UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL

Faculté des Lettres et Sciences Humaines
Centre de droit des migrations

Robin Stünzi

Les multiples visages d'une rationalité sécuritaire dans **les politiques d'asile** suisses:

une analyse socio-historique de la production de discours et de stratégies gouvernementales autour d'une mobilité indésirable

THESE DE DOCTORAT
sous la direction de la Prof.
Christin Achermann

Septembre 2018

Membres du jury :

Elspeth Guild (Prof. Queen Mary University of London, Radboud University of Nijmegen)

Denis Duez (Prof. Université Saint-Louis de Bruxelles)

Etienne Piguet (Prof. Université de Neuchâtel)

UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

Faculté des Lettres et Sciences Humaines
Espace Louis-Agassiz 1
CH - 2000 Neuchâtel
Tél : +41 (0)32 718 17 00
Fax : +41 (0)32 718 17 71
secretariat.lettres@unine.ch

IMPRIMATUR

La Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, sur les rapports de Mme Christin Achermann, directrice de thèse, professeure, Université de Neuchâtel ; M. Denis Duez, professeur, Université de Saint-Louis, Bruxelles ; Mme Elspeth Guild, professeure, Queen Mary, University of London ; M. Etienne Piguet, professeur, Université de Neuchâtel autorise l'impression de la thèse présentée par M. Robin Stünzi en laissant à l'auteur la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 13 septembre 2018

Le doyen
Pierre Alain Mariaux

p.o.

Remerciements

Cette thèse de doctorat est le résultat d'un long travail qui n'aurait pas vu le jour sans l'aide de nombreuses personnes m'ayant soutenu et je tiens à les remercier ici.

Des remerciements particuliers vont à la directrice de ce travail, la Prof. Christin Achermann, qui est à l'origine de ce travail pour de multiples raisons. Elle m'a ainsi accordé sa confiance en m'engageant comme assistant au Centre de droit des migrations (CDM) puis en m'intégrant pleinement dans son projet de recherche « Migration and Security in Switzerland » soutenu par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). Cette thèse de doctorat est le fruit des réflexions menées au sein de ce projet et c'est elle qui en est à l'origine. Par sa disponibilité, ses encouragements et les multiples conseils qu'elle m'a donnés au cours de discussions passionnantes, elle m'a été d'un soutien incommensurable et je la remercie chaleureusement.

J'aimerais également remercier les membres du jury de cette thèse de doctorat, à savoir la Prof. Elspeth Guild de l'Université Queen Mary de Londres et de la Radboud University de Nimègue, le Prof. Denis Duez de l'Université Saint-Louis de Bruxelles et le Prof. Etienne Piguet de l'Université de Neuchâtel, qui ont accepté très rapidement de faire partie du jury. Grâce à leur expertise et leur enthousiasme, ils ont effectué une lecture minutieuse de mon manuscrit et m'ont transmis des commentaires à la fois pertinents et constructifs qui m'ont permis d'améliorer la première version de ce travail.

Je tiens aussi à remercier la Prof. Gallya Lahav, de la State University de New York à Stony Brook, qui m'a accueilli durant six mois dans son Département de Sciences Politiques suite à l'obtention d'une bourse Doc Mobility financée par le FNS. De par son expertise et ses multiples contacts, elle m'a ouvert de nouvelles perspectives en me prodiguant de nombreux conseils et en m'offrant l'opportunité de discuter des premiers résultats de mon travail au sein d'un collectif de chercheurs issus de différents horizons disciplinaires.

Par ailleurs, ces (longues) années de thèse ont été l'occasion de nouer de belles relations de travail et d'amitié avec différents membres de l'Université de Neuchâtel qui, chacun à leur manière, ont contribué au succès de ce travail. Au sein du CDM, de nombreuses personnes ont été d'une aide précieuse à travers les discussions et les projets menés en commun. Je pense notamment à Clément de Senarclens, mon fidèle compagnon de route, aux membres de la « Christeam », Damian Rosset, Camilla Alberti, Laura Rezzonico, Raphaël Rey et Irina Sille, ainsi qu'aux autres collègues de Neuchâtel, Berne et Fribourg : Stefanie Kurt, Cesla Amarelle, Minh Son Nguyen, Stefan Schlegel, Nula Frei, Alberto Achermann, Teresia Gordzielik et Sarah Progin-Theuerkauf. Je remercie vivement Rosita Fibbi qui m'a accordé sa confiance pour m'engager au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) comme collaborateur scientifique. Son soutien et son enthousiasme dans les travaux de recherche menés conjointement m'ont permis d'aborder la phase de rédaction de ce travail dans de bonnes conditions. Par ailleurs, mon engagement au sein du SFM m'a donné l'opportunité de rencontrer des personnes exceptionnelles à plus d'un titre, qui ont enrichi mes réflexions et ouvert mon esprit. Je pense en particulier à mes collègues Jean-Thomas Arrighi, Marco Pecoraro, Florian Tissot, Salomon Bennour, Elie Michel et Lorenzo Piccoli, qui ont largement égayé la période la plus laborieuse de la rédaction de ce travail. Je remercie également les autres membres de la direction, Gianni d'Amato et Denise Efionayi Mäder pour la confiance qu'ils m'ont accordée.

J'adresse également un immense merci à Michel Schaffter, qui a relu mon manuscrit aussi bien pour y déceler des maladresses linguistiques que pour me redonner du cœur à l'ouvrage à un moment critique de la rédaction de ce travail. Sans son travail et ses encouragements, je ne serais peut-être pas

parvenu au bout de ce long chemin escarpé. Et mes remerciements s'adressent bien sûr à mes parents et mon frère, qui ont écouté mes plaintes avec bienveillance, m'ont encouragé dans les moments les plus pénibles et m'ont témoigné un soutien indéfectible durant ces longues années. Merci à vous, je vous aime fort.

Enfin, le mot « merci » paraît bien trop faible pour exprimer la gratitude immense que j'aimerais témoigner ici à ma compagne de toujours, Mona Zerdani, et mes enfants Malik et Tao, qui ont dû composer avec un compagnon et un père taciturne, souvent absent physiquement et moralement. J'aimerais leur dédier ce travail, même si je sais parfaitement que cette marque ne représente qu'une portion infime de la reconnaissance que je leur dois.

Résumé

Ce travail se veut une contribution au champ de recherche académique qualifié de « Migration-Security Nexus » (Faist 2004). Il se consacre spécifiquement au domaine de l'asile, où la tension entre une dimension collective et individuelle de la notion malléable de sécurité offre un miroir inversé et grossissant de la tension inhérente aux politiques d'asile menées dans les Etats démocratiques libéraux entre le principe universel des droits humains et la dimension particulariste de la souveraineté populaire (Gibney 2004 ; Joppke 1998). Situé dans une perspective critique (Bigo 2005 ; Guild 2009 ; Huysmans 2006), il propose une approche inédite dans un champ de recherche dominé par la discipline des Relations Internationales en combinant une recherche historique remontant à la constitution de la Suisse en tant qu'Etat-nation avec une analyse détaillée de documents produits à partir des années 1970 dans le cadre du processus de création puis de développement de la législation en matière d'asile. Cette approche nous conduit à une triple remise en question d'un concept clé de la littérature consacrée à cet objet de recherche : celui de sécuritisation (Waever 1995) de la migration.

Premièrement, l'analyse des documents produits dans le cadre du développement de la législation sur l'asile depuis les années 1970 montre des écarts importants par rapport à la théorie de la sécuritisation formulée par les auteurs de l'Ecole de Copenhague (Waever 1995 ; Buzan, Waever et de Wilde 1998). Elle met ainsi en lumière des capacités différenciées au sein même des élites politiques à sécuritiser le domaine de l'asile, des variations importantes au sein de registres discursifs pouvant être qualifiés de sécuritaires ainsi qu'un rôle crucial des procédés non-discursifs participant à inscrire le domaine de l'asile dans un champ de la sécurité historiquement et institutionnellement constitué. En cela, ce travail se situe dans le sillage d'une critique déjà bien établie à l'égard de la version initiale du concept de sécuritisation (Balzacq 2005 ; Bourbeau 2011 ; Huysmans 2006). Il fait cependant un pas supplémentaire en privilégiant le concept de « rationalité sécuritaire » (Huysmans 2006 : 147) en matière d'asile, qui permet d'identifier une série de discours mêlant différents niveaux d'anxiété, l'adoption de mesures à caractère pénal, le recours à des technologies issues du domaine militaire et policier, ou l'emboîtement de la politique d'asile dans des institutions de police de la mobilité.

L'apport majeur de cette thèse consiste à démêler la rationalité sécuritaire en matière d'asile à travers l'identification de trois logiques ayant émergé à partir du milieu des années 1980 dans un contexte d'augmentation des demandes d'asile, de diversification des régions de provenance et de transformation des moyens d'accès au territoire des demandeurs d'asile. Nous définissons la première comme une logique de l'urgence. Celle-ci s'exprime à travers un discours présentant le nombre des demandeurs d'asile comme un défi « aux capacités de réception » de l'Etat et trouve sa concrétisation juridique à travers une « frénésie législative » (Piguet 2013 : 84) et une tendance bien documentée à recourir à une législation d'urgence restée toutefois largement symbolique. La logique de l'urgence s'articule avec celle de l'endiguement d'une mobilité désignée à différents degrés comme indésirable. Cette mobilité a été progressivement « illégalisée » à travers le développement d'un faisceau de mesures et de techniques destinées à prévenir, surveiller et canaliser l'arrivée des demandeurs d'asile sur un territoire conçu comme l'expression matérielle et symbolique de l'ordre et de l'identité nationale (Bauman 1998 ; Hedetoft 1998 : 153). La logique de l'endiguement ne se basant pas sur une fermeture totale à l'égard des flux d'asile en vertu d'une « tradition suisse de l'asile » (Busset 1994) et de l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1951, ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile repose également sur une logique du tri entre la « bonne et la mauvaise circulation » (Foucault et al. 2004 : 20). Elle est alimentée au parlement par un discours moral séparant les « vrais réfugiés » – désignés comme « menacés dans leur intégrité physique » – des « faux réfugiés » incarnant, à travers une rhétorique de « l'abus », une figure menaçant différents objets référents. Au sein du pouvoir exécutif, elle repose sur un système de classification plus complexe positionnant

les individus sur un continuum de catégories discursives et juridiques impliquant différents mécanismes d'inclusion ou d'exclusion sociale, économique et spatiale.

L'analyse de ces données nous conduit à adresser une autre critique à l'égard d'une tendance de cette littérature relevée par Walters (2008 : 162) à appréhender ce processus essentiellement en opposition avec la période de la Guerre Froide et des « Trente Glorieuses », comme le produit des bouleversements survenus après la fin de la bipolarité, de l'accélération du processus de globalisation et des attentats du 11 septembre 2001. Si nous montrons effectivement l'émergence au milieu des années 1980 d'une rationalité sécuritaire contrastant avec la période précédente, notre approche historique met en lumière une série de continuités et de ruptures avec d'autres séquences historiques ayant marqué le processus de développement puis d'affirmation de la Suisse en tant qu'Etat-nation. Ainsi, nous montrons la proximité idéologique entre la logique de l'urgence et la notion d'überfremdung, un terme ayant émergé au début du 20ème siècle et imprégné la politique suisse à l'égard des étrangers jusqu'aux années 1970 (Lasserre 1995 ; Kury 2003 ; Arlettaz 1991). Par ailleurs, la logique de l'endiguement peut à certains égards être interprétée comme une réinscription et une reconfiguration du domaine de l'asile dans un « champ de la sécurité » (Bigo 1998) institutionnellement et techniquement constitué comme une police de la mobilité (Gundhus et Franko 2016 ; Torpey 1998) – indésirable – lors de la 1ère Guerre Mondiale et renforcée durant les années 1930 et la 2ème Guerre Mondiale. Enfin, le dispositif de tri fondé sur la constitution de catégories discursives et juridiques auxquelles s'appliquent différents degrés de restriction des libertés individuelles renvoie à des dispositions et des pratiques – expulsion ; internement – ayant eu cours dès le processus d'émergence de l'Etat fédéral au milieu du 19ème siècle.

Enfin, ce travail formule une troisième critique plus contemporaine à l'égard d'une littérature ayant eu tendance à considérer ce qu'elle qualifie de sécuritisation de la migration comme le moteur d'un mouvement restrictif des politiques migratoires européennes (Lazaridis 2011 ; Squire 2009) et d'un rétrécissement des droits et de la sécurité des réfugiés et des demandeurs d'asile (Schuster 2011, Zetter 2014). Notre analyse du cas suisse montre bien la (ré)émergence d'une rationalité sécuritaire en matière d'asile ayant contribué à élargir et redéfinir la dimension nationale et collective de la sécurité. Toutefois, elle présente un mouvement parallèle d'extension de la définition de la sécurité individuelle des demandeurs d'asile, concrétisée dans la législation suisse sur l'asile par un élargissement des formes de protection allant au-delà du caractère ciblé de la notion de persécution contenue dans la Convention de 1951. A ce titre, l'extension quasi-symétrique de deux dimensions a priori irréconciliables de la notion de sécurité mise en lumière par ce travail offre un miroir grossissant des contradictions soulevées depuis des décennies par la littérature sur les politiques d'asile menées par les démocraties libérales (Joppke 1998 ; Gibney 2014 ; Schuster 2003). D'un côté, un processus de politisation et de sécuritisation de l'asile est alimenté par une partie de la classe politique et de la sphère médiatique prétendant représenter la souveraineté populaire dans une démocratie. De l'autre côté, un mouvement de dépolitisation et d'humanitarisation de l'asile (Price 2009 ; Fassin 2010) s'est principalement joué dans la sphère judiciaire à travers des décisions reflétant un déclin du caractère politique de la notion de persécution contenue dans la définition du réfugié et une interprétation élargie du principe de non-refoulement. Ces politiques « schizophrènes » (Gibney 2004 : 2) soulignent le rôle crucial de la logique de l'endiguement incarnée par les formes multiples de la frontière (Piguet 2017 : 54), qui visent à limiter l'accès à un territoire au sein duquel s'exerce une juridiction offrant une protection élargie à différentes sources d'insécurité individuelle.

Abstract

This work is a contribution to the academic research field defined as the “Migration-Security Nexus" (Faist 2004). It focuses on the politics of asylum, where the tension between a collective and an individual dimension of the contested notion of security offers an inverted and magnifying mirror of the inherent tension in liberal democratic states between the universal principle of human rights and the particularist dimension of popular sovereignty (Gibney 2004; Joppke 1998). Based on a critical perspective (Bigo 2005; Guild 2009; Huysmans 2006), it offers an unprecedented approach to a field of research dominated by the discipline of International Relations by combining a historical research with a detailed analysis of documents produced during the development of asylum policy from the 1970s to 2015. This approach leads us to a triple questioning of a key concept developed in this literature: the securitization (Waever 1995) of migration.

First, the analysis of the documents produced during the development of asylum legislation shows significant differences with respect to the securitization framework as a speech act (Waever 1995; Buzan, Waever and de Wilde 1998). It highlights differentiated capacities within political elites to securitize the asylum domain, important variations among discourses that may be qualified as securitizing moves and the crucial role of non-discursive processes participating to modulate the issue of asylum-seeking as a security concern. As such, this work is situated in a well-established criticism of the initial version of the concept of securitization (Balzacq 2005; Bourbeau 2011; Huysmans 2006). However, it makes an additional step by privileging the concept of « security rationality » (Huysmans 2006: 147) in the field of asylum, which enables to identify a series of discourses mixing different levels of anxiety, the adoption of criminal procedures and practices, the use of technologies from the military and police, and the interlocking of asylum policy in the police of mobility.

The major contribution of this dissertation consists in unpacking the security rationality within asylum policy through the identification of three logics that emerged in the mid-1980s in a European context marked by the increase of asylum applications, the transformation of the modalities of access to the territory and the diversification of the originating countries of asylum seekers. We define the first as a logic of emergency. It is enacted through discourses presenting the number of asylum seekers as a challenge to the « reception capacities » of the state and finds its legal expression through a well-documented tendency to use emergency legislation that is essentially symbolic. The logic of emergency is articulated with the logic of containment of a mobility designated at different degrees as undesirable. This mobility has been progressively « illegalized » through the development of a set of measures and techniques designed to prevent, monitor and channel the arrival of asylum seekers on a territory conceived as the material and symbolic expression of national order and identity (Bauman 1998; Hedetoft 1998: 153). The logic of containment is not based on a total closure with regard to asylum flows because of the «Swiss tradition of asylum » (Busset 1994) and the adherence of Switzerland to the the 1951 Convention. As such, what we define as a security rationality in asylum policy is also based on a logic of sorting between « good and bad circulation » (Foucault et al. 2004: 20). In the parliament, it is nourished by a moral discourse separating the « genuine refugees » – designated as threatened in their physical integrity – from « bogus refugees » embodying, through a rhetoric of « abuse », a figure threatening different referent objects. Within the executive power, it is based on a more complex classification system positioning individuals on a continuum of discursive and legal categories involving different mechanisms of social, economic and spatial inclusion or exclusion.

The analysis of our data leads us to address another critique with regard to a tendency in this literature noted by Walters (2008: 162) to analyse this process essentially in opposition with the period of the

Cold War, and to consider the terrorist attacks of September 11 as a turning point. However, our historical approach highlights a series of continuities and breaks with other historical sequences that have marked the process of development and consolidation of Switzerland as a nation-state. Thus, we highlight the ideological proximity between the logic of emergency and the notion of überfremdung, a concept that emerged at the beginning of the 20th century and pervaded Swiss policy towards foreigners until the 1970s (Lasserre 1995; Kury 2003; Arlettaz 1991). Moreover, the logic of containment can in some respects be interpreted as a re-inscription and reconfiguration of the field of asylum in a « field of security » (Bigo 1998) institutionally and technically constituted as a police of mobility (Gundhus and Franko 2016; Torpey 1998) designed during the 1st World War and reinforced during the 1930s and the 2nd World War. Finally, the sorting mechanism based on the constitution of discursive and legal categories to which different degrees of restriction of individual liberties apply refers to legal provisions and practices having been in use since the emergence of the federal state in the middle of the 19th century.

Finally, this work formulates a third, more contemporary criticism of a literature that has tended to consider the securitization of migration as the driving force behind a restrictive movement of European migration policies (Lazaridis 2011; Squire 2009) and a narrowing of the rights of refugees and asylum seekers (Schuster 2011; Zetter 2014). Our analysis of the Swiss case does point to the (re)emergence of a security rationality in the field of asylum that has broadened and redefined the national and collective dimension of security. However, it presents a parallel movement of extension of the individual definition of security for asylum seekers. In Switzerland as in other European countries, it is embodied by the development of forms of protection going beyond the targeted nature of persecution contained in the 1951 Convention. As such, the quasi-symmetrical extension of two irreconcilable dimensions of the concept of security highlighted by this work offers a magnifying mirror of the contradictions raised for decades by the literature on asylum policies in liberal democracies (Joppke 1998; Gibney 2014; Schuster 2003). On the one hand, a process of politicization and securitization of asylum is fueled by part of the political class and the media sphere claiming to represent popular sovereignty. On the other hand, a movement of depoliticization and humanitarianization of asylum (Price 2009; Fassin 2010) has mainly been played out in the judicial sphere through decisions reflecting a decline in the political character of the notion persecution contained in the refugee definition and an expanded interpretation of the principle of non-refoulement. These « schizophrenic » policies (Gibney 2004: 2) underline the crucial role of the logic of containment embodied by the multiple forms of the border (Piguet 2017: 54) aiming to limit access to a territorial jurisdiction offering extended protection to different sources of individual insecurity.

Mots clés:

Asile – migration – securité – Suisse

Keywords :

Asylum – migration – security – Switzerland

Table des matières

Remerciements 1
Résumé 3
Abstract 5
Table des matières 7
Liste des abréviations 13
1. Introduction : construction de l'objet de recherche 17
1.1. L'asile comme sujet politique majeur dans les démocraties libérales 17
1.2. Positionnement de ce travail à l'intérieur du débat scientifique : une analyse fondée sur le cadre théorique du Migration-Security Nexus 23
1.2.1. La construction discursive des demandeurs d'asile en tant que menace aux sociétés d'accueil européennes 24
1.2.2. La construction « gouvernementale » de l'asile comme menace à la communauté européenne 27
1.2.3. Pertinence et actualité d'une analyse des politiques d'asile sous l'angle du concept de sécurité 31
1.3. Un travail inscrit dans le contexte suisse 32
1.4. Objectifs du travail et questions de recherche 37
1.5. Précisions épistémologiques et méthodologiques 39
2. Cadre théorique et outils conceptuels 45
2.1. Définition préalable des concepts de migration, d'asile et de sécurité 45
2.1.1. La migration comme produit et anomalie d'un monde découpé en Etats-nations 46
2.1.2. L'asile et les réfugiés conceptualisés comme une forme particulière de la migration . 51
2.1.3. La sécurité et son développement dans le cadre de l'Etat-nation: tentative de définition d'un concept « essentiellement contesté » et de ses notions apparentées 59
2.2. Migration-Security Nexus : contexte de l'émergence d'un champ académique 66
2.2.1. Security studies : irruption de la question migratoire dans un contexte de bouleversement d'un champ académique 67
2.2.2. Théories du contrôle migratoire : libéralisation/restrictivité des politiques et (in)capacité de l'Etat à maintenir son contrôle 71
2.3. Cartographie des différentes théories relatives à l'association entre migration, asile et sécurité 79
2.3.1. Approches stratégiques : l'immigration et l'asile comme menace aux Etats d'accueil 79

2.3.2. Approches normatives considérant les migrants comme objets référents de la sécurité 86

2.3.3. Approches constructivistes discursives : la notion de sécuritisation de la migration... 88

2.3.4. Développement de concepts alternatifs à la sécuritisation de la migration : approches foucaldiennes, crimmigration et humanitarisation de l'asile..... 93

2.4. Synthèse des différentes approches et conceptualisation de la notion de sécurité dans le cadre d'une analyse sur le développement de la politique d'asile suisse 102

3. Méthodes et données..... 107

3.1. Mise en contexte : profondeur de la relation entre migration, asile et sécurité en Suisse 107

3.2. Analyse du processus de production de la législation sur l'asile depuis les années 1970.. 108

3.2.1. Processus de création de la législation dans le système politique suisse..... 110

3.2.2. Corpus de données analysées 112

3.2.3. Choix et justifications de l'analyse du moment parlementaire..... 115

3.2.4. Caractéristiques du parlement et évolution du poids des partis politiques au conseil national 118

3.3. Cadre d'analyse des données..... 121

3.3.1. Analyse critique du discours et problématisation..... 121

3.3.2. Grounded theory et codage des données..... 124

4. Contextualisation historique : profondeur de la relation entre asile et sécurité dans le contexte suisse 127

4.1. Les réfugiés politiques du 19ème siècle : la notion de « sécurité intérieure et extérieure » et les pratiques d'internement..... 128

4.2. Début du 20ème siècle : émergence de la notion d'Überfremdung et centralisation de la « politique des étrangers » durant la 1ère Guerre Mondiale 130

4.2.1. L'émergence d'une police des étrangers en tant que mesure de lutte contre l'«Überfremdung» dans le contexte de la Première Guerre Mondiale 131

4.2.2. Les « déserteurs et réfractaires » comme objet de la crainte de l'Überfremdung..... 132

4.3. L'asile dans le cadre du développement de la politique fédérale sur les étrangers dans l'entre deux guerres 136

4.4. La politique à l'égard des réfugiés durant la 2ème Guerre Mondiale 138

4.4.1. Contexte juridique et institutionnel : renforcement des organes de police et de l'armée sous le régime des pleins pouvoirs 139

4.4.2. Des processus de catégorisation et d'exclusion des « émigrants » 140

4.4.3. Techniques d'identification et contrôle des frontières..... 141

4.4.4. Le dispositif des camps d'internement de réfugiés civils..... 144

4.5. La politique des réfugiés de l'après-Guerre 145

4.6. Conclusions de la partie historique 148

5. La 1ère loi sur l'asile : entre sécurisation juridique de la tradition et sécuritisation de l'exercice de la souveraineté nationale en matière d'asile 151
5.1. Eléments de contexte 151
5.2. La « tradition de la Suisse terre d'asile » réactivée 153
5.3. Sécurité juridique et rappel de la souveraineté de l'Etat en matière d'asile 157
5.4. Les « capacités de réception » et son imaginaire dans le processus de sécuritisation 160
5.5. La notion de « sécurité intérieure et extérieure » de la Suisse 162
5.6. Les dispositions juridiques sécuritaires 165
5.6.1. La clause d'exception 165
5.6.2. Les dispositions relatives aux notions de « sûreté intérieure ou extérieure » et « d'ordre public » 168
5.7. Conclusions 169
6. Emergence d'une nouvelle rationalité sécuritaire lors de la 2ème révision de la loi sur l'asile: logiques de l'urgence, de l'endiguement et du tri 171
6.1. Eléments de contexte et déroulement des débats au parlement 172
6.2. La problématisation de la hausse des demandes d'asile : rhétorique de l'afflux et stratégies gouvernementales de l'urgence 179
6.3. Stratégies d'endiguement d'une mobilité dangereuse: réaffirmation de la frontière, mesures d'identification et reterritorialisation des flux d'asile 185
6.3.1. La création des centres d'enregistrement comme réaffirmation de la frontière 186
6.3.2. Le contrôle des corps en mouvement à travers l'usage systématique des mesures d'identification 193
6.3.3. La reterritorialisation des flux à travers la répartition cantonale des demandeurs d'asile 195
6.4. La diversification des provenances problématisée : mise en place de la logique du tri et mesures d'exclusion 198
6.4.1. « Distance culturelle » et criminalité des demandeurs d'asile : les tentatives d'exclusion de la procédure 199
6.4.2. La logique discursive du tri : les ressortissants du « Tiers Monde » et la réinterprétation morale de leurs motifs de fuite définis comme illégitimes 202
6.4.3. La logique du tri à l'origine de l'adoption de mesures d'exclusion et de surveillance 206
6.5. Conclusions : les différents visages de la rationalité sécuritaire dans la 2ème révision de la loi sur l'asile 215
6.5.1. Logique de l'urgence 215
6.5.2. Logique de l'endiguement 216
6.5.3. Logique du tri 217
6.5.4. L'articulation des différentes logiques dans le processus de sécuritisation 218

7. Les révisions des années 1990 : continuités et ruptures dans une rationalité sécuritaire..... 221
7.1. Eléments de contexte..... 221
7.2. La logique de l'urgence : extension du discours et nouveaux instruments juridiques 226
7.2.1. Double mouvement d'extension de la rhétorique de l'urgence 226
7.2.2. Nouvelles stratégies gouvernementales de l'urgence 229
7.3. Evolutions de la logique d'endiguement durant les années 1990 233
7.3.1. Le renforcement du dispositif des centres d'enregistrement..... 234
7.3.2. Discours et stratégies gouvernementales autour du franchissement illégal de la frontière 236
7.3.3. Le difficile contrôle à la frontière et les nouvelles modalités de la logique de l'endiguement 240
7.3.4. Synthèse 248
7.4. La logique du tri : entre discours d'inclusion pour les « personnes à protéger » et mesures coercitives pour les catégories dangereuses..... 248
7.4.1. Mouvements d'extension du champ de protection de catégories « en danger » 249
7.4.2. Mesures coercitives à l'égard de la catégorie émergente des requérants « rétifs, criminels et asociaux » 253
7.5. Conclusions..... 259
8. De la révision de 2005 à la restructuration du domaine de l'asile en passant par les mesures urgentes : sécuritisation puis désécuritisation de la politique d'asile ?..... 263
8.1. Eléments de contexte..... 263
8.2. Réminiscences et innovations dans la logique de l'urgence 270
8.3. Discours et coalitions d'acteurs dans l'articulation des logiques de l'endiguement et du tri 274
8.3.1. La droite radicale populiste à la tête du DFJP : renforcement des restrictions d'accès à la procédure et des mesures de confinement au début des années 2000 274
8.3.2. Des Etats tiers sûrs à l'adhésion à Dublin : le paradigme de « l'îlot d'insécurité » 278
8.3.3. Le projet de restructuration du domaine de l'asile : l'aboutissement des logiques de l'endiguement et du tri dans un discours désécuritisé 283
8.4. Catégories dangereuses/catégories en danger..... 287
8.4.1. Catégories dangereuses : menaces à la sécurité intérieure et requérants récalcitrants 288
8.4.2. Extension du champ de protection pour les catégories vulnérables 290
9. Conclusions : les différents visages de la rationalité sécuritaire de la politique d'asile suisse et leur évolution 295
9.1. Acteurs, discours et techniques : limites du concept de sécuritisation dans le cadre d'une étude sur le développement de la politique d'asile..... 296

9.2. Une rationalité sécuritaire en matière d'asile traversée par les logiques de l'urgence, de l'endiguement et du tri 298
9.3. Les logiques d'une rationalité sécuritaire en matière d'asile dans une perspective socio-historique 301
9.4. L'extension de la sécurité individuelle des demandeurs d'asile 302
10. Bibliographie 305
10.1. Ouvrages et articles 305
10.2. Articles de presse 322
10.3. Documents juridiques 323
10.3.1. Lois, ordonnances, rapports et messages du Conseil fédéral (par ordre chronologique) 323
10.3.2. Accords et conventions internationales ratifiées par la Suisse 325
10.3.3. Interventions parlementaires 326
10.3.4. Débats parlementaires 327
10.3.5. Communiqués de presse 330
10.3.6. Arrêts 331

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Administration fédérale des douanes
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes 0.142.112.681
Art./art.	Article
BO	Bulletin officiel
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CECF	Contrôles des Personnes aux Frontières
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (1950)
CE	Conseil des Etats
CF	Conseil fédéral
CFE	Commission fédérale pour le problème des étrangers
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CIE	Commission Indépendante d'Experts Suisse-Seconde Guerre Mondiale
CIP	Commission des Institutions politiques
CN	Conseil national
COPRI	Center for Peace and Conflict Resolution
CRA	Commission de recours en matière d'asile
Cst 1848/1874/1999	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848
	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874
	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
DAR	Délégué aux Réfugiés
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DUDH	Déclaration Universelle des Droits Humains (1948)
FF	Feuille fédérale

FNS	Fonds National suisse pour la recherche scientifique
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
FORS	Fondation suisse pour la recherche en sciences sociales
FRONTEX	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
LAs	Loi du 5 octobre 1979 sur l'asile (RS 142.31)
LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31)
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
LMC	Loi sur les mesures de contrainte en droit des étrangers
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 1 113)
NEM	Non entrée en matière sur la demande d'asile
ODR	Office fédéral des réfugiés
ODM	Office fédéral des migrations
OFJ	Office fédéral de la justice
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONU	Organisation des Nations unies
OSAR	Organisation Suisse d'aide aux réfugiés
PAB	Parti des paysans, artisans et bourgeois
PC	Parti conservateur
PDC	Parti démocrate chrétien
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
PNR	Passenger Name Record
PRD	Parti radical démocratique
PLR	Parti libéral radical
PS	Parti socialiste
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique des lois fédérales
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SIS	Schengen Information System
TAF	Tribunal administratif fédéral

UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne
UNDP	United Nations Development Programme
VIS	Visa Information System

1. Introduction : construction de l'objet de recherche

Ce travail se veut une contribution au champ de recherche académique qualifié de « Migration-Security Nexus » (Faist 2004) et s'inscrit dans un contexte suisse rarement étudié sous cet angle dans le cadre d'un projet financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)[1]. Il se consacre spécifiquement au domaine de l'asile, où la tension entre une dimension collective et individuelle de la notion malléable de sécurité offre un miroir inversé et grossissant de la tension inhérente aux politiques d'asile menées dans les Etats démocratiques libéraux entre le principe universel des droits humains et la dimension particulariste de la souveraineté populaire (Gibney 2004 ; Joppke 1998). Situé dans une perspective critique (Bigo 2005 ; Guild 2009 ; Huysmans 2006), il propose une approche inédite dans un champ de recherche dominé par la discipline des Relations Internationales en combinant une recherche historique remontant à la constitution de la Suisse en tant qu'Etat-nation avec une analyse détaillée de documents produits à partir des années 1970 dans le cadre du processus de création puis de développement de la législation en matière d'asile.

Ce premier chapitre sert à donner les principaux repères contextuels à l'intérieur desquels ce travail s'inscrit, à justifier les choix épistémologiques et théoriques qu'il opère et à formuler les questions qui l'orientent. Dans un premier temps, nous montrons comment le domaine de l'asile s'est imposé comme l'un des sujets politiques majeurs dans les démocraties libérales contemporaines et indiquons en quoi ce débat a été façonné par différentes conceptions de la notion de sécurité. Justifiant notre choix d'aborder l'évolution de la politique d'asile sous cet angle particulier, nous mettons ensuite en exergue certaines caractéristiques du contexte suisse qui se prête avantageusement à ce cadre analytique. Cette première mise en perspective nous conduit à formuler une série de questions qui servent de fil conducteur à ce travail.

1.1. L'asile comme sujet politique majeur dans les démocraties libérales

Dans un contexte européen marqué par ce qui est communément appelé « crise des réfugiés », l'importante couverture médiatique des questions relatives à l'asile véhicule un discours et une imagerie composées de masses d'individus prêts à tout pour franchir des frontières dressées par les Etats européens à l'aide de moyens de transport archaïques, dont la figure emblématique est le bateau de fortune. Elle donne à voir ce que De Genova (2013) nomme le « border spectacle » pour décrire la mise en scène de l'exclusion de personnes tantôt définies comme « réfugiés », tantôt comme « migrants irréguliers ». En réalité, cet imaginaire n'est pas récent. Il compose l'essentiel du débat public autour de la question de l'asile et des réfugiés, qui s'est imposée comme l'un des sujets politiques majeurs dans la plupart des démocraties libérales depuis les années 1980.

Cette mise à l'agenda n'est pas sans effet sur les opinions publiques, qui placent régulièrement les questions de l'asile, de la migration et plus généralement des questions identitaires au sommet de leurs préoccupations, comme le confirment les sondages d'opinion réalisés dans différents pays européens. Sur le plan politique, de nombreux auteurs observent à la fois une saillance (« salience » en anglais, Green-Pedersen 2012: 117) de ces thématiques mises au sommet de l'agenda par les partis ainsi qu'une « polarisation » (De Wilde 2011; van der Brug et al.) des forces politiques s'affrontant autour de ces thématiques. L'émergence et le développement des « entrepreneurs politiques de l'ethnicité » (Rothschild 1981; Brubaker 2002) ayant pris la forme de partis qualifiés de « national-populistes » (Taguieff et Betz 2004; Mazzoleni 2008) en Europe et ailleurs illustre l'apparition de cette

[1] "Migration and security in Switzerland: Evolution and present status of its link in politics and law », Fonds National Suisse pour la recherche scientifique, sous la direction de la Prof. Christin Achermann.

ligne de polarisation, ces mouvements proposant une vision binaire de la société comme une opposition radicale entre « nous » et « eux » définis en des termes nationaux, ethniques ou civilisationnels (Brubaker 2017). Plusieurs observateurs voient avec l'instrumentalisation politique des questions identitaires dans un contexte d'accélération du phénomène de globalisation l'apparition d'une nouvelle ligne de fracture politique qui complique le traditionnel clivage gauche-droite (Kriesi et al. 2006 ; Brubaker 2017 : 1210), certains le considérant carrément obsolète[2].

Dans le domaine académique, une littérature abondante s'est développée autour de la thématique de l'asile à partir des années 1980 (Adelman 1995 : 140 ; Goodwin-Gill 1996). Cet intérêt grandissant pour la question a donné lieu à la constitution d'un champ académique à part entière, les « refugee studies » (Black 2001 ; Chimni 1998 ; Zetter 1988), avec l'établissement d'instituts spécialisés dans les universités, de journaux académiques et de programme de recherche internationaux spécifiquement consacrés à l'étude de ces questions. Depuis le milieu des années 1990, le terme de « refugee studies » a progressivement été supplanté par celui de « forced migration studies » dans le monde académique[3]. Cette transformation lexicale reflète l'élargissement d'un objet d'étude longtemps monopolisé par les juristes (Chimni 1998), et regroupant désormais toute la gamme des disciplines que compte les sciences humaines, de la sociologie aux relations internationales en passant par l'histoire, la géographie, la science politique, la philosophie ou l'anthropologie. Mais c'est également le reflet d'un élargissement du contenu de l'étude d'un phénomène désormais abordé en tant que question migratoire sur un continuum entre la migration forcée et volontaire, et incluant les questions relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays – internally displaced persons (IDP) – ou au trafic et la traite des personnes[4].

Sans chercher à réduire à un seul message les nombreuses approches et connaissances produites à l'intérieur de ce champ académique particulièrement prolifique, nous pouvons d'emblée signaler que la plupart de ces recherches commencent par une prise de distance critique à l'égard des phénomènes de médiatisation et de politisation décrits ci-dessus. Ainsi, les historiens rappellent que les épisodes d'exil représentent une constante dans l'histoire de l'humanité que la nature des débats politiques et médiatiques, souvent exacerbés, tend à occulter (Gatrell 2013). D'un point de vue démographique et géographique, la réalité actuelle des flux d'asile indique que l'Europe est finalement peu touchée en comparaison internationale[5] par un phénomène qui représente une petite portion de la migration internationale, elle-même constituée par une infime proportion de la population mondiale[6]. Malgré ces appels justifiés à une lecture critique à travers la remise en contexte du phénomène dans le temps et dans l'espace, la plupart des auteurs s'entendent sur le fait qu'une série de transformations survenues à partir des années 1980 – et dont les effets se font encore puissamment ressentir aujourd'hui – permettent d'expliquer les processus de médiatisation et de politisation des questions relatives à l'asile observées aujourd'hui.

---

[2] Voir, parmi de nombreux exemples apparus dans les médias, l'interview d'Anne Applebaum dans le Tages Anzeiger du 27.12.2016 http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/amerika/i-can-imagine-a-lot-of-places-where-democracy-ceases-to-exist/story/17361848 .

[3] Cette tendance se reflète dans les intitulés des instituts de recherche – p. ex « The International Association for the Study of Forced Migration » (IASFM) – des chaires universitaires ou des revues scientifiques – p. ex. la Forced Migration Review – consacrés à l'étude de ce phénomène.

[4] Sur la nature de cette transformation et sa critique, nous renvoyons à l'article de Chimni (2009).

[5] A l'heure actuelle, près de 90 % des personnes déplacées de force se trouvent dans les pays en développement (UNHCR 2017).

[6] Les individus définis comme « migrants » par les organismes internationaux représentent environ 3% de la population mondiale (IOM 2017).

Ces transformations, dont les contours sont définis dans les prochains paragraphes, ont bouleversé les modalités d'application du régime international d'asile mis en place après la 2ème Guerre Mondiale, lorsque l'incapacité des puissances occidentales à protéger les exilés juifs fuyant l'Allemagne nazie éclatait au grand jour et que des millions de personnes se retrouvaient encore déplacées, dans l'impossibilité de se réclamer de la protection d'un Etat. A cet égard, le regard implacable de Hannah Arendt sur la tragédie qui venait de se dérouler a éveillé les consciences autour du sort des « apatrides », qu'elle définit comme « *the most symptomatic group in contemporary politics* » (Arendt [1951] 1973 : 277). En effet, dans un monde organisé en Etats-nations où les droits et les devoirs sont déterminés par la citoyenneté qui découle de l'appartenance à une telle structure politique, les réfugiés se retrouvent privés du « droit d'avoir des droits », selon sa célèbre formule. Dans ce contexte, les quatre grandes puissances de l'époque (Etats-Unis, France, Royaume Uni, Russie) se sont alors entendues pour adopter la Convention sur le statut de réfugié (ci-après Convention de 1951), signée à Genève en 1951, et créer le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (ci-après HCR) comme institution chargée de la faire respecter. La Convention de 1951 consacre juridiquement une notion spécifique du réfugié, fondée sur la notion de persécution[7] et conçue comme fondamentalement distincte des autres catégories d'étrangers en ce sens qu'elle impose aux Etats membres certaines obligations à leur égard. En particulier, l'interdiction de leur refoulement stipulé à son article 33 limite la conception traditionnelle de la souveraineté des Etats dans leur capacité à exercer le contrôle sur l'entrée et la sortie de ressortissants étrangers sur leur territoire.

Durant la période de la Guerre Froide, ce régime a été appliqué de manière relativement uniforme par les principaux pays signataires. Son administration reposait sur un accueil concerté sous l'égide du HCR de contingents d'un nombre défini et relativement restreint de personnes attribuées à la catégorie nouvellement créée de réfugié et majoritairement issues de pays du bloc soviétique. Mais à partir des années 1980, les modalités d'application de ces accords internationaux ont été fortement remises en question par quatre évolutions qui allaient durablement changer l'approche des principaux pays européens concernés par le phénomène : une augmentation marquée et soutenue des demandes d'asile, une multiplication des pays et régions de provenance, une diversification des motifs de fuite ainsi qu'une modification des moyens d'accès au territoire d'individus désignés comme des « migrants », des « demandeurs d'asile » avant d'être considérés comme des réfugiés. Ces quatre évolutions concomitantes forment aujourd'hui encore la base du « problème de l'asile » tel que défini dans le débat politique et médiatique européen et sont le produit de transformations d'ordre géopolitique, économique et social survenues à l'échelle mondiale ainsi que des politiques intérieures menées par les Etats européens (Gibney et Hansen 2003 ; Gibney 2007 ; Joly 2002 ; Piguet 2013 : 89 ; Richmond 2002 ; Zolberg et al. 1989).

Ainsi, l'extension géographique et temporelle de l'application de la Convention suite à l'adoption du protocole de 1967 a mécaniquement conduit à élargir le cercle de personnes pouvant se réclamer de la protection de la Convention de 1951[8]. En outre, les processus douloureux de formation des Etats-

[7] A son article 1, le texte exact de la Convention stipule que « le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

[8] La Convention contient à son article 1 al. 2 une mention temporelle et géographique qui limite le champ de son application aux événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe (voir note 7). Le protocole de signé à New York en 1967 élargit la protection aux événements survenus après 1951 et hors d'Europe. http://www.unhcr.org/fr/about-us/background/4b14f4a62/convention-protocole-relatifs-statut-refugies.html .

nations dans le mouvement de décolonisation engagé à partir des années 1960 ont généré une augmentation des situations de conflit dans plusieurs régions du monde, en particulier en Afrique et en Asie, provoquant la fuite de populations nombreuses pour des motifs divers (persécution, situation de guerre généralisée, insécurité alimentaire) (Gibney 2007 : 60). Dans la majorité des cas, les personnes en quête de protection sont restées à proximité des zones de conflit, la distance physique ayant historiquement représenté un frein majeur pour ce type de déplacement (Black et Robinson 1993). Toutefois, l'accélération du processus de globalisation à partir des années 1980 et la levée des barrières à l'émigration dans plusieurs Etats d'origine (Zolberg 2007) ont permis à un nombre significatif d'entre elles d'accéder au territoire européen, prenant par surprise la grande majorité des pays de destination concernés (Loescher 2001 : 229). Et selon un processus bien documenté dans d'autres contextes nationaux, leur présence sur le sol européen a permis de constituer des réseaux qui ont facilité la migration des suivants (Massey et al. 1993 : 449). Enfin, l'arrêt des programmes d'immigration de main-d'œuvre dans plusieurs pays européens (Allemagne, France, Scandinavie, Angleterre) à partir des années 1970 a contribué à faire de l'asile l'une des dernières voies d'immigration possible et légale pour des personnes en provenance de pays extra-européens (Gibney et Hansen 2003 : 72), provoquant par la même occasion une dissolution progressive de la ligne de démarcation entre politique d'asile et politique d'immigration (Hollifield 1992).

Au vu de ce qui précède, il est clair que la question de l'asile et des réfugiés cristallise une bonne partie des enjeux et des conflits qui traversent notre époque. En effet, cette problématique donne à voir de façon tangible les conséquences de la fin de la bipolarité et les éléments les plus saillants et inégalitaires de l'accélération du processus de globalisation. La chute du Mur et l'émergence d'un nouvel ordre mondial ont en effet révélé à quel point les pays occidentaux n'étaient préparés à encourager les défections massives du bloc soviétique aussi longtemps qu'ils pouvaient compter sur les Etats d'origine pour empêcher que cela ne se produise (Schuster 2003b : 30). Car une fois le rideau de fer tombé, les gouvernements des pays européens n'ont clairement pas montré la même attitude à l'égard de personnes fuyant des Etats du Sud n'érigeant pas de barrière à l'émigration. Ainsi, la thématique de l'asile donne à voir de façon très concrète le déclin de la traditionnelle opposition Est-Ouest et l'avènement d'un monde globalisé dont une des lignes de clivage les plus saillantes est celle qui sépare les pays dits du Nord et ceux du Sud (Castles 2004 : 211 ; Chimni 1998 ; Malkki 1995 ; Piguet 2013 : 88)[9]. Celle-ci recoupe en partie la division mise en évidence par Bauman (1998) entre « *those who live in time* », les « touristes » ou les « mondiaux » qui vivent de, par, et pour la circulation, et « *those who live in space* », les « vagabonds » ou les « locaux » qui « *souffrent d'être piégés dans le local dans un monde qui valorise les images de mobilité, de fluidité, de vitesse* » (Bigo et Guild 2003 : 29). Parallèlement à cette évolution mettant en évidence les inégalités entre le Sud et le Nord face à la mobilité, les contours de la ligne de démarcation entre le domaine de l'asile – qui impose certaines obligations aux Etats signataires de la Convention de 1951 – et celui de l'immigration se sont progressivement estompés. Les « réfugiés de l'Est » ont ainsi laissé la place aux « migrants du Sud » dans l'esprit des gouvernements et des opinions publiques des Etats du Nord.

[9] Les termes « Nord » et « Sud » et l'opposition qui est faite entre ces deux notions laissent penser qu'il s'agit de catégories distinctes et « naturelles », ce qui est loin d'être le cas. En effet, les limites de ces termes sont particulièrement marquées lorsque l'on considère la coopération en matière de recherche sur une question internationale telle que la migration forcée, car de nombreux pays et acteurs clés échappent à une opposition simpliste entre le «Nord» et le «Sud» (Bradley 2007 : 121). Conscients de ces limites, nous affirmons néanmoins que ces notions restent pratiquement utiles pour expliquer les disparités croissantes en matière de revenu, de conditions sociales, de respect des droits humains et de sécurité liées à la mondialisation (Castles 2004 : 211). D'autre part, elles influencent les politiques intérieures et extérieures de nombreux Etats, les analyses des chercheurs sur les migrations forcées, et l'imaginaire véhiculé par le discours médiatique.

Outre le déplacement des lignes de clivage vers une problématique Nord-Sud, le processus de globalisation se distingue par un phénomène de « compression spatio-temporelle » (Harvey 1999) et une plus grande interdépendance entre les économies, les sociétés et les Etats. Le développement des moyens de transport et des technologies de communication donne en effet l'impression d'un monde qui se rétrécit et de distances qui se raccourcissent, les événements se déroulant en un lieu ayant un impact presque immédiat sur des espaces et des populations très éloignés. En cela, les mouvements de réfugiés comme les flux migratoires dans leur ensemble constituent une caractéristique marquante de ce phénomène mettant en relation des acteurs éloignés – les candidats à l'émigration, les Etats d'origine et les Etats d'accueil – qui n'entretenaient que peu de rapports auparavant.

C'est ainsi que le développement des moyens de transport et l'augmentation du niveau d'information à l'échelle mondiale à travers le développement des technologies de communication a réduit l'effet de la distance pour les réfugiés possédant le capital économique, culturel et social ainsi que les capacités physiques pour poursuivre leur trajet jusqu'au territoire européen. Cette globalisation du phénomène de l'asile décrite par certains auteurs comme le « jet age asylum seeking » (Joppke 1997 : 262) a eu un impact direct sur les Etats d'accueil en transformant les modalités d'accès des demandeurs d'asile vers le territoire européen, cette observation étant valable dans une moindre mesure dans les cas nord-américain et australien. D'un accueil largement décidé et orchestré par les gouvernements des pays occidentaux à travers les activités poursuivies par le HCR de détermination du statut de réfugié et d'organisation de leur réinstallation (« resettlement »), l'arrivée des réfugiés a progressivement échappé au contrôle des Etats de destination. A présent, celle-ci repose avant tout sur la décision, les ressources et les capacités physiques des individus généralement appuyés par des réseaux de passeurs. Avec l'arrivée spontanée des demandeurs d'asile sur leur territoire, les Etats d'accueil ont été poussés à transposer les principales dispositions de la Convention dans leur législation nationale et à établir une bureaucratie imposante destinée à examiner si les personnes remplissent les critères d'octroi du statut de réfugié. Mais selon la formule d'Arthur Helton se référant au cas de l'Allemagne (2002 : 169), le « sale petit secret de l'asile » (« dirty little secret ») révèle que les longues et coûteuses procédures de détermination débouchent rarement sur des décisions d'asile, les taux de reconnaissance s'étant effondrés à partir des années 1980 pour se situer autour de 10-20 % dans la plupart des pays de l'OCDE. Et malgré ces taux particulièrement bas d'acceptation des requêtes, il a été montré qu'un nombre encore plus restreint des personnes s'étant vues refuser l'asile quittent effectivement le pays, révélant un autre « petit secret » de l'asile soulevé par Gibney et Hansen (2003 : 74).

Le renversement des modalités d'accueil se reflète de manière particulièrement visible dans l'évolution du langage et des catégories juridiques employés pour définir les personnes concernées, puisqu'au terme de « réfugié » uniformément utilisé durant la période de la Guerre Froide sont venus s'ajouter un nombre important de qualificatifs allant du « demandeur d'asile » au « migrant irrégulier », qui révèlent à la fois la nature juridique indéterminée et le caractère « indésirable » de leur présence sur le territoire des Etats d'accueil européens. Dans les discours publics et les modalités de gouvernement du phénomène de l'asile, ces évolutions se sont traduites par un processus de distanciation à trois niveaux qui s'est progressivement imposé à l'égard d'individus incarnant la figure de l'altérité par excellence dans les sociétés européennes.

D'un point de vue idéologique, la proximité affichée à l'égard de réfugiés perçus de manière relativement uniforme comme des opposants politiques à des régimes du bloc soviétique a laissé la place à une forme d'incompréhension vis-à-vis de personnes fuyant des situations de violence perçues comme plus complexes et présentant des variations importantes selon les régions et les groupes de population concernés. Cette perception fondée sur l'idée d'une différence de nature entre des réfugiés

des pays de l'Est considérés comme « politiques » et des réfugiés du Sud perçus collectivement comme fuyant la violence a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment émises par Chimni dans ce qu'il qualifie de « *myth of difference* » (1998). Malgré la faiblesse empirique de ce récit, celui-ci n'en reste pas moins prégnant dans le débat public et continue d'orienter les politiques en matière d'asile aujourd'hui.

A cette distanciation idéologique s'est ajoutée une exacerbation du clivage de classe sociale dans un contexte européen marqué par une récession économique après le premier choc pétrolier de 1974. Alors qu'une convergence d'intérêts existait durant la période des « Trente Glorieuses » entre des Etats européens connaissant une pénurie de main-d'œuvre et un nombre relativement restreint de réfugiés trouvant rapidement leur place sur le marché du travail, la période de récession économique et d'augmentation du chômage qui a suivi ont rendu l'insertion professionnelle des demandeurs d'asile de plus en plus difficile. Comme les personnes concernées par le phénomène de l'exode proviennent dans leur majorité de pays pauvres du « global South », elles sont régulièrement soupçonnées d'avoir fui leur pays pour des raisons économiques et non pour des motifs d'asile tels que définis par la Convention de 1951 fondant sa définition du réfugié sur la notion de persécution individuelle. En règle générale, ce soupçon est justifié dans les Etats d'accueil par la chute des taux de reconnaissance de la qualité de réfugié. Ainsi, le vocabulaire et l'imagerie du « migrant » demandant l'asile en Europe pour échapper à sa situation de grande précarité économique dans son pays d'origine domine largement les débats contemporains au sujet de l'asile, bien que les études empiriques sur le sujet montrent que les individus parvenant sur le territoire européen pour y demander l'asile ne proviennent pas des pays les plus pauvres de la planète.

Enfin, la provenance des demandeurs d'asile ayant évolué depuis la période de la Guerre Froide pour concerner davantage des personnes d'origine extra européenne, cet éloignement géographique a été toujours plus assimilé dans les discours publics à une distance « culturelle ». Cette formule régulièrement évoquée dans le débat public correspond à un processus de distanciation selon des critères nationaux, ethniques et raciaux, la provenance des demandeurs d'asile coïncidant largement avec des groupes traditionnellement ciblés par les racismes européens : Slaves, Roms, Arabes, Asiatiques, Africains (Schuster 2003a: 244). Le domaine de l'asile est ainsi devenu l'épicentre des préoccupations identitaires des opinions publiques européennes dans un contexte d'accélération du processus de globalisation.

Malgré ce processus de distanciation à l'égard d'individus perçus comme « indésirables », la plupart des Etats d'accueil du Nord accordent dans les discours de leurs autorités une haute valeur morale au principe de l'asile, considéré comme une tradition constitutive de leur existence et consacré juridiquement par différents accords internationaux dont ils ont été eux-mêmes les instigateurs, comme la Convention de 1951 et son protocole de 1967 ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 14). Ici intervient le deuxième élément que la thématique de l'asile met en évidence, sous la forme d'un conflit entre deux principes fondateurs des démocraties libérales européennes constituées en Etats-nations: la souveraineté nationale et le respect des droits humains. En effet, une tension apparaît entre les revendications des citoyens d'un Etat, qui souhaitent agir de manière concertée pour limiter l'accès au territoire et aux ressources de leur communauté politique et les revendications des réfugiés, qui cherchent à accéder à un lieu de résidence sécurisé pour exercer des droits définis dans les textes fondateurs de ces mêmes Etats comme étant universels et inaliénables.

Illustrant parfaitement cette tension, l'action politique menée depuis trois décennies par les gouvernements des Etats les plus concernés par le phénomène de l'asile a été marquée par de fortes contradictions entre les valeurs prônées dans les discours et les intérêts se reflétant dans les mesures

mises en œuvre. Ceux-ci ont en effet dépensé une grande quantité de ressources humaines et financières pour adopter et mettre en œuvre un dispositif visant à prévenir l'arrivée des demandeurs d'asile, se livrant à une « compétition à la sous-enchère » (Piguet 2013 : 91) destinée à rendre leur territoire le moins attractif possible en matière d'asile. Cela s'est traduit par des mesures externes destinées à restreindre l'accès au territoire, telles que les régimes de visa, les sanctions des transporteurs ou la présence d'agents de liaison dans les aéroports, et des mesures internes visant à rendre les conditions d'accueil plus difficiles, telles que la détention, les régimes de dispersion et les restrictions à l'accès aux prestations sociales. Paradoxalement, toutes ces mesures ont été mises en œuvre alors que les États ont continué à reconnaître publiquement leurs responsabilités légales envers les réfugiés telles que définies par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 et ont toujours insisté sur l'importance morale du principe de l'asile. Ainsi, une sorte de « schizophrénie » (Gibney 2004 : 2) imprègne l'approche des pays industrialisés dans leur gestion de la question de l'asile et des réfugiés. Une haute valeur morale est accordée au principe de l'asile mais des efforts considérables sont mis en œuvre pour veiller à ce que les réfugiés n'atteignent jamais le territoire des États où ils pourraient bénéficier d'une protection.

Comme le souligne Joppke (1998 : 110) en référence à Habermas (1994 : 1), cette schizophrénie correspond à une contradiction que le domaine de l'asile active entre la dimension universelle des droits humains et la dimension particulariste de la souveraineté populaire, qui ont toutes deux façonné l'auto-compréhension normative des Etats constitutionnels jusqu'à nos jours. Chez Schuster (2003b : 23), la tension entre particularisme et universalisme mise en lumière par l'examen des politiques et des pratiques menées en la matière révèle une lutte permanente au sein des démocraties libérales entre leur volonté d'être à la fois libérales (en répondant aux besoins de tous) et démocratiques (en étant sensibles et représentatives de leurs «citoyens» en particulier). Dans la prochaine section, nous montrons comment la notion de sécurité joue un rôle prépondérant dans la définition de cette tension dans le contexte européen, et nous explicitons le choix théorique opéré dans ce travail.

1.2. Positionnement de ce travail à l'intérieur du débat scientifique : une analyse fondée sur le cadre théorique du Migration-Security Nexus

Parmi une littérature abondante consacrées aux politiques d'asile d'un point de vue juridique, politique, sociologique ou éthique, ce travail opère un premier choix qui consiste à aborder les questions soulevées dans la section précédente à travers le cadre théorique du Migration-Security Nexus (Faist 2004) et du concept de « sécuritisation » (Waever 1995 ; Waever et al. 1998) de la migration. Celui-ci est né dans les années 1990 suite aux bouleversements survenus à la fin de la Guerre Froide, lorsque la fin de la rivalité entre les deux superpuissances et le déclin de la menace nucléaire ont créé un vide sur l'agenda « traditionnel » de la sécurité ayant été en partie rempli par la thématique de la migration (Buzan 1991 ; Buzan et al. 1998 ; Loescher 1992; Weiner 1993 ; Zolberg 1995). Puis il a été développé dans le contexte du processus d'intégration européenne (Bigo 1992, 1996 ; Duez 2008 ; Huysmans 1998) et surtout dans le prolongement des attentats du 11 septembre 2001 (Alexseev 2005 ; Chebel d'Apollonia et Reich 2008 ; Faist 2002, 2004). Malgré l'hétérogénéité des méthodes, concepts et interprétations proposées, ce champ académique s'est constitué autour d'un constat partagé par ces auteurs issus de différents courants disciplinaires : une tendance nouvelle de par son ampleur ainsi que ses modalités discursives, juridiques et technologiques, à cadrer la thématique migratoire comme un enjeu sécuritaire. A notre sens, l'utilisation de ce cadre théorique est particulièrement adaptée à la thématique spécifique de l'asile car les éléments présentés dans la section précédente concernant le contexte européen la situent dans un rapport étroit avec différentes modulations, à la fois discursives et gouvernementales des notions de menace et de sécurité.

1.2.1. La construction discursive des demandeurs d'asile en tant que menace aux sociétés d'accueil européennes

Le mouvement précité de distanciation des opinions publiques et des gouvernements des pays d'accueil vis-à-vis des demandeurs d'asile a régulièrement pris la forme d'un discours présentant leur arrivée comme une menace (Gibney 2002: 41; Uçarer 2001: 289). Celle-ci est protéiforme et combine différentes dimensions que nous choisissons de séparer en trois catégories dans un découpage analytique mis en rapport avec les évolutions post-Guerre Froide mentionnées dans la section précédente.

En premier lieu, l'augmentation marquée et durable des demandes d'asile combinée à la transformation des modalités d'accès des demandeurs d'asile au territoire européen ont été décrites à travers une rhétorique omniprésente de la « crise » et l'usage d'une série de métaphores – généralement aquatiques – empruntant au champ sémantique de la catastrophe naturelle, contribuant à homogénéiser et « chosifier » un groupe de personnes tout en véhiculant l'idée que leur arrivée contient un important potentiel destructeur pour les pays d'accueil (Charteris-Black 2006 ; Chilton 1994 ; Van der Valk 2003). En parallèle, et ceci est particulièrement dû à la transformation des modalités d'accès des demandeurs d'asile au territoire européen, les flux d'asile ont été toujours davantage assimilés au phénomène de la migration irrégulière. Le déclin des programmes de réinstallation et la mise en place de politiques restrictives à l'égard des candidats à l'asile ont en effet conduit nombre d'entre eux à franchir les frontières de manière irrégulière pour accéder au territoire européen et y déposer une demande de protection. En outre, la dépendance croissante des demandeurs d'asile aux réseaux de passeurs durant leur périple a conduit de nombreux acteurs politiques à associer discursivement les flux de réfugiés à ce que Peter Andreas nomme les « clandestine transnational actors » (2003). Ce terme regroupe un ensemble d'acteurs non-étatiques opérant au niveau transnational dans le trafic de drogue, la criminalité organisée et les activités terroristes (2003 : 78) dans un contexte de recrudescence des attaques perpétrées par des mouvements se réclamant de l'islamisme radical en Europe et aux Etats-Unis. Plusieurs auteurs ont ainsi montré que la création d'un « *continuum de sécurité* » (Bigo 1994 : 164) associant migration d'asile, criminalité organisée et terrorisme a formé le socle narratif sur lequel a reposé la mise en place du régime de circulation des personnes à l'échelle européenne à partir des années 1980 ayant abouti à la signature de l'accord de Schengen en 1985, de l'Acte Unique Européen 1986 et des accords de Dublin en 1990 (Bigo 1994, 1996 ; Guiraudon 2000 ; Huysmans 1998 ; Lavenex 2001). Dans ces conditions, l'arrivée spontanée de demandeurs d'asile facilitée par des réseaux de passeurs associés à la criminalité organisée est décrite par de nombreux acteurs comme une menace fondamentale à la capacité des Etats à exercer leur souveraineté sur leur territoire à travers le contrôle de leurs frontières (Koser 2001).

Deuxièmement, l'arrivée des demandeurs d'asile a été définie dans le débat politique et médiatique comme une menace formulée en des termes identitaires dans un contexte de diversification des pays de provenances des personnes déposant l'asile dans les Etats de l'Europe occidentale à partir des années 1980. Certains auteurs ont analysé ces craintes à travers une série de concepts controversés, comme celui de « sécurité sociétale » (« societal security ») formé dans le champ académique des « security studies » des années 1990 (Waever 1993 ; Buzan et al. 1998) ou plus récemment la notion « d'insécurité culturelle » forgée dans le contexte français (Bouvet 2015). Leur caractère controversé étant discuté dans le cadre théorique, nous nous limitons ici à relever le fait que ces concepts n'ont pas été développés en référence au domaine spécifique de l'asile et qu'ils ont été distingués d'une notion restreinte de la sécurité fondée sur la menace physique aux biens et aux personnes. En effet, ces auteurs ont considéré les questions migratoires dans leur ensemble en montrant comment la

présence des migrants étaient perçues par certaines catégories des populations d'accueil comme une menace posée à leurs modes de vie, à des systèmes de valeurs supposées partagées, et en définitive à une conception fixe et homogène de l'identité. Cependant, il existe à notre sens de bonnes raisons pour relier ces concepts au domaine spécifique de l'asile et pour relever leurs accointances avec une notion plus restreinte de la sécurité. Comme mentionné dans la section précédente, les demandeurs d'asile ont été progressivement perçus comme une figure extrême de l'altérité dans l'inconscient collectif des sociétés d'accueil européennes, dans la mesure où leurs pays et régions de provenance ont été associés à une prétendue « distance culturelle » reposant sur des catégorisations ethniques et raciales mises en évidence par différents auteurs (Kushner 2003 ; Lynn et Lea 2003 ; Schuster 2003a). Si cette distance culturelle a été perçue en tant que menace aux modes de vie et à l'identité nationale des populations formant les Etats d'accueil, ce discours est également empreint de considérations sécuritaires plus restreintes. Ainsi, la « culture » des demandeurs d'asile est régulièrement présentée comme intrinsèquement violente (El Refaie 2001 : 365 ; Cohen 2002 : xxiii) et parfois élevée au rang d'explication aux taux de criminalité plus élevés parmi cette population observés dans certains pays.

Le recours à la rhétorique de la menace culturelle s'est accentué dans le cadre d'une montée des anxiétés au sujet de la présence de l'islam et des musulmans dans les Etats européens. Ici également, la crainte d'une «islamisation» des sociétés d'accueil a pris une signification particulière dans le domaine spécifique de l'asile et a connu un tournant notablement sécuritaire dans un contexte géopolitique marqué par l'irruption de conflits violents dans de nombreux pays à majorité musulmane[10]. Ceux-ci ont eu un impact et une résonnance médiatique particulièrement forte dans des Etats occidentaux souvent directement ou indirectement impliqués dans ces situations de crise. D'une part, les violences perpétrées durant ces conflits ont contraint un grand nombre de personnes à l'exil, et si la majorité d'entre elles sont restées à proximité de leur région d'origine, certaines ont poursuivi leur trajectoire migratoire jusqu'en Europe. Les principaux Etats d'accueil européens ont ainsi observé une augmentation des demandes d'asile déposées par des ressortissants de pays musulmans victimes de ces situations de guerre à partir des années 1980. D'autre part, la plupart de ces conflits ont été le théâtre du développement d'un islam politique dont une des composantes revendique un rejet radical de ce que ses principaux idéologues définissent comme « la civilisation occidentale ». Si les répercussions liées à l'émergence de mouvements radicaux se réclamant de certains courants minoritaires de l'islam ont été principalement ressenties dans les pays et régions concernées par ces conflits, les Etats occidentaux ont également été touchés à partir des années 1990 à travers des attaques terroristes perpétrées aux Etats-Unis et en Europe. Ces développements ont constitué un terreau fertile pour la réactivation du mythe de l'orientalisme (Said [1978] 1995) et du concept de « choc des civilisations » formé par Bernard Lewis puis sa reformulation par Samuel Huntington (1993) ayant suscité un écho mondial après les attentats du 11 septembre 2001. Pour le cas qui nous occupe, ces évolutions géopolitiques ont favorisé l'émergence d'un discours « sécuritisant » le domaine de l'asile. Dans les cas extrêmes, ces discours assimilent les demandeurs d'asile originaires de pays musulmans à de potentiels terroristes. Dans la majorité des cas cependant, ceux-ci sont désignés

[10] La liste des conflits ayant touché des Etats à majorité musulmane depuis la fin des années 1970 est particulièrement longue. Sans prétendre à l'exhaustivitié, nous pouvons énumérer ici la poursuite et les soubresauts du conflit israelo-palestinien consécutif à la création de l'Etat d'Israel en 1948, la Révolution iranienne en 1979, la guerre d'Afghanistan à partir de 1979 suite à l'invasion soviétique et ses évolutions jusqu'à aujourd'hui, la guerre au Liban entre 1975 et 1990, la guerre Iran-Irak dans les années 1980, la guerre dans les Balkans durant les années 1990, la guerre civile en Somalie à partir de 1991, la guerre civile en Algérie dans les années 1990, la guerre en Irak après l'invasion américaine de 2003, le conflit armé au Sahel suite à l'insurrection de groupes salafistes jihadistes contre l'Etat central malien à partir de 2012, et les guerres consécutives au mouvement des « printemps arabes » en Syrie, au Yemen ou en Lybie dans un mouvement d'effondrement des structures étatiques à partir de 2011.

comme les représentants d'une idéologie islamiste perçue comme violente, rétrograde, anti-libérale et profondément incompatible avec les valeurs prétendument partagées à l'intérieur des sociétés européennes (Cesari 2012).

