Zeitschrift: La Croix-Rouge suisse
Herausgeber: La Croix-Rouge suisse
Band: 93 (1984)
Heft: 5

Artikel: La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés
Autor: Haug, Werner
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-683620

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés

La Suisse, pays de «premier asile»: une tradition historique

Grâce à sa situation centrale en Europe et à sa diversité culturelle et politique, la Suisse a été pendant de nombreux siècles un pays de «premier asile». Une rétrospective ne présente pas seulement un intérêt historique mais elle montre clairement les fondements d'une tradition d'asile vivante ainsi que toutes les difficultés et périls auxquels une telle politique peut être confrontée.

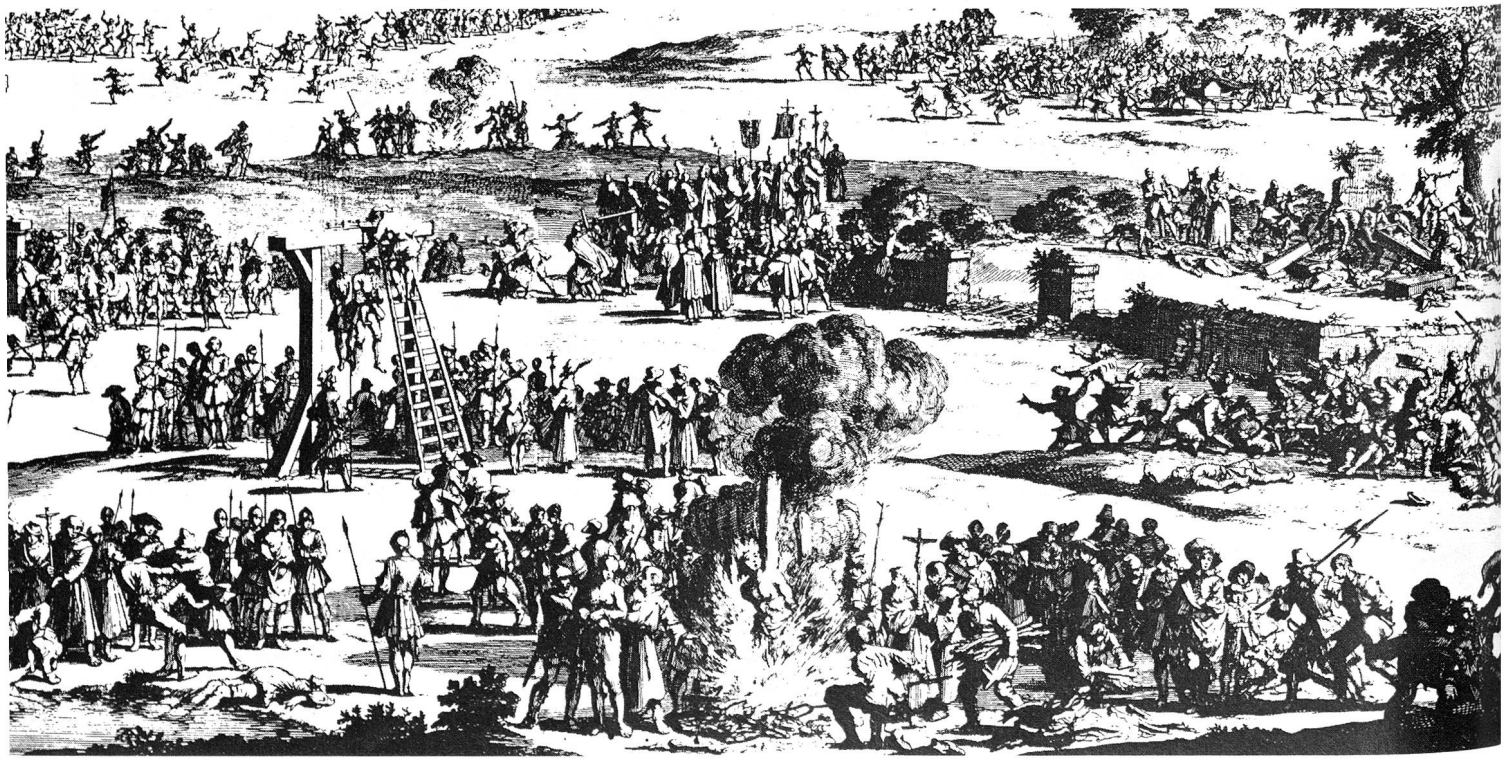
L'adoption d'une politique de neutralité propre à la Suisse, provoquée par la défaite de Marignan, amène les cantons, au début du XVIe siècle, à considérer l'exercice du droit d'asile comme un devoir découlant de la neutralité. Une longue tradition d'autonomie au sein des républiques suisses permet l'accueil de réfugiés et d'affirmer ainsi les droits de l'Etat libre souverain face aux prétentions des monarchies environnantes. En 1524, Ulrich Zwingli, dans son «ernstliche Vermahnung an die frommen Eidgenossen», rappelle cette tradition de l'asile. Considérant l'exercice du droit d'asile comme une attitude chrétienne, il l'érige en tâche nationale et l'assimile à un devoir de reconnaissance découlant du privilège de pouvoir jouir sereinement de la liberté et de la paix. C'est ce rapport étroit entre l'idée d'un Etat libre et le devoir de garantir l'asile qui est à la base de la politique suisse d'asile.

