Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 13 (1987)

Heft: 2

Artikel: Democratisme et humanitarisme dans la politique d'asile Suisse : essai d'analyse de l'operation "Automne Noir"

Autor: Freeman, Olivier

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-814379

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: 23.01.2026

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

Schweiz.Z.Soziol./Rev.suisse sociol., 2 (1987) 217-238

DEMOCRATISME ET HUMANITARISME DANS LA POLITIQUE D'ASILE SUISSE : ESSAI D'ANALYSE DE L'OPERATION "AUTOMNE NOIR"

Olivier Freeman
Université de Lausanne - Institut de Science Politique
Avenue de l'Université 5 - CH 1003 Lausanne

I. Introduction

1.1. L'asile : une pratique juridico-politique

Depuis quelques années la société suisse connaît de profonds désaccords sur un thème qui semblait jusqu'alors faire l'objet d'un consensus : l'asile. Le débat est sorti des enceintes politiques traditionnelles pour toucher au plus près l'homme de la rue et raviver l'opposition classique entre l'Etat et l'Eglise, provoquant ainsi une crise de légitimité de l'Etat. Quelques mois après l'acceptation par le peuple d'une deuxième révision de la loi sur l'asile (LAS), il vaut la peine d'analyser certains des enjeux en tentant d'échapper au discours parfois simpliste qui nourrit le débat politique.

Dès le départ, deux publications ont attiré mon attention sur le fait qu'une compréhension de la relation Suisse - requérants d'asile passait par la compréhension des processus de prise de décision en matière d'asile politique (Comité suisse pour la défense du Droit d'asile, 1986, Ligue suisse des Droits de l'Homme, 1985). Au-delà des dimensions institutionnelles (juridiques) de ces processus, il devrait être possible d'appréhender leurs dimensions proprement politiques. Si l'on suit L. Moutinot, pour qui "le législateur ne s'est pas préoccupé de définir une politique de l'asile mais une procédure d'asile et le statut des réfugiés en Suisse" (1985 : 151), il s'avère nécessaire de partir de la procédure d'asile pour dégager la "politique" de l'asile. C'est pourquoi j'ai dès lors défini comme objet de ce travail l'analyse d'un épisode particulier pouvant servir de révélateur d'un phénomène plus global : l'expulsion de 59 Africains en novembre 1985, plus connue sous l'appellation "opération Automne Noir".

1.2. L'asile : un problème récent

Depuis la fin des années septante, les Etats européens connaissent un afflux important de requérants d'asile. Alors qu'après la seconde guerre mondiale les requérants provenaient surtout d'autres Etats européens, dès la fin des années septante ils viennent surtout du Tiers-Monde (Asie - Moyen-Orient - Afrique). Si le droit d'asile fait partie de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948, "jusqu'à peu il n'en était fait usage qu'à l'égard de ceux qui étaient atteints dans leurs libertés fondamentales classiques (liberté religieuse, interdiction de la torture, droits politiques, droits d'association, etc.), alors qu'aujourd'hui il est revendiqué par ceux qui sont atteints dans leurs droits sociaux, également garantis par la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948, tels que droit de manger à sa faim, droit à l'éducation, droit à la santé, etc. (Moutinot, 1985 : 153-154)". Pour tenter d'endiguer cet afflux de réfugiés du "nouveau type", les Etats européens ont adopté des mesures de plus en plus restrictives, chaque Etat se voyant contraint de suivre le mouvement pour éviter d'être "submergé" par les requérants d'asile renvoyés d'autres pays.

Le changement dans la provenance même des requérants d'asile arrivant en Suisse à partir des années septante mit vite en défaut les méthodes et les procédures qui jusqu'alors avaient donné satisfaction. L'arrivée de nombreux Chiliens et Indochinois au milieu des années septante montra la nécessité de "donner une base juridique sûre à l'asile" ("Motion Hofer du 27 juin 1973", cité in Moutinot, 1985 : 151). C'est ainsi que la loi sur l'asile du 5 octobre 1979 entra en vigueur le 1er janvier 1981. Mais en même temps, le nombre des demandes d'asile déposées en Suisse augmenta de façon spectaculaire. Les administrations tant fédérales que cantonales furent débordées, et la conséquence fut que le nombre des dossiers en suspens passa d'à peine 3'000 avant 1982 à plus de 22'000 en 1985 (HCR, 1985). En ce qui concerne les requérants d'asile arrivant en Suisse, le début des années quatre vingt est donc caractérisé par une grande différence, tant sur le plan "qualitatif" que sur le plan quantitatif, par rapport à la période précédente.

1.3. L'Etat suisse : démocratisme et humanitarisme

Au-delà de ses structures politiques institutionnelles, la Suisse, semble-t-il, peut être caractérisée par la présence de deux structures idéologiques qui lui sont spécifiques et dont l'interaction détermine en bonne partie le rapport de la Suisse aux autres Etats et donc au "problème" des requérants d'asile :

- *Le démocratisme* est la structure idéologique qui tend à considérer les autorités comme les représentants directs du peuple suisse, comme si "le peuple et les autorités ne faisaient qu'un". Ainsi, il a tendance à gommer tout ce qui pourrait remettre en cause le principe sacro-saint des régimes dits "démocratiques", *selon lequel les autorités reflètent la volonté populaire*, principe d'autant plus fortement invoqué en Suisse qu'il s'agit d'un Etat qui se targue d'être l'un des plus "démocratiques" du monde. Le démocratisme est donc une des sources principales de toute légitimation politique en Suisse. Néanmoins, comme l'a bien montré la récente votation sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, il peut se créer une situation où les principes défendus par les autorités ne correspondent pas à la volonté populaire. C'est dire que le démocratisme, comme idéal-type weberien, ne saurait être appréhendé dans la réalité qu'en fonction des interactions avec d'autres composantes de l'imaginaire social, car les autorités jouissent toujours d'une certaine autonomie qui leur permet de défendre leurs principes propres. On ne peut donc affirmer qu'un Etat qui se dit de Droit, fonctionne seulement sur la base du démocratisme. D'autres structures idéologiques limitent la représentation directe.
- *l'humanitarisme* est la structure idéologique qui tend à considérer la Suisse comme le dépositaire et le garant des principes humanitaires surgis de la Révolution française et énoncés dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme. Pestalozzi, Henri Dunant, Terre des Hommes et le CICR incarnent bien cette structure idéologique.

