

La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés au cours des dernières décennies

Autor(en): **Haug, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **La Croix-Rouge suisse**

Band (Jahr): **83 (1974)**

Heft 7

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-684144>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés au cours des dernières décennies

Prof. Hans Haug

Dans le cadre de cet exposé, je me propose de présenter la politique suisse en matière d'asile et de réfugiés telle qu'elle a été pratiquée de 1933 à nos jours. Je donne une certaine restriction au terme «politique en matière d'asile et de réfugiés», dans le sens que je ne traiterai que de l'accueil et du renvoi de réfugiés et de candidats à l'asile en Suisse, mais non pas des efforts que nos autorités et œuvres d'entraide ont entrepris en vue de porter assistance à des réfugiés dans d'autres pays, soit en menant des opérations directes, soit en appuyant des organisations internationales¹. En outre je n'entrerai pas en détails sur la position juridique et le traitement des réfugiés en Suisse, mais je donnerai des indications sur les efforts fournis dans le domaine de la codification du droit d'asile dans le droit international moderne, ainsi que les efforts les plus récents visant à créer une meilleure base légale à la pratique suisse d'accorder l'asile.

Depuis toujours, la politique suisse en matière de réfugiés et d'asile a reposé sur la conception jamais contestée que le *droit* d'accorder l'asile à des réfugiés et personnes poursuivies est un droit de l'*Etat souverain* qui l'exerce de son libre gré, sauf les cas où des traités internationaux concernant l'assistance entre Etats en matière de poursuite pénale le restreignent. La Suisse n'a jusqu'à présent jamais reconnu, vis-à-vis d'autres Etats ou à l'égard des réfugiés eux-mêmes, aucune obligation juridique d'accorder l'asile. D'autre part, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale, la doctrine et l'opinion publique ont continué de considérer l'octroi libéral de l'asile à des réfugiés et notamment aux personnes en danger de mort, comme étant une honorable *tradition suisse* et l'expression de la liberté et de l'humanité de notre pays. L'octroi magnanime du droit d'asile est également considéré comme une *devise politique de la Confédération*.

En dernier ressort, la *Confédération* est responsable de la politique suisse en matière de réfugiés et d'asile. Il est vrai que les *cantons* décident, dans le cadre du droit fédéral,

du séjour et de l'établissement des étrangers, conformément à l'article 69ter de la Constitution fédérale; lorsqu'ils refusent d'accorder l'asile, il appartient à la Confédération de trancher en dernier ressort. Lorsqu'un étranger fournit la preuve qu'il cherche refuge pour cause de poursuite politique et que les cantons lui ont refusé l'admission, le Conseil fédéral peut alors, conformément à l'article 21 de la Loi fédérale du 26 mars 1931 et 8 octobre 1948 sur le séjour et l'établissement des étrangers, obliger un canton à l'admettre, après discussion préalable. Sur la base de la pratique et de la doctrine, l'on peut également supposer qu'en cas notamment d'une arrivée massive de réfugiés, la Confédération peut indépendamment décréter l'accueil de réfugiés – sans décision préalable des cantons – et dispose de ce fait d'une compétence de décision primordiale². Conformément à l'article 70 de la Constitution fédérale, la Confédération a en outre le droit d'expulser un réfugié accueilli par un canton, lorsqu'il est prouvé qu'il menace la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Au cours de la *Deuxième Guerre mondiale*, le *Conseil fédéral* disposait de larges compétences, sur la base des *pleins pouvoirs* accordés par l'Assemblée fédérale; cependant ces compétences ne le dispensaient pas du devoir de rechercher l'entente et la bonne volonté des cantons de collaborer à la politique en matière de réfugiés et d'asile. Pendant la période de service actif de l'armée, il était d'ailleurs indispensable de tenir compte de la voix importante du *Commandement de l'Armée*.