Après la révocation de l'Edit de Nantes par Louis XIV en 1685, 140000 huguenots se réfugient en Suisse. Beaucoup d'entre eux poursuivent leur voyage vers d'autres pays. Après 1815 et à la suite des troubles révolutionnaires de 1848, de nombreux réfugiés politiques d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie et de Pologne, recherchés par les gouvernements conservateurs de leur pays, trouvent asile en Suisse. En 1849 par exemple, le nombre des réfugiés provenant d'Allemagne du Sud et d'Italie se monte à 11000. Pour la première fois, le Conseil fédéral se voit contraint d'inviter les cantons à prendre en charge un certain nombre de réfugiés et de fournir une compensation journalière à ceux qui se trouvent dans le besoin.

La Constitution de 1848 donne enfin à la Confédération les moyens d'intervenir sur la politique d'asile des cantons, appliquée par eux d'une manière très inégale jusqu'alors. Toutefois, les cantons restent compétents dans l'exercice de leur droit d'asile.

Les puissances étrangères ont pris plusieurs fois ombrage de la politique d'asile pratiquée par la Suisse, à laquelle elles reprochaient de favoriser les troubles révolutionnaires et de protéger des terroristes et des semeurs de troubles. La Suisse s'est alors trouvée dans une situation comparable à celle de certains pays du tiers monde aujourd'hui, qui accordent l'asile à des membres de mouvements de libéra-

Persécutions religieuses en Europe dans la seconde moitié du 17e siècle (Jan Luyken, 1649–1712)



tion et à des opposants politiques des pays voisins. La Sainte-Alliance et Bismarck ont exercé de notables pressions sur la Suisse et la menace d'une intervention armée étrangère a par moments été réelle. Par conséquent, le Conseil fédéral a expulsé plusieurs fois des réfugiés particulièrement actifs sur le plan politique.
Durant la Première Guerre mondiale, notre pays a abrité environ 75000 étrangers, civils et militaires. Dans son rapport aux Chambres fédérales concernant la politique de neutralité, le Conseil fédéral déclare: «Une des tâches prioritaires d'un pays neutre au cœur d'un terrible affrontement entre les peuples est d'élever la voix de l'humanité et de contribuer à l'allégement des souffrances dues à la guerre.»
En 1925, l'article 69ter, toujours en vigueur, de la Constitution fédérale, donne à la Confédération la compétence de statuer en dernier ressort sur l'octroi ou le refus de l'asile.
Vers la fin des années 20, en particulier au lendemain de la grande crise économique, on assiste en Suisse à un durcissement vis-à-vis des étrangers et des réfugiés. Dans toute l'Europe, les frontières nationales acquièrent une signification ignorée jusqu'alors. Les étrangers sont considérés avec plus de méfiance, voire de la répulsion. Les réfugiés ne trouvent plus une nouvelle patrie chez nous et ordre leur est souvent donné de chercher un autre pays d'accueil. «La Suisse ne peut être qu'un pays de transit pour les réfugiés et les émigrants»: cette conception officielle en matière de politique de réfugiés a prévalu jusqu'à la fin de la guerre.

En 1942, alors que dans les pays sous l'emprise allemande les persécutions contre les Juifs prennent une ampleur terrifiante, l'Office fédéral de la police du Département fédéral de justice et police ordonne que les réfugiés politiques ne soient pas refoulés en ajoutant toutefois expressément que «les réfugiés pour motifs raciaux exclusivement, comme par exemple les Juifs, ne peuvent pas être considérés comme des réfugiés politiques». Cette ordonnance demeure en vigueur jusqu'en juillet 1944 et a eu pour conséquence le refoulement à la frontière d'innombrables persécutés qui ont ensuite été envoyés à la mort.