Il me semble qu'il est possible de faire une lecture de l'attitude de la Suisse à l'égard des requérants d'asile en la considérant comme tributaire de ces deux structures idéologiques, et du rapport de forces variable entre elles. En effet, si elles sont conciliables au niveau abstrait de l'imaginaire social, elles peuvent entrer en conflit dans des situations plus concrètes. C'est ainsi qu'il est permis de supposer que les autorités puisent tantôt dans l'une, tantôt dans l'autre des deux structures, pour justifier tout changement d'attitude. Ce caractère dualiste de l'idéologie suisse permettrait de comprendre pourquoi "la politique d'asile suisse se caractériserait par un débat quasi-stéréotypé entre ceux qui estiment que 'la barque est pleine' et les tenants de 'la politique humanitaire traditionnelle de la Suisse'" (Moulinot, 1985 : 152). Les débats souvent stériles entre "démocratistes" et "humanitaristes" s'expliqueraient ainsi par leurs systèmes de référence divergents. Il faut donc placer le démocratisme et l'humanitarisme au niveau du mythe. Chacune des deux structures idéologiques tente de situer son système

de références au niveau de l'absolu, et perd ainsi toute prise directe avec la réalité. Elles n'en restent pas moins les sources principales de légitimation en matière de politique d'asile.

Une analyse de la pratique du droit d'asile qui ferait recours à l'emploi de ces deux concepts pourrait porter par exemple sur les modifications successives du cadre juridique. L'on pourrait ainsi tenter de déterminer la nature précise de ces modifications pour ensuite chercher les enjeux idéologiques qui les sous-tendent. Il faudrait tenir compte également de la pratique réelle du droit d'asile, des différentes manifestations de l'opinion publique sur la question des étrangers en général, de la stratégie électorale des partis politiques, de la volonté des autorités de maintenir l'image humanitaire traditionnelle de la Suisse... Une analyse diachronique de ce type pourrait être mise en relation avec des analyses synchroniques portant sur des épisodes plus spécifiques, comme l'"épopée" de la "solution globale". L'objectif de ce travail, quant à lui, est d'illustrer la validité de ce genre d'approche, mais il vaudrait la peine, dans une recherche plus approfondie, d'en resituer les résultats dans le cadre plus général de l'évolution à long terme de la "politique" d'asile suisse.

1.4. La légitimation par l'universel

"Dans une société internationale fondée sur le principe de l'Etat-Nation, le réfugié est à la fois le symbole de ce mode d'organisation collective et la démonstration tragique de sa nécessité pour le maintien des droits et des libertés fondamentaux (de Senarclens, 1985 : 105)". Pour Pierre de Senarclens, l'une des explications du fait "réfugié" peut donc trouver sa source dans la nature structurelle et idéologique des Etats modernes. De même que le Droit, chaque Etat traite la question des réfugiés, et donc des requérants d'asile, en fonction de critères essentiellement internes, tout en faisant appel à des principes qu'il considère comme universels, et donc transcendant le politique. Or, c'est justement l'analyse de cette interaction entre le particulier et l'universel qui mettra en évidence la dimension politique de la mise en application de principes soi-disant universels. Elle permettra également de dégager certains des mécanismes politiques fonctionnant dans l'Etat en question, ce qui, par extension, aidera à la compréhension de processus sociaux plus généraux. Nous verrons dans l'analyse ultérieure que le problème principal dans la question des réfugiés est celui de la légitimation politique, car, dans ce cas, les sources de légitimation sont multiples et parfois inconciliables.

2. L'opération "Automne Noir"

2.1. Le contexte général

L'opération AN du 3 novembre 1985 se situe dans un contexte précis. Elle survient en effet 3 mois après l'échec de la "solution globale" : le DFJP subit donc une forte pression pour faire baisser le nombre des dossiers en suspens, et le seul moyen qui lui reste est d'essayer de trouver une solution qualitative au problème. Les élections à Genève et dans le canton de Vaud avaient montré l'hostilité populaire grandissante à l'égard des requérants d'asile : pour éviter que le mouvement ne s'amplifie davantage, il fallait que les autorités prouvent aux yeux des électeurs une réelle volonté de "prendre le taureau par les cornes".

L'opération, que les autorités avaient baptisée elles-mêmes "Automne Noir", revêtait également un caractère particulier. D'abord, il s'agissait d'Africains, donc des requérants d'asile physiquement les plus "voyants". Ensuite, alors que jusqu'à novembre 1985, les expulsions avaient été effectuées par petits groupes et étaient la plupart du temps passées inaperçues de l'opinion publique, l'expulsion des 59 "Zaïrois" était d'une envergure jamais vue auparavant, et resta à la une de la presse pendant plus de trois semaines. Une analyse de cet épisode permet, me semble-t-il, de bien mettre en évidence la vraie "politique" d'asile suisse à partir de la procédure suivie et des justifications données par les autorités.

2.2. Une décision arbitraire ?

2.2.1. La justification du DFJP

Toute société, quelle qu'elle soit, fonctionne avec deux "moteurs" : l'hégémonie et la coercition. Toute décision de caractère politique doit tenir compte de ces deux dimensions pour être légitimée. C'est ainsi que la plupart des Etats modernes se sont dotés d'un système juridique codifié qui légitime leurs décisions coercitives. Si le Droit peut être défini comme la coercition légitime, j'appellerai "arbitraire" la coercition illégitime. Une décision est donc arbitraire lorsqu'elle ne trouve pas de fondement dans le Droit, c'est-à-dire quand elle n'est pas acceptée formellement par la société. Elle peut néanmoins être acceptée dans l'imaginaire de la société en question (hégémonie), mais l'Etat, et l'Etat suisse en particulier, cherche le plus souvent à dissimuler l'arbitraire de ses décisions en puisant dans la source de légitimation la plus sûre à

ses yeux, à savoir le Droit. Pour vérifier si la décision de renvoyer les 59 requérants d'asile fut arbitraire, il faut donc analyser comment les autorités suisses ont cherché à justifier cette décision. Il y a lieu de faire une distinction entre la décision elle-même et son application. Si cette dernière a suscité de vives critiques de la part de la presse, la décision même de renvoyer les 59 Zaïrois, ne fut guère discutée. Elle fut âprement critiquée dans la forme (application), mais pas dans le fond (décision). Dans l'analyse ultérieure, je vais étudier principalement la décision elle-même, en faisant appel, si nécessaire, à des indices révélateurs touchant à sa mise en application.

Voici comment le DFJP justifie sa décision :

> "Les recherches circonstanciées avaient montré que les 59 Zaïrois refoulés n'étaient pas les requérants d'asile en Suisse pour lesquels ils entendaient se faire passer. Il s'agissait donc d'étrangers séjournant illégalement en Suisse et non de requérants d'asile déboutés. Leur renvoi sans délai s'est fait en vertu de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), et non de la loi sur l'asile [1]".

Cette justification se base essentiellement sur deux distinctions. La première établit une dichotomie entre "étrangers séjournant illégalement en Suisse", et "requérants d'asile déboutés". Ces deux catégories entrent respectivement dans un cadre juridique différent : LSEE ou LAS. Il s'agit maintenant d'analyser quels critères la DFJP emploie d'abord pour établir la première distinction, et ensuite pour définir la loi applicable lorsque l'appartenance à la première catégorie est déterminée.

