guerre où l'Etat est perçu comme un ennemi, des pays très jeunes qui n'ont jamais connu d'Etat de droit. Elles arrivent en Suisse où la loi prévaut et où la tentation est très grande, à cause du bien-être. Par conséquent, il est compréhensible qu'il y ait plus d'actes criminels. Mais ce n'est pas excusable. Lorsqu'on vient comme hôte dans un pays, on respecte ses lois et ses coutumes. Si on ne les respecte pas, l'Etat doit agir avec toute la force et la vigueur que la loi lui permet.

»Ce n'est pas un problème propre à l'asile. La migration a lieu. Qu'il y ait asile ou pas, elle aura lieu. Les actes violents et délictueux relèvent du droit pénal et de son application. Je constate que, très souvent, les possibilités qu'offre le droit pénal ne sont pas utilisées par les instances judiciaires. Et cela peut provoquer des effets

néfastes et des réactions qu'on peut comprendre, de la part de la population, contre la politique de l'asile, alors que le problème ne se situe pas là.»

**V. B. :** *Cela signifie-t-il que la proportion des requérants d'asile qui commettent des délits est quand même importante ?*

**J.-D. G. :** «Elle est assez importante, si on la compare avec celle des Suisses d'origine ou d'autres étrangers.»<sup>2</sup>

**V. B. :** *Vous parlez de mesures pénales à prendre, à quoi faites-vous allusion ?*

**J.-D. G. :** «Je fais allusion aux mesures de contrainte qui sont prévues par la loi sur les étrangers. La loi permet, par exemple, de fixer un périmètre de résidence au requérant d'asile, périmètre dont il n'a pas le droit de sortir ou dans lequel il n'a pas le droit d'entrer, à l'intérieur du canton ou même de la ville où il réside. Si un requérant d'asile enfreint cette disposition, il peut être mis en détention pour une année. Puis, vous avez les lois qui sanctionnent tout ce qui concerne le marché de la drogue. Les dealers peuvent être fortement punis. Or, très souvent, la loi n'est pas appliquée.»

**V. B. :** *Par les polices cantonales ou communales ?*

**J.-D. G. :** «Non, la police cantonale appréhende la plupart de ces personnes. Mais elles sont souvent tout de suite relâchées, parce que l'instance judiciaire ne suit pas, ne les condamne pas.»

**V. B. :** *Et pourquoi ?*

**J.-D. G. :** «Alors là, il faut poser la question aux juges ! A mon avis, la criminalité doit être combattue avec toute la force de la loi. Il en va de la crédibilité de notre législation sur l'asile.»

**V. B. :** *Au niveau de l'intégration, par rapport à ce que nous venons de voir sur la difficulté d'accueillir des gens venant de pays sans tradition démocratique, dont certains ne respectent pas les lois, il n'y a donc qu'une réponse pénale. Des mesures d'intégration ne peuvent-elles pas être envisagées ?*

**J.-D. G. :** «Il faut distinguer deux choses : premièrement, les requérants d'asile qui sont dans la procédure. Pour ces personnes, on ne parle pas d'intégration, cela n'est pas prévu. On a mis sur pied des programmes d'occupation et de formation professionnelle qui sont axés sur le retour. Quant aux personnes qui reçoivent le statut de réfugiés, pour elles, nous avons une panoplie de mesures d'intégration : apprentissage d'une langue, d'une profession, des lois et coutumes de notre pays.»