Dans cette alternative entre l'exigence de la sauvegarde de la Suisse et celle de l'humanité, l'Office fédéral de la police n'a pas été le seul à donner la préférence à la raison d'Etat: l'état-major de l'armée et la plupart des cantons ont fait de même.

Néanmoins, le nombre total des réfugiés accueillis en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale pour une durée plus ou moins longue (émigrants, enfants victimes de guerre, civils et militaires) s'est monté à 300000.

L'instauration de l'asile de longue durée et la libéralisation du droit d'asile

La victoire des Alliés, l'ouverture des frontières et le redressement économique amènent le Conseil fédéral à lever l'obligation faite aux réfugiés de quitter le pays et à instituer la possibilité d'un asile de longue durée. C'est essentiellement sur l'initiative des œuvres privées d'aide aux réfugiés, lesquelles ont accompli un travail totalement désintéressé, que l'asile de longue durée a été institué. Les réflexions formulées par l'ancien directeur de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, M. R. Meyer, sur la signification de l'asile de longue durée, sont encore actuelles: la garantie de l'asile permet à la Suisse, à l'intérieur même de ses frontières, de contribuer durablement

Deuxième Guerre mondiale: des enfants français ont provisoirement trouvé refuge dans un grenier

Photo Europe's children

Photo W. Haug

La génération des aînés a beaucoup de peine à recommencer une nouvelle vie

à la résolution d'un grave problème international.

Notre pays doit se laisser guider par le principe que l'asile doit être durable, digne et efficace: «Durable, parce que le réfugié doit se recréer une nouvelle patrie et bâtir un nouvel avenir, sans crainte de devoir à nouveau s'exiler. Digne ensuite, parce que le réfugié qui a été accepté définitivement doit pouvoir jouir d'un statut juridique comparable à celui de l'étranger le mieux placé. Efficace enfin, dans le sens qu'un asile de longue durée n'est pas seulement un droit de présence, c'est aussi une possibilité d'existence. Cela signifie, d'une part, que ceux qui sont involontairement dans le besoin doivent être pris en charge et, d'autre part, que ceux qui sont aptes à exercer une activité ont le droit de gagner de quoi vivre grâce à leur travail.»

Par une législation appropriée, les bases d'un accueil et d'une prise en charge durables des réfugiés ont été mises en place en Suisse entre 1947 et 1951. L'assistance et l'encadrement des réfugiés ont été largement confiés à des œuvres privées d'aide aux réfugiés. L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant les subventions de la Confédération à l'aide aux réfugiés consacre l'institution de l'asile de longue durée et permet l'octroi de subventions aux cantons, aux communes et aux œuvres privées d'assistance.

L'attitude de la Confédération face au problème des réfugiés dans la période d'après-guerre a été fixée en 1957 dans les «Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre». Dans ces «Principes», l'asile politique en Suisse n'est pas seulement considéré comme une tradition mais devient une maxime de politique d'Etat; c'est l'expression de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance... Naturellement, toute possibilité d'une garantie de l'asile dépend d'une condition préalable: il faut que l'Etat qui accorde l'asile existe. La défense militaire du pays prend ainsi une importance particulière. Elle ne doit pas seulement préserver le territoire d'un Etat, mais aussi garantir l'intégralité de cet Etat, c'est-à-dire les principes qui sous-tendent son ordre interne. Accorder l'asile à des personnes persécutées fait partie de ces principes. L'octroi de l'asile dépasse donc le cadre de la police des étrangers, il s'agit bien d'un problème humanitaire et politique de première importance et qui doit être traité comme tel... Un accueil spontané et généreux des réfugiés doit être envisagé.

En 1954, la Suisse adhère à la Convention internationale sur le statut des réfugiés, et le protocole qui s'y rapporte est ratifié en 1967. L'esprit libéral et humanitaire de cette conception de l'asile connaît une application généreuse dans la loi sur l'asile du 9 octobre 1979. Certes, il ne s'agit pas de la légalisation d'un droit subjectif du réfugié à l'asile mais d'une codification de la procédure d'asile qui réglemente le statut du réfugié et l'octroi de l'asile de longue durée. La loi améliore ainsi la position juridique du réfugié reconnu comme tel et elle va même bien au-delà des prescriptions de la Convention internationale, notamment en ce qui concerne les activités lucratives et la protection juridique.