2.2.2. Le critère des fausses identités

L'article 7 de l'Ordonnance du 12 novembre 1980 (en vigueur au moment de l'opération AN) sur la constatation des faits (et donc de l'identité) par l'OFP dit : "En cas de doute, l'OFP consulte le HCR". Si le DFJP n'a pas tenu compte de cet article, c'est parce qu'il n'avait pas de doutes, mais des doutes sur quoi ? L'article parle de l'établissement de l'identité. Or, comme l'ont montré les développements ultérieurs, au moment où le DFJP prend sa décision, il affirme que les identités sont fausses, mais ne donne pas

---

[1] Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Jaegger du 3 décembre 1985, points 41 et 42. Bulletin Officiel de l'Assemblée fédérale, 1986, Vol. 96, Nos 1-2, p. 467 (parenthèses de l'auteur).

de précisions quant aux vraies identités [2]. La procédure d'identification qui suivit la présentation des expulsés à la télévision zaïroise montrera qu'en fait le DFJP ne connaissait pas les identités des personnes expulsées. Il ne sait donc pas qui il renvoyait à Kinshasa ! D'ailleurs, selon le rapport d'un groupement privé, la procédure suivie par les polices cantonales chargées de contrôler les identités aurait relevé plus d'une mascarade que d'une véritable volonté de constater des faits [3]. Tout porte à croire que le DFJP était plus préoccupé de prouver que les identités étaient fausses que de rechercher les véritables identités. Le caractère juridiquement "boîteux" de ce procédé pourrait expliquer pourquoi les "Zaïrois" n'ont pas eu la possibilité de contacter leurs avocats avant d'être emmenés sur l'avion en partance pour Kinshasa (Associazione di Consulenza Giuridica per il Diritto di Asilo, 1985 : chap. 6). Cela peut aussi expliquer, me semble-t-il, un certain nombre de contradictions ultérieures quant aux qualificatifs employés par le DFJP pour caractériser les personnes expulsées.

En effet, le DFJP parle d'abord de "ressortissants zaïrois" [4]. Le 10 novembre, lorsque la Ligue Suisse des Droits de l'Homme (LSDH) évoque la présence éventuelle d'Angolais dans le groupe, le DFJP parle toujours de "Zaïrois" (La Suisse, 1985). Après que la présence de ressortissants angolais ait été confirmée tant par la télévision le 20 novembre que par le HCR (24 Heures, 1985 : 7), le DFJP parle dans un premier temps de 59 "Africains" [5], mais un jour plus tard, il parle à nouveau de 59 "Zaïrois" [6]. La nuance est de taille puisque parler de 59 "Zaïrois" (même pour simplifier), alors même qu'il a été prouvé que toutes les personnes expulsées n'étaient pas zaïroises, revient à manipuler le langage dans un sens qui minimise l'erreur de l'OFP, qui avait affirmé dès le début que les "37 ressortissants zaïrois possédaient des papiers d'identité angolais achetés et prétendaient être en danger en Angola, bien qu'ils n'y vivaient pas" [7]. Parler de "Zaïrois" revient également à donner l'impression que le DFJP n'avait pas de doutes sur l'iden-

---

[2] Voir le communiqué de presse du DFJP du 3 novembre 1985.

[3] Voir le Rapport sur l'opération de police conduite le 1er décembre 1985 et les jours suivants dans la canton du Tessin, vis-à-vis de citoyens du Zaïre et de l'Angola, ensuite relâchés ou renvoyés à Kinshasa, Associazione di Consulenza Giuridica per il Diritto di Asilo, Pregassona, 1985, 26 pages.

[4] Communiqué de presse du DFJP du 3 novembre 1985.

[5] Communiqué de presse du DFJP du 29 novembre 1985.

[6] Communiqué de presse du DFJP du 30 novembre 1985.

[7] Communiqué de presse du DFJP du 3 novembre 1985.

tité de ceux qu'il renvoyait à Kinshasa, ce qui rendait par conséquent inutile l'application de l'article 7 de l'Ordonnance du 12 novembre 1980 (consultation du HCR en cas de doute). Cette manipulation semble avoir réussi, puisque la presse parla par la suite toujours de 59 Zaïrois (sans les guillemets). Seule une interpellation des partis non gouvernementaux de gauche insista sur ce point. Celle-ci demandait effectivement au CF : "Quels contrôles a-t-on effectués avant la décision de renvoi afin de vérifier la nationalité des personnes expulsées ? Il s'est notamment avéré que les personnes expulsées n'étaient pas toutes zaïroises" [8], ce à quoi le CF répondit que "la nationalité des étrangers en question a été déterminée avec le plus grand soin. Parmi les six qui se prétendaient angolais et qui ont été refoulés au Zaïre, cinq y étaient reconnus comme réfugiés. Seraient-ils effectivement angolais, que le sixième ne risquerait pas d'être refoulé en Angola ; les autorités zaïroises le renverraient en Suisse". Cette réponse crée de nouveau une illusion puisque, le CF ne savait pas, au moment de rendre sa décision, qu'il y avait des Angolais réfugiés au Zaïre parmi les 59 expulsés.

Il est alors tout à fait inexact d'affirmer que "la nationalité des étrangers en question a été déterminée avec le plus grand soin". L'intention que le DFJP prête aux autorités zaïroises est également discutable puisque, d'après G. Chicherio [9], secrétaire général de la LSDH, "il y a des accords entre le Zaïre et l'Angola très précis concernant le renvoi de tous les opposants". A noter enfin que le DFJP ne répond pas du tout à la question posée, mais se limite à discuter l'affirmation qui vient la compléter en adoptant une logique pour le moins contradictoire. L'emploi du conditionnel constitue un indice supplémentaire du peu de "soins" dont il a effectivement fait preuve.

2.2.3. La définition de la loi applicable

Dans la justification de sa décision, le DFJP fait tomber les personnes expulsées dans le champ d'application de la LSEE, et non de la LAS. Sans que cela soit inscrit dans un texte juridique, le DFJP opère ainsi dans la pratique une nouvelle distinction entre "vrais requérants" et "faux requérants". Le critère qu'il emploie pour ce faire est la présentation de faux papiers. Dans la pratique

---

[8] Point 1a de l'Interpellation du groupe PdT, PSA, POCH du 2 décembre 1985. Interpellation No 85.927 in Bulletin Officiel de l'Assemblée Fédérale - Conseil National, 1986, Vol. 96, Nos 1-2, p. 483.