Enfin, la perception de la menace représentée par l'arrivée et la présence des demandeurs d'asile possède une dimension socio-économique qui peut être mise en relation avec la diversification des motifs de fuite des personnes déposant des demandes d'asile. Celle-ci a conduit les Etats d'accueil à adopter une attitude de méfiance généralisée (« a culture of disbelief », Cohen 2002 : xxii) à l'égard de personnes soupçonnées d'utiliser la voie de l'asile pour contourner les dispositions législatives en matière d'immigration. Comme le rappelle Fassin (2013), si la question réfugiée était positivement évaluée des années 1950 à 1970, lorsque les persécutions par les régimes du bloc communiste en faisaient des héros, les figures du demandeur d'asile ont progressivement laissé leur place à l'image du « faux réfugié » éveillant la méfiance. Il souligne également que « *c'est moins la réalité objective des persécutions qui a changé que l'approche subjective qu'on en a* » (23). Dans ce contexte, un discours autour de la figure du « faux réfugié » (« bogus refugee » en anglais) et des « abus du droit d'asile » (Frei et al. 2014 dans le contexte suisse) s'est développé dans de nombreux Etats européens concernés par le phénomène. Bien que centré sur une dimension socio-économique, ce discours est également empreint de considérations sécuritaires car il instaure un climat de « panique morale » (Cohen 2002) en se référant à une double menace : celle-ci est à la fois matérielle, à travers la mise en péril des ressources et finances collectives, et symbolique, par la remise en question des valeurs communes (Rosenstein 2012 : 39) en véhiculant l'idée d'une mise en danger de « l'intégrité fonctionnelle » (Buzan 1991) du système de gestion des flux migratoires.

Bien entendu, ce discours combinant ces différentes dimensions de la menace présente d'importantes variations selon les contextes nationaux à l'intérieur desquels il se déploie et il ne s'est pas développé de manière linéaire. Il a été traversé par des ruptures dépendant d'événements extérieurs comme la fluctuation des demandes d'asile ou la composition nationale, ethnique et sociologique des groupes de demandeurs d'asile, mais également de luttes politiques à l'intérieur des pays d'accueil et de la capacité de certains mouvements et partis à imposer l'agenda et les termes du débat politique et médiatique. D'autre part, et bien que ce discours ait gagné une force incontestable dans l'espace public, il est loin d'être partagé par l'ensemble des populations qui composent les Etats d'accueil.

En parallèle s'est ainsi développé un discours relayé par différentes composantes de la société civile, représentée notamment par des organisations non gouvernementales, des universitaires ou certains partis politiques ayant pris la défense des demandeurs d'asile. De manière schématique, il est possible d'affirmer qu'une bonne partie de ces acteurs se distinguent du narratif décrit plus haut en adoptant le langage de « l'humanitaire », pour reprendre l'analyse développée au-delà des questions d'asile et d'immigration par Fassin (2010). Cet auteur note la convergence d'un ensemble de faits survenus à partir des années 1980 – création des organisations dites humanitaires, installation de ministères de l'action humanitaire, qualification des conflits comme crises humanitaires – l'incitant à parler de « gouvernement humanitaire » pour décrire ce qu'il perçoit comme « *une reconfiguration de la politique des vies précaires au cours de ces dernières décennies* » (2010 : 13). Les caractéristiques de ce gouvernement humanitaire sont particulièrement visibles dans le domaine de l'asile, où les valeurs universelles fondées sur la conviction d'appartenir à une même humanité sont inextricablement liées aux affects, auxquels se rattachent une obligation d'attention et d'assistance de l'autre (2010 : 9-10). Si la « raison humanitaire » à laquelle se réfère Fassin constitue manifestement la seconde matrice interprétative de la question de l'asile en Europe, nous considérons que celle-ci repose en partie sur une rhétorique sécuritaire. Cependant, celle-ci se déploie dans un rapport inversé par rapport à celle décrite précédemment, dans la mesure où elle emploie le vocabulaire de la souffrance et de la

compassion en mettant l'accent sur la vulnérabilité et l'insécurité individuelle des personnes demandant l'asile.

Dans le domaine académique, un courant disciplinaire issu des security studies s'est ainsi attaché à développer la notion de « human security » (Mc Sweeney 1999 ; Win Jones 1999), formée initialement en tant qu'outil à orientation politique dans le cadre du programme de développement des Nations Unies, et à l'utiliser en tant que concept normatif et éthique dans le domaine de l'asile. Dans ce contexte, il a été utilisé dans un mouvement de renversement de la notion sécurité traditionnellement pensée comme celle des Etats vers une conception individuelle centrée sur les personnes en quête de protection internationale pour alerter la communauté internationale au sujet des nombreuses sources d'insécurité dont elles étaient les victimes. Parallèlement à ces mouvements perceptibles dans les organisations internationales et les milieux académiques, un discours similaire a été développé chez des acteurs issus de la « société civile », regroupant notamment des journalistes, des cadres et militants d'organisations non gouvernementales, ou des politiciens. Ceux-ci mettent en évidence les expériences traumatisantes des personnes en fuite – aussi bien dans les pays d'origine, durant les trajectoires migratoires, que dans les pays d'accueil – pour alerter les opinions et les pouvoirs publics sur la « tragédie » des réfugiés. Dans cette entreprise, les images et les récits des souffrances endurées sont récoltées et diffusées, tout comme les statistiques macabres du nombre de morts survenues sur les routes migratoires durant ces trois dernières décennies.

Il est évident que les notions mêmes de migration forcée, d'asile, de réfugié, qu'elles soient utilisées dans le sens commun ou juridiquement consacrées, se fondent sur l'idée que les êtres humains considérés sont eux-mêmes les victimes de nombreuses sources d'insécurité. Cependant, certains auteurs (Fassin 2005, 2010 ; Walters 2011) voient une tendance relativement récente à mettre en évidence le corps souffrant des migrants, en tant que « vie nue » pour reprendre les termes de Giorgio Agamben (1998), au détriment de ce qu'il nomme la « bios » des réfugiés en tant qu'existence sociale qui reconnaissait et légitimait davantage le caractère politique de leur exil. Dans le cadre de ce travail, nous émettons l'hypothèse que l'humanitarisation de l'asile constatée par plusieurs auteurs (Fassin 2005 ; Price 2009) passe par une « rhétorique sécuritaire individuelle » marquée par une insistance accrue accordée à la souffrance, à l'insécurité physique des candidats à l'asile dans le discours des défenseurs du droit d'asile.

1.2.2. La construction « gouvernementale » de l'asile comme menace à la communauté européenne

La coexistence et la tension entre les deux discours précités – le sécuritaire et l'humanitaire – ne se limitent pas aux purs éléments de la rhétorique et se retrouvent dans le « gouvernement » de l'asile à l'échelon européen, la notion de gouvernement étant entendue au sens large que lui donne Foucault comme l'ensemble des « *techniques et procédures destinées à la conduite des hommes* » (2004 : 111).

A ce titre, le processus « d'européanisation » des politiques migratoires (Lavenex 2001) mis en place à partir des années 1980 représente un développement dont la compréhension est indispensable dans le cadre de ce travail. D'une part, les débuts de ce processus interviennent précisément au moment où les bouleversements précités (fin de la Guerre Froide, accélération du processus de globalisation, augmentation et diversification des demandes d'asile déposées en Europe) surviennent. D'autre part, il constitue un exemple de « sécuritisation » de l'immigration et de l'asile mis en évidence par de nombreux auteurs (Bigo et al. 2010 ; Huysmans 2006). Enfin, la compréhension des instruments mis en place dans les domaines de l'immigration et de l'asile fournit les clés d'interprétation essentielles pour appréhender la situation contemporaine qualifiée de « crise des réfugiés ».

Pour rappel, le régime actuel de circulation des personnes à l'échelle européenne repose principalement sur les accords de Schengen de 1985, paraphés en 1990 après cinq ans de négociations en tant que Convention d'Application de l'accord de Schengen par 5 pays (France, RFA et les trois Etats du Benelux) et entrés pleinement en vigueur en 1995, puis rejoints progressivement par d'autres Etats (26 en 2017). Les dispositions de Schengen ont été progressivement intégrées au droit communautaire de l'Union Européenne (UE), codifiant une harmonisation des politiques d'immigration voulue par l'Acte Unique Européen (1986), élaborée par le Traité de Maastricht en 1992 sous le 3ème pilier « Justice et Affaires Intérieures », puis consolidée par le Traité d'Amsterdam de 1997 poursuivant l'objectif de créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». En ce qui concerne le domaine spécifique de l'asile, les Accords de Schengen sont complétés par la Convention de Dublin, conclue en 1990 par 11 Etats, entrée en vigueur en 1997, révisée à deux reprises (la Convention de Dublin est devenue Règlement Dublin II en 2003, puis Règlement Dublin III en 2013) et rejoints par un nombre croissant d'Etats membres (31 en 2017). Les deux textes reposent sur deux principes simples mais lourds de conséquences pour un nombre considérable de personnes : Schengen prévoit une disparition des frontières intérieures au sein d'un espace de libre circulation tandis que Dublin détermine l'Etat membre responsable d'examiner une demande d'asile. Pour les auteurs précités, les acteurs, le contenu et les effets de ces accords forment le cœur du « continuum de sécurité » (Bigo 1994 : 164) associant migration, asile, criminalité organisée et terrorisme, à la fois dans leur conception, dans les mesures et les technologies qu'ils prévoient, ainsi que dans leurs conséquences.

Les acteurs et les logiques présidant à la conception de ces instruments politiques remontant à la fin des années 1970 et au début des années 1980 ont été mises en évidence par différents chercheurs (Bigo 1996 ; Guiraudon 2000 ; Noll 2003 ; Rudge 1989). Rassemblés dans des groupes de travail intergouvernementaux tels que le « groupe de TREVI », le « groupe Schengen », ou le « groupe Ad Hoc sur l'immigration » opérant à huis clos et en dehors du cadre communautaire (Lavenex 2001 ; Rudge 1989: 213), les acteurs négociant ces accords provenaient presque exclusivement des ministères de l'Intérieur et de Justice et Police des Etats membres. L'expérience de ces acteurs au sein de leurs ministères et de ces groupes de travail aura des effets de « position » sur les négociations et la nature des accords, « *la réalité que perçoit un acteur* [étant] *affectée et structurée par sa situation ou sa localisation dans l'ordre institutionnel* » (Bezès 2000 : 313). Dans ce contexte, il a été montré que ceux-ci ont constamment insisté sur la thématique du « déficit de sécurité » liée à la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen puis européen et la nécessité de renforcer les frontières extérieures par le biais de « mesures compensatoires ». Pour Didier Bigo, ces acteurs « *vont surtout avaliser l'idée que l'Europe de la libre circulation, l'Europe de la liberté n'a de chances de se réaliser qu'à la condition expresse que des mesures compensatoires soient prises pour éviter un déficit de sécurité lié à la montée du crime et au risque d'invasion migratoire* » (Bigo 1996 : 104−105).

La crainte du « déficit de sécurité » présidant à la création et au développement des accords de Schengen a poussé les Etats signataires à mettre en place des « mesures compensatoires » destinées à la « protection des frontières extérieures ». Dans ce contexte, ceux-ci ont progressivement alloué par le biais de politiques communautaires d'importantes ressources dans des mesures, des pratiques et des technologies empruntant au champ policier et au domaine militaire pour dissuader et contrôler l'arrivée de potentiels demandeurs d'asile associés à la problématique de la sécurité intérieure. Parmi ces différentes techniques de gouvernement, quatre exemples ont été mis en évidence par différents auteurs.

Premièrement, la mise en place des Accords de Schengen à partir des années 1980 s'est accompagnée d'un renforcement de la coopération policière européenne à travers l'échange d'officiers de liaison. Comme l'a montré Didier Bigo, les officiers de liaison sont des policiers issus des directions des polices

nationales en charge de la lutte contre le terrorisme, la drogue et l'immigration irrégulière qui partagent les « *mêmes intérêts bureaucratiques, les mêmes types de définition de l'adversaire, de savoirs sur ce dernier* » (Bigo 1996 : 49). Ces policiers naviguent d'un domaine à l'autre, « *du terrorisme à la drogue, au grand banditisme, à l'immigration, à la coopération internationale de police, comme s'il s'agissait d'un seul et même domaine de compétence* » (Bigo 1996 : 100), contribuant ainsi au renforcement du « continuum de sécurité » (Bigo 1994 : 164) associant criminalité organisée, terrorisme et immigration.

Deuxièmement, la constitution progressive d'une politique des visas (en vertu du chapitre 3 de la Convention de Schengen), soutenue par les « carrier sanctions » (en vertu du chapitre 6 de la Convention) à partir du début des années 1990 met la logique de la « police à distance » au cœur des du régime de Schengen (Bigo 1995). En effet, ces politiques gouvernementales ont consisté à mettre à l'écart certains étrangers définis selon des critères nationaux et sociaux comme indésirables à travers un contrôle « en amont », effectué directement dans les pays d'origine par les autorités consulaires, les polices étrangères ou par des entreprises privées de sécurité engagées par les compagnies de transport auxquelles a été en partie déléguée la vérification des titres valides pour l'entrée aux frontières de l'espace Schengen. D'une certaine manière, on peut considérer que les Etats de l'espace Schengen, à travers le régime des visas, se sont chargés de (ré)introduire les barrières à l'émigration que les pays du bloc soviétique érigeaient à l'égard de leurs propres citoyens pour les personnes originaires des pays du Sud représentant un « risque migratoire ». A ce titre, il faut noter que la liste des pays soumis à l'exigence d'un visa pour que leurs ressortissants puissent entrer sur le territoire de l'UE s'est étendue jusqu'au milieu des années 1990, passant de 70 en 1985 à 126 en 1995 (Bigo et Guild 2003 : 23), puis s'est réduite pour s'établir aujourd'hui à 104 Etats. Le développement de cette logique de police à distance est allé de pair avec la constitution de gigantesques bases de données comprenant les empreintes digitales et les données biométriques des « third country nationals » dans le cadre du Visa Information Sytem (VIS) et du Schengen Information System I et II (SIS), auxquelles nous pouvons ajouter EURODAC, prévue par la Convention de Dublin, qui répertorie l'ensemble des empreintes digitales des demandeurs d'asile. Ces bases de données se caractérisent par la très grande perméabilité existant entre les objectifs de contrôle de l'immigration et ceux consistant à détecter et à prévenir les actes de petite criminalité, de grand banditisme et de terrorisme.

Troisièmement, à mesure que l'espace Schengen s'élargissait, la logique de la « protection des frontières extérieures » a conduit les Etats membres à créer FRONTEX, une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, opérationnelle depuis 2005. FRONTEX ne dispose pas de ses propres équipements ou garde-frontières mais intervient en tant que coordinateur à la demande d'un Etat-membre dans des opérations d'interception de migrants en s'appuyant sur les garde-frontières, les unités de police, les bateaux, les avions et les technologies fournis par les pays de l'UE. Le vocabulaire et les activités de FRONTEX mettent directement et explicitement en rapport les questions d'immigration et de sécurité. En effet, l'agence a pour objectif d'évaluer « *les risques qui pèsent sur la sécurité aux frontières de l'UE* » et dresse des « *tendances en matière d'immigration clandestine et d'activités criminelles transfrontalières aux frontières extérieures* »[11]. Depuis 2015, une partie des activités de FRONTEX consiste à collecter des données personnelles et les transmettre à Europol dans le cadre de la lutte contre le crime transfrontalier, le crime organisé, et la lutte anti-terroriste. Cependant, les procédures et les technologies sur lesquelles reposent les activités de l'agence ne se limitent pas à ces fonctions policières, elles font également appel au domaine militaire. Ainsi, un nombre important d'opérations navales de type militaire ont été conduites sous l'égide de FRONTEX

[11] Site officiel de FRONTEX https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_fr

dans la Méditerranée depuis sa création[12]. Par ailleurs, l'agence se base depuis 2013 sur le « système européen de surveillance des frontières » EUROSUR, qui fournit un réseau de communication protégé entre pays européens leur permettant de partager des images et des données en temps réel sur les frontières extérieures de l'Union. Celles-ci sont recueillies via plusieurs outils de surveillance utilisées dans le domaine militaire comme des satellites, des capteurs, des hélicoptères, des drones, ou les systèmes de comptes rendus des navires. Dans ce contexte, différents auteurs et organisations non gouvernementales évoquent le rôle de FRONTEX comme participant de la « militarisation » de la politique migratoire européenne (Rodier 2012).

Quatrièmement, les politiques d'asile menées à l'échelon national ont vu l'éclosion d'un archipel de centres destinés à enregistrer les demandeurs d'asile, à les héberger et les surveiller durant la procédure, ou à les détenir avant leur renvoi. Ce phénomène a été décrit – et dénoncé – dans la littérature scientifique francophone et par certaines organisations non gouvernementales en faisant référence au terme de « camps » (Bernardot 2008 ; Le Cour Grandmaison et al. 2007 ; Valluy 2005). Si les structures regroupées sous ce terme diffèrent quant à leur fonction et au degré de restriction de liberté qu'elles impliquent, certains de ces auteurs ont vu dans leur prolifération une tendance des politiques migratoires européennes à criminaliser les demandeurs d'asile en renforçant leur dangerosité socialement perçue (Valluy 2005) tout en affichant la mobilisation des autorités contre cette menace à travers l'établissement de centres visant « *au maintien sous contrôle d'humains indésirables* » (Bietlot 2005 : 224). Dans ce contexte, ils ont été nombreux à proposer une analyse basée sur différentes conceptions de la notion de sécurité (Bernardot 2008 ; Bietlot 2005 ; Darling 2011), alors qu'un auteur comme Agamben a vu l'émergence de la structure du camp lorsque « *l'état d'exception devient la règle* » (1998 : 96).

Les politiques sécuritaires menées à l'échelon européen dans le domaine migratoire ne sont pas sans conséquences. Pour divers auteurs, les mesures, procédures et technologies de type policières et militaires incluses dans le cadre de ces accords ont contribué à renforcer, selon une logique auto-réalisatrice, les liens entre flux de réfugiés et insécurité. En effet, la logique de « police à distance » soutenue par le régime des visas Schengen et le principe des « carrier sanctions » a considérablement limité le droit d'entrée (en réalité le droit de sortir) des personnes susceptibles de demander l'asile. Comme le signalent les cartes établies par différents chercheurs et organisations non gouvernementales, la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen est « *une catégorie qui, en poussant la logique à l'extrême, a la forme euphémisée mais généralisée de la liste des « rogue states » à laquelle on aurait ajouté les pays à migration forcée* » (Bigo et Guild 2003 : 29). En cela, ces mesures ont participé à « l'illégalisation » des migrations d'asile (Noll 2003 : 299), avec deux conséquences majeures sur les problématiques sécuritaires. D'une part, elles ont forcé les personnes en quête de protection à faire appel aux services des passeurs pour accéder au territoire européen, renforçant ainsi les liens entre migration, économie souterraine et criminalité organisée qu'elles étaient censées combattre. D'autre part, la mise en place de politiques restrictives à l'égard de certaines catégories de migrants a contribué à accentuer leur insécurité personnelle en les forçant à emprunter les routes migratoires les plus dangereuses (Carling et al. 2015)

Ce dernier constat fait écho à la tension mentionnée dans la section précédente que la problématique de l'asile et des réfugiés fait apparaître entre deux principes fondateurs de la société moderne: le principe des droits universels et inaliénables de l'être humain et celui de la souveraineté des États-

[12] POSEIDON en mer Egée depuis 2015, HERMES au sud de la Sardaigne en 2009, NAUTILUS/CHRONOS entre Malte et la Libye en 2011, INDALO/MINERVA entre l'Espagne et le Maghreb en 2015, HERA en Atlantique/Canaries en 2006, TRITON au sud de l'Italie en 2015,

nations. Comme dans le cas des procédés discursifs, le « gouvernement de l'asile » expose à notre sens la centralité de la notion de sécurité dans la « schizophrénie » (Gibney 2004 : 2) des dispositifs mis en place par les gouvernements européens. A titre d'exemple, les opérations de FRONTEX poursuivent à la fois des objectifs de « surveillance des frontières » exposées ci-dessus et de « sauvetage » des migrants, comme l'indiquent les différents rapports publiés par l'agence. De la même manière, un auteur comme William Walters (2011) a vu le développement de ce qu'il nomme la « frontière humanitaire » (« humanitarian border »), où certaines zones frontalières deviennent des espaces d'engagement humanitaire en réponse aux dispositifs de contrôle précités qui ont transformé le passage de la frontière en une « question de vie ou de mort » (Albahari 2017) pour certaines catégories de migrants « illégalisés » (Bauder 2013), en particulier les demandeurs d'asile.

1.2.3. Pertinence et actualité d'une analyse des politiques d'asile sous l'angle du concept de sécurité

Dans un contexte marqué par une augmentation des demandes d'asile, une diversification des origines et des motifs de fuite des demandeurs d'asile, le processus d'intégration européenne entamé à partir des années 1980 a inscrit cette thématique dans une « rationalité sécuritaire », comme la définit Huysmans (2006 : 147) en s'inspirant du concept de rationalité développé par Foucault. Celle-ci comprend des discours, le fonctionnement de la bureaucratie, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques restrictives et l'utilisation de dispositifs technologiques ayant contribué à considérer la question de l'asile – et plus généralement de l'immigration – comme une menace et à l'inscrire dans un « continuum de sécurité » (Bigo 1994 : 164). Parallèlement à cette évolution, une attention particulière a été portée par divers acteurs – parfois les mêmes – aux différentes sources d'insécurité personnelle expérimentées par les demandeurs d'asile, les poussant à agir selon une logique oscillant entre répression et compassion (Fassin 2005).

Le cadre théorique fondé sur le concept de « sécuritisation » (Waever 1995 ; Buzan et al. 1998) de la migration, développé par différents auteurs dans l'analyse de l'européanisation des politiques migratoires a connu un important essor dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001 (Bigo 2008 ; Chebel d'Appollonia et Reich 2008 ; Guild 2009). Les caractéristiques définies dans les discours politiques et médiatiques pour qualifier le terrorisme djihadiste (notamment sa base opérationnelle déterritorialisée et sa capacité à frapper à l'échelle globale) ont contribué à établir un lien entre la migration internationale (particulièrement les migrant-e-s issu-e-s de pays où la confession musulmane est majoritaire) et la menace terroriste (Bigo 2008 ; Eckert 2008). Dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme », la mise en place de nouveaux accords relatifs à la sécurité et de nouvelles mesures ayant des effets importants sur certaines catégories de migrant-e-s (Eckert 2008 ; Schiffauer 2008) ont fait l'objet de nombreuses recherches qui témoignent de l'intérêt accru pour cette thématique dans le champ académique (Alexseev 2006). De nombreux débats ont cherché à comprendre dans quelle mesure les attentats et leur instrumentalisation politique ont eu un effet « sécuritisant » sur le régime d'immigration et d'asile développé par l'UE et les interprétations à ce sujet sont contestées. Si plusieurs auteurs s'accordent pour rejeter l'idée d'un impact direct (Baele et Sterck 2014 ; Boswell 2007 ; Levy 2010), d'autres en revanche font état d'un impact plus indirect, notamment à travers l'utilisation renforcée des techniques d'identification biométrique (Muller 2011).

Nous observons une légère baisse d'intérêt pour cette approche comparativement à l'engouement suscité au début des années 2000. Néanmoins, une réappropriation de ce cadre théorique nous semble justifiée à l'heure où deux développements récents dans le contexte européen ont largement contribué à (ré)inscrire la thématique de l'asile et plus généralement celle de l'immigration dans un discours et des pratiques sécuritaires : d'une part, la « crise des réfugiés » et d'autre part, l'augmentation des attaques terroristes commises sur le territoire de différents Etats européens.

La situation de « crise des réfugiés » que l'Europe traverse depuis 2015 illustre à notre sens une exacerbation des discours et des politiques mis en exergue dans la section précédente. L'augmentation importante des arrivées sur le territoire de personnes en quête de protection internationale constatée depuis 2014 a été unanimement décrite à travers la rhétorique de la « crise » et l'usage de métaphores liées aux catastrophes naturelles, cadrant ainsi le débat public en question sécuritaire découlant de l'afflux incontrôlé de réfugiés. Quant aux mesures, procédures et technologies utilisées, une large partie des politiques menées dans ce contexte se sont résumées à produire « more of the same », en augmentant les budgets et les opérations destinées à « lutter contre les passeurs et l'immigration clandestine ». Comme exposé dans la section précédente, à ce pôle qualifié de « sécuritaire » a répondu un pôle « humanitaire », à travers le déploiement d'un discours et des opérations axées sur le sauvetage d'êtres humains en situation de détresse.

Néanmoins, le discours sécuritaire a pris une dimension nouvelle à la suite des attaques terroristes survenues dans différentes villes européennes et revendiquées par l'autoproclamé « Etat islamique ». Dans ce contexte, les discours associant l'arrivée de demandeurs d'asile en provenance de Syrie et d'Irak et la problématique du terrorisme djihadiste se sont faits toujours plus fréquents dans le débat public. La mise en relation de ces deux phénomènes reflète une tendance accentuée à désigner l'arrivée des demandeurs d'asile comme une menace à la sécurité des Etats d'accueil et à réclamer la mise en œuvre urgente de politiques restrictives, parfois en dérogation du cadre juridique international en matière d'asile. Plus généralement, la fréquence accrue des attaques et leur résonance symbolique au cœur d'une série de capitales européennes ont permis à différents acteurs politiques européens et nord-américains de cultiver et dramatiser un sentiment d'insécurité et de vulnérabilité dans les populations. Comme le souligne Brubaker, les attaques terroristes leur ont permis de combiner la sémantique politique « schmittienne » opposant l'ami à l'ennemi avec la thèse huntingtonienne évoquée ci-dessus d'un choc de civilisations entre l'islam radical – ou simplement l'islam – et l'Occident (2017).

Dans ce contexte, les deux phénomènes – crise des réfugiés et recrudescence des attentats terroristes – sont mis en étroite corrélation dans le débat public européen. Et la politique d'asile menée à l'échelon du continent est plus que jamais marquée par le « continuum de sécurité » identifié par Bigo dans les années 1990 (1994 :164) à travers des objectifs affichés de « lutte contre les passeurs, le terrorisme et la migration illégale » dans tous les documents officiels produits par la Commission européenne[13].

1.3. Un travail inscrit dans le contexte suisse

Le contenu des précédentes sections a exposé les principaux enjeux et développements associés à l'inscription de la thématique de l'asile dans le domaine de la sécurité dans un contexte européen. Or, nous souhaitons nous pencher sur le cas suisse dans le cadre de cette recherche. Celui-ci n'a fait l'objet d'aucune recherche systématique fondée sur le cadre théorique du Migration Security-Nexus, bien que ce sujet ait été abordé de manière implicite par de nombreux auteurs, que ce soit à travers une analyse historique de l'élaboration de la politique des étrangers (Arlettaz 1991 ; Gast 1997 ; Kury 2003), une approche anthropologique de la criminalité des personnes étrangères (Achermann 2008) ou dans une perspective de sciences politiques des mouvements d'extrême droite (Skenderovic et D'Amato 2008). Ce travail se propose donc de contribuer à la recherche scientifique dans ce domaine en focalisant son attention sur la thématique spécifique de l'asile dans une perspective évolutive, avec une attention

[13] Voir notamment https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-85-FR-F1-1.PDF

particulière au rôle que le concept de sécurité a pu avoir dans cette évolution.

Du point de vue de la recherche académique dédiée aux « migration studies », force est de constater que le cas suisse est rarement inclus dans les volumes destinés à approfondir une thématique particulière (citoyenneté, asile, etc.) en adoptant une démarche comparative entre différents pays. Cela s'explique en partie par sa petite taille et sa non-appartenance à l'Union Européenne (UE), ce qui oblige souvent les chercheurs se penchant sur son cas à discuter et publier les résultats de leurs études en vase clos. Or, il s'agit à notre sens d'un défaut méritant d'être corrigé, car la Suisse possède certaines caractéristiques dans son traitement des questions migratoires qui en font un objet de recherche particulièrement enrichissant, et ceci est d'autant plus vrai dans le cadre d'une analyse de la politique d'asile fondée sur la « rationalité sécuritaire ». En effet, les contradictions relevées dans les sections précédentes concernant les politiques d'asile à l'échelon européen, au cœur desquelles se retrouvent certaines conceptions particulières de la notion de sécurité, prennent à notre sens un caractère exacerbé dans le contexte suisse. Avant de poursuivre, il convient cependant de noter que la plupart des caractéristiques relevées dans les paragraphes ci-dessous ne sont pas propres à la Suisse et nous indiquons pour chacune d'entre elles les Etats qui possèdent des traits comparables. En réalité, c'est l'accumulation d'une série de caractéristiques que la Suisse partage avec d'autres constructions nationales qui font sa particularité.

De par l'histoire de sa formation en tant qu'Etat-nation, l'observateur extérieur pourrait voir dans la Confédération helvétique un contexte favorable et inclusif à l'admission et au séjour de ressortissants étrangers sur son territoire. En effet, son caractère multiethnique représente un élément crucial de l'identité nationale suisse et le fait que différents groupes linguistiques aient réussi à cohabiter pacifiquement sous une même autorité politique est un sujet de fierté qui forme le cœur du nationalisme officiel depuis la création de l'Etat-nation suisse durant la deuxième moitié du 19ème siècle (Wimmer 2011 : 719). Partagée par d'autres Etats comme la Belgique ou le Canada, cette conception de la nation en tant que volonté politique de vivre ensemble malgré les différences linguistiques et religieuses, célébrée par Ernest Renan sous le terme de « Willensnation », a ainsi été perçue par différents auteurs comme un arrangement politique plus propice à l'inclusion des migrants qu'une conception « ethnique » de la nation (Brubaker 1999).

Par ailleurs, la Suisse s'est progressivement affirmée comme l'un des plus importants pays d'immigration en Europe. Au même titre que la France (Noiriel 1988) mais pour des raisons sensiblement différentes, la Suisse peut ainsi être considérée comme un « vieux » pays d'immigration dans la mesure où elle a enregistré des soldes migratoires positifs dès la fin du 19ème siècle et comptait déjà 15 % d'étrangers dans sa population résidente en 1914 (Piguet 2013 : 13). Cependant, son statut d'important pays d'immigration a surtout été acquis après la Deuxième Guerre Mondiale, ce qui la rapproche de nombreux pays du Nord de l'Europe comme l'Allemagne, les Pays-Bas, ou la Belgique. A partir de 1948, trois grandes périodes d'immigration ont durablement transformé la composition démographique et sociale de la société suisse (Piguet 2013).

La première phase a débuté dans la période de l'immédiat après-Guerre et s'est achevée au milieu des années 1970, à la suite du premier choc pétrolier. Comme dans d'autres Etats européens, cette période a été caractérisée par le recrutement d'immigrants de main-d'œuvre principalement venus d'Italie et d'Espagne dans un régime migratoire basé sur la rotation des travailleurs saisonniers (Gastarbeiter) pour lesquels aucun modèle social d'intégration n'était envisagé. La deuxième période débute au début des années 1980 et se termine au milieu des années 1990 avec la période de récession économique ayant touché la Suisse. Elle est marquée par une transformation dans la composition des pays d'origine des immigrants – la plupart d'entre eux sont venus du Portugal, de Turquie et des Etats

issus de l'ex-Yougoslavie – et des motifs d'immigration, car de nouvelles voies légales pour le regroupement familial ont été aménagées. Par ailleurs, l'installation de ces personnes prend un caractère durable, bien que de nombreuses inégalités de droit subsistent entre les étrangers et les Suisses en raison des conditions de naturalisation restrictives et d'une absence de droit du sol. Enfin, une troisième phase de forte immigration débute à la fin des années 1990 et se renforce avec la libéralisation de l'immigration en provenance des pays de l'UE consécutive à l'entrée en vigueur progressif de l'Accord de Libre circulation des personnes (ALCP) à partir de 2002.

Malgré ces caractéristiques, la Suisse entretient un rapport compliqué et ambigu avec la question de la « présence étrangère » et n'a jamais voulu s'affirmer comme pays traditionnel d'immigration, même si le fait démographique paraît évident (Arlettaz et Arlettaz 2004: 7). Ainsi, l'histoire de la Suisse montre que la modernisation politique a conduit à la « fermeture sociale » selon des lignes définies en termes nationaux, même si la nation a été conçue en des termes presque purement politiques, pluriels et multiethniques. L'une des expériences les plus républicaines, les moins ethniques, les plus démocratiques et les moins autoritaires du monde occidental, a donné lieu à des relations distinctement hiérarchisées et séparées entre citoyens et étrangers (Wimmer 2002 : 13-14). Cette approche exclusive à l'égard des étrangers, qui contraste fortement avec une position inclusive à l'égard des minorités « autochtones », a émergé au début du 20ème siècle et elle trouve son expression la plus achevée dans la notion « d'Überfremdung », traduit de manière imprécise en français par «surpopulation étrangère».

Ce terme possède une connotation clairement sécuritaire, dans la mesure où il véhicule l'idée d'une menace représentée par la présence d'étrangers, à la fois quantitative et qualitative (en termes identitaires, mais aussi économiques), à la notion vague de « capacité de réception » de la Suisse Arlettaz et Arlettaz 2004 ; Kury 2003 ; Lasserre 1995). La rhétorique de la lutte contre l'Überfremdung a représenté un facteur central dans l'émergence de la « question des étrangers » au début du 20ème siècle (Arlettaz 1991). Elle est à l'origine du processus d'élaboration d'un système centralisé du séjour et de l'établissement des étrangers initié en 1917 avec la mise sur pied de l'Office central de police des étrangers ayant conduit à la révision constitutionnelle de 1925 et à la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (Arlettaz 1991 ; Gast 1997 ; Kury 2003). Ce discours a imprégné la politique migratoire suisse tout au long du XXème siècle. Il a été réactivé avec une force particulière dans certaines circonstances spécifiques, notamment lors de la politique menée à l'égard des Juifs entre 1933 et 1945 (CIE 2002 ; Lasserre 1995) et lors des initiatives contre « l'emprise étrangère » menées dans les années 1960 et 1970 par un mouvement considéré comme l'un des précurseurs des partis xénophobes en Europe (Windisch et al. 1978). Si le terme d'Überfremdung n'est aujourd'hui plus utilisé au premier degré dans l'espace public, certains auteurs pensent que l'idée véhiculée par ce concept est toujours présente et active au sein de la société suisse: « *la Suisse n'a jamais enterré sa crainte de ce qu'on pourrait appeler l'altération de son équilibre intérieur* » (Maillard et Tafelmacher 1999 : 98).

Pour de nombreux auteurs (Arrighi 2017 ; Piguet 2013 : 66 ; Skenderovic 2009: 49 ; Windisch et Caraël 2002), cette réticence à l'égard des étrangers exprimée à travers le terme d'überfremdung trouve un terrain fertile de diffusion dans le système de démocratie semi-directe mis en place par la Suisse à la fin du 19ème siècle, qui permet à la population de se prononcer sur divers sujets politiques grâce aux instruments de l'initiative et du référendum. Cet outil politique est valorisé dans le débat public pour sa capacité à faire participer les citoyens au processus décisionnel mais il fait également l'objet de critiques, notamment parce qu'il présente le risque, théorisé par de nombreux penseurs (notamment Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill), d'établir une « tyrannie de la majorité » sur les minorités. En ce qui concerne les politiques d'immigration, Joppke a déjà relevé la menace

intrinsèque que le système démocratique pose aux migrants et le dilemme pratiquement insoluble des démocraties libérales coincées entre l'exigence de satisfaire la volonté populaire et leur engagement en faveur des droits humains pensés comme universels: « *In short, democracy is a threat to migrants. The major dilemma of immigration control is to reconcile the popular constraints of states with their parallel, inherently unpopular, mandate to protect the human rights of migrants* » (Joppke 1999: 6).

Dans un système de démocratie semi-directe que la Suisse est la seule à connaître sous cette forme en Europe, un tel dilemme prend une nouvelle signification car un poids supplémentaire est accordé à la volonté populaire, censée être défavorable aux migrants. Cette hypothèse se vérifie très clairement en relevant le nombre d'initiatives lancées sur ces thématiques entre 1965 et 2016 : en effet, sur les 25 initiatives lancées, 24 proposaient de limiter (parfois drastiquement) les droits des immigrants et trois d'entre elles ont été acceptées (Arrighi 2017). Mais au-delà des résultats de ces initiatives ayant abouti à des changements législatifs, ce système permet surtout aux acteurs politiques d'occuper le terrain médiatique et favorise incontestablement la mise à l'agenda des questions relatives à la politique des étrangers dans le débat public, ce qui vaut à la Suisse d'être citée en modèle par la plupart des partis européens qualifiés de « national-populistes ».

Cette stratégie politique a été principalement exploitée ces dernières années par le parti UDC (Union Démocratique du Centre), dont le nom allemand est plus évocateur : Schweizerische Volkspartei (SVP), le parti suisse du peuple. Le lancement d'initiatives en relation avec cette thématique a régulièrement été accompagné par des campagnes d'affichage particulièrement agressives, produisant un écho ayant retenti dans toute l'Europe[14], avec des images représentant la figure de l'étranger comme menaçant différents attributs de « l'identité suisse ». Qualifié de national-populiste par Mazzoleni (2008), il correspond aujourd'hui aux critères élaborés par Mudde (2007) pour le classer dans la famille des partis populistes de la droite radicale (Populist Radical Right Parties – PRRP) d'Europe, reposant sur une idéologie de base qui comprend la combinaison du nativisme, de l'autoritarisme et du populisme. Le fait que l'UDC soit inclus dans les recherches sur les PRRP constitue l'autre raison pour laquelle nous utiliserons ce terme pour le qualifier. Toutefois, il convient de noter que nous pouvons considérer ce parti comme tel seulement depuis les années 1990, lorsqu'il a effectué une réorientation de son contenu idéologique vers les questions de l'asile et des étrangers. Il a connu une progression spectaculaire depuis lors, accumulant les succès électoraux dans une proportion inédite en Suisse. Ainsi, le parti est passé entre 1991 et 1999, de 11,9% à 22,5% au Conseil national, faisant dire à Mazzoleni que « depuis l'introduction du système proportionnel, en 1919, aucun autre parti suisse n'avait réussi une aussi fulgurante progression » (2008 : 10). Cette progression s'est poursuivie jusqu'en 2007, date à laquelle l'UDC devient le premier parti suisse en nombre de sièges au parlement (position qu'il occupe toujours aujourd'hui) avec 29% des suffrages, le taux le plus élevé jamais atteint par un parti suisse depuis les années 1910.

En ce sens donc, la Suisse ne fait pas exception dans un paysage politique européen caractérisé par la montée des partis qualifiés de « populist radical right parties » (Mudde 2007). On pourrait même la considérer à la fois comme une pionnière en la matière, puisque la montée de l'UDC a précédé la progression de mouvements partageant la même matrice idéologique dans le reste de l'Europe, et comme un laboratoire politique puisque son système de démocratie directe est supposé favoriser l'émergence de partis thématisant les questions migratoires. A ce titre, D'Amato et Ruedin font remarquer que l'UDC a été le principal acteur des revendications faites à ce sujet entre 1995 et 2009

[14] Parmi de nombreux articles de presse publiés à ce sujet dans différents pays européens, nous pouvons citer cet éditorial qui se demande si la Suisse peut être considérée comme « Europe's heart of darkness » https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/world-news/switzerland-europes-heart-of-darkness-28062699.html

(van der Brug et al. 2015 : 148-149) et attribuent également ce phénomène à l'importance de la démocratie directe en Suisse.

Mais la phase récente de politisation des questions migratoires que nous observons en Suisse ne s'est pas seulement matérialisée par le recours intensif à l'instrument de l'initiative populaire. Le parlement a également constitué un lieu crucial dans le développement de ce processus, puisqu'un nombre considérable d'interventions parlementaires en relation avec le domaine de la migration et en particulier avec celui de l'asile ont été déposées ces 20 dernières années. Ainsi, il semble que le parlement et l'espace dévolu à l'exercice de la démocratie directe aient constitué l'épicentre d'une mobilisation autour d'un « problème d'immigration ». Les effets de cette mobilisation peuvent aussi être observés sur l'opinion publique. Dans cette perspective, les études réalisées par l'institut FORS depuis une vingtaine d'années permettent de mieux saisir l'évolution de ces préoccupations à l'égard des questions migratoires. En consultant le tableau ci-dessous, nous constatons que le problème politique lié à ces questions s'est installé dès 1999 comme la préoccupation principale de la population suisse et qu'il a atteint en 2015 un niveau extrêmement élevé en comparaison historique et thématique puisque 44% des votants l'identifiaient comme la thématique la plus importante.

Figure 1.1. Problème le plus important pour l'électorat de 1995 à 2015 (en %)

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Migration/asile/réfugiés	9	34	20	26	20	44
Intégration européenne	17	15	3	4	4	13
Système politique, partis politiques, politiciens	2	3	4	7	4	12
Travail social, sécurité sociale	0	10	19	17	10	9
Économie	5	2	1	1	17	5
Environnement, énergie, climat	10	3	3	15	19	5
Marché du travail	25	13	16	6	7	3
Relations avec l'étranger	0	1	1	2	2	2
Politique de santé	3	6	16	3	5	1
Criminalité, sécurité	1	1	2	8	3	1
Finances et impôts	16	8	9	3	4	1
Autres	13	6	7	9	6	4
Total	100	100	100	100	100	100
N	*3204*	*1364*	*2425*	*2049*	*2037*	*3581*

Exemple de lecture : en 1995, 9% des votant-e-s indiquaient la migration, l'asile et les réfugiés comme le problème le plus important, en 2015, ils étaient 44%.

Source : FORS 2016

En ce qui concerne la thématique spécifique de l'asile, la Suisse possède également certaines caractéristiques dignes d'intérêt dans le cadre d'un tel travail. Au même titre que d'autres pays européens comme la France (Noiriel 1991), l'Angleterre (Kushner 1990) ou la Belgique (Caestecker 2000), la Suisse se considère comme une terre d'asile en référence à plusieurs épisodes d'accueil d'exilés ayant marqué son histoire. Ainsi, la Confédération se pose régulièrement en défenseur du droit d'asile, dans la mesure où celui-ci s'inscrit dans la « tradition humanitaire » du pays et est considéré dans les discours officiels comme une composante de l'identité nationale, en lien étroit avec son statut de pays neutre. Dans le rapport Ludwig rédigé dans les années 1950, le droit d'asile est ainsi décrit comme « *une maxime politique, expression d'une conception suisse de la liberté et de l'indépendance* », une formule répétée à plusieurs reprises par les autorités (Ludwig : 388 ; Conseil fédéral 1983 : 810). Ce discours, qui relève pour une bonne part d'une vision mythique et idéalisée de l'histoire suisse (Arlettaz et Graf 1999; Busset 1994; Parini 1997) se base sur certains événements d'accueil de réfugiés dans la Confédération, notamment celui des Huguenots après la révocation de l'Edit de Nantes à la fin

du XVIIème siècle. Il a été réactivé tout au long du 20ème siècle, à chaque fois que la question de l'accueil de réfugiés s'est posée, aussi bien chez les partisans d'un accueil généreux que chez ses opposants, qui ont régulièrement argumenté en faveur d'une fermeture à certaines catégories de personnes au nom de la sauvegarde de la tradition humanitaire de la Suisse.

Dans la période contemporaine, la Suisse a connu des évolutions tout à fait semblables à celles décrites ci-dessus dans le contexte européen à partir des années 1980. Après la période de l'immédiat après-Guerre marquée par l'accueil relativement généreux d'un nombre limité de personnes fuyant un pays du bloc soviétique, la Suisse a ainsi été confrontée aux mêmes types de défis que ses voisins : une augmentation des demandes, un processus de globalisation de l'asile, et une complexification des situations de départ et d'arrivées. Elle a figuré ces 20 dernières années parmi les pays occidentaux ayant reçu le plus grand nombre de demandes d'asile en rapport avec sa population. Bien qu'elle ne fasse pas partie de l'UE, la Suisse a progressivement rejoint les principaux instruments politiques que les pays européens ont mis en place dans leur effort de contrôle des flux d'asile et leur inscription dans le domaine de la sécurité intérieure en signant les accords de Schengen et de Dublin en 2004, une association devenue opérationnelle fin 2008.

La question de l'asile est devenue « un problème de politique intérieure » (Efionayi-Mäder 1998 : 27) et sa gestion a connu une véritable « frénésie législative » (Piguet 2013: 84) puisque douze révisions partielles ou totales sont venues modifier la première loi sur l'asile de 1979 entrée en vigueur en 1981. C'est d'après plusieurs expert-e-s le domaine de compétences de la Confédération qui a connu le plus grand nombre de modifications durant un aussi court laps de temps : « *Jamais, de mémoire de juriste, on n'a vu une législation changer aussi rapidement. Et de nouvelles modifications être étudiées avant même qu'un bilan des précédentes n'ait été établi* » (Maillard et Tafelmacher 1999: 103). Les révisions adoptées ont poursuivi une tendance générale au durcissement des conditions d'accès à la procédure et d'accueil comparable aux politiques adoptées progressivement par les autres principaux Etats d'accueil européens, qui se sont livrés à une « compétition à la sous-enchère » (Piguet 2013 : 91) pour se rendre les moins attractifs possibles en tant que destination des flux d'asile.

1.4. Objectifs du travail et questions de recherche

Dans le contexte de « frénésie législative » ayant caractérisé le domaine de l'asile depuis l'adoption de la première loi sur l'asile en 1981, une analyse des discours produits et des transformations juridiques fondée sur l'évolution du concept de sécurité mobilisée par différents acteurs (politiques et juridiques) nous paraît justifiée. Cette recherche doctorale s'inspire du champ académique représenté par le Migration-Security Nexus, mais elle s'attache à examiner le contexte suisse, qui n'a jamais fait l'objet d'une recherche systématique dans le cadre de cette approche, en analysant les discours et mesures produits dans le cadre de la politique en matière d'asile.

Dans cette optique, le premier objectif de ce travail consiste à examiner de manière empirique dans quelle mesure la politique d'asile a connu par le passé ou connaît actuellement une tendance à la sécuritisation. La plupart des recherches s'appuyant sur le cadre théorique du Migration Security Nexus et du concept de sécuritisation tiennent ce phénomène pour acquis et se donnent rarement la peine de prouver leurs affirmations à travers l'utilisation d'indicateurs capables de donner un aperçu de l'ampleur du phénomène et de son évolution. Or, l'affirmation selon laquelle les politiques d'immigration et d'asile ont été « sécuritisées » sont contestées dans la littérature (Baele et Streck 2014: 1132 ; Boswell 2007, 2007a, 2009; Huysmans et Buonfino 2008). Dans ce contexte, la présente recherche se propose d'examiner différents éléments du discours et de la législation en se demandant tout d'abord s'il est légitime d'évoquer une sécuritisation de la politique et de la législation relatives à

l'asile en Suisse. La première interrogation reste donc à un niveau descriptif mais nous semble être une étape indispensable de ce travail en cherchant à répondre à une question qui va guider l'ensemble de ce travail :

Dans quelle mesure la sécurité en tant que rationalité a-t-elle façonné les débats contradictoires ayant accompagné l'élaboration et le développement des politiques d'asile mises en place à partir de la constitution de l'Etat suisse au milieu du 19ème siècle ?

Des réponses pouvant être données à cette question orientant l'ensemble du travail vont découler d'autres interrogations qui permettent d'affiner l'analyse.

En premier lieu, il s'agit d'examiner les usages de la notion de sécurité lorsqu'elle est associée avec la question de l'asile, l'évolution de ces conceptions, d'identifier les acteurs, ou promoteurs de certaines conceptions par rapport à d'autres et de mettre en lumière les champs d'action que ces conceptions ouvrent. Sur ce point également, le présent travail propose une démarche critique à l'égard de nombreuses recherches qui partent du principe que le concept de sécurité est bien défini et ne nécessite pas une analyse approfondie de ses usages. La question que nous choisissons de formuler se découpe donc en trois volets.

- Quelles ont été les différentes conceptions et usages de la notion de sécurité lorsqu'elle a été associée à la politique d'asile et comment ont-elles évolué ?
- Quels ont été les principaux acteurs politiques à l'origine de l'usage de telle ou telle notion de la sécurité ?
- Quelles sont les mesures et les technologies qui ont accompagné l'émergence de ces différentes conceptions de la sécurité ?

La mise en lumière de l'évolution des conceptions et usages de la notion de sécurité s'étant affrontées dans le cadre du développement de la politique d'asile permet de bâtir un étage analytique supérieur en s'interrogeant à la fois sur les conceptions et les conséquences sur l'Etat et sa structure démocratique qu'une construction sécuritaire de la gestion de l'asile implique. Ainsi, l'un des objectifs plus profonds de cette recherche consiste à explorer la manière dont les autorités suisses ont envisagé le rapport de leur pays à l'altérité d'une part, et d'autre part comment elles définissent ce qu'est la sécurité et celle qu'elles envisagent pour leur population. Ce questionnement part du constat que la notion de sécurité, par son appel à la dimension existentielle, fonctionne comme une limite sous deux aspects distincts. D'une part, sa logique discursive parvient généralement à réunir un consensus car elle bloque le discours et l'argumentation en situant le débat selon une perspective de vie ou de mort. D'autre part, dans les pratiques, elle met en jeu la question des limites que se fixent les démocraties libérales dans l'usage de la violence et de la répression lorsqu'elles sont justifiées par un impératif de sécurité.

Dans cette perspective, nous souhaitons insrire notre recherche dans le prolongement d'une suggestion de Walters, qui relève à juste titre qu'une bonne partie de la littérature sur le sujet conçoit le processus de sécuritisation de la migration en tant qu'activité et discours de l'Etat transformant la manière de concevoir la migration, mais néglige à quel point celui-ci a lui-même contribué à transformer l'Etat, son discours, ses catégories juridiques et ses structures. « *One important point that can be drawn from many studies of the securitization of migration* […] *is that the migration–security nexus needs to be understood not only as the product of state activity, but as a site of state and governmental transformation in its own right (Berman 2003; Doty 1996). Put differently, we are not dealing here with a situation in which states engage in security practices, changing the meaning and*

experience of migration, while remaining themselves unchanged » (2010: 226). Pour préciser ces réflexions complexes, nous formulons un trio de questions opératoires :

- Derrière cette modalité particulière d'envisager l'asile, quelles sont les conceptions de l'Etat et de ses structures démocratiques de sa préservation dans son rapport à l'altérité ?
- Comment la sécurité permet-elle de définir les frontières changeantes séparant les inclus des exclus ?
- Dans quelle mesure et comment le processus de « sécuritisation » de l'asile a contribué à transformer l'Etat, son discours, ses catégories juridiques et ses structures institutionnelles ?

Enfin, l'un des objectifs de cette étude consiste à mettre en lumière les apports, mais aussi les limites que l'approche sous l'angle du processus de sécuritisation peut comporter pour la recherche académique consacrée au contrôle migratoire, aux questions de souveraineté des Etats-nations dans un contexte d'accélération du processus de globalisation et aux dispositifs de pouvoir à l'œuvre dans le cadre du « management » des flux migratoires aux échelles nationales et internationales. Cet objectif s'inscrit au-delà du cadre strictement national de la recherche pour la mettre en perspective avec les données existantes dans d'autres pays d'Europe ou d'Amérique du Nord.

1.5. Précisions épistémologiques et méthodologiques

Comme le fait observer Walters (2010 : 217), les termes de migration et de sécurité semblent aujourd'hui se compléter, comme s'ils possédaient une certaine affinité mutuelle et cohabitaient naturellement. A l'instar d'autres couples discursifs (liberté et égalité, paix et stabilité, etc.), ils sont si fréquemment et fermement imbriqués dans le débat public qu'ils donnent le sentiment d'appartenir l'un à l'autre. Cette manière particulière de problématiser la question semble aujourd'hui relever de l'évidence et se retrouve rarement mise en question dans le débat public, comme si le traitement sécuritaire de la politique d'asile était un processus naturel. Or ce travail, comme d'autres réalisés auparavant, ne considère pas l'interprétation dominante de la migration d'asile en tant que menace à la communauté d'accueil comme une évidence qui se produirait par défaut, mais comme le produit d'une construction sociale, véhiculée par le langage et des pratiques sociales « *where actors with vested interests are engaged in recurring framing conflicts about the correct or standard way to define the issue*" (Karyotis et Skleparis 2013: 683-4). Comme le souligne Lohrmann, le fait que les pays d'accueil soient confrontés à des immigrants d'origines culturelles différentes ne constitue pas une menace en soi, c'est l'exploitation politique de ces différences culturelles qui confère une dimension de sécurité à l'immigration (2000: 9).

Dans son rejet d'une posture positiviste qui considérerait l'approche sécuritaire de l'asile comme une simple réaction à une réalité objective, cette étude s'inscrit dans le paradigme épistémologique du socioconstructivisme, dont les principes généraux ont été formulés par Berger et Luckman (1966) dans le cadre d'une sociologie de la connaissance. L'étude des processus de construction sociale de la réalité, si répandue aujourd'hui dans les sciences sociales, se fonde en grande partie sur cette matrice du constructivisme social et sur son utilisation par certains auteurs issus de la sociologie interactionniste de l'Ecole de Chicago, qui ont les premiers cherché à comprendre la façon dont certains faits sociaux sont labellisés, désignés par certains acteurs, puis érigés en tant que problèmes publics avant d'être transcrits dans un dispositif d'action publique. Ainsi, des chercheurs comme Becker (1963) ou Gusfield (1984) ont réalisé des études restées célèbres pour leur habilité à appréhender les processus de transformation d'un fait social en enjeu de débat public et d'intervention étatique. Leur approche soutient l'idée que les problèmes publics ne peuvent pas être considérés comme des dysfonctionnements objectifs d'un système social, mais comme le produit de

l'interprétation et de l'action de divers opérateurs qui perçoivent un fait social comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique.

Dès lors, l'élément fondamental que nous souhaitons retenir de cette approche consiste à ne pas considérer les modalités d'énonciation d'un problème public comme le simple reflet d'une réalité objective, mais comme le produit de l'échange intersubjectif entre différents acteurs en compétition autour de la production, l'utilisation et l'interprétation de données relatives à la réalité sociale (Denzin & Lincoln 2005 ; Charmaz 2014). Dans ce contexte, le rôle du langage, du pouvoir ainsi que la notion d'intersubjectivité sont cruciaux pour comprendre comment des processus constants de construction et d'attribution de sens aux objets, aux phénomènes, aux individus et aux groupes, vont former un ensemble de représentations sociales participant à la construction sociale de la réalité (Duez 2008 : 59).

Dans un souci d'éviter toute réification ou essentialisation de la réalité sociale et de ses structures, nous considérons que celles-ci ne peuvent être capturées indépendamment des représentations des individus (Denzin & Lincoln 2005 ; Charmaz 2001). Une telle conception a donc une double implication pour le chercheur. D'une part, il s'agit d'entrer dans le monde des acteurs étudiés afin d'identifier et expliciter ces constructions. D'autre part, il nécessite une importante réflexivité du chercheur qui doit admettre que les données et les résultats produits au cours de la recherche reflètent en partie ses propres constructions, croyances et idées. En effet, si les acteurs sociaux produisent la réalité à travers les significations qu'ils donnent à certains phénomènes, la recherche ne peut échapper à cette production de sens. Les connaissances du monde apportées par le chercheur sont donc le résultat d'une création conjointe, « an interactive process » (Denzin et Lincoln, 2005 : 6), entre lui et les acteurs qu'il étudie dans un contexte donné.

Ce travail inspiré par le principe général de la construction sociale de la réalité se situe donc dans une perspective critique qui ne prend pas les institutions et les relations de pouvoir pour acquises et adopte une posture réflexive par rapport à ses propres objets et méthodes de recherche. Toutefois, il se distancie des approches de déconstruction plus radicales issues du mouvement postmoderniste, caractérisé par un scepticisme généralisé vis-à-vis de toute entreprise scientifique et une forte sensibilité au rôle de l'idéologie dans l'affirmation et le maintien du pouvoir politique et économique. Nous souhaitons en effet éviter ce que nous considérons avec Duez (2008 : 61) comme deux écueils majeurs auxquels les recherches inspirées par ce courant font face.

Le premier consiste de manière schématique à adopter une posture de relativisme extrême. Les tenants du postmodernisme tendent à nier l'existence objective de certains aspects de la réalité, et le fait qu'il existe des déclarations sur la réalité étant objectivement vraies ou fausses. Ce rejet catégorique de toute forme de vérité les conduit à repousser tout objectif de construction et de développement de théories, considérées au mieux comme une illusion dans leur volonté de créer des « métanarratives » (Lyotard 1979) incapables de décrire la complexité des relations sociales, et au pire comme une entreprise consistant à adopter des systèmes de pensée «totalisants» (comme les appelaient Lévinas) finissant par imposer une conformité qui opprime, marginalise, ou réduit les discours et perspectives alternatives au silence. Le deuxième écueil est une conséquence du premier et tient à la normativité de leurs analyses. Considérant tous les discours qui prévalent dans une société comme arbitraires et reflétant les intérêts et les valeurs des groupes dominants, ils adoptent généralement une perspective normative destinée à changer les prémisses sur lesquels ces discours dominants reposent. Généralement inspirés par l'Ecole de Francfort ou par le marxisme, ils estiment que la théorie sociale est une arme pour livrer bataille contre l'inégalité et l'injustice.

Dans ce travail, nous postulons la possibilité de produire un savoir de type scientifique qui certes, ne donne pas à voir une réalité objective, mais peut essayer de s'en approcher et serrer au plus près ses propriétés structurantes (Duez 2008 : 57). Ensuite, si ce travail adopte une posture résolument critique des discours produits dans le cadre de l'élaboration de la législation sur l'asile, il ne porte pas un jugement moral sur les procédés discursifs et les stratégies gouvernementales qu'il met en lumière, pas plus qu'il ne possède de prétentions normatives visant à lutter contre l'inégalité et l'injustice.

Dans sa volonté d'adopter une perspective socioconstructiviste permettant de remettre en question l'apparente évidence du lien entre migration, asile et sécurité tout en évitant les deux écueils mentionnés ci-dessus, ce travail convoque les apports de l'histoire en s'inspirant de l'approche socio-historique telle qu'expliquée et développée par les travaux de Noiriel (1989, 1991, 2006). Combinant les apports des historiens Marc Bloch, François Simiand et Lucien Febvre, des pères fondateurs de la sociologie que sont Emile Durkheim et Max Weber, et surtout de la sociologie historique de Norbert Elias, Noiriel propose une « méthode historique » tournée vers l'analyse de problèmes empiriques précis qui repose sur une critique de la réification des rapports sociaux et permet d'élaborer une réflexion sur les rapports de pouvoir (2006 : 6). Si nous ne pouvons pas reprendre l'entier de son projet sociohistorique compte tenu des ambitions plus modestes de cette contribution, nous retenons trois éléments clés de son travail, à savoir sa démarche historique de nature empirique et critique, ses objets de recherche faisant une place importante à la constitution de la nation pour appréhender la compréhension contemporaine des phénomènes migratoires et son intérêt pour les moyens d'action à distance dans les rapports de domination.

Dans ses différents ouvrages, Noiriel insiste sur la démarche empirique propre à la discipline historique qui repose sur un examen critique des « traces inertes des activités humaines » (2006 : 4) destiné à comprendre et non à juger les actions humaines du passé. Toutefois, et contrairement à la perspective choronologique du temps que défendaient les historiens du 19ème siècle en affirmant le caractère unique de chaque époque, il reprend à son compte les réflexions des historiens de l'entre-deux-guerres – en particulier celles de Marc Bloch – qui reconnaissent grâce aux apports de la sociologie que toute enquête historique est tributaire des questionnements, du langage et des outils du présent. Dans cette perspective, Bloch défend l'idée d'une histoire-problème qui doit expliciter le problème que le chercheur veut résoudre et privilégie une méthode régressive et comparative permettant d'expliquer un phénomène en le comparant à des moments ou à des lieux différents, mais également d'en retracer sa genèse (Noiriel 2006 : 25). La socio-histoire telle que développée par Noiriel s'inscrit dans le prolongement de ces travaux en étant tournée vers l'analyse historique critique de problèmes empiriques précis dans un souci de mieux comprendre le monde dans lequel nous vivons.

Dans ce travail, nous empruntons largement à cette approche fondée sur une démarche historique de nature empirique et critique consacrée à la genèse des phénomènes étudiés, en tentant de dépasser l'analyse conjoncturelle pour mettre en valeur leur récurrence, « *seule façon de dégager des « lois » ou au moins des constantes, seule façon aussi de comprendre ce qui est réellement « nouveau » dans le contexte actuel* » (1989 : 8). Cependant, il faut préciser que notre travail historique ne peut pas intégrer tous les apports de la méthode préconisée par Noiriel, en particulier en ce qui concerne le travail sur archives. En effet, il se fonde principalement sur l'analyse d'études de « seconde main » pour toute la période allant du milieu du 19ème siècle jusqu'à la fin de la seconde Guerre Mondiale, et c'est véritablement à partir de notre analyse consacrée au développement de la législation sur l'asile dans les années 1970 que nous utilisons des études de « première main », comme nous l'explicitons plus en détail dans le chapitre méthodologique (chapitre 3).

Le deuxième aspect que nous retenons des travaux de Noiriel concerne ses principaux objets d'étude, à savoir l'histoire de l'immigration et de l'asile et surtout sa manière de la définir comme un

phénomène étroitement lié à l'émergence des États-nations. Dans plusieurs de ses ouvrages, et en particulier celui qu'il consacre à l'histoire du droit d'asile en France, Noiriel met ainsi l'accent sur le rôle décisif de la « nationalisation » croissante des sociétés européennes à partir de la fin du 19ème siècle dans notre manière contemporaine d'appréhender le phénomène migratoire. Pour cet auteur, les questions d'immigration, d'asile et « d'intégration des étrangers » ne peuvent être appréhendées « *sans faire référence au processus historique d'assimilation sociale par lequel les diverses composantes de la population du pays se sont « fondues » au sein d'une nouvelle entité, à la fois sociale et politique : la nation* » (1991 :19). Dans cette perspective, Noiriel retient le rôle décisif de l'Etat dans ce processus de nationalisation en se référant à l'ouvrage de Norbert Elias intitulé « Studien über die Deutschen » (1989) : « *Si un grand nombre de facteurs, économiques, démographiques ou culturels, entrent en jeu dans ce processus, ce qui caractérise le monde contemporain (surtout au 20ème siècle), c'est le rôle essentiel joué par l'État qui, en diffusant ses normes dans l'ensemble de la société, inculque aux individus ce que Norbert Elias a appelé un « habitus national »* » (Noiriel 1991 : 19).

Ce travail partage largement cette position qui se reflète dans son cadre théorique, dans les données que nous mobilisons et dans sa manière de les analyser. En effet, une bonne partie du cadre théorique est consacrée à l'émergence et au développement des Etats-nations modernes, aux différentes perspectives théoriques mobilisées pour leur analyse, ainsi qu'aux effets de cette caractéristique nationale du monde contemporain ayant eu pour conséquence principale de rendre impossible toute vie sociale individuelle ou collective qui ne soit pas fondée sur le principe de la nationalité. Dans notre cas particulier, nous montrons notamment comment ce principe a conduit le droit international à élaborer la catégorie juridique de « réfugié », conçue comme l'ensemble des personnes privées de protection nationale. L'apport des réflexions de Noiriel se reflète également dans la nature des données que nous analysons. En effet, cette recherche utilise un corpus de données provenant entièrement de la sphère politico-juridique, principalement émis par le gouvernement et les élus, envisagés en tant que lieu de production de catégories discursives et de normes juridiques relatives à l'asile. Enfin, et dans le prolongement des questionnements soulevés dans la section précédente, notre analyse s'emploie à revenir régulièrement sur la manière dont les autorités suisses conçoivent leur Etat national à travers les politiques d'asile menées à différentes époques, ces politiques étant conçues comme une modalité particulière d'envisager et de produire des représentations de soi à travers leur rapport à l'altérité.

Cet intérêt pour les questions liées à la genèse et au développement des Etats-nations dans leur rapport à l'immigration nous amène au troisième élément que nous souhaitons retenir de l'approche développée par Noiriel, à savoir son intérêt pour l'étude des « moyens d'action à distance » dans les processus de formation et de transformation des relations de pouvoir, et en particulier dans l'émergence et la consolidation des Etats nationaux modernes. Dans cette perspective, ses travaux font appel à la sociologie de l'Etat de Max Weber et à la sociologie historique de Norbert Elias. En effet, malgré les différences qui séparent ces deux derniers auteurs, l'un comme l'autre s'intéressent aux processus de domination et à leur transformation dans le contexte des formidables mutations techniques survenues en Europe à partir de la deuxième moitié du 19ème siècle. Leurs travaux portent une attention particulière aux moyens par lesquels les sociétés européennes ont pu passer d'un monde régi par des petites communautés d'interconnaissance à des sociétés nationales reliant des millions d'individus qui ne se connaissent pas par une multitude de « fils invisibles » (la formule est de Marx, cité in Noiriel 1991 : 22) sur des espaces beaucoup plus vastes. Sans revenir en détail sur les réponses apportées à cette question par Weber et Elias, nous choisissons de retenir certains des concepts qu'ils ont développés dans ce cadre et de montrer comment Noiriel et d'autres auteurs les ont employés dans leur analyse du contrôle migratoire.