Au cours de la *période s'étendant entre 1933 et l'Éclatement de la Deuxième Guerre mondiale*, la politique suisse en matière de réfugiés et d'asile était marquée par une certaine *retenue*, bien que la situation des *Juifs* dans le *Reich allemand* ait empiré d'année en année et que la discrimination sociale, économique et juridique dont ils étaient l'objet soit devenue de plus en plus manifeste³. La

retenue suisse était justifiée par *deux arguments*, soit par le *surnombre d'étrangers*, ainsi que par la crise économique et le *chômage* considérable qui sévissait à l'époque. L'argument du surnombre d'étrangers fut valable dans la mesure où, en 1930, le pourcentage d'étrangers en Suisse (de 8,7 %) était le plus élevé de tous les pays européens, à l'exception du Luxembourg.

L'argument du déséquilibre sur le marché du travail fut plus important encore: entre 1933 et 1938, la moyenne annuelle des personnes recherchant des emplois oscillait entre 65 000 et 93 000. Dans ces circonstances, l'on comprend que les autorités aient tenu à limiter le nombre des étrangers immigrant en Suisse, pour ne pas surcharger davantage encore le marché du travail.

Malgré cette situation, un grand nombre d'émigrants et de réfugiés ont reçu, pendant l'avant-guerre, un permis de séjour en Suisse; en 1936, année du plus grand chômage, la Police fédérale des étrangers accorda 2463 permis de séjour. L'annexion de l'Autriche par l'Allemagne nazie, intervenue en mars 1938, provoqua une nouvelle situation, en ce sens que plus de 3000 réfugiés autrichiens, notamment des Juifs, arrivèrent en Suisse au cours des premières semaines qui suivirent l'«Anschluss». La crainte que leur nombre puisse encore augmenter, incita le Conseil fédéral à réintroduire le visa consulaire pour les porteurs de passeports autrichiens. Quelque 2000 à 3000 autres réfugiés juifs nécessaires furent accueillis en Suisse en été 1938, si bien que 10 000 à 12 000 réfugiés au total résidaient dans notre pays en automne 1938. 3000 à 4000 d'entre eux sont repartis au cours des 12 mois suivants, de sorte que 7000 à 8000 réfugiés, dont 5000 Juifs environ, se trouvaient en Suisse lorsqu'éclata la Deuxième Guerre mondiale, en automne 1939.

Relevons que la plus grande partie des *frais* d'entretien et d'assistance aux réfugiés nécessaires furent couverts, pendant l'avant-guerre, par des *œuvres d'entraide privées* et par des *particuliers*. Les *Juifs* suisses ont fait

preuve d'un dévouement impressionnant en versant chaque mois entre 300 000 et 400 000 francs aux réfugiés juifs vivant dans le besoin. Ces contributions continuèrent d'être accordées tout au long de la guerre et c'est grâce à cela que des milliers de réfugiés, qui autrement n'auraient guère été admis en Suisse, ont été sauvés, selon une constatation de *Carl Ludwig*.

Pendant la *Deuxième Guerre mondiale*, la politique suisse en matière de réfugiés et d'asile fut déterminée d'une part par les hostilités et les événements survenant dans les pays occupés, d'autre part par la situation et les besoins dans le pays même, notamment les impératifs de la défense nationale et les difficultés de l'approvisionnement du pays. Parmi les événements qui ont entraîné l'accroissement du nombre des réfugiés (militaires et civils) recherchant l'asile en Suisse, citons notamment: l'écroulement de la France en été 1940, la persécution des Juifs aux Pays-Bas et en Belgique en 1942, les déportations depuis la France en 1942 et 1943, le renversement du fascisme en été 1943 et la capitulation consécutive de l'Italie, la création d'un deuxième front en France, en été 1944, et, enfin, la fin du Troisième Reich, au printemps 1945.