[9] G. Chicherio, cité in La Suisse, Genève, le 11 novembre 1985.

antérieure de l'OFP, la présentation de faux papiers n'était pas un motif suffisant de refus, à condition que le requérant en expliquât les raisons. Si, au contraire, il persistait à affirmer une identité qu'on savait fausse, il n'y avait pas d'entrée en matière. Dans le cas qui nous intéresse, le DFJP ne précise pas si les personnes expulsées disaient que leurs papiers étaient authentiques. Cette lacune vient corroborer l'hypothèse selon laquelle le DFJP s'est contenté d'affirmer que les papiers des "Zaïrois" étaient faux pour les expulser sur le champ en vertu de l'article 12 de la LSEE, mesure techniquement habile, car elle permettait de se soustraire au principe de non-refoulement tel qu'il est énoncé dans la Convention de 1951 (article 33), et repris dans la LAS en vigueur au moment de l'opération AN (article 45). On peut alors se demander si le dépôt d'une demande d'asile sous une fausse identité est une raison légitime pour transformer un requérant d'asile en un "étranger comme les autres". Pour M. Barton [10], porte-parole du HCR, "un requérant qui cache son identité et refuse obstinément de coopérer prend évidemment des risques. Mais la possession de faux papiers n'est pas en soi un motif suffisant pour refuser l'asile. C'est même parfois une protection vitale (...)". D. Favre du DFJP affirme le contraire : "le renvoi de ces candidats à l'asile [11] au Zaïre, qui ont été considérés par le Département non pas comme des demandeurs d'asile, mais comme des étrangers, parce qu'ils avaient manifestement abusé de la loi sur l'asile, et qu'ils ne pouvaient pas être considérés comme entrant dans le cadre de la loi sur l'asile. Ils ont été considérés comme des étrangers comme les autres [12]".

Sur le moment, il n'y a donc pas d'explication précise de la procédure suivie dans le cadre de l'opération AN. Le peu d'informations données par le DFJP laisse à penser qu'il a usé plus de son pouvoir discrétionnaire que d'une procédure codifiée. Cette décision n'aurait pas été arbitraire moins d'un mois plus tard puisque le CF introduit le 2 décembre un nouveau critère permettant d'établir une demande d'asile "manifestement infondée" : "Lorsque le requérant tente de rendre vraisemblable sa qualité de réfugié par de fausses indications ou de faux documents, ou tait des faits importants [13]". La pratique a donc devancé la loi, créant ainsi une sorte de précédent permettant de tester la réaction populaire avant de le codifier. Ni la presse, ni les partis politiques, ne se sont

---

[10] M. Barton, cité in L'Hebdo, Lausanne, le 14 novembre 1985, p. 42.

[11] Un lapsus révélateur !

[12] D. Favre à l'émission de la TSR "Table Ouverte", le 10 novembre 1985.

[13] Arrêté fédéral. Ordonnance sur l'asile. Modification du 2 décembre 1985.

vraiment préoccupés de cette question pourtant fondamentale, ce qui tend à laisser penser que la décision, même juridiquement illégitime, était au moins socialement légitime, car elle entrait dans le cadre de l'imaginaire social suisse. Pour pallier cette lacune, les autorités vont donc s'attribuer des compétences juridiquement infondées, tout en manipulant le langage pour cacher le caractère arbitraire de leur décision (nationalité des expulsés). Le fait que ce procédé ait été une réussite me semble indéniable, puisque seuls les partis contestataires remettent (quoique "mollement") la décision en question [14]. Même l'Office fédéral d'aide aux réfugiés (OSAR) parle en mars 1986 (Points de repère) de 59 *Zaïrois*, certes dans une brochure préfacée par Elisabeth Kopp !

2.2.4. L'argument HCR

Nous avons vu que le DFJP disait qu'il avait appliqué la LSEE, et par conséquent que les personnes expulsées ne pouvaient pas bénéficier en principe de non refoulement, qui n'est pas inscrit dans la LSEE. Lorsque le Comité suisse pour la défense du Droit d'asile (CSDDA) demande des éclaircissements quant à l'appréciation par le DFJP des risques encourus par les expulsés une fois de retour au Zaïre, Berne répond d'abord : "Nous n'avions pas d'informations préalables à donner à ces comités de soutien, puisque manifestement les personnes expulsées n'étaient pas d'authentiques demandeurs d'asile" [15]. La montée de boucliers de la presse et des organisations humanitaires va inciter le DFJP à tenter d'affiner son argumentation : "A la limite, il n'aurait même pas été nécessaire que nous nous renseignions sur l'accueil qui attendait les faux Angolais à leur retour au Zaïre. Ces gens-là n'avaient rien à craindre, puisqu'ils prétendaient avoir été persécutés dans un autre pays", affirme J. Kistler, porte-parole officiel du DFJP [16], entendant par là que le DFJP avait effectivement cherché à respecter le principe de non-refoulement, même dans l'application de la LSEE. Mais un jour plus tard, J.-F. Gerber, également du DFJP, affirme : "Comme ils ont été expulsés au titre de l'article 12 de la

---

[14] Interpellation Jaegger du 3 décembre 1985 - Interpellation du groupe PdT, PSA, POCH du 2 décembre 1985 - Lettre de F. Pitteloud (PSS) à la commission de gestion du Conseil national le 20 décembre 1985. Bulletin Officiel de l'Assemblée Fédérale, 1986, Vol. 96, Nos 1-2, p. 467, 483.

[15] J.-F. Gerber, porte-parole romand du DFJP, cité in La Suisse, le 5 décembre 1985.

[16] cité in L'Hebdo, le 7 novembre 1985, pp. 25-26.

LSEE, aucune garantie ne peut leur être accordée" [17]. Les "précautions" prises par le DFJP, comme le sous-entend J. Kistler, relèveraient donc plus d'une générosité humanitaire que d'un principe juridique ayant force obligatoire. Cela ne suffit tout de même pas pour contenter la presse qui prenait de plus en plus l'affaire à coeur au fur et à mesure que les informations sur le sort réel des expulsés à leur arrivée à Kinshasa se contredisaient.

Le 11 décembre, U. Hadorn, chef de la Division des réfugiés au DFJP, dément les informations selon lesquelles six des expulsés auraient trouvé la mort au Zaïre en invoquant une déclaration du HCR. Il précisa que selon le HCR "le Zaïre serait un pays où les faux réfugiés ne courent aucun danger [18]", entendant par là que les autorités suisses avaient effectivement tenu compte de l'article 7 de l'Ordonnance du 12 novembre 1980. Le DFJP essaie ainsi de montrer qu'il avait vraiment mesuré les risques encourus par les 59 "Zaïrois" en cas d'expulsion vers Kinshasa. Mais cette tentative de justification sera anéantie le jour même lorsque le porte-parole du HCR dément les allégations de U. Hadorn : "Nous n'avons fait aucune déclaration, ni au CF, ni à qui que ce soit, au sujet des personnes expulsées" [19]. Nous voyons ainsi que le DFJP tente de rendre légitime une décision arbitraire en avançant un argument compatible avec l'humanitarisme : le HCR. Le caractère arbitraire de ce procédé est d'autant plus évident qu'à peine une semaine plus tôt le HCR aurait précisé "qu'il n'a pas été consulté, ni sur le fond, ni sur la forme" [20]. En dépit de ce démenti officiel, le DFJP persiste tout de même dans ses affirmations. Ainsi, le 21 novembre. E. Kopp affirme à nouveau que "selon le HCR, ils ne couraient aucun risque en retournant dans leur pays [21]", ce qui provoque un nouveau démenti du HCR : "Il n'entre pas en effet dans le mandat du HCR d'attribuer des notes de conduite à des pays vers lesquels on voudrait renvoyer certaines personnes. Le HCR n'émet d'avis que sur la base d'une étude de cas individuels. Or, s'agissant des Zaïrois, les dossiers ne lui ont pas été soumis, et il n'a évidemment pas été en mesure d'exprimer une opinion relativement à ce qui les attendait une fois de retour au Zaïre" [22]. La

---

[17] cité in 24 Heures, le 8 novembre 1985.