Parmi les nombreuses théories et concepts repris chez Elias, Noiriel fait régulièrement appel à celui de « l'extension des chaînes d'interdépendance » pour caractériser le bouleversement que les sociétés européennes ont connues avec la révolution industrielle dans les processus de domination. A travers le concept d'interdépendance, les travaux d'Elias permettent d'envisager la relation fonctionnelle entre les individus occupant une position dominante et ceux qui occupent une position dominée, les uns ne pouvant exister sans les autres. En particulier, Elias relève qu'une des caractéristiques contemporaines majeures consiste en l'extension incessante des « chaînes d'interdépendance » reliant des hommes toujours plus nombreux sur des espaces de plus en plus vastes, dépassant largement la sphère des échanges directs fondés sur l'interconnaissance (Noiriel 2006 : 30). En ce qui concerne l'apport de Weber, Noiriel retient la définition de l'Etat comme le détenteur de la violence physique légitime sur un territoire donné (Weber 1963 [1919]: 86), mais c'est encore davantage l'accent mis sur le développement de la bureaucratie moderne, rendu possible grâce aux progrès techniques de la révolution industrielle (moyens de transport ; développement de la communication écrite ; usage généralisé de la monnaie). En effet, ce développement et sa consolidation ont permis aux représentants de l'Etat de s'afranchir de la distance qui les sépare d'une multitude d'individus dispersés sur de vastes territoires pour faire respecter les contraintes qui leur sont imposées.

Dès lors, la socio-histoire développée par Noiriel s'intéresse de près au développement des moyens d'action à distance dans le contexte de cette extension des chaînes d'interdépendance et comment ceux-ci ont transformé les relations de pouvoir. Pour Noiriel, ces moyens d'action à distance passent principalement par le développement de la communication écrite, des techniques et du langage. Dans le sillage des travaux de Goody (1977), il insiste sur le rôle décisif de la communication écrite dans la mise au point des techniques bureaucratiques – statistiques, cartographie, recensements de population – grâce auxquelles les dirigeants des Etats ont contraint à l'obéissance les populations vivant sur leur territoire. En particulier et d'un intérêt majeur pour notre travail, il montre comment l'identité nationale, devenue une dimension essentielle de la vie moderne a entraîné dans son sillage le processus « d'identification nationale » (Noiriel 1991 : 155) à travers l'invention des « papiers d'identité ». Comme abstraction et projection de l'identité réelle des personnes, ceux-ci ont d'abord permis de reconnaître les « ayant-droit » des Etats nationaux puis de les distinguer des étrangers. Dans le prolongement du travail de Noiriel, Torpey examine l'invention et l'utilisation administrative des « *passports and other documentary controls on movement and identification* » (1998 : 3). A travers une analyse comparative dans le temps et dans l'espace, Torpey transpose la célèbre formule de Weber concernant le monopole étatique de la violence physique légitime pour avancer l'idée que les Etats-nations modernes, et le système étatique international auquel ils appartiennent, ont exproprié les individus et les entités privées des « moyens légitimes de circulation » en les privant de la liberté de se déplacer à l'intérieur de certains espaces et les rendant dépendants de l'Etat et du système étatique pour obtenir l'autorisation de circuler (Torpey 1998). Pour cet auteur, la monopolisation des moyens légitimes de circulation des personnes à travers la création du passeport et des bureaucraties qui l'accompagnent a été un élément clé du développement des États-nations modernes.

Ce travail s'inspire de cette approche en examinant le rôle de la communication écrite et des techniques d'identification dans la formation d'un continuum entre les questions migratoires et le domaine de la sécurité. Toutefois, il consacre encore davantage d'importance à un autre moyen d'action à distance identifié par Noiriel dans les relations de pouvoir, à savoir le langage. Dans cette perspective, Noiriel intégre l'apport de l'œuvre de Derrida, Foucault et surtout de Bourdieu pour mettre en exergue le « pouvoir symbolique » (Bourdieu 1982) détenu par ceux qui maîtrisent les moyens de communication à distance de par leur capacité à s'adresser à un public, à savoir un ensemble d'individus qui ne se connaissent pas mais qui reçoivent les mêmes messages (Noiriel 2006 : 5). Bourdieu relève ainsi le privilège d'individus étant en position d'imposer une « langue officielle »

(Bourdieu 2001 : 69-71) en définissant les identités, les problèmes et les normes du monde social que doivent prendre en compte tous les acteurs de la société. Partant de ces réflexions, Noiriel indique que « *les questions de nomination, de désignation et de catégorisation sont au cœur des préoccupations de la socio-histoire* » (2006 : 6). Ce travail s'inspire largement de cette ligne directrice en se concevant comme une entreprise de « dénaturalisation » du langage. A travers sa profondeur historique, il souhaite montrer comment et pourquoi certains termes ont fait irruption dans le vocabulaire, « *avant d'être captés par les instruments d'analyse de la société contemporaine pour s'imposer comme « une évidence » dans les polémiques quotidiennes* » (Noiriel 1989 : 9).

Pour ce faire, la notion de « problématisation » développée par Foucault et retravaillée par différents auteurs (Fassin 2010 ; Bacchi 2012) nous semble particulièrement adaptée et féconde pour appréhender les phénomènes que nous souhaitons étudier. Pour le dire avec Fassin, « *on peut en effet considérer que notre manière d'appréhender le monde résulte d'un processus historique de « problématisation », par lequel nous en venons à le décrire et à l'interpréter d'une certaine façon, à faire exister ce qui fait problème et à lui donner une forme singulière, à renoncer par conséquent à d'autres manières de décrire et d'interpréter la réalité, de déterminer et de constituer ce qui précisément fait problème* » (Fassin 2010 :15). Dans son acception foucaldienne, les « problématisations » ne sont pas des idées flottantes qui ne répondent à rien, comme un « rêve pur, ou une « anti-création » (Bacchi 2012 : 2). Elles sont toujours « *une sorte de création », mais « une création dans le sens où, étant donné une certaine situation, vous ne pouvez pas déduire que ce type de problématisation suivra* » (Foucault 1985). Le point principal que nous souhaitons retenir pour notre travail en nous inspirant à la fois de l'approche sociohistorique de Noiriel et du concept forgé par Foucault et retravaillé par Bacchi est le suivant : l'étude des problématisations consiste non pas à évaluer si une réponse apportée à une question est correcte ou non, mais plutôt à examiner comment le problème est posé, analysé, catégorisé et régulé à un certain moment dans des circonstances particulières (Bacchi 2012: 1).

Pour répondre aux différents objectifs que le travail se fixe, nous commençons par présenter le cadre théorique et les principaux concepts au cœur de cette recherche, puis nous expliquons les méthodes sur lesquelles notre analyse repose. Dans un deuxième temps, nous exposons nos résultats qui sont divisés en deux grands chapitres : à la partie historique succède une analyse qualitative de la production législative relative à l'asile depuis les années 1970 qui permet de relever les différentes formes, concepts et mesures attachées à la notion de sécurité lorsqu'elle est associée à la thématique de l'asile.

2. Cadre théorique et outils conceptuels

Dans ce chapitre, nous présentons une synthèse de la recherche bibliographique menée durant toute la durée de l'étude afin de cartographier les différentes recherches consacrées aux liens tissés entre la notion de sécurité et la politique d'asile. Comme nous le verrons à mesure que le cadre théorique sera déployé, ces concepts sont à la fois polymorphes et hautement contestés, certains auteurs militant pour des définitions larges permettant d'englober une panoplie importante de discours et de pratiques alors que d'autres privilégient des approches nettement plus restrictives. Dans cette perspective, l'élaboration d'une telle revue de la littérature fournit les instruments nécessaires à la conceptualisation des notions disputées de migration, d'asile, de sécurité et de sécuritisation afin de les rendre opérationnelles pour l'étude des données empiriques relatives à l'élaboration de la politique d'asile suisse. Par ailleurs, cette entreprise nous permet de présenter, de clarifier et éventuellement de mobiliser une série de concepts voisins, proches de nos deux « notions mères » qui ont été développés au sein ou en marge du champ académique du « Migration-Security Nexus » pour affiner ou approfondir l'analyse. Enfin, le recours constant à ce cadre théorique spécifique doit aussi fournir à la présente recherche les outils conceptuels pour confronter ces notions aux résultats des analyses de nos données empiriques et apporter des réponses aux questions théoriques et méthodologiques mentionnées ci-dessus, à savoir l'utilité des concepts de sécurité et de sécuritisation dans l'étude des processus de contrôle migratoire contemporains.

2.1. Définition préalable des concepts de migration, d'asile et de sécurité

Ce travail se situe au croisement de notions complexes et contestées dont la nature et l'intensité des liens ont varié au cours des époques et des espaces dans lesquels ils se sont inscrits. Avant de présenter les différentes dimensions de la construction du lien entre les questions migratoires et celles de sécurité, nous tenons à clarifier et expliciter les concepts que nous utilisons et notre manière particulière de les manier. Dans de nombreux cas, la littérature traitant du lien entre migration et sécurité ne définit pas clairement ce qui est compris sous les termes de «migration» et de « sécurité » et cela mène à certaines incompréhensions. Cependant et conformément à la perspective constructiviste décrite ci-dessus, le travail de définition entrepris ici ne consiste pas en une entreprise ontologique destinée à comprendre ce que les notions de sécurité ou d'asile sont « réellement » en les considérant comme des entités strictement délimitées et en les conceptualisant en des termes « substantialistes » (Bourdieu et Wacquant 1992 : 228). La tentative de déterminer objectivement ce qui est ou ce qui n'est pas la sécurité, la migration ou l'asile est un exercice relativement infructueux dans la mesure où ces concepts reposent sur des notions de normalité et de stabilité qui sont elles-mêmes à la fois culturellement construites et liées à un espace et un contexte historique spécifiques. Nous optons ici pour une entreprise visant à décrire les usages, les imaginaires véhiculés et les relations tissées entre les quatre notions présentées ci-dessous, en suivant le modèle proposé par Huysmans (1998) et inspiré par le linguiste Saussure. Celui-ci procède par étapes en partant d'une définition, puis développe une analyse conceptuelle et aboutit finalement à la production d'un « thick signifier ». A travers cette entreprise, nous verrons à quel point les notions au cœur de ce travail, à savoir la sécurité, la migration et l'asile, sont difficiles, voire impossible à penser en dehors du contexte imposé par l'Etat-nation, la quasi-totalité des concepts dont nous disposons renvoyant fondamentalement à ce cadre conceptuel.

2.1.1. La migration comme produit et anomalie d'un monde découpé en Etats-nations

Aujourd'hui, le terme de migration – et ses dérivés – s'est imposé dans le débat académique, politique et médiatique en fonctionnant comme un « catchword » (Bigo 1998 : 32) regroupant un ensemble hétérogène de phénomènes, de personnes et de pratiques. Ainsi, l'Organisation Internationale pour les migrations (OIM) adopte une définition large de la notion puisqu'elle « *englobe tous les types de mouvements de population impliquant un changement du lieu de résidence habituelle, quelles que soient leur cause, leur composition, leur durée, incluant ainsi notamment les mouvements des travailleurs, des réfugiés, des personnes déplacées ou déracinées* » (OIM 2015). Néanmoins, la plupart des chercheurs s'entendent pour considérer que la signification contemporaine du terme repose sur deux autres critères plus restrictifs pour la distinguer des autres phénomènes de mobilité. D'une part, la notion de migration utilisée aujourd'hui présuppose le franchissement d'une ou de plusieurs frontières nationales. D'autre part, la notion de migration implique un séjour d'une certaine durée des personnes concernées dans le pays d'accueil – l'ONU fixe cette limite à une année – pour signifier qu'il s'agit là d'un changement de résidence et non d'un séjour temporaire comme peut l'être le tourisme.

A travers cette première définition à la fois simple et largement partagée, nous voyons immédiatement se dessiner son rapport inhérent avec l'organisation politique du monde en Etats-nations, qui constitue la matrice contemporaine du mode de gestion et des représentations sociales du phénomène migratoire. Par définition, seul un monde fondé sur la division entre des Etats-nations exerçant un contrôle sur leurs frontières peut produire le phénomène social que nous identifions comme la migration internationale : « *it is precisely the control which states exercise over borders that defines international migration as a distinctive social process* » (Zolberg 1983: 405). Comme le rappelle De Genova, c'est l'interprétation de la mobilité humaine en tant que franchissement des frontières nationales qui fait littéralement la différence et constitue le phénomène migratoire en tant que tel (2016 : 17). En d'autres termes, s'il n'y avait pas de frontières séparant les Etats-nations, il y aurait uniquement de la mobilité et pas d'identité « migrante », laquelle est déclenchée et activée par la promulgation d'une frontière à travers laquelle « un acte de migration » se produit. En cela, nous pouvons considérer « la question migratoire » en tant qu'objet d'étude, de discours et de politiques publiques comme le reflet de ce que Wimmer et Glick-Schiller nomment un nationalisme méthodologique (2002).

A ce stade, il faut d'emblée préciser que les processus de catégorisation et d'exclusion fondés sur des critères de non-appartenance à une communauté spécifique ne sont pas propres aux Etats-nations. Comme le rappelle Lévi-Strauss (1952, in Noiriel 1988 : 71), toutes les sociétés humaines – qu'elles soient regroupées en unités telles que le village, la tribu, les segments féodaux ou les empires dynastiques – possèdent des termes pour désigner et distinguer les « bons » membres de l'endogroupe, et les « mauvais » membres de l'exogroupe. Ces catégories discursives sont étroitement liés à des processus de « boundary-making » (Barth 1969 ; Wimmer 2008) – traduits imparfaitement par des modalités de « faire frontière » – qui sont de nature processuelle et relationnelle. A ce titre, notre description de l'émergence puis de la consolidation des Etats-nations et les processus d'inclusion et d'exclusion qui en découlent doit davantage être envisagée comme une description du rééchelonnement des processus de catégorisation de l'altérité et des mécanismes d'inclusion et d'exclusion au niveau des Etats-nations.

La conception et l'existence des Etats-nations sont le résultat d'un processus historiquement constitué dans l'Europe des 17ème et 18ème siècle avant de connaître un irrésistible mouvement d'expansion pour devenir le modèle dominant de l'organisation politique en Europe à la fin du 19ème siècle puis à l'échelle mondiale, ce qui a conduit Krasner à le définir dans les années 1980 comme « *the only universally*

recognized way of organizing political life in the contemporary international system » (Krasner 1983: 90). Sans revenir dans le détail sur ce long et complexe processus, nous souhaitons identifier certaines caractéristiques de leur émergence pour montrer leur influence sur la constitution de notre objet de recherche, à savoir la façon dont la migration est aujourd'hui conceptualisée et gouvernée dans un monde divisé en Etats-nations. Pour la clarté du propos, nous retenons la proposition de Joppke (1998) selon laquelle l'Etat-nation résulte de la fusion, à partir de la Révolution française, de deux concepts dont les origines diffèrent sensiblement.

Ainsi, l'Etat au sens où nous l'entendons aujourd'hui est issu des traités de paix de Westphalie de 1648 et son attribut essentiel est la souveraineté (Joppke 1998 : 8-9). Celle-ci est comprise dans sa dimension extérieure à travers les relations qu'entretiennent les Etats souverains entre eux et elle est l'objet de recherche principal des Relations Internationales. Dans sa dimension intérieure, la notion de pouvoir souverain, entendue comme une relation de commandement et d'obéissance constitue chez Weber le critère fondamental pour définir un Etat. Pour lui, tous les individus qui vivenet sur le territoire contrôlé par un Etat doivent respecter ses lois et donc obéir au souverain, peu importe la nature du régime en question. Weber va partir de cette notion de souveraineté pour formuler l'une des plus influentes conceptualisations de l'Etat en le définissant comme « *une entreprise politique à caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné* » (Weber 1963 [1919]: 86). Dans le monde moderne et contrairement à la période médiévale en Europe, seuls les Etats peuvent ainsi « légitimement » avoir recours à la violence, alors que tous les autres aspirants à l'exercice de la violence doivent recevoir l'autorisation de l'Etat.

Quant à la nation, Joppke situe son origine durant le siècle des Lumières dans le protestantisme (1998 : 9). Elle a été conceptualisée en tant qu'association d'individus fondée sur l'idée d'une appartenance à une histoire, une culture et une destinée commune et son attribut essentiel est la citoyenneté. Depuis les années 1980, la nation et son processus de formation sont l'objet de nombreuses recherches théoriques qui se structurent, de manière schématique, autour de deux pôles. Le premier est désigné comme « primordialiste » et sa figure de proue, Anthony Smith (1986), défend une conception de la nation comme enracinée dans un passé culturel préexistant, caractérisée par une forte compacité culturelle et la dissémination des valeurs à travers l'ensemble d'un corps social essentiellement conçu comme ethniquement homogène. En caricaturant un peu cette position, nous pouvons considérer avec Wimmer (2007) qu'elle s'inscrit dans un paradigme « herderien » à l'intérieur duquel les ethnies et les nations sont envisagés comme des phénomènes sociaux totaux. Formant des communautés unies par des liens étroits entre leurs membres, elles représentent des identités constituées autour d'un sentiment de destin partagé et de continuité historique, et ont ancré une vision du monde unique, traduit par la notion de « génie du peuple » en langue herderienne (Wimmer 2007 : 3).

A l'opposé, le deuxième courant qualifié de «moderniste » ou « constructiviste » rejette le lien de causalité entre un prétendu « sens de l'ethnie » et l'apparition des formes modernes de l'État-nation en insistant sur le caractère construit de cette forme d'organisation politique et sur les conditions de son émergence. Pour Gellner, c'est davantage le nationalisme qui crée la nation, montre l'émergence et le conçoit comme une théorie de la légitimité politique exigeant que les limites ethniques coïncident avec les limites politiques du nationalisme dans un contexte marqué par le processus d'industrialisation (Gellner 1983 : 12). Avec sa formule de « l'invention de la tradition », l'historien Hobsbawm insiste de son côté sur la capacité des nations et de ses élites à « inventer » des traditions qui s'appuient certes sur un passé historique mais dont la continuité avec ce passé est largement fictive, puis à les reproduire en tant que dispositifs scéniques dont les signes verbaux et non verbaux parcourent l'espace public (1990). Enfin, Anderson peut être rapproché des écrits de Hobsbawm à

travers son recours à la fonction imaginaire et symbolique de la nation qui la conçoit comme une « communauté imaginée flottant dans un temps vide et homogène » (1991 : 122).

Malgré les nombreuses divergences qui caractérisent les écrits de ces derniers auteurs, nous pouvons relever des similitudes dans leur manière d'identifier la Révolution française et l'émergence du processus d'industrialisation comme des événements et des processus ayant marqué à la fois la contraction des deux concepts et le passage à la modernité dans la poursuite des idéaux développés par les philosophes des Lumières. D'un régime féodal organisé autour de systèmes hiérarchiques et dynastiques exerçant un pouvoir sur des territoires variant au gré des alliances et des conquêtes, et dont la légitimité découlait directement de Dieu, cette période signe l'émergence d'un régime regroupant l'Etat en tant que territoire délimité « contenant » une population sous la domination d'une autorité investie du monopole de la violence légitime, et la nation en tant que communauté (imaginée) d'appartenance. Pour notre propos, l'élément déterminant consiste à relever à quel point la formation de l'Etat-nation en tant qu'élément constitutif de la modernité repose sur des mécanismes d'exclusion selon des lignes de clivage ethniques et nationales qui vont déterminer la façon de concevoir et de gouverner le phénomène migratoire.

Ainsi, les principes modernes de la démocratie, de la citoyenneté et de la souveraineté populaire contenus dans l'idée de l'Etat-nation ont permis l'inclusion de vastes couches de la population précédemment confinées au statut de sujets et de subordonnés. Cependant, une face plus sombre de ce processus, largement occultée par les défenseurs de la modernité en tant que modèle de société universaliste et égalitaire, a impliqué le développement de nouvelles formes d'exclusion fondées sur des critères ethniques ou nationaux. Car l'appartenance à un groupe national ou ethnique spécifique détermine l'accès aux droits et aux services que l'Etat moderne est censé garantir. Ainsi, les principales promesses de la modernité – la participation politique, le traitement égal devant la loi, la protection contre l'arbitraire du pouvoir de l'Etat, la dignité pour les faibles et les pauvres, ainsi que la justice sociale et la sécurité – ont été pleinement réalisées uniquement pour les personnes considérées comme les membres à part entière de la nation (Wimmer 2002).

Pour Wimmer et Glick-Schiller (2002), le nationalisme moderne réunit quatre notions différentes de l'idée de peuple s'étant développées séparément dans l'histoire de l'Europe moderne. La *souveraineté populaire*, à savoir le peuple envisagé en tant qu'entité souveraine exerçant son pouvoir politique par différentes formes de la démocratie, la *citoyenneté*, où le peuple est conçu comme l'ensemble des citoyens d'un Etat possédant des droits égaux devant la loi, la *sécurité sociale*, à savoir le peuple en tant que communauté de solidarité unie par des obligations de soutien mutuel, et la nation, où le peuple est envisagé comme une communauté ethnique homogène, unie par une histoire, une culture et une destinée commune. Celles-ci ont été progressivement fusionnées dans ce que les auteurs considèrent comme un isomorphisme pour former les quatre dimensions de l'imaginaire nationaliste contemporain qui repose fondamentalement sur un monde divisé en Etats-nations inscrits territorialement. Ainsi, la sacralisation du territoire national trace les frontières de la population souveraine, délimite l'espace de la citoyenneté, et définit la limite entre l'ordre social contenu dans ce qui est conçu comme une « maison » nationale (Walters 2004) caractérisée par son homogénéité et le désordre caractérisant « l'étendue sauvage » de l'étranger (Wimmer et Glick-Schiller 2002 : 309).

Dans ce contexte, Wimmer et Glick-Schiller identifient quatre raisons principales pour lesquelles le « migrant » et ses concepts dérivés apparaissent comme une antinomie au fonctionnement de l'Etat-nation. D'abord, il détruit l'isomorphisme entre peuple, souveraineté et citoyenneté. Tant qu'il n'a pas été « absorbé » dans le corps politique national à travers l'assimilation et la naturalisation, celui-ci est en effet perçu comme étranger à la fois à la communauté de loyauté partagée vis-à-vis de l'Etat (souveraineté) et à la communauté d'égalité de droits garantis par l'Etat (citoyenneté). Deuxièmement,

la figure du migrant en tant que porteur d'une « culture » différente, détruit l'isomorphisme entre peuple et nation, représentant un défi toujours renouvelé pour le projet de construction d'une nation conçue comme culturellement homogène. Troisièmement, il détruit l'isomorphisme entre peuple et groupe de solidarité. En effet, il n'est pas censé faire partie du système de sécurité sociale que la communauté nationale a développé, parce qu'il provient de l'extérieur de l'espace national de solidarité. Enfin, le migrant constitue une entorse à la territorialisation de l'imaginaire nationaliste tel qu'il s'est développé depuis le 18ème siècle. En effet, tout mouvement à travers des frontières nationales est perçu comme une exception au principe constitutif de sédentarité des Etats-nations, que l'on retrouve dans l'étymologie du mot Etat, du latin status, évoquant une image de stabilité. En cela, les Etats-nations incluent l'individu de façon involontaire, par attribution à la naissance, et s'attendent à ce qu'il reste attaché à un seul Etat parmi une pluralité d'Etats conçus de la même manière, et non à ce qu'il change cet attachement au cours d'une vie (Joppke 1998 : 6).

Cette constellation peut être rapprochée d'un autre ensemble de concepts d'intérêt dans le cadre de ce travail, à savoir la triade nommée IBO pour « identities-borders-orders », qui résume avantageusement cette mise en adéquation entre les identités culturelles ancrées dans un territoire et une juridiction spécifique (Albert et al. 2001 ; Vertovec 2011). Conceptualisé dans la discipline des relations internationales par Albert, Jacobson et Lapid (2001) puis développé dans le champ des « migration studies », notamment par Vertovec (2009 ; 2011), cette triade constitue un dispositif clé pour construire l'imaginaire national. Dans cette formulation, un certain sens de l'identité culturelle est présumée caractériser un peuple, cette identité caractérisant un peuple est définie comme contiguë à un territoire délimité par une frontière; à l'intérieur de ce territoire, les lois et l'économie morale sous-tendent un ordre social et politique spécifique. Cet ordre, qui est conçu comme différent des ordres existant à l'extérieur des frontières nationales, s'appuie sur le sentiment d'une identité collective tout en la renforçant. Pour Vertovec (2011 : 245-246), la triade de l'IBO, telle qu'elle est conçue dans la pensée populaire et le discours politique, est fondée sur une forme de structuro-fonctionnaliste qu'il qualifie de « populaire » et héritée de Durkheim et de Radcliffe-Brown. Celui-ci se rapproche de l'isomorphisme de Wimmer et Glick Schiller décrit ci-dessus en considérant toutes les valeurs, les pratiques culturelles et les institutions d'une société comme les parties d'un tout réunis en un système cohérent basé sur des équilibres entre éléments interdépendants. Le corollaire de cette vision revient à penser que si l'une des parties est perçue comme vulnérable, c'est l'intégrité du système qui est mise en danger.

En ce sens, le processus de formation des Etats-nations modernes représente chez de nombreux auteurs la matrice de la perception actuelle du phénomène migratoire comme anomalie, ou tout du moins comme un défi à son mode de fonctionnement. Comme le rappelle Sayad, l'immigration dérange car elle contraint au dévoilement de l'Etat, au dévoilement de la manière dont on pense l'Etat, et de la manière dont il se pense lui-même : « *Elle existe dans nos têtes de « nationaux », car le fait même de l'immigration est entaché de l'idée de faute, de l'idée d'anomalie ou d'anomie.* […] *Dans notre entendement tout se passe comme si c'était l'immigration elle-même qui serait en elle-même délinquance, une délinquance intrinsèque, une délinquance en soi, délinquance au regard de nos catégories de pensée qui, en la matière sont, on ne le dira jamais assez, des catégories nationales, car on ne peut penser l'immigration autrement que nationalement* » (Sayad 1998: 10).

Cette perception du phénomène migratoire en tant qu'anomalie du point de vue de l'Etat-nation s'est traduite par une velléité de le contrôler. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre précédent, Torpey a ainsi montré que les Etats-nations modernes, et le système étatique international auquel ils appartiennent, ont exproprié les individus et les entités privées des « moyens légitimes de circulation » en les privant de la liberté de se déplacer à l'intérieur de certains espaces et les rendant

dépendants de l'Etat et du système étatique pour obtenir l'autorisation de circuler (Torpey 1998). Dans ce contexte, notre conception de la migration se rapproche du concept de contrôle migratoire – et non de la réalité des flux – puisqu'elle est avant tout conçue comme une manière de catégoriser les non-nationaux et plus généralement l'altérité (à travers les notions d'étranger, de migrant, d'immigré, etc.) et de définir les critères de leur inclusion ou de leur exclusion au niveau social, politique et juridique (Wimmer 1999) en termes d'accès au territoire puis aux droits et privilèges accordés par un Etat.

Dans cette perspective, un ouvrage influent de Hammar (1985) distingue deux dimensions principales du contrôle migratoire, qui correspondent de manière schématique à la distinction précédemment réalisée entre l'Etat et la nation. D'un côté, la souveraineté représentant l'attribut principal de l'Etat lui commande de contrôler les entrées et les sorties sur son territoire, que Hammar définit en tant qu' « immigration policy » que nous traduisons par politique d'admission. Du côté de la notion de citoyenneté en tant qu'attribut principal de la nation, « l'immigrant policy » – traduite par politique d'intégration – concerne l'ensemble des politiques attribuant des droits et des devoirs aux migrants une fois qu'ils se trouvent sur le territoire national. Fassin rapporte cette distinction aux notions de frontières, que la langue anglaise permet de mieux saisir à travers la différence existant entre des frontières physiques séparant des territoires (« border » en anglais) et des frontières symboliques, catégorisant et séparant des groupes humains (« boundary » en anglais). Ainsi, les migrant-e-s doivent franchir une frontière physique pour s'installer dans un pays d'accueil avant de découvrir un système de frontières symboliques qui les soumet à un traitement différentiel en raison de leur statut d'étranger (Fassin 2011: 215).

Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrons principalement sur la première dimension, à savoir la politique d'admission, qu'un nombre important d'auteurs issus de la philosophie politique ont traitée en cherchant à identifier des justifications au droit des Etats-nations à contrôler l'immigration. Ces justifications reposent en grande partie sur les différents éléments présentant l'immigration comme une anomalie aux principes constitutifs de l'Etat-nation exposés ci-dessus, à savoir la souveraineté, la citoyenneté, la sécurité sociale et la nation ancrées territorialement. Ainsi, Michael Walzer (1983) a posé les bases de l'argumentation « communautariste » en affirmant que toute communauté politique possède un droit souverain à établir des politiques d'admission ou d'exclusion des étrangers pour la préservation de ce qu'il nomme des « communities of character » : « *admission and exclusion are the core of communal independance. They suggest the deepest meaning of self-determination. Without them, there could not be communities of character, historically stable, ongoing associations of men and women with some special commitment to one another and some special sense of their common life* » (1983 : 62). De son côté, David Miller (1995) fonde le droit des Etats-nations à contrôler l'immigration sur une conception de l'identité nationale englobant la croyance de ses membres à partager certaines caractéristiques distinctives (1995 : 22) ancrées dans une certaine continuité historique et un lieu géographique précis les faisant agir ensemble. Nous pouvons considérer que ces positions se sont progressivement imposées dans la perspective des Etats-nations au détriment des idéaux libéraux égalitaires prônant une ouverture des frontières (Carens 1987). Toutefois, deux remarques s'imposent avant de poursuivre une réflexion spécifiquement consacrée au domaine de l'asile.

D'abord, il faut souligner que les barrières administratives à l'immigration destinées à protéger les communautés nationales semblent être largement un produit du 20ème siècle. Ainsi, la plupart des chercheurs s'étant penchés sur le sujet relèvent le caractère libéral des régimes d'immigration durant le 19ème siècle (Castles et al. 2013 : 85-100). Ceux-ci s'entendent généralement pour reconnaître le début du 20ème siècle, et en particulier le déclenchement de la Première Guerre Mondiale, comme un tournant majeur dans le développement d'une volonté manifestée par les Etats de contrôler les flux

migratoires et des technologies (contrôles aux frontières ; passeports ; visas) mises en place dans la poursuite de cet objectif (Goldin et al. 2011 ; Torpey 1998). De nombreux facteurs permettent de l'expliquer, en particulier les craintes concernant l'entrée et le séjour d'étrangers reliés à ce que Nyers appelle une biopolitique racialisée de la population (2006 : 49), le désir de réglementer l'immigration dans le but de lutter contre le chômage, et l'émergence de la thématique des réfugiés en tant que «crise» et «problème» international (Sassen 1999 : 77-9).

D'autre part, le développement des Etats nations a conduit à un apparent paradoxe : sa mise en place a activement contribué à produire le phénomène de migration internationale que ces mêmes Etats-nations ont ensuite cherché à contenir. Comme nous l'avons mentionné précédemment, seul un monde divisé en Etats-nations peut produire ce que nous qualifions aujourd'hui de migration internationale. En outre, plusieurs auteurs montrent que l'Etat-nation moderne a aussi factuellement encouragé la migration en ouvrant de nouvelles perspectives de mobilité par l'institution du principe d'une autorité territoriale au détriment d'une autorité fondée sur le modèle du maître et du serviteur (Joppke 1998). Enfin, comme nous le verrons ci-dessous, le processus de constitution des Etats-nations a été l'une des principales causes des mouvements de réfugiés (Keely 1996 ; Zolberg 1983). Dans ce contexte, si les Etats-nations sont considérés comme légitimes à exercer leur souveraineté dans le contrôle de l'immigration pour protéger la sécurité de la population et de l'Etat, son économie et son Etat-providence (mécanismes de solidarité) et d'un point de vue plus symbolique, protéger et réaffirmer son « identité nationale », cette capacité n'est jamais absolue et ne signifie pas une fermeture totale à l'égard des flux migratoires.

Ainsi, les politiques d'admission progressivement mises en place par les Etats-nations reposent sur un certain nombre de critères définis pour identifier qui a le droit d'entrer sur le territoire et d'y rester. Dans le système de contrôle migratoire mis en place à l'échelon européen, la création de différentes catégories de migrants représente une étape cruciale pour définir le type de traitement qui va s'appliquer à ces personnes, en termes d'accès à la procédure mais aussi des conditions d'accueil et des perspectives d'intégration dans le pays de destination. Aussi, la manière dont le phénomène migratoire complexe, issu d'une combinaison de facteurs individuels et structurels, est catégorisé aujourd'hui résulte de la subdivision que les systèmes juridiques des Etats-nations ont mis en place en fonction des motifs d'immigration et de la provenance des migrants. Il est ainsi possible de distinguer trois domaines politiques reflétant les trois principales raisons pour lesquelles les États acceptent les migrants: les migrations de travail (raisons économiques), le regroupement familial (raisons sociales) et le domaine de l'asile et des réfugiés (raisons humanitaires). C'est sur ce dernier aspect que ce travail se focalise et qui fait l'objet du prochain chapitre.

2.1.2. L'asile et les réfugiés conceptualisés comme une forme particulière de la migration

La surmédiatisation de la problématique de l'asile pousse aujourd'hui de nombreux acteurs (médias, politiques, organisations de défense des réfugiés, etc.) à se livrer une bataille autour de l'utilisation d'un vocabulaire qui reflète la position, les intérêts, voire les orientations idéologiques de ceux qui l'emploient, davantage qu'il ne contribue à la compréhension de la situation contemporaine en la matière. Ainsi, une personne possédant strictement les mêmes caractéristiques et les mêmes motifs de fuite peut être tour à tour désignée comme « déplacé interne », « migrant irrégulier », « demandeur d'asile » ou « réfugié » en fonction du territoire sur lequel il se trouve au cours de son déplacement, mais aussi de la position et des orientations idéologiques du locuteur.

Conformément à la perspective constructiviste sur laquelle se base cette recherche, nous revenons de manière critique dans les prochaines sections sur la construction et le développement de notions complexes en montrant qu'il s'agit là de catégories discursives, juridiques et politiques devant être

situées dans le contexte historique et géographique qui les a vues naître et ont débouché sur les catégories de sens et les horizons d'action contemporains. En particulier, nous montrons comment la thématique de l'asile occupe une place particulière dans la construction d'un lien entre la migration et la sécurité car la recherche académique sur le sujet l'inscrit au cœur de cette relation. Cette affirmation repose sur un consensus dans la littérature voulant que les mouvements de réfugiés constituent une forme particulière de la migration internationale et que l'élément caractéristique permettant de la distinguer correspond à la notion de « forcée », ou de « contrainte », qui elles-mêmes dépendent d'une vision particulière de la sécurité pensée dans sa dimension individuelle.

Dans un premier temps, nous pouvons avancer l'idée que le terme d'asile repose sur un socle commun de significations au cœur duquel est inscrite la notion de protection de personnes menacées dans leur communauté d'origine. Chez les Grecs, d'où vient le terme d'asulon, et les Romains, où le terme asylum est employé, l'asile apparaît comme une protection accordée dans les lieux consacrés à la divinité. Dans sa conception religieuse, au sens d'une protection offerte à un étranger menacé, l'asile est une pratique qui se retrouve dans différents espaces et à diverses périodes historiques, depuis au moins l'asile de la Rome antique (Fustel de Coulanges [1864] 1900: 182) et qui s'est poursuivie au Moyen-Age. Dans une certaine mesure, cette conception de l'asile façonne toujours sa compréhension contemporaine de « sens commun » en tant que « *lieu de refuge où l'on trouve sûreté et protection* » et par extension un « *lieu où l'on se met ou se sent à l'abri d'un danger, d'un milieu extérieur hostile, pour se soustraire à la fatigue, à la misère, etc* » (Encyclopedia Universalis).

Toutefois, la lecture et le mode de traitement des migrations forcées ont connu des transformations majeures avec la constitution des Etats-nations puis la naissance d'un régime international d'asile, en particulier en ce qui concerne l'identification des critères de fuite conduisant à des processus de catégorisations de personnes auxquelles sont – ou ne sont pas – attribués différents statuts. De manière schématique, nous pouvons identifier une transformation importante survenue dès la fin du Moyen Age, lorsque l'asile perd progressivement son caractère religieux au fur et à mesure que se développe le système des Etats-nations et la mise en place du droit international. Alors que les dispositifs d'aide aux exilés étaient principalement mis en place au sein de l'Eglise, l'asile tend à se séculariser dès le 15ème siècle, lorsque débute la phase de développement du système des Etats-nations qui verra émerger la notion déjà discutée dans la section précédente de souveraineté lors de la signature des traités de Westphalie. Durant cette phase, un basculement progressif s'opère de la notion d'exil vers celle d'asile en même temps que l'accent se déplace de la situation de départ vers celle de l'arrivée des personnes en fuite. La constitution progressive des Etats-nations marque également le passage d'une situation où les réfugiés sont les sous-produits ignorés d'événements qui les dépassent à une situation où ils représentent eux-mêmes des enjeux politiques et se mettent à intéresser les Etats. Mais aux raisons déjà évoquées précédemment en ce qui concerne l'importance du processus de constitution des Etats-nations dans la définition des modalités de traitement des migrations internationales, il convient ici de relever trois éléments qui se trouvent exacerbés dans le domaine spécifique de l'asile.

D'abord, il faut souligner à quel point le processus de création des Etats-nations représente l'une des plus puissantes causes des mouvements de réfugiés (Benhabib 2004 : 54 ; Keely 1996 ; Weiner 1993 ; Zolberg 1983). Comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'espace politique formé par l'Etat est généralement associé à une communauté de citoyens conçus comme culturellement et ethniquement homogène formant une nation. La formation des États-nations étant généralement fondée sur « *des efforts pour constituer une culture commune tout en estompant la diversité qui la caractérise* » (Zolberg et al. 1986 in D'Halluin 2016), elle a parfois conduit à l'exclusion radicale de minorités et à des mouvements de population ayant une longue histoire mondiale. Ainsi, la montée

du nationalisme en Europe s'est accompagnée d'actions étatiques visant à éjecter les communautés religieuses qui ne souscrivaient pas à la religion établie ainsi que des minorités n'appartenant pas à la communauté ethnique dominante[15]. Plus récemment, les mouvements de population en Afrique, au Moyen-Orient, et en Asie du Sud-Est sont également liés à la montée du nationalisme et à l'émergence de nouveaux États dans le contexte post-colonial (Suhrke 1983 ; Zolberg 1983). Dans ce contexte, nous pouvons souscrire à l'affirmation de Benhabib, soulignant que « *refugees, minorities, stateless and displaced persons are special categories of human beings created through the action of the nation-state* » (Benhabib 2004 : 54).

En ce sens, les réfugiés et les « apatrides » sont définis par Arendt comme « *the most symptomatic group in contemporary politics* » (Arendt [1951] 1973 : 277) puisqu'ils se retrouvent privés du « *droit d'avoir des droits* » dans un monde organisé en Etats-nations où les droits et les devoirs sont déterminés par la citoyenneté qui découle de l'appartenance à une telle structure politique. Pour Arendt, la constitution de la problématique de l'asile et des réfugiés en tant que principal défi du 20ème siècle – appelé aussi « siècle des réfugiés » – avec le déclenchement de mouvements forcés de populations d'une ampleur sans précédent symbolise le triomphe des Etats-nations. L'usage de critères nationaux ou ethniques pour déterminer qui fait partie ou non d'une communauté politique particulière mène au fait que non seulement des groupes entiers sont forcés de fuir leur pays d'origine, mais qu'en plus ils se retrouvent privés de la perspective d'en joindre une nouvelle.

Ceci vient en partie de l'influence déterminante de la souveraineté que l'Etat impose en consacrant le règne du droit et en codifiant le statut de ses ressortissants dans la manière de concevoir l'asile, à savoir comme une pratique discrétionnaire des Etats qui peuvent l'octroyer aux individus : « […] *malgré la terminologie utilisée, il n'existe pas de droit d'asile, si l'on entend par là le droit qu'aurait une personne d'obtenir refuge et protection de la part d'un Etat déterminé. Il n'existe, selon les instruments internationaux en vigueur, que, d'une part, pour les individus, le droit de rechercher l'asile et éventuellement d'en bénéficier, d'autre part, pour les Etats, celui de l'accorder de façon discrétionnaire. Le droit d'asile n'est donc en aucune façon un droit à l'asile* » (Encyclopedia Universalis, cité in Arlettaz 1999 : 15-16). Ainsi, tous les juristes s'étant exprimé sur le sujet depuis le 18ème siècle s'entendent sur le point suivant : le droit des exilés à demander l'asile doit être tempéré par la reconnaissance de la souveraineté des Etats qui maintiennent un droit à refuser leur admission en fonction de leurs intérêts (Wolff 1764 in Goodwin Gill et Mc Adam 2007 : 355 ; Hailbronner 1990).

Enfin, la progressive sécularisation de l'asile marque le début de sa conception politique, telle qu'elle prend forme au 19ème siècle avec sa codification dans le cadre des traités bilatéraux sur l'extradition. Pour Reiter, cette conception coïncide avec l'apparition de la distinction entre le crime ordinaire et le délit politique (Reiter 1992 : 17). Pour Noiriel, cette révolution du droit pénal inverse les critères de l'asile légitime (1991 : 31). En effet, les criminels de droit commun qui étaient les principaux bénéficiaires de l'asile au Moyen-âge en sont désormais privés, et le « droit naturel » fait même une obligation aux États de livrer au souverain qui le demande un criminel en fuite. En revanche, « *la valorisation de l'action politique et l'exaltation du « combat pour la liberté » transforment le crime de lèse-majesté, autrefois exclu du droit d'asile, en un acte positif, s'il est perpétré contre un« tyran* » (Noiriel 1991 : 31).

[15] L'histoire européenne en la matière offre de nombreux exemples : expulsion des Juifs par la couronne espagnole au 15ème siècle ; expulsion des Huguenots de France après la révocation de l'Edit de Nantes au 16ème siècle. Incitation par la couronne britannique à installer des dissidents protestants dans les colonies américaines au 17ème et 18ème siècles. Et dans les premières décennies du vingtième siècle, les minorités de toute l'Europe de l'Est - Bulgares, Grecs, Juifs, Turcs, Hongrois, Serbes, Macédoniens - ont été mises en fuite (Kulischer 1948 : 248-249 in Weiner 1993).

Ces différents éléments vont se retrouver dans la mise en place du régime d'asile international, d'abord développé après la 1ère Guerre Mondiale, puis surtout dans le contexte de l'immédiat après Deuxième Guerre Mondiale. La première étape marque l'émergence des premières formes de reconnaissance internationale de la question des réfugiés et des nouvelles formes de conflits qui touchent davantage les civils. Suite aux importants mouvements de population survenus dans le sillage de la Première Guerre Mondiale et de la Révolution russe, la création d'un poste de Haut commissaire aux réfugiés au sein de la Société des Nations (SDN) constitue la première forme de reconnaissance institutionnelle du « problème des réfugiés » à l'échelon international. Sans revenir en détail sur cette période, nous pouvons relever que l'institution ne propose pas de définition du réfugié, mais s'appuie dans sa pratique sur une approche « catégorielle » (« category-oriented ») qui identifie les réfugiés « *en fonction de l'appartenance à un groupe privé de nationalité ou de protection, et sans qu'entrent en compte les motifs pour lesquels il a dû quitter son pays* » (Lochak 2013 : 71)[16]. La mise en œuvre des programmes de rapatriement et de réinstallation de ces groupes reposait sur l'établissement du « passeport Nansen » – du nom du Haut Commissaire, le norvégien Fridtjof Nansen – qui permettait aux réfugiés de franchir les frontières et d'être rapatriés ou réinstallés dans des Etats d'accueil. Restée célèbre comme mesure de protection, cette initiative révèle également la capacité des Etats-nations à s'emparer au début du 20ème siècle du monopole des « moyens légitimes de circulation » par le biais des mécanismes d'identification des individus que sont les passeports, les cartes d'identité et les documents de voyage (Torpey 1999).

Toutefois, cette première expérience est également marquée par des échecs[17] ayant conduit à son abandon. Pâtissant de l'absence de la SDN des deux puissances américaines et russes, manquant de moyens financiers et de règles contraignantes, l'institution s'est ainsi montrée incapable de protéger les Juifs victimes des premières persécutions du régime nazi dans les années 1930. C'est véritablement au sortir de la Deuxième Guerre mondiale qu'un régime de protection internationale des réfugiés est mis en place, lorsque l'incapacité des Etats occidentaux à protéger les Juifs et d'autres réfugiés des persécutions et du génocide nazi éclate au grand jour et alors qu'environ 40 millions de personnes sont déplacées en Europe.

Le régime international d'asile mis en place après la Deuxième Guerre Mondiale repose sur la Convention relative au statut des réfugiés conclue à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après Convention de 1951) qui édicte une définition juridique du réfugié et nomme une agence chargée de veiller à son application, le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (ci-après HCR). Celui-ci accompagne l'élaboration et la signature d'un corpus de textes juridiques ayant donné naissance à un régime de protection des droits humains sans précédent dans l'histoire de l'humanité, comprenant notamment la Déclaration Universelle des Droits Humains (DUDH 1948), la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (CEDH 1950) ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP 1966). Conçu au départ pour régler la question immédiate des nombreux déplacés en Europe avec une limite temporelle et géographique, seuls les événements survenus avant 1951 en Europe devant être pris en compte pour l'application de la Convention, ce régime a ensuite connu l'expansion qu'on lui connaît aujourd'hui en particulier avec le protocole de 1967, qui élargit la protection aux événements survenus après 1951 et au dehors de l'Europe. Pour notre propos, différents éléments méritent d'être retenus.

[16] Les programmes concertés de rapatriement et de réinstallation développés par le Haut-commissaire ont ainsi concerné des réfugiés russes à partir de 1921, Arméniens en 1924, puis Turcs, Assyriens, Syriens, Assyro-Chaldéens et Kurdes en 1928 (Joly et al. 1997 : 6).

D'abord, la définition juridique contenue dans la Convention de 1951 marque une étape fondamentale dans la construction discursive et juridique de la catégorie du réfugié ayant marqué les perceptions contemporaines par le découpage qu'elle établit dans les nombreuses formes de la migration internationale en ne retenant que certaines caractéristiques définies comme légitimes. Pour la première fois dans l'histoire, la Convention consacre juridiquement une notion spécifique du réfugié devant s'appliquer à une personne, qui « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, elle se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou du fait de cette crainte ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve loin du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle* […] *ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner* » (Article 1, al. 2). Aujourd'hui, cette définition du réfugié au sens de la Convention est l'une des normes internationales les plus largement acceptées et demeure le seul instrument international juridiquement contraignant qui offre une protection spécifique aux réfugiés. Outre la limitation géographique et temporelle contenue dans la définition[18], celle-ci se fonde sur trois critères principaux (Gibney 2004): la crainte fondée d'une persécution dans le pays d'origine ; le franchissement d'une frontière internationale ; l'impossibilité de se réclamer de la protection juridique de son Etat et le besoin de protection internationale.

Fondée sur la notion de persécution, la définition de la Convention de 1951 met l'accent sur les causes de la fuite plutôt que sur l'origine de groupes spécifiques consacrée auparavant dans l'approche « catégorielle » de la SDN mentionnée ci-dessus. En concevant le réfugié comme persécuté pour des motifs liés à sa nationalité, sa religion, sa race, son appartenance à un groupe social ou ses opinions politiques, cette définition introduit pour Lochak (2013) un changement radical par rapport à la conception précédente, et en particulier celle de la SDN. Pour cette auteure, elle marque « *le passage d'une conception collective et sectorielle à une conception individualiste et universaliste, en phase avec la promotion des droits de l'homme au plan international dont elle est contemporaine* » (2013 : 45). Lochak insiste sur sa dimension individualiste dans la mesure où elle met l'accent sur la crainte personnelle de persécutions, bien que les motifs de persécution énumérés par la définition de la Convention tiennent compte de l'appartenance à un groupe, à travers la notion de « groupe social », mais aussi parce que les termes de « race », « religion » ou « nationalité » font référence à un groupe ethnique, à une minorité nationale ou religieuse. Cependant, elle ajoute que les craintes doivent être personnelles et qu'il ne suffit pas d'appartenir à un groupe dont les membres sont habituellement persécutés pour être reconnu comme réfugié, il faut encore établir qu'on risque soi-même de l'être.

Pour certains auteurs s'étant penchés sur la question (Akoka 2011 : 11-13 ; Barnett 2002 : 245 ; Bhabha 1996 : 8-9), l'accent mis sur la notion de persécution reflète le contexte des origines de la Convention, en particulier celui de la fin de la Deuxième Guerre Mondiale et du début de la Guerre froide. Les pays occidentaux à l'origine de l'établissement du régime international d'asile ont ainsi forgé une définition du réfugié comme le produit de régimes oppressifs et totalitaires, en référence à celui de l'Allemagne nazie et à ceux qui se formaient dans les États communistes d'Europe centrale et orientale. Les réfugiés sont donc conçus comme le produit d'un certain type de régime politique dans lequel les responsabilités considérées comme élémentaires d'un État vis-à-vis de ses citoyens sont délibérément et directement violées. Cette définition repose sur une figure du réfugié comme opposant politique persécuté par un régime dictatorial et les auteurs précités ont avancé l'idée que ce critère de la persécution reflétait la victoire des conceptions occidentales sur celle des Etats socialistes au moment

[18] La Convention est censée s'appliquer aux personnes déplacées par des événements antérieurs à janvier 1951 et donne aux nations signataires la possibilité de limiter son champ d'application aux européens (Türk 1999 : 161)

de l'élaboration de la Convention de Genève, qui est le produit du contexte géopolitique du début de la Guerre Froide qui l'a vu naître (Akoka 2011 : 11-13). Pour les puissances occidentales du moment, le problème à résoudre est celui de la violence politique et la définition du réfugié comme persécuté permet ainsi de défendre la liberté politique des citoyens contre les gouvernements jugés tyranniques et injustes. Pour les États socialistes en revanche, le problème à résoudre est celui des inégalités sociales et économiques et la définition du réfugié qu'ils défendent doit permettre de protéger les droits économiques et sociaux des citoyens, tel que l'accès à l'emploi, au logement, aux soins et à l'alimentation. C'est donc la vision du réfugié « politique » qui s'est imposée et cette vision du monde a contribué à façonner une figure « idéale » du réfugié encore présente dans les mentalités aujourd'hui, incarné par l'opposant politique à un régime dictatorial (et communiste durant la Guerre Froide).

Il est généralement admis que les rédacteurs de la Convention ont intentionnellement laissé la notion de « persécution » indéfinie car ils ont réalisé l'impossibilité d'énumérer à l'avance toutes les formes de mauvais traitements qui donneraient légitimement le droit à une personne de réclamer la protection garantie par la Convention (Hathaway 1991 : 102). Si Goodwin-Gill (2014 : 38-39) relève dans cette volonté de laisser la notion de persécution indéfinie comme une des explications de la capacité de résilience de la Convention ayant permis de protéger un nombre très important de personnes depuis sa conception, celle-ci fait également l'objet de nombreuses critiques. En effet, la distinction qu'elle établit en filigrane entre des motifs politiques et économiques de fuite est extrêmement difficile à soutenir et à appliquer compte tenu de la réalité complexe des flux migratoires (Castles et Miller 1993, Van Hear 2012 ; Zolberg 1983). Tout comme la distinction entre facteurs « push » et « pull », migrations forcées et volontaires, celle-ci vise à découper une réalité des décisions humaines motivées ou contraintes par une combinaison de facteurs variés (Schuster 2003 : 3). Et même lorsqu'une forme de consensus émerge autour de ce que recouvre la notion de migration forcée aujourd'hui utilisée dans le monde académique, force est de constater que toute une série de motifs de fuite correspondant à ce que Gibney nomme des « *life-threatening states of affairs* » (2004: 7) – persécutions d'origine non-étatique ; situations de violence généralisée ; dégradations environnementales des lieux d'origine – n'entrent pas dans les limites de cette définition (Betts 2013 ; Mc Adam 2014 ; Shacknove 1985 ; Zetter 2014)[19].

Pour Goodwin-Gill, la Convention de 1951 continue de jouer un rôle important pour la protection des les réfugiés et la promotion générale des droits de l'homme (2014 : 45). Cela vient en partie du fait que l'exclusion de certains motifs de fuite mentionnée ci-dessus est partiellement compensée par l'inscription du principe de non-refoulement à l'Art. 33 de la Convention, d'emblée reconnu comme l'autre pilier essentiel du régime mis en place à côté de la définition du réfugié. Celui-ci stipule qu'« *aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ». Aujourd'hui, l'ensemble des juristes considèrent que le non refoulement a mûri comme un principe de droit coutumier en droit international possédant un caractère contraignant pour les Etats. En outre, l'interprétation qui en a été faite par diverses Cours européennes et surtout par la Cour Européenne des droits de l'homme (Goodwin-Gill et McAdam 2007) a contribué à élargir le champ de la protection

[19] Dans une formulation souvent citée par la littérature sur le sujet, la Convention de l'Union Africaine de 1969 adopte une définition plus large de la notion de réfugié qui « s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité » (Art. 1, Al. 2 OUA).

de la Convention, censée s'appliquer initialement de manière restrictive aux personnes persécutées de façon délibérée par le régime politique de leur Etat d'origine. L'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée a ainsi été interprétée de manière plus large que la notion de réfugié par la majorité des pays européens et elle a permis d'accorder une protection, qualifiée de subsidiaire ou de provisoire, à des personnes menacées de manière indiscriminée par des situations de violence généralisée.

Si la Convention de 1951 fournit le cadre de la protection internationale des réfugiés, celle-ci contient également des dispositions spécifiques destinées à exclure certaines personnes de son champ d'application pour des motifs de sécurité. A son article 1 F, la Convention stipule que ses dispositions « *ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser: a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies* ». En outre, le principe de non-refoulement contenu à l'art. 33 précise à son alinéa 2 que le « *bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays* ». Goodwin-Gill souligne ainsi que la Convention de 1951 contient dès le début des clauses suffisantes pour faire en sorte que les criminels et les terroristes ne bénéficient pas d'une protection internationale (2014 : 39).

Enfin, un dernier élément sur lequel nous souhaitons insister concerne l'importance du territoire dans la tension entre les valeurs universalistes des droits humains inscrits dans la Convention et la logique de la souveraineté des Etats. Comme le soulignent Guillon, Legoux et Ma Mung, c'est le rôle éminemment politique de l'asile qui lui confère un statut dérogatoire au sein du droit commun de l'immigration et empiète en théorie sur la souveraineté des Etats parties à la Convention. En effet, le demandeur d'asile ne peut être refoulé vers un pays où il risque d'être persécuté et, s'il correspond aux critères de la Convention de Genève, le statut de réfugié doit lui être reconnu (2003 : 6). Toutefois, cette garantie de protection implique le franchissement de frontières internationales et la présence du réfugié sur le territoire des Etats-nations exerçant une souveraineté exclusive sur celui-ci. Cette conception se reflète dans l'établissement par la Convention d'une limite territoriale à la reconnaissance du statut du réfugié, qui s'applique à toute personne qui « *se trouve hors du pays dont elle a la nationalité* » (Art. 1, al. 2). Cette précision réaffirme la primauté de la souveraineté étatique et souligne l'importance cruciale de la notion de territoire dans la définition de l'asile (Black 1993), qui se retrouve également dans l'ensemble du corpus juridique international pertinent en la matière.

Dans différents publications, Noll (2000 ; 2002 ; 2003) souligne à cet égard l'asymétrie du droit international reconnaissant un droit à quitter librement son pays (Art. 13 §2 DUDH ; Art. 12§2 PIDCP ; art.2§2 CEDH) qui n'a jamais été assorti d'un droit correspondant à l'immigration car il existe une reconnaissance supérieure du pouvoir des États de contrôler la composition de leur propre population (Noll 2000 ; Weiner 1996 : 171). De la même manière, le « *droit de rechercher et de bénéficier de l'asile* » énoncé à l'article 14 de la DUDH est resté en grande partie un privilège fictif pour les nombreuses personnes ne parvenant pas à pénétrer sur le territoire des Etats signataires de la Convention pour y exercer leurs droits (Noll 2003 : 277). L'obligation de protéger inscrite dans la Convention, assortie d'une interdiction d'imposer des sanctions pénales aux réfugiés entrant ou se trouvant sur le territoire des pays d'accueil (Art. 31 al. 1 CG), n'est cependant exigible qu'à partir du moment où le demandeur d'asile parvient sur le territoire du pays d'accueil (Piguet 2017 : 54). Cette situation met ainsi en

évidence le biais territorial de l'asile que nous retrouvons de façon criante dans les politiques contemporaines menées par les Etats européens en la matière.

Dans ce contexte, un certain nombre d'auteurs ont indiqué que la définition du réfugié correspond à une conception souveraine, territoriale et sédentaire des identités (Aretxaga 2003: 394) à l'intérieur de laquelle il est perçu comme une menace à « l'ordre national des choses » (Malkki 1995). Cette conception est solidement ancrée dans la Convention et la doctrine selon l'idée qu'un lien de confiance, de loyauté, de protection et d'assistance entre le citoyen et l'État constitue la base normale de la société et que celui-ci est rompu dans le cas des réfugiés (Grahl-Madsen 1966 : 73-100 ; Shacknove 1985 : 275). Pour Giorgio Agamben, "*if refugees* […] *represent such a disturbing issue in the organization of the modern nation-state, it is above all because, by breaking the continuity between mankind and citizenship, between birthplace and nationality, they question the original fiction of modern sovereignty. Bringing to light the difference between birth and nation, the refugee causes the secret presupposition of the political domain - bare life - to appear for an instant within that domain. In this sense, the refugee is truly "the man of rights," as Arendt suggests, the first and only real appearance of rights outside the fiction of the citizen that always covers them over. Yet this is precisely what makes the figure of the refugee so hard to define politically*" (1998: 131). Ainsi, la condition sociale de l'exil est régulièrement définie comme exceptionnelle et l'accueil des réfugiés est considérée dans la grande majorité des cas comme un « fardeau », y compris dans les discours visant à offrir de meilleures conditions de réception à ces personnes à travers l'utilisation du concept de « partage du fardeau des réfugiés » (« burden-sharing »), qui en dit long sur l'attitude de la plupart des Etats autour de cette question.

Cette approche fondée sur la notion de fardeau est remise en question par certains chercheurs (Türk et Garlick 2016 ; Betts et al. 2015 ; 2016) qui proposent de déconstruire ce discours pour insister, dans une perspective normative, sur les opportunités créées par l'arrivée de réfugiés sur le territoire des Etats d'accueil. Ainsi, Türk et Garlick (2016 : 676) insistent sur la nécessité de reconnaître les opportunités et en particulier, les contributions significatives que les réfugiés peuvent apporter à leurs communautés d'accueil ou d'origine, qu'elles soient économiques, culturelles ou sociales. A travers différentes recherches menées dans des pays africains accueillant un nombre important de réfugiés sur leur territoire (Ouganda, Kenya, Ethiopie), Betts et une équipe de chercheurs (Betts et al. 2015 ; 2016 ; 2017) s'inscrivent dans une perspective similaire, en insistant sur les capacités d'innovation des réfugiés qui débouchent sur de nouvelles opportunités d'emploi dans les communautés d'accueil lorsque les pays d'accueil ouvrent leur accès au marché du travail et accordent une liberté de mouvement, comme c'est le cas en Ouganda. A partir de ces recherches empiriques, il formule des propositions normatives incitant les pays d'accueil à remettre en question la vision dominante des Etats ancrée dans la notion de fardeau pour développer des programmes efficaces de soutien à l'intégration économique et sociale des réfugiés.

Malgré la force argumentative de ce discours fondé sur des études empiriques, il semble que la question de l'asile et des réfugiés reste coincée dans une ambiguïté fondamentale qui caractérise les réponses conventionnelles des Etats et de la communauté internationale à son égard : en même temps que les réfugiés sont définis comme une «urgence humanitaire» et donc comme un objet d'intérêt éthique, ils sont également définis comme les incarnations d'une crise de l'ordre mondial (Nyers 2006: 1). Nous trouvons ici, dans la définition de la question de l'asile en tant que menace à l'ordre national des choses, de crise de l'ordre mondial et dans la conception du « partage du fardeau des réfugiés », les prémices de sa problématisation en tant que thématique d'ordre sécuritaire, dont les contours définitionnels sont esquissés dans le prochain chapitre.

2.1.3. La sécurité et son développement dans le cadre de l'Etat-nation: tentative de définition d'un concept « essentiellement contesté » et de ses notions apparentées

La notion de sécurité est un « concept essentiellement contesté » (Dalby 1997) qui recouvre un ensemble de définitions, de discours et de pratiques autour desquels il est difficile de faire émerger un consensus. Or, nous considérons qu'il existe au sein du champ académique constitué par le Migration-Security Nexus un déficit de réflexion ontologique au sujet de la définition même de la sécurité, ce qui pose à notre sens un problème crucial dans la délimitation de l'objet de recherche. C'est pourquoi nous cherchons dans ce chapitre, malgré l'ambiguïté de la notion et son usage protéiforme, à rendre ce concept opérationnel pour notre analyse. Pour ce faire, nous présentons certaines de ses caractéristiques en retraçant son évolution sur une temporalité relativement longue afin de bien saisir les différents foyers de significations qui peuvent être activés lorsqu'un acteur utilise ce terme aujourd'hui. Nous basons une partie de notre analyse sur les travaux de Dillon (1996), Duez (2008) et Gros (2012) qui fournissent une histoire intellectuelle très complète du concept en traçant son développement étymologique et en soulignant sa dimension éminemment politique.

D'abord, il faut souligner l'ambiguïté fondamentale de la notion de sécurité, qui est impossible à définir et à concevoir sans faire référence à son contraire, l'insécurité. Ainsi, la notion de sécurité est définie dans la plupart des dictionnaires comme étant « l'absence de danger » et elle est souvent conçue comme une question de survie qui présuppose une menace existentielle. Cette ambiguité inhérente au concept est bien illustrée par Ullman : "*we may not realize what it is or how important it is until we are threatened with losing it. In some sense, therefore, security is defined and valorized by the threats which challenge it*" (Ullman 1983: 133). Dans la littérature consacrée à ce sujet, la notion de sécurité n'est « *jamais étudiée pour elle-même mais toujours en référence à son opposé, l'insécurité* » (Duez 2008 : 27). Cette ambiguïté de la notion, transcrite par Dillon à travers le terme (in)sécurité (Dillon 1996) et sa dépendance conceptuelle avec un champ lexical regroupant les termes de « danger », « menace », « péril » ou encore de « risque », constituent donc des caractéristiques fondamentales du concept sur lesquelles notre recherche s'appuie.

Néanmoins, les philosophes s'étant intéressés à la généalogie du concept (Gros 2012 ; Dillon 1996) montrent que le premier foyer de sens découlant des termes « asphaleia » et « sine cura » dans les philosophies hellénistique et romaine recouvre davantage le concept de sérénité. Elle est alors pensée comme un état mental plein de tranquillité, de quiétude, de confiance. Cette dimension, étudiée chez Philippe Gros à partir des techniques spirituelles anciennes développées dans la philosophie hellénistique et romaine ne signifie en aucun cas la neutralisation des menaces extérieures. Au contraire, cette signification renvoie à un état de l'âme subjectif qui consiste à atteindre une sécurité intérieure indépendamment des dangers qui peuvent exister dans l'environnement extérieur. Dans la plupart des dictionnaires, cette dimension est définie comme une « *confiance, tranquillité d'esprit qui résulte de l'opinion qu'on n'a pas à craindre de danger* ».

En cela, cette conception de la sécurité diffère nettement du deuxième sens mis en évidence par Gros, qui consiste à la concevoir non plus comme un état de l'âme subjectif insistant sur la sérénité mais comme une situation objective, un état du monde caractérisé par une absence de dangers. L'auteur propose d'analyser cette dimension à la lumière de la croyance millénariste, à l'intérieur de laquelle le christianisme a construit l'utopie d'une période de "sécurité" de 1000 ans qui serait pour l'humanité celle d'une harmonie et d'un bonheur parfaits. Cette deuxième conception se retrouve aujourd'hui dans une des définitions de la sécurité donnée par la plupart des dictionnaires : « *Situation dans laquelle quelqu'un, quelque chose n'est exposé à aucun danger, à aucun risque, en particulier d'agression physique, d'accidents, de vol, de détérioration* » (Larousse).

Les définitions et la distinction schématiques des deux foyers de sens proposée par Gros nous renvoient à deux éléments caractéristiques de la définition contemporaine de la sécurité. Tout d'abord, la signification ancienne que Dillon rattache à la notion de « asphaleia » chez les Grecs antiques et définissant les conditions propices au développement de la sérénité nous renvoie à son apparente dissonance avec la conception contemporaine de la sécurité. En effet, celle-ci focalise son attention sur les diverses sources d'insécurité et emprunte le champ sémantique de la menace et de ses différentes variations. Deuxièmement, la distinction entre ces deux conceptions pose la question de « l'objectivité » de la sécurité. Parce qu'elle se réfère explicitement à la dimension subjective, psychologique de la sécurité en la considérant comme un sentiment, un état d'âme, la première conception s'oppose diamétralement à la seconde, qui la conçoit comme une situation objective caractérisée par l'absence de menace. Aujourd'hui, la formule couramment employée de « sentiment d'insécurité » opère une forme de synthèse entre les deux notions et renvoie au caractère à la fois subjectif et relationnel du concept de sécurité au cœur des débats académiques sur lesquels nous revenons en détail dans les prochaines sections.

Ces deux éléments (la présence/absence de la menace et la question de son objectivité) nous poussent vers une première définition tirée de Buzan et ses collègues pour la conceptualiser de manière opérationnelle. Pour ces auteurs, la notion de sécurité émerge « *when an issue is presented as posing an existential threat to a designated referent object* » (Buzan et al. 1998: 21). Et ils ajoutent quelques lignes plus loin: « *The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them* ». Cette dernière phrase est cruciale dans le cadre de ce travail car si le concept de sécurité est intimement lié aux notions de danger, de menace ou de risque, une dimension importante de sa définition concerne les moyens mis en œuvre pour les maîtriser, les réduire, voire les annihiler. L'ensemble des actions mises en œuvre pour garantir la sécurité constitue même une des définitions possibles de cette notion complexe, comme le démontre cette citation tirée du Larousse : « *ensemble des mesures visant à réduire ou à minimiser ces risques* ». Cette importance donnée aux moyens de se libérer du danger se retrouve déjà à l'Antiquité (Dillon 1996).