Après l'effondrement de la résistance française contre l'assaut des Allemands, en juin 1940, un total de 43 000 personnes militaires passèrent en territoire suisse, soit notamment le 45ème corps d'armée français et une division polonaise. En outre, quelque 7500 personnes civiles françaises, se sauvant devant l'avance des troupes allemandes, entrèrent dans notre pays. Conformément à l'obligation découlant du *droit de neutralité*, les troupes admises en Suisse furent *désarmées et internées*. Alors que les troupes françaises furent rapatriées au début de 1941¹, les 10 400 hommes de la division polonaise restèrent en Suisse durant toute la guerre. Quant aux réfugiés civils français qui avaient été chaleureusement accueillis et assistés par la population suisse, ils purent



également regagner leur patrie après quelques mois.

La période allant du printemps 1942 jusqu'en été 1943 a sans doute été la période la plus pénible et la plus difficile de la politique suisse en matière de réfugiés et d'asile pratiquée au cours de la *Deuxième Guerre mondiale*. La *raison d'Etat* exigeait toute retenue quant à l'accueil de nouveaux réfugiés, vu l'encerclement total et dangereux de la Suisse par les puissances de l'Axe; la *solidarité humaine* en revanche était en faveur d'une ouverture aussi large que possible des frontières. Que s'était-il passé? – Depuis le printemps 1942, les persécutions des Juifs avaient pris une violence extrême aux Pays-Bas, en Belgique et en France. Les déportations vers l'Est firent suite aux arrestations massives. L'extermination des Juifs annoncée à plusieurs reprises par Hitler, devint réalité dans tous les territoires dominés par les Allemands. Par suite de cette rage aveugle de destruction, le nombre des réfugiés espérant trouver le salut et l'asile en Suisse augmenta rapidement.

Les Autorités suisses ont réagi à cette nouvelle situation en imposant une stricte rete-

En juin 1940, 43000 militaires et 7500 civils cherchent refuge en Suisse, fuyant l'avance des Allemands.

Entrée des troupes marocaines dans le Jura (juin 1940).



nue à l'égard de l'accueil d'autres réfugiés. Une circulaire du 13 août 1942 de la *Division de police* du Département fédéral de Justice et Police précisait, il est vrai, qu'il ne fallait pas repousser les réfugiés politiques, c'est-à-dire des étrangers poursuivis en raison de leur opinion et de leurs activités politiques, tout en ajoutant expressément «que les réfugiés pour raison de race uniquement, par exemple les Juifs, n'entraient pas dans la catégorie des réfugiés politiques». Cette restriction incompréhensible au vu de la situation de l'époque et lourde de conséquences fut maintenue jusqu'en été 1944. Ce n'est que le 12 juillet 1944 que l'énumération des personnes admises en Suisse, comprise dans les directives de la Division fédérale de police, précisa : «Les étrangers dont la vie est effectivement mise en danger pour des raisons politiques ou *autres*, et qui n'ont d'autre issue que la fuite en Suisse pour échapper à ce danger...».

L'allègement de la *pratique d'accueil* des réfugiés, intervenu à fin 1942 et au cours du premier semestre de 1943, est sans doute pour une grande partie dû à la préoccupation, voire à l'indignation suscitées dans de larges milieux de la population par les directives gouvernementales restrictives. Le nombre des émigrants et réfugiés séjournant en Suisse, de 11 800 en octobre 1942, atteignit 16 200 à fin décembre 1942, et plus de 21 000 en juin 1943. Mais le nombre des réfugiés refoulés à la frontière suisse fut également considérable – et ceci bien qu'ils fussent en danger immédiat de mort – sans parler du nombre probablement beaucoup plus grand encore des réfugiés qui, au vu des mesures prises par la Suisse, ne tentaient pas même de se présenter à la frontière suisse pour demander l'asile.

Le *renversement du fascisme* (25 juillet 1943) et notamment la *capitulation de l'Italie* en septembre 1943, provoquèrent une arrivée massive de réfugiés. En septembre, en effet, plus de 25 000 personnes venues d'Italie, dont quelque 21 000 réfugiés militaires, passèrent la frontière suisse. A fin septembre, le

total des émigrants, réfugiés civils et internés militaires accueillis en Suisse se chiffrait à 58 000 et, à fin 1943, à 74 000. Ce chiffre se divisait approximativement en 34 000 émigrants et réfugiés civils, et en 40 000 internés militaires.