[18] cité in La Suisse, le 12 novembre 1985. A noter l'usage que le chef de l'OFP fait de "faux réfugiés".

[19] M. Barton, cité in La Suisse, le 12 novembre 1985.

[20] repris in 24 Heures, le 6 novembre 1985.

[21] citée in La Suisse, le 22 novembre 1985.

[22] M. Barton, repris in 24 Heures, 23-24 novembre 1985.

réponse du DFJP sera discrète et, à ma connaissance, ne sera pas mentionnée une seule fois dans la presse : "Nous relevons encore que la consultation du dossier en vue de le soumettre au HCR ne saurait être autorisée. En effet, nous doutons que ce dernier entende s'immiscer dans les procédures d'asile qui sont uniquement du ressort des autorités fédérales" [23]. Ce recours au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures revient à la négation de l'article 35 de la Convention de 1951 qui dit que "les Etats Contractants engagent à coopérer avec le HCR (...) dans l'exercice de ses fonctions, et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention (...)". Le DFJP ne fait ainsi recours à l'autorité internationale du HCR que si cela peut justifier une décision intérieure, mais dès que le HCR la remet en cause, il se replie sur le droit interne.

2.2.5 Conclusion

L'analyse de ces trois points que le DFJP utilise pour tenter de légitimer l'expulsion confirmerait ainsi l'hypothèse selon laquelle sa décision fut arbitraire. Elle ne trouvait aucun fondement dans le Droit interne, c'est-à-dire dans les mesures de coercition légitimées formellement par la société. Cela ne va pas empêcher le DFJP d'interpréter le Droit dans un sens qui lui soit favorable, d'abord en manipulant le langage de façon à dissimuler son ignorance ou ses erreurs (59 "Zaïrois", "précautions"...), et ensuite en définissant de manière arbitraire le droit applicable (LSEE ou LAS). Ce premier procédé ne résiste pas à la critique face à l'évolution ultérieure de la situation (thèse des 6 morts à Kinshasa). Pour renforcer la légitimité ébranlée de sa décision, le DFJP puise alors des justifications chez une autorité internationale (HCR), autorité qu'il réfute ensuite (ingérence dans les affaires intérieures) lorsque celle-ci nie ses affirmations. Nous voyons ainsi qu'après la mise en défaut d'une argumentation de type démocratiste, un glissement s'opère vers l'humanitarisme, et la conjonction de ces deux types de légitimation permet en fin de compte l'acceptation sociale de la décision initiale. Je m'accorderai ainsi avec L. Moutinot pour dire que "les réfugiés sont compris et analysés comme un problème de politique intérieure. Ils sont un catalyseur des voeux vers plus de justice solidaire d'une partie de la population et un repoussoir des problèmes d'une autre partie de la Suisse" (1985 : 153). Comme l'a montré l'échec de la "solution globale", la partie de la population qui utilise le "problème" des réfugiés comme un repoussoir est

---

[23] Lettre du DFJP reproduite in Vivre Ensemble/SOS Asile, No 4, février 1986, page 4.

nettement majoritaire. Il faut alors se demander pourquoi les autorités suisses ont pris une telle décision qui comptait des risques certains.

2.3. Une volonté dissuasive

2.3.1. Introduction

Une décision peut être dite dissuasive lorsque son objectif est d'amener quelqu'un à renoncer à un projet. Dans le cadre de ce travail, il s'agira de se demander si la décision d'expulsion du DFJP revêt ce caractère, c'est-à-dire si elle visait à inciter d'autres requérants d'asile éventuels à renoncer au projet de venir déposer une demande d'asile en Suisse. Mais une décision ne peut être considérée comme dissuasive que dans la mesure où elle suppose une appréciation de ses conséquences. Cela dit, une fois que la décision est prise, l'autorité qui la prend possède encore de l'influence sur ses suites. Il s'agira donc d'analyser dans ce chapitre tant la décision elle-même que ses conséquences, et la manière dont le DFJP influence celles-ci. Dans la mesure où elle peut influencer fortement les conséquences mêmes de la décision initiale, la manière de mettre en application cette décision constitue l'indicateur qui permettra ou non de conclure à une volonté dissuasive du DFJP. L'analyse du discours ne permet pas à elle seule de vérifier l'hypothèse, car l'affirmation explicite d'une volonté dissuasive reviendrait à remettre sérieusement en question certains principes humanitaristes chers tant aux autorités elles-mêmes qu'à l'imaginaire social dominant en Suisse. Certains aspects de l'opération AN permettent de supposer que cette volonté, à défaut d'être explicite, avait tout de même influencé l'attitude et le comportement du DFJP.

2.3.2. Une opération massive, mais secrète

Jamais auparavant une mesure de refoulement n'avait eu une telle envergure. Pourtant, l'opération AN fut tenue secrète jusqu'au moment de son exécution, un dimanche matin à 06h30. Une réaction vive de la part de la presse et des mouvements de soutien aux requérants d'asile était pourtant à prévoir à cause du nombre des personnes expulsées, et aussi parce qu'un vol direct Kloten-Kinshasa revenait à jeter les "Zaïrois" "dans la gueule du loup", sans leur laisser la chance de "filer" dans un aéroport de transit comme cela se fait couramment par ailleurs.

L'enquête de la police tessinoise avait commencé deux mois plus tôt. Ensuite, le 1er novembre, 86 personnes furent arrêtées, dont 57 firent partie du voyage sans avoir la possibilité ni de contacter leurs avocats, ni d'informer leurs proches ou les institutions qui les assistaient. Mme Kopp justifie ainsi la discrétion des autorités : "En divulguant les identités et la procédure pénale suivie contre certains des individus expulsés, nous aurions été critiqués de les mettre en danger lors de leur retour dans leur pays d'origine. Nous avons publié un communiqué dès que les Zaïrois furent reçus par les représentants de l'ambassade de Suisse à Kinshasa" [24]. Elle explique ainsi le caractère secret de l'opération en le resituant dans le cadre interne du Zaïre, effectuant de cette façon un déplacement du problème. Si le DFJP craint d'être critiqué, c'est en fait à cause du caractère arbitraire d'une décision interne, cela d'autant plus que rien ne permet d'établir qu'il connaissait l'identité des personnes expulsées. Sur ce point il garde un mutisme total, même après l'expulsion, et malgré la demande de la LSDH [25]. Néanmoins, l'argument de Mme Kopp est habile : en dissimulant l'identité des refoulés, elle provoque en quelque sorte la presse et les organisations humanitaires, qui vont désormais se préoccuper davantage de la question des identités (surtout après la nouvelle d'une présentation des expulsés à la télévision zaïroise) que de la "procédure pénale" suivie en Suisse. C'est ainsi qu'il faut s'interroger sur le rôle général de l'information dans cette affaire.