Elle rappelle inévitablement la dimension politique de la notion de sécurité et la place centrale de l'Etat dans la signification qu'elle recouvre aujourd'hui. Comme le souligne Walker, « *There is nothing inevitable about this way of defining security - it has emerged historically, and might change gradually again - but one has to admit the extent to which the meaning of security is tied to historically specific forms of political community* ». (1990 : 5). Nous revenons ici sur certaines des raisons qui ont fait de l'Etat un acteur incontournable dans la définition de cette notion complexe et sur les implications que cet état de fait contiennent pour notre travail et son objectif d'opérationnalisation du concept de sécurité.

En particulier, nous insistons sur trois éléments cruciaux de la construction étatique de la notion de sécurité qui imprègnent toujours sa conception contemporaine. Le premier concerne la quête de sécurité à l'échelle individuelle comme catalyseur de la formation des Etats avec le passage de l'état de nature à l'état civil dans les théories du contrat social qui ont souligné le rôle des peurs et des insécurités dans l'émergence des sentiments d'appartenance. Ainsi, la fonction de l'Etat à la fois comme garant, sujet et objet de la sécurité, trouve dans la reproduction d'une forme d'insécurité les conditions de sa propre perpétuation (Duez 2008 : 28). Deuxièmement, nous relevons les dimensions étatiques de la sécurité représentées par le droit, la police et l'armée, qui représentent encore aujourd'hui un foyer de signification important rattaché à la définition de la sécurité dans l'imaginaire collectif, à travers les notions de sécurité nationale, de sécurité extérieure et intérieure, et de l'ordre public. Enfin, l'importance de la dimension étatique et militaire de la sécurité a contribué à la « confiscation » de cet objet d'étude par les Security Studies qui y ont imprimé leur approche réaliste

et ont donné naissance à un champ académique orienté vers des objectifs stratégiques et un certain manque de réflexivité au sujet de la signification de leur objet d'étude.

Le besoin de sécurité, qui implique une nécessité d'action et la mise en place de mesures, a été largement théorisé dans la philosophie moderne (notamment chez Hobbes, Marx, ou Nietzsche) et conçu comme étant intimement lié au politique et aux pratiques des Etats, qui représentent les principaux garants de la sécurité de l'Etat et de ses citoyens : "*ever since the time of Thomas Hobbes, but in reality earlier, security has been the primary obligation of governments*" (Booth 1994). Pour Foucault, il existe un « pacte de sécurité » entre l'Etat et sa population : « *Le rapport d'un Etat à la population se fait essentiellement sous la forme de ce qu'on pourrait appeler le « pacte de sécurité* » […] *Ce que l'Etat propose comme pacte à la population, c'est : « Vous serez garantis ». Garantis contre tout ce qui peut être incertitude, accident, dommage, risque.* » (Foucault 2001: 385).

Cette conception de l'Etat comme étant à la fois le garant, le sujet et l'objet de la sécurité se développe en Europe à partir du 17ème siècle et correspond à l'émergence progressive des Etats-nations, compris en tant qu'unité supposant un territoire délimité, une juridiction et un peuple. Cette conception pose une équivalence entre l'Etat et la sécurité et fait de l'Etat le garant des droits fondamentaux, de la conservation des biens et des personnes, de l'ordre public et de l'intégration territoriale (Gros 2012 : 94). Cette équivalence posée entre Etat et sécurité a été en bonne partie diffusée par les grands philosophes de la pensée politique qu'étaient Hobbes, Locke, Rousseau et Spinoza. Ainsi, la question de la sécurité est au cœur des « philosophies du contrat » et la quête individuelle de sécurité a été pensée comme étant à l'origine du processus de formation des communautés politiques : « *La quête de sécurité a en effet constitué l'un des principaux moteurs du mouvement socio-historique de centralisation des moyens coercitifs et fiscaux qui a donné naissance à l'Etat* » (Duez 2008 :10).

Les philosophes du contrat se sont efforcés de penser une fiction théorique, «l'état de nature », pour imaginer la condition présociale, prépolitique de l'humanité, et ils l'ont opposée à l'état civil, qui correspond à l'état de l'humanité avec une autorité reconnue qui la commande. Bien qu'il existe des différences importantes entre ces différents penseurs, la philosophie des penseurs du contrat insiste pour dire que la finalité de l'institution des communautés politiques est d'assurer la sécurité à chacun. Tous s'accordent pour montrer que le passage de l'état de nature à l'état civil correspond au passage de l'état de guerre de tous contre tous à un état de sécurité, parce qu'un « *Etat édicte des lois, impose des règles communes visant à empêcher le déferlement des passions mortifères : chacun achète sa sécurité au prix d'un peu d'égalité et de liberté* » (Gros 2012 : 112).

Chez Hobbes, c'est la peur liée au sentiment d'insécurité dans « l'état de guerre de tous contre tous » qui constitue l'élément fondateur du politique et il la considère comme une vertu pour cette raison. Mais comme l'explique Duez, qui considère également la sécurité comme consubstantielle à l'action politique, « *elle en constitue le point de départ, puisque c'est la quête de sécurité qui fonde la communauté politique, mais aussi le point d'arrivée, dans la mesure où cette quête reste en toute circonstance l'objectif ultime ainsi que la condition de la légitimation de l'autorité politique* » (Duez 2008 : 12). Sur ce « point d'arrivée », Hobbes affirme que c'est la crainte de la punition administrée par l'Etat, le Léviathan, qui incite les hommes à respecter le pacte social, ce à quoi Duez répond que « *si la crainte est bel et bien au cœur du politique, il importe de reconnaître qu'elle n'en est pas pour autant l'unique fondement* » (Duez 2008).

Néanmoins, elle représente un ressort décisif, comme la violence dans l'analyse de Weber, en tant qu'ultime moyen en cas de défaillance des autres. Duez, avec l'appui de Brossat (2004 : 34), montre que dans les sociétés démocratiques, l'usage politique de la crainte ne se fait plus par le biais du pouvoir menaçant de l'Etat (comme c'est le cas chez Hobbes) mais grâce à une hiérarchisation et une

catégorisation des périls menaçant les citoyens et contre lesquels l'Etat va se charger de les protéger (Duez 2008). Ainsi, plusieurs auteurs (Duez 2008 ; Braud 2007 : 266) notent que la peur constitue un puissant levier de mobilisation et il n'est à cet égard pas surprenant que la plupart des formations politiques l'utilisent. Si l'Etat possède une fonction de garant de la sécurité, il peut également agir comme producteur d'insécurité : « *parce qu'il doit une grande part de sa légitimité à sa capacité à assurer la sécurité, il trouve en effet dans la reproduction d'une forme d'insécurité ou, plus précisément, dans la reproduction d'un discours sur l'insécurité, les conditions de sa propre perpétuation* » (Duez 2008 : 29). Cette idée est également émise par le philosophe Alain, qui dans son ouvrage « Mars ou la Guerre jugée » affirme : « *Il importe à la sécurité générale que personne n'ait la moindre sécurité* » (Alain 1936 chap. LXXXV, in Gros 2012 : 162).

En tant que moteur de la formation de communautés politiques et créatrice des conditions de leur propre perpétuation, la sécurité implique la définition de limites traçant les frontières de l'appartenance à une telle communauté dans son rapport à d'autres communautés du même type. Comme l'affirme Lipschutz : « *Security, under these circumstances, is about the drawing and defense of lines and boundaries, about limits, and about exclusion* […]. *Defining security involves establishing a definition of the collective self vis-a-vis other collective selves. It is not only about "who is against us," but also, […] about "who we are" and whom we do not wish to be. It is, to a large degree, about boundaries of difference that are increasingly difficult to specify and negotiate*" (Lipschutz 1995: 217). Ces préoccupations, qui font écho à la quête de sécurité comme moteur de la formation des communautés politiques chez les philosophes du contrat, résonnent de manière particulièrement forte dans le champ des études en migrations car le fait d'invoquer la sécurité implique nécessairement l'établissement de frontières entre un « endogroupe », défini comme étant en danger, et un « exogroupe » considéré comme étant la source de la menace.

Certains auteurs ont ainsi montré comment les discours sécuritaires identifient des menaces existentielles pour favoriser le sentiment d'appartenance à une « communauté d'insécurité » (Dillon 1996 ; Faist 2004 ; Huysmans 2000, 2006) comme l'explique Huysmans qui considère que la « *Security policy is a specific policy of mediating belonging* » (2000: 757). La relation fondamentale entre la sécurité et l'autre, l'étranger, l'étrange conduit à ce que certains auteurs nomment le gouvernement par la peur (ou l'inquiétude) qui passe par la désignation d'un ennemi commun et contribue à renforcer la cohésion interne d'un groupe. « *Les peurs, le malaise, l'inquiétude qui naissent de ces incapacités du politique* [...] *à remplir son rôle, sont utilisées, à l'inverse pour relégitimer le politique en fabriquant un adversaire, voire un ennemi intérieur* » (Bigo 1998 : 32). En cela, les politiques de sécurité possèdent une fonction de polarisation indéniable: « *For instance, they all stake their legitimacy on the mobilization of a kind of polarization effect within the public sphere: are you with or against the good?* » (Walters 2015 : 6). En tenant compte de ces réflexions, un auteur comme Dillon invite les chercheurs travaillant autour du concept de sécurité à reformuler les questions : « *not by asking what is dangerous? But by asking what does a representation of danger make of "us" and those who are not "us"?* » (Dillon 1996: 35).

Après avoir montré l'importance de la sécurité dans la formation des communautés politiques et les conditions de leur perpétuation, nous revenons ici sur les trois dimensions de cette notion qui vont s'imposer avec l'émergence de l'Etat en tant que garant de la sécurité. Celles-ci s'accompagnent de trois figures majeures pour les incarner : la sécurité juridique, incarnée par la figure du juge, doit garantir l'Etat de droit ; la sécurité policière, avec la figure du policier pour la représenter, est garante de la force publique ; la sécurité militaire, incarnée par la figure du soldat, représente la puissance extérieure de l'Etat (Gros 2012 : 96).

Pour les penseurs du contrat, l'instrument principal de la sécurité est la loi et son application par une justice indépendante, qui constitue un impératif absolu de la réalisation de cette sécurité juridique, empêchant les abus de pouvoir et l'inégalité de traitement. C'est chez Montesquieu qu'on va retrouver cette idée dans sa version la plus aboutie, mais elle était déjà présente chez Hobbes (Léviathan, chap. XV et XXX) et Locke (Le Second traité du gouvernement, chap. 125 et 131). La sécurité juridique est donc un élément fondamental à la fois de l'Etat de droit et de la notion de sécurité telle qu'elle est pensée aujourd'hui encore. Pour Gros, cette sécurité ne doit cependant pas se comprendre de manière restrictive, car il ne s'agit pas simplement de survie, de la garantie de rester vivant : « *la sécurité désigne ce processus par lequel l'autorité politique donne consistance à ces dispositions, garantissant la plénitude des libertés, la juste jouissance du fruit du travail, la réalité de l'égalité et l'épaisseur de la solidarité* » (Gros 2012: 112). Ainsi, il n'y a pas de hiérarchie entre une série de droits à la liberté, à la propriété, à l'égalité et à la solidarité, qui seraient subordonnés à un droit plus fondamental, celui de la sécurité. « *Il y a bien un décrochage entre la sécurité et les autres valeurs, mais il est d'un autre type. Le problème, c'est celui de la sécurité de la liberté, de la sécurité de la propriété, de la sécurité de l'égalité et de la sécurité de la solidarité* » (Gros 2012: 112).

La police représente une deuxième dimension de la sécurité étatique. Dans sa longue histoire européenne, la police aura été dépositaire de deux grandes fonctions, qui prennent des appellations différentes selon l'espace et le contexte historique dans lesquelles elles s'inscrivent. La première concerne la protection des biens et des personnes : ainsi, la police générale ou la force publique est censée protéger les individus contre le vol et le crime. En Suisse, cette fonction est généralement désignée par la notion de « sécurité et ordre publics », ce qui n'est pas nécessairement le cas dans d'autres contextes nationaux.

Selon Gros, la police va traiter de cette manière les quatre grandes puissances politiques des individus (liberté, égalité, solidarité, propriété) dans son rôle de protection des biens et des personnes. En ce qui concerne la liberté, la police multiplie les réglementations particulières tandis que la loi est générale. Alors que la loi fonde la liberté, la réglementation construit la liberté comme obstacle, qu'il faut encadrer, limiter, entraver. Pour la police, la première des libertés, c'est la sécurité, défini comme ensemble de réglementations.

En ce qui concerne la propriété, la sécurité policière vise à sa protection efficace à travers des mesures de surveillance. Selon Gros, cette surveillance n'est pas exactement d'essence panoptique au sens où Foucault, inspiré par Bentham, l'avait définie comme un dispositif intrusif, de visibilité centralisé, et visant à modifier les comportements des individus par le fait que chacun doit se sentir surveillé en permanence et intérioriser cette surveillance. Dans la surveillance policière (et dans sa dimension de conservation des biens et des personnes) il s'agit davantage d'un principe de veille, qui promène un regard capable repérer des irrégularités, des situations anormales, et vérifier que chaque possession se replie sur elle-même (portes closes, propriétés clôturées, volets fermés).

Ce repérage de l'irrégularité et de l'anormal se retrouve dans la protection du principe d'égalité. Si l'Etat de droit doit garantir une égalité parfaite de tous devant la loi, il s'agit pour la police de tracer les partages de la normalité, en s'aidant notamment à partir du 19ème siècle des sciences humaines et de la criminologie, pour découvrir les criminels, repérer les suspects, en s'appuyant sur une perception normalisatrice pour effectuer le partage entre les citoyens respectueux de la loi et les autres (Gros 2012: 147).

Enfin, pour protéger les biens et les personnes, la police va s'appuyer sur des structures de solidarité qui vont encourager la délation. Avec la police, la délation et le repérage de l'anormalité vont fonctionner ensemble pour construire un lien social de nature exclusive, s'affirmant depuis la

reconnaissance de normes morales plutôt que de lois publiques et prenant cohésion par la délation de tout comportement déviant.

La deuxième grande fonction de la police est celle qui vise à protéger l'autorité politique elle-même contre de potentiels ennemis. Assurer la sécurité, ce n'est plus garantir les droits des individus, mais préserver le régime en place ainsi que ses valeurs (Scheppele 2010 : 437). Ainsi, la plupart des Etats font une distinction entre la dimension de protection des biens et des personnes et celle, davantage politique, visant à la protection de l'existence même de l'Etat. Toutefois, les notions et le type d'organisations policières en charge de cette dernière dimension varient selon les contextes nationaux en fonction de leur histoire propre. Par exemple l'expression sécurité intérieure n'est pas utilisée aux Etats-Unis, car elle renvoie à la commission sur la « sécurité intérieure » créée pendant le maccarthysme pour réprimer les comportements politiques anti-américains (Ceyhan 2004: 133).

La principale forme de protection de l'Etat assurée par la police est le renseignement, qui va s'intéresser aux propriétés des particuliers réputés dangereux. La dimension intrusive est essentielle, ce qui l'éloigne du concept de surveillance. La référence au panoptique n'est pas non plus pertinente, car la police politique de renseignement doit être secrète, contrairement aux dispositifs de surveillance, qui incluent leur visibilité comme élément de leur efficacité. Enfin, la police politique est moins moralisatrice que la police générale. Si « l'anormalité » est traquée par la police générale car elle représente une menace pour les « bons citoyens », les petits propriétaires vertueux, c'est la subversion que la police politique tente de débusquer. La police politique va traquer tout ce qui invite à la sédition : les discours incitant à la révolte ou à la désobéissance, les protestations violentes contre les injustices, les promesses révolutionnaires ou les nostalgies ultra-réactionnaires (Gros 2012: 157). Il est parfois difficile de faire la différence entre les contestations contre le régime en place et le régime de légalité lui-même, et la tentation du gouvernement en place pourra consister à brandir la menace de la révolution totale lorsqu'il se sent menacé, comme en témoigne l'exemple des régimes autoritaires.

Pour Agamben (2003) dont les propos sont repris par Gros (2012), l'idée d'une sécurité comme salut de l'Etat se joue dans le concept « d'état d'exception » ou « d'état d'urgence ». En philosophie politique, ce concept a fait l'objet de nombreux débats se basant sur la pensée controversée de Carl Schmitt, et celle de Walter Benjamin ou de Hannah Arendt. La terminologie varie en fonction du contexte géographique et linguistique dans lequel il est utilisé. Le terme d'état d'exception, commun dans la doctrine allemande (« Ausnahmezustand », mais aussi « Notstand », état de nécessité), est étranger à la doctrine française, qui préfère parler de décrets d'urgence et d'état de siège (Agamben 2003: 14). Dans la doctrine anglo-saxonne, en revanche, le terme de « state of emergency » est utilisé indifféremment pour désigner à la fois l'urgence et l'exception juridique.

Ce concept désigne généralement des situations où l'Etat se donne la possibilité de suspendre tout ou partie du droit commun pour faire face à un danger particulièrement grave. Ici, nous retrouvons l'idée de la justification des mesures extraordinaires pour faire face aux menaces que Buzan et ses collègues identifient comme l'une des caractéristiques majeures du concept de sécurité : « *The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them* » (Buzan et al. 1998: 21). La notion d'urgence est intrinsèquement liée à la présence d'une menace existentielle. S'il y a dans cette notion la dimension de vitesse, c'est parce que celle-ci est jugée nécessaire pour parer le plus rapidement possible à une situation jugée dangereuse. Pour contrer et éliminer la menace avec le maximum d'efficacité, la déclaration de l'état d'urgence implique dans la plupart des cas une remise en question, voire une suspension, de certains principes aux fondements de l'Etat de droit. Tel est le cas du principe de séparation des pouvoirs, à travers l'extension des pouvoirs de l'exécutif dans le domaine législatif au moyen de la promulgation de décrets et de dispositions diverses, conformément

à la délégation opérée par les lois dites de « pleins pouvoirs» ou encore des dérogations à l'exercice des libertés fondamentales et aux droits garantis par la Constitution.

Dans tous les cas, c'est le concept de la primauté de la sécurité policière sur la sécurité juridique qui est crucial. Situé à la limite entre le politique et le juridique, l'état d'exception marque une rupture où ce n'est plus le droit qui a force de loi par la justice, c'est la force policière qui fait régner sa loi. Ce concept a été pensé notamment par Schmitt, qui affirme que l'état d'exception signe le principe d'irréductibilité du politique au juridique : en suspendant le système légal, l'Etat se déclare supérieur à lui. Comme le processus de qualification de la situation comme exceptionnelle relève toujours d'un choix politique, Carl Schmitt (1985 [1922]) inclut dans sa définition de la souveraineté la possibilité de décréter l'état d'exception par un acte de décision arbitraire, libéré de toute obligation normative. Cette conception est reprise par différents auteurs qui définissent la souveraineté en tant que pouvoir de décréter un état d'exception conçu comme un espace de force socio-politique régi par une loi se situant au-delà de la loi, où la distinction entre les faits et la loi s'est estompée (Agamben 2003 ; Hardt et Negri 2000). Ainsi, l'état d'exception n'est pas nécessairement décrété par une situation de conflit ou de chaos, bien que ce soit souvent son discours de légitimation; il est plutôt décrété en vue d'affirmer un ordre juridique dans lequel la légalité, le droit, est suspendu au nom de la loi (Aretxaga 2003: 404-05).

Cette situation n'est pas exempte de paradoxe: ainsi, la suspension de toute norme juridique dépend d'une disposition juridique (voir Agamben 2003 pour ce paradoxe évident) et sa finalité est contraire aux moyens employées puisqu'on sort de toute légalité pour tenter de la restaurer. Pour Benjamin, l'état d'exception est la règle car l'Etat, qui prétend garantir la liberté, l'égalité, la propriété et la solidarité, concrètement protège surtout les possédants et nie ses droits à toute une partie de la population. L'usage critique actuel de l'état d'exception, notamment chez Agamben, consiste à dire que l'Etat instrumentalise l'argument sécuritaire pour décréter l'état d'exception, augmenter ses pouvoirs, limiter les libertés fondamentales, exercer une surveillance continue. Mais le fait que l'état d'exception est prévu par la loi signifie pour Gros que l'autorité politique, dont la finalité est de sécuriser un certain nombre de droits fondamentaux, se donne la possibilité de resserrer le sens de la sécurité à la sauvegarde de l'ordre public, qui doit être préservé pour lui-même (Gros 2012: 153-54). Cependant, les conditions de ce resserrement de sens ne peuvent constituer qu'un cas limite : le moment où il s'agit moins de garantir des droits que de sauver le cadre qui permet précisément de les garantir. L'état d'exception, c'est l'affirmation d'un niveau d'autonomie existentiel de l'ordre public, où sa préservation n'est plus alors la condition de l'exercice des droits politiques, mais il devient sa propre fin, en tant qu'elle signifie simplement la survie d'une unité politique, parfois même confondue avec tel ou tel type de régime politique, tel ou tel gouvernement, tel ou tel dirigeant. L'état d'exception, c'est le moment où la sécurité policière se libère de la justice, par un décrochage essentiel.

Enfin, la troisième dimension de la sécurité étatique concerne le domaine militaire et ce que de nombreux auteurs appellent sa dimension extérieure. Chez les penseurs classiques (Hobbes, Spinoza et Rousseau notamment), on trouve l'idée que le transfert d'un contrat de sécurité entre individus à un contrat de sécurité entre Etats est impossible, chimérique et irresponsable. Cette idée d'un état de nature entre les Etats a été surexploitée par le courant réaliste en Relations Internationales (RI) qui fait reposer la structure des relations entre les Etats sur l'éventualité et la possibilité de l'épreuve de force. Selon Gros, un jeu de concepts, qui correspondent aux puissances politiques des individus (égalité, liberté, propriété, solidarité) ont servi à former les notions de « sécurité nationale » et de « sécurité extérieure ». Le premier concept est celui de « droit de guerre », jus ad bellum, en tant que droit de déclarer et de perpétrer la guerre. Le deuxième est celui des « intérêts de l'Etat », qui va au-delà de son intégrité territoriale, c'est le calcul froid des gains et des pertes, tel que son existence comme

puissance extérieure en sorte renforcée. Le troisième concept, c'est celui de « raison d'Etat », qui est étranger à Dieu et à la nature, puisqu'il s'agit d'une technique qui vise la seule conservation historique d'une unité politique sans autre considération. Les amitiés et hostilités sont calculées en fonction d'une raison d'Etat qui égalise les Nations, car elles défendent le même type d'intérêts. Il y a une hiérarchie des puissances en RI mais pas de hiérarchie des valeurs. Enfin, le concept de « balance of power », équilibre des puissances. Considérer chaque unité politique comme un atome de forces, une unité physique d'énergie qui se maintient dans et par un rapport dynamique aux autres. Ce concept est lié à la naissance de l'Etat moderne, où les préoccupations de l'Etat prémoderne (qui sera l'héritier, quelles alliances peut-on autoriser en fonction des systèmes de parenté) vont laisser la place à un équilibre des forces entre des Etats idéologiquement neutres et familialement inconsistants (Gros 2012: 130).

Dans ce contexte, c'est la dimension militaire de la sécurité qui s'est imposée et qui a vu l'avènement des notions de « sécurité nationale » ou de « sécurité extérieure » sur lesquelles nous revenons par la suite. La sécurité nationale des Etats constituait ainsi le paradigme dominant lorsque des études plus systématiques consacrées à la sécurité sont apparues après la 2ème Guerre Mondiale à travers l'émergence d'une sous-discipline des Relations Internationales nommée par la suite security studies. Fortement liées au contexte de la Guerre Froide et au paradigme néo-réaliste alors dominant, les security studies ont abordé la sécurité selon une logique nationale en la définissant principalement en termes militaires. Le paradigme dominant de l'époque se fondait alors exclusivement sur la menace externe et militaire que pouvait constituer un Etat hostile dans la perspective d'une potentielle guerre interétatique (Andreas 2003).

2.2. Migration-Security Nexus : contexte de l'émergence d'un champ académique

La lecture de la migration à travers le prisme de la sécurité n'est pas nouvelle et l'histoire fournit de nombreux exemples où la migration a été perçue par différents acteurs comme une menace, qu'elle soit économique, « culturelle », ou physique. Comme nous l'avons laissé entendre dans le chapitre précédent, cette association est fortement liée au processus de constitution des Etats-nations, et à la distinction fondamentale que ceux-ci vont établir entre les citoyens, bénéficiant d'un accès libre au territoire, aux droits et aux privilèges attribués par leur Etat d'origine, et les étrangers, dont l'accès à ces différentes ressources sera limité et réglementé. Ainsi, le franchissement des frontières a été considéré en termes transgressifs depuis l'origine des États-nations territorialement définis. La mise en relation entre la migration et la thématique de la sécurité est donc liée à la problématique plus générale du contrôle migratoire, car l'Etat fait reposer la légitimité de son action de contrôle de l'accès à son territoire sur son rôle de garant de l'ordre public, de la sécurité intérieure et extérieure. Cependant, l'intensité du contrôle migratoire varie à travers le temps et l'espace et certains événements récents ont donné une visibilité plus importante à la relation entre la migration et la thématique de la sécurité et permettent d'expliquer l'intérêt grandissant que cette problématique suscite parmi la communauté scientifique.

Ainsi, un certain nombre d'auteurs issus de deux courants disciplinaires s'accordent sur le constat d'une connexion croissante entre migration et sécurité tout en proposant un récit sensiblement différent en ce qui concerne la genèse de ce processus. Du côté de plusieurs chercheurs issus des « migration studies », une rupture majeure s'opère au milieu des années 1970 dans le contexte de récession économique consécutif au 1er choc pétrolier (Collyer 2005: 279; Fassin 2011 ; Togral 2011: 224; Zetter 2014: 29). Malgré les différences qui séparent ces quatre auteurs en termes d'objets d'études, d'approches théoriques et méthodologiques, ils peuvent être regroupés autour d'une grille de lecture commune : d'une problématique liée principalement à des questions économiques et

sociales dans l'immédiat après-guerre, le phénomène migratoire aurait été toujours davantage abordé en tant que problème sécuritaire à partir des années 1970. Pour d'autres auteurs, principalement issus du champ académique des « security studies », le contexte de la fin de la Guerre Froide a vu la redéfinition du concept de sécurité à partir des années 1980 et son élargissement à des problématiques dépassant le cadre strictement militaire (Buzan 1983 ; 1991 ; Krause et Williams 1997). Ce processus d'élargissement de la notion de sécurité a eu des implications importantes pour le domaine des migrations, qui s'est trouvé associé à un ensemble diffus de menaces attribuées à l'accélération du processus de globalisation (Faist 2004).

Dans ce contexte, un champ académique s'est constitué durant les années 1990 autour des impacts que la migration internationale pouvait avoir sur les politiques de sécurité et celui-ci a émergé sous l'impulsion commune d'auteurs actifs dans les études consacrées aux migrations (Loescher 1992 ; Weiner 1993 ; Zolberg 1995) et de chercheurs issus des « security studies » (Buzan 1991 ; Waever et al. 1993). Ce champ académique a été désigné comme le « Migration-Security Nexus » (Faist 2004) ou alors en faisant référence à la notion de « sécuritisation » (securitization en anglais (Waever 1995)) de la migration. Ce concept, dont nous retraçons les origines dans une section de ce travail, sert à décrire le processus qui consiste à élever un sujet politique en problème de sécurité.

De nombreux auteurs issus des deux courants disciplinaires tombent d'accord pour affirmer que les attentats du 11 septembre 2001 ont contribué à accentuer encore cette tendance et permettent d'expliquer l'intérêt grandissant que cette thématique suscite parmi la communauté scientifique (Bigo 2008 ; Chebel d'Appollonia et Reich 2008 ; Guild 2009). Ainsi, les caractéristiques définies dans les discours politiques et médiatiques pour qualifier le terrorisme djihadiste (notamment sa base opérationnelle déterritorialisée et sa capacité à frapper à l'échelle globale) ont contribué à établir un lien entre la migration internationale (particulièrement les migrant-e-s issu-e-s de pays où la confession musulmane est majoritaire) et la menace terroriste (Bigo 2008 ; Eckert 2008). Dans le contexte de la « guerre contre le terrorisme », la mise en place de nouveaux accords relatifs à la sécurité et de nouvelles mesures ayant des effets importants sur certaines catégories de migrant-e-s (Eckert 2008 ; Schiffauer 2008) ont fait l'objet de nombreuses recherches qui témoignent de l'intérêt accru pour cette thématique dans le champ académique (Alexseev 2006).

Dans ce chapitre, nous revenons brièvement sur les transformations que ces deux champs disciplinaires ont connues au tournant des années 1990 pour montrer les conditions d'émergence de ce nouveau champ académique. L'élaboration de ce chapitre doit créer les conditions nous permettant de présenter ensuite les différentes approches théoriques ayant vu le jour pour traiter de la relation entre migration, asile et sécurité.

2.2.1. Security studies : irruption de la question migratoire dans un contexte de bouleversement d'un champ académique

La période de domination du paradigme réaliste dans les Security Studies s'est caractérisée par un appauvrissement des questions ontologiques et épistémologiques destinées à questionner le sens même de l'objet d'étude, à savoir la notion de sécurité. Cette situation a connu d'importants bouleversements à partir des années 1980, où la combinaison de facteurs géopolitiques et l'impulsion de certains chercheurs ont contribué à remettre profondément en question la notion restrictive de la sécurité sur laquelle tout un champ académique reposait. Fondée sur les dimensions exclusivement militaire et nationale, la notion de sécurité ayant prédominé durant la période de la Guerre Froide n'apparaissait plus en mesure de traiter les questions soulevées dans un monde marqué par les transformations relatives à la fin de la Guerre froide, l'accélération du phénomène de globalisation ou

la prise de conscience des changements climatiques. Dans ce contexte, l'émergence de voix critiques à l'égard de cette vision restrictive de la sécurité a connu des formes multiples qui ne peuvent pas être toutes répertoriées dans ce travail. Ici nous souhaitons nous en tenir à celles qui ont conduit à leur association avec le phénomène migratoire, à savoir le refus de considérer la sécurité comme étant uniquement du domaine du militaire par un mouvement d'*élargissement* (« broadening ») à d'autres secteurs et la remise en question du caractère unilatéral de l'Etat comme objet référent par le biais d'un *approfondissement* de la notion de sécurité (« deepening ») (Wyn Jones 1999).

2.2.1.1. L'inscription de la question migratoire dans le contexte d'élargissement du concept de sécurité et de fusion des notions de sécurité intérieure et extérieure

Selon de nombreux auteurs (Buzan et al. 1998 ; Guild 2009 ; Huysmans 2006 ; 2014), le concept contemporain de sécurité a été profondément transformé à la fin du 20ème siècle, les sociétés démocratiques occidentales expérimentant une démultiplication des sources d'insécurités véhiculées par une imagerie et un discours ambiant présentant une série de menaces diffuses et hétérogènes. Celles-ci font aussi bien référence au réchauffement climatique qu'aux enjeux de la migration internationale, à la criminalité, aux crises économiques ou encore aux différentes formes que peuvent prendre les guerres civiles. De nombreux acteurs ont ainsi considéré que la désintégration de la menace que constituait le bloc soviétique pour les pays occidentaux avait laissé la place à un faisceau de dangers imprécis, parfois regroupés sous des termes généraux comme « la criminalité organisée » ou « le terrorisme international », mais caractérisés par leur dimension transnationale et leur capacité à s'affranchir des attributs de la souveraineté des Etats, et notamment du contrôle des personnes aux frontières.

Ainsi, Barry Buzan, travaillant avec le Center for Peace and Conflict Resolution à Copenhague (COPRI), a été l'un des premiers auteurs à critiquer l'approche uniquement militaire des études sur la sécurité en proposant d'élargir les secteurs à examiner pour y intégrer le politique, l'économique, l'environnemental et le sociétal. Sous l'impulsion des chercheurs affiliés au COPRI (actuellement connue sous le nom de « l'Ecole de Copenhague »), les « security studies » ont alors expérimenté un élargissement considérable des domaines étudiés, et la migration internationale est ainsi devenue un secteur important parmi les études sur la sécurité (Buzan 1991; Waever et al. 1993). L'apport de ce qui est qualifié de « widening approach » dans la littérature est fondamental pour notre étude dans la mesure où nous considérons la notion de sécurité comme un champ intégrant une pluralité de dimensions, et non comme un terme ne comprenant qu'un seul élément, en particulier sa dimension militaire.

Cet élargissement du concept de sécurité est également valable dans le contexte suisse et pour des acteurs extérieurs au champ académique. Dans une étude publiée en 2010, Hagmann montre ce changement de perception pour quatre catégories d'acteurs considérés ici comme les élites en ce qui concerne la mise en place de politiques de sécurité. Les résultats de cette étude mettent bien en évidence comment ces différents acteurs tendent à considérer la notion de sécurité comme étant plus large qu'une approche fondée uniquement sur ses dimensions militaires et/ou policières.

Figure 2.1. Perspective des élites suisses sur les menaces à la sécurité

TABLE 2
ELITE PERSPECTIVES ON RELEVANCE OF CURRENT SECURITY THREATS
(PERCENTAGE AGREEMENT ON THREAT IDENTIFICATION)

			Analytical segments			
Sector	Threat	National	Military	Admin.	Parties	Research & Press
POL	Organized crime	100	100	100	100	100
MIL	WMD proliferation	99	94	100	100	100
MIL	International terrorism	96	94	100	90	100
POL	Failed and failing states	95	94	94	100	93
EPH	Energy shortages	94	89	100	100	88
POL	Violent partisanship	94	89	100	90	95
POL	Global poverty	89	72	100	100	86
SOC	Illegal immigration	87	89	100	80	81
EPH	Global climate change	85	64	94	100	81
MIL	Civil wars (in Europe)	84	83	75	90	88
SOC	Drug trafficking	83	89	94	60	88
MIL	Civil wars (outside Europe)	81	81	69	90	86
EPH	Global pandemics	80	89	78	70	83
EPH	Water shortages	78	58	100	70	83
SOC	Trafficking in human beings	76	78	78	70	79
MIL	Interstate wars (outside Europe)	75	81	61	80	79
MIL	Small arms trafficking	75	67	100	80	52
POL	Subversion/agitation by states	71	78	67	80	60
ECO	Economic repression by states	71	75	75	60	74
EPH	Food shortages	67	64	83	70	50
SOC	Juvenile delinquency	65	64	39	80	79
SOC	Criminal foreigners	65	64	56	80	62
ECO	Economic globalization	65	61	58	60	79
SOC	Demographic change	59	50	67	70	48
EPH	HIV/AIDS	55	53	42	70	57
POL	Dictatorships	53	50	56	60	45
MIL	Interstate wars (in Europe)	52	50	67	50	40
ECO	Unemployment	50	44	42	50	64
ECO	Trade deficit	44	61	19	40	55
SOC	Societal (values) change	42	28	39	60	43
MIL	Direct military attack by foreign state(s)	35	47	33	40	19
SOC	Legal immigration	26	17	14	60	14
SOC	Domestic violence	25	17	14	40	29

Source: Hagmann 2010 : 210

L'élargissement de la notion de sécurité à d'autres secteurs que le militaire est allé de pair avec une complexification et un enchevêtrement des dimensions de la sécurité nationale présentées dans le chapitre 2.1.3., en particulier à travers un processus de fusion des notions de sécurité intérieure et extérieure ayant abouti à une focalisation toujours plus marquée sur les questions migratoires. Comme le relève Bigo, nombre de ceux qui étudient les conflits, la stratégie, les relations internationales ou la police et l'évolution de la criminalité font le même constat: la sécurité intérieure et extérieure (traditionnellement deux domaines distincts qui relèvent essentiellement de différentes institutions, police et armée), semblent maintenant converger en ce qui concerne la frontière, l'ordre et les menaces possibles à l'identité, liées à la migration (Bigo 2000: 91).

Si le caractère militaire reste une dimension importante de la notion de sécurité dans le champ académique, chez les autorités et dans les imaginaires collectifs, la définition de la notion s'est en quelque sorte « épaissie » en intégrant les « risques » associés au phénomène d'accélération de la globalisation, et cette évolution est fortement visible dans les mutations du rôle des frontières. Dans l'imaginaire collectif, la frontière est d'abord perçue dans son acception géopolitique, comme une ligne invisible et étroitement définie permettant de délimiter et de séparer les Etats-nations. Pour des raisons historiques que des auteurs comme Tilly (1992) ont documentées, les Etats ont d'abord conçu et considéré les frontières dans leur fonction militaire, dans un contexte marqué par la potentialité de

guerres interétatiques que le courant réaliste en Relations Internationales a amplement décrit et discuté. Dans différentes publications consacrées au rôle de la frontière et à son évolution, Andreas (2000 ; 2003) affirme que cette fonction a perdu de son importance (Andreas and Snyder 2000: 2) dans un contexte marqué par un fort ralentissement de l'utilisation de la force pour modifier les frontières interétatiques. S'il montre que des moyens de type militaire sont bien utilisés aux frontières, Andreas souligne que c'est pour renforcer la fonction de « police » de la frontière qui s'exerce principalement à l'égard de ce qu'il nomme « clandestine transnational actors » (2003: 78) et parmi lesquels les candidats « indésirables » à l'immigration occupent une place importante.

2.2.1.2. L'approfondissement du concept de sécurité : notions de societal et human security

Parallèlement à cette évolution, d'autres auteurs ont émis des critiques du concept sur lequel reposaient les security studies en remettant en question la propension de ce champ académique à considérer automatiquement l'Etat comme étant l'unique objet référent de la sécurité (Booth 1991 ; Waever 1993 ; Wyn Jones 1999). Ce mouvement critique, parfois qualifié « d'approfondissement » du concept de sécurité, a été à l'origine de deux types d'approches qui nous semblent particulièrement fécondes pour aborder cette notion dans sa relation avec les questions migratoires. Bien qu'elles aient fait l'objet de nombreuses critiques dont nous souhaitons tenir compte, les notions de « sécurité sociétale » et de « sécurité humaine » nous permettent d'appréhender certains enjeux particuliers de la construction discursive, politique et juridique de l'immigration en tant que problématique sécuritaire.

Waever, un autre chercheur affilié à l'Ecole de Copenhague, a ainsi proposé le concept de sécurité sociétale (« societal security »), en arguant du fait que les sociétés, comprises comme des collectivités qui ne sont pas nécessairement regroupées sous la forme des Etats-nations, peuvent se trouver menacées et doivent de ce fait être considérées comme des objets référents de la sécurité (Waever et al. 1993). Dans la théorie élaborée par Waever, la sécurité sociétale est ainsi définie : « *the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats. More specifically, it is about the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture, association, and religious and national identity and custom* » (1993: 23). La question de la menace à l'identité figure au centre de sa conception de la sécurité sociétale : « *societal security is about situations when societies perceive a threat in identity terms* » (1993: 23).

Avec une telle définition, nous voyons immédiatement le lien qui peut s'établir avec les questions migratoires et cette approche s'est vite retrouvée sous les feux de la critique car l'identité est traitée par Waever comme une donnée homogène, constante et immuable alors que de nombreux auteurs ont montré que les identités sont hétérogènes, continuellement en évolution et souvent contestées à l'intérieur même des sociétés (Smith 1991). De plus, l'approche de Waever contient le risque de définir la migration comme la principale source de menace externe contre l'identité des sociétés et de légitimer ainsi des politiques xénophobes. Néanmoins, Waever est conscient de ce risque et s'en explique ainsi : « *Isn't there a risk that the result is to legitimise xenophobic and nationalist reactions against foreigners or against integration ?* [...] *This could be a risk but it seems to us a risk we have to take. This danger has to be offset against the necessity to use the concept of societal security to try to understand what is actually happening: the social construction of societal insecurity*» (1993: 188-89).

Malgré les critiques apportées à la théorie de Waever, la notion de sécurité sociétale représente un intérêt certain dans le cadre de ce travail parce qu'elle représente une première tentative de déplacer l'objet référent de sécurité de l'Etat vers la société et traite ainsi une question importante autour de la perception d'une menace que la migration ferait peser sur une identité comprise comme fixe et homogène dans la société d'accueil. En cela, elle aborde aussi la question de la « *construction sociale*

de l'insécurité sociétale » (Duez 2008), phénomène abordé de manière plus substantielle dans un prochain chapitre qui constitue l'un des éléments principaux de ce travail.

Un autre moyen d'approfondir la notion de sécurité a consisté à envisager l'individu comme son principal objet référent. Cette tentative a vu l'émergence du concept de « human security » (sécurité humaine ci-après), qui a été formulé pour la première fois dans le Rapport Mondial sur le Développement Humain des Nations Unies (UNDP) en 1994 et défini ainsi : « *Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life—whether in homes, in jobs or in communities* » (UNDP 1994). Ce concept a été principalement développé dans une perspective humanitaire, avec une dimension normative, voire éthique. En effet, il a été utilisé par différents acteurs (outre le rapport de l'UNDP, certains gouvernements comme le Canada ou la Norvège ainsi que différentes ONG l'ont mis à l'agenda) mais le trait commun qui se trouve aussi chez certains chercheurs (Mc Sweeney 1999; Wyn Jones 1999) vise aussi bien à introduire l'individu comme nouvel objet référent dans une posture critique à l'égard des approches centrées sur la sécurité de l'Etat des approches réalistes, mais aussi à privilégier la sécurité des êtres humains dans une approche normative au nom des droits fondamentaux de protection des individus par rapport à celle de l'Etat.

Plusieurs critiques ont émergé à l'égard du concept de sécurité humaine, et nous choisissons d'en retenir quatre dans le cadre de ce travail. Tout d'abord, il a été noté par différents auteurs (Paris 2001; Suhrke 2003) qu'il manque une définition claire et précise du concept qui se confond souvent avec les notions de « développement » et de « droits humains », ce qui risque de le rendre inopérant pour la recherche académique. Ensuite, la perspective humanitaire inhérente au concept comporte le risque de considérer les personnes concernées comme de simples victimes et non comme des acteurs politiques (Squire et Huysmans 2009). Par ailleurs, certains observateurs ont affirmé que l'utilisation de ce concept contribuait en soi à « sécuritiser » certaines questions politiques en réifiant paradoxalement les institutions étatiques, et particulièrement la police et l'armée, comme étant les seules capables de résoudre des problèmes expérimentés par des individus (Hudson et al. 2013 : 31). Enfin, la notion de « human security » est fortement marquée par son caractère normatif, et ne s'éloigne pas véritablement d'une perspective réaliste dans le sens où la sécurité y est considérée comme une condition objective et une valeur à atteindre.

Cependant, nous percevons immédiatement le rapport que ce concept peut entretenir avec la thématique migratoire et en particulier avec les migrations forcées. Dans cette perspective, nous souhaitons nous inspirer des fondements critiques de ce concept en délaissant son caractère normatif au sein d'une démarche intégrant d'autres outils conceptuels que nous présentons dans une section ultérieure.

2.2.2. Théories du contrôle migratoire : libéralisation/restrictivité des politiques et (in)capacité de l'Etat à maintenir son contrôle

A la fin du 20ème siècle, des processus contradictoires comme le « paradoxe libéral » (Hollifield 1992) ont acquis une grande visibilité dans l'espace politique et médiatique. Ainsi, la fin de la Guerre Froide – symbolisée par la chute du mur de Berlin – et l'accélération du processus de globalisation des marchés, des moyens de transport et de communication ont incontestablement contribué à valoriser les notions de mobilité et d'interconnexion. Toutefois, cette impression parfois exaltante d'appartenir à un « village global » ayant conduit certains observateurs à entrevoir l'illusion d'un monde sans frontières (voir notamment Wilson et Donnan 1998), tend à masquer d'autres facettes de ce processus.

D'une part, la levée des restrictions à l'émigration consécutive à l'effondrement du bloc communiste (Zolberg 2007) n'a pas véritablement rencontré l'enthousiasme des Etats occidentaux, qui se sont plutôt distingués par des réactions de peur et de rejet s'étant matérialisés sous la forme de discours sur "l'invasion de l'Est" et de pratiques visant à restreindre l'immigration issus de ces pays (Bigo 1998). D'autre part, si la circulation des biens et des services a été progressivement facilitée grâce à différents accords internationaux, tel n'a pas été le cas de la mobilité des personnes, la majorité de la population de la planète se trouvant largement entravée dans sa liberté de mouvement (Bauman 1998 ; Fassin 2011 : 214). En outre, l'accélération du processus de globalisation a également généré des incertitudes autour de la capacité des Etats à se défendre contre ce qui a été perçu comme un faisceau de nouvelles menaces caractérisées par leur dimension transnationale (Faist 2004).

Dans ce contexte, un nombre très important de recherches se sont attachées dès les années 1990 à examiner deux éléments inter-reliés des politiques d'admission menées par les Etats démocratiques libéraux sur des périodes relativement longues. D'une part, elles ont cherché à comprendre si celles-ci ont poursuivi une tendance restrictive ou expansive. D'autre part, elles se sont attachées à décrire et comprendre l'influence d'un ensemble de phénomènes – bouleversements liés à la fin de Guerre Froide ; accélération du processus de globalisation ; renforcement d'un régime international des droits humains – sur les capacités des Etats-nations à exercer leur contrôle sur les migrations internationales. Sans revenir sur l'ensemble des résultats produits par ces études, nous mettons ici en avant deux éléments qui nous semblent déterminants dans le cadre de ce travail. D'une part et malgré une impression assez largement partagée dans l'opinion publique, les recherches consacrées à ce sujet ne montrent pas de tendance générale vers plus de restrictivité dans les politiques migratoires menées dans les démocraties libérales depuis les années 1980. L'orientation générale vers des législations plus libérales est toutefois marquée par davantage de sélectivité basée sur les caractéristiques des personnes concernées. D'autre part, il semble que les Etats démocratiques libéraux aient conservé une importante capacité à exercer leur souveraineté dans la gestion des flux migratoires. Cette capacité a été maintenue malgré certaines conséquences inattendues des politiques menées, et en dépit des tensions entre des intérêts et des valeurs contradictoires apparues à l'échelon international, mais également et surtout au sein de leurs propres structures démocratiques.

Pour notre travail, les enseignements à tirer de ces différentes recherches sont doubles. D'abord, elles nous incitent à faire preuve d'une certaine prudence et d'une approche nuancée des relations entre migration et sécurité qui n'apparaissent pas de manière évidente dans la plupart de ces études. Si elles ne mettent pas directement et explicitement le concept de sécurité au centre de leurs démarches, nous verrons que cette référence apparaît de manière implicite dans la reconnaissance d'une volonté – et d'une capacité – des Etats nations à exercer leur souveraineté dans la gestion des flux migratoires désignés comme indésirables, parmi lesquels les mouvements d'asile ont constitué une part significative depuis les années 1980 dans le contexte européen. Dans cette perspective, nous soulignons le bien-fondé d'un travail consacré au domaine spécifique de l'asile, car c'est bien dans ce secteur que les Etats démocratiques libéraux – et en particulier européens – ont cherché à exercer leur souveraineté de la manière la plus coercitive.

2.2.2.1. Synthèse des recherches les plus récentes

Dans les démocraties libérales occidentales, l'immigration est de plus en plus perçue comme un problème nécessitant un contrôle accru. En Europe de l'Ouest en particulier, cette volonté s'est manifestée dès les années 1970, dans le contexte de la crise économique consécutive au premier choc pétrolier, lorsque la plupart des États occidentaux ont cherché à réduire ou même à stopper les flux migratoires qu'ils avaient eux-mêmes activés dans des programmes d'immigration de main-d'œuvre

durant les années 1950 et 1960. En outre, avec l'émergence et la montée des partis populistes de droite et du développement d'une hostilité généralisée envers les immigrés parmi les électeurs, on peut difficilement s'attendre à ce que les partis au pouvoir soutiennent des politiques migratoires libérales (Mudde 2007). Dans ce contexte, l'impression générale, soutenue par une partie de la recherche académique, tend à avancer que les décideurs politiques ont réagi à cette pression en mettant en place des politiques d'immigration restrictives et des contrôles croissants aux frontières que l'expression « Fortress Europe » est venue symboliser dans une frange de l'opinion publique.

Or, dès les années 1990, Freeman (1995) et Joppke (1998) faisaient remarquer que cette impression était faussée et les recherches les plus récentes sont venues confirmer ce qui restait encore une hypothèse, à savoir une tendance générale vers moins de restrictivité des politiques d'admission sur le long terme (De Haas et al. 2016 ; Helbling et Kalkum 2017). Cette conclusion est partagée par deux importantes études (voir DEMIG POLICY et IMPIC) fondées sur la constitution de vastes bases de données permettant une comparaison à travers le temps, l'espace et les différentes voies migratoires constituées par les politiques d'admission (migration de main-d'œuvre ; regroupement familial ; asile). L'étude de De Haas et ses collègues permet ainsi de conclure à une libéralisation importante des politiques migratoires depuis la fin de la 2ème Guerre Mondiale jusqu'à la fin de la Guerre Froide, puis à une décélération de cette tendance à partir des années 1990 également observée par Helbling et Kalkum, même si les changements de politique de tendance libérale ont continué de surpasser les changements de politique allant vers plus de restrictions. Sans revenir sur l'ensemble des conclusions de ces recherches montrant également des variations dans l'espace et en fonction des catégories mises en place par les politiques migratoires, nous souhaitons relever deux éléments nécessitant une attention particulière dans le cadre de ce travail.

D'abord, ces deux recherches soulignent à quel point les politiques migratoires contemporaines sont devenues différenciées selon les caractéristiques spécifiques des migrants. Ainsi, bien davantage qu'une tendance générale à la restrictivité, l'évolution des politiques migratoires s'est caractérisée par une tendance vers davantage de sélectivité (Schachar et Hirschl 2014), manifestée dans le discours public par une division croissante entre les migrants «souhaitables» et «indésirables». Or, l'étude de De Haas et al. (2016 : 27-30) montre que cette sélection a été sensiblement plus marquée par des logiques de classe que des logiques de race ou d'appartenance à une nationalité spécifique.

Ainsi, une certaine « commodification » de la migration (Kuboyama 2008) liée au processus de transformation des États-providence vers des États davantage orientés vers le marché s'est traduite par leur intérêt croissant à attirer des migrants ayant des compétences et une éducation particulières. Cette tendance souligne la pertinence des logiques de classe sociale dans les politiques migratoires (voi aussi Shachar et Hirschl 2014) que les lectures marxistes du phénomène migratoire mettaient en avant dans les années 1970 (Castells 1975; Castles et Kosack 1973) et qu'un auteur comme Van Hear (2014) a récemment relevé dans leur capacité à définir les formes de la migration internationale contemporaine. Cette rationalité tend ainsi à dépasser les logiques de race ou d'appartenance nationale ayant historiquement créé des mécanismes d'exclusion dans les politiques migratoires menées par différents Etats à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème siècle. Ainsi, les auteurs (De Haas et al. 2016 : 28) montrent que les interdictions d'entrée fondées sur l'appartenance à des nationalités spécifiques ont été de plus en plus considérées comme incompatibles avec les dispositions internationales relatives à l'interdiction de la discrimination et ont été progressivement abolies à partir des années 1970. S'il a perdu de son influence en tant qu'instrument politique destiné à refuser l'accès à certains groupes, le critère d'appartenance à une certaine nationalité reste néanmoins pertinent en tant qu'outil permettant d'accorder un accès privilégié à des ressortissants de certains pays, comme en témoignent la constitution d'espaces de libre circulation à l'intérieur de l'Union Européenne ou du

MERCOSUR, ou la signature de traités bilatéraux relatifs à l'immigration de main-d'oeuvre. D'autre part, nous pouvons considérer avec différents auteurs que cette logique imprègne encore l'élaboration des politiques migratoires, comme en témoigne l'utilisation combinée du régime des visas Schengen et des sanctions contre les transporteurs mises en place dans le contexte européen (Bigo et Guild 2003).

Cette dernière remarque nous amène au deuxième élément relevé par les recherches ayant examiné l'évolution des politiques migratoires sur le long terme et à une échelle géographique élargie. Car si celles-ci montrent une tendance générale à la libéralisation, ce n'est clairement pas le cas en ce qui concerne les politiques que ces recherches regroupent sous différents qualificatifs comme les « control mechanisms » (Helbling et Kalkum 2017) ou les « border and land control » (De Haas et al. 2016). Celles-ci regroupent un ensemble de mesures traversant les différentes catégories définies par les politiques d'admission (immigration de main-d'œuvre ; regroupement familial ; asile) et sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans différentes sections de ce travail. Elles comprennent des mécanismes de contrôle « externe » comme la surveillance des frontières, les systèmes de partage d'information entre les pays (régime des visas), les sanctions contre les transporteurs, et « interne » comme la surveillance des réfugiés reconnus, la détention de « migrants irréguliers », les sanctions contre les « mariages de complaisance » ou contre les employeurs ayant embauché des personnes sans titre de séjour. Celles-ci s'appliquent principalement à ce que les auteurs définissent comme les « migrants irréguliers », à savoir les personnes désignées dans le discours académique comme « indésirables », ne répondant à aucun des deux critères – classe sociale ; appartenance nationale – relevés ci-dessus dans le processus de sélection mis en place dans les Etats examinés. Ainsi, les deux études montrent une augmentation relative de ces mécanismes de contrôle à partir des années 1990, et ceci est particulièrement vrai pour les Etats membres de l'UE (Helbling et Kalkum 2017 : 16). Toutefois, elles soulignent que ces mécanismes ont constamment été dépassés en nombre par des changements de politique plus libéraux (De Haas et al. 2016 : 29).

2.2.2.2. Losing control ? la capacité des Etats à exercer leur souveraineté dans le domaine migratoire

L'important écart discursif entre une volonté affichée par de nombreux politiciens visant à atténuer les craintes du public sur l'immigration et la tendance générale poursuivie par les Etats occidentaux à adopter des législations d'essence plutôt libérales en matière de politiques migratoires (Czaika et de Haas 2014) a fait l'objet de nombreux débats académiques à partir des années 1990, bien avant que des recherches systématiques mentionnées ci-dessus soient publiées. Dans le même ordre d'idées, une étude très influente a formulé le concept de "gap-hypothesis" (Cornelius et al. 1994) pour souligner le fossé existant entre une volonté affichée des Etats à mener une politique migratoire restrictive et les résultats concrets de ces politiques qui tendent à montrer une tendance inverse et à produire le phénomène de la migration irrégulière. L'existence de ces écarts, à la fois discursif et pratique, a incité différents auteurs à parler de « politiques symboliques » pour décrire des politiques migratoires visant principalement à donner l'apparence d'un contrôle (Massey et al. 1999 : 288 ; Faist 2002). Dans ce contexte, un courant important de la littérature s'est focalisé sur la capacité (ou non) des Etats à contrôler les flux migratoires.

Ainsi, un nombre important d'auteurs ont perçu les prérogatives de l'Etat sur le phénomène migratoire comme vacillantes (Bhagwati 2003 ; Castles 2004 ; Düvell 2005), car remises en question par les impératifs économiques néolibéraux qui militent pour une circulation plus libre (Appadurai 1996 ; Sassen 1996) et par le développement d'un cadre juridique renforçant la protection des droits humains à l'échelon supranational (Jacobson 1996 ; Soysal 1994). A l'intérieur de ce courant parfois défini de façon plutôt péjorative comme les « globalistes » (Joppke 1998), plusieurs auteurs ont souligné une

diminution de la capacité des Etats à exercer leur souveraineté dans de nombreux domaines dans un contexte de globalisation des marchés et de déterritorialisation des identités (Appadurai 1996) ayant incité Sassen à parler de "Losing control" (1996, 1999). Dans ce contexte, différents auteurs conçoivent la politique migratoire à l'égard des catégories de migrants « indésirables » comme l'un des derniers bastions de la souveraineté des Etats-nations dans un monde de flux perçus comme incontrôlables et comme une réponse à la fois symbolique et autoritaire, voire « revancharde » (Joppke 1998 : 13) vis-à-vis de ce que Squire décrit comme un « dislocated territorial order » (2009). Parallèlement et en étroite relation avec cette conception, un lien entre un « échec du contrôle de l'État » sur les migrations et la montée d'un régime international des droits de l'homme a été le plus explicitement établi par Jacobson (1996: 2), affirmant que « *the basis of state legitimacy is shifting from principles of sovereignty and national self-determination to international human rights* ». Selon une conception un peu plus prudente largement répandue dans l'opinion publique et partagée par certains auteurs (Loescher 1989 : 8), Soysal souligne de son côté que le « système global » est structuré par une « dualité institutionnelle » entre le principe de souveraineté nationale et celui d'un régime international de droits humains conçus comme universels et inaliénables (1994 : 8).

Ces différentes positions ont été fortement contestées par un certain nombre d'auteurs admettant généralement que de nombreux Etats ont effectivement mené des politiques migratoires plus libérales malgré un discours défensif et restrictif, mais contestent les prémisses qui permettent d'aboutir à un tel constat. D'abord, Joppke (1998) conteste en particulier l'idée sous-jacente à ces interprétations selon laquelle un changement décisif survenu avec l'accélération du processus de globalisation et le renforcement d'un régime des droits humains aurait amené les Etats à perdre tout ou partie de leur souveraineté dans le domaine migratoire. Avec l'appui d'autres recherches (Thomson et Krasner 1989), il montre que la souveraineté des Etats en la matière n'a jamais été absolue et qu'il n'y a jamais eu d'âge d'or du contrôle migratoire. Mais les contre arguments les plus puissants aux théories précitées ont été développées par Freeman (1994, 1995) et Joppke (1998) qui s'en prennent à deux thèses inter-reliées, à savoir le prétendu déclin de la capacité des Etats démocratiques libéraux à contrôler l'immigration et que celui-ci serait dû au processus de globalisation et au renforcement d'un régime international des droits humains que les démocraties libérales auraient à subir de l'extérieur.

Ainsi, dans un effort destiné à diviser les politiques migratoires en quatre axes (gestion de l'immigration légale ; contrôle de la migration irrégulière ; programmes de travailleurs temporaires ; traitement des demandes d'asile), Freeman conclut à une capacité accrue des démocraties libérales à réguler l'immigration (1994) qu'il réaffirme ultérieurement (1998 in Joppke), bien qu'il existe plusieurs cas d'échecs politiques. Dans plusieurs ouvrages influents publiés ultérieurement, cet auteur développe le concept des « client politics » pour montrer que la tendance à la libéralisation des politiques migratoires provient de mécanismes internes aux démocraties libérales, à travers des groupes d'intérêts non-démocratiquement élus étant parvenus à exercer un « lobby » important auprès des gouvernements pour privilégier une politique expansionniste (Freeman 1995, 2002, 2006). Ainsi,

En ce qui concerne le domaine plus spécifique des droits humains et de l'asile, Joppke s'en prend aux deux thèses inter-reliées présentées ci-dessus, à savoir que les Etats connaissent un déclin dans le contrôle de l'immigration et que celui-ci est lié au développement d'un régime international de droits humains qui limite leur souveraineté. Pour la première thèse, il montre en s'appuyant sur les cas américain, allemand et britannique que « *On the contrary, one can observe an increasing willingness and insistence of states to maintain their sovereignty over the determination of entry and expulsion in this contested area* » (1998 : 109), suivant ainsi la position de Brubaker à l'égard des politiques de citoyenneté (1994 in Cornelius et al.). En ce qui concerne la deuxième thèse, il montre qu'elle est fausse

à deux égards. D'une part, ce n'est pas un régime international des droits humains qui impose ses vues aux Etats-nations de l'extérieur, mais plutôt une auto-limite qu'ils se sont eux-mêmes fixé car ces principes proviennent de leur propre constitution. Ainsi, le système de protection des droits humains, pensé à l'origine dans une logique nationale de protection des citoyens par rapport à un Etat qu'on ne voulait pas dictatorial seraient devenus un instrument de protection des étrangers contre les Etats d'accueil, ce qui n'était pas nécessairement prévu ainsi. Dans ce contexte, ce sont les lois internes appliquées par les tribunaux nationaux et les cours constitutionnelles qui constituent le réel domaine de l'auto-limitation de la souveraineté. D'autre part, ceux qu'il décrit comme les « human rights internationalists » surestiment l'efficacité du régime international des droits humains. Certes, le principe de non refoulement a mûri comme un principe de droit coutumier en droit international avec un caractère contraignant pour les Etats, mais l'asile reste un droit des Etats à l'accorder et non des individus à le recevoir. D'autant plus que les Etats ne sont pas seulement libres d'octroyer l'asile mais également de déterminer les conditions dans lesquelles celui-ci peut être exercé, un élément souligné par Martin déclarant que les restrictions d'accès au territoire mis en place par les Etats européens sont techniquement compatibles avec le droit international (1988 : 13).

A posteriori, force est de constater que les thèses de Freeman et Joppke ont été corroborées sur plusieurs points par les recherches empiriques menées ultérieurement. S'il a été démontré que les politiques migratoires ont parfois des conséquences inattendues, perverses et contre-productives, comme le fait d'encourager les migrants à s'installer définitivement, à utiliser des voies juridiques ou géographiques alternatives, ou à effectuer des mouvements irréguliers à l'aide de réseaux de passeurs (Castles 2004 ; de Haas 2007), de nombreux auteurs ont toutefois souligné la capacité de résilience des Etats-nations face au phénomène migratoire. Plusieurs d'entre eux ont ainsi soutenu que, dans l'ensemble, les politiques publiques menées dans ce domaine ont été largement efficaces (Brochmann et Hammar 1999 ; Geddes 2003) et ceci semble également confirmé par un nombre limité d'études quantitatives indiquant que des interventions politiques spécifiques peuvent avoir un effet significatif sur les flux migratoires (Czaika et de Haas 2014). En outre, il a également été démontré récemment que des politiques migratoires libérales/restrictives conduisaient de fait à des taux de migration supérieurs/inférieurs (Ortega et Peri 2013). Ainsi, et contrairement à une opinion largement répandue, les États ont généralement été plutôt efficaces dans la régulation de la migration, et cela tient en grande partie au fait que la grande majorité des migrants respectent les règles imposées. Après tout, seule une toute petite partie de la population mondiale est catégorisée comme « migrante » et ceux qui sont définis comme « migrants irréguliers » représentent une infime partie de ce groupe.

Toutefois, la thèse de la souveraineté auto-limitée avancée par Joppke peut être partiellement remise en question par les évolutions du droit européen et surtout de leur application par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) et la Cour Européenne des droits de l'Homme (CourEDH), bien que lui-même avait perçu et anticipé cette tendance (1998 : 22). Ainsi, Roos et Zaun (2014) ont montré que les normes libérales internationales sont reflétées dans la législation de l'UE sur la réglementation en matière d'asile ou d'immigration. Kaunert et Leonard (2012) constatent qu'en raison d'une communautarisation accrue et d'une judiciarisation croissante des questions d'asile dans l'UE, les normes juridiques en matière d'asile ont augmenté. Zaun (2016) arrive à des conclusions similaires en montrant que les États membres ayant des positions libérales et des niveaux élevés d'efficacité gouvernementale ont réussi à insérer leurs préférences dans le cœur des directives de l'UE sur l'asile. Et même en ce qui concerne le contrôle des frontières extérieures de l'UE (FRONTEX), il a été démontré que les droits fondamentaux tels que le principe de non-refoulement sont devenus plus importants (Slominski 2013).

Dans ce contexte, Joppke s'est lui-même rallié à la position de différents auteurs qui s'appuient davantage sur le modèle de « l'embedded liberalism » (Guiraudon 2000; Guiraudon et Joppke 2001; Hollifield 1992, 2000; Joppke 1998, 2001) en ce qui concerne les limites que les Etats connaissent dans leur volonté de contrôler le phénomène migratoire en raison de leur engagement à respecter des valeurs libérales et des normes relatives aux droits humains. Bien que cette thèse ne nie pas nécessairement que certaines parties du système politique et de l'administration puissent avoir intérêt à étendre leurs capacités de contrôle sur l'immigration, elle souligne en revanche que ceux-ci n'ont en aucun cas une marge de manœuvre illimitée pour le faire. Cela vient du fait qu'une série de normes et de pratiques formelles et informelles entrave les politiques migratoires excessivement restrictives. Celles-ci comprennent une dimension interne, à travers les normes constitutionnelles sur les droits humains et le principe d'égalité de traitement ainsi que les aménagements relatifs à la séparation des pouvoirs, en particulier celui de l'indépendance du judiciaire. Et elles incluent une dimension externe, avec la nécessité pour les Etats de respecter les termes des conventions, traités régionaux et internationaux auxquels ils adhèrent.

2.2.2.3. Les flux d'asile comme point de fixation du contrôle coercitif des migrations

Quelles sont les leçons à retenir de ces différentes recherches dans le cadre de ce travail ? A priori, celles-ci semblent en contradiction avec l'objet même de cette recherche consacrée aux relations entre migration, asile et sécurité. En effet, les recherches empiriques les plus récentes et les plus systématiques montrent d'une part que les Etats démocratiques libéraux ont eu une tendance à mener des politiques migratoires plutôt libérales sur le long terme et d'autre part, qu'ils n'ont pas véritablement perdu le contrôle sur les flux migratoires, contrairement à une opinion très répandue dans l'opinion publique. Cependant, ces recherches montrent également un certain nombre d'écarts à ces tendances générales, et c'est précisément dans cette limite que se situe ce travail qui reconnaît d'emblée le caractère minoritaire, voire marginal, bien que fort médiatisé de son objet d'étude. Dans cette section, nous souhaitons montrer à quel point la migration d'asile se situe au cœur de ces configurations problématiques dans un contexte européen. Le caractère sélectif des politiques migratoires européennes et la fermeture progressive des voies d'accès au territoire européen pour les personnes fuyant les persécutions et les situations de violence ont contribué à « illégaliser » les flux d'asile, conditionnant ainsi les expériences migratoires des personnes concernées, mais également la perception du public et les réactions du politique au phénomène défini comme la « migration irrégulière ».