Après 1945, la Suisse a cessé d'être un pays «de premier asile», à la différence par exemple de l'Autriche, autre pays neutre. A la fin de l'année 1951, 10000 réfugiés environ se trouvent en Suisse. La grande majorité des émigrants et des réfugiés ont à nouveau émigré vers d'autres pays ou sont rentrés dans leur pays d'origine. Dans le cadre d'une politique internationale concertée et active en faveur des réfugiés, la Suisse a accueilli à plusieurs reprises des groupes importants de réfugiés (en 1956/1957 10000 réfugiés hongrois; en 1968/1969 11000 Tchèques et en 1982 2000 Polonais). Toutefois, l'origine géographique des réfugiés se déplace constamment vers les pays du tiers monde. Après les réfugiés du Tibet, ce sont dans les années 70 ceux d'Ouganda, du Chili, de Bolivie, du Vietnam, du Cambodge, du Laos, en tout 12000 personnes qui ont trouvé refuge en Suisse.

En 1950, le Conseil fédéral décide d'accueillir 200 réfugiés malades, handicapés et d'un âge avancé. Il s'agit surtout de cas «hard-core», de réfugiés qui n'ont plus la possibilité de rentrer dans leur pays ou d'aller s'établir dans d'autres pays et qui sont donc condamnés à demeurer dans des camps. L'accueil de ces groupes particuliers, constitués de malades, de handicapés ou de vieillards est devenu une tradition jusque dans les années 1979-1981 où un dernier groupe de réfugiés handicapés indochinois a été accueilli.

Demandeurs d'asile d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie: un nouveau problème

En marge des grands groupes de réfugiés, certains réfugiés isolés ont, de leur propre initiative, cherché refuge dans notre pays. Dans les années 60, on en comptait quelques centaines; vers 1976 leur nombre s'est stabilisé entre 800 et 1200 par an. De 1977 à 1982, il y a eu une brutale augmentation de 30 à 50% et l'on atteint aujourd'hui le chiffre de 8000. On note une nette évolution dans la provenance géographique des réfugiés. En 1970 encore, 90% des requérants provenaient d'Europe de l'Est, en 1982 ils n'étaient plus que 30%. La majeure partie des requérants provient aujourd'hui de Turquie, du Chili, du Zaïre et du Sri Lanka. Plus de 15000 personnes attendent une réponse à leur demande. En Suisse, on compte actuellement environ 33000 réfugiés reconnus comme tels.

Ces chiffres illustrent le changement fondamental intervenu ces dernières années. La politique suisse d'asile est à nouveau mise à rude épreuve. Dans les années 30, l'afflux des réfugiés a pu être contenu grâce à des lois restrictives. Les années 50 et 60 ont permis une libéralisation et une humanisation de la politique d'asile. Les groupes de réfugiés d'Europe de l'Est ont dans l'ensemble été assez bien intégrés à la vie économique de notre pays. Le nombre des requérants s'est maintenu à un niveau constant tout en restant sous contrôle. Au début des années 80, la Suisse s'est dotée d'une loi sur l'asile libérale, mais elle connaît aujourd'hui des difficultés pour faire face à l'afflux des requérants. Certains cantons ne sont plus en mesure de fournir suffisamment de logements et de places de travail. Les autorités compétentes étant surchargées, la décision finale concernant une demande d'asile peut prendre quatre à cinq ans.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que le Parlement ait proposé une révision partielle de la loi sur l'asile deux ans seulement après son entrée en vigueur dans le but de simplifier et d'accélérer la procédure. Parallèlement, le personnel compétent de l'adminsitration fédérale doit être accru. Toutefois, jusqu'à ce jour le Parlement n'a apporté aucune réserve au principe de l'octroi de l'asile et à la définition assez généreuse du réfugié.