2.3.3. La "politique générale" de l'information

Ce qui est frappant lorsqu'on parcourt la presse sur l'opération AN, c'est la critique unanime du mutisme général du DFJP et de l'ambassade de Suisse à Kinshasa [26], alors qu'ils sont soumis à des attaques de plus en plus violentes. Si le DFJP s'exprime, c'est seulement pour nier sa responsabilité : "L'exécution des mesures incombe aux cantons" [27] ; "Le contrôle du sort des expulsés revient aux organisations humanitaires sur place et non aux ambassades" [28]. Il se contente de donner presque exclusivement des informations "ex cathedra" (déclarations ou communiqués de presse), ou bien délègue dans des débats contradictoires des fonctionnaires

---

[24] citée in Refugees, No 25, janvier 1986.

[25] voir La Suisse du 16 novembre 1985, p. 39.

[26] voir 24 Heures, du 7 novembre 1985.

[27] J.-F. Gerber, cité in 24 Heures, le 7 novembre 1985, page 45.

[28] E. Kopp, reprise in 24 Heures, le 2 décembre 1985.

qui, même s'ils sont "hauts" (D. Favre), sont néanmoins secondaires dans la mesure où leur rôle dans l'affaire n'a pas été déterminant [29]. E. Kopp n'entrera en scène qu'un mois plus tard dans une émission de la TSR (Table Ouverte du 1er décembre) lorsque la polémique se sera considérablement apaisée. De même, quand le DFJP se décide à "informer", il choisit de le faire à un moment où la plupart des journalistes accrédités à Berne sont occupés ailleurs. C'est en effet 10 minutes avant la conférence, prévue de longue date, de l'ambassadeur Müheim, sur l'UNESCO, le 11 novembre 1985, que le service de presse du DFJP annonce qu'il parlera aux journalistes intéressés au même moment.

Le contraste entre l'attitude des autorités suisses et zaïroises après l'expulsion est également étonnant : tandis que la Suisse reste muette ou se limite à des considérations d'ordre juridique en tentant de se déculpabiliser sans trop donner de détails précis sur les faits, le Zaïre, tout en cherchant à accuser la Suisse d'avoir commis des "brutalités" à l'encontre des personnes expulsées avant et pendant le voyage, fait énormément de publicité sur cette affaire, dont l'apogée est la présentation à la TV zaïroise des 59 expulsés. Les deux Etats cherchent à se donner raison : le Zaïre le fait de manière publique, tandis que la Suisse reste beaucoup plus discrète, laissant ainsi la place à toutes sortes de spéculations. Pourtant, à la question : "Quelles conclusions le CF tire-t-il de cette opération pour ce qui est de sa propre politique de l'information ?" [30], le CF répond : "Il n'y a pas de raison de modifier la politique générale de l'information". Comme le DFJP n'a pas exécuté lui-même la décision de renvoi, c'est plutôt dans sa "politique générale de l'information" qu'il faut rechercher le caractère dissuasif de sa décision initiale.

Il me semble que durant toute la polémique qui a suivi l'expulsion, le DFJP a tenu à rester à l'écart, se contentant d'injecter des informations lorsque l'opinion et la presse se montraient trop critiques. Par des manoeuvres habiles, il a réussi à détourner l'attention de la décision elle-même aux conséquences de cette décision, à savoir l'arrestation et la détention des expulsés par les polices cantonales, le transfert en avion, et le sort des expulsés après leur arrivée à Kinshasa. En effet, la presse suisse critique très violemment d'abord le comportement des polices cantonales, et ensuite les autorités zaïroises, alors que le DFJP reste le plus souvent à l'abri des reproches. Il est étonnant de constater à quel point l'é-

---

[29] D'après H. Kechavarz, ex-fonctionnaire de l'OFP/section réfugiés, D. Favre, Chef adjointe du service des recours du DFJP n'est pas en prise directe avec les dossiers des requérants.

[30] Point 3 de l'Interpellation Jaegger du 3 décembre 1985.

volution est linéaire : d'une critique de la décision du DFJP et de son application, on passe à une critique du régime de Mobutu [31]. Ainsi, lorsque la presse fait état des mauvais traitements subis par les personnes expulsées avant leur renvoi, le DFJP [32] nie ses responsabilités en affirmant que "l'exécution des mesures d'expulsion relevait des polices cantonales". Ce découpage des compétences, s'il peut être pratique dans le discours, n'est pas pour autant aussi net dans la pratique. En effet, lorsque le journal "La Suisse" cite le témoignage d'un policier genevois [33], et indique qu'un téléphone anonyme à la LSDH a parlé d'un véritable "tabassage" dans l'avion, les polices cantonales concernées démentent des informations données par des gens qui "n'étaient pas habilitées à le faire [34]", et cela dans un communiqué émis en accord avec ... le DFJP [35] ! Le DFJP, même s'il nie sa responsabilité dans l'exécution du renvoi, détermine tout de même les informations qu'il juge adéquates de donner. Ce contrôle des informations de première main est d'autant plus évident au sujet de ce qui s'est passé pendant le vol lui-même : D. Donzel du service de presse de SWISSAIR, affirme que "nous avons reçu l'ordre de Berne de ne pas communiquer les noms des quatorze membres d'équipage" [36]. Mais lorsque la presse prétend que les expulsés avaient été menottés pendant une partie du vol, l'ordre est partiellement levé, et Berne autorise une conférence de presse pour laisser témoigner deux supérieurs hiérarchiques de l'équipage, le pilote et le maître de cabine, qui confirment la version de la police (et donc du DFJP), deux témoins tout de même discutables puisque le pilote n'était pas avec les "Zaïrois" pendant le vol, et que le maître de cabine "admet toutefois qu'il n'a pas pu tout voir [37]".

---

[31] Les titres des articles de presse sont d'ailleurs révélateurs ("Arithmétique à l'Africaine", 24 Heures, 22 novembre, p.5 ; "Moi (Mobutu), j'accueille les réfugiés !", La Suisse, 22 novembre 1985, p. 49 ; "Le show Mobutu : 'Une grosse farce'", Journal de Genève, 22 novembre 1985).

[32] J.-F. Gerber, cité in 24 Heures, 7 novembre 1985.

[33] voir La Suisse du 6 novembre 1985 qui cite le policier en question : "Je suis très ennuyé par ce que j'ai vu. C'était comme un transport de bétail. Les coups pleuvaient".

[34] Officier de la gendarmerie du Tessin, cité in La Suisse, le 7 novembre 1985.

[35] Communiqué de presse des polices cantonales de Zürich, du Tessin, et de Genève du 6 novembre 1985.

[36] cité in la Suisse, le 7 novembre 1985.

[37] repris in Tribune Le Matin, Lausanne, le 8 novembre 1985.