Comme mentionné ci-dessus, les recherches les plus récentes montrent une tendance à une libéralisation, mais également et surtout à un degré de sélectivité croissant des politiques migratoires. Cette tendance est allée de pair avec une augmentation des politiques de « contrôle » qui se déploient sur la petite minorité de personnes exclues du processus de sélection et tentant d'en contourner les règles. Or, les flux d'asile ont été particulièrement touchés par ces mécanismes de contrôle car les personnes concernées répondent rarement aux logiques de sélection basées principalement sur la classe sociale et l'appartenance nationale – selon une logique préférentielle davantage que discriminatoire – des politiques migratoires mises en place par les démocraties libérales. Un simple coup d'œil sur les statistiques publiées par les Etats européens ainsi qu'un nombre important d'études montrent clairement que les demandes d'asile déposées dans les pays européens depuis les années 1970 proviennent très majoritairement de personnes issues de pays connaissant des niveaux élevés de violences politiques et de violations des droits humains (Davenport et al. 2003 ; Neumayer 2004 ; Schmeidl 1997). Or, les Etats européens non seulement n'incluent pas les ressortissants de ces pays dans les régimes préférentiels qu'ils ont développés, mais ils ont également aménagé des mécanismes spécifiques d'exclusion à leur égard. A ce titre, la logique de « police à distance » soutenue par le

régime des visas Schengen et le principe des « carrier sanctions » a considérablement limité le droit d'entrée des personnes susceptibles de demander l'asile (Bigo et Guild 2003 : 29).

Le biais territorial de l'asile constitue une problématique ancienne ayant été ancrée dans le droit international élaboré après la 2ème Guerre Mondiale (Noll 2000 ; 2002). Toutefois, la période de la Guerre Froide et certains épisodes ultérieurs ont vu l'établissement de mécanismes permettant à des groupes relativement important de personnes d'accéder au territoire des pays du Nord, en particulier à travers l'asile diplomatique accordé dans les ambassades et par le biais de programmes de réinstallation menés principalement sous l'égide du HCR. Or, ces procédures ont été progressivement abolies, ou fortement restreintes dans un contexte européen marqué depuis les années 1980 par un nombre de demandes en augmentation présentées dans la majorité des cas de manière spontanée dans les pays d'accueil par des personnes issues du monde entier et fuyant des situations extrêmement diverses.

La conjonction de ces deux éléments a ainsi façonné l'évolution des politiques migratoires pour aboutir à la situation actuelle : par un processus « d'illégalisation » des flux d'asile, l'écrasante majorité des personnes en quête de protection internationale parvient sur le territoire européen en ayant franchi une ou plusieurs frontières de façon irrégulière. Dans ce contexte et par analogie avec l'observation de Noiriel (1988 : 87) concernant les mesures d'identification et de contrôle des étrangers mis en place dans la France de la fin du 19ème siècle, les principaux intéressés, exclus par définition de toute participation à la politique qui les concerne, n'ont qu'une seule façon de contester des mesures qui ne leur plaisent pas : franchir les frontières de manière irrégulière. Dans ce contexte, un mouvement circulaire semble s'être progressivement instauré entre les candidats à l'asile et les politiques mises en place à leur égard par la plupart des pays d'accueil et les politiques européennes communautaires. A travers ces efforts destinés à mettre à distance les candidats à l'asile et à « illégaliser » leurs mouvements, ces derniers ont été conduits à contourner les législations sur l'immigration des pays qu'ils traversent ou dans lesquels ils espèrent s'installer, mais également à recourir dans cette démarche aux services d'un ensemble d'acteurs opérant dans l'illégalité qu'Andreas définit comme « clandestine transnational actors » (2003). En augmentant leur dépendance vis-à-vis de réseaux et d'institutions informels et de plus en plus criminels (Broeders et Engbersen 2007), elles ont souvent rendu ces groupes plus vulnérables, en particulier en accroissant les souffrances et les décès parmi les personnes qui tentent de franchir les frontières (Cornelius 2001; Spijkerboer 2007).

Dès lors, les mécanismes ont tendance à s'autoalimenter et c'est dans ce contexte que les flux de demandeurs d'asile sont régulièrement assimilés dans de nombreux discours public et selon une rhétorique sécuritaire à une « invasion » de « migrants clandestins » dont il faudrait se prémunir. C'est dans ce cadre qu'une intensification des contrôles aux frontières est à la fois exigée par l'opinion publique et mise en œuvre à travers l'érection de murs ou dans le cadre des opérations FRONTEX, dans un mouvement que de Genova nomme le « Border Spectacle » (De Genova 2013), générant une constellation d'images et de formations discursives qui objectivisent « l'immigration illégale » et produisent effectivement un spectacle mettant en scène l'exclusion des migrants irréguliers. Ainsi, l'augmentation récente du nombre de politiques de contrôle restrictives telles que les patrouilles frontalières, l'érection de clôtures, la détention des immigrants et l'expulsion confirme l'idée que les politiques migratoires ont une forte dimension « performative » (De Haas et al. 2016). Pour certains auteurs, l'exposition accrue du public à des politiques restrictives principalement destinées à contenir les flux d'asile peut être interprété comme un moyen d'afficher les efforts gouvernementaux de contrôle des migrations en donnant l'impression que les politiques sont de plus en plus restrictives. Dans ce contexte, une hypothèse parfois mise en avant (Squire 2009) consiste à penser que les

mécanismes sécuritaires mis en place fonctionnent comme un moyen symbolique utilisé par l'Etat pour reprendre une forme de contrôle sur un phénomène défini comme incontrôlable.

2.3. Cartographie des différentes théories relatives à l'association entre migration, asile et sécurité

Les études traitant du lien entre la migration, l'asile et la thématique de la sécurité ont proliféré ces dernières années et le domaine a été caractérisé par l'utilisation d'une grande diversité d'approches. Comme tout champ de recherche académique, le Migration-Security Nexus est traversé et alimenté par différentes controverses quant à l'approche épistémologique adéquate à l'analyse de cet objet d'étude, la nature contestée des concepts de sécurité et de migration, ainsi que l'ampleur du processus de sécuritisation de la migration. Si certains d'entre eux se sont attachés à définir en quoi la migration pouvait effectivement constituer une menace à la sécurité des pays d'accueil (Weiner 1993, Adamson 2006, Rudolph 2006) dans une approche que nous pouvons qualifier de normative ou de « stratégique » (Huysmans et Squire 2009), la plupart des auteurs ont abordé la question sous un angle plus critique en utilisant la théorie de la sécuritisation et ont tenté d'explorer les causes, les mécanismes à l'œuvre ainsi que les conséquences de ce processus. Dans ce chapitre, nous revenons sur ces différentes approches en expliquant à chaque fois notre positionnement à leur égard.

2.3.1. Approches stratégiques : l'immigration et l'asile comme menace aux Etats d'accueil

A l'intérieur du premier courant, une série d'auteurs s'attachent principalement à identifier le type de menaces que la migration et les flux de réfugiés feraient peser sur la stabilité mondiale et les Etats d'accueil (Adamson 2006 ; Koser 2005, 2011 ; Loescher 1992, 1993 ; Lohrmann 2000 ; Rudolph 2003, 2006 ; Weiner 1992 ; Zolberg et al. 1989). Cette approche que nous qualifions ici de « stratégique » (Squire and Huysmans 2009) consiste à montrer en quoi l'immigration peut – ou non – être effectivement considérée comme une menace pour les pays d'accueil sous certaines conditions. Bien que notre perspective constructiviste se distancie de ce type d'approche, ces recherches nous permettent de désenchevêtrer les différentes dimensions de la menace que les discours sécuritisant l'immigration véhiculent. Par ailleurs, il faut également souligner que la majorité de ces études offrent également une perspective critique à l'égard du concept contesté de sécurité (voir notamment Weiner 1992 : 104) et rappellent généralement les risques liés à considérer le phénomène migratoire en tant que thématique sécuritaire (voir notamment Koser 2011).

Nous proposons dans cette section de comprendre comment l'immigration peut être définie comme menace, en fonction de quelle conception de la notion de sécurité et à l'égard de quels objets référents en nous contentant pour l'instant de rester dans la perspective normative des auteurs qui les ont mises en exergue. A l'intérieur de cette classification, nous accordons une attention particulière au domaine spécifique de l'asile et des réfugiés, mais pour diverses raisons mentionnées précédemment, la distinction entre les différentes catégories de migrations établies par les Etats d'accueil est loin d'être reflétée par la réalité des flux et il est clair que bon nombre des menaces évoquées ci-dessous s'appliquent à diverses formes de ce qui est considéré comme la migration internationale. En outre, nous choisissons d'écarter certains éléments mentionnés dans la littérature ayant trait aux relations internationales (voir notamment Adamson 2006 ; Rudolph 2003) ou à des contextes géographiques éloignés de notre objet d'étude (voir Loescher 1992) pour nous concentrer sur quatre dimensions principales de la menace que l'immigration ferait peser sur les pays d'origine : la souveraineté de l'Etat, la sécurité étatique et l'ordre public, la culture, ainsi que l'économie et la protection de l'Etat-providence.

Cette classification appelle deux remarques. De manière schématique, nous pouvons établir une distinction entre la souveraineté de l'Etat et les autres domaines (culture, économie et sécurité) qui se situent à des niveaux hiérarchique et conceptuel différents. Au cœur de la notion de souveraineté (Joppke 1998 : 5) figure le contrôle de l'Etat sur son territoire, ce qui nous renvoie au domaine de « l'immigration policy », alors que les autres éléments (culture, économie, sécurité) se rapportent davantage au domaine « l'immigrant policy » (Hammar 1985) car c'est ici le contrôle sur la population qui constitue leur caractère déterminant. Deuxièmement, un certain nombre d'auteurs pourront objecter que notre découpage inclut des menaces (socio-culturelle, économique) qui n'appartiennent pas stricto sensu au domaine de la sécurité. Toutefois, nous adoptons une perspective relativement large par rapport au concept de sécurité en la considérant comme une « rationalité politique » que les acteurs peuvent mobiliser à l'égard de n'importe quel problème public. Il est ainsi possible d'envisager que certains acteurs emploient un registre discursif sécuritaire (par exemple en recourant aux termes de « menaces », de « péril », etc.) pour traiter d'une problématique (par exemple l'économie) a priori distante du domaine de la sécurité dans sa conception restrictive.

2.3.1.1. La menace à la souveraineté de l'Etat

Aussi bien dans la littérature sur le sujet que dans le débat politique et médiatique, la migration est considérée comme une menace – ou du moins comme un défi – posée à la souveraineté des Etats. Comme le soulignent Castles et Miller, « *a defining feature of the age of migration is the challenge posed by international migration to the sovereignty of states, specifically to their ability to regulate movements of people across their borders* » (Castles et Miller 2009 : 2). Dans une certaine mesure, nous pouvons considérer la question de la souveraineté et sa relation avec la question migratoire comme la matrice qui englobe toutes les autres dimensions définies ultérieurement (sécurité et ordre public, culture, économie) car celle-ci a trait à la capacité même des Etats à contrôler les entrées et les sorties sur son territoire pour protéger son économie, son « identité nationale » et son ordre public. Elle se situe donc à un échelon hiérarchique supérieur dans la tentative de catégorisation des différents objets référents perçus comme menacés par l'immigration. Comme mentionné dans le chapitre théorique, la notion de souveraineté est au moins depuis les travaux de Max Weber considérée comme le critère fondamental pour définir un Etat, entendu comme une entité qui revendique le monopole de la violence légitime sur un territoire et une population spécifique.

Dans le contexte actuel, la migration irrégulière et son étroite association avec les flux d'asile (voir section précédente) peuvent pour des auteurs comme Adamson (2006 : 175-178) ou Koser (2011) être légitimement considérées comme une atteinte à l'exercice de la souveraineté de l'État, tout État ayant le droit de contrôler qui franchit ses frontières et réside sur son territoire. Dans ce contexte, Koser relève que le fait de ne pas contrôler et gérer les migrations risque de saper la confiance du public dans l'intégrité de la politique gouvernementale (2011). D'autre part, un nombre important d'auteurs relèvent que les industries florissantes du trafic de migrants et du trafic d'êtres humains peuvent constituer une menace réelle pour la loi et l'ordre, en particulier lorsqu'elles sont liées au crime organisé et s'enchevêtrent avec le mouvement de marchandises illicites, notamment d'armes et de drogues (Adamson 2006 ; Andreas 2003 ; Koser 2011). Un nombre très important de rapports officiels publiés par les autorités des Etats européens ainsi que par des organisations intergouvernementales vont dans le même sens, comme en témoigne cette citation issue du rapport "*Given the vast amounts of money involved, such operations erode normal governance and present real challenges and threats to national sovereignty."* (IOM 2003 : 60 in Adamson 2006 : 178).

La connexion croissante entre migration irrégulière et flux d'asile dans le contexte européen a également pour effet d'exacerber ce que Gibney définit comme "l'anonymat" de la procédure d'asile

au sujet du mode d'entrée particulier accordé aux demandeurs d'asile. Comme les Etats sont obligés (en vertu du droit international) de laisser entrer des demandeurs d'asile sans possibilité de filtrer et d'examiner leurs intentions en amont, des inquiétudes peuvent naître à propos de personnes mal intentionnées qui pourraient (en vertu de l'obligation de protéger faite par le droit international) passer à travers les mailles du « filet sécuritaire » (Gibney 2004 : 257)

Enfin, la menace à la souveraineté est évoquée par de nombreux auteurs dans sa dimension quantitative, dans le cas d'un afflux massif de demandeurs d'asile, qui serait susceptible de générer divers conflits, d'origine ethnique ou autour de la distribution de ressources limitées. Ces risques de déstabilisation d'Etats, voire de régions entières due à un afflux de réfugiés ont fait l'objet de plusieurs études (Lischer 2005 ; Loescher 1992) et concernent en particulier les régions proches des zones de conflits. Toutefois, Widgren (1993) soutient que les mouvements de masse constituent une menace en soi exigeant une attention immédiate non seulement dans les États proches des zones de conflit, mais aussi de la part des régions européennes et nord-américaines. Lohrmann parle également des «*destabilizing implications of international migrations* », en particulier ce qu'il appelle des «*disorderly population movements* » (2000: 3), dans la lignée des écrits de Kaplan affirmant que les Etats occidentaux devaient craindre la « coming anarchy » associée au phénomène de migration massive(1994). Cependant, l'opinion largement partagée au sein de la littérature sur le sujet consiste à montrer la faible pertinence de cette préoccupation dans le contexte européen (Gibney 2004 ; Goodwin-Gill 1999). Malgré l'usage important du vocabulaire de « l'afflux massif » ayant fortement imprégné le discours politique et médiatique dans les différentes « crises de l'asile » ayant marqué l'histoire européenne récente, la grande majorité des auteurs rappellent que les mouvements d'asile n'ont jamais représenté davantage que 1 % de la population totale européenne sur une année, ce qui est minime en comparaison dans le temps et dans l'espace (De Haas 2016).

2.3.1.2. Menace à la sécurité et à l'ordre public

Dans le discours politique et médiatique, l'idée selon laquelle la migration représente une menace à la sécurité et à l'ordre public reste vigoureux en Suisse comme dans d'autres contextes nationaux. Pour certains auteurs, ce discours et un certain nombre de pratiques qui lui sont liées, correspondent à la « véritable » sécuritisation de la migration, dans la mesure où ils concernent les domaines traditionnels de ce qui est couramment compris sous le concept de « politiques de sécurité ». Nous souhaitons ici nous concentrer sur une distinction entre deux conceptions particulières de la notion de sécurité tirées de la littérature présentée dans une section précédente, à savoir la sécurité de l'Etat et la menace aux biens et aux personnes. Toutefois, l'utilité analytique de cette distinction se heurte dans bien des cas à la réalité des discours et des pratiques qui tendent à fusionner ces deux dimensions dans leur relation avec les thématiques de l'immigration et de l'asile.

En ce qui concerne les menaces aux biens et personnes, la surreprésentation des migrants dans les statistiques de la criminalité et dans la population carcérale observée dans de nombreux pays est régulièrement invoquée dans le discours public pour suggérer que les migrants représentent un groupe plus criminogène : « *there is a fairly common belief in the community that the migrant population is more likely than the native population to both engage in criminal activity and persist in such activity over time* » (Borowski et Thomas 1994 : 633). Cette réalité a donné lieu à de nombreuses recherches empiriques menées dans différents contextes nationaux et à différentes périodes. Récemment, une méta-analyse regroupant 51 études de 1994 à 2014 conclut à une relation négative entre immigration et criminalité, bien que très faible (Ousey et Kubrin 2018). De manière générale, la grande majorité des études consacrées au sujet montre que les variables déterminant la propension à

la criminalité sont le sexe, l'âge, le niveau socio-économique et le niveau d'éducation et ne considèrent pas la nationalité comme un critère pertinent (Kuhn 2012).

La perception de l'opinion publique en ce qui concerne la relation entre immigration et criminalité est exacerbée dans le cas particulier de l'asile par ce que Gibney nomme le « *character* » particulier des réfugiés, qui ne sont pas des migrant-e-s ordinaires (2004 : 256). En plus de représenter le « great unknown » que tous les étrangers incarnent d'une certaine manière, Bauman exprime de manière évocatrice (2013: 346) comment les réfugiés « *bring home distant noises of war and the stench of scorched towns and villages that cannot but remind the established how easily the cocoon of safe and familiar* […] *routine may be pierced or crushed* ». Fuyant des situations de conflits violents et d'importantes violations des droits humains, les réfugiés sont également (bien malgré eux) des représentants de ces phénomènes. En cela, ils incarnent et personnifient la façon dont les États peuvent sombrer dans la violence, la torture et l'oppression. En tant que représentants de ces caractéristiques indésirables de la vie sociale, Gibney considère qu'il n'est pas surprenant que les réfugiés soient souvent perçus comme porteurs de l'instabilité et de l'insécurité qui ont conduit à leur départ initial (2004 : 56).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les transformations que le domaine de l'asile a connues depuis la fin du 20ème siècle impliquent qu'une bonne partie de ce que de nombreux acteurs appellent aujourd'hui « réfugiés » sont des personnes fuyant des régions touchées par des conflits armés ou des situations de violence généralisée. Or, certaines études criminologiques fondées sur l'hypothèse de la « brutalisation » (Bailey 1998) émettent l'hypothèse que l'exemple violent fourni par un Etat en guerre peuvent être de nature « *à désinhiber les citoyens qui deviennent alors, eux aussi, plus violents et exportent ensuite cette caractéristique dans le pays d'accueil*» (Kuhn 2012). Ainsi, certaines études ont été consacrées à une propension particulière des demandeurs d'asile ou de réfugiés ayant été confronté à des situations de violence dans leur pays d'origine à mener des activités criminelles. Récemment, une étude menée sur des demandeurs d'asile en Suisse a montré que les personnes exposées à des conflits civils ou à des massacres durant l'enfance sont en moyenne 40% plus sujettes aux crimes violents que leurs conationaux nés après le conflit (Couttenier et al. 2016). Des recherches similaires menées en Allemagne et en Suède (Kardell et Martins 2013) ne permettent en revanche pas d'établir un tel lien. De manière générale, la théorie de la « brutalisation » développée par Bailey est rejetée par la plupart des auteurs qui soulignent l'extrême difficulté d'en isoler un effet causal (Couttenier et al. 2016 ; Kuhn 2012) et retiennent davantage les variables que sont le sexe, l'âge, le niveau socio-économique et le niveau d'éducation comme éléments déterminant la propension à la criminalité. A ce titre, il faut souligner que les hommes jeunes d'un niveau socio-économique plus bas que la moyenne européenne sont surreprésentés parmi la population des demandeurs d'asile parvenant en Europe et en Suisse (Wanner 2017), ce qui permet d'expliquer une propension à la criminalité plus élevée chez cette population observée dans la plupart des pays d'accueil européens.

Au-delà de ces études et de leurs résultats, notre intérêt se situe ailleurs et concerne davantage la perception de cette situation dans le discours public. Ainsi, cette problématique met en évidence la tension intrinsèque au domaine de l'asile vis-à-vis de personnes considérées à la fois comme menacées dans leur existence et menaçantes en raison des circonstances de leur fuite, que Fassin évoque judicieusement en montrant la porosité de la frontière entre les catégories définies d'un côté comme « dangereuse » et de l'autre comme « en danger » (Fassin 2013 : 13). Celle-ci est souvent exprimée dans le discours public à travers des analogies liées aux porteurs de maladie, que Gibney évoque de la manière suivante: « *As in the case of those fleeing plague, reactions to them typically involve a mixture of sympathy for their plight and concern that they might be the carriers of the disease that wracked their own societies. There is, then, something discomfiting in the very idea of the refugee* » (Gibney

2004: 256). Comme Zetter le fait remarquer, les ressortissants de pays qui présentent le plus grand nombre de demandes d'asile déposées dans les Etats membres de l'UE – ces dernières années la Syrie, l'Afghanistan ou l'Irak – sont souvent ceux dont les affiliations religieuses et le «*manque de sécurité*» sont perçus comme les plus menaçants pour la sécurité nationale en Europe. Pourtant, ironiquement, ce sont précisément ces mêmes défis à la sécurité humaine, à savoir des gouvernements fragiles et une capacité limitée à protéger les droits des individus contre la persécution et la violence, qui constituent la base normative d'une demande fondée de protection par le statut de réfugié. Pour cet auteur, l'attribution d'une « identité menaçante » à cause des origines nationales diminue considérablement la force de la demande d'asile dans les Etats membres de l'UE (Zetter 2014 : 29).

En ce qui concerne la sécurité nationale, un certain nombre d'auteurs relèvent des menaces de deux ordres en lien avec la présence de migrants sur leur territoire et en particulier des réfugiés, qui sont régulièrement définis comme étant à la fois les produits et les causes des conflits (Weiner 1993 : 105 ; Newman 2003 : 5). Celles-ci recoupent en partie la distinction traditionnellement établie dans la littérature entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. Dans le premier cas, plusieurs chercheurs se sont penchés sur les tensions internationales, voire les conflits que pouvaient générer la simple attribution de l'asile entre un Etat d'accueil qui de par son acte condamne à la fois symboliquement et politiquement le pays d'origine en tant qu'Etat persécuteur (Weiner 1993 : 106). A ce titre, les exemples historiques et de par le monde sont nombreux, si l'on songe à l'accueil des proscrits accueillis par les Etats européens libéraux au 19ème siècle, ou plus récemment à l'accueil du shah d'Iran par les Etats-Unis pour des raisons médicales ayant conduit à la prise d'otages dans l'ambassade américaine à Téhéran en 1979. Cette situation de conflit peut être exacerbée par la poursuite d'activités politiques des réfugiés dans le pays d'accueil contre leur Etat d'origine. Celles-ci peuvent être activement soutenues par les pays d'accueil utilisant les réfugiés dans leurs conflits interétatiques, comme en témoignent de nombreux événements ayant eu lieu au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle[20], ou constituer davantage une conséquence involontaire de la présence de réfugiés actifs politiquement sur le territoire des pays d'accueil.

Le lien entre les activités politiques des réfugiés dans les pays d'accueil et les questions de sécurité, à la fois dans leur dimension extérieure et intérieure, a donné lieu à une importante littérature. Ainsi, plusieurs historiens ont montré les réactions de différents Etats européens libéraux aux pressions des Etats d'origine face à l'accueil des proscrits au 19ème siècle puis à la suite des actions menées par les mouvements socialistes et anarchistes à la fin du 19ème et au début du 20ème siècle (voir pour le cas anglais). Plus récemment, un nombre important d'auteurs ont consacré des recherches aux personnes que Zolberg et Suhrke ont défini comme les « refugee warriors » (Zolberg et al. 1989: 275), en particulier ceux installés dans les camps de réfugiés au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie. Dans ce contexte, les « combattants réfugiés » sont généralement désignés comme menaçant à la fois la sécurité de l'État d'accueil, de l'Etat d'origine et de la région environnante (Adelman 1998 ; Loescher et al. 2007; Stedman et Tanner 2003). Dans les démocraties libérales européennes, ces problématiques font aujourd'hui l'objet d'une faible attention médiatique et politique, et les réfugiés sont

[20] Ainsi, de nombreux exemples se situent dans le contexte de la Guerre Froide : les États-Unis ont ainsi armé des réfugiés cubains dans le but de renverser le régime de Castro dans la « baie des Cochons » ainsi que les « contra » exilés du Nicaragua; le Pakistan, l'Arabie saoudite, la Chine et les États-Unis ont armé des réfugiés afghans afin de forcer les troupes soviétiques à se retirer d'Afghanistan. Toutefois, un certain nombre d'événements ont d'autres origines : le gouvernement indien a ainsi armé des «combattants de la liberté» bengalis contre l'armée pakistanaise et a fourni un soutien militaire aux réfugiés tamouls du Sri Lanka pour donner au gouvernement indien un moyen de pression dans le conflit tamoul-cinghalais; les réfugiés palestiniens ont reçu un soutien arabe contre les Israéliens.

généralement autorisés à dénoncer le régime de leur pays d'origine en ayant accès aux médias et en leur permettant d'envoyer des informations et de l'argent à l'appui de l'opposition (Weiner 1993).

Dans les contextes européen et américain, les problématiques liées à la relation entre migration, asile et sécurité dans sa dimension nationale et politique ont (ré)émergé de façon spectaculaire après les attentats terroristes revendiqués par Al Qaida à partir du début des années 2000 – notamment aux Etats-Unis, à Madrid et à Londres – puis par le groupe autoproclamé Etat Islamique à partir de 2015. Ces différentes attaques ont donné lieu à la production de nombreux discours politiques et médiatiques associant la thématique de l'immigration, de l'asile et du terrorisme sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir. Mais elles ont également fonctionné comme un catalyseur à la production de nombreuses études menées aux Etats-Unis et en Europe s'étant attachées à examiner la connexion entre ces thématiques d'un point de vue « stratégique » qui frappent par la diversité des méthodologies appliquées et surtout des résultats obtenus.

Dans différentes études fondées sur les auteurs des attaques, Leiken et certains de ses collègues concluent ainsi à un fort degré de connexion entre immigration et terrorisme, affirmant hardiment que « *though most immigrants are not terrorists, most terrorists are immigrants* » (2006: 504). A l'inverse, une étude consacrée spécifiquement au domaine de l'asile dans le contexte américain par le think tank libéral «Cato Institute» montre que parmi les plus de 3,2 millions de réfugiés admis aux États-Unis entre 1975 et 2015, seuls 20 individus avaient tenté de mener des attaques terroristes au cours de cette période. Au total, trois citoyens américains ont été tués par des «réfugiés terroristes», et ces meurtres ont tous été commis par des exilés cubains dans les années 1970. Les recherches conduites sur ces thématiques en Europe n'ont pas concerné la catégorie spécifique des réfugiés, mais l'immigration dans son ensemble. Dans une contribution récente, Pinto Arena regroupe les principales études à ce sujet et les complète avec des données actuelles, incluant la série d'attaques revendiquées par «l'Etat islamique» survenues en Europe depuis 2014 (Pinto Arena 2017). Cette recherche montre que la principale menace terroriste ne provient pas de migrants ou de réfugiés récents, mais de personnes issus de la deuxième génération ou de converti-e-s socialisées dans les pays européens («home-grown»), confirmant ainsi les observations faites par différents auteurs auparavant (Brandon 2009 ; Roy 2007). Ces observations sont corroborées par différents rapports publiés par EUROPOL ces dernières années. En dehors de certains cas particuliers et fortement médiatisés, ces rapports indiquent à différentes reprises qu'aucune preuve concrète ne permet d'affirmer que les voyageurs terroristes utilisent systématiquement le flux de réfugiés pour entrer en Europe sans se faire remarquer (EUROPOL 2016 : 7 ; 2017 : 61 ; 2018 : 28).

2.3.1.3. La menace « socio-culturelle » ou identitaire

L'idée que les migrants feraient peser une menace sur l'intégrité culturelle de la société d'accueil a donné lieu durant ces trente dernières au développement d'une vaste littérature, mobilisant des disciplines très variées et ayant été à l'origine d'un nombre importants de concepts qui décrivent pourtant des processus similaires. Comme le rappellent Zolberg et Long (1999 : 8), la crainte de la menace culturelle n'est assurément pas nouvelle. Les auteurs s'appuient sur les nombreux cas ayant traversé l'histoire de l'immigration aux Etats-Unis pour étayer leur propos et illustrer comment l'arrivée de personnes supposées porteuses d'autres valeurs, mœurs et croyances ont attisé la peur d'une altération de l'identité et de l'intégrité du pays d'origine. Ils poursuivent en constatant que même si ces arguments sont souvent spécieux et fondés sur une conception de la culture implicitement ou explicitement ethnocentrique, ils ont eu des conséquences importantes sur la manière de percevoir, de définir et de catégoriser les différentes dimensions du phénomène migratoire.

Le terme de culture est aujourd'hui massivement utilisé par divers acteurs qui en retiennent une vision tantôt positive (notamment à travers le concept de multiculturalisme qui considère les « cultures d'origine » comme ressource), tantôt négative (la culture étant pensée comme une barrière). Mais ces deux approches peuvent être considérées comme les deux faces d'une même médaille dans la mesure où elles correspondent toutes deux à une vision essentialiste de la culture, perçue comme un élément « naturel », statique, objectivable et homogène à l'intérieur d'une communauté. Durant ces dernières années, les partis populistes ayant engrangé des succès électoraux dans toute l'Europe mettent tous l'emphase sur la question de l'identité nationale, comprise comme une réalité objectivable qu'il s'agit de préserver face à l'arrivée de migrants ne partageant pas la même « identité culturelle ». Sous des atours plus innocents et plus respectables que le concept de race (Barker 1981 : 3), le terme de culture s'est ainsi imposé comme une notion omniprésente dans le débat public et politiquement légitime pour justifier des processus de différenciation sociale et d'exclusion de certains groupes humains.

Ainsi, les arguments fondés sur la notion de « différences culturelles » autorisent à croire que les citoyens d'une même nation partagent une culture homogène et doivent défendre cette unicité contre l'irruption de cultures différentes supposées perturber cette homogénéité. Dans ce contexte, les demandeurs d'asile sont devenus représentatifs d'une population perçue comme possédant un « haut degré d'altérité » en raison de leur provenance qui coïncide largement avec des groupes traditionnellement ciblés par les racismes européens (Slaves, Roms, Arabes, Asiatiques, Africains), incitant certains auteurs (Schuster 2003 ; Squire 2009 ; Togral 2014) à assimiler les discours et mesures à leur encontre aux théories du « new racism » (Barker 1981 ; Balibar 1991; Spears 1999).

Bien que cette vision ait été principalement observée dans l'opinion publique, le monde académique n'est pas exempt d'un tel schéma de pensée. Toutefois, à la différence des études mentionnées ci-dessus, il n'existe pas de recherche empirique proprement dite consacrée aux conséquences – négatives ou positives – de l'arrivée de migrants sur la « culture » ou « l'identité nationale » des Etats d'accueil, ce qui prouve le caractère mouvant, imprécis et instable de ces notions qui ne peuvent être traitées en tant que catégories analytiques. Ou pour le dire de façon plus provocatrice, nous pourrions considérer avec Wimmer qu'en réalité, l'immense majorité des sciences sociales consacrées à l'étude des processus d'intégration des migrants depuis ses débuts avec l'école de Chicago se fonde sur une telle conception de l'identité, imprégnée d'une tradition « herderienne » considérant les communautés politiques, les catégories ethniques et la culture comme des synonymes (2007). En mettant en exergue le déclin des capacités d'assimilation « des nouveaux immigrés » (Portes et Rumbaut 2001), la « distance culturelle » croissante entre autochtones et étrangers (Hoffmann-Nowotny 1992), ou en exigeant la reconnaissance de la « culture » des communautés immigrées (Wieworka 1996), ces différentes recherches tendent en effet à naturaliser une division de la société en une série de « peuples » distincts.

Dans une précédente section, nous avons vu que le domaine de la philosophie politique consacrée aux questions migratoires repose fortement sur l'argumentation « communautariste » de Michael Walzer (1983) qui postule un droit de toute communauté politique à établir des politiques d'admission ou d'exclusion des étrangers pour la préservation de ce qu'il nomme des « *communities of character* ». De son côté, David Miller (1995, 2004) fonde le droit des Etats-nations à contrôler l'immigration sur une conception de l'identité nationale englobant la croyance de ses membres à partager certaines caractéristiques distinctives (1995 : 22) ancrées dans une certaine continuité historique et un lieu géographique précis les faisant agir ensemble.

Dans le domaine des « security studies », nous avons montré l'émergence de la notion de « sécurité sociétale » proposée par Waever (Waever et al. 1993). Cette notion est également à ranger dans une telle catégorie, car elle se rapporte à l'idée d'une culture nationale supposée homogène que la

présence de migrant-e-s pourrait déstabiliser, bien que leurs auteurs s'en défendent dans différentes publications (Waever et al. 1993 ; Buzan et al. 1998). Bien que soumise à de nombreuses critiques, cette notion est reprise par différents auteurs issus de cette discipline, comme Rudolph, qui affirme : « *By introducing large numbers of people of diverse ethnocultural and ideological backgrounds to a host-society, the globalization of migration represents a potentially significant threat to notions of stable national identities, culture, and ways of life-regardless of whether ethnocultural or ideological criteria are emphasized* » (Rudolph 2003: 605). Dans le même ordre d'idées, Mark Miller affirme que la migration est par définition une question de sécurité parce qu'elle change les sociétés aussi bien que les sociétés transforment les migrants: « *Migration always is security-sensitive because migration often changes societies and societies often change migrants* » (Miller 1998: 25).

Dans ces différents cas de figure, l'immigration apparaît comme une menace à l'égard d'une constellation unissant ce qui est défini comme l'identité d'un Etat-nation, son territoire et son ordre juridique, ce qui nous ramène à la triade IBO, pour Identities-Borders-Orders (Albert et al. 2001) déjà évoquée dans le chapitre 2. Dans ce schéma narratif, l'immigration est considérée comme un élément perturbateur dans la relation entre une identité culturelle présumée caractériser un peuple, le territoire délimité par une frontière que celui-ci occupe, et les lois et l'économie morale créées à l'intérieur de ce territoire pour fonder un ordre social et politique spécifique (Vertovec 2011 : 245-246).

2.3.2. Approches normatives considérant les migrants comme objets référents de la sécurité

Comment nous l'avons rappelé à de nombreuses reprises, les demandeurs d'asile et réfugiés sont eux-mêmes victimes de nombreuses sources d'insécurité, aussi bien dans les pays de leur dernière résidence que durant leur périple, et les concepts mêmes d'asile, de migration forcée, ou de réfugié, ont été associés à une conception particulière de la sécurité, dans sa dimension individuelle. Ainsi, Gibney relève le caractère spécifique de la migration forcée et de la notion de réfugié dans sa relation complexe avec la thématique de la sécurité : « *Yet the refugee is no ordinary foreigner. There is something deeply ironic in seeing her as a threat. For the refugee is, by definition, a person who is a victim of insecurity. Her very search for protection vindicates the importance of security* » (2002: 32). Dans un ouvrage de référence, Guild note la tension largement discutée dans différentes disciplines entre la sécurité collective et la sécurité des individus et son exacerbation dans le domaine de la migration: « *While, in the name of collective security, measures are taken which have direct and immediate impacts on the security of the individual, the safeguarding of security for an individual may constitute a challenge to the dominant framing of the requirements of collective security. This is particularly so when the individual concerned is a foreigner*» (Guild 2009: 6).

Ainsi, dans une perspective inversée aux recherches présentées ci-dessus mais toujours en poursuivant une ambition normative, un certain nombre de travaux ont cherché à mettre l'emphase sur la dimension individuelle de la notion de sécurité dans son rapport avec la migration, et ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne le domaine de l'asile et de la migration forcée (Edwards et Ferstman 2010 ; Newman et van Selm 2003 ; Suhrke 2003 ; Vietti et Scribner 2013). Ce renversement de perspective a trouvé son expression conceptuelle à travers l'usage et le développement de la notion de « *human security* », définie dans une section précédente et initialement forgée en tant qu'outil à orientation politique dans le cadre du programme de développement des Nations Unies (UNDP 1994).

Les approches les plus marquées par une perspective humanitaire, normative et programmatique (Clarke 2003; Nadig 2002; Vietti et Scribner 2013) s'inscrivent dans la lignée des différents rapports publiés par les organes des Nations Unies, en particulier par leur propension à définir des horizons d'action. Ainsi, ces auteurs préconisent de traiter les causes de la migration forcée en amont. Plutôt

que d'essayer de gérer la migration en aval, comme le modèle de sécurité d'Etat a tendance à le faire, le modèle de sécurité humaine cherche à identifier et à atténuer les menaces qui mènent à la migration forcée et irrégulière (Nadig 2002 ; Vietti et Scribner 2013: 24). Après avoir discuté de la façon dont un paradigme de la sécurité humaine aborde les causes de la migration, les auteurs proposent d'aborder les menaces auxquelles les migrants sont confrontés et les abus qu'ils subissent en transit, en particulier dans leurs relations avec la traite et le trafic d'êtres humains pour proposer la mise en place de protections juridiques pour les personnes en déplacement et de mettre en place des institutions et des structures capables de les appliquer efficacement (Clarke 2003 ; Vietti et Scribner 2013: 26).

Cependant, ce type d'étude reste relativement marginal, une majorité de chercheurs se montrant critiques vis-à-vis de l'utilisation de ce concept dans le domaine des migrations forcées en raison du flou qui entoure la notion (Paris 2001 ; Suhrke 2003), du caractère contre productif à adopter le langage de la sécurité dans ce contexte (Noll 2003), de son caractère « victimisant » (Squire et Huysmans 2009: 176) et de sa dimension normative rendant son utilité analytique discutable (Newman 2010). Malgré ces différentes critiques, un certain nombre d'auteurs appliquent le concept de human security en relation avec le phénomène migratoire dans une perspective moins normative que celle présentée ci-dessus (Edwards et Ferstman 2010 ; Koser 2005, 2011 ; Newman 2003). Dans une publication récente, Koser examine l'impact de la crise financière de 2008 en conjonction avec une série de mesures restrictives et conclut que la « sécurité humaine » des migrants est considérablement menacée dans la mesure où ceux-ci sont confrontés à une augmentation du chômage, à une détérioration des conditions de travail et à une augmentation de la pauvreté (2011).

Toutefois, un certain nombre d'auteurs ont mené des études pouvant être rapprochées de ce concept : sans y faire explicitement référence, ils mobilisent des notions voisines car focalisées sur la dimension individuelle de la sécurité, notamment en s'attachant à montrer les conséquences des politiques migratoires restrictives sur les conditions de vie et les droits des individus à différentes étapes de leur trajectoire migratoire.

En premier lieu, une importante littérature s'est développée dans les disciplines juridiques et dans ce qui est communément appelé les « refugee studies » au sujet des motifs de fuite contemporains et des réponses des Etats d'accueil à leur égard. Ceux-ci peuvent être situés dans la lignée des travaux fondateurs de Schacknove (1985) argumentant pour une conception large de la notion de réfugié et dans une certaine mesure, rapprochés des débats autour de la nature restrictive ou élargie du concept de la human security (Paris 2001). Ainsi, Sassen évoque « *a desperate search for bare life on the part of a rapidly growing number of men, women and children* » (Sassen 2016: 218) que Betts (2013) définit à travers le concept de « migration de survie » (« survival migration ») pour caractériser la situation contemporaine de nombreuses personnes confrontées à une menace existentielle face à laquelle aucune perspective de solution n'est envisageable au sein de l'Etat d'origine, notamment suite à une persécution, une situation de conflit armé ou une dégradation importante de l'environnement. Pour cet auteur, ce qui importe n'est pas véritablement la cause de la fuite, mais plutôt l'identification d'un seuil de droits fondamentaux qui, s'il est dépassé dans un pays d'origine, exige que la communauté internationale permette aux personnes de franchir une frontière internationale et d'y avoir accès. Une telle approche, fondée sur une dimension éthique appelant des réponses normatives, traverse un ensemble de recherches mettant l'accent sur les failles du système international de protection des réfugiés dans sa capacité à protéger des personnes ne fuyant pas nécessairement des persécutions exercées par les Etats d'origine (Gibney 2004 ; Zetter 2014).

Deuxièmement, de nombreuses études ont été consacrées aux préjudices subis par les demandeurs d'asile en raison du renforcement des contrôles aux frontières durant leur périple, avec dans certains cas une attention particulière sur certaines catégories de personnes considérées comme

particulièrement vulnérables (notamment les femmes, voir Berman et al. 2009). Ces différentes études montrent comment ces développements ont eu pour effet de pousser les individus qui veulent ou doivent franchir les frontières internationales entre les mains de passeurs et de réseaux de trafiquants, façonnant ainsi leurs expériences, la perception publique de leur situation et souvent le degré de protection qui leur est accordé (Carling et al. 2015, Van Liempt et Sersli 2013).

A l'intérieur des pays d'accueil, une importante littérature – principalement de type ethnographique et généralement sans ambition normative – s'est constituée autour du développement de situations de vie « in limbo » créées par un ensemble de mesures coercitives mises en place par l'UE et les Etats membres dans leur volonté de contrôler le phénomène migratoire (régime de Dublin ; « encampement » ; détention avant la procédure d'expulsion). Ces travaux insistent sur la précarité, l'anxiété et l'insécurité expérimentées par des demandeurs d'asile en cours de procédure ou des personnes en situation de séjour irrégulière (Bosworth 2011 ; Hasselberg 2014 ; Schuster 2011).

2.3.3. Approches constructivistes discursives : la notion de sécuritisation de la migration

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les études consacrées à la sécurité se sont progressivement départies de leur traitement exclusif de la sécurité étatique et de ses aspects militaires hérité de la période de la Guerre froide. Cependant, certains auteurs ont proposé un autre type de remise en question, de nature épistémologique, lié au processus qui consiste à élever un sujet politique en problème de sécurité. Parmi les théories proposées, celle développée par certains auteurs de « l'Ecole de Copenhague en Relations Internationales » et labellisée « sécuritisation »[21] (« securitization » en anglais) a soulevé le plus grand intérêt. Inspirés par l'approche socio-constructiviste (Berger et Luckmann 1966) appliquée dans les Relations Internationales par Wendt (1992) et la théorie socio-linguistique du « speech act » élaborée par Austin (1975 [1962]), les auteurs de l'Ecole de Copenhague ont montré le caractère socialement construit du concept de sécurité (Buzan et al. 1998; Waever 1995) et sa capacité à se réaliser par le discours.

Au premier courant, ils empruntent sa posture épistémologique et le concept « d'intersubjectivité » qui leur permettent de dépasser l'éternel débat autour de l'objectivité de la menace, toujours contestée au sein des différents acteurs qui composent l'opinion publique, pour « *ne plus s'interroger sur ce qu'est la sécurité mais plutôt sur la manière dont une question devient une question de sécurité* » (Duez 2008: 65). Pour ces auteurs, la sécurité en tant que concept essentiellement contesté n'est jamais le simple reflet d'une réalité objective, mais toujours le résultat d'un processus de construction sociale et politique. Une telle approche s'éloigne du substrat théorique réaliste sur lequel s'appuyaient les études traditionnelles sur la sécurité dans la mesure où la réalité sociale n'est pas appréhendée comme antérieure ni extérieure aux acteurs mais bien comme une construction sociale. Dans cette perspective, la menace n'est plus considérée comme « objective » ou « subjective », mais « construite » de manière « intersubjective » au sens où elle est le produit des interactions entre les acteurs. Pour le chercheur, les implications méthodologiques sont importantes : « *For the analyst to grasp this act, the task is not to assess some objective threats that "really" endanger some object to be defended or secured; rather, it is to understand the processes of constructing a shared understanding of what is to be considered and collectively responded to as a threat* » (Buzan et al. 1998: 26).

Le deuxième élément fondamental de la théorie de la sécuritisation s'inscrit dans ce qui a été défini comme « le tournant linguistique » des sciences sociales, qui a conduit de nombreux auteurs à

[21] Nous choisissons dans le cadre de ce travail d'opter pour la notion de sécuritisation, au contraire de certains auteurs (Bigo 1998 ; Duez 2008) pour montrer d'une part qu'il s'agit d'un néologisme, et d'autre part pour le distinguer du terme de sécurisation, qui signifie « rendre sûr ».

souligner le rôle du langage dans le processus de construction de la réalité sociale. Au cœur de ce tournant figure un changement de perception fondamental concernant la fonction de la langue : celle-ci ne consiste pas simplement à représenter une réalité extra-discursive, mais elle rend la réalité intelligible d'une certaine manière et contribue donc à la construction de la réalité sociale. Dans cette perspective, le concept de « speech act » a été développé notamment par Austin dans son ouvrage « How to do things with words » (1975 [1962]) pour montrer comment le langage, plutôt que de simplement dire quelque chose, permet au locuteur d'agir sur son environnement. Austin montre la dimension dite performative de certains actes de langage, qui consistent à la fois à dire quelque chose et à accomplir une action à l'aide d'exemples significatifs (utilisation des verbes performatifs comme promettre, inviter, etc.).

Ce concept de speech act a particulièrement retenu l'attention de Waever, le premier à avoir formalisé la notion de « sécuritisation ». Pour cet auteur, la rhétorique sécuritaire a toutes les caractéristiques du speech act parce qu'elle fonctionne comme un « winning argument » (Browning 2017 : 42) en définissant des menaces existentielles faites à l'ordre politique ou d'autres objets référents. Ce faisant, elle ôte toute importance aux autres sujets susceptibles d'être débattus puisqu'il s'agit en premier lieu d'assurer la survie de l'objet menacé, comme le résume Huysmans : « *As a result it alters the premises for all other questions; they become subjugated to the security question.* [...] *By implication the language of security has a capacity to concentrate public attention and policies at the point where the political unit confronts a test of will in which the ability to fend off a challenge is the criterion for forcing the others to acknowledge its sovereignty and identity as a state* (Waever 1995: 53)" (Huysmans 2006: 25). Par conséquent, l'une des caractéristiques principales de la rhétorique sécuritaire est de transformer la nature du problème par le simple discours en lui conférant un caractère d'urgence qui nécessite des mesures exceptionnelles et prive ainsi le débat de toute autre dynamique argumentative.

C'est pourquoi le simple fait d'évoquer un sujet en termes de sécurité possède selon ces auteurs une dimension performative, au sens où, par ses mots, l'évocation agit sur son environnement et produit ou transforme une situation en problème de sécurité. « *With the help of language theory, we can regard « security » as a speech act. In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real ; the utterance itself is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering "security", a state-representative moves particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it* » (Waever 1995: 68). Pour Waever, la sécurité ne se réfère pas nécessairement à une réalité externe, objective, mais elle se réalise par le discours et il propose de désigner par « securitization » (que nous choisissons de traduire ici par « sécuritisation ») le processus qui consiste à élever un sujet politique en problème de sécurité (Waever 1995). Comme nous le verrons par la suite, les auteurs l'ayant utilisé ensuite ont suggéré que le recours à une rhétorique *et des pratiques* sécuritaires contribuaient à modifier la nature des problèmes publics en leur conférant un caractère d'urgence qui nécessite des mesures exceptionnelles (Duez 2008 ; Huysmans 2006).

Dans le prolongement de leur réflexion consistant à avancer l'idée que différents secteurs autres que le domaine militaire peuvent faire l'objet de discours et de politiques sécuritaires, les théoriciens de l'école de Copenhague présentent un spectre sur lequel la gestion des problèmes publics peuvent être tracés en retenant de manière schématique trois formes possibles de leur modalité de traitement (Buzan et al. 1998 : 2). Un problème public peut ainsi être non politisé lorsqu'il ne s'agit pas d'un domaine d'action de l'État et qu'il n'est pas traité dans le débat public. Celui-ci est politisé lorsqu'il devient « *part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance* » (Buzan et al. 1998: 3). Enfin, un problème public est défini

comme « sécuritisé » lorsqu'il est placé à l'extrémité du spectre en étant désigné comme nécessitant des actions urgentes ou exceptionnelles se situant au-delà des procédures politiques standard de l'État. En cela, le processus de sécuritisation « *is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization* » (Buzan et al. 1998: 23).

En ce qui concerne la question des acteurs et de l'audience dans ce processus, les auteurs avancent que la sécuritisation tend à être un processus dominé par des acteurs puissants bénéficiant de positions privilégiées. Ainsi, celui-ci dépend – autant qu'il en est le révélateur – de la puissance et de l'influence de l'acteur « sécuritisant », qui dans la majorité des cas se révèlent être les autorités étatiques et ses élites (Collins 2005 ; Waever 1995 : 54). Toutefois, les auteurs soulignent que l'usage d'un langage sécuritaire ne signifie pas automatiquement la transformation du problème public en question de sécurité. Le « succès » d'un mouvement de sécuritisation nécessite un processus d'établissement consensuel de la menace qui doit être perçue comme suffisamment importante pour produire des effets politiques substantiels. Ainsi, les auteurs conçoivent la sécuritisation comme un processus nécessitant une deuxième étape destinée à convaincre une audience pertinente (opinion publique, politiciens, officiers militaires ou autres élites) qu'un objet référent est menacé existentiellement et à faire accepter l'imposition de mesures extraordinaires se situant au-delà des limites normales des procédures politiques.

La théorie de la « sécuritisation » en tant que processus discursif et performatif telle qu'elle a été initialement formulée par les auteurs issus de l'Ecole de Copenhague a été largement utilisée pour traiter de la mise en relation de multiples problèmes publics avec la thématique de la sécurité (Emmers et al. 2008 ; Haacke et Williams 2008). Parmi ces différentes recherches, les questions d'immigration et d'asile occupent une place de choix et un nombre important d'auteurs se sont attachés à examiner le caractère performatif de discours cadrant la présence de certaines catégories de migrants en tant que menace aux différentes dimensions de la sécurité mentionnées dans la section précédente et leur impact sur les politiques menées dans la foulée. Au sein de ce champ de recherche, nous pouvons distinguer deux approches en fonction de la nature des données examinées.

Ainsi, un premier champ de cette littérature également inspirée par le concept de panique morale vis-à-vis des « deviant others » développé par Cohen dans les années 1970 (Cohen 2002) s'est concentré sur une analyse du discours produit par les médias et de leur capacité à « sécuritiser » l'immigration par leur traitement de certaines catégories de migrants en tant que figures menaçantes pour le maintien du bien-être de la communauté. Certaines études consacrées au cas canadien (Vukov 2003 ; Ibrahim 2005) montrent comment un discours sécuritisant certaines catégories « indésirables » de migrants s'était imposé lors de certains événements amplement médiatisés et avait imprégné le développement de nouvelles législations réactivant une forme de « racisme culturel » (Ibrahim 2005 : 179). Par ailleurs, une recherche fondée sur l'analyse de médias espagnols dans le contexte post-attentat parvient aux mêmes conclusions (Saux 2007). Malgré leurs mérites, ces différentes recherches ne couvrent que des périodes assez courtes et se situent généralement dans un contexte particulièrement favorable au développement d'un tel processus. En ce sens, d'autres recherches fondées sur des analyses à plus long terme offrent de meilleures perspectives de compréhension des évolutions constatées.

Dans différentes publications examinant la production médiatique en France et en Grèce, Tsoukala (2002, 2006, 2011) présente un tableau plus nuancé en mettant l'accent sur des fluctuations importantes entre des périodes de sécuritisation et de désécuritisation de la migration, laissant ainsi suggérer que la construction sociale de l'immigration en tant que menace obéit à des critères rationnels stricts intégrant les intérêts et les besoins de la société d'accueil à différentes périodes.

Tsoukala montre que loin d'être toujours structurés en termes binaires, les discours générateurs de menaces sont flexibles et s'adaptent aux spécificités et à l'évolution des champs politiques et sociaux. Dans ce processus complexe, elle montre que la menace est principalement définie en termes identitaires, particulièrement dans le cas français. Dans un ouvrage intégrant également l'analyse de discours politiques et de pratiques dans les contextes canadien et français, Bourbeau consacre une section au traitement médiatique de l'immigration et parvient à des conclusions différentes en n'observant que certains cas isolés de sécuritisation (2011 : 79-97).

L'autre axe de recherche important a consisté à examiner le caractère performatif des discours sécuritisant des élites politiques. Dans une publication consacrée au cas australien suite à l'incident du navire Tampa en 2001, Emmers (2004) insiste sur la construction discursive de l'immigration en tant que menace à la souveraineté territoriale de l'Etat, au bien être de la société, et à l'Etat-providence menée par le gouvernement Howard. Il avance également l'idée que ces arguments sécuritaires ont eu un effet performatif sur la production de la législation en légitimant l'adoption de mesures exceptionnelles telles que l'interception de navires en mer et la détention automatique des demandeurs d'asile aussi bien à l'intérieur du territoire que sur les îles avoisinantes (détention offshore sur les îles Christmas et à Nauru). En appliquant un dispositif analytique et méthodologique sensiblement différent au cas britannique, Hampshire (2006, 2009) soutient qu'un processus de sécuritisation dirigé par le gouvernement a effectivement eu lieu après les attentats du 11 septembre et que celui-ci a été utilisé pour légitimer des politiques extraordinaires dans les domaines de l'asile et des droits accordés aux migrants.

Toutefois, les conclusions de cette dernière étude et d'autres allant dans le même sens (Schlentz 2010) ont été contestées, un certain nombre d'auteurs s'étant montrés critiques à l'égard du constat selon lequel une tendance sécuritisation de la migration était en cours, voire l'ont carrément réfuté. C'est notamment le cas de l'analyse des débats parlementaires menée par Huysmans et Buonfino dans le même contexte britannique (2008), des travaux de Boswell (2007, 2009) réalisés dans le contexte européen et britannique ainsi que de l'étude effectuée auprès des parlementaires européens entre 1993 et 2004 par Lahav et al. (2014). De manière générale, ils constatent que les acteurs étudiés n'étaient pas particulièrement enclins à considérer l'immigration à travers le prisme de la sécurité nationale durant les différentes périodes considérées, et relèvent en particulier un manque de preuves concernant les tentatives de sécurisation de la migration par l'établissement d'un lien explicite entre l'immigration et le terrorisme.

Ainsi, les résultats de Lahav et al. suggèrent des effets différentiels dans la perception des événements de sécurité sur les attitudes des élites en matière d'immigration, liée à des conceptions différentes de la notion de sécurité parmi les élus et des variations importantes liées aux politiques nationales relatives à l'immigration (Lahav et al. 2014). Huysmans et Buonfino insistent de leur côté sur la faiblesse de la logique de l'exception dans les débats parlementaires tout en mettant en avant une logique du « malaise » (« unease ») sur laquelle nous revenons dans la prochaine section. Enfin, Boswell (2009) mène une réflexion importante pour notre travail en avançant que les acteurs gouvernementaux ne possèdent pas nécessairement un intérêt à sécuritiser la migration, même dans des contextes qualifiés de « crise », contrairement à ce qu'une partie de la littérature à ce sujet laisse suggérer. Pour elle, cela ne tient pas tellement aux principes de « l'embedded liberalism » qui contraignent les Etats à respecter les valeurs libérales des droits humains fixées dans le droit international et dans leurs législations nationales, mais davantage à des questions de légitimité des acteurs étatiques qui risquent de paraître faibles en n'étant en mesure de tenir leurs promesses après avoir sécuritisé l'immigration (2007, 2009).

Les études compilées ci-dessus de manière non exhaustive présentent donc des résultats fortement contrastés de par leur nature et leurs interprétations du processus de sécuritisation de la migration.

Celles-ci nous incitent à formuler plusieurs commentaires dans la perspective de ce travail qui souhaite faire appel au concept de sécuritisation. Ainsi, nous relevons quatre éléments correspondant à autant de pierres d'achoppement dans la recherche académique sur le sujet qui tiennent en partie à la variété des approches disciplinaires, théoriques et méthodologiques de ces études mais aussi, et surtout, à certaines limites de la théorie de la sécuritisation telle que développée par les auteurs de l'Ecole de Copenhague.

En premier lieu, nous avons montré que ces différentes études pouvaient aboutir à des résultats fort différents selon la durée des périodes étudiées dans un même espace. Ainsi, la construction discursive de l'immigration en tant que problématique sécuritaire peut apparaître de manière importante dans certains contextes bien particuliers et fort médiatisés (attentats terroristes ; « crises » de l'asile) que la littérature sur le sujet définit en tant que « chocs exogènes » (« exogenous shocks »), puis s'estomper ou au contraire perdurer sur de plus longues périodes. Nous soutenons avec d'autres auteurs (Stritzel 2007 : 358 ; Bourbeau 2011 : 41) que la théorie de la sécuritisation ne tient pas suffisamment compte des facteurs contextuels qui peuvent faciliter ou au contraire limiter le processus. Or, comme le relève Bourbeau, les énoncés linguistiques sont toujours produits dans des contextes particuliers et les propriétés sociales de ces contextes chargent les « speech acts » d'un système de valeurs différentielles. Dans cette perspective, une analyse de type historique telle que privilégiée dans le cadre de ce travail doit aménager un espace théorique pour la recherche au sujet des facteurs contextuels qui induisent ou au contraire contraignent le processus de sécuritisation.

Le deuxième point est lié au premier et concerne les acteurs de la sécuritisation. Ainsi, nous percevons des variations importantes selon la nature des données étudiées et en particulier de la position de l'acteur selon qu'il s'agisse de médias ou d'acteurs du domaine politique. Ces variations surgissent même à l'intérieur de ces deux groupes, comme le suggèrent les écarts entre les résultats des recherches de Bourbeau (2011) et de Ibrahim (2005) dans la sphère médiatique et entre ceux de Boswell (2009) et de Hampshire (2009) dans le domaine politique. A notre sens, elles proviennent en partie de certaines faiblesses de la théorie de la sécuritisation qui ne traitent pas véritablement la question de la position des acteurs et semble considérer « l'Etat et ses élites » (Waever 1995 : 54) comme un ensemble relativement homogène qui partagerait un intérêt commun à sécuritiser un problème public particulier. Ce qui nous semble représenter un écueil peut être dépassé en signalant les luttes apparaissant au sein de différents organes du pouvoir dans leurs velléités ou leurs réticences à cadrer la thématique de l'asile en tant que problème sécuritaire.

Le troisième point est de nature ontologique. Au-delà des explications précitées, il nous semble qu'une partie des écarts constatés proviennent également du fait que ces études ne s'entendent pas toujours sur une définition commune de ce que recouvre la notion de sécurité contenue dans le concept de sécuritisation de l'immigration. Ainsi, elle semble recouvrir une notion restrictive chez différents auteurs qui ne l'envisagent qu'en lien avec la question du terrorisme (Schlentz 2010 ; Hampshire 2009), alors qu'elle est envisagée de manière plus large dans une majorité d'autres études (Tsoukala 2011 ; Bourbeau 2011). En cela, les théories des auteurs de l'Ecole de Copenhague présentent certaines contradictions, car ils ont invité les chercheurs à élargir le champ des études de la sécurité en l'appliquant à d'autres secteurs que le militaire (Buzan et al. 1993, 1998), mais ils semblent se retrancher derrière la notion à la fois traditionnelle et restrictive de la « sécurité nationale » dans sa dimension militaire (Waever 1995 : 78) lorsqu'il s'agit de défendre leur concept de sécuritisation. Or, une bonne partie de la recherche académique consacrée à la sécuritisation de la migration semble se départir de cette vision restrictive pour inclure une variété d'objets référents perçus comme mis en danger par l'immigration, y compris la « sécurité sociétale » formulée par le même Waever. Pour notre part, nous adoptons une perspective relativement large en intégrant les différentes dimensions

présentées dans les sections précédentes. A notre sens, il s'agit de dépasser cette question ontologique pour examiner le langage des acteurs étudiés, en s'attachant à identifier si la grammaire sécuritaire est utilisée, peu importe le secteur dans lequel elle s'applique.

Enfin, un dernier point concerne la relation entre les discours et les mesures établie dans la théorie de la sécuritisation et ses conséquences sur les recherches présentées ci-dessus, qui présentent également des résultats fort contrastés en la matière. Excepté dans certains cas très précis (voir le cas australien présenté Emmer 2004), il apparaît ainsi très difficile d'établir l'existence de « speech act » ou de liens de cause à effet comme le suggère la théorie de la sécuritisation telle que formulée par les auteurs de l'Ecole de Copenhague. S'ils admettent que l'usage d'un langage sécuritaire ne signifie pas automatiquement la transformation du problème public en question de sécurité, l'idée générale d'un processus en deux phases avec une présentation discursive de la menace qui légitimerait la mobilisation de mesures urgentes et exceptionnelles semble un peu simpliste et dans tous les cas difficile à examiner empiriquement. En caricaturant un peu le trait, une application stricte de ce concept devrait identifier les moments où la migration est définie par un acteur étatique en tant que menace existentielle à l'Etat d'accueil à travers un « speech act » qui la transforme de facto en une question de sécurité nationale et permet de justifier la mise en place de mesures d'exception, selon une logique « schmittienne » de la souveraineté. Or, les relations entre les discours et les mesures adoptées semblent plus complexes, à la fois dans leurs imbrications et dans leurs antagonismes, et cela nous incite à puiser dans d'autres courants de la littérature sur le sujet pour trouver des réponses plus convaincantes.

Dans cette perspective, nous présentons dans la prochaine section un ensemble de concepts, méthodes et pistes de réflexion permettant de dépasser certains écueils de la théorie de la sécuritisation mentionnés ci-dessus. Une partie d'entre eux ont été développés dans le cadre d'approches inspirées par la pensée de Foucault et qualifiées de « material semiotic » par Walters (2010 : 20).

2.3.4. Développement de concepts alternatifs à la sécuritisation de la migration : approches foucaldiennes, crimmigration et humanitarisation de l'asile

Le deuxième type d'approches que nous présentons reconnait l'apport du concept de sécuritisation de la migration mais propose de le revisiter dans un mouvement que Walters qualifie de « material-semiotic turn » (2010 : 220). Avant de poursuivre, il faut préciser que la littérature présentée ici ne forme pas un champ académique homogène et se caractérise par une grande variété de disciplines, d'objets d'études, d'approches théoriques et méthodologiques. Toutefois, un certain nombre de traits communs permettent à notre sens de caractériser ces auteurs. Ainsi, ils sont globalement inspirés par le système de pensée de Foucault et dans une certaine mesure celui de Bourdieu, refusent généralement la séparation ontologique entre l'idéal ou le sémiotique et le matériel (222) et insistent sur la nécessité d'étudier le processus de sécuritisation de la migration à travers l'imbrication des éléments linguistiques et symboliques dans une gamme de différentes pratiques, techniques et institutions. Dans cet ordre d'idées, les auteurs regroupés ici ont tenté d'examiner à la fois les discours politiques et médiatiques, l'adoption de nouvelles mesures législatives et l'application des lois, le lien institutionnel entre migration et sécurité ou la mise en place de techniques de contrôle des migrations « indésirables ».

Sans revenir sur l'ensemble des apports d'une telle approche qui se caractérise par une grande hétérogénéité, nous présentons dans cette section certains concepts développés dans le cadre de cette littérature. S'ils s'inspirent de la notion de sécuritisation, ils permettent toutefois de dépasser

certaines des limites évoquées ci-dessus et permettent d'enrichir notre propre travail sur les relations développées entre la politique d'asile et la sécurité dans le contexte suisse. Dans cette section, nous présentons donc les concepts de « gouvernementalité par l'inquiétude » et de « security continuum » développés par Bigo, de « rationalité sécuritaire » proposé par Huysmans puis celui de « domopolitics » forgé par Walters. Ensuite, nous présentons les concepts de « crimmigration » et celui d'humanitarisation de l'asile, qui se situent dans des perspectives un peu différentes. Pour chacun de ces concepts, nous montrons leur utilité théorique dans le cadre de ce travail, en particulier dans leurs rapports de complémentarité avec le concept de sécuritisation. En guise d'introduction, nous revenons brièvement sur certains éléments de la pensée de Foucault sur laquelle la majorité d'entre eux reposent.

Comme mentionné en introduction de cette section, un nombre important d'auteurs s'inspirent dans leurs recherches consacrées aux liens tissés entre migration et sécurité des écrits et de la pensée de Foucault[22], et ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les propositions développées durant les cours qu'il a donnés au Collège de France entre 1978 et 1981 (Bigo 1998, 2002, 2008 ; Guild 2014 ; Huysmans 2006 ; Walters 2004). En affirmant que « *le discours sécurisant l'immigration* [...] *devient une technologie politique, une modalité de la gouvernementalité contemporaine* » (1998 : 13), Bigo est ainsi l'un des premiers auteurs à recourir au concept de gouvernementalité pour analyser les mutations des modalités de contrôle de ce que certains auteurs ont appelé un « New Migration World » (Guiraudon et Joppke 2001). Depuis, un nombre important d'écrits exploitant ce concept ont été produits, concernant notamment le rôle des technologies, experts et industries dans la production des frontières et la gestion de la mobilité (Bigo 2002, 2008; Salter 2007), le régime bureaucratique producteur d'illégalité (Inda 2005) ou les pratiques d'hébergement et de détention des demandeurs d'asile (Darling 2011).

Etant donné ce foisonnement de recherches inspirées par cette notion, nous revenons brièvement sur certains éléments du concept de gouvernementalité dans la pensée de Michel Foucault pour comprendre son usage contemporain dans le domaine des relations tissées entre migration et sécurité. En particulier, nous souhaitons mettre trois aspects en exergue : la distinction qu'il opère entre souveraineté, discipline et gouvernementalité, sa conception particulière des « dispositifs de sécurité » et son insistance sur l'imbrication des savoirs et des techniques.