**V. B. :** *Il arrive que des requérants en attente restent dans notre pays plus longtemps que prévu et y séjournent des années, parfois à cause de la lenteur de la procédure.*

**J.-D. G. :** «Là aussi, il faut distinguer entre les cas. La plupart de ces personnes ne restent pas en Suisse des années à cause de la lenteur de la procédure, mais tout simple-

ment parce qu'elles introduisent de multiples demandes, révisions ou recours, qui font que leur séjour ici peut durer longtemps. Elles ont le droit de travailler et le travail est le meilleur moyen d'intégration dans une société. Les requérants le peuvent à partir de trois mois, voire six mois, selon les cantons, après leur arrivée et pendant toute la procédure d'asile. Un requérant d'asile obtient uniquement un permis de travail lorsque l'entrepreneur qui veut l'engager peut démontrer qu'il n'a pas trouvé de Suisses ni d'étrangers avec un permis de séjour (il ne concurrence donc ni l'ouvrier suisse ni l'étranger). Le requérant d'asile commence au bas de l'échelle. On peut estimer entre 13 000 et 16 000 le nombre d'emplois pour les requérants.»

**V. B. :** *L'Europe durcit sa politique d'asile. Où en sont les accords entre la Suisse et nos voisins sur le plan de la réadmission, du transit et des conventions de Schengen et Dublin ?*

**J.-D. G. :** «Nous sommes en train de négocier un accord qui nous permettrait d'être associé à l'accord de Dublin, qui détermine quel est le pays responsable pour régler une demande d'asile. Si une demande d'asile est rejetée par un pays, le requérant ne peut pas se rendre dans d'autres pays de l'U.E. pour en déposer une autre. Si la Suisse ne trouve pas un accord avec l'U.E., il est fort à parier que nombre de demandes qui seront faites en Suisse proviendront de ceux dont la demande a été rejetée par un pays de l'U.E. Aujourd'hui déjà nous constatons qu'environ les 25 % des demandes déposées en Suisse sont des demandes de requérants qui ont été déboutés dans d'autres pays. Cela montre l'importance de cette question. Nous sommes donc en train de négocier un accord dans le cadre des négociations bilatérales II, comme on les appelle. Nous sommes très avancés dans les négociations. Il

reste deux ou trois questions d'ordre politique à résoudre. Nous espérons trouver une solution dans les trois ou quatre mois.»

**V. B. :** *L'Autriche et l'Allemagne n'entrent pas en matière lorsque le requérant a passé par un Etat sûr. Ils appliquent donc déjà cette modalité ?*

**J.-D. G. :** «Oui, à l'intérieur de l'U.E., tous les pays membres appliquent cette disposition.

**V. B. :** *A propos de la révision partielle de la loi sur l'asile : dans la mesure où elle se rapproche de ce qui est réalisé en Europe, la loi suisse va-t-elle dans le sens de la législation européenne ?*

**J.-D. G. :** «Oui et non. En ce qui concerne la disposition de l'Etat tiers sûr, nous allons dans la direction de la législation européenne. Ce qui diffère cependant, c'est notre système financier. Dans les autres pays, le financement dans le domaine

### Evolution des demandes d'asile durant les 12 dernières années

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
35836	41629	17960	24739	16134	17021	18001	23982	41302	46068	17611	20633	26125

Les chiffres élevés de 1990-91 et de 1998-99 s'expliquent surtout par l'afflux massif de requérants en provenance des Balkans, durant les conflits de Bosnie/Herzégovine et du Kosovo. Quant au taux d'acceptation (qui correspond au nombre de verdicts positifs par rapport au nombre de décisions prises, et non par rapport aux demandes d'asile), il varie passablement d'une année à l'autre, mais se situe en moyenne autour de 9 % (moyenne qui peut recouvrir des taux allant de pratiquement 0 % à 30 % selon le pays d'origine du demandeur).

### Principales nationalités de provenance des demandeurs d'asile en 2002

Yougoslavie (RFY) (surtout Kosovo)	14,1 %
Turquie	7,4 %
Bosnie & Herzégovine	5,9 %
Irak	4,5 %
Macédoine	4,2 %
Nigeria	4,1 %
Algérie	3,9 %
Roumanie (essentiellement Roms)	3,7 %
Angola	3,2 %
Bulgarie (essentiellement Roms)	3,0 %

Plus de la moitié des requérants sont originaires de ces pays. Les ressortissants de la République fédérale de Yougoslavie sont devenus la deuxième communauté étrangère de Suisse (près de 200 000 personnes), la première étant représentée par les Italiens (environ 300 000 personnes).

de l'asile est souvent centralisé. En Suisse, nous avons un système fédéraliste où la Confédération remet l'argent aux cantons qui ont une certaine latitude dans sa distribution aux requérants d'asile.