En France, les déportations se poursuivirent en 1944. En Hongrie, en Yougoslavie et en Roumanie, les Juifs furent persécutés avec la plus grande cruauté; de la seule Hongrie, plusieurs centaines de milliers de Juifs furent transportés au Camp de concentration d'Auschwitz et exterminés par les gaz. Au cours du premier semestre de 1944, 5760 nouveaux réfugiés furent accueillis en Suisse – et 1400 environ renvoyés à la frontière. La *création du deuxième front* et l'avance des Armées alliées en France, en été 1944, entraînèrent une nouvelle situation pour la Suisse. Plusieurs milliers de personnes civiles et de partisans français cherchèrent et trouvèrent *provisoirement* refuge en Suisse; toutefois, un plus grand nombre encore de réfugiés civils et militaires (parmi ces der-

niers, des troupes allemandes en déroute des déserteurs et des prisonniers de guerre évadés) furent admis en Suisse, de sorte que le total des émigrants, réfugiés et internés se chiffrait, à fin 1944, à 98 000. Au cours du deuxième semestre 1944, 2500 personnes furent à nouveau refoulées à la frontière suisse, bien que les nouvelles directives de la Division de police, du 12 juillet 1944, aient aboli la race comme critère justifiant le renvoi de réfugiés demandant l'asile. Toutefois, parmi ces 2500 personnes renvoyées, il peut s'en être trouvé un bon nombre qui n'a pas été considéré digne de se voir accorder l'asile parce que coupable d'avoir violé le droit de la guerre et les impératifs d'humanité élémentaire.

Pendant la phase finale de la guerre, les Autorités fédérales et le Commandement de l'Armée attendaient une arrivée massive de réfugiés, notamment à nos frontières septentrionale et orientale. L'on estimait à 20 millions le nombre des prisonniers de guerre

Septembre 1943: le renversement du fascisme et la capitulation de l'Italie provoquent une arrivée massive de réfugiés.
(Photos archives DMF)



et des travailleurs étrangers engagés de force, dont 350 000 végétaient en Allemagne du Sud, à proximité de la frontière suisse. En janvier 1945 déjà, plus de 6000 réfugiés civils militaires traversèrent la frontière suisse. Une arrivée massive débuta en avril, forçant le Conseil fédéral à ordonner la fermeture des frontières septentrionale, orientale et méridionale, à l'exception de certains lieux de passage frontaliers, vers lesquels les réfugiés devaient être dirigés. Quelque 50 000 réfugiés civils et militaires passèrent la frontière suisse entre le 18 avril et le 8 mai 1945; après un bref séjour dans notre pays, environ la moitié de ces réfugiés gagnèrent la France et l'Italie. Le 8 mai, jour de l'armistice, le total des émigrants et des réfugiés civils et militaires se trouvant en Suisse s'élevait à 115 000, dont 10 000 étaient des Russes, ex-prisonniers des Allemands évadés de captivité. Tous les fonctionnaires du parti et de la police nazis ainsi que les personnes dont on pouvait présumer qu'elles avaient violé les principes du droit de la guerre et les impératifs de l'humanité furent systématiquement renvoyés.

Au cours des mois et des années qui suivirent, la plupart des réfugiés vivant en Suisse en mai 1945 rentrèrent dans leur patrie ou émigrèrent dans d'autres pays. La Suisse ac-

corda l'asile à titre définitif à un groupe relativement petit de réfugiés, notamment à des personnes âgées ou malades, et le total des réfugiés vivant encore en Suisse à fin 1950 s'élevait à 11 000 environ⁵ (à vivre).