Dans son cours de 1978 intitulé « Sécurité, Territoire et Population » basé sur l'analyse de l'évolution des « arts de gouverner » allant du pouvoir pastoral à la rationalité libérale en passant par la raison d'Etat, Foucaut propose d'ajouter et de distinguer des techniques de gouvernement autres que celle de la souveraineté, entendue dans son sens « weberien » comme un mode de pouvoir légal et juridique qui gouverne sur un territoire et sur des individus compris comme sujets de droits. Dans les Etats modernes se sont ainsi développés ce qu'il avait déjà identifié comme la discipline, qui s'adresse aux corps des individus en quadrillant les espaces pour y déceler des comportements suspects (1975), et ce qu'il définit comme la « gouvernementalité », qui s'étend au gouvernement des hommes, des individus ou des collectivités entendus comme population ([1978] 2004 : 126)[23]. Foucault fait toutefois remarquer que ces trois formes ne sont pas apparues selon un ordre chronologique dans lequel il y aurait eu d'abord la souveraineté, la discipline, puis la gouvernementalité ; de plus, elles ne sont pas

[22] A noter que le recours à Foucault n'est pas propre à ce champ de recherche académique, il a en réalité imprégné les disciplines des sciences politiques et des relations internationales en marquant la perception de « l'Etat » sous un jour nouveau.

[23] Selon ces termes dans la leçon du 8 février 1978 : « [...] c'est qu'on n'y gouverne jamais un territoire, on n'y gouverne jamais une structure politique. Ce qu'on gouverne, c'est de toutes façons des gens, ce sont des hommes, ce sont des individus ou des collectivités » (in Ceyhan 2006 : 15).

exclusives et elles coexistent (Foucault et al. 2004: 8). Elles sont néanmoins différentes car la gouvernementalité ne s'adresse pas aux sujets de droit comme la souveraineté ou au corps des individus comme le pouvoir disciplinaire mais à une population.

Dans le cadre de ce travail, il nous semble important de souligner que Foucault commence par nommer « dispositifs de sécurité » ce qu'il entendra par la suite comme la gouvernementalité. Or, sa conception particulière des « dispositifs de sécurité » est bien différente de la notion de sécurité développée par Weber en tant qu'attribut du pouvoir souverain dans l'exercice de son monopole de la violence légitime et elle l'est encore plus de la logique schmittienne de l'exception. Celle-ci est définie non plus comme l'ensemble des sujets de droit soumis à la volonté du souverain par l'intermédiaire des lois mais comme un ensemble de processus « *qu'il faut gérer dans ce qu'ils ont de naturel et à partir de ce qu'ils ont de naturel* » (Foucault et al. 2004: 72). L'auteur la distingue également de la discipline, qui quadrille les espaces pour y déceler des comportements suspects, en faisant remarquer que « *les sociétés de sécurité qui sont en train de se mettre en place tolèrent, elles, toute une série de comportements différents, variés, à la limite déviants, antagonistes même les uns avec les autres ; à condition, c'est vrai, que ceux-ci se trouvent dans une certaine enveloppe qui éliminera les choses, des gens, des comportements considérés comme accidentels et dangereux. Cette délimitation de « l'accident dangereux » appartient effectivement au pouvoir. Mais dans cette enveloppe, il y a une marge de manœuvre et un pluralisme tolérés infiniment plus grands que dans les totalitarismes. C'est un pouvoir plus habile, plus subtil que celui du totalitarisme* » (Foucault et al. 2004: 386).

Cette conception de la sécurité entre fortement en résonnance avec la sélectivité du contrôle migratoire évoquée précédemment (voir chapitre 2.2.2.1.). Ainsi, les « dispositifs de sécurité » définis par Foucault permettent la circulation tout en se donnant pour tâche ***«*** *d'éliminer ce qui est dangereux, de faire le partage entre la bonne et la mauvaise circulation, de maximaliser la bonne circulation en diminuant la mauvaise »* (Foucault et al. 2004: 20). Dans les dispositifs de sécurité de Foucault, la circulation est considérée comme un phénomène naturel que l'on ne cherche pas à stopper mais à analyser, calculer, prévoir à l'aide du développement des calculs de probabilités et des instruments statistiques pour « *mieux l'encadrer, la gérer et la planifier* » (Moffette 2012 : 53). Dans ce contexte, il n'est guère surprenant de constater qu'un nombre important d'auteurs (Darling 2011 ; Guild 2014; Meyer et Purtschert 2008 ; Walters 2002, 2004, 2010) aient également fait appel aux théories et concepts développés par Foucault pour analyser les mutations des politiques et techniques de contrôle migratoire souvent regroupés sous le terme de « migration management » (Geiger et Pécoud 2010).

Nous aurons l'occasion de revenir à la proximité de ce concept avec les analyses contemporaines du contrôle migratoire, mais nous souhaitons pour l'instant faire observer l'inflexion dans la pensée de Foucault durant le cours de 1978. Celui-ci ne va pas abandonner ses « dispositifs de sécurité » mais les intégrer dans son concept plus large de gouvernementalité qui « *a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité* » (111). Pour Lascoumes, Foucault souligne avec son concept de gouvernementalité un changement radical opéré avec la naissance des Etats modernes dans les formes d'exercice du pouvoir par une autorité centralisée qui résulte d'un processus de rationalisation et de technicisation. Dans sa lecture du concept, les dispositifs de sécurité regroupent des techniques et des savoirs qui s'appliquent à la population : « *Cette nouvelle rationalité politique s'appuie sur deux éléments fondamentaux : une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissance. L'ensemble qui articule l'un et l'autre constitue les fondements des dispositifs de sécurité de la police générale. Ces techniques et savoirs s'appliquent à un nouvel ensemble, « la population » pensée comme une totalité de ressources et de besoins* » (Lascoumes 2004: 4). Dans ce contexte, les concepts que nous présentons ci-après portent une attention particulière au

développement et à l'utilisation de savoirs et de techniques particulières associant les questions de migration et de sécurité.

2.3.4.1. Gouvernementalité par l'inquiétude, security continuum et rationalité sécuritaire

Dans ses nombreux ouvrages traitant du processus de sécuritisation de la migration, Bigo (1998, 2000, 2002, 2005) recourt massivement à la pensée de Foucault en développant notamment le concept de « gouvernementalité par l'inquiétude » (1998). Pour schématiser une pensée complexe, nous distinguons trois éléments essentiels de divergence par rapport au cadre théorique de la sécuritisation fourni par l'Ecole de Copenhague et fondé sur la logique du « speech act » : le premier a trait au discours, le deuxième aux techniques, et le troisième aux acteurs.

En premier lieu, il remet en question le caractère stéréotypé du « speech act » consistant à définir un problème public – en l'occurrence la migration – en tant que menace existentielle nécessitant la mise en place de mesures urgentes et exceptionnelles. Ainsi, Bigo montre que le discours sécuritaire ne concerne pas nécessairement la survie, ni l'urgence ou l'exception mais s'inscrit davantage dans un schéma narratif où le terme « immigration » catalyse une série de peurs, d'inquiétudes diffuses concernant des questions d'ordre économiques, sociales ou politiques (Bigo 1998: 33). En particulier, celui-ci peut véhiculer un sentiment plus diffus de malaise et d'inquiétude à l'égard du phénomène migratoire en étant associé selon un principe de mise en série d'apparence anodine avec des « domaines d'insécurité » comme la criminalité organisée et le terrorisme au sein de ce qu'il nomme un « continuum de sécurité » (1994 : 164) ou d'un « continuum de menaces » (Ceyhan 2001 : 122).

A ce titre, d'autres auteurs montrent qu'il peut exister des variations d'intensité dans le discours sécuritaire, que Bourbeau a proposé d'analyser dans le cadre d'une recherche consacrée aux discours politiques sur l'immigration tenus au Canada et en France (2011). D'autres (Stritzel 2007 ; Salter 2008) ont avancé l'idée que les actes discursifs de sécuritisation suivaient une grammaire n'étant pas déterminée uniquement par des règles internes (invocation d'une urgence ou d'une exception à la politique normale), mais aussi par une grammaire sociale partagée (univers des tropes, images, métaphores, références historiques). Les mouvements de sécuritisation se produisent dans l'univers de l'imagination de l'audience (Salter 2008 : 331). Ainsi, l'usage de catégorisations discursives, de figures rhétoriques ou de mises en série permettent de présenter l'arrivée ou le séjour de demandeurs d'asile en tant que menace à différents objets référents sans faire explicitement référence à une menace existentielle ni même à la notion de sécurité. Un auteur comme Huysmans (2006) a proposé d'intégrer dans le concept de sécuritisation une série de discours qui, s'ils ne se réfèrent pas directement et explicitement à la présence d'une menace existentielle, véhiculent implicitement l'idée d'une mise en danger d'un objet référent. Comme le fait remarquer cet auteur, il est également possible d'inscrire discursivement la thématique de l'asile dans des « domaines » historiques de la sécurité socialement et politiquement institutionnalisé comme ceux du militaire ou de la police.

Deuxièmement, le concept de gouvernementalité par l'inquiétude remet en question un autre aspect du « speech act », qui découpe de façon un peu caricaturale le processus de sécuritisation en deux étapes débutant avec un discours sécuritisant qui conduirait ensuite à la mise en place de mesures exceptionnelles. Or, comme le relève Bigo, « *it is possible to securitise certain problems without speech or discourse and the military and the police have known that for a long time. The practical work, discipline and expertise are as important as all forms of discourse* » (2000). Dans le domaine du contrôle migratoire, le processus de sécuritisation n'est donc pas forcément constitué par des speech acts explicites mais parce que *«convergent sur* [l'immigrant] *des insécurisations différentes »* (Bigo 2005 : 144) qui voient se déployer un ensemble de « techniques gouvernementales » historiquement et socialement attachées au domaine de la sécurité.

Dans une logique similaire bien que certains points ne soient pas partagés par ces deux auteurs, Huysmans propose le concept de « rationalité sécuritaire » pour véhiculer l'idée selon laquelle le « cadrage » (« framing ») consiste à investir une structure historique politiquement et socialement institutionnalisée de significations sécuritaires tout en ne la limitant pas à sa seule dimension linguistique. Son concept fait référence à la notion foucaldienne de rationalités gouvernementales héritées qui sont intégrées dans les savoirs, les compétences, les technologies, etc. et prolongée par Rose et Miller (1992), qui ont défini la notion de « rationalité politique ». Chez ces auteurs, la rationalité politique désigne « *les champs discursifs dans lesquels l'exercice du pouvoir est conceptualisé ; les justifications morales qui sont données pour l'exercice particulier du pouvoir par des autorités diverses ; les notions sur la forme appropriée, les objets et les limites de la politique ; et les concepts sur la distribution de telles tâches parmi les secteurs séculiers, spirituels, militaires et familiaux* » (Rose et Miller 1992 : 175). Ces discours et ces pratiques sont fondés sur leur caractère épistémologique, c'est-à-dire une compréhension spécifique des personnes, des problèmes et des phénomènes qui sont et doivent être gouvernés et une forme morale particulière, c'est-à-dire une vision de la nature et de la portée de l'autorité et des principes qui guident son exercice (Rose 1999 in Rey 2013 : 70). Pour Huysmans, l'attention passe ainsi du langage à ce qu'il nomme des « catégories d'intelligibilité » qui traversent à la fois des éléments discursifs et non-discursifs, ainsi que des artefacts tels que les visas connectés à des bases de données qui instituent des « domaines d'insécurité » (Huysmans 2006 : 147). Dans ce travail, nous nous inspirons de ce concept pour analyser à la fois les champs discursifs à l'intérieur desquels différentes notions de la sécurité se sont développées, les justifications morales données pour mener telle politique, la forme particulière des dispositifs juridiques mis en place pour mener la politique sélectionnée ainsi que les différents secteurs, domaines concernés par une telle politique.

Prolongeant d'une certaine manière ces réflexions, plusieurs auteurs ont ainsi relevé un processus de « technologisation » de la sécurité allant de pair avec le transfert des compétences et des techniques du domaine militaire dans celui du contrôle migratoire. L'usage de systèmes de surveillance satellitaire et aérienne aux frontières (Rodier 2012), l'utilisation de techniques d'identification fixant les identités de façon matérielle (Muller 2004) et son interconnexion avec des base de données tel que le Système d'information Schengen (SIS) et EURODAC dans le contexte européen ou le Passenger Name Recorder (PNR) aux Etats-Unis constituent certains exemples de ces développements ayant fait l'objet de recherches empiriques. Soulignant les investissements bureaucratiques étendus qui ont été faits dans la technologie numérique et la surveillance, Amoore (2006) parle ainsi du développement de ce qu'elle nomme une « frontière biométrique ».

En étroite relation avec les deux premiers points, l'analyse de Bigo relève les limites de la théorie de Waever qui reste relativement vague au sujet des acteurs participant au processus de sécuritisation en se contentant d'évoquer la position privilégiée de « l'Etat et ses élites » : « *In naming a certain development a security problem, the ''state'' can claim a special right, one that will, in the final instance, always be defined by the state and its elites* » (Waever 1995 : 54). Or, « *tous les discours ne se valent pas* » (Duez 2008 : 22) dans le champ de la sécurité et il importe, dans un lien de filiation évident avec les écrits de Foucault et de Bourdieu, d'examiner à la fois la position sociale des acteurs « disant la sécurité », leur légitimité à énoncer et produire un certain savoir sur le sujet, et les luttes de pouvoirs entre différents acteurs pour imposer un énoncé légitime de sécurité. Pour résumer la position de Bigo à cet égard, il affirmait au milieu des années 1990 « *la sécurisation repose sur la capacité des acteurs à produire un « savoir-pouvoir » congruent avec les lectures du monde, d'où l'importance de la convergence, sur une figure (par exemple l'immigré), de peurs provenant de secteurs différents (peur du terrorisme, du crime, de la révolte sociale, du chômage, de la maladie, du cosmopolitisme et du mélange). La sécurisation dépend des possibilités des acteurs de constituer des statistiques, de les*

mettre en série, de pouvoir les soumettre à des protocoles de recherche, de produire une « vérité » » (1996 : 69 in Duez 2008 : 70).

Dans plusieurs publications postérieures (2002 ; 2007), Bigo avance l'idée qu'un ensemble d'acteurs qu'il nomme les « professionnels de la gestion de la menace et des inquiétudes », essentiellement issus des ministères de l'intérieur et du domaine de la police et du renseignement, se sont progressivement imposés dans ces luttes de pouvoir pour l'acquisition de budgets et de missions relatives aux « menaces transnationales » au sein desquelles l'immigration irrégulière et l'asile occupent une place importante. Pour lui, la sécuritisation de la migration est donc liée aux intérêts de ces acteurs et de la transformation des technologies qu'ils utilisent (Bigo 2002 : 64). Ceux-ci auraient ainsi permis la constitution d'un champ[24] transnational de la sécurité brouillant la frontière entre sécurité intérieure et extérieure en mobilisant les peurs et l'inquiétude d'une partie de la population à travers l'établissement du « continuum de sécurité » évoqué ci-dessus pour légitimer leur présence et leurs institutions.

De manière schématique, nous pouvons ici établir une distinction entre les niveaux respectifs du discours politique et de la pratique qui ressort de la littérature (Bigo 2002 ; 2005 : 67-68 ; Huysmans 2000 ; Buzan et al. 1998) et constitue une base utile pour l'analyse. Nous pouvons la relier à la distinction établie par Luhman entre deux sous-systèmes du système politique: les systèmes de la politique et ceux de l'administration (Luhmann 1990 : 79). Dans les systèmes démocratiques, le système politique comprend l'ensemble des partis politiques engagés dans des stratégies de luttes pour la mobilisation de l'électorat à travers la sélection et le cadrage (« framing ») de demandes sociales revendiquant une action de la part de l'État (Poggi 1990 : 138). Selon notre compréhension de la littérature, la théorie de la sécuritisation telle que développée par l'Ecole de Copenhague et reprise pour les questions de migration se concentre principalement sur cette sphère, à savoir les systèmes politiques.

Le deuxième niveau d'analyse du processus de sécuritisation est celui des pratiques politiques, qui font référence aux activités des départements de l'administration impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de décisions collectivement contraignantes relatives aux questions d'immigration et de sécurité intérieure. Selon notre compréhension de la littérature, celle-ci constitue la sphère principale analysée par Bigo, qui s'intéresse à la capacité des « agences de sécurité » à « coloniser » d'autres domaines politiques, en particulier celui de la migration, en y exportant leurs technologies et leurs pratiques dans d'autres domaines politiques (Bigo 2002).

2.3.4.2. Domopolitics

De nombreux autres auteurs se sont inspirés de la pensée et du vocabulaire foucaldien pour traiter des mutations du contrôle migratoire et de ses rapports avec différentes notions de la sécurité. Dans ce contexte, un autre concept d'intérêt pour ce travail est celui « domopolitics » forgé par William Walters (2004) et repris par certains auteurs (Darling 2011). Walters identifie ainsi l'émergence d'un nouveau domaine qu'il définit comme un espace qui contribue à une redéfinition de la relation entre Etat, citoyenneté et territoire (Walters 2004). Il propose le terme de « domopolitics » – qui renvoie au latin domus – , pour analyser une série de discours, mesures, pratiques, institutions et techniques se caractérisant par une conception de l'Etat-nation comme un domicile, une maison étatique considérée comme « notre » espace, celui auquel « nous » appartenons naturellement qui s'oppose à un monde extérieur jugé chaotique et dangereux : « *Home as a safe, reassuring place, a place of intimacy,*

[24] Il s'inspire en cela de la théorie des champs de Bourdieu, qui propose de penser de manière relationnelle la production des savoirs comme émanant d'un espace social autonome et dynamique

togetherness and even unity, trust and familiarity. Hence domopolitics embodies a tactic which juxtaposes the 'warm words' (Connolly, 1995, p. 142) of community, trust, and citizenship, with the danger words of a chaotic outside—illegals, traffickers, terrorists » (2004: 241). Mais s'il fait remonter le terme de domopolitics au mot latin domus, il l'attache également au verbe domo, qui renvoie à une volonté « d'apprivoiser », de dompter les forces extérieures qui menacent « the sanctity of home » (Walters 2004). Ce désir de maîtrise s'incarne de deux manières à l'égard de la gestion de la mobilité que Walters et d'autres auteurs ont étudié à travers les mutations du rôle et des formes que prennent les frontières.

Premièrement, ce désir subsumé dans la notion de frontière se manifeste par sa propension à se déployer à la fois à l'extérieur et à l'intérieur du territoire, dans la logique de brouillage entre sécurité intérieure et sécurité extérieure soulignée plus haut par Bigo. Dans ce contexte, la frontière prend aujourd'hui la forme d'un « *distributed network of myriad check-points, technologies and actors, which can be situated inside or outside a given state territory* » (Aas 2007: 296). Pour de nombreux auteurs (Andreas et Snyder 2000 ; Balibar 2015 ; Cuttita 2007 ; Weber et Bowling 2004), loin de représenter la ligne fixe, matérielle et linéaire de la modernité stato-nationale, les frontières semblent avoir acquis le don d'ubiquité en étant devenues « *mobiles, immatérielles et punctiformes ou zonales* » (Cuttitta 2007: 62). Comme l'ont fait remarquer Weber et Bowling (2004), la « police migratoire » a lieu à la frontière physique mais il existe une prolifération de « sites d'application » (« sites of enforcement ») dans lesquels les lois sur l'immigration sont appliquées.

A cet égard, les frontières se sont en effet dispersées à l'extérieur des Etats à travers des contrôles préalables à l'entrée, des contrôles de pré-embarquement dans les aéroports et le développement des régimes de visas opérés par des missions diplomatiques étrangères. Celles-ci ont été interprétées comme des extensions de la frontière dans les pays d'origine des migrants selon une logique de « remote control » (Zolberg 1999 ; 2003) dans la mesure où celles-ci permettent de stopper les candidats à l'émigration avant même qu'ils puissent sortir de leur pays de résidence. Mais elles se sont aussi répandues à l'intérieur des territoires nationaux, par l'intermédiaire des législations sur la sécurité intérieure, par des contrôles d'identité ciblés et surtout par la prolifération de ce que plusieurs auteurs ont nommé les « camps de migrants » (Bietlot 2005; Caloz-Tschopp 2004 ; Le Cour Grandmaison et al. 2007) ou les « régimes de confinement des étrangers » (Migreurop 2009 ; Fassin 2009). Pour de nombreux auteurs issus de l'espace francophone, ces régimes s'inscrivent dans une histoire longue dont l'évolution la plus récente aurait été une transformation de leur fonction d'assistance durant les années 1960 vers des objectifs « *maintien sous contrôle de groupes d'humains indésirables* » (Bietlot 2005), de mise à l'écart des (Bernardot 2007) ou d'expulsion (Valluy 2005)[25]. Un autre ensemble de travaux (Kobelinsky et Makaremi 2008) a proposé d'envisager les camps pour étrangers non plus seulement comme des lieux de contrôle et de blocage mais comme des espaces de redistribution des flux.

Cette dernière lecture reflète en partie la deuxième caractéristique de la « domopolitics » envisagée par Walters, qui produit une politique de la mobilité particulière dont l'ambition n'est pas de la stopper en érigeant des murs infranchissables, mais de la maîtriser en créant des systèmes capables d'exploiter ses énergies productrices tout en contenant ses dangers. Dans cette optique, la quête de sécurité inscrite dans la domopolitics incite à mettre en place des mécanismes de filtre de qualité, de tri des biens et des personnes dont la tâche principale est de « *disentangle, to tap the energies of one flow while taming and suppressing the other* » (Walters 2004 : 245). Cette conception de la frontière en tant que filtre a été mise en évidence par de nombreux auteurs (Bigo et Guild 2003 : 12 ; Darling 2011:

[25] Valluy, Jérôme, « Introduction » in Jérôme Vally (dir.), *L'Europe des camps. La mise à l'écart de l'étranger.* Culture et Conflits n°57, Paris : L'Harmattan, 2005, p.11.

265 ; Weber et Bowling 2008 : 360) pour caractériser la sélectivité des politiques migratoires contemporaines. Ainsi, il serait faux d'affirmer que la prolifération des différents types de frontières correspond à une transformation des Etats en « forteresses », comme l'avancent certaines voix issues de la société civile. Ce serait oublier un peu vite le caractère profondément asymétrique du contrôle migratoire et des frontières érigées par les Etats, qui tiennent à encourager un certain type de mobilité, défini comme bénéfique d'un point de vue économique, tout en essayant de réduire, voire de supprimer des flux considérés comme dangereux. En effet, les frontières freinent les déplacements d'une majorité d'individus mais une minorité de personnes peuvent se déplacer librement (Bauman 1998 ; Fassin 2010 ; Wihtol de Wenden 2009 : 91).

En ce sens, le concept de domopolitics nous semble mieux à même de décrire les politiques migratoires contemporaines et entre en forte résonance avec les « dispositifs de sécurité » de Foucault présentés ci-dessus, qui permettent la circulation tout en se donnant pour tâche ***«*** *d'éliminer ce qui est dangereux, de faire le partage entre la bonne et la mauvaise circulation, de maximaliser la bonne circulation en diminuant la mauvaise »* (Foucault et al. 2004: 20). Pour imager cette conception du contrôle migratoire contemporain, Walters prend la métaphore d'un terminal d'ordinateur qui évolue dans un réseau composé à la fois de ressources et de risques (2004: 255). Dans ce système, la frontière agit à la manière d'un antivirus ou d'un pare-feu, qui bloque le trafic identifié comme périlleux tout en laissant pénétrer les éléments jugés bénéfiques. Outre sa description de la nature sélective du contrôle migratoire contemporain, l'usage de cette métaphore technologique a également le mérite de refléter son caractère dynamique, tous deux ne correspondant pas à l'image d'un mur fixe et infranchissable véhiculée par le discours médiatique et une partie de la société civile.

2.3.4.3. Criminalisation de la migration et crimmigration

Dans ce travail consacré aux relations tissées entre le domaine de l'asile et celui de la sécurité, les concepts de criminalisation de la migration et de « crimmigration » attirent également notre attention. Si les concepts définis précédemment viennent principalement d'auteurs issus des sciences politiques et des relations internationales s'étant focalisés sur le cas européen, ces derniers ont été développés dans le contexte américain et viennent du droit, en particulier du domaine pénal. Un lien de filiation peut être établi avec un article influent publié par Feely et Simon (1992), qui définissent les principales caractéristiques d'une évolution du droit pénal dans le cadre de ce qu'ils appellent une « nouvelle pénologie ». Ceux-ci voient à travers le développement d'un nouveau langage et de l'augmentation massive du taux d'incarcération durant les années 1980 aux Etats-Unis l'émergence « *of a vision or model of a new type of criminal process that embraces increased reliance on imprisonment and that merges concerns for surveillance and custody, that shifts away from a concern with punishing individuals to managing aggregates of dangerous groups* » (449).

Cette réflexion est poursuivie par un certain nombre d'auteurs qui, dans le prolongement des travaux de Bourdieu (Bourdieu et Accardo 1993), évoquent une mutation de l'Etat néolibéral d'un Etat providence vers un Etat pénal pour les couches les plus précarisées de la population (Garland 2001 ; Simon 2007 ; Wacquant 2010). A travers le développement de la notion de « governing through crime », Simon (2007) fait ainsi valoir que les mécanismes au fondement de la rationalité pénale sont intégrés dans la régulation de sphères toujours plus nombreuses de la vie sociale, en tant que technique privilégiée par l'Etat afin d'influer sur la conduite des individus. Ces différents éléments ont trouvé une résonance particulière auprès de criminologues ayant décrit l'évolution du droit des migrations aux Etats-Unis (Chacón 2009; Legomsky 2007; Miller 2003 ; Stumpf) mais également en Europe (Collyer 2006 ; Palidda 1999, 2009) caractérisée par un processus à double facettes.

La première correspond à la définition juridique de la criminalisation, c'est-à-dire le fait d'importer les normes de la justice pénale « *into a domain built upon a theory of civil regulation* » (Legomsky 2007 : 469). Dans cette optique, ces auteurs observent que le droit de l'immigration a absorbé les théories, les méthodes, les procédures, les acteurs, les perceptions et les priorités associées à l'application de la loi pénale (Chacón 2009: 136). Ils ont en outre souligné le caractère stratégiquement asymétrique de ce processus. Ainsi, la « métamorphose du délit administratif en délit pénal » (Palidda 2009: 6) ne comprend toutefois pas les garanties procédurales contenues dans le droit pénal. Par exemple, la qualification de la détention en tant qu'administrative a de profondes implications sur le niveau de protection procédurale offert aux personnes détenues pour des motifs d'immigration irrégulière. En effet, les garanties d'un procès équitable énoncées ou dérivées de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – telles que la présomption d'innocence, l'audition personnelle, le droit à un conseil, la traduction, le temps et les facilités pour préparer sa défense et le droit de garder le silence – sont restreints dans le cadre de la détention administrative.

La deuxième consiste en une expansion des mesures de contrôle migratoire basées sur des infractions pénales. Ainsi, certains auteurs observent également une tendance à sanctionner des comportements criminels par le biais des lois sur l'immigration, où la discrimination sur la base de l'origine est possible, alors qu'elle ne l'est pas dans le droit pénal (Collyer 2005: 278).

Ce double processus ayant mené à la création d'un système hybride entre droit pénal et droit des étrangers a été appelé « crimmigration law » par Juliet Stumpf (2006). Les conséquences de ce processus juridique de criminalisation conduisent à ce qui a été généralement considéré comme le processus sociologique et plus large de la criminalisation, c'est-à-dire « *the process by which behaviours and individuals are transformed into crime and criminals* » (Michalowski 1985: 6). Dans le cadre de ce travail, nous considérons les phénomènes de criminalisation de la migration décrits ci-dessus comme des éléments du processus plus large de sécuritisation. Ce lien entre les processus de criminalisation et de sécuritisation est établi par Tsoukala (2000: 3) qui soutient que le concept de criminalisation « *n'arrive plus à couvrir tous les aspects d'un processus qui, dépassant les limites de la criminalisation, tend à se transformer en processus de sécurisation de l'immigration* ».

2.3.4.4. Humanitarisation de l'asile

Comme nous l'avons vu dans une section précédente, le concept de « human security » a été développé en rapport avec les politiques d'asile, essentiellement dans une perspective normative visant à privilégier la sécurité individuelle des réfugiés sur la sécurité collective des Etats. Si nous avons montré les autres limites de ce concept, nous souhaitons néanmoins examiner les discours et les mesures se rapportant à la protection de la sécurité individuelle des demandeurs d'asile avec une certaine distance critique. Dans ce contexte, le concept « d'humanitarisation » allant de pair avec une dépolitisation de l'asile nous semblent davantage en adéquation avec notre perspective constructiviste. Pour Fassin, un asile fondé sur la compassion et des motifs d'ordre humanitaire serait préféré à une forme d'asile politiquement motivée en Europe. L'accueil des réfugiés ne serait plus traité comme une question politique de justice, mais davantage soumis à une «politique de la compassion» formé par un vocabulaire de la douleur et des pratiques fondées sur la pitié et l'humanitaire (Fassin 2010: 9). Le même type de réflexion est partagée par Price : « *The last fifteen years have seen a marked shift away from what I call a "political" conception of asylum (…). There has been instead a move toward a politically neutral "humanitarian" view, focused on helping people exposed to harm regardless whether the harm stems from persecution or some other cause* » (Price 2009: 7).

Pour différents auteurs, ces processus coïncide avec un déclin du pouvoir discrétionnaire de l'Etat (en réalité l'exécutif) au profit d'une bureaucratisation (augmentation du personnel, analyses pays, etc.) et d'une judiciarisation de l'octroi de l'asile : « *Since the early 1980s, across European countries, the process of refugee claims determination has moved gradually out of the realm of state discretion to independent, quasi-judicial bodies* » (Gibney 2001: 12). D'autre part, une majorité des demandes d'asile enregistrées dans les principaux pays d'accueil sont jugées comme ne correspondant pas à la notion de la persécution définie dans la Convention de 1951 et les personnes concernées se sont vues accorder des statuts n'offrant qu'une protection temporaire. Pour Legoux, les Etats utilisent la Convention « *essentiellement pour rejeter les demandes d'asile, préférant offrir des sous-statuts moins protecteurs à la majorité des réfugiés qu'ils accueillent* » (Legoux 2003 : 23). A partir des années 1990, de nombreux pays ont ainsi considéré les persécutions non-étatiques et les violences généralisées non ciblées sur des groupes particuliers comme pouvant justifier l'octroi d'une protection offrant toutefois moins de droits que le statut de réfugié. Comme l'indiquent les statistiques collectées par le HCR et EUROSTAT, ces statuts se sont appliqués à environ 50% des décisions de protection au sein de l'UE durant les années 1990 (HCR 2000: 162-165). Puis leur nombre a décliné au profit de l'octroi du statut de réfugié à partir de la fin des années 2000 pour se situer autour de 30 % et surtout en 2015 dans le sillage de la « crise des réfugiés », année durant laquelle les décisions positives de 1ère instance dans l'UE ont débouché sur l'octroi du statut de réfugié dans plus de 70 % des cas, l'octroi des statuts subsidiaires et humanitaire ne représentant qu'environ 27 % de l'ensemble des décisions positives (EUROSTAT 2016). Si ces tendances peuvent à première vue être favorables à des pratiques plus inclusives à l'égard de personnes en quête de protection, Gibney soutient que l'élargissement du champ d'application de la protection a aussi eu des effets pervers dans la mesure où elles ont encouragé les Etats à se prémunir contre l'arrivée de ces personnes : « *The cost of increasingly inclusive practices towards asylum seekers within the territory of the state is the rapid development of exclusive measures outside it* » (Gibney 2001:18).

La notion de sécurité individuelle et ses processus de transformation et de contestation nous apparait comme un élément clé au sein de ces évolutions, car celles-ci sont marquées par des luttes entre des conceptions larges et ou des acceptions plus restreintes au sein du débat public, mais aussi du débat académique. Ainsi, Shacknove propose de retenir dans sa conception large de la définition du réfugié non seulement les persécutions que pourraient subir ces personnes, mais aussi tous les besoins vitaux que l'Etat n'a pas réussi à leur fournir : « *Thus, refugees must be persons whose home state has failed to secure their basic needs »* (Shacknove 1985: 281). A l'opposé, certains auteurs utilisant le concept de « human security » ont tenté de le restreindre aux questions de « bodily safety » et de « personal freedom » (Bajpai 2000: 39).

2.4. Synthèse des différentes approches et conceptualisation de la notion de sécurité dans le cadre d'une analyse sur le développement de la politique d'asile suisse

Pour conclure ce chapitre, nous souhaitons revenir sur les éléments les plus saillants de cette revue de la littérature pour mettre en évidence ce que nous empruntons à chacun de ces différents courants et ce que nous laissons de côté. Cette première étape forme le socle sur lequel repose la présentation de notre propre démarche, avec ses apports théoriques et méthodologiques.

Comme tout champ de recherche académique, le Migration-Security Nexus est traversé et alimenté par différentes controverses quant à l'approche épistémologique adéquate à l'analyse de cet objet d'étude, la nature contestée des concepts de sécurité et de migration, ainsi que l'ampleur du processus de sécuritisation de la migration. A cet égard, nous avons établi une première distinction schématique entre une approche que nous qualifions de « stratégique » et une approche « critique » (Squire et

Huysmans 2009). A l'intérieur du premier courant, une série d'auteurs s'attachent principalement à identifier le type de menaces que la migration et les flux de réfugiés feraient peser sur la stabilité mondiale et les Etats d'accueil (Adamson 2006 ; Koser 2005 ; Rudolph 2003 ; Weiner 1993). Dans une perspective inversée mais toujours en poursuivant une ambition normative, un certain nombre de travaux ont cherché à mettre l'emphase sur la dimension individuelle de la notion de sécurité, en particulier dans un contexte d'asile (Edwards et Ferstman 2010, Newman et van Selm 2003 ; Suhrke 2003). Si nous nous distancions de ce premier courant en raison de la perspective constructiviste que nous adoptons, cette littérature nous est utile pour désagréger différentes dimensions de la menace perçue en rapport avec le phénomène migratoire.

Le deuxième grand type d'approche est inspiré par le courant socio-constructiviste en sciences sociales (Berger et Luckmann 1966) duquel découle le concept de sécuritisation et vise principalement à étudier de manière critique le processus de construction de la migration en tant qu'enjeu sécuritaire et ses conséquences. A l'intérieur de ce courant, nous pouvons établir une distinction entre ce que différents auteurs (Bourbeau 2011 ; Huysmans et Buonfino 2008) nomment la « logique de l'exception » pour caractériser la notion de sécuritisation telle que définie par l'Ecole de Copenhague, et « la logique de l'inquiétude » (unease) inscrite dans les notions de gouvernementalité par l'inquiétude, de rationalité sécuritaire, de continuum de sécurité ou de domopolitics. Pour schématiser, la première postule que la sécurité se réalise par le discours présentant la migration comme une menace existentielle nécessitant des mesures exceptionnelles en s'inspirant de la notion d'état d'exception de Schmitt retravaillée par Agamben. La deuxième se concentre sur des processus moins spectaculaires de mobilisation de savoirs et de techniques issus du champ historiquement et politiquement institutionnalisé de la sécurité dans le domaine du contrôle migratoire par différents acteurs dans la création et la reproduction d'une gouvernementalité par l'inquiétude (Bigo 1998, 2002, 2008, Ceyhan et Tsoukala 2002, Huysmans 2006 ; Walters 2002, 2004, 2010).

Figure 2.2. Eléments de distinction entre la logique de l'exception et celle de l'inquiétude

	Logique de l'exception	Logique de l'inquiétude
Principaux concepts	Sécuritisation (Buzan et al. 1998 ; Waever 1995)	Gouvernementalité par l'inquiétude; continuum de sécurité (Bigo 1998 ; 2002) ; rationalité sécuritaire (Huysmans 2006); domopolitics (Walters 2004)
Notion de la sécurité	restrictive	étendue
Lieu de pouvoir analysé	Système politique	Système de l'administration
"Objets" analysés	Discours	Matériel

Dans un exercice de simplification analytique permettant de rendre les concepts opérationnels, nous avons tenté grâce au tableau présenté ci-dessus d'identifier les principales différences entre les deux courants de cette littérature. Selon une lecture schématique qui souffre forcément certaines exceptions, nous avons identifié trois éléments de distinction qui concernent (1) la conception de la notion de sécurité, (2) le lieu de pouvoir qui constitue le cadre privilégié de l'analyse et (3) les objets privilégiés de l'analyse.

Si la littérature sur le sujet tend à les envisager comme des modèles opposés et concurrents, nous soutenons avec Bourbeau (2011, 2015) qu'ils peuvent agir en complémentarité et ne pas s'exclure mutuellement. Dans cette perspective, nous souhaitons emprunter certains éléments aux deux champs de recherche. Au premier, nous empruntons sa perspective constructiviste des phénomènes

sociaux et son attention sur les procédés discursifs mettant en relation la problématique de l'asile avec le domaine de la sécurité. D'autre part et comme l'entendaient Waever et Buzan, nous concentrons notre attention sur ce qui est défini ici comme le « système politique », qui regroupe le discours des élites étatiques dans le processus de création de la législation, et beaucoup moins sur le système de l'administration, à savoir la manière dont elle est appliquée dans la pratique. Au deuxième champ, nous empruntons les concepts développés par différents auteurs et présentés ci-dessus en examinant de manière empirique s'ils correspondent à nos données. Celles-ci ne nous permettent pas de nous engager pleinement dans cette approche particulière de la relation entre migration, asile et sécurité puisque notre analyse ne se fonde pas sur une enquête de type ethnographique sur « le terrain ». Toutefois, nous tenons compte de l'apport de ce courant de la littérature en restant attentifs au rapport entre discours, mesures, imbrications institutionnelles et dispositifs technologiques tels qu'ils apparaissent dans les documents que nous analysons.

Dans ce contexte, notre notion de la securitisation ne fétichise pas le « speech act » à la manière de Waever, dans une vision quasi magique du discours sécuritaire qui transformerait aussitôt n'importe quel sujet en problématique de sécurité. De même, nous ne focalisons pas exclusivement sur la « menace existentielle » en mettant en avant une série de discours relatifs aux préoccupations de gestion et de contrôle des insécurités dans un contexte d'ouverture relative à la mobilité et à la circulation (Walters 2004 ; Bigo 1998 ; Huysmans 2006). Une telle conception de la sécuritisation permet de capturer de manière plus précise les nuances et les évolutions des discours et des pratiques politiques et sécuritaires. Dans ce contexte, nous retenons une conception plutôt étendue de la sécurité qui nous rapproche de la « logique de l'inquiétude ». Enfin, nous tenons également compte des éléments « matériels » de la sécuritisation, en accordant de l'importance au développement de mesures, de techniques et d'institutions relevant du domaine historiquement constitué de la sécurité dans la politique d'asile sans nécessairement que celui-ci soit justifié pour lutter contre des menaces existentielles.

Dans cette perspective, nous privilégions généralement le concept de « rationalité sécuritaire » développé par Huysmans en étudiant le cadrage du domaine de l'asile dans une structure historique politiquement et socialement institutionnalisée de significations sécuritaires tout en ne la limitant pas à sa seule dimension linguistique. En particulier, nous examinons une série de discours mêlant différents niveaux d'anxiété, l'adoption de mesures à caractère pénal, le recours à des technologies issues du domaine militaire et policier, ou l'emboîtement de la politique d'asile dans des institutions de police de la mobilité. A travers le processus d'élaboration de la législation, notre étude doit être en mesure d'intégrer (en tous cas partiellement) aussi des éléments non-discursifs, en s'attachant à décrire les mesures proposées, ainsi que les « dispositifs » de sécurité (composés de savoirs, de technologies, d'architectures) mis en place dans le cadre des procédures envisagées par l'exécutif et le parlement.

Ce travail se veut une contribution au champ de recherche académique du Migration-Security Nexus. S'il emprunte aux différents courants de pensée présentés ci-dessus en se situant davantage dans une perspective critique, il se démarque de la majorité des études se réclamant de cette approche théorique par un certain nombre de choix conceptuels et méthodologiques qui en font son originalité.

D'abord, il se consacre spécifiquement au domaine de la politique d'asile. Conscients de la distinction socialement construite entre la politique d'asile et la politique migratoire qui se confondent largement dans le contexte actuel (Bommes & Geddes 2005 ; Crisp 2008 ; Van Hear 2010: 1535), nous mettons cependant l'accent sur ce domaine pour deux raisons principales. Premièrement, nous avons montré à différentes reprises la nature sélective de la politique migratoire et les recherches consacrées à l'analyse du processus de sécuritisation de la migration montrent la nature différenciée et asymétrique

du phénomène (Eckert 2008), qui ne s'applique pas uniformément à toutes les catégories discursives et juridiques associées au phénomène migratoire. Or, c'est le domaine spécifique de l'asile qui a fait l'objet du processus le plus intense de politisation en Europe depuis les années 1980 (Gibney et Hansen 2005 : 70). La deuxième raison pour laquelle nous mettons l'accent sur la politique d'asile tient à la tension à laquelle les Etats démocratiques libéraux sont confrontés entre leurs valeurs démocratiques fondées sur le principe de souveraineté populaire et les valeurs du libéralisme fondées sur le respect de l'individu en tant que porteur des droits humains (Joppke 1998). A notre sens, la notion de sécurité s'inscrit au cœur de cette relation suivant si elle est conceptualisée en termes individuels ou collectifs.

Ensuite, il s'inscrit dans un contexte suisse encore rarement étudié sous cet angle. Or, la Suisse possède certaines caractéristiques méritant à notre sens une analyse fondée sur cette approche. Au centre géographique de l'Europe, il n'est pas membre de l'UE tout en participant depuis les années 2000 aux accords de Schengen et de Dublin. Sa formation en tant qu'Etat-nation à caractère multiethnique (Wimmer 2011 : 719), son acquisition progressive du statut de grand pays d'immigration (Piguet 2013), et la valorisation de sa tradition humanitaire sont censés militer en faveur d'une politique inclusive à l'égard de la migration et de l'asile. De l'autre côté, le développement de discours et de mouvements mobilisant contre l'arrivée et la présence d'étrangers, en partie favorisé par son système de démocratie semi-directe, a constitué une part très importante de l'histoire suisse et se vérifie à l'heure actuelle.

D'autre part, il repose sur une conception dynamique du processus de sécuritisation de l'asile par sa volonté de l'inscrire dans une certaine profondeur historique. En cela, il propose une approche novatrice dans un champ de recherche académique ayant essentiellement porté son attention sur la période contemporaine, avec un accent particulier sur l'impact des attentats du 11 septembre (Walters 2008: 160). L'idée généralement admise dans ce champ académique consiste à penser que l'immigration était avant tout cadrée en termes économiques dans les années 1960 et 1970, puis qu'elle s'est toujours davantage trouvée associée à la thématique de la sécurité à partir des années 1980 (Collyer 2005 ; Zetter 2014 ; Togral 2014). Or, nous faisons l'hypothèse que la « sécuritisation » de la migration et de l'asile dont nombre d'auteurs se font l'écho actuellement, a existé sous d'autres formes et renvoie aux mécanismes de production de représentations sociales de l'Autre et de Soi (Duez 2008 : 16), en particulier dans le contexte de la constitution des Etats-nations. En cela, nous nous rapprochons dans une certaine mesure des approches qualifiées de stratégiques, car nous reconnaissons d'emblée un lien inhérent entre les questions de sécurité et d'identité dans le processus de constitution et d'affirmation des communautés politiques.

Enfin, ce travail se fonde principalement sur une analyse inductive et qualitative de données empiriques liées à la production législative en matière d'asile, une démarche rarement mise en œuvre dans un champ de recherche dominé par les disciplines des Relations Internationales et des sciences politiques.

3. Méthodes et données

Pour répondre aux questions de recherche formulées dans le chapitre précédent, une méthode d'analyse qualitative et inductive a été privilégiée. Ce type d'approche n'a été que rarement employé dans la littérature consacrée au Migration-Security Nexus, ce qui s'explique par le fait que ce champ académique soit resté largement dominé par les disciplines des relations internationales et des sciences politiques. En ce qui nous concerne, et à l'instar de nombreuses études consacrées à l'analyse des politiques migratoires, cette recherche s'inscrit dans une perspective interdisciplinaire, qui emprunte à la science politique, à la sociologie, à l'histoire, à l'anthropologie, au droit ou encore à la géographie. Comme dans toute recherche, la méthodologie utilisée ici repose sur une série de décisions prises en amont eu égard à la collecte des données et sur un certain nombre d'hypothèses théoriques qui vont guider l'évaluation du matériel recueilli. L'objectif de chapitre consiste à expliquer le chemin qui mène de la question de recherche principale à son traitement empirique.

L'un des objectifs de cette étude consiste à identifier et analyser de manière empirique les discours dominants et les processus de catégorisations produits dans le cadre du développement de la législation sur l'asile ainsi que leurs implications normatives, puis d'examiner de manière empirique si des thématiques liées à la sécurité sont abordées et traitées dans le cadre du développement de la politique d'asile. Comme mentionné précédemment, les travaux de recherche fondés sur une démarche inductive et qualitative basée sur des données empiriques sont peu nombreux et ce travail se propose de répondre à la nécessité d'une telle approche en se basant sur l'analyse de deux types de données : une revue de la littérature concernant l'histoire des politiques migratoires et d'asile suisses et une analyse de documents produits dans le cadre de la création législative de la politique d'asile. Par ailleurs, une analyse de la jurisprudence pertinente ainsi qu'une série d'entretiens semi-directifs menés avec des experts viennent compléter les données précitées.

3.1. Mise en contexte : profondeur de la relation entre migration, asile et sécurité en Suisse

Dans la perspective socio-historique voulue par cette étude (Noiriel 2006), il est primordial que la période actuelle puisse également être lue à la lumière d'événements passés. Par notre travail, nous souhaitons offrir le recul propre à la longue durée en essayant de dépasser l'analyse conjoncturelle pour mettre en valeur la récurrence ou au contraire les processus de ruptures dans les phénomènes étudiés, « *seule façon de dégager des « lois » ou au moins des constantes, seule façon aussi de comprendre ce qui est réellement « nouveau » dans le contexte actuel* ». (Noiriel 1988 : 8). Si la majorité des recherches consacrées à ce sujet se focalisent sur la période actuelle, avec un accent particulier sur l'impact des attentats du 11 septembre, il a en effet été suggéré que cette perspective ne permet pas de comprendre les évolutions que le concept de sécurité a connue, tant dans ses formes, ses objets et ses rationalités (Walters 2008: 160). Ainsi, le présent travail souhaite offrir une certaine profondeur historique en s'attachant, dans un premier temps, à identifier des moments particuliers durant lesquels le domaine de l'asile s'est vu rattaché de manière discursive et/ou institutionnelle à la problématique de la sécurité.

Cette première partie de la recherche sert de base à la thèse projetée et s'appuie principalement sur la littérature retraçant l'histoire suisse de l'immigration et plus particulièrement des réfugiés durant le 19ème et le 20ème siècle. Elle porte une attention particulière aux évolutions que le concept de sécurité a connue lorsqu'il a été associé à la question de l'asile en s'attachant aux différentes formes, objets, mesures et rationalités ainsi mobilisés. Cette perspective part de l'hypothèse que la « sécuritisation »

de la migration dont nombre d'auteurs se font l'écho actuellement, a existé sous d'autres formes dans d'autres contextes et renvoie au mécanisme de production de représentations sociales de l'Autre et de Soi (Duez 2008: 16). Comme le souligne Valluy, « *il faut rappeler le poids du passé dans l'action des Etats et sa dépendance à des trajectoires de longue durée* » (2005 : 4). Dans ce contexte, nous nous inspirons également des concepts de « critical junctures » et de « path-dependencies » développés dans la discipline des sciences politiques par les théories du néo-institutionnalisme (Ikenberry 1988 ; Pierson 2000). Comme le relève Mahoney, les jonctions critiques sont des « *choices that put countries (or other units) onto paths of development that track certain outcomes – as opposed to others – and that cannot be easily broken or reversed* » (Mahoney et Thelen 2010: 7). En faisant la généalogie des discours, pratiques, emboîtements institutionnels et techniques ayant établi des liens entre politique d'asile et le domaine de la sécurité, nous cherchons ainsi à identifier certaines de ces « jonctions critiques » et à observer leur capacité à générer des « sentiers de dépendance ».

D'un point de vue méthodologique, ce travail historique couvrant la période allant du milieu du 19ème siècle jusqu'à la fin de la seconde Guerre Mondiale se fonde donc principalement sur l'analyse d'études de « seconde main », pour reprendre la formulation de Marc Bloch (in Noiriel 2006 : 25), à savoir des études rassemblant du savoir produit par des historiens au sujet des politiques d'immigration et d'asile en Suisse. L'utilisation de ces sources nous permet dans un premier temps de dégager de grandes tendances déjà identifiées par le travail des historiens, puis de poser le problème propre à notre travail, en nous inspirant de la perspective socio-historique développée par Noiriel qu'il a lui-même héritée des travaux de Marc Bloch (Noiriel 2006 : 25). Dans notre cas de figure, il s'agit de dégager et d'identifier ce que nous avons défini dans les chapitres précédents comme une « rationalité sécuritaire » dans les débats ayant entouré la mise en place des politiques d'asile. Pour ce faire, nous accordons une importance prépondérante au langage et aux catégories discursives développées dans le cadre des principales créations et développements législatifs liés aux politiques migratoires en étant particulièrement attentifs aux questions de nomination, de désignation et de catégorisation (Noiriel 2006 : 6). Nous accordons également une grande attention au développement des institutions et des « moyens d'action à distance » (Noiriel 2006) qu'elles mettent en place pour différencier le national de l'étranger et contribuent ainsi à l'établissement d'un lien entre dans la formation d'un continuum entre les questions migratoires et le domaine de la sécurité.

3.2. Analyse du processus de production de la législation sur l'asile depuis les années 1970

Inspiré par le courant constructiviste en sciences sociales, ce travail opère un choix méthodologique clair en s'attachant à l'analyse du cadre politique et légal relatif à l'asile. Alors que de nombreuses études se sont intéressées au rôle des médias, ou de différents opérateurs représentant des intérêts économiques, sociaux, moraux, nous choisissons de nous intéresser principalement au processus d'élaboration et de révision de la législation. Pour reprendre la terminologie utilisée par Gusfield, le moment et le lieu principalement étudiés correspondent à la phase d'institutionnalisation d'un problème public (1981). Selon la distinction établie par Luhman entre les deux sous-systèmes du système politique présentés précédemment, nous choisissons de concentrer notre analyse sur les systèmes de la politique et beaucoup moins sur ceux de l'administration (Luhmann 1990 : 79). Nous choisissons de nous concentrer principalement sur ce moment et ce lieu particulier pour différentes raisons.

D'abord, la profondeur historique de l'étude nous pousse à examiner de manière systématique un lieu de production des normes juridiques et son évolution. Ensuite, le caractère éminemment politique de la notion de sécurité et parce que le processus de « sécuritisation » dépend fortement de l'acteur qui

élève un sujet politique en termes de sécurité et du contexte de sa réception. Comme les auteurs de l'Ecole de Copenhague, Balzacq (2005: 65) relève que le gouvernement et les élites constituent des acteurs très influents dans ce processus compte tenu de leur légitimité: « *since the audience is not fully informed, for instance, on the temporal proximity of threats, it usually relies on state officials' discourses because it thinks that the latter, who are the site of constitutional legitimacy, must have "good reasons" to assert, in this case, that "X" represents a threat to a state's survival* ». Cet argument justifie qu'une attention particulière leur soit accordée dans le cadre de cette étude et il est également valable pour la thématique de l'asile. Grâce au contrôle important qu'elles exercent sur le discours public, le gouvernement et les élus jouent un rôle important dans la formation d'une opinion publique au sujet des questions d'immigration et d'asile.

Le deuxième point sur lequel notre étude se démarque d'autres recherches a trait à l'attention importante portée sur l'objet de recherche en soi, à savoir les représentations sociales des étrangers (re)produites lors de l'élaboration et le développement d'une politique d'asile. Alors que de nombreuses études portent leur attention sur les « entrepreneurs de problèmes publics » (Becker 1963) et la concurrence qu'ils se livrent pour la définition des problèmes publics et ne s'intéressent que marginalement au problème en question (par exemple l'alcoolisme dans le cas de Gusfield), nous choisissons une autre voie. En effet, il ne s'agit pas ici d'analyser une politique publique pour retracer de manière précise le processus de production des lois en faisant l'historique des affrontements et mobilisations politiques ainsi que des modes de décision qui ont conduit à l'adoption de nouvelles mesures. Certes, nous montrons également comment certains groupes politiques cherchent à (ré)affirmer leur prééminence sur d'autres en montrant leur capacité à définir un problème public (en l'occurrence, celui de l'asile) car nous considérons avec Novick que les textes législatifs sont « *élaborés par le, ou les groupes, qui, à un moment ponctuel de l'histoire, détiennent le pouvoir politique et qui, au travers des lois, expliquent et légitiment un conflit d'intérêts en leur faveur* » (2011 :2). Cependant, notre intérêt se porte avant tout sur le mode de traitement de la question de l'asile, les représentations et productions de l'Autre et de Soi dans le processus législatif, les transformations qu'elles ont pu subir depuis les années 1970, ainsi que les implications normatives qu'elles comportent.

Dans cette étude, nous souhaitons ne pas nous en tenir à l'étude du droit lui-même. Les dimensions relatives aux modifications et aux enjeux purement légaux, propres à l'analyse juridique, seront abordées dans la mesure où elles permettent d'expliciter les argumentaires politiques et où elles témoignent d'une gouvernance particulière de l'asile. Mais notre approche socio-historique du cadre légal et de la prise de décision juridique, inspirée notamment par l'approche de Lascoumes et Serverin, s'éloigne d'une approche normative et morale des lois qu'il décrit comme *« la métaphysique du bon droit ou la pragmatique du droit efficace »* (1988 : 37). Notre approche de la production législative cherche à se distancier de tout jugement normatif et à adopter une posture qui vise plutôt à prendre l'activité de production des lois comme base pour *« problématiser la dimension juridique des relations de pouvoir »* (1988: 37). En tant que « *révélateur de l'état des représentations d'un problème à un moment donné et du mode de traitement qu'on choisit de lui appliquer* » (Lascoumes 1994 :112), le droit et son processus de production offrent ainsi des informations cruciales aussi bien sur l'intensité de l'activité législative que sur la nature du discours tenu au sujet d'un problème public particulier. A cet égard, nous le considérons avec Duez comme « *une modalité symbolique de l'action politique empreinte de représentations de la société et de son agencement* » (Duez 2008 : 21 ; Novick 2011 ; Paye 2000).

Loin d'une représentation du droit comme étant de l'ordre du « déjà là », nous voulons montrer que le droit est construit par des acteurs et dans des espaces spécifiques et « *qu'il est autant ce qui le détermine que ce qu'il détermine* » (Lascoumes 1993 : 38). En ce sens, le droit est socialement enraciné

mais il est également producteur de sens car la loi a un pouvoir jurisprudentiel et structure ainsi un univers normatif extra-légal en développant de nouveaux langages pour la mobilisation politique et *« by interjecting existing relations of power with anticipations of justice to come »* comme le font remarquer Beck et Levy (2013 : 13) en s'appuyant sur Benhabib (2009: 696). De ce point de vue, les auteurs poursuivent en observant que le domaine juridique constitue à la fois l'état des représentations d'une communauté politique, l'institutionnalisation des revendications des citoyens sur lesquelles repose la souveraineté des États-nations mais aussi et surtout un site stratégique de leur transformation.

Ainsi, une partie très importante de la recherche consiste à analyser les discours et les mesures produites dans le cadre du processus de création et de révision de la législation suisse sur l'asile. En reprenant l'identification des trois étapes la trajectoire de la règle de droit proposée par Arnaud, à savoir le stade du droit conçu, celui du droit posé et celui du droit vécu, c'est principalement sur le stade du droit conçu que nous portons notre analyse : « *Avant d'être promulguée, en effet, une loi est conçue. Toute loi est le choix, par le législateur, d'une conception, entre toutes celles qui peuvent se faire jour sur un point qu'il est apparu nécessaire de régler* » (Arnaud 1979 :118). Dans cette perspective, une brève explication du processus de création de la législation dans le système politique suisse s'impose et fait l'objet de la prochaine section.

3.2.1. Processus de création de la législation dans le système politique suisse

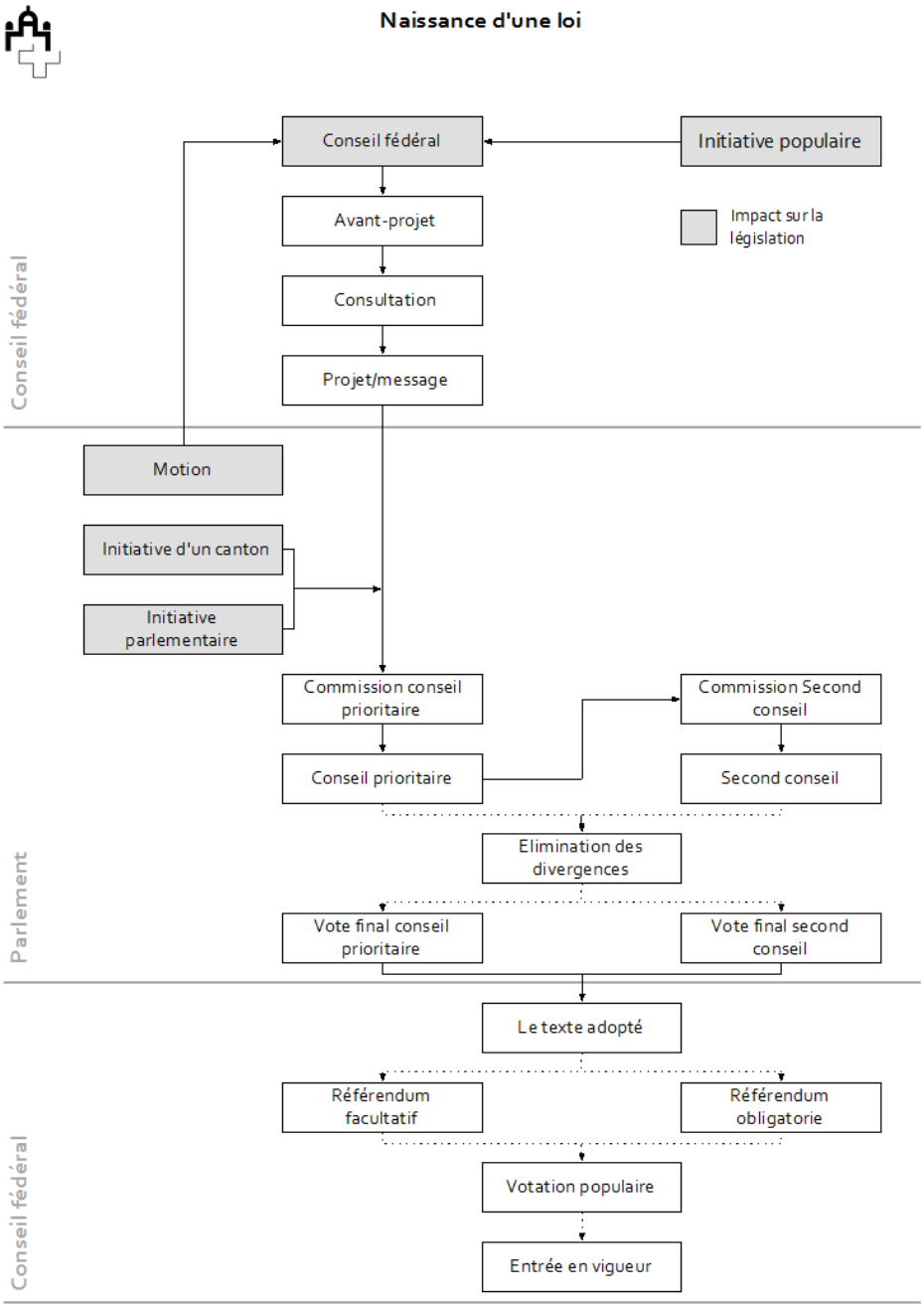
Afin d'améliorer la compréhension du cadre politique et juridique dans lequel les données analysées s'inscrivent, nous commençons par rappeler certaines caractéristiques du processus de création de la législation dans le système politique suisse. Nous présentons brièvement certaines caractéristiques du système politique et du fonctionnement du processus législatif. Cette présentation permet de comprendre la « trajectoire d'une loi » en s'attachant à décrire les lieux et les étapes principales de production de la législation. Ce faisant, nous pouvons donner une idée plus claire du type de documents analysés et ainsi poser le contexte dans lequel les différents discours sont produits.

Dans les rapports entre législatif et exécutif, le système suisse présente aussi bien des caractéristiques d'un régime parlementaire que d'un régime présidentiel. Il se rapproche du régime parlementaire car l'élection du gouvernement se fait par le parlement, mais l'indépendance dont jouit l'exécutif vis-à-vis de ce dernier tend à le rapprocher du régime présidentiel (Pilotti 2016 : 83). Cependant, il existe quatre spécificités du système suisse (Varone 2004 : 258–259). D'abord, l'exécutif – le Conseil fédéral – n'est pas censé présenter un programme politique pour être élu par les membres de l'Assemblée fédérale. Deuxièmement et en vertu du « principe de concordance », le Conseil fédéral est composé de sept membres regroupant une large coalition partisane qui comprend les quatre partis gouvernementaux (PRD/PLR, PC/PDC, PAB/UDC et PS). Ceci implique qu'il n'y a pas d'alternance entre une majorité et une opposition dans le système politique suisse. En lien étroit avec le principe de concordance, celui de collégialité est une composante centrale de l'organisation gouvernementale suisse qui repose sur un ensemble d'élus issus de différents partis devant agir comme une unité juridique. Ce principe implique deux règles tacitement observées par les membres du collège. D'une part, ceux-ci sont égaux en droits et remplissent leurs tâches sans que l'un d'eux impose sa volonté aux autres. D'autre part, elle implique un code de conduite qui leur impose de défendre publiquement les décisions prises selon le principe de la majorité et à les assumer, même si elles ne correspondent pas à leurs vues personnelles et à celles de leur parti. Enfin, le modèle suisse est davantage confronté aux contraintes exercées par les institutions de la démocratie directe sur l'action gouvernementale et parlementaire.

Dans ce modèle, différents acteurs représentant des institutions variées peuvent être à l'origine de la création ou la proposition de révision d'une loi. Nous laissons ici de côté l'instrument principal de la

démocratie directe qu'est l'initiative populaire, pour évoquer la procédure parlementaire standard. Dans la majeure partie des cas, des interventions formulées au parlement invitent le Conseil fédéral à proposer une loi ou une modification de loi. Ce dernier prépare un projet de loi qui fait l'objet d'une procédure de consultation pendant laquelle différents acteurs (cantons, partis politiques, groupes d'intérêts, œuvres d'entraides) sont appelés à s'exprimer. Après la procédure de consultation, le Conseil fédéral transmet le projet de loi au parlement, accompagné d'un message contenant un explicatif argumentant les raisons l'ayant amené à proposer une nouvelle loi ou une modification ainsi qu'un commentaire détaillé par article et des éventuels compléments tels que des avis de droit. Les messages du Conseil fédéral préparés par l'administration représentent un objet d'analyse important dans le cadre de ce travail où ils sont régulièrement cités en tant que propos du Conseil fédéral car ils exposent généralement la position dominante du gouvernement en matière d'asile. Cette position, ayant déjà fait l'objet d'un consensus au sein de l'administration et du Conseil fédéral, est dans la grande majorité des cas acceptée par les deux Conseils dans ses grandes lignes.

Figure 3.1. Trajectoire d'une loi dans le système politique suisse



Source : https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/Schema-f.pdf

3.2.2. Corpus de données analysées

Dans ce travail, une analyse des textes élaborés par l'administration fédérale et le parlement durant le processus législatif lié à l'élaboration puis au développement de la politique d'asile depuis les années 1970 est menée. Les documents analysés comprennent les rapports émis par différentes commissions ou administrations, les messages du Conseil fédéral accompagnés des projets de loi, les extraits des débats en commission, les extraits des débats parlementaires, la loi elle-même dans sa version finale et certains arrêts des Cours compétentes en matière d'asile. L'analyse de ces différents documents nous semble pertinente pour illustrer la manière dont le droit, la politique et l'expertise construisent un discours et des normes en matière d'asile. Les documents analysés couvrent la période allant de

juin 1973, date du dépôt de la motion Hofer, qui va lancer le processus de création d'une législation relative à l'asile, jusqu'à septembre 2015, date de la dernière révision importante de la Loi sur l'asile (LAsi). Le tableau ci-dessous donne un aperçu du nombre des données analysées (nombre de documents et nombre de mots), découpées ici en fonction du lieu de pouvoir dans lequel elles ont été produites et selon les périodes durant lesquelles la loi sur l'asile a été créée et révisée[26].

Figure 3.2. Nombre de documents analysés en rapport avec les révisions législatives

Période et intitulé de la révision	Message du Conseil fédéral, projet de loi, loi finale	Débats en commission	Débats parlementaires
1973-1979: création de la 1ère loi sur l'asile	2 documents : 20819 mots		13 documents : 108691 mots
1985-1986 : révision partielle	2 documents : 21684 mots	7 documents : 54131 mots	11 documents : 156888 mots
1990 : arrêté fédéral urgent	2 documents : 32357 mots	6 documents : 27910 mots	7 documents : 135211 mots
1993-1994 : mesures de contrainte	2 documents : 21695 mots		8 documents : 122008 mots
1995-1998 : révision totale	2 documents : 102911 mots	23 documents : 71974 mots	19 documents : 222066 mots
1998 : arrêté fédéral sur les mesures d'urgence	1 document : 7277 mots	4 documents : 27305 mots	5 documents : 53410 mots
2002-2005 : révision partielle	2 documents : 65327 mots	19 documents : 18855 mots	13 documents : 299524 mots
2010-2015: révision partielle + mesures urgentes	4 documents: 45571 mots		22 documents: 219853 mots

Par ailleurs, une analyse de la jurisprudence concernant les articles de loi spécifiquement consacrés à la notion de sécurité nous permet d'étudier l'interprétation et l'application de ces lois par différentes instances judiciaires. Au niveau fédéral, il s'agit principalement de la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) et, depuis 2006, du Tribunal administratif fédéral (BVGer). En outre, la pratique de l'ancienne Commission de recours en matière d'asile (CRA), institution prédécesseur du Tribunal administratif fédéral a été prise en compte. Au niveau international, les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont été incluses seulement dans la mesure où elles touchent directement la Suisse. Cette analyse a été rendue possible grâce au travail de documentation réalisé par la juriste Barbara von Rütte dans le cadre du projet de recherche « Migration and Security in Switzerland » financé par le FNS et mentionné en introduction. Cette étude se base sur une recherche par mots clés effectuée avec des termes tels que "sécurité", "sécurité intérieure et extérieure", "protection", "crainte fondée" ou "mise en danger de la sécurité et de l'ordre

[26] Un récapitulatif complet de ces documents se trouve en fin de bibliographie (voir p. 323 et suivantes).

public" en allemand et français dans les bases de données compilées par les instances judiciaires mentionnées ci-dessus[27].