Lorsque la presse commence à se préoccuper du sort des expulsés, U. Hadorn s'exclame en disant que "ce qu'on a pu lire dans la presse est un peu scandaleux" [38]. Quand les medias parlent de 6 morts éventuels, J. Kistler s'insurge en affirmant que ces informations "font partie d'une campagne massive de désinformation" [39], sous-entendant par là que seul le DFJP détient les bonnes informations (qui, soit dit en passant, émanent de l'Ambassade de Suisse à Kinshasa, qui se contente à son tour des informations transmises par les autorités zaïroises (Ligue Suisse des Droits de l'Homme, 1985). Mais les erreurs et les contradictions manifestes dans le peu d'informations que le DFJP donne lui-même permettraient de lui retourner le reproche. Pour s'en sortir, il exclut alors le contrôle a posteriori de sa sphère de compétence : "Comme ils ont été expulsés au titre de l'article 12 de la LSEE, aucune garantie de la loi suisse ne peut leur être accordée. Le contrôle du sort des expulsés revient aux associations humanitaires sur place et non aux ambassades [40]", ce qui revient à admettre qu'il ne s'était en fait pas renseigné sur les risques encourus par les expulsés une fois à Kinshasa, malgré ce qu'il avait laissé entendre (cf. 2.2.3).

Pour calmer l'opinion publique, le DFJP fait appel à un autre argument qu'il estime d'autorité : une note de protestation du Zaïre, qui, selon J. Kistler "montre bien le souci du gouvernement zaïrois quant au sort de ses ressortissants" [41]. Le fait que la presse n'ait pas eu accès à ce document "classé non publiable" [42] montre encore le pouvoir discrétionnaire que s'octroient les autorités dans la nature même des justifications qu'elles utilisent : personne ne pouvait prouver que leur interprétation de la note de protestation du Zaïre était abusive. Le fait qu'un fonctionnaire du DFJP invoque un document adressé au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), alors que ce département avait déclaré le jour même que cette affaire "concerne exclusivement le DFJP [43], montre également le découpage des compétences, s'il ne correspond pas à la réalité, permet toutefois de dissimuler des informations qui nuiraient au système de légitimation mis en place. Cet argument illustre encore une fois la nature contradictoire, mais subtile,

---

[38] cité in 24 Heures, le 7 novembre 1985.

[39] cité in Tribune Le Matin, le 11 novembre 1985.

[40] E. Kopp, à l'émission de la TSR "Table Ouverte", le 1er décembre 1985.

[41] cité in Tribune Le Matin, 11 novembre 1985.

[42] Lettre du DFAE à l'auteur, Berne, le 3 juin 1986.

[43] DFAE, cité in Tribune Le Matin, 11 novembre 1985.

de la "politique générale de l'information". Ce qui est remis en cause par l'opinion et la presse en Suisse, c'est l'erreur éventuelle qu'aurait commise le DFJP, mais ce dernier esquive la critique en déplaçant l'attention vers le comportement ultérieur des autorités zaïroises. Comment peut-il invoquer un tel argument lorsque non seulement le ton, mais également le contenu étaient désapprouvés quelques jours plus tard dans la réponse du DFAE à la note de protestation zaïroise ? [44]

2.3.4. Conclusion

Il me semble au terme de ce chapitre que c'est à travers la "politique générale de l'information" qu'on peut déceler une volonté dissuasive de la part des autorités suisses. Elles s'abstiennent de donner des informations précises tout en se déculpabilisant par un morcellement des sphères de compétences et en n'accordant la parole légitime qu'aux supérieurs hiérarchiques des polices cantonales et de SWISSAIR. Les seuls moments où elles "informent" sont ceux où la presse ou l'opinion en Suisse prend des positions qui leur sont trop défavorables. Mais on pourrait dire qu'elles tolèrent ces "désinformations" dans la mesure où elles contribuent à renforcer le caractère dissuasif de l'opération. Tout laisse à penser en effet que leur "politique générale de l'information" avait un double objectif : frapper en même temps l'opinion publique en Suisse, et l'opinion publique au Zaïre. L'opinion publique suisse d'abord, en montrant que l'autorité fédérale sait avoir la main dure avec ceux qui abusent de l'hospitalité helvétique ce qui "par ricochet" ne pouvait manquer de frapper l'opinion publique zaïroise. Aussi bien les témoignages récoltés à Kinshasa (L'Illustré, 1985) que la presse "mobutiste" du Zaïre [45] ne manqueront pas de jeter un discrédit énorme, au Zaïre en tout cas, sur l'image humanitaire traditionnelle de la Suisse.

En Suisse, c'est le contraire, puisque, comme nous l'avons vu, à la fin de l'affaire (surtout après la présentation des 59 expulsés à la TV zaïroise), la presse tend à centrer ses critiques sur la dimension arbitraire du régime zaïrois, en se fondant sur... sa conception de l'information [46] ! L'opération AN rend service aux deux régimes : les autorités suisses montrent une réelle volonté de "prendre

---

[44] Communiqué de presse du DFAE du 14 novembre 1985.

[45] voir les journaux zaïrois et l'émission de la TV zaïroise.

[46] voir l'article de O. Grivat in 24 Heures, 22 novembre 1985, page 5 et l'article de C. Richoz in la Suisse, 24 novembre 1985.

le taureau par les cornes", ce qui d'une part satisfait les électeurs, et d'autre part freine l'attrait de la Suisse pour les éventuels requérants d'asile zaïrois ; le régime zaïrois, en insistant sur le caractère brutal de l'expulsion, réduit également l'attrait de la Suisse, ce qui permet d'assurer plus de quiétude au "citoyen-président" lors de ses fréquents séjours en Suisse où se regroupent plusieurs partis de l'opposition zaïroise. Mon travail dans un centre d'hébergement pour les requérants d'asile politique m'a également montré qu'à la suite de cette expulsion en vol direct, les demandeurs d'asile zaïrois déboutés s'empressent de disparaître avant même l'échéance qui leur est impartie pour quitter la Suisse, ce qui est bien l'objectif du DFJP. Les statistiques témoignent également de cette tendance, puisqu'au premier semestre 1986, seulement 70 demandes d'asile déposées viennent de Zaïrois (24 Heures, 15 avril 1986) alors qu'en 1985 la moyenne trimestrielle était de 110 [47].

3. Conclusion générale

Il me semble que cette analyse de l'opération AN a permis d'illustrer, partiellement tout au moins, pourquoi et comment on "casse des pots" dans la pratique du droit d'asile en Suisse. L'étude des différentes justifications de la décision d'expulsion données par les autorités a mis en évidence le fait que la légitimation d'une décision politique est un processus dynamique et multidimensionnel qui dépend à la fois de l'enjeu (définition d'une attitude face aux étrangers), du contexte général (crise économique, montée xénophobe...), et de différents facteurs qui interviennent de manière variable (thèse des six morts à Kinshasa...).