»La législation future prévoit aussi l'amélioration du statut des requérants d'asile qui restent définitivement en Suisse mais qui ne sont pas réfugiés. C'est le permis humanitaire. Cela est nouveau et concerne des personnes qui ne sont pas considérées comme des réfugiés, qui ne sont pas persécutées chez elles, mais dont on sait qu'elles ne pourront pas rentrer, et cela pendant très longtemps. Par exemple, lorsqu'un pays ne reprend pas ses propres citoyens ou lorsqu'une personne est gravement malade et ne peut être traitée dans son pays ; son renvoi serait synonyme de sentence de mort. Un troisième cas se produit lorsque pratiquement toute la famille du requérant d'asile se trouve en Suisse et qu'il n'y a plus de liens sociaux avec le pays d'origine. Juridiquement exprimé, c'est lorsque le renvoi n'est pas raisonnablement exigible, lorsqu'il est illicite ou lorsqu'il n'est pas possible.»

**V. B. :** *Pouvez-vous nous donner un commentaire sur le vote très serré, fin novembre, à propos de l'initiative de l'UDC.*

**J.-D. G. :** «L'initiative a montré que la Suisse n'est pas différente des autres pays européens. En Italie, au Danemark, aux Pays-Bas, en Autriche, le gouvernement est tombé à cause, en particulier, de la question des étrangers ; la France a frôlé la catastrophe avec Le Pen.<sup>5</sup> La Suisse est le seul pays où le peuple a rejeté une loi très restrictive, mais il est évident que, comme dans les autres pays d'Europe, la population suisse ressent un malaise.

»Il sera difficile de combattre ce malaise, car l'immigration en Europe continuera indépendamment du fait que nous ayons une législation stricte ou moins

stricte dans le domaine de l'asile. Cela est dû à des raisons beaucoup plus profondes. J'en citerai trois : la différence de niveaux de vie entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest ; les différences des taux de natalité (nous sommes un continent qui vieillit et qui attire par conséquent les jeunes) ; enfin, les tensions et les guerres, en particulier au Sud, qui vont en augmentant. La conclusion de tout cela, c'est que la Suisse, comme les autres pays européens, doit agir à plusieurs niveaux si nous voulons gérer la situation : accroître l'aide au développement, participer au règlement des conflits et se préparer intellectuellement à une plus grande migration.

»Je pense profondément que les grandes migrations ont été bénéfiques pour la Suisse. Toutes les périodes de migration, sans exception, ont causé d'énormes difficultés, mais toutes se sont révélées bénéfiques quand on les analyse après coup. L'arrivée des Huguenots, aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, celle des Allemands, au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle - il y a cent ans, la Suisse romande avait peur des Allemands, on parlait de la germanisation de la Suisse alémanique -, puis l'arrivée des Italiens, des Espagnols, des Hongrois, des Portugais...»

**V. B. :** *Il n'y a pas de consensus, en Suisse, par rapport à cette question. Il y a même des tensions assez fortes. En France, il semble que la population soit d'accord avec la politique d'asile de son gouvernement.*

**J.-D. G. :** «J'ai des doutes. Je ne crois pas que la France soit plus généreuse que la Suisse en ce domaine. Si on regarde comment l'intégration s'est faite en Suisse et si on la compare avec d'autres pays européens, je trouve que l'intégration s'est très bien passée chez nous. Nous n'avons pas de bidonvilles, comme dans d'autres pays, nous avons très peu de ghettos. La population étrangère est bien distribuée en Suisse.