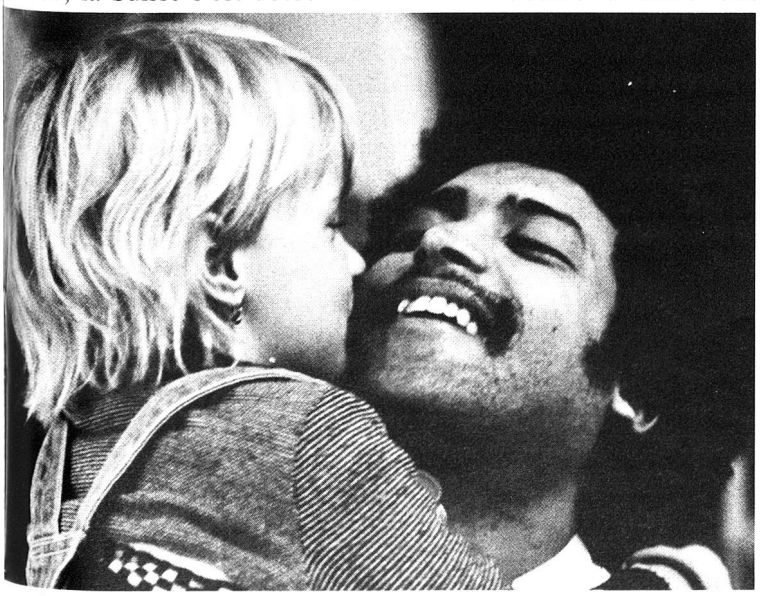
Présentement, la politique d'asile en Suisse est soumise à deux feux contradictoires. Une opinion publique d'inspiration libérale est fermement attachée au principe de l'Etat de droit et d'une attitude humaine en faveur des demandeurs d'asile. D'autre part, la situation insatisfaisante des réfugiés et la peur latente d'une immigration massive et incontrôlée de réfugiés d'ethnies différentes ont permis à l'Action nationale et aux Vigilants, à Berne et à Genève en particulier, d'enregistrer des gains notoires en voix, grâce à leur programme contre la surpopulation étrangère. L'Action nationale a lancé une initiative prévoyant une restriction du droit d'asile et une limitation quantitative des autorisations d'entrée.

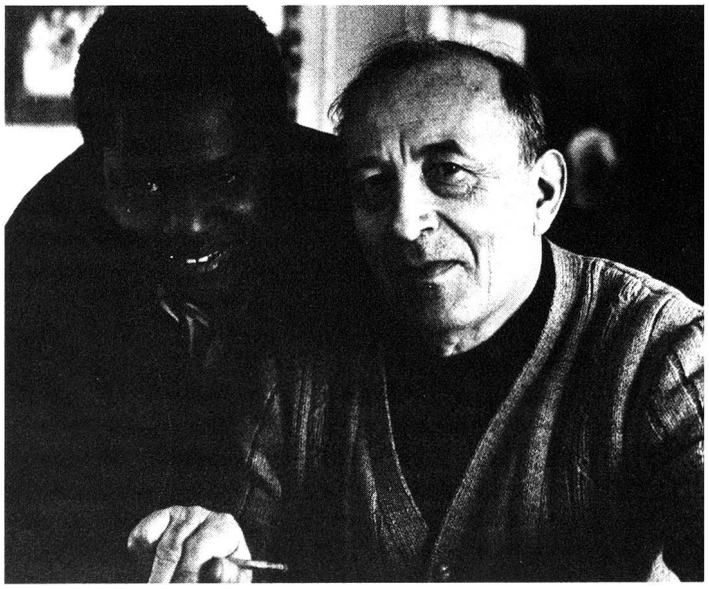
Le fait qu'une partie toujours plus grande de la population suisse se montre sceptique vis-à-vis de la politique d'asile ne résulte pas seulement de l'origine des requérants. On dit de plus en plus que les motivations des réfugiés ont changé. Le terme de «réfugié économique» est dans toutes les bouches. Les autorités fédérales compétentes ont elles-mêmes l'impression que les causes de l'immigration en Suisse deviennent plus économiques que politiques.

Face au grand nombre d'Etats qui violent les droits de l'homme en persécutant les opposants politiques et religieux ou les minorités ethniques jusqu'à la torture, voire l'assassinat, il paraît très difficile de faire à priori, sans une étude approfondie, une distinction entre les réfugiés proprement dits, au sens de l'actuelle loi sur l'asile, et ceux qui ont quitté leur patrie pour des raisons plutôt économiques. Il est dangereux de porter des jugements tout faits.

Les controverses actuelles montrent clairement que la politique en faveur des réfugiés doit se situer quelque part entre les exigences de la raison d'Etat et celles de l'humanité. Une politique des réfugiés solidaire exige obligatoirement la collaboration du peuple suisse. D'où la nécessité de mieux informer la population suisse, jusque dans les coins les plus reculés du pays, afin qu'elle devienne plus ouverte et humanitaire et ne s'enferme pas dans un protectionnisme craintif.

Werner Haug





Photos W. Haug