Mais, au terme de ce travail, peut-on parler d'*une* politique suisse de l'asile ? Dans la mesure où ce terme implique une cohérence et une constance, la réponse est négative. Mais si l'on entend par "politique" de l'asile la gestion de la relation Suisse - réfugiés qui s'établit à un moment donné, d'après l'état des rapports de force qui la déterminent, il semble que l'on puisse parler à juste titre d'*une* politique d'asile suisse, qui varierait avant tout selon la conjoncture interne de la Suisse, et non pas, comme le discours tend à le laisser croire, en fonction de critères humanitaires universels. Ceux-ci sont pourtant invoqués sans cesse, mais ils servent avant tout à masquer la dimension conjoncturelle des décisions en matière d'asile politique. En effet, tout changement, toute incohérence par rapport à un comportement antérieur semble être accep-

---

[47] voir Tribune Socialiste Vaudoise, Lausanne, No 178, mars 1986, page 4.

té à condition qu'il trouve un appui dans l'humanitarisme ou dans le démocratisme. Le recours aux arguments d'ordre juridique ou administratif serait accepté, parce que "démocratique", et le recours aux arguments humanitaires également, parce qu'il correspondrait à l'image que les Suisses se font de ce qu'est une "bonne et juste" société. Le DFJP, comme nous l'avons vu, puise tour à tour dans l'une de ces sources idéologiques selon le contexte du moment. Dans le cas de l'opération AN, cette "stratégie" semble avoir fonctionné, puisqu'en fin de compte il n'y a pas grand-monde pour relever le caractère arbitraire de la décision initiale. Face au malaise créé par une situation ambiguë, l'attention se porte vers un bouc-émissaire : Mobutu. S'il est indiscutable que le Président n'est pas à l'abri des reproches, on doit néanmoins constater que le transfert qui s'effectue d'une critique des autorités suisses à une critique des autorités zaïroises tient plus de l'imaginaire social suisse ("Mobotu, c'est le grand méchant !") que d'une connaissance, même superficielle, du rôle de Mobutu dans cette affaire.

Evidemment, il ne s'agissait pas dans ce travail de prêter aux fonctionnaires du DFJP des intentions machiavéliques, mais plutôt de montrer comment, à travers leur attitude, ils ont pu refléter l'imaginaire social suisse et ses rapports avec ce qui est étranger. J'aurais pu insister dans ce travail sur les processus d'exclusion de l'Etranger dans la société suisse. C'est un sujet vaste et complexe qui comprend de multiples facettes. Néanmoins, me semble-t-il, l'analyse de l'opération AN a mis en évidence certaines de ces facettes, notamment au niveau de la langue et des critères juridiques.

L'analyse des dimensions ethnocentristes des récentes modifications juridiques concernant l'asile et de la pratique mériterait une étude en soi. De ce point de vue-là, il est relativement aisé de comprendre comment des pratiques humanitairement très discutables sont pourtant tolérées par la population. La plupart du temps, celle-ci définit l'humanitaire en fonction de son propre cadre de références, ce qui a pour conséquence l'exclusion de critères qui n'entrent pas dans ce cadre. "Ne confondons pas solidarité avec illégalité !" disait U. Nussbaumer [48] au moment où j'achevais ce texte. Et c'est bien là tout le problème posé par les requérants d'asile. Comment concilier la solidarité avec la légalité d'un Etat qui se dit "de Droit", c'est-à-dire d'un Etat qui perçoit l'humain universel à travers des catégories qui lui sont particulières ? Comment intégrer dans ce cadre formel constitué par la légalité des éléments qui ne correspondent pas à une catégorie déjà toute faite ?

---

[48] lors du débat au Conseil National sur le droit d'asile le 10 juin 1986, cité in 24 Heures, 11 juin 1986, page 7.

L'analyse précédente a montré que le DFJP préfère façonner des catégories à sa convenance, en recourant à l'arbitraire, au lieu de réviser toute la structure d'ensemble. L'on est en droit de se demander alors ce qui peut arriver lorsqu'un Etat se dit "de Droit", alors qu'il ne respecte pas lui-même le Droit. Ne devrait-on pas dès lors parler plutôt d'une "fiction de l'Etat de Droit" ? Il me semble que les débats qui entourent le droit d'asile, tout comme l'abstentionnisme politique grandissant, pourraient déboucher sur une crise plus profonde de l'Etat suisse, où serait forcément mis en danger le respect de certaines valeurs fondamentales dont se réclament pourtant les Suisses.

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIAZIONE DI CONSULENZA GIURIDICA PER IL DIRITTO DI ASILO (1985), Rapport sur l'opération de police conduite le 1er décembre 1985 et les jours suivants dans le canton du Tessin, vis-à-vis de citoyens du Zaïre et le l'Angola, ensuite relâchés ou renvoyés à Kinshasa, Pregassona, (ronéo), 26 pages.

COMITE SUISSE POUR LA DEFENSE DU DROIT D'ASILE (1986), Politique d'asile et pratique de l'Office fédéral de la police. Deux anciens collaborateurs témoignent, février, (ronéo), 25 pages.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE (1985), J.-F. Gerber porte-parole romand du DFJP, cité in La Suisse, numéro du 5 décembre.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE (1986), lettre reproduite in Vivre Ensemble/SOS Asile, février, 4, 4.

DFAE (1986), Lettre à l'auteur du 3 juin, Berne.

HCR (1985), Refugees, 18/6, 16.

HCR (1986), Refugees, 25/1.

JOURNAL DE GENEVE (éd.) (1985),"Le Show Mobutu : 'Une grosse farce'", numéro du 22 novembre.

LA SUISSE (éd.) (1985), numéros des 6, 7, 11, 12, 16, 22 et 24 novembre.

L'HEBDO (éd.) (1985), numéros des 7 et 14 novembre, Lausanne.

LIGUE SUISSE DES DROITS DE L'HOMME (1985), Atteinte au droit d'asile (Les enquêtes de l'Office fédéral de la police et de l'Ambassade de Suisse à Kinshasa : Dossier, ronéo, Ependes.

L'ILLUSTRE (1985), 13 novembre, 12-15.

MOUTINOT Laurent (1985), "Asile politique et politique de l'asile en Suisse", in La forteresse européenne et les réfugiés. Editions d'En Bas, Coll. Nord-Sud, Lausanne, 151-154.

OFFICE SUISSE D'AIDE AUX REFUGIES (1986), Points de repère, Zürich, 40.

de SENARCLENS Pierre (1985), "La Société internationale et le problème des réfugiés", in La forteresse européenne et les réfugiés. Editions d'En Bas, Coll. Nord-Sud, Lausanne, 105.

TRIBUNE LE MATIN (éd.) (1985), Lausanne, numéros des 8 et 11 novembre.

TRIBUNE SOCIALISTE VAUDOISE (1986), mars, 178, Lausanne, 4.

24 HEURES (éd.) (1985), numéros des 6, 7, 8, 22, 23-24 novembre et du 2 décembre.

24 HEURES (éd.) (1986), numéros des 15 avril et 11 juin.