Même les requérants d'asile sont répartis de manière à ne pas créer des ghettos. Le fait que toutes les votations, et nous en avons eu coup sur coup, 4, 5, 6 dans le domaine des étrangers, aient été rejetées, la dernière avec une majorité extrêmement mince, il est vrai, montre quand même que la Suisse a une assez grande compréhension de la question étrangère et je m'en réjouis.»

**V. B. :** *La Suisse est-elle trop généreuse en matière d'aide sociale par rapport aux pays qui nous entourent ?*

**J.-D. G. :** «Oui, en ce qui concerne les requérants d'asile déboutés. Actuellement, entre un requérant d'asile qui est en procédure et un requérant d'asile débouté, il n'y a pratiquement pas de différence en matière d'aide sociale. Ce n'est pas juste. Un requérant d'asile débouté doit quitter le pays, parce qu'au niveau du droit d'asile, il n'est pas persécuté. Il ne sied pas qu'on lui donne les mêmes avantages qu'à un requérant d'asile qui se trouve dans la procédure et dont on n'a pas encore déterminé s'il est effectivement persécuté.»

**V. B. :** *A propos de la nomination de Roland Eberle (UDC) à la tête de la Commission fédérale des réfugiés, doit-on la lire comme une satisfaction donnée à l'UDC suite au vote extrêmement serré sur son initiative concernant l'asile.*

**J.-D. G. :** «La première démarche envers M. Eberle a été faite il y a neuf mois déjà.<sup>4</sup> Donc bien avant le vote du 24 novembre. Il était structurellement faux que ce soit le directeur de l'ODR qui préside la Commission des réfugiés. Cette commission a comme tâche de fournir des idées au Conseil fédéral. Or l'une des fonctions du directeur de l'ODR est aussi de conseiller l'exécutif fédéral. Ainsi, je me trouvais, comme président de cette Commission, être mon propre conseiller. Ce n'est pas logique !

»J'avais proposé à Mme Ruth Metzler de changer cela. Elle a choisi M. Roland Eberle, qui est un homme que j'ai appris à connaître comme étant nuancé, connaissant très bien les problèmes de l'asile et qui n'est certainement pas une tête dure, comme on l'a qualifié dans les médias. Il est évident que l'UDC a prôné jusqu'à présent sa politique propre en matière d'asile, sans jamais devoir être responsable de son application. Et dans un Etat fédéral comme la Suisse, avec quatre partis politiques importants, il est indispensable qu'on tienne compte également de l'opinion de ce quatrième parti dans la mise en œuvre de la politique d'asile.»

**V. B. :** *Comment conciliez-vous les questions d'éthique avec la politique d'asile ?*

**J.-D. G. :** «La politique d'asile nous impose des choix. Nous prenons quotidiennement 200 décisions en matière d'asile. Ces décisions reposent sur des critères objectifs, éthiques et moraux. Telle personne est-elle persécutée ? Est-elle menacée dans son intégrité physique ou psychique ? A-t-elle la majeure partie de ses attaches sociales en Suisse ou dans son pays d'origine ? Nous devons souvent juger sur la base d'une appréciation circonstanciée. En fin de compte, il faut choisir. A cet égard le titre de votre revue est évocateur !»

**V. B.**

<sup>1</sup> 40 250 requérants en procédure ou en attente de renvoi et 26 332 personnes admises à titre provisoire en Suisse. Les réfugiés statutaires (26 000) ne sont pas comptés ; ces derniers sortent au fur et à mesure de la statistique d'asile en obtenant le permis de séjour.

<sup>2</sup> L'ODR estime à environ 5 %, peut-être plus - il n'existe pas de chiffres précis - la part de requérants parmi les délinquants (n.d.l.r.).

<sup>3</sup> Aux dernières élections présidentielles (n.d.l.r.).

<sup>4</sup> Par rapport au 14 décembre, date de l'entretien (n.d.l.r.).