(*Exposé présenté le 13 février 1974 à l'Université de Berne par le Prof. Hans Haug, Président de la Croix-Rouge suisse, dans le cadre du cycle de conférences: «Le réfugié à travers l'histoire mondiale».*)

¹ Rappelons par exemple les opérations de secours organisées en faveur des réfugiés de l'Est et personnes déplacées en Allemagne, de réfugiés hongrois en Autriche, de réfugiés algériens en Tunisie et au Maroc, de réfugiés tibétains au Népal et en Inde, de réfugiés pakistanais en Inde; je cite également les contributions régulières que la Suisse a accordées à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA), ainsi qu'au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

² Voir l'article «*Das schweizerische Asylrecht*» (Le droit d'asile suisse) par Oscar Schürch, paru dans la Revue de la Société bernoise des juristes, Vol. 104, 1968, p. 248.

³ Voir à propos de ce paragraphe et du suivant notamment, le *Rapport* rédigé par le Prof. Carl Ludwig sur «la politique de la Suisse en matière de réfugiés durant la période de 1933 à 1955», rapport adressé au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales (Berne, 1957).

⁴ Pour des détails, voir le vol. VI de l'*Histoire de la neutralité suisse*, par Edgar Bonjour. Le fait que la Suisse, conformément à un arrangement franco-allemand, ait remis le matériel de guerre français à l'Allemagne, a suscité une protestation de l'Angleterre auprès du Conseil fédéral.

⁵ Selon le rapport de Carl Ludwig, la *Confédération* a encouru de 1933 à 1950 des frais de l'ordre de 128 millions de francs pour l'assistance aux réfugiés. Sont compris dans ce montant les dépenses du Service territorial de l'Armée relatives aux camps, mais non pas les frais de personnel et de surveillance.

Les ressources fournies entre 1933 et 1950 à titre d'aide aux réfugiés par les *institutions et personnes privées* sont estimées à 87 millions de francs.

Les Conventions de Genève de 1949 ont vingt-cinq ans

Jean Pictet

Le 12 août dernier, les Conventions de Genève de 1949 ont eu vingt-cinq ans. A l'occasion de cet anniversaire marquant pour l'humanité, M. Jean Pictet, vice-président du Comité international de la Croix-Rouge, président de la Commission juridique, rappelle dans quelles circonstances ces textes ont été élaborés et quelle est leur portée pour les victimes des conflits.

Le 12 août 1949 est une date marquante dans l'histoire du monde. C'est le jour où les plénipotentiaires de quelque soixante Etats ont mis leur signature au bas de ces chartes fondamentales de l'humanité qui s'appellent les Conventions de Genève. Au nombre de quatre, elles assurent une meilleure pro-

tection aux victimes des conflits armés: la première aux blessés et malades des armées, la seconde aux victimes des hostilités sur mer, la troisième aux prisonniers de guerre et la quatrième, entièrement nouvelle, aux personnes civiles. Après les tragiques souffrances endurées par la population des pays occupés pendant la seconde guerre mondiale, l'établissement d'un tel traité apparaissait d'une importance première et d'une urgence extrême. Car, selon le mot saisissant de Max Huber, «le développement de la guerre vers une forme de plus en plus totale avait pratiquement nivelé dans le danger et la douleur, les armées et la population». Les Conventions de 1949 sont la version moderne, actuellement en vigueur, de ce que

l'on appelle le «droit international humanitaire». Celui-ci a connu des étapes successives et il tire son origine de la première Convention de Genève, née en 1864 à l'appel prophétique d'Henry Dunant, pour l'amélioration du sort des blessés de guerre.

Monument de plus de quatre cents articles, les Conventions de Genève sont un élément primordial d'humanité et de progrès. Elles incarnent l'idéal même de la Croix-Rouge et, demeurant une protestation de l'esprit contre le déchainement de la violence, elles adressent au monde un pressant appel en faveur de la paix. Si par malheur, les nations devaient encore s'affronter, elles seraient, à n'en pas douter, le dernier rempart de la civilisation.