Pour compléter les données récoltées dans le cadre de la revue de la littérature et l'analyse de documents mentionnés ci-dessus, une série d'entretiens et de focus group avec des experts ont été menés. La plupart d'entre eux ont été conduits dans le cadre du projet FNS mentionné ci-dessus avec la Prof. Christin Achermann et le Dr. Clément de Senarclens et concernent auprès de deux types d'acteurs. D'une part, les entretiens avec des membres actuels ou anciens du parlement et de la commission compétente pour les questions de migration (Commission des institutions politiques – CIP) issus de différents partis permettent d'aborder plus en détail des aspects identifiés grâce à l'analyse de documents écrits. Ainsi, des informations plus précises sont recueillies au sujet des processus législatifs qui ont conduit à l'élaboration de ces textes, de l'interprétation qui en a découlé chez les différents acteurs et du contexte de leur production et de leur réception. D'autre part, des juges et des juristes impliqués dans l'application des articles de lois identifiés grâce à l'analyse de la jurisprudence mentionnée ci-dessus ont également été interviewés. L'objectif étant de recueillir des données plus précises quant à leur interprétation de la loi, et notamment en ce qui concerne leur compréhension de la notion de sécurité lorsqu'elle a été appliquée à des articles de la loi sur l'asile. Ces entretiens visent aussi à examiner le rôle potentiel que les juges peuvent avoir dans un processus de sécuritisation du domaine de l'asile et à comprendre sur quels types d'informations ils se basent pour fonder leurs jugements.

Figure 3.3. Entretiens réalisés

	Entretiens réalisés
Membres présents ou passés du parlement et de la Commission des Institutions politiques	Cesla Amarelle (PS/VD), conseillère nationale 2011-2015, présidente de la CIP-CN (2013-2015). Trix Heberlein (PLR/ZH), conseillère nationale 1991-2003, conseillère aux Etats 2003-2007, présidente de la CIP-CN (1994-1995), présidente de la CIP-CE (2005-2006). Hans Fehr (UDC/ZH), conseiller national 1995-2015, membre de la CIP-CN 1995-2015. Jean-Pierre Bonny (PLR/BE), conseiller national 1983-1999, président de la Commission de la politique de sécurité 1997-1999 (entretien téléphonique).
Juges et experts juridiques	Claudia Cotting-Schalch, juge et présidente de Chambre de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), 1992-2006. Juge et présidente de la Cour IV du du Tribunal administratif fédéral (TAF) depuis 2007. Andreas Zünd, juge au Tribunal fédéral (TF) depuis 2003.

[27] Une liste des sources utilisées concernant la jurisprudence peut être trouvée à la fin de la bibliographie à partir de la p. 305.

Réunissant des données produites par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ce corpus de données permet d'avoir une vue assez complète des acteurs impliqués dans le processus de création législative en matière d'immigration et d'asile. Toutefois, il faut préciser que ces données permettent une analyse limitée du rôle des fonctionnaires de l'administration (Laurens 2009) dans ce processus et nous conduisent à faire l'impasse sur l'implication de personnes non élues, experts dans des agences actives dans le domaine de la sécurité (Bigo 1996, 2007; Valluy 2005), dans les processus de « problématisation » ou de « sécuritisation » des questions migratoires.

3.2.3. Choix et justifications de l'analyse du moment parlementaire

Dans le cadre de cette recherche, un important travail d'analyse des textes produits par le Conseil fédéral et par le parlement est mené avec une focale particulière sur la notion de sécurité utilisée et permet également d'identifier les acteurs qui militent pour telle ou telle conception de cette notion en lien avec l'élaboration d'une politique d'asile.

Le moment parlementaire n'est en soi qu'une étape parmi d'autres dans un processus politique non linéaire et non hiérarchique de la décision législative, qui est constamment négocié par de nombreux acteurs (Varone 2004 ; Renevey 2010). Pour reprendre l'expression de Rey, les débats parlementaires interviennent « au bout de la chaîne » (Rey 2013 : 12), en ce sens que les affrontements politiques ne se déroulent jamais véritablement au sein du Parlement mais avant, dans les commissions parlementaires (Varone, 2004 : 260), ainsi qu'au cours des négociations politiques extra-parlementaires (Renevey 2010 : 4), notamment dans la presse et les médias. Ainsi, les votes finaux et les décisions politiques prises dans ce cadre sont généralement connus d'avance et sont rarement influencés par les débats qui y ont lieu.

Avant d'être débattus dans les chambres, les messages, projets de lois et les rapports produits par le Conseil fédéral sont donc étudiés par des commissions parlementaires. Dans le cas de la politique d'asile – comme pour tout ce qui a trait à la politique migratoire – c'est la Commission des institutions politiques (CIP) qui est chargée de procéder à l'examen des objets. La nature confidentielle des débats qui s'y tiennent et le fait qu'un nombre restreint d'élus – généralement désignés par leur parti en tant que « spécialistes » de la question – débattent en profitant d'un accès facilité à des dossiers fermés aux autres députés et d'un rapport direct avec l'administration, confèrent un statut particulier aux commissions parlementaires et à ses membres. Ainsi, elles sont souvent considérées comme un lieu essentiel dans les processus de décision, là où les véritables affrontements politiques se jouent. Comme l'indique le tableau présenté ci-dessus, nous avons eu accès à certains procès-verbaux rédigés par les Commissions des Institutions politiques des deux Conseils dans le cadre de différentes révisions de la loi sur l'asile. Toutefois, notre utilisation de ces données n'est pas orientée vers une documentation des affrontements et des stratégies politiques ayant conduit à l'adoption de nouvelles mesures. D'une part, cette question ne fait pas partie des objectifs principaux de notre travail et d'autre part, la teneur confidentielle de ces documents nous interdit de citer les noms de ceux qui s'y expriment et ne permet donc pas une analyse fine du rôle joué par les différents membres de la commission dans le processus de décision. En revanche, ces documents nous permettent d'approfondir et d'affiner l'analyse des débats parlementaires concernant certains sujets précis et dont la compréhension échappe partiellement à une première analyse.

La première raison pour laquelle nous nous intéressons au moment parlementaire a trait à des questions de méthodologie et de faisabilité dans le traitement des données. Etant donnée notre ambition de comprendre les dynamiques et les transformations du processus de sécuritisation de la politique d'asile sur une temporalité relativement longue, il nous fallait collecter un corpus documentaire relativement stable, qui permette d'effectuer des comparaisons scientifiquement

fondées entre les différentes périodes. En cela, les transcriptions des débats parlementaires offrent un matériel idoine puisqu'elles présentent la stabilité que nous recherchons, les modes de fonctionnement du parlement n'ayant que très peu changé au cours de la période étudiée. Comme le relèvent Wyss et al. (2015 : 637), en fournissant une documentation continue des débats politiques à travers l'histoire récente, les débats parlementaires constituent une source très précieuse pour retracer les changements et les évolutions des pratiques, des débats et des « performances » politiques à travers le temps. Les mêmes Wyss et al. relèvent que les débats parlementaires remplissent un rôle « epistemic » (Mucciaroni & Quirk 2006) et social-integrative (Habermas 1998).

Deuxièmement et sans nier l'importance d'une multitude d'acteurs sociaux non élus dans le domaine de l'asile, nous constatons néanmoins que la Suisse comme d'autres pays européens par son hyperactivité législative en matière d'asile depuis les années 1980, le parlement ayant joué un rôle crucial dans la définition de cette question en tant qu'enjeu de politique publique et de débat public. Si certains auteurs (Tafelmacher 2006) suggèrent que cette activité législative particulièrement intense avait pour but principal de légitimer et de s'adapter à des pratiques déjà en cours chez les autorités en les traduisant dans de nouvelles dispositions légales, il n'en reste pas moins que le parlement a joué un rôle très important aussi bien dans la manière de cadrer la problématique de l'asile dans le débat public que dans le mode de traitement qui était choisi pour régler ce qui était défini comme « problème ». Par ailleurs, une étude récente consacrée à la politisation du phénomène migratoire dans différents pays européens montre qu'une des spécificités de la Suisse concerne la nette augmentation du poids du domaine législatif dans les revendications politiques faites dans les médias depuis le début des années 2000 (van der Brug et al. 2015: 148).

Enfin, ce choix se justifie en rapport avec l'objectif général de ce travail, qui ne consiste pas à étudier de façon minutieuse le processus de décision législative, et à comprendre précisément le rôle de différents acteurs sociaux dans les prises de décision en matière d'asile. Nous souhaitons ici mettre en lumière des processus de catégorisations des personnes, des discours dominants produits dans le cadre de l'élaboration de la politique d'asile, des « *tentatives de régulation des espaces et des personnes que les autorités cherchent à gouverner* » (Shore et al. 2011 in Rey 2013 : 12) et des modes de traitement sécuritaire de cette politique publique. Dans ce contexte, nous considérons que le Parlement remplit certaines fonctions spécifiques qui nous semblent particulièrement intéressantes pour notre analyse.

Tout d'abord, nous considérons qu'il fonctionne comme un *réceptacle* des débats plus larges qui animent le monde politique et la société. Ainsi, l'analyse des débats parlementaires nous renseigne sur un lieu et un moment particulier du débat public, lorsqu'une problématique a trouvé sa place dans l'agenda politique et est discutée par les élites politiques, qui légitiment ou contestent dans des discours officiels la création ou la modification d'un texte légal. Ces textes nous informent sur les discours produits par les élus, qui révèlent « *l'état des représentations d'un problème à un moment donné »* et sur les mesures adoptées (Lascoumes 1994: 112). Dans les parlements, les représentants offrent des arguments à l'appui des positions qu'ils adoptent et une fonction importante de ces arguments est de définir les problèmes d'une certaine manière. L'étude empirique du discours parlementaire contribue ainsi à la compréhension de la manière dont les questions de politique sont formulées. Le moment parlementaire est en ce sens envisagé comme la présentation de revendications et de luttes symboliques pour l'imposition d'une langue officielle (Duez 2008 : 61). En ce sens, il est analysé comme un relais des opinions publiques et un lieu particulier où résonnent les impensés de l'époque.

En lien étroit avec cette fonction de réceptacle, le Parlement possède aussi une fonction de *représentation* et de *tribune publique* où les élus représentent publiquement les opinions des citoyens

ou groupes d'intérêts qui les ont soutenus à travers la position officielle de leur parti. C'est donc ici que sont exposées publiquement des conceptions différentes des façons de gouverner, des modes de légitimation de celles-ci et des systèmes de sens concurrents. Pour Wodak et van Dijk, dont l'analyse critique des débats parlementaires est une source d'inspiration importante pour ce travail, le Parlement est « *the site where the various ideological forces in society, in the form of the political parties that represent them, are confronting each other in the public sphere* » (Wodak and van Dijk 2000: 217). La dimension publique est capitale, les acteurs s'exprimant littéralement « for the record » et en sont pleinement conscients. Comme nous l'expliquait une conseillère nationale au cours d'un entretien, ceci implique pour les partis et les élus à la fois la possibilité de se profiler dans le débat public sur une thématique spécifique, mais aussi une responsabilité particulière en ce sens que les élus savent que leurs discours sont archivés et seront probablement repris par les médias, avec les conséquences positives ou négatives que cela peut impliquer pour leur carrière politique. Les débats parlementaires étant publics et archi « normalisés », il existe donc une forme de « politiquement correct » à respecter dans le cadre de ces discussions, mais ils nous renseignent sur ce qui, à une certaine période, peut être officiellement dit sur la question de l'asile et plus généralement sur celle des étrangers.

Enfin, le parlement peut également être considéré comme lieu et moment du *passage de témoin,* c'est-à-dire le moment ritualisé à « *travers lequel s'opère le changement d'état du discours de discours politique (tenus par les représentants du peuple souverain en débat) en discours juridique* » (Galembert 2010 : 2). Nous souhaitons donc poser notre regard sur ce lieu et ce moment particulier, qui voient les discours se matérialiser sous la forme de lois. Pour Wodak et van Dijk, les parlementaires se situent « *in the crucible of discursive power and influence, namely there where discourse is not merely empty words, but has the direct force of law and regulation* » (Wodak and van Dijk 2000: 47). Si la formule retenue surestime probablement le rôle des parlementaires, il n'en reste pas moins que les positions et discours dominants qui conduisent au vote final ont ensuite force de loi et sont interprétés par les juges comme la « volonté du législateur ». Si les débats parlementaires, dans leur rôle de réceptacle, reflètent les rationalités et les conceptions du monde qui prévalent au moment de l'adoption de la loi, ils participent donc également à la construction et à la réaffirmation de celles-ci : « *Law becomes manifest in "concretised form" as "concrete law" that concretise general legal conceptions and their relevance and consequences with respect to the constitution and interpretation of a concrete problem, relationship, occurrence, person, organisation, or decision* » (von Benda-Beckmann et al. 2006 :13). A cet égard, ces textes nous renseignent aussi bien sur les discours produits par différents acteurs que sur des mesures, des pratiques et des techniques mentionnées dans ce type de documents.

Cette dernière remarque nous conduit à établir le lien avec notre objet de recherche et les différentes approches déployées pour l'analyser. Comme nous l'avons déjà indiqué, la littérature sur les processus de sécuritisation de l'immigration et de l'asile permet d'établir une distinction schématiquement établie par Bourbeau (2011) entre la « logique de l'exception », représentée par les auteurs de l'Ecole de Copenhague, et celle de « l'inquiétude », inscrite dans les notions de gouvernementalité par l'inquiétude, de continuum de sécurité (Bigo 1998 ; 2002) et de rationalité sécuritaire (Huysmans 2006). Pour schématiser, la première se concentre principalement sur l'étude des « systèmes politiques » (Luhmann 1990 : 79) et postule que la sécurité se réalise par le discours présentant la migration comme une menace existentielle nécessitant des mesures exceptionnelles. La deuxième privilégie l'étude des « systèmes de l'administration » et se concentre sur des processus moins spectaculaires de mobilisation de savoirs et de techniques issus du champ historiquement et politiquement institutionnalisé de la sécurité dans le domaine du contrôle migratoire par différents acteurs dans la création et la reproduction d'une gouvernementalité par l'inquiétude (Bigo 1998, 2002, 2008, Huysmans 2006 ; Walters 2002, 2004, 2010).

Or, ce travail souhaite combiner l'apport de ces deux courants de recherche en focalisant son attention sur le système politique, à travers une analyse du discours produit lors du processus de création et de développement de la législation sur l'asile, tout en intégrant l'étude d'éléments matériels dans les relations tissées entre asile et sécurité et en privilégiant le concept de rationalité sécuritaire. Comment résoudre cette apparente contradiction ? A notre sens, le corpus de données analysées donne accès non seulement aux discours des différents acteurs politiques mais aussi à de nombreuses pratiques et techniques utilisées dans l'application de la politique d'asile, du moment qu'elles sont mentionnées et évaluées dans ces documents. Ainsi, ce corpus de données est rempli de références à des éléments matériels sur lesquels le gouvernement et les élus ont à se prononcer. Dans ce contexte, le régime de justifications données par ces acteurs et ceux qui s'opposent à leur utilisation constitue un élément central de la recherche et permet à notre sens de nous prononcer également sur cette dimension matérielle de la sécurité.

Avant d'expliciter notre manière concrète de combiner l'apport de ces deux courants dans l'analyse de ces documents, nous jugeons utile de faire un détour contextuel pour présenter certaines caractéristiques du fonctionnement de la démocratie parlementaire suisse et montrer les traits distinctifs des principaux partis ainsi que l'évolution de leur poids au parlement et au Conseil fédéral.

3.2.4. Caractéristiques du parlement et évolution du poids des partis politiques au conseil national

Le parlement suisse est composé de deux conseils, le Conseil des Etats (CE) et le Conseil national (CN) et toute décision du parlement demande un consensus entre les deux conseils. Le CN représente le peuple, il se compose de deux cent députés élus au système proportionnel, alors que le CE, représentant des cantons, compte quarante-six élus au système majoritaire. Comme le souligne Pilotti (2016 : 82), les deux conseils se caractérisent par des « styles » relativement divergents du fait du nombre de députés y siégeant, du mode de scrutin, ainsi que du corps électoral que les élus sont censés représenter. Ainsi, le Conseil national compte un plus grand nombre de partis et il est considéré comme plus ouvert aux idées nouvelles, ainsi que plus « vivant » et « bruyant ». En son sein, les députés constituent des groupes parlementaires composés au minimum de 5 députés. En revanche, il règne une atmosphère plus calme au Conseil des États parfois appelé la « Chambre de réflexion » de l'Assemblée fédérale. Il n'y a pas de groupe parlementaire au sein du Conseil des Etats et si la majorité des sénateurs appartient aux principaux partis, mais c'est souvent la défense des intérêts régionaux qui prime au détriment des intérêts partisans (Graf 2006).

L'Assemblée fédérale se caractérisant par un bicamérisme fort où les deux Conseils disposent de pouvoirs symétriques, les objets parlementaires sont discutés successivement par chaque conseil, le Conseil National puis le Conseil des Etats ou inversement. Cependant, dans chacun des Conseils, une commission composée de différents parlementaires est chargée de l'examen préalable des objets, au sein de laquelle un ou deux rapporteurs sont désignés. Les élus composant la commission donnent leur avis sur chaque article, proposant d'accepter le projet du Conseil fédéral ou proposant certaines modifications du projet de base, présentées dans les débats comme "proposition de la majorité" ou "proposition de la minorité". Par ailleurs, il est important de noter que sont convoqués en séance de commission les responsables de l'Office compétent – dans notre cas de figure, l'office en charge des questions de migration – et à diverses reprises, des expert-e-s, surtout juridiques.

Le déroulement des débats au parlement est le suivant : le président du conseil ouvre une discussion générale portant sur l'entrée en matière. A ce moment, le rapporteur de la commission expose les décisions de celle-ci. Le conseiller fédéral en charge du sujet intervient également à la fin de la discussion pour défendre l'avis du Conseil fédéral. Si l'entrée en matière est acceptée, s'ensuit une discussion par articles. Tous les parlementaires ont le droit de proposer des amendements pour

chaque article de loi. Une fois que tous les articles ont été discutés et approuvés, le conseil vote sur l'ensemble de l'objet. Lorsque les deux conseils concordent, l'objet parlementaire est soumis à un vote final. Il se peut cependant qu'il y ait des divergences sur certains articles entre les deux conseils. Dans ce cas, une procédure d'élimination des divergences est ouverte, chaque conseil discutant tour à tour les articles en question jusqu'à l'obtention d'un compromis.

La position des différents acteurs s'exprimant au sein du Parlement, selon leur appartenance ou non à la commission compétente, à tel parti ou au Conseil fédéral, crée une hiérarchie particulière basée sur leur expertise ayant un impact sur les décisions prises mais également sur leur application. Ainsi, les énoncés produits par le conseiller fédéral en charge du dossier, puis ceux du rapporteur de la Commission, et de leurs membres ont davantage de poids que les discours émis par le reste des parlementaires. Ainsi, les juges fondent parfois leur décision sur les déclarations faites par le rapporteur ou le conseiller fédéral au plenum. Pour ces raisons, notre analyse aura tendance à privilégier les citations de ces acteurs.

En ce qui concerne les partis politiques, le système partisan suisse se caractérise par une forte stabilité dans les rapports de force jusqu'aux années 1990 et par un nombre élevé de partis (Ladner 2001 ; Pilotti 2016 : 107). Cependant, quatre partis dominent la scène politique suisse depuis le début du 20ème siècle : le Parti libéral-radical (PLR) issu de la fusion en 2009 du petit parti libéral et du parti radical, le plus ancien et le plus puissant des deux ; l'Union Démocratique du Centre (UDC) ; le Parti Démocrate Chrétien (PDC) et le Parti Socialiste (PS). Comme dans de nombreux autres pays occidentaux, ces partis naissent autour de trois des quatre clivages socioculturels fondamentaux identifiés par Lipset et Rokkan (Ladner 2014 : 363 ; Lipset 1967 ; Rokkan 1970). Le parti radical (PRD) et le PDC (anciennement parti populaire conservateur) ont été les deux premiers camps politiques à s'organiser après la création de l'État fédéral en 1848 autour du clivage « État-Église », même s'il faut attendre la fin du 19ème et le début du 20ème siècle avant leur fondation en tant que véritables partis politiques. Avant la création de ces deux partis bourgeois, le Parti socialiste (PS) est créé en 1888 autour du clivage entre capital et travail. Enfin, le Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) naît du clivage ville-campagne en se dissociant du parti radical après la Première Guerre Mondiale et deviendra l'UDC en 1971 (Schweizerische Volkspartei, SVP en allemand).

Durant la période passée sous revue (1973-2015), la composition partisane de l'Assemblée fédérale a été fortement modifiée, en particulier à partir des années 1980, alors qu'elle avait connu une remarquable stabilité durant de longues années (Pilotti 2016 : 190). Le tableau présenté ci-dessous présente l'évolution des membres du Conseil national et permet de rendre compte des changements observés qui reflètent les nouveaux rapports de force électoraux présentés ci-après.

Figure 3.4. Elections au Conseil national: répartition des mandats par parti de 1971 à 2015

Parti	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
PLR + PLS	55	53	59	62	60	54	52	49	40	35	30	33
PDC	44	46	44	42	42	35	34	35	28	31	28	27
PS	46	55	51	47	41	41	54	51	52	43	46	43
UDC	23	21	23	23	25	25	29	44	55	62	54	65
PES/Vert	0	0	1	3	9	14	8	8	13	20	15	11
Droite radicale	11	6	3	5	5	16	12	4	4	2	3	3
Gauche	5	5	6	5	6	4	5	4	4	1	0	1
Autres	16	14	13	13	12	11	6	5	4	6	23	16

Source: OFS 2015

Celui-ci montre la forte progression de l'UDC (ancien Parti des paysans, artisans et bourgeois) : de 1971 à 1995, elle occupe une vingtaine de sièges au Conseil national et entame une progression spectaculaire à partir de 1999 pour devenir le premier parti de Suisse et établir sa députation à 65 sièges lors des élections de 2015. L'UDC a opéré une réorientation idéologique depuis les années 1990 sur les questions d'immigration et d'asile qui en font un parti populiste de la droite radicale, même s'il reste libéral d'un point de vue économique. Il est le principal animateur des révisions législatives par la pression qu'il met sur la politique d'asile en utilisant l'instrument de la démocratie directe et l'omniprésence de son discours dans l'espace public, notamment à travers ses campagnes d'affichage.

De manière partiellement liée à la progression de l'UDC, les effectifs des deux partis ayant historiquement dominé le législatif helvétique ont reculé durant la période évoluée. Le PRD, devenu PLR à l'issue de la fusion du parti avec le parti libéral suisse en 2009, a fortement reculé à partir des années 1990. A l'égard de la politique d'asile, le PLR fait régulièrement partie des coalitions majoritaires et s'aligne sur les positions du Conseil fédéral durant toute la période étudiée. Il soutient généralement une politique de fermeté, comme il l'affirme dans diverses prises de position à ce sujet[28]. Après l'analyse de notre corpus de données, nous pouvons relever sa tendance à s'aligner sur les positions de l'UDC à partir de la fin des années 1990, puis à s'en distancer à partir de 2012.

Dans des proportions moins importantes compte tenu des effectifs initiaux, le PDC a subi une évolution comparable, avec une baisse marquée de ses parlementaires à partir des années 1990. Le PDC peut être considéré comme le parti « pivot » en matière de politique d'asile comme sur d'autres sujets, permettant de faire basculer le parlement en faveur de solutions tantôt restrictives, tantôt inclusives vis-à-vis des demandeurs d'asile. Cela reflète les tensions internes au parti, traversé par des dissensions entre ses ailes qualifiées de « chrétienne-sociale » et « conservatrice » dans le débat public.

À gauche de l'échiquier politique, la période étudiée permet d'observer une relative stagnation du Parti socialiste (PS), avec des oscillations assez importantes. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays européens où on a assisté à une conversion des sociaux-démocrates au néolibéralisme (Mouffe ; Eric Fassin), le PS suisse est resté ancré à gauche, ce qui se voit notamment dans l'objectif à long terme de se débarrasser du capitalisme inscrit dans son programme. En matière de politique d'asile, le parti se distingue par une position très nette de défense des droits des demandeurs d'asile, et il est rejoint dans cette position par des petits partis de gauche et les Verts, qui ont connu une période de progression au début des années 2000, puis le nombre de leurs parlementaires s'est sensiblement réduit durant lors des deux dernières élections. De manière générale, l'ensemble des partis de gauche votent de manière compacte durant les révisions législatives et s'opposent aux volontés de durcissement de la politique d'asile, fonctionnant régulièrement en tant que relais parlementaire des acteurs de la société civile se mobilisant donc pour défendre les réfugié·e·s et les requérant·e·s d'asile.

Les quatre principaux partis ont été graduellement intégrés au sein du Conseil fédéral qui aboutit à partir de 1959 à une répartition des sièges restée longtemps inchangée et qualifiée dans le débat public de « formule magique » (1959–2003 : 2 PRD, 2 PC/PDC, 2 PS, 1 PAB/UDC) (Ladner 2014 : 364). Mais les rapports de force partisans connaissent un véritable bouleversement à partir du milieu des années 1990 avec un recul du PRD et du PDC et la progression spectaculaire de l'UDC qui devient le premier parti de Suisse en 2003 et réalise lors des élections de 2007 et 2015 des scores jamais atteints par un parti suisse depuis les années 1910. Cette situation conduit à des bouleversements au sein de

[28] Pour une prise de position récente, voir https://www.plr.ch/actualites/communiques-de-presse/detail-des-actualites/news/une-politique-dasile-ferme-mais-juste-sous-une-haute-pression-migratoire/

l'exécutif, où la « formule magique » et la tradition de la réélection tacite des conseillers fédéraux en place sont rompues en 2003. A sa place est élu Christoph Blocher, chef de file et représentant le plus emblématique de l'UDC depuis sa réorientation idéologique vers un parti populiste de la droite radicale. Si cette élection est vécue comme un tremblement de terre dans la vie politique suisse, son éviction après quatre ans d'un mandat fortement controversé le sera tout autant. Lui reprochant notamment de ne pas respecter le principe de collégialité évoqué ci-dessus, une majorité parlementaire choisit de le remplacer par Eveline Widmer-Schlumpf, qui n'est pas officiellement candidate à ce poste. Cela suscite la colère des dirigeants de l'UDC qui la pressent de refuser le poste et finit par exclure toute la section grisonne du parti après son refus de se conformer aux exigences de son parti, cette scission étant à l'origine de la création du Parti bourgeois démocratique (PBD).

3.3. Cadre d'analyse des données

Les données relatives à la production de la législation sur l'asile depuis les années 1970 sont principalement analysées selon une approche qualitative fondée à la fois sur les méthodes propres à l'analyse critique du discours (Jäger 2009 ; Keller 2004 ; Wodak and van Dijk 2000; Wodak 2013) et sur les principes de la « théorie ancrée » (grounded theory) (Strauss and Corbin 1996). Celle-ci reflète notre position critique et notre intérêt porté sur les significations et les schèmes interprétatifs des textes que nous avons récoltés. Notre perspective inductive nous incite à ne pas partir d'un ensemble d'hypothèses prédéfinies mais à débuter le travail avec les thèmes, les catégories et les relations que nous trouvons dans nos données, puis de produire de la théorie et des concepts à partir de celles-ci (Guillemette 2006 : 39). En d'autres termes, nous restons ouverts quant à savoir si nous trouvons un lien entre la thématique de l'asile et la sécurité ou non, aux différentes formes qu'il peut prendre, dans quel contexte il doit être situé ou quelles pourraient être ses conséquences. Dans cette perspective, l'analyse des données est fondée et sur les instruments analytiques développés par la Critical Discourse Analysis sur un codage théorique (Charmaz 2014 ; Saldaña 2009) inspiré par les méthodes de la « grounded theory » (Strauss and Corbin 1996).

3.3.1. Analyse critique du discours et problématisation

Le corpus de données que nous utilisons étant essentiellement de la communication écrite, nous nous basons sur de l'analyse de discours pour les appréhender. Notre approche n'est pas normative et elle ne repose donc pas sur l'éthique discursive développée par Habermas, qui cherche à réaliser des conditions idéales de discours exemptes de processus de domination. Elle se démarque aussi des conceptions retenues par la sociologie du langage, qui focalise son attention sur les aspects interpersonnels du discours et sur « les formations socio-structurelles de l'utilisation de la langue». Cette analyse ne se base pas non plus sur une approche sociolinguistique traditionnelle en ce sens qu'elle n'examine pas (ou de manière périphérique) l'organisation syntaxique des textes ou leur structuration en rapport avec leur contexte de production.

La notion de discours qui sous-tend notre recherche est relativement large, au sens où l'entendent Hajer et Versteeg : « *Discourse is defined as an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomenon, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices* » (Hajer et Versteeg 2005 : 300). Un discours est ainsi défini comme un ensemble relativement limité de revendications, d'images et de tropes à travers lequel le sens est donné à la réalité (voir Ellingson 1995: 107; Hajer 1993: 45). Cependant, notre définition du concept de discours est directement liée au type de données que nous analysons, à savoir des textes appartenant généralement au genre « discours politique » (Wodak et van Dijk 2000) et possédant une fonction normative. Comme le souligne Keller (2004 : 8 in König 2011 : 66), ces discours ont ceci de

particulier qu'ils ont une fonction performative et possèdent ainsi un pouvoir de production de vérités au sujet de la réalité sociale qu'il s'agit d'analyser. C'est pourquoi elle est inspirée par la définition qu'en donne Denis Duez, qui l'appréhende comme « *l'ensemble des énoncés possédant une fonction normative et impliquant des mécanismes d'organisation du réel à travers la production de savoirs, de stratégies et de pratiques* » (Duez 2008 : 21).

Pour leur analyse, nous suivons en partie les principes de l'analyse foucaldienne du discours développés ultérieurement par différents auteurs (Bacchi 2012 ; Schrover et Schinkel 2013) en cherchant d'abord à savoir *de quoi* est-ce que les différents acteurs parlent lorsqu'ils discutent de la question de l'asile puis nous nous intéressons à la question du *comment* ils en parlent.

Comme le relèvent Schrover et Schinkel, le discours est fait de segments de connaissance organisés en un système plus ou moins cohérent qu'ils désignent sous le terme de « frames » ou de « scripts » regroupant une série de revendications et de thématiques servant à accentuer certains aspects de la réalité et en occulter d'autres pour « raconter » un récit cohérent composé de problèmes, causes, implications morales et de solutions (2013: 1129). Les auteurs proposent le terme de topos (topoi au pluriel) en se référant à la linguistique et à la littérature pour définir un "*system of public knowledge, a discursive resource in which one may find arguments for sustaining a conclusion.* […] *They are the socially shared beliefs underlying and discursively informing argumentative moves, thus rendering them more effective*" (Schrover et Schinkel 2013: 1129).

Les topoi (ou lieux communs) représentent le raisonnement de bon sens typique sur des questions spécifiques. Comme l'ont montré différentes études, les débats sur l'immigration sont riches en topoï, qu'ils se situent dans une perspective positive ou négative vis-à-vis de l'immigration. Ainsi, des études consacrées à différents genres discursifs (politiques, médiatiques) au sujet de l'immigration dans divers contextes nationaux ont montré la récurrence (Bauder 2008: 102) de topoi dominants : le topos de l'utilité économique (la migration définie comme bénéfice ou comme dommage économique), le topos du danger (la migration produit ou prévient le danger), le topos de la culture (la migration définie comme désirable ou non pour des raisons culturelles ou « ethniques »), le topos du nombre (la « migration massive » et l'idée selon laquelle on ne peut pas accueillir toute la misère du monde) le topos de l'humanitaire (la migration doit être permise ou non pour des raisons humanitaires), ou encore le topos de la légalité des mesures proposées.

Les débats parlementaires sont typiquement argumentatifs et l'analyse de l'argumentation, des justifications en faveur ou en défaveur d'une mesure ou d'un ensemble de mesures constitue le coeur de notre recherche. A cet égard, les « régimes de justification » (Boltanski et Thévenot 1999) constituent un concept utile pour définir comment les acteurs justifient leurs positions dans des « moments critiques », à savoir quand des conflits émergent au sujet du bien commun. Diken (2002), qui a travaillé avec ce concept de « régimes de justification » dans un contexte de migration montre comment ces différents régimes produisent différentes « vérités » et « réalités » à ce sujet. Par exemple, les discussions sur « l'utilité économique » des migrants opèrent dans un régime et des cadres de justification différents que les discussions autour des effets des flux migratoires sur l'identité culturelle des sociétés d'accueil.

Nous utilisons le terme de « procédés discursifs » (Van Dijk et Vodak 2000) pour désigner les unités d'analyse destinées à répondre à cette question du « comment ». Outre les « disclaimers », les principes d'evidentiality ou les « fallacies », nous accordons une attention particulière aux figures rhétoriques, telles que les métaphores, l'ironie, l'hyperbole dans notre travail, car elles nous semblent particulièrement importantes dans leur capacité à tisser des liens entre la thématique de l'asile et de la sécurité sans pour autant la définir explicitement comme une menace existentielle.

Dans la théorie de la métaphore conceptuelle développée par Lakoff et Johnson, les auteurs expliquent l'omniprésence des métaphores dans le langage par le fait qu'elles reflètent la pensée métaphorique sous-jacente des êtres humains (Lakoff et Johnson 2003). Dès lors, notre pensée, notre discours et nos actions sont structurés par des métaphores qui passent inaperçues mais contribuent à organiser notre système conceptuel en simplifiant des questions complexes pour les rendre intelligibles, en faisant résonner des représentations symboliques sous-jacentes, et en suscitant des émotions qui permettent de combler le fossé entre la logique et l'émotionnel (Mio 1997: 121). Comme le soulignent Schrover et Schinkel (2013: 1132), les écrits académiques consacrés au phénomène migratoire sont truffés de métaphores, qu'elles soient culinaires (du classique « melting pot » (Lewis 1929) au plus récent « salad bowl » (D'Innocenzo and Sirefman 1992)), véhiculant l'imaginaire de l'enracinement/déracinement (Malkki 1992), aquatiques (à travers l'usage d'une série de termes comme flux, vague, flux, reflux, etc.) ou évoquant l'image de la mosaïque (qui souligne que l'ensemble est supérieur à la somme de ses parties).

Cependant, la majorité des métaphores utilisées dans le cadre du discours politique et médiatique sur l'immigration symbolisent la menace, le danger et le risque de perdre le contrôle (Schrover and Schinkel 2013: 1131). Ceci est particulièrement clair dans le cas des métaphores aquatiques, déjà utilisées dans de nombreuses langues et pays au début du 20ème siècle et extrêmement populaires dans le discours actuel car elles font référence aux liquides qui, par nature, sont difficilement arrêtés. Ils sont donc hors de contrôle car ils suintent, s'introduisent dans les failles, brisent les barrages, provoquent marécages et inondations. L'utilisation de métaphores aquatiques est liée à la présentation de la nation comme un récipient, un conteneur qui doit résister à la pression de l'intérieur et à l'extérieur. Pour Charteris-Black, la métaphore du conteneur est convaincante car elle véhicule à la fois la dimension spatiale et la dimension temporelle de l'immigration : ainsi, son contrôle doit s'effectuer à travers la sécurisation des frontières (dans l'espace) pour réduire le degré de changement social (dans le temps) qu'elle implique (Charteris-Black 2006: 573). La nation comme un conteneur a une certaine capacité de rétention maximale. Dans un récipient, la pression peut s'accumuler au fur et à mesure qu'il se remplit et, à l'image du bateau qui peut ramasser les réfugiés à la dérive dans l'eau, il risque de devenir plein et de couler.

De manière générale, les figures rhétoriques manipulent le sens, l'expression et la formation de représentations sociales au sujet de l'endo- et de l'exo-groupe. Alors que l'exogroupe est représenté à l'aide de métaphores menaçantes utilisant l'hyperbole (invasion, vague, tsunami, armée de réfugiés, etc.), les caractéristiques négatives de l'endogroupe sont euphémisées (« notre pays n'est pas raciste, mais il y a un ressentiment compréhensible contre ses vagues d'immigrés »). Pour van Dijk, cette stratégie consistant à mettre l'emphase sur les côtés positifs de l'endogroupe et les aspects négatifs de l'exogroupe se retrouve dans tous les débats où l'identité ou les intérêts nationaux sont perçus comme menacés par les étrangers. Cette argumentation se poursuit à l'intérieur des parlements polarisés où les partis opposés usent des mêmes stratégies discursives pour désigner « l'ennemi intérieur » (2000 : 36).

Les processus de catégorisation font également l'objet d'une attention particulière. Par catégorisation, nous entendons ici l'attribution d'objets, de phénomènes ou de personnes, sur la base de certaines caractéristiques constatées ou présumées, à des catégories différentes. Ce travail de catégorisation implique une construction sociale et une attribution de significations à ces personnes (Achermann 2010). Ceux-ci reposent généralement sur deux pratiques discursives, à savoir l'identification et la fonctionnalisation. L'identification consiste à coller des attributs – physiques, moraux, statutaires – sur la base d'univers symboliques partagés supposés partagés à un groupe de personnes qui le connotent et le surdéterminent. Tandis que la fonctionnalisation revient à catégoriser les personnes pour ce

qu'elles font et non pour ce qu'elles sont tout en utilisant des propositions impersonnelles qui essentialisent l'action comme s'il s'agissait d'une caractéristique inhérente aux individus (Van Dijk 2000 : 32).

Nous accordons donc une grande importance aux questions de nomination, de désignation et de catégorisation en restant attentifs aux effets de position des acteurs et en mettant en exergue leurs capacités différenciées dans la production « d'énoncés de vérité » pour imposer une « langue officielle » (Bourdieu 2001 : 69-71) définissant les identités, les problèmes et les normes du monde social que doivent prendre en compte tous les acteurs de la société. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la position des différents acteurs s'exprimant dans le corpus de données analysées crée une hiérarchie selon leur appartenance ou non à la commission compétente, à tel parti ou au Conseil fédéral, qui se base sur leur expertise en la matière. Pour ces raisons, notre analyse différencie ces acteurs en expliquant leur position et privilégie les citations des acteurs possédant une plus grande légitimité à s'exprimer pour en tirer des conclusions plus générales. Dans le cas contraire, il est souligné que certaines positions sont minoritaires, et délégitimées par des coalitions majoritaires.

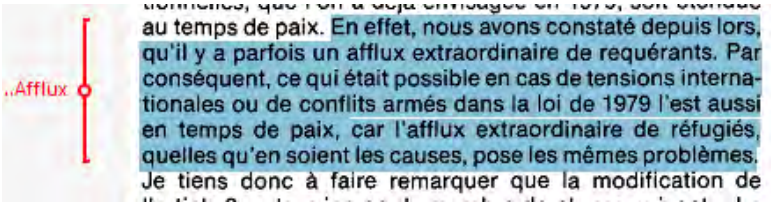
3.3.2. Grounded theory et codage des données

Même lorsqu'elles sont capturées dans des rapports de l'administration ou des débats parlementaires, l'écriture et le débat politiques génèrent un corpus considérable de données qu'aucun chercheur ne peut comprendre seul ou sans aide mécanique quelconque. Comme McLean (2006: 128) l'a relevé à propos de l'analyse de manifestes de partis, « *it begins with an unassimilable amount of primary data* » et, comme il le fait remarquer, de telles données ne peuvent être traitées que par un ensemble de techniques de réduction des données. Pour procéder concrètement à cette réduction des données, nous utilisons le programme informatique MAXQDA, qui permet de coder, catégoriser, et administrer des données sur plusieurs niveaux. La principale fonction de ce logiciel permet de coder des segments de texte issus de documents. Comme le fait observer Flick (2014: 296), le codage théorique convient particulièrement bien à la théorie ancrée dans la mesure où il s'agit d'un processus analytique où les données sont d'abord déconstruites, puis conceptualisées et réassemblées pour produire une théorie: « *Coding here is understood as representing the operations by which data are broken down, conceptualized, and put back together in new ways. It is the central process by which theories are built from data* ». Concrètement, notre travail d'analyse se base sur une procédure de codage réalisée en plusieurs étapes et décrites dans les prochains paragraphes.

Dans un premier temps, nous avons procédé à une analyse basée sur la méthode de « l'open coding » pour traiter les centaines de documents réunis. Celle-ci consiste en un premier travail d'abstraction sous forme de réduction du nombre de données et de condensation en certains concepts (Flick 2014 : 297) en faisant ressortir les principales idées qui découlent des textes et en les listant sous forme de codes. Dans la recherche qualitative, un code est le plus souvent un mot ou une courte expression qui assigne symboliquement un attribut saillant et/ou évocateur permettant de capturer l'essence d'un segment des données linguistiques ou visuelles. Tout comme un titre représente et capture le contenu principal et l'essence d'un livre, d'un film ou d'un poème, un code représente et capture le contenu et l'essence primaires d'une donnée, comme le relève Saldaña (2009 : 3). Passant par la « lentille analytique » du chercheur, il va de soi que le processus de codage est interprétatif et dépend du type de filtre qui recouvre cette lentille. Pour Merriam, « *our analysis and interpretation - our study's findings will reflect the constructs, concepts, language, models, and theories that structured the study in the first place* » (1998 : 48). De leur côté, Sipe & Ghiso notent que « *All coding is a judgment call* » puisque nous apportons « *our subjectivities, our personalities, our predispositions,* [and] *our quirks* » à ce processus (2004 : 482-483). Toutefois, dans cette première phase du processus de codage, l'objectif

consiste à élaborer des codes se rapprochant au plus près de la signification qu'en donnent les acteurs. Ces codes peuvent donc correspondre à des formules synthétisant le contenu d'un passage ou à des codes « in vivo », c'est-à-dire qu'ils reposent sur des mots employés par les acteurs eux-mêmes. Ces codes reprennent de courtes citations du texte qui, selon notre interprétation, résument le contenu de sens d'un passage. Ci-dessous, nous fournissons un exemple d'un segment de texte que nous avons codé « in vivo » avec le terme « afflux » en reprenant le terme employé par un élu.

Figure 3.5. Exemple de codage « afflux »



Pour nous aider dans cette première phase de codage qui tente de se rapprocher au plus près du discours des acteurs malgré un volume considérable de documents à analyser, nous avons eu recours à deux techniques différentes de réduction des données. D'une part, nous avons commencé pour chacune des révisions de la loi par une lecture attentive et une première phase de codage des messages et des projets de loi rédigés par les services du Conseil fédéral. Représentant le matériau le plus court de notre corpus de données, ils ont l'avantage de condenser et d'orienter les débats qui vont suivre en commission et au parlement et nous permettent ainsi de reprendre les codes élaborés durant leur première lecture et de les appliquer aux débats. D'autre part, nous avons eu régulièrement recours aux outils de comptage de l'occurrence de certains termes que permet le logiciel MAXQDA, ce qui nous a aidés à établir des codes « in vivo » en reprenant les mots utilisés dans les textes analysés.

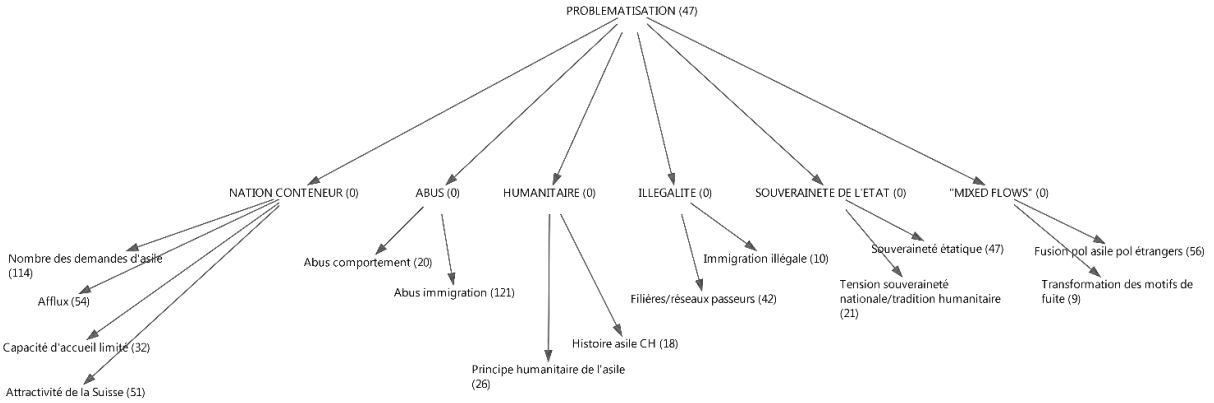
Durant cette première phase de codage, nous avons également effectué un codage descriptif nous permettant d'identifier : la fonction (p. ex. conseiller fédéral, rapporteur de la commission ou parlementaire) et l'appartenance partisane de l'orateur ; à quel acteur ou à quel document il est fait référence ; de quelle mesure parle-t-on et à quelle pratique il est fait référence ; la position de l'acteur à l'égard de la mesure en question (pour ou contre). Ce codage descriptif renvoie à l'analyse critique du discours présenté ci-dessus, qui nécessite de présenter les positions de discours (Jäger 2009).

Avec ce premier exercice de codes, nous pouvons déjà identifier les principaux sujets évoqués par les différents acteurs et ainsi évaluer le rôle de certaines thématiques à l'intérieur d'un ensemble extrêmement varié de discours au sujet de la politique d'asile. Nous pouvons également classer ces sujets en fonction de leur fréquence, de la période à laquelle ils ont émergé ainsi que relever le rôle et l'appartenance partisane des acteurs ayant évoqué telle ou telle thématique. Ces premiers codes sont les éléments essentiels de notre recherche qui sont ensuite regroupés selon leur degré de similarité et de régularité, facilitant ainsi activement le développement de catégories analytiques et donc l'analyse de leurs liens. Pour reprendre la métaphore de Charmaz, le processus de codage « *generates the bones of your analysis* […] *Integration will assemble those bones into a working skeleton* » (2006: 45).

Dans un second temps, nous poursuivons notre travail analytique à travers un codage thématique (ou axial), qui consiste à opérer un tri parmi les codes établis durant la première phase de « l'open coding ». Celui-ci implique un important travail conceptuel qui vise à évaluer, catégoriser et hiérarchiser ces thématiques à la lumière de notre problématique et des outils conceptuels élaborés dans notre cadre théorique. En procédant à une démarche synthétique visant à écarter certains codes, en effectuant des comparaisons et des recoupements entre les codes et entre les différents documents, nous aboutissons à un regroupement par familles de codes qui permet de construire un système cohérent et hiérarchisé de catégories se présentant sous la forme d'un arbre à l'intérieur duquel chaque échelon

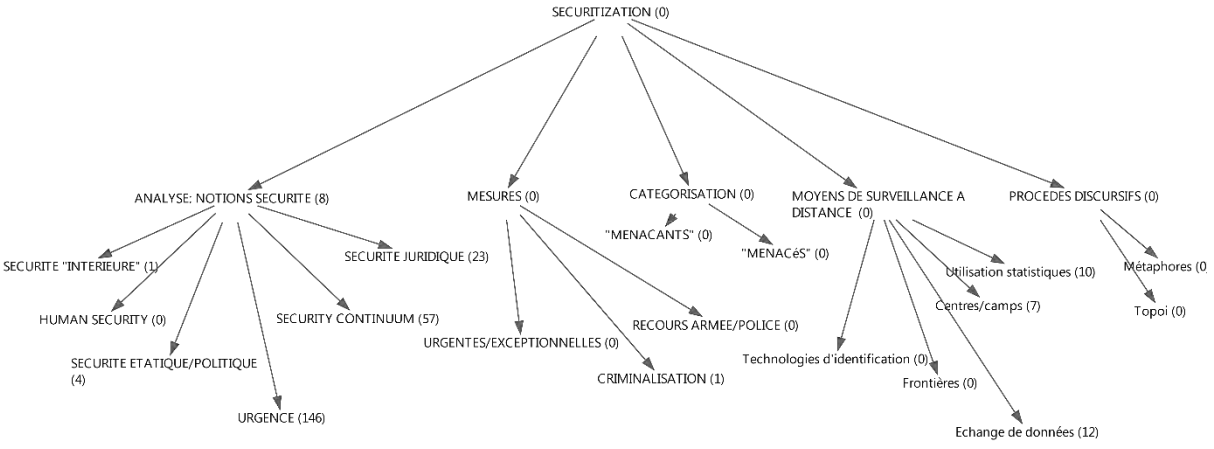
correspond à un degré d'abstraction théorique. Dans la figure présentée ci-dessous, nous montrons certaines des catégories regroupées dans un ensemble de « problématisations », à savoir les thématiques qui sont envisagées dans les documents analysés comme « faisant problème ».

Figure 3.6. Modèle hiérarchique des codes et des sous-codes : la problématisation



Parallèlement à la constitution de cet arbre qui devait nous donner un aperçu général des thématiques abordées dans les textes relatifs à l'élaboration de la législation, nous avons effectué un autre codage théorique. Celui se base sur une sélection de certaines catégories identifiées durant la première phase de codage et correspond à notre problématique et notre cadre analytique composé des différents concepts présentés dans le cadre théorique et fondés sur les relations tissées entre asile et sécurité. Ce codage nous permet de focaliser notre analyse sur ces liens en identifiant des terminologies particulières attribuées à la notion de sécurité, des procédés discursifs composés de métaphores et de topoi, des processus de catégorisation des personnes que nous avons classifié selon une logique binaire entre « menacés » et « menaçants » à partir de ce que les données révélaient, des mesures particulières ainsi que ce que nous avons regroupé sous la catégorie « moyens de surveillance à distance » Dans le tableau ci-dessous, nous présentons un aperçu des différents codes et catégories relatives à notre objet spcécifique de recherche, à savoir la sécuritisation.

Figure 3.7. Modèle hiérarchique des sous-codes : sécuritisation



Le processus de codage procède donc par un va-et-vient constant entre les données et les concepts analytiques que nous utilisons dans une perspective inductive qui cherche à élaborer progressivement un degré supérieur d'abstraction en se référant à chaque étape au premier échelon d'analyse pour parvenir à une théorie cohérente qui s'ancre dans les interprétations des acteurs étudiés.

4. Contextualisation historique : profondeur de la relation entre asile et sécurité dans le contexte suisse

Fortement ancrée dans le discours public, l'existence d'une « tradition suisse de l'asile », conçue comme intrinsèque à son territoire et comme un élément déterminant de l'identité de son peuple caractérisé par une quête de liberté et de l'indépendance a été réitérée à de nombreux moments de son histoire. Au sortir de la 2ème Guerre Mondiale, le rapport Ludwig mandaté par le Conseil fédéral va même plus loin en affirmant dans une phrase amplement citée que «*Le droit d'asile n'est pas une simple tradition de la Suisse. Il est un principe politique et une manifestation de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance*» (Ludwig : 388). Le concept de « maxime de la politique suisse », consacré notamment par le juriste Burckhardt (1931 : 633) souligne le caractère de règle morale que revêt l'institution de l'asile pour la Suisse. Celle-ci découle de la lecture du droit d'asile en tant que manifestation de la neutralité et de l'indépendance de la Suisse à l'égard des autres puissances (voir notamment Bonjour 1946 : 35 et bien auparavant, l'ouvrage de Schweizer 1895). Ces différents éléments sont transmis en des termes lyriques par l'historien suisse Bonjour :

> « *Le plus bel héritage de la neutralité est certes le droit d'asile. Offrir un asile aux persécutés politiques est un droit dont dispose tout Etat ; de tout temps, la Suisse en a simplement fait usage dans un esprit tout particulièrement large : elle est ainsi devenue la terre d'asile par excellence. […] La conscience de cette obligation, précisément à l'égard de cette partie de notre passé, est à tel point enracinée dans notre peuple, et elle appartient si étroitement à la vie suisse, qu'elle ne peut disparaître qu'avec elle. […] Une telle tradition oblige. Renoncer à accorder le droit d'asile signifierait attenter à notre sentiment national de l'honneur, blessure dont nous ne pourrions nous remettre que difficilement. Car toute trahison de nos propres idéaux suscite une vengeance terrible* » *Citation d'Edgar Bonjour, paru dans la Neue Schweizer Rundschau et cité dans Häsler 1992 [1971] : 172*

Selon plusieurs historiens (Arlettaz 1999 : 19 ; Busset 1999), la volonté d'affirmer l'institution de l'asile comme une tradition de la politique suisse résulte d'un « bricolage » du « mythe de la terre d'asile » (Busset 1999 : 55) en partie réalisée par des historiens du 19ème siècle, qui l'ont fait remonter à Guillaume Tell, à Zwingli et aux épisodes d'accueil de réfugiés (notamment Huguenots) du 16ème et 17ème siècle dans une volonté « *de se référer à un idéal collectif qui serait intrinsèque au territoire et au peuple suisses* » (Arlettaz et Graf 1999) au moment où la Suisse tente d'affirmer son identité nationale face aux grandes puissances européennes.

A l'image de ce qui s'est produit dans d'autres pays européens comme la France (Noiriel 1991), la Belgique (Caestecker 2000) ou l'Angleterre (Kushner 1990), cette conception de la Suisse comme terre d'asile se base sur des épisodes avérés et documentés d'accueil de réfugiés, bien qu'il n'existait pas à l'époque de définition formelle de ce terme dans les Etats en question. Toutefois, cette lecture tend à occulter les raisons des formes de « laisser faire » dans lesquelles ils se sont déroulés. D'une part, les Etats-nations en cours de formation ne disposaient pas à l'époque des appareils juridiques, bureaucratiques et techniques centralisés permettant de réguler ces entrées sur leur territoire (Noiriel 1991). D'autre part, ces derniers ne désiraient pas contrôler strictement ces entrées qui, au-delà des considérations morales inhérentes au principe de l'asile, servaient également certains intérêts politiques, économiques ou démographiques (Barnett 2006). Par ailleurs, Busset (1999) et Parini (1994) soutiennent que la conception de la Suisse comme terre d'asile est le résultat d'une lecture sélective de l'histoire ayant occulté les mesures de fermeture des politiques suisses à l'égard des réfugiés. Dans ce chapitre, nous nous arrêtons sur certains événements pour montrer que la perception de l'accueil de réfugiés à travers le prisme de la sécurité est bien antérieure à la période

contemporaine. Le chapitre est structuré selon une logique chronologique et distingue quatre périodes : le 19ème siècle ; le début du 20ème siècle ; la période de l'entre deux guerres ; la Deuxième Guerre Mondiale.

4.1. Les réfugiés politiques du 19ème siècle : la notion de « sécurité intérieure et extérieure » et les pratiques d'internement

Les travaux des historiens permettent aujourd'hui de dire qu'après 1815 et la défaite de Napoléon, les arrivées des réfugiés sur le territoire de la Confédération ont été continues et ont concerné principalement des personnes venues des régions limitrophes (surtout d'Allemagne et du Piémont) généralement issues des forces progressistes ou fuyant des événements politiques ou militaires dans leur pays d'origine. A cette période, il n'existait pas de politique migratoire à l'échelon fédéral et aucun dispositif juridique n'établissait de distinction entre un étranger venu pour des motifs que nous qualifierions aujourd'hui d'asile ou une personne arrivée pour d'autres raisons (travail, réseau social, etc.). L'octroi de l'asile à des étrangers revenait en pratique à une autorisation tacite de la part des cantons de demeurer temporairement sur le territoire de la Confédération (Theler 1995) et l'accueil était très différencié en fonction de l'orientation politique des autorités cantonales (Busset 1999 : 32). En revanche, les motifs de refus du séjour, qui étaient liés à une menace aux conceptions de « sécurité intérieure et extérieure » étaient parfois confiés aux autorités fédérales. Ainsi, le Pacte fédéral de 1815 prévoit qu'il incombe à la Diète fédérale et au Directoire d'assurer la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération et la Constitution de 1848 prévoit à son art. 57 que «*La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse*» (Busset 1999 : 37). Dans le cadre de ce travail consacré spécifiquement à la question de la sécurité, nous souhaitons retenir quatre aspects marquants de la pratique du droit d'asile à cette période.

A un moment où l'asile perd son caractère religieux pour devenir politique, il y a la volonté d'affirmer que le droit d'asile n'est pas un droit subjectif de l'individu mais ressort des prérogatives de l'Etat à accorder ou non le refuge, comme un élément essentiel de sa souveraineté. Cette conception est clairement énoncée en 1836 dans le rapport de la commission de la Diète fédérale, chargée de donner un préavis relativement à l'affaire des réfugiés: « *Le droit d'hospitalité est un droit pour ceux qui l'exercent, mais non pour ceux qui en sont l'objet. Le malheur, les persécutions et les délits politiques, les fautes qui ne sont pas des crimes ou délits communs constituent des titres à un accueil hospitalier, mais n'y donnent pas un droit positif; l'asile ouvert est toujours une faveur.* [...] *L'hospitalité offerte et acceptée est un contrat tacite, mais non moins sacré par lequel celui qui la reçoit s'engage à respecter l'ordre établi dans le pays et ses rapports avec d'autres Etats: le contrat est résilié par l'infidélité à cet engagement* ». (Rapport de la Commission de la Diète chargée de donner un préavis relativement à l'affaire des réfugiés, [s. 1., 1836], pp. 12-13, in Busset 1999 : 54).

Dans le rapport du droit d'asile avec la question de la sécurité, il existe une interaction entre une conception intérieure et extérieure de la sécurité qui se retrouve dans le texte du Pacte fédéral de 1815, puis l'art. 57 de la Constitution de 1848 (devenu art. 70 dans la Cst de 1874), stipulant que «La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse». La notion de sécurité extérieure vient du fait que la présence des réfugiés politiques, généralement issus de l'intelligentsia libérale liés aux mouvements progressistes européens, a fréquemment provoqué des pressions diplomatiques exercées par les Grandes puissances, et celles-ci ont parfois abouti à la promulgation de lois restrictives grâce à l'aide des cantons conservateurs. Pour Busset (1999 :57), la Confédération a ainsi fait office de filtre pour les grandes puissances européennes : certains réfugiés « modérés » ont été tolérés et leur retour envisagé

à plus ou moins long terme; en revanche, les réfugiés jugés dangereux ont été soit maintenus sous contrôle (internement), soit contraints à l'expulsion. La notion de sécurité intérieure consistait à brandir la menace de subversion sociale « importée de l'étranger » (Vuilleumier 1987) et a conduit les autorités fédérales à procéder à plusieurs expulsions, ou à l'internement des personnes concernées comme mesure de substitution au renvoi. D'après notre interprétation des textes des historiens, les deux notions de sécurité intérieure et extérieure pouvaient s'articuler lorsqu'il y avait convergence des intérêts des grandes puissances et des forces conservatrices opposées à l'accueil des réfugiés.

Dans cette conjonction des motifs de sécurité extérieure et intérieure mentionnés à l'art. 70 Cst, une transformation apparaît à la fin du 19ème siècle, car la mesure d'expulsion sera de plus en plus utilisée et reflète selon Arlettaz et Graf (1999) un changement de perception à l'égard des étrangers, et notamment des réfugiés allemands, français, italiens, qui ne se livraient plus à une critique du régime politique de leur pays, mais à une opposition radicale à l'organisation sociale, dans le cadre des mouvements socialistes et anarchistes. Concernant plus spécifiquement la mesure d'expulsion, Arlettaz fait remarquer : « *Depuis les événements de 1878 et de 1885, l'expulsion est devenue une mesure de plus en plus souvent utilisée par les autorités fédérales et cantonales à l'encontre des représentants étrangers de la classe ouvrière* » (Arlettaz et Arlettaz 1991: 46).

Dans ce cadre, ces auteurs font remarquer que le 28 juin 1889, la loi fédérale sur le ministère public de la Confédération charge notamment le procureur général de la surveillance de « la police des étrangers » (RO, 11, article 3). L'expression est aujourd'hui équivoque, parce qu'elle fait croire à l'institutionnalisation d'une politique de contrôle migratoire, notion à l'époque totalement absente de l'esprit du législateur fédéral. Toutefois, l'établissement du Ministère public fédéral à plein temps en 1889 renforce la surveillance politique des étrangers, en particulier à l'égard des personnes désignées dans le discours comme « réfugiés politiques » (Arlettaz et Graf 1999: 23), dans un contexte de tensions sociales et politiques croissantes à travers l'Europe. En outre, la mise en place d'une collaboration policière internationale permet un contrôle plus serré de l'activité des réfugiés en Suisse (CIE 2002: 44).

Les textes des historiens font également remonter la pratique de l'internement à la première Constitution fédérale de 1848, sur laquelle elle prenait appui. Hess (1942) note ainsi que des réfugiés italiens avaient été internés au Tessin pour la première fois par la Confédération en 1848, suivi peu après par des réfugiés allemands, puis par des réfugiés français en 1858 et d'autres encore en 1864. En l'absence de base légale spécifique, la compétence de la part de la Confédération pour interner des ressortissants étrangers pouvait, considérait-on, être déduite de l'article 57 de la Constitution fédérale permettant le renvoi d'étrangers compromettant la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. A ce titre l'internement apparaît donc comme une mesure pouvant se substituer au renvoi lorsque celui ne pouvait pas être mise en œuvre, et que les individus représentaient une menace pour la sûreté du pays. Comme le démontre le cas des réfugiés français internés en 1858, la « menace à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse» était interprétée de manière assez large afin de couvrir les activités politiques de réfugiés politiques en Suisse portant atteinte aux bonnes relations de la Suisse avec les pays voisins. Hess estime de ce fait que l'internement durant cette période consistait moins en une mesure visant à prévenir la menace individuelle que représentait certains ressortissants étrangers qu'en une mesure destinée à éviter certaines tensions dans les relations entre la Suisse et les pays voisins dont provenaient les réfugiés. Le degré de restriction de liberté pouvait énormément varier. Dans le cas des internés français susmentionnés, il s'agissait en fait d'une exclusion du territoire du canton de Genève au profit d'une assignation à un autre canton éloigné de la frontière française.

Toutefois, la pratique de l'internement a également été utilisée dans un autre contexte que celui des réfugiés politiques. Dans un cas resté célèbre et ayant constitué un sujet fertile pour la mémoire

nationale, cette pratique a été conçue comme un élément essentiel de l'engagement humanitaire de la Suisse: l'internement de l'armée du général Bourbaki à la fin du conflit ayant opposé la France et une coalition d'États allemands dirigée par la Prusse. Cette armée de province levée à la hâte avait pour mission de lancer une ultime contre-offensive à travers la Franche-Comté en vue de libérer Belfort. Vaincue près d'Héricourt, elle se replie sur Besançon et Pontarlier alors que ses soldats sont épuisés, coupés de leur ravitaillement et meurtris par le froid. Dans ces circonstances, le général Justin Clinchant, qui a remplacé demande l'internement aux autorités helvétiques le 28 janvier 1871. Il signe une convention avec le général suisse Hans Herzog à la frontière suisse (aux Verrières) durant la nuit du 1er février et les troupes composées de 87000 hommes pénètrent en Suisse entre le 1er et 3 février 1871 après avoir déposé armements, munitions et matériels à la frontière. Le Conseil fédéral les répartit entre tous les cantons, à l'exception du Tessin, où ils sont hébergés dans des lieux publics et reçoivent une assistance à travers la distribution de vivres, de vêtements, de bois de chauffage.

Cet épisode nous rappelle que le terme et les pratiques d'internement ne revêtent pas nécessairement un caractère sécuritaire, mais peuvent également s'inscrire dans une logique humanitaire qui participe de la construction d'un imaginaire national. En effet, cet épisode signe le premier engagement de la Croix rouge suisse en dehors de ses frontières et donne lieu à une importante production culturelle de peintres et d'écrivains exaltant le caractère neutre et humanitaire de la Suisse qui culmine avec le fameux panorama de Lucerne, exécuté par l'artiste genevois Edouard Castres. En outre, cet événement participe à notre sens au processus d'unification nationale dans la mesure où c'est la première fois que les personnes en fuite sont réparties sur l'ensemble du territoire sous l'égide du Conseil fédéral, alors que l'accueil était auparavant géré au cas par cas par les cantons. Enfin, le texte de la Convention des Verrières préfigure les textes juridiques et les pratiques relatives au système d'internement des prisonniers de guerre blessés ou malades que la Suisse met en place durant la Première Guerre Mondiale (abordé dans le prochain chapitre). L'internement est ainsi conçu comme une intervention humanitaire à caractère provisoire puisque sa durée est limitée à celle du conflit et il est établi dans le cadre d'accords avec les belligérants qui s'engagent à rembourser les frais publics engagés, soit plus de 12 millions de francs dans le cas d'espèce (Meyer et al. 1983).

4.2. Début du 20ème siècle : émergence de la notion d'Überfremdung et centralisation de la « politique des étrangers » durant la 1ère Guerre Mondiale

Jusqu'à la Première Guerre Mondiale, il n'existait pas de politique migratoire à l'échelon fédéral et le « régime » mis en place par les cantons avant cette période était relativement libéral: les ressortissants d'Etats avec lesquels la Suisse avait signé des traités d'établissement pouvaient s'établir librement sur le territoire cantonal, où leur activité n'était soumise à aucune limitation. En pratique, ceci était même valable pour les étrangers originaires d'Etats n'ayant signé aucun accord d'établissement. A plusieurs égards, le début du 20ème siècle marque un tournant en ce qui concerne la politique de la Suisse en matière d'étrangers. La période marquée par le conflit de la Première Guerre Mondiale constitue le point central de ce tournant, caractérisé par deux mouvements parallèles et complémentaires.

D'une part et à l'instar d'autres Etats européens, le processus de « nationalisation » (Noiriel 2001) de la société suisse va contribuer à remettre en cause la conception civile d'inclusion au profit d'une approche faisant appel à l'existence d'un fondement national communautaire (Arlettaz et Graf 1999: 23-24). D'autre part, ce processus coïncide avec l'apparition dans le discours politique national de la «question des étrangers», et du concept d'«Überfremdung» qui traduisent la perception de la présence de la population étrangère en tant que menace au fonctionnement de la société politique et civile ainsi qu'au processus d'intégration nationale (Arlettaz et Graf 1999).

Dans un premier temps, la « solution » élaborée pour répondre au « problème de l'Überfremdung» consiste à vouloir accorder la nationalité de façon plus large, voire à introduire une forme de *ius soli*, puis la mise en place d'une politique plus restrictive à l'égard des étrangers se concrétisera durant la Première Guerre Mondiale, avec l'émergence des premières formes de contrôle centralisé de l'immigration à l'échelon fédéral. Nous revenons ici sur certaines caractéristiques de cette période, en montrant que la problématique de l'asile et des réfugiés va être pleinement intégrée au sein de cette approche sécuritaire de la « question des étrangers ». Celle-ci revêt une grande importance pour notre objet d'étude dans la mesure où elle a contribué à structurer un discours et une modalité de traitement des questions liées à l'immigration qui constituent un héritage prégnant pour la période actuelle et l'ensemble du 20ème siècle.

4.2.1. L'émergence d'une police des étrangers en tant que mesure de lutte contre l'«Überfremdung» dans le contexte de la Première Guerre Mondiale

La période de la Première Guerre Mondiale représente un moment clé aussi bien dans le processus de (re)production de la tradition de la Suisse comme terre d'asile que dans le développement d'une politique des étrangers qui conçoit leur arrivée et leur présence sur le territoire suisse comme une menace, à travers le concept d'überfremdung.

Ce terme difficilement traduisible en français rend compte de la menace que fait peser la présence d'étrangers sur le sol suisse dans sa dimension à la fois quantitative et qualitative. Dans notre interprétation, l'aspect quantitatif s'explique en partie par le fait que la Suisse devient une terre d'immigration à partir de la fin du 19ème siècle, avec une présence d'étrangers toujours plus importante jusqu'en 1914, où la proportion d'étrangers atteint 15%, et ceci est particulièrement le cas dans les villes (Piguet 2013 : 13). La dimension qualitative s'explique par le lent processus de nationalisation de la société suisse (Arlettaz 1991 ; Noiriel 1991) qui voit l'émergence de la définition d'une notion d'identité nationale s'exprimant en opposition avec l'étranger, notamment à travers la création d'organisations comme la «Nouvelle Société Helvétique» qui s'attachent à définir la culture suisse. Dans ce contexte, la présence d'étrangers est définie comme une menace au processus même de nationalisation de la Suisse.

En 1914, le Département politique fédéral publie un rapport relatif aux mesures contre l'«Überfremdung» dans lequel il est affirmé que la Suisse est confrontée à une «question des étrangers» qui doit être résolue par des mesures centralisatrices. Dans une volonté simplificatrice de « supprimer » le problème de « l'Überfremdung », la principale solution envisagée consiste dans un premier temps à faciliter l'accès à la nationalité suisse pour unifier les populations. Comme le font remarquer Arlettaz, « *dans cet esprit, les étrangers ne posent finalement problème que parce qu'ils ne sont pas suisses* » (Arlettaz et Arlettaz 1991: 22-23). Mais cette solution, basée sur une conception politique et civique de la « qualité » de Suisse perd de l'influence durant la Première Guerre mondiale, car elle se heurte progressivement à une conception « ethnique » de la nationalité, selon laquelle les Suisses devraient défendre une identité originelle menacée par la présence des étrangers. « *De péril pour la cohésion politique du pays, le thème de l'«invasion étrangère» est devenu un danger moral, ethnique et social contre lequel on lutte en renforçant son identité et en protégeant son sol contre un établissement prolongé* » (Arlettaz et Arlettaz 1991: 31).

C'est ainsi qu'en 1917, sous le régime des pleins pouvoirs, le Conseil fédéral décide de centraliser la politique face aux étrangers, par le biais de l'ordonnance du 21 novembre 1917 qui crée auprès du département fédéral de justice et police un Office central de police des étrangers destiné à mieux coordonner les pratiques cantonales et « *à réunir et exploiter les informations sur les étrangers*

suspects et indésirables » (Lasserre 1995: 17). Cette ordonnance a été promulguée par le Conseil fédéral à la faveur du régime des pleins pouvoirs décrété le 3 août 1914 « *afin de garantir la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse* » durant les circonstances exceptionnelles liées à la première guerre mondiale. Dans un contexte marqué par l'effondrement des Empires en Russie, en Allemagne et en Autriche-Hongrie, la crainte d'être envahi par les démobilisés, les déserteurs, les réfractaires et les personnes à la recherche d'un emploi a motivé la création de cet office qui marque une césure profonde avec la politique libérale à l'égard des étrangers menée auparavant par les cantons (Mächler 1998 : 357–421; Gast 1997 33–56 ; CIE 2002: 45). A posteriori, le message du Conseil fédéral de 1924 visant à une modification constitutionnelle permettant d'introduire le contrôle des étrangers au sein de la législation fédérale ordinaire démontre bien l'esprit dans lequel l'Ordonnance avait été pensée :

> *« Quand la guerre eut atteint son apogée, en 1917, il devint clair que la Suisse ne sortirait pas d'embarras sans une réglementation de la police des étrangers par la Confédération […] De tous côtés, on comprit qu'il s'agissait d'une défense contre l'extérieur, dans laquelle la Suisse devait se montrer unie. C'est pourquoi le Conseil fédéral, se fondant sur ses pleins pouvoirs, procéda, par son ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers, du 21 novembre 1917, à la réglementation fédérale d'une grande partie de la police des étrangers. En l'élaborant, il se laissa diriger par les circonstances urgentes du moment, dont on pensait, en partie seulement avec raison, qu'elles ne seraient que passagères »* Message CF 1924 : 514.

Cette décision politique instituant un dispositif réglementaire défensif à l'égard des étrangers a été guidée par le discours sur l'«Überfremdung », « *considérée comme un cancer national* » (Arlettaz et Graf 1999: 25). Pour André Lasserre, la politique de lutte contre l'«Überfremdung » menée par le Conseil fédéral à partir de 1917 a vu l'apparition de la notion nouvelle de « capacité d'accueil », ou de « capacité de réception » du pays qu'il a tenté de mesurer à l'aune de « *la quantité supportable des candidats à l'immigration ou au séjour* » (Lasserre 1995: 20), comme en témoigne le message du Conseil fédéral de 1924 : « *La lutte contre l'envahissement par les étrangers exige l'adoption d'une échelle de mesure toute nouvelle, à savoir la capacité de réception du pays. On ne peut plus se contenter seulement de poser certaines exigences et d'accorder l'établissement si elles sont remplies; en un mot, on ne peut plus admettre l'immigration dans la proportion de la pression faite pour entrer en Suisse; il faut, au contraire, régler ce mouvement d'après notre capacité de réception* » (FF 1924, t. II, p. 521).

4.2.2. Les « déserteurs et réfractaires » comme objet de la crainte de l'Überfremdung

La mise en place d'un office de police des étrangers ne signifie pas l'émergence d'une politique d'asile à proprement parler, car la question des réfugiés reste subordonnée à la politique des étrangers dans son ensemble. Sur le plan juridique, les réfugiés ne sont donc pas considérés comme des personnes ayant un besoin particulier de protection, mais comme des étrangers, la plupart du temps considérés « indésirables » (Kälin 1999 : 2ème partie, B chiffre IV ; CIE 2002: 56) dans un contexte de lutte frénétique contre la menace de « l'Überfremdung ». Pour Arlettaz et Graf, l'Etat fédéral cherche à intégrer la pratique de l'asile dans une politique migratoire de plus en plus protectionniste dans le cadre des dispositions élaborées entre 1917 et 1925. Pour l'Etat fédéral, *« l'accueil des immigrés et aussi celui des réfugiés doit dépendre de la «capacité de réception du pays», du fait ethnique propre à la Suisse, de la situation du marché du travail, de la pression migratoire, de la capacité d'assimilation du nouveau venu et même de son origine raciale. Ces critères sont considérés comme nécessaires à l'indépendance, à la prospérité et à la sécurité du pays* » (Arlettaz et Graf 1999: 25).

Même si le droit fédéral n'établit pas de catégorie juridique spécifique à la condition du réfugié, le déclenchement de la Première Guerre Mondiale va avoir comme principale conséquence l'arrivée

d'étrangers désignés dans le discours public et politique comme des « réfugiés militaires ». Une circulaire du Conseil fédéral à l'adresse des cantons datant de 1915 témoigne de cette distinction que les autorités souhaitent établir, en particulier lorsque les étrangers pénètrent sur le sol suisse :

> *« Les étrangers qui ne sont pas en mesure de produire des papiers de ce genre devront être mis dans l'impossibilité de pénétrer en Suisse et refoulés sans autre formalité. Il y aura lieu de faire des exceptions en ce qui concerne les réfugiés. Les réfugiés militaires seront traités conformément aux « Instructions » que le service territorial a établies et remises aux autorités de police cantonales le 5 juin 1915. Quant aux autres réfugiés, il y aura lieu de traiter chaque cas séparément et, suivant les circonstances, de s'entendre avec les représentants du pays intéressé en Suisse relativement à la réception et le cas échéant au transport ultérieur de ces personnes »* (Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant le contrôle des étrangers entrant en Suisse, du 25 septembre 1915).

A l'intérieur de cette catégorie discursive, il est possible d'établir une autre distinction entre les « prisonniers de guerre » et les « déserteurs et les réfractaires ». La présence de ces deux types de population, qui relèveraient aujourd'hui de la loi sur l'asile, engendrent des attitudes et des modalités de traitement diverses dont certaines peuvent clairement être qualifiées de sécuritaires.

En tant que pays neutre et conformément à la « Convention de la Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre» du 18 octobre 1907, la Suisse entreprend des actions de secours en faveur des victimes du conflit, en particulier par un système d'internement des prisonniers de guerre blessés ou malades. L'internement des prisonniers de guerre est conçu comme une intervention humanitaire « librement consentie par la Suisse et les belligérants » (selon les termes de la Convention) dont la durée est en principe limitée à celle du conflit et « *qui présente un bénéfice moral évident pour un pays neutre* » (Arlettaz et Arlettaz 1991: 32). Utile à la politique extérieure et au renom moral de la Confédération, cette action s'inscrit dans la production d'un récit et d'un imaginaire de la Suisse représentée en tant qu'île de paix, de sécurité et de prospérité pour tous ceux qui refusent le conflit européen. Cette métaphore de « l'île de paix » (« Friedeninseln » en allemand) dans la tourmente est ainsi utilisée par l'écrivain pacifiste Romain Rolland, établi en Suisse durant les années de guerre, qui décrit la Suisse en ces termes :

> *« Il faut que dans la tempête, elle [la Suisse] se dresse comme une île de justice et de paix, où, tels les grands couvents du premier Moyen Age, l'esprit trouve un asile contre la force effrénée, et où viennent aborder les nageurs fatigués de toutes les nations, tous ceux que lasse la haine et qui, malgré les crimes qu'ils ont vus et subis, persistent à aimer tous les hommes comme leurs frères ».*

L'imagerie développée autour de ce récit est diffusée par une série de cartes postales éditées à cette période représentant une Suisse humanitaire au milieu d'un monde d'inhumanité. L'une des plus célèbres d'entre elles, « Die Friedeninsel », montre « l'île suisse » surmontée d'un gigantesque phare éclairant un ciel orageux par ses actions bienfaisantes en faveur des victimes du conflit. Symbolisant des rayons d'espoir émanant du phare à destination d'une Europe représentée par une mer agitée, les actions de bienfaisance prodiguées par la Suisse sont résumées dans des inserts textuels : secours aux réfugiés, rapatriement des personnes évacuées, prise en charge des prisonniers de guerre malades, échange d'internés civils, informations sur les soldats disparus, échange de blessés graves, soins aux orphelins de guerre, informations sur les zones de guerre et transmission du courrier aux prisonniers de guerre. Pour l'historien Kreis (2014), la métaphore de l'îlot de sécurité sert d'outil de propagande pour les autorités fédérales dans le but d'assurer l'unité nationale. Toutefois, nous pouvons observer que cette métaphore témoigne d'une volonté et d'une capacité d'acteurs issus du domaine culturel de réaffirmer l'image d'une Suisse humanitaire qui s'est déjà exprimée par le passé lors de l'épisode de

l'accueil de l'armée Bourbaki. Elle sera également réactivée dans le futur, au moment de la Seconde Guerre mondiale et nous verrons qu'elle perdure sous des formes diverses dans l'élaboration puis le développement de législation sur l'asile à partir des années 1970.

Figure 4.1. Carte postale "Die Friedeninsel", 1917

Source: Zentrum für Elektronische Medien

Si l'internement des prisonniers de guerre est généralement bien perçu car il sert également des objectifs plus prosaïques en engendrant des bénéfices économiques non négligeables pour la Suisse, en particulier pour le secteur de l'hôtellerie qui facture ses prestations aux pays belligérants (Arlettaz et Arlettaz 1991: 32), les autorités et l'opinion publique se montrent beaucoup plus hostiles à l'égard d'une catégorie de personnes définies comme « réfugiés militaires ». Il s'agit tout d'abord de « réfractaires », à savoir des étrangers déjà établis en Suisse qui ne veulent pas répondre aux ordres de mobilisation de leurs pays respectifs. A cette population déjà installée en Suisse, vient s'ajouter à mesure que le conflit se poursuit dans les pays limitrophes un nombre toujours plus important de déserteurs qui veulent échapper à la mobilisation dans les armées de leurs États pour divers motifs (raisons personnelles et familiales, appartenance à des minorités nationales indépendantistes, convictions antimilitaristes, ou partisans socialistes). La présence de cette population de déserteurs et de réfractaires, qui a été estimée à quelque 30.000 personnes à la fin de la guerre (Arlettaz 1991: 144-145) entraîne la Suisse dans un enchevêtrement complexe d'acteurs et d'intérêts divergents au centre duquel figure différentes conceptions de la sécurité.

D'un côté, la question de leur sécurité individuelle se pose de façon particulièrement aigüe puisque les déserteurs encourent le risque d'une sentence de mort dans leur pays d'origine. D'un autre côté, la présence de cette population affecte les relations internationales, et le concept déjà évoqué ci-dessus

de « sécurité extérieure » prend ici tout son sens puisque les pays concernés exercent des pressions sur la Suisse car ils considèrent que cette dernière aide certains de leurs ressortissants à s'affranchir de leurs obligations militaires. Sur le plan interne, deux craintes sont toujours plus fréquemment exprimées par les autorités à leur sujet: d'une part, ces fugitifs sont considérés comme un problème relevant de la police des étrangers dans le contexte de la lutte contre l'überfremdung et la Suisse redoute de devoir les garder après l'achèvement du conflit. D'autre part, la présence de personnes dont certaines revendiquent des convictions politiques proches des mouvements socialistes et antimilitaristes tend à accentuer les clivages socio-politiques à l'intérieur du pays.

A partir de 1917, le lien entre la notion de sécurité intérieure et la présence de cette population est vivement discuté au sein de la société civile et au parlement. Ainsi, de violentes campagnes de presse dénoncent cette population systématiquement qualifiée d'«indésirable» et en 1918, une pétition lancée à Olten recueille 284'500 signatures dans tout le pays, c'est-à-dire 30,4 % du corps électoral, pour réclamer l'expulsion des étrangers, y compris des déserteurs et des réfractaires réfugiés, si ceux-ci divulguent des conceptions antimilitaristes, entreprennent des actions oppositionnelles ou menacent la neutralité du pays. Le slogan de cette action violemment nationaliste et xénophobe est « *La Suisse aux Suisses* » (Arlettaz et Graf 1999: 24-25). Du point de vue des autorités, la majorité de la commission chargée de l'étude de la question des déserteurs et des réfractaires lors de l'examen du rapport de neutralité en avril 1918 affirme qu'ils « abusent du droit d'asile » et estime qu'il faut non seulement expulser ceux qui ont commis un délit, mais également interdire désormais l'accès du pays aux étrangers astreints au service. Le Conseil fédéral édicte consécutivement 4 arrêtés, en 1918, qui fixent les règles d'admission et précisent les mesures d'expulsion. Par la suite, les événements liés à la grève générale à la fin de 1918 vont marquer le paroxysme de la formation d'un lien discursif entre la question de la « sécurité intérieure » de la Suisse et la présence « d'éléments révolutionnaires étrangers » dans le débat public et notamment au parlement, bien qu'aucun texte législatif ne va consacrer ces préoccupations.

Un certain nombre de réfractaires et déserteurs ont été expulsés en vertu de l'article 70 Cst durant la 1ère Guerre Mondiale, et ceci est particulièrement vrai depuis 1917, car ceux-ci s'étaient davantage engagés sur la scène politique avec des positions antimilitaristes et socialistes. C'est notamment le cas de Münzenberg, contre lequel le Conseil fédéral a prononcé un arrêté d'expulsion en novembre 1917, mais l'exécution est ajournée en raison de son statut de réfractaire et remplacée par une peine de détention préventive (Arlettaz and Arlettaz 1991: 41). Pour d'autres personnes, c'est la mesure d'internement qui est prononcée, conformément à l'Art. 29 de la nouvelle ordonnance concernant la police aux frontières et le contrôle des étrangers du 21 novembre 1917: « *Si l'expulsion ne peut être exécutée, les expulsés sont internés […] dans un établissement approprié à cette destination* ».

Lors de la première prolongation de l'Ordonnance de police des étrangers en 1919, la mention des «établissements appropriés » dans lesquels devait avoir lieu l'internement a été supprimée. Cette modification suggère que si durant la guerre l'internement entrainait une plus grande restriction de liberté, la fin de la guerre a amené les autorités fédérales à renouer avec une pratique souple, telle qu'elle existait avant le début du conflit. L'internement tel qu'il avait été initialement conçu consiste donc en une mesure permettant d'imposer divers degrés de restrictions de liberté à des ressortissants étrangers dont l'expulsion était prévue mais ne pouvait pas être mise en œuvre. Elle représentait donc une mesure de substitution au renvoi, à laquelle les autorités pouvaient avoir recours pour des motifs sécuritaires. Ces motifs pouvaient être liés aux activités politiques des refugiés pouvant être considérés (avec une interprétation très large) comme compromettant la « sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat », ou être implicitement déduite de circonstances exceptionnelles liés à un contexte de guerre.

Même après la fin de la première guerre mondiale, la crainte de voir suite au conflit affluer nombre d'étrangers indésirables a légitimé le maintien des mesures exceptionnelles prises durant la guerre pendant plusieurs années. En ce sens, la consécration juridique de la mesure d'internement – qui était déjà pratiquée de manière relativement souple sans base légale – peut être interprétée comme le résultat de la pesée des intérêts entre ce qui est défini comme la sécurité intérieure de la Suisse et la sécurité individuelle des réfractaires et des déserteurs qui risquaient la mort dans leur pays d'origine.

4.3. L'asile dans le cadre du développement de la politique fédérale sur les étrangers dans l'entre deux guerres

De l'avis des historiens, la période de l'entre-deux guerres se caractérise par une phase prononcée de repli politico-culturel de la Suisse qui trouve son expression la plus marquée dans le discours et les politiques menées à l'égard des étrangers. Durant cette période, la question de l'asile sera intégrée dans la création et le développement des premiers instruments juridiques et institutionnels de la politique des étrangers à l'échelon fédéral. D'autre part, si cette période a été marquée par une baisse constante du nombre de résidents étrangers en Suisse, elle est aussi caractérisée par l'arrivée des Juifs et des tsiganes persécutés par le régime nazi à partir des années 1930.

Si le nombre d'étrangers résidents ne cesse de baisser au cours de cette période[29], le discours de la lutte contre «l'überfremdung» visant à réduire au strict minimum la présence des étrangers en Suisse devient un cadre de référence et un facteur de consensus parmi un large éventail social et politique (Arlettaz 1991 : 9–155). S'appliquant à l'ensemble des étrangers dont la présence est définie comme une menace à la fois économique et socio-culturelle, l'expression et le flou conceptuel qui l'entoure officie toutefois davantage comme métaphore d'un antisémitisme tabou qui perçoit les Juifs d'Europe de l'Est comme « non assimilables » (CIE 2002 : 20) et une hostilité envers les Tsiganes[30]. Selon André Lasserre, l'antisémitisme serait la « *plus subjective des formes de l'Überfremdung* [...]. *Le Juif est réputé menacer l'identité suisse et la santé morale helvétique, il n'a pas sa place dans le pays surtout quand l'impossibilité de réémigrer prolonge indéfiniment son séjour* » (Lasserre 1995 : 361-362). Ce discours explicitement sécuritaire imprègne aussi bien le développement de la première législation fédérale sur les étrangers que les pratiques des institutions chargées de l'appliquer.

D'un point de vue législatif, « l'Ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers » de 1917 est maintenue cinq ans après la fin de la guerre. L'arrêté fédéral limitant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral du 3 avril 1919 autorisait en effet le Conseil fédéral à continuer à « *prendre les mesures d'urgence nécessaires pour protéger la frontière et assurer la police de la frontière et des étrangers* ». Le maintien des pouvoirs extraordinaires de la Confédération au-delà des circonstances qui l'avaient vu naître est largement justifié par une rhétorique sécuritaire : si le risque d'une invasion militaire étrangère est écarté, les mesures propres à éviter un « envahissement pacifique » d'étrangers indésirables doivent être maintenues (Arlettaz 1991). En 1924, l'adoption de l'article 69 ter de la Constitution fédérale accorde désormais une compétence législative à la Confédération. Dans son message à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral affirme ainsi que « *[L]es expériences faites pendant la guerre et depuis ont créé dans les cercles les plus étendus de la Suisse, la conviction que la lutte contre l'envahissement des étrangers est une tâche de la Confédération, et*

[29] Dressées tous les dix ans lors des recensements fédéraux, les statistiques montrent l'évolution suivante : après avoir atteint 14.7% de la population totale en 1910, la proportion d'étrangers passe de 10.4% en 1920, à 8.7% en 1930 et à 5.2% en 1941.

[30] Voir notamment l'extrait du rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1919, publié dans Weill-Lévy, Essai, 1999, p. 48–49).

touche de très près le but de cette dernière : « assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur» (art. 2 de la constitution fédérale)» (CF 1924 : 533). La Confédération a désormais le pouvoir d'édicter une loi et cela sera chose faite avec l'adoption de la première loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) en 1931, entrée en vigueur en 1934. Comme le relève Niederberger (2005: 255), « *la LSEE est née des peurs qui caractérisent la période qui suit la Première Guerre Mondiale ; et la peur dominante n'est pas seulement d'avoir à nouveau des effectifs étrangers élevés, tels qu'on les a connus avant la guerre mondiale, mais aussi que la police des étrangers n'ait pas assez de moyens pour se débarrasser des « étrangers indésirables »* ».

Dans ce contexte, l'Office central de la Police des étrangers créé en 1917 trouve l'occasion d'élargir son champ de compétences, jouant habilement sur la crainte de l'überfremdung et connaît un important développement dès 1919, en particulier sous l'influence de celui qui allait en devenir son chef, Heinrich Rothmund. Personnage décrit comme obsédé par la crainte de l'überfremdung qu'il met en étroite relation avec la présence des juifs décrits comme « inassimilables », il est considéré par les historiens comme la cheville ouvrière de la politique suisse à l'égard des étrangers et des réfugiés depuis 1919 jusqu'à la fin de sa carrière en 1955 (Gast 1997 ; Ludi 2014 : 86 ; Mächler 1998). Faisant souvent office de bouc émissaire pour la politique restrictive menée durant ces années de carrière dans le débat public, plusieurs auteurs relèvent cependant qu'il pouvait compter sur une bureaucratie très motivée et le soutien de ses supérieurs qui partageaient pleinement son point de vue. En 1929, la Police fédérale des étrangers est incorporée à la Division de Police du Département fédéral de Justice et Police (DFJP) et Rothmund en devient le chef. Avec l'adoption de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931, la Division de Police acquiert de nouvelles compétences. Si les cantons restent compétents pour délivrer des autorisations de séjour aux saisonniers dont la durée n'excède pas neuf mois, les trois autres formes de séjour pour les étrangers sont ainsi soumises à son approbation. L'établissement (art. 6.), qui autorise un séjour illimité et offre aux étrangers des droits étendus dans le cadre des contrats d'établissement bilatéraux présuppose l'existence de papiers d'identités valables du pays d'origine. Le permis de séjour limité à un ou deux ans (art. 5.), qui est en général délivré pour des séjours de travail ou de formation prolongés n'est également octroyé que sur présentation de papiers d'identité valables. L'autorisation dite de tolérance (art. 7), limitée de trois à six mois, est liée au paiement d'une caution et constitue pour les étrangers sans papiers la seule forme de séjour juridiquement possible.

La conjonction de ces différents éléments – discours sur l'überfremdung ; compétences accrues de la Division de Police dans la surveillance des autorisations de séjour, elle-même dépendante de la possession de documents d'identité – aura une forte influence sur la politique menée à l'égard des réfugiés durant les années 1930. Celle-ci est toujours subordonnée à la politique des étrangers, le Conseil fédéral ayant soumis tous les réfugiés aux dispositions générales du droit des étrangers de la LSEE. Dans une conception souveraine qui n'admet aucun droit individuel à l'asile, l'article 21 permet ainsi au Conseil fédéral d'accorder l'asile aux étrangers « *persécutés pour des motifs politiques* ». Dans leur pratique, les autorités fédérales adoptent un concept très restrictif pour reconnaître un réfugié politique, en particulier après la prise de pouvoir du régime national-socialiste en Allemagne (Kälin 1999 : 1ère partie, A chiffre I; 2ème partie, B chiffre IV.). Les historiens relèvent ainsi que de 1933 à 1945, seuls 644 réfugiés politiques sont reconnus comme tels (CIE 2002: 22-23). En particulier, les persécutions subies par les Juifs à partir de 1933 ne sont pas définies comme étant d'ordre politique. Dès lors, les pratiques du gouvernement fédéral créent une distinction juridique et discursive entre une minorité de « réfugiés politiques » auxquels est octroyé l'asile, et les personnes définies comme « émigrants », une nouvelle catégorie créée pour englober une majorité d'individus ne pouvant plus être considérés comme des citoyens allemands réguliers mais qui ne pouvaient se voir octroyer l'asile selon les interprétations dominantes de la réglementation.

Dans ces conditions, les « émigrants » sont soumis aux critères évoqués ci-dessus pour l'obtention d'une forme de séjour contenue dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers. Ceci implique qu'ils obtenaient dans le meilleur des cas une autorisation de séjour ou de tolérance de courte durée en vue d'organiser la poursuite de leur voyage dans un autre pays, compte tenu du fait que la Suisse se considère avant tout comme un pays de transit (CIE 2002: 22-23). Après la première grande vague d'émigration d'Allemagne en 1933, le régime nazi a commencé à révoquer la citoyenneté des réfugiés ou à refuser de renouveler leur passeport. Le simple fait qu'ils ne pouvaient plus retourner dans leur pays les rendait suspicieux aux yeux des agents de l'immigration suisses.

En ce qui concerne la minorité de réfugiés politiques reconnus, ceux-ci se voient octroyer l'asile par le Ministère public de la Confédération. Comme nous l'avons montré précédemment, cette même institution est également chargée de surveiller les personnes « politiquement suspectes », aussi bien des citoyens suisses que des étrangers. Durant les années 1930, elle déploie de grands efforts pour dépister les activités politiques des réfugiés émanant principalement de communistes et d'autres mouvements de gauche accusés d'activités subversives. Un nombre indéterminé d'entre eux n'ont toutefois jamais tenté de régulariser leur résidence et vivent dans la clandestinité, grâce au soutien de camarades et réseaux de solidarité. Dans ce contexte, la notion de « sûreté intérieure et extérieure » réapparaît en lien avec la présence de personnes en provenance d'Allemagne et d'Italie qui essaient d'organiser la lutte contre le fascisme à partir de la Suisse à travers la diffusion illicite de littérature et des services de messagerie. Tout au long des années 1930, les diplomates allemands se plaignent d'une attitude « laxiste » de la Suisse en la matière, voire l'accusent de soutien à l'activité hostile au nouveau régime. Préoccupé par les complications diplomatiques, le gouvernement suisse a interdit toute activité politique de la part des réfugiés et n'acceptait généralement pas la présence d'antifascistes en exil. Le rapport Bergier relate que l'art. 70 Cst est utilisé à plusieurs reprises par le Conseil fédéral pour faire expulser des personnes qui vivaient en exil en Suisse, en grande partie des militants de gauche, en prétendant qu'ils compromettaient la sûreté intérieure et extérieure du pays. Cependant, les autorités renoncent dans de nombreux cas à pratiquer ces refoulements et recourent à la mesure de l'internement dans des pénitenciers (CIE 2002 : 155). Cette compétence accordée à la Confédération découle de l'Art. 29 de l'ordonnance de 1917 évoquée ci-dessus qui est finalement intégrée à l'Art. 14 al 2 LSEE stipulant que : « *L'étranger dont le refoulement est impossible peut être interné. La durée de cet internement ne peut dépasser deux ans* ».

4.4. La politique à l'égard des réfugiés durant la 2ème Guerre Mondiale

La politique menée à l'égard des réfugiés au cours de la Seconde Guerre mondiale est l'un des chapitres de l'histoire contemporaine suisse ayant suscité le plus de controverses dans le débat public et au sein de la recherche académique, où elle a donné lieu à de très nombreuses recherches et à la publication d'importants rapports commandés par les autorités à des groupes d'historiens (rapport Ludwig de 1957 et rapport de la Commission Berger en 1999). Les raisons en sont évidentes: la Suisse demeurait l'un des rares pays à rester inoccupé après qu'une grande partie de l'Europe soit tombée sous le contrôle de l'Axe en juin 1940, et compte tenu de sa position géographique, elle représentait la « dernière chance »[31] pour de nombreux réfugiés. Cette situation a été exacerbée lorsque le régime nazi a commencé à mettre en œuvre son programme systématique à partir de la fin 1941 (Brayard 2004 ; Ludi 2010). Dans ce contexte, la politique menée à l'égard des réfugiés nourrit un imaginaire puissant qui s'est cristallisé autour de certaines expressions – « das Boot ist voll » – et de pratiques – le tampon

[31] Cette expression vient du film « La Dernière Chance (Die letzte Chance) » réalisé par Leopold Lindtberg et sorti en 1945 (in Ludi 2010 : 80)

«J» – devenues les symboles de ces événements qui continuent à nourrir la controverse de nos jours (CIE 2002 : 73).

Aujourd'hui, un certain nombre d'historiens (Kreis 1999 ; Kury 2003 ; Ludi 2010) s'entendent pour qualifier de restrictive l'attitude des autorités suisses à l'égard des personnes persécutées par le régime nazi, en particulier entre l'été 1942, qui marque la décision de fermeture des frontières, et l'été 1944. Toutefois, ces positions ne sont pas unanimement partagées et plusieurs controverses continuent d'alimenter les débats académiques, notamment autour du nombre de personnes accueillies et refoulées[32], des responsabilités à imputer à différents acteurs ou sur l'interprétation à donner à cette la politique de fermeture : doit-elle être considérée comme une véritable césure ou s'inscrire au contraire dans une continuité avec l'idéologie et les instruments de lutte contre « l'überfremdung » ayant imprégné les deux décennies précédentes (pour cette dernière interprétation, voir Kury 2003) ? L'objectif de cette section ne consiste pas à se positionner à l'intérieur de ces controverses, car la nature de cette recherche fondée sur des sources secondaires ne le permet pas. Son ambition consiste à revenir sur certains événements marqués par un discours, une législation, des institutions, et un ensemble de pratiques et de techniques associant l'accueil des réfugiés avec le domaine de la sécurité.

4.4.1. Contexte juridique et institutionnel : renforcement des organes de police et de l'armée sous le régime des pleins pouvoirs

Comme lors de la Première Guerre Mondiale, la politique d'asile menée par la Suisse durant cette période peut être interprétée sous le prisme de l'état d'exception dans la mesure où elle se fonde en bonne partie sur le régime des pleins pouvoirs. En effet, l'arrêté fédéral sur les « *mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de la neutralité* » du 30 août 1939 confère au Conseil fédéral des pouvoirs extraordinaires étant en temps normal de la seule compétence du Parlement (art. 3) et lui accorde des crédits illimités (art. 4), représentant en quelque sorte « une constitution en marge de la Constitution » (Giacometti 1945). Celui-ci revêt une importance particulière dans le domaine de l'asile car il donne lieu à la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 qui va constituer la base juridique de la politique menée à l'égard des réfugiés civils pendant toute la guerre. Cet arrêté introduit le statut juridique des « émigrants », exige des cantons que tous les réfugiés entrés illégalement soient refoulés (art. 9), introduit des motifs d'expulsion supplémentaire et crée l'instrument juridique fédéral pour l'internement des réfugiés qui ne peuvent pas être refoulés (art. 14) (Ludwig 1957 : 155 ; Kälin 1999, 1ère partie, B chiffre I, 2 ; CIE 2002 : 57).

Sur le plan institutionnel, la Division de Police du DFJP élargit son champ de compétences durant la Deuxième Guerre Mondiale. Ainsi, la décision d'octroyer des autorisations d'entrée va lui être confiée à travers le développement d'un régime d'obligation du visa qui va se généraliser à partir de 1939 (voir ci-dessous). Par ailleurs, il gagne des pouvoirs décisionnels par rapport aux cantons sous le régime des pleins pouvoirs car il est chargé d'appliquer l'arrêté du Conseil fédéral mentionné ci-dessus. Enfin, il garde le pouvoir décisionnel sur l'entrée et le refoulement des réfugiés. Toutefois, celui-ci délègue l'exécution de ses instructions au corps des gardes-frontière et au commandement territorial de

[32] C'est probablement à ce sujet que les controverses sont les plus vives. Ainsi, le rapport de la Commission Bergier, régulièrement cité dans ce chapitre, a estimé le nombre de refoulements à environ 24000. Or l'historien et avocat Serge Klarsfeld affirme que la Commission a exagéré et avance le chiffre de 3000 refoulements https://www.letemps.ch/opinions/maintiens-suisse-na-refoule-plus-3000-juifs-pendant-guerre.
Plus récemment, une thèse de doctorat soutenue en 2017 par Ruth Fivaz-Silbermann remet également en question les chiffres de la Commission. D'après ses recherches, sur les plus de 15'000 juifs s'étant présentés à la frontière franco-suisse, un peu moins de 20% ont été refoulés.

l'Armée. Le Corps des gardes-frontière, faisant partie de l'Administration fédérale des douanes (AFD), elle-même rattachée au Département fédéral des finances (DFF) est à ses origines dans les années 1890 dévolu aux tâches fiscales et à la lutte contre la contrebande. Dès les années 1930, il voit cependant son rôle redéfini dans les tâches liées au contrôle migratoire et ces missions vont être considérablement renforcées à partir de 1938. Enfin, l'armée exerce une influence considérable sur la politique d'asile depuis la mobilisation générale de septembre 1939. Celle-ci est ainsi placée sous les auspices de la sécurité militaire et les responsables de l'Armée considèrent l'arrivée et la présence des réfugiés comme un risque pour la sécurité. Dès son élection au commandement suprême de l'Armée le 20 août 1939, le Général Guisan adresse au Conseil fédéral un long rapport préconisant une série de mesures préventives et défensives, en premier lieu contre des Allemands, mais aussi contre une autre menace décrite en ces termes :

> *«On peut avancer qu'une autre catégorie d'ennemis intérieurs, ce sont, dans une certaine mesure, les émigrants. [...] On apprend à la lecture de rapports hollandais et anglais que bon nombre d'émigrants juifs auxquels l'asile a été octroyé sont devenus une source de danger qui est loin d'être insignifiante. Il convient de tenir compte de cette catégorie d'étrangers sur la base des expériences qui ont été faites en Scandinavie, en Angleterre et en Hollande. Vu la situation actuelle de la Suisse, la pitié et la tolérance ne sont plus de mise aujourd'hui; seule la fermeté s'impose » (DDS, vol. 13, no 294, Annexe, p. 695 (citation originale en allemand)) » (in CIE 2002 : 54).*

A plusieurs moments décisifs de la guerre, notamment à l'automne 1942, en septembre 1943 ou en juin 1944, le Général Guisan s'est exprimé en ce sens (Bonjour 1970 : 22 ; Ludwig 1957 : 254–255). Partant de ce contexte juridique et institutionnel, nous mettons en évidence trois éléments d'intérêt dans le cadre de ce travail : les catégorisations sur lesquelles se basent la politique menée ; les mesures et les techniques adoptées dans le cadre de l'attention particulière sur le franchissement de la frontière ; le développement d'un dispositif de camps et d'un régime d'internement à l'intérieur du territoire.

4.4.2. Des processus de catégorisation et d'exclusion des « émigrants »

Durant cette période, la première distinction fondamentale opérée par les autorités concernait les « réfugiés militaires » et les « réfugiés civils ». La Suisse a admis la présence d'un nombre important de réfugiés militaires – environ 100000 – en vertu de la Convention de la Haye du 18 octobre 1907. Comme lors de la Première Guerre Mondiale, ceux-ci étaient internés afin qu'ils ne quittent pas le pays et reprennent part à des actes de guerre. Comme le fait remarquer le rapport Bergier, le concept juridique de l'internement permettait de les héberger librement dans un endroit admis par les autorités mais on les groupait dans un camp dans la pratique (CIE 2002 : 21).

En ce qui concerne les « réfugiés civils », qui font l'objet d'une attention particulière dans cette section, les autorités ont continué d'opérer la distinction déjà mentionnée dans la section précédente entre « réfugiés politiques » et « émigrants », dont le statut juridique est introduit dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939. Est ainsi considéré comme « émigrant » tout étranger qui « *sous la pression d'événements politiques et économiques, a été contraint de quitter son domicile à l'étranger et qui ne peut plus ou ne veut plus y retourner* » (Kälin 1999 : 2ème Partie, B chiffre III, 4). Dans le prolongement du discours relatif à la lutte contre « l'überfremdung » devenue de plus en plus connectée à « l'enjuivement » (« Verjüdung »), la distinction entre ces deux catégories reflète la pratique restrictive des autorités qui permettait d'exclure les persécutés du régime nazi de la première catégorie pour les considérer comme des de « réfugiés de race » et les attribuer à la catégorie des « émigrants ». Les conséquences de cette distinction se font sentir dès les années 1930, mais elles sont exacerbées à

partir de l'été 1942, lorsque la circulaire du 13 annonçant la fermeture de la frontière spécifie : «*Ne doivent pas être refoulés: [...] Les réfugiés politiques, c'est-à-dire les étrangers qui, dès l'abord et spontanément, s'annoncent expressément comme tels et peuvent rendre crédibles leurs déclarations. Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques*.» (in Ludwig 1957 : 191–192).

En ce sens, nous voyons donc que la décision d'accorder l'asile n'était pas prise en rapport avec la sécurité individuelle des personnes, par rapport aux dangers auxquels elle était exposée ou à la détresse dans laquelle elle se trouvait mais davantage à l'appartenance du réfugié à une catégorie administrative, voire à une catégorie implicite fondée sur l'appartenance raciale (Kälin 1999, 1ère Partie, A). En revanche, il est possible d'observer une évolution de cette conception à partir de l'été 1944, lorsque de nouvelles instructions stipulent qu'il faut accueillir tous les réfugiés qui « *sont réellement menacés dans leur vie ou leur intégrité* » (Ludwig 1957 : 279)[33]. D'autre part, le rapport Bergier mentionne des dispositions sur les «cas critiques» appliquées à partir de l'automne 1942, qui assouplissaient quelque peu la rigidité du système en permettant à certaines catégories de personnes tels que celles âgées ou malades, les familles avec des petits enfants et les jeunes voyageant seuls de trouver accueil (1999 : 137).

4.4.3. Techniques d'identification et contrôle des frontières

Comme nous l'avons laissé entendre, l'appartenance à ces différentes catégories discursives et juridiques revêt une importance capitale en relation avec l'entrée sur le territoire suisse. Ainsi et bien davantage que durant la Première Guerre Mondiale, une attention considérable est portée sur le franchissement « illégal » de la frontière à partir de 1938, lorsque les politiques antisémites menées par le régime nazi se radicalisent, se répandent en Autriche avec l'Anschluss de mars 1938, et incitent à cette période les Juifs à émigrer. Dans ce contexte, les autorités suisses vont commencer par recourir à différentes techniques que nous envisageons avec Noiriel comme des moyens d'action à distance (2006 : 6) permettant d'identifier et d'éloigner cette catégorie de personnes définies comme « indésirables ».

Ces efforts vont débuter avec l'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1938 introduisant l'obligation du visa pour les passeports autrichiens (CIE 2002 : 76[34]). Toutefois, le nombre d'entrées « illégales » augmente durant l'été 1938, en lien avec les efforts des autorités allemandes à faire fuir les Juifs et le Conseil fédéral adopte le 19 août 1938 un arrêté visant à renforcer le contrôle de la frontière et refouler tout porteur de passeport autrichien non muni d'un visa. Une circulaire du 7 septembre 1938 précisera ces directives: il s'agit de refouler les réfugiés sans visa, en particulier ceux «qui sont juifs ou très probablement juifs» et d'apposer sur leurs passeports la mention «refoulé» (CIE 2002 : 76-77).

En revanche, les autorités suisses cherchent une autre solution durable pour réduire l'arrivée des réfugiés juifs en provenance du Reich et les contrôler strictement sans avoir recours au procédé jugé gênant pour les relations bilatérales de l'introduction généralisée du visa (CIE 2002 : 77). Suite à une longue période de négociation ayant débuté en avril 1938, l'idée d'un tampon « J » pour les Juifs a été acceptée par les deux parties et aboutit à la signature du protocole du 29 septembre 1938, qui prévoyait un signe distinctif dans les passeports des Allemands définis comme juifs d'après les lois de Nuremberg. Le rapport de la commission Bergier montre que ce moyen d'identification et de contrôle

[33] Dans les explications relatives aux instructions, les Juifs sont désignés comme des personnes menacées. Rothmund à la Direction générales des douanes, 15 juillet 1944, AF E 4260 (C) 1974/34, vol. 114).

[34] Basée sur le procès-verbal des séances du Conseil fédéral, 28 mars 1938, AF E 1004.1 (-) 1, vol. 371, reproduit dans DDS, vol. 12, no 249.

discriminatoire a été initié par la Délégation suisse, dans une volonté d'empêcher par tous les moyens ce qui est défini dans différents documents comme un « enjuivement » (« Verjudung ») de la Suisse, malgré l'opposition de Rothmund qui se prononce pour le visa généralisé, aussi bien par « *souci d'un contrôle plus efficace que par celui d'éviter une mesure spécifiquement dirigée contre les Juifs* »(CIE 2002 : 82).

Le tampon « J » sera assorti d'une obligation de visa pour les « non-aryens » allemands le 4 octobre 1938 auquel seront aussi soumis les «émigrants», le 20 janvier 1939, et les détenteurs de passeports tchécoslovaques, le 15 mars 1939. Le Conseil fédéral introduit l'obligation générale du visa après le début du conflit et renforce son contrôle de l'octroi des visas par les légations et les consulats à l'étranger. Outre l'illégalisation de la mobilité d'asile, ce régime des visas conduit également à la centralisation des compétences concernant les autorisations d'entrée au sein de la Division de Police du DFJP.

« Illégalisée » par ce régime de visas qui montre à quel point ces moyens d'action à distance rendent les individus dépendants de l'Etat et du système étatique pour obtenir l'autorisation de circuler (Noiriel 1991 ; Torpey 1998), la migration forcée des Juifs se voit contrôlée aux frontières, où les décisions officielles posent de manière générale le principe du refoulement, même si les pratiques révèlent de nombreuses exceptions. Ainsi, la militarisation de la politique d'asile donne un pouvoir d'appréciation très important au corps des gardes-frontière et au commandement territorial de l'armée, abilités dans le cadre du champ d'action qui leur est assigné à décider du refoulement ou de l'admission des réfugiés. Malgré ces nombreuses restrictions, la Suisse constitue un lieu de transit pour de nombreux réfugiés d'Autriche et d'Allemagne sur la route qui doit les conduire en France ou outre-mer entre 1938 et 1941 (CIE 2002 : 58). Mais quand le régime nazi commence à mettre en œuvre son programme systématique d'extermination, d'abord avec une interdiction de l'émigration en 1941 puis avec les arrestations massives et la déportation des Juifs d'Europe occidentale début 1942 et que la «zone sud» est occupée à son tour, la Suisse décide de fermer ses frontières en été 1942 (CIE 2002 : 15).

Selon les historiens, cette décision est le résultat de la conjonction des représentations des deux autorités en charge de la politique des réfugiés durant la Guerre, à savoir le Commandement de l'Armée et la Division de Police du DFJP. En des termes sécuritaires, ses dirigeants constatent une augmentation de l'arrivée de réfugiés civils aidés par des organisations responsables de ce qu'ils définissent comme du « trafic d'émigrants » et affirment que « *la situation alimentaire du pays, la sécurité intérieure et extérieure ainsi que l'impossibilité de les héberger, de les surveiller et de leur trouver un nouveau pays d'accueil rendent nécessaire le refoulement de ces fugitifs* » (Circulaire de la Division de Police du 13 août 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259 et E 4300 (B) 3, vol. 20 in CIE 2002 : 57). Ainsi, le Service de renseignements et de sécurité du Commandement de l'Armée s'adresse, le 16 juillet 1942, à la Division de Police du DFJP en ces termes:

> *«Nous constatons que, depuis un certain temps, le nombre de réfugiés civils, juifs, hollandais et belges, ainsi que polonais habitant ces pays, augmente de façon inquiétante.[…] En examinant les procès-verbaux d'audition, nous constatons que des organisations qui fonctionnent régulièrement s'occupent, moyennant versement de sommes considérables, de conduire ces gens jusque sur territoire suisse. Il nous paraît [nécessaire] de toute urgence de prendre des mesures pour éviter des arrivées en groupe, comme c'est le cas ces derniers temps. A notre point de vue, le refoulement de quelques éléments serait nécessaire; les organisations en question ne manqueraient pas d'être informées et ceci mettrait un frein à leur activité » (Cf. DDS, vol. 14, no 222, p. 722 (citation originale en allemand), in CIE 2002 : 89-90).*

Le 4 août, Rothmund rédige une nouvelle directive en mentionnant que l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 ordonnant l'expulsion des réfugiés entrés illégalement en Suisse n'avait pas été appliquée par les cantons et que l'augmentation des arrivées « *organisées par des passeurs avides de gains* » nécessite une application draconienne de la décision de 1939 (DDS, vol. 14, no 222, p. 720. Cf. aussi AF E 4001 (C) 1, vol. 259 (citation originale en allemand)). Dans ce contexte, la Division de Police adresse, le 13 août, des circulaires aux autorités civiles et militaires afin de préciser les mesures décidées contre un afflux croissant de réfugiés. Les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires peuvent être acceptés, de même que ceux qui correspondent aux critères du «réfugié politique» selon la définition de l'administration fédérale. Mais «*ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques.»* (Circulaire de la Division de Police du 13 août 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259 et E 4300 (B) 3, vol. 20). La circulaire précise qu'il faut les refouler en leur laissant une chance lors du premier refoulement pour qu'ils ne soient pas remis aux mains des militaires ou des policiers qui surveillent l'autre côté de la frontière (CIE 2002 : 90-91).

Immédiatement après la diffusion de cette circulaire, l'armée, le corps des gardes-frontières et les polices cantonales ont appliqué ces ordres sans relâche, refoulant parfois violemment à la frontière et expulsant même certaines personnes déjà installées sur le territoire. Ces événements, combinés à la divulgation de la directive officielle du 13 août 1942 au public ont conduit à une vague de protestation sans précédent contre la politique d'asile menée par les autorités. Plusieurs journaux ont ainsi relaté des exemples bouleversants de réfugiés juifs ayant réussi à traverser la frontière puis expulsés par la police[35]. Des citoyens indignés ont organisé des rassemblements spontanés et exigé que les réfugiés arrêtés soient autorisés à rester (Ludi 2010 : 83). Par ailleurs, les justifications officielles ont également contribué au sens émotionnel de l'événement. Quelques semaines après la décision du 13 août 1942, le conseiller fédéral Eduard von Steiger prend la parole le 30 août 1942 devant l'assemblée générale réunie par la Jeune Eglise à Zurich-Oerlikon. C'est à cette occasion qu'il emploie la métaphore de la « petite embaracation de sauvetage » : « *Lorsqu'on a le commandement d'une petite embarcation de sauvetage déjà lourdement chargée, ayant une faible capacité et pourvue d'une quantité limitée de vivres, et que les milliers de victimes d'une catastrophe maritime appellent à l'aide, il faut savoir se donner l'air d'être dur si l'on ne peut pas prendre tout le monde à bord* » (in Ludwig 1957 : 377). Cette métaphore allait devenir plus tard la célèbre formule de la « barque est pleine » (« das Boot ist voll ») ayant encadré de nombreux débats sur les dimensions morales de la politique d'asile en temps de guerre (Häsler 1971 :175–181; 1992 : Kocher 1996 : 209–227).

La véhémence de cette protestation a surpris les autorités et les a conduites à assouplir quelque peu les pratiques, la plupart du temps de manière informelle. Par ailleurs, les réfugiés ayant réussi à entrer dans le pays n'ont généralement pas été immédiatement refoulés. Toutefois, il est admis que plusieurs milliers de réfugiés ont été refoulés jusqu'à l'automne 1943 et les instructions restrictives de 1942 n'ont été suspendues que le 12 juillet 1944, pour être remplacées par la disposition selon laquelle « toutes les personnes dont la vie était gravement menacée » devaient être accueillies. Dans les commentaires complétant cette disposition, il est précisé : « *Actuellement, en règle générale, les Juifs sont considérés comme menacés* » (CIE 2002 : 154). L'élargissement de l'accueil fondé sur la protection de « la vie menacée » et plus sur la catégorie de réfugié persécuté pour des raisons politiques excluant les juifs, ne doit toutefois pas faire oublier que dans l'esprit des autorités, la Suisse doit rester une terre d'asile temporaire. Cette préoccupation sera au cœur des efforts diplomatiques menés par les

[35] https://www.nzz.ch/schweiz/schweiz-im-zweiten-weltkrieg-fuer-die-eigenen-leute-nicht-genug-raum-ld.1310200 . Voir p.ex. National-Zeitung, 24.08.1942.

autorités auprès du Comité intergouvernemental pour les réfugiés qui reprend ses programmes de « réémigration » à partir de 1943.

4.4.4. Le dispositif des camps d'internement de réfugiés civils

Au total, environ 51000 « réfugiés civils », dont 21000 Juifs ont été accueillis pendant la Deuxième Guerre Mondiale (Koller 1996 : 90 ; CIE 2002 : 25). Ceux-ci sont internés et placés sous l'autorité directe de la Confédération. Dans ce régime, ils sont hébergés dans des établissements fermés, dans des camps ou des homes ou encore chez des particuliers, dans tous les cas un lieu qu'ils n'ont pas le droit de quitter sans autorisation (CIE 2002 : 22-23). Par ailleurs, le DFJP décide en 1942 d'interner tous les réfugiés qui se trouvaient à l'intérieur du pays auparavant et qui – pour des raisons pratiques ou des motifs humanitaires – ne peuvent pas être refoulés. L'article 14 LSEE constitue la base légale de l'internement et l'arrêté du 17 octobre 1939 édicté par la Conseil fédéral investi des pleins pouvoirs vient le compléter. L'article 14 de cet arrêté suspend la durée maximale de 2 ans prévu dans la LSEE et précise que les étrangers peuvent être internés dans des « établissements placés sous surveillance ou des camps ». A partir de 1940, les autorités fédérales suisses se fondant sur ces bases légales mettent en place un véritable système de camps d'internement de réfugiés en Suisse.

Ainsi, à leur arrivée sur le territoire suisse, les ressortissants étrangers sont d'abord placés au sein de camps militaires gérés par l'armée. Etablis de manière précaire afin d'abriter les personnes pour une durée limitée en attendant que les autorités statuent sur leur admission ou leur refoulement, ils remplissent une fonction de « triage » destinée à séparer les réfugiés civils des réfugiés militaires. Dans l'attente d'être reconnu comme tels, les civils sont traités de manière indistincte par les autorités militaires qui y font régner une discipline martiale dans des espaces étroitement surveillés où aucun accès n'est autorisé (Lasserre 1995 : 131).

Les personnes admises sont ensuite envoyées pour quelques semaines dans des « camps de quarantaine » avant d'être admises au sein de « camps d'accueil » également gérés par l'armée dans l'attente de la détermination du lieu final de leur internement. L'historien André Lasserre estime que ces camps représentaient la bête noire des réfugiés (1995 : 230) compte tenu des conditions d'hébergement au sein d'anciens entrepôts désaffectés y étaient particulièrement rudes surtout en hiver, et les personnes y séjournant se plaignaient également d'y souffrir de la faim. Une autre difficulté tenait à l'isolement dans lequel y étaient maintenues les personnes y séjournant. Il était interdit aux personnes d'avoir des contacts avec l'extérieur, le courrier était censuré et l'argent séquestré (1995 : 226). Certains camps étaient entourés de grillages et de fils barbelés, les visites y étaient interdites, et les promenades en groupe ou les visites médicales en dehors du centre se faisaient sous l'escorte d'un soldat. Seuls certains représentants d'œuvres d'entraides ou de communautés religieuses étaient autorisés à y accéder. Par ailleurs, une discipline très stricte y était imposée aux réfugiés par le personnel militaire de ces camps.

La gestion de ces camps par l'armée remplissait en premier lieu une visée sécuritaire liée au fait que la présence de étrangers (et notamment de ressortissants de parties belligérantes) était considérée comme un problème de sécurité potentiel dans le cas où le pays viendrait à être envahi (Lasserre 1995 : 227). Par ailleurs, un objectif disciplinaire était également clairement affiché. Il consistait à signifier aux réfugiés qu'ils seraient le temps de leur séjour en Suisse soumis à une discipline très stricte et ainsi à les inciter à respecter scrupuleusement les prescriptions de police. Les autorités militaires ont fait expulser des réfugiés qui étaient encore sous contrôle de l'armée dans les centres d'accueil, souvent pour un manquement banal à la discipline. Comme l'a affirmé Robert Jezler en 1944, «*L'expulsion peut être nécessaire en tant qu'acte d'autodéfense nationale; mais elle peut aussi s'imposer lorsque, pour des raisons personnelles, l'étranger n'est pas digne de bénéficier de l'asile*» («Ausschaffung von

Flüchtlingen», Expertise interne de Jezler, 26 avril 1944, AF E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, dossier 285 in CIE 2002 : 157). Les expulsions ordonnées par les autorités militaires étaient habituellement exécutées très rapidement. En conséquence, les œuvres d'entraide et les avocats n'avaient guère la possibilité d'intervenir (CIE 2002 : 157-158).

Après plusieurs mois passés dans ces camps militaires, les réfugiés sont finalement transférés au sein de **«** camps de travail **»** gérés par la Direction centrale des camps et des homes placée sous la direction du DFJP à partir de 1940. Si l'hébergement et l'entretien des réfugiés est initialement confié à des œuvres d'entraide et à des personnes privées, le DFJP prend de l'ascendant sur l'organisation du séjour des réfugiés en Suisse avec l'introduction du travail obligatoire et l'ouverture des premiers camps de travail pour émigrants, en avril 1940. Il délègue la coordination de l'hébergement en masse à la Direction centrale des camps et des homes placée sous son contrôle, qui est responsable de l'emploi des réfugiés dans le cadre de l'économie de guerre. Deux principales raisons avaient été à l'origine de la création de ces camps de travail. D'une part, elle répondait aux doléances des organisations privées d'entraide qui avaient jusque-là hébergé la majorité des réfugiés : celles-ci voyaient toutes leurs ressources s'épuiser dans les frais d'hébergement et insistaient sur les difficultés psychiques croissantes liées à l'inactivité à laquelle étaient contraints les réfugiés soumis à l'interdiction de travail. D'autre part, elle découlait d'une suggestion du département d'économie publique, qui y voyait une opportunité de répondre à la pénurie de main d'œuvre causée par la mobilisation notamment pour la réalisation de travaux agricoles. En plus de permettre de diminuer les frais d'hébergement des réfugiés en les employant dans des travaux « intéressant la défense nationale » suite à l'interdiction d'exercer une activité lucrative, ils permettent de les contrôler étroitement et de les tenir éloignés des villes (Ludwig 1957 : 164)

Si les pénitenciers avaient au tout début de la guerre servi à interner pour des motifs très divers certains ressortissants étrangers, la création des camps de travail permettra par la suite à ne recourir à l'internement en pénitencier que pour certains étrangers ayant commis des crimes ou des délits graves. Au sein des pénitenciers, les internés étaient soumis, en dehors de quelques avantages, aux mêmes conditions de séjour et de travail que les condamnés ordinaires. Selon les déclarations du directeur de la division de police, Heinrich Rothmund le fait que la privation de liberté, le travail et la discipline fassent partie intégrante de l'internement, ne devait pas pour autant amener à considérer les internés comme des condamnés. André Lasserre que malgré ces tentatives de dénégation, l'internement en pénitencier devait bel et bien être considéré comme assumant des fonctions punitives (Lasserre 1995 :131).

Un dernier type de camps d'internement sera mis en place en 1941 à travers la création de « camps spéciaux » sous contrôle du Ministère public. Ces camps spéciaux étaient tout spécialement destinés pour certains étrangers considérés comme représentant une menace du fait de leur appartenance ou liens avec des groupes politiques de gauche. C'était le cas de camps situés au Tessin, dont les internés seront transférés à partir de 1944 dans le camp jurassien de Bassecourt. L'emplacement de ces camps semble avoir été principalement déterminé en fonction de l'isolement géographique et linguistique dans lequel il plaçait les ressortissants étrangers.

4.5. La politique des réfugiés de l'après-Guerre

La période de l'après-guerre jusqu'aux années 70 est caractérisée par deux éléments importants dans le cadre de ce travail : l'adhésion de la Suisse aux instruments du régime international d'asile qui se met en place après la Deuxième Guerre Mondiale ; une séparation marquée entre politique d'immigration et politique d'asile et une quasi-absence des préoccupations sécuritaires dans le cadre

d'un accueil qualifié de généreux de contingents de réfugiés, en particulier hongrois en 1956 et tchécoslovaques en 1968, dans le contexte de l'affrontement politico-idéologique de la Guerre Froide.

La Suisse participe aux négociations internationales ayant mené à l'élaboration de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et ratifie ce texte en 1954. Dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée lui demandant d'approuver la ratification de la Convention, nous pouvons relever certains éléments d'intérêt pour ce travail. Dans ce document qui ne contient aucune référence à la « tradition suisse de l'asile », le Conseil fédéral insiste sur la nécessité d'une collaboration internationale pour régler « le problème des réfugiés à l'étranger » (CF 1954 : 49) et manifeste sa volonté d'y participer.

En ce qui concerne la définition du réfugié contenue dans la Convention, le Conseil fédéral la juge « *fort compliquée* » et ajoute que « *notre pays s'est de tout temps prononcé en faveur d'une large définition et surtout il ne saurait approuver une discrimination à l'égard de certains groupes de réfugiés* » (CF 1954 : 54). A posteriori, nous pouvons interpréter cette phrase comme une manifestation du peu d'intérêt montré par le gouvernement dans l'immédiat après-guerre à revenir de façon critique sur la politique menée à l'égard des réfugiés durant la Deuxième Guerre Mondiale (CIE 2002 : 17). En tous les cas, le Conseil fédéral invite l'Assemblée à souscrire à cette définition qui lui semble compatible avec sa législation nationale. Il note également l'importance particulière que revêt l'article 33 de la Convention en soulignant que c'est la première fois qu'une convention internationale impose l'obligation de ne refouler aucun réfugié dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Toutefois, il s'empresse de relever que la conférence partageait unanimement l'opinion que cet article était seulement applicable dans des circonstances normales et « *qu'en cas d'afflux massif de réfugiés chaque Etat pouvait prendre les mesures qui s'imposent* » (CF 1954 : 62). En ce qui concerne le 2e alinéa qui contient une restriction à l'égard des réfugiés qui compromettent la sécurité du pays ou qui ont été condamnés pour un délit particulièrement grave, le Conseil fédéral affirme que les autorités suisses ne se résoudront pas à refouler un réfugié même si l'état de fait visé à cet alinéa est réalisé (CF 1954 : 62).

Dans les négociations, la Suisse demande expressément l'exclusion du droit des réfugiés à se livrer à une activité au sein de groupements politiques, qui correspond à sa législation nationale interdisant par principe aux réfugiés l'exercice de toute activité politique en Suisse. Cette mention sera inscrite à l'article 15 de la Convention (CF 1954 : 57). Si le Conseil fédéral souligne que la ratification de la Convention ne modifiera pas véritablement le statut des réfugiés en Suisse, il estime qu'il n'est pas possible d'approuver sans réserve toutes les dispositions de la Convention et compte faire usage du droit d'en formuler contenu à l'article 42. L'une des réserves qu'il formule fait explicitement référence à la notion de sûreté intérieure et extérieure et concerne la liberté de circulation des réfugiés contenue à l'article 26 de la Convention. Ainsi, la législation suisse permet au ministère public de la Confédération d'ordonner des restrictions à la liberté de mouvement des réfugiés placés sous son contrôle dans la mesure où la « sûreté intérieure ou extérieure » du pays paraît l'exiger et le Conseil fédéral n'entend pas y renoncer (CF 1957 : 60).

Dans les années ayant suivi la ratification de la Convention par la Suisse, la pratique suisse de l'asile est marquée par différents épisodes d'accueil de réfugiés, en particulier hongrois en 1956 et tchécoslovaques en 1968. La Suisse fait ainsi partie des pays occidentaux à avoir accueilli des contingents de réfugiés à cette période. Dans son message à l'Assemblée fédérale du 17 mai 1957, le Conseil fédéral publie un tableau présentant le nombre des réfugiés hongrois effectivement accueillis à titre permanent ou temporaire jusqu'au 31 mars 1957 et rangés selon la proportion par rapport au chiffre de leur population. Il souligne « l'effort considérable » fait par la population suisse dans l'accueil des réfugiés.

Figure 4.2 Pays d'accueil des réfugiés hongrois

Pays d'accueil	Nombre de réfugiés hongrois effectivement reçus	Proportion par rapport au chiffre de la population pour-milles
1. Suisse	12 040	2,397
2. Canada	17 559	1,099
3. Israel	1 832	1,010
4. Luxembourg	225	0,728
5. Suède	4 769	0,653
6. Australie	5 612	0,595
7. Norvège	1 451	0,424
8. Royaume-Uni	20 535	0,401
9. Belgique	3 301	0,372
10. Islande	52	0,329
11. Pays-Bas	3 299	0,303
12. Allemagne occidentale	14 663	0,288
13. Nouvelle-Zélande	619	0,285
14. Danemark	1 120	0,252
15. France	10 089	0,231
16. Irlande	541	0,187
17. Etats-Unis d'Amérique	30 583	0,182

Source : Conseil fédéral 1957

Ces différents épisodes se caractérisent par une rapidité de décision du Conseil fédéral, un nombre relativement élevé de personnes accueillies – au total 16 040 Hongrois et 14 250 Tchécoslovaques), une quasi-absence de critères de sélection des demandeurs, la qualité du statut accordé et une quasi-absence des préoccupations sécuritaires. Les rares craintes d'ordre sécuritaire concernent l'infiltration d'espions parmi les réfugiés tchécoslovaques, mais elles restent très minoritaires (Parini et Gianni 2005 : 206).

A travers ces exemples, nous pouvons relever certaines caractéristiques majeures de cette époque qui concernent la Suisse comme les autres pays européens occidentaux. D'abord, le modèle de réinstallation d'un contingent défini de réfugiés sous l'égide du HCR est conçu comme clairement distinct des politiques d'immigration fondées sur le principe de rotation de main-d'œuvre mis en place par de nombreux pays européens après la 2ème Guerre Mondiale. En Suisse, cette distinction imprègne fortement le débat public où un contraste saisissant apparaît entre un discours fondé sur la compassion à l'égard des réfugiés hongrois et tchécoslovaques et la rhétorique de « l'Überfremdung » réactivée à partir des années 1960 à l'égard des travailleurs d'origine italienne et espagnole. A propos des travailleurs espagnols, il faut souligner à la fois le caractère artificiel des catégories juridiques pour distinguer les motifs d'immigration et leur impact sur les représentations collectives ainsi que sur les conditions d'existence des personnes concernées. Après avoir mené une enquête auprès d'immigrés espagnols, Jeanneret (1963) soutient en effet qu'on ne peut dissocier l'émigration espagnole du renouveau de l'antifranquisme dans les années 1960, ce qui signifie qu'une partie des espagnols venus en Suisse à cette époque aurait pu y obtenir l'asile.

Ensuite, il faut relever que les politiques d'asile « ouvertes et généreuses » de cette époque servent les intérêts politiques des États occidentaux dans un système international caractérisé par l'affrontement idéologique de la Guerre Froide. L'effet « Guerre Froide » et les affrontements idéologico-identitaires de l'époque incitent les autorités à considérer ces personnes comme proches

culturellement et idéologiquement, comme « les ennemis de nos ennemis ». En ce sens, elles ont également contribué à forger une figure populaire du réfugié dans les représentations collectives des pays d'accueil, à savoir celle de l'opposant au régime communiste, qui bénéficie d'une perception nettement favorable en tant que « combattant pour la liberté ». Enfin, cette convergence d'intérêts se manifeste également sur un plan économique, entre des Etats européens connaissant une pénurie de main-d'œuvre et un nombre relativement restreint de réfugiés qui trouvent rapidement leur place sur le marché du travail grâce à leurs qualifications et à l'étendue des droits qui leur sont octroyés.

4.6. Conclusions de la partie historique

La littérature sur le sujet tend à appréhender le processus de sécuritisation de la migration essentiellement comme le produit des bouleversements survenus après la fin de la bipolarité, de l'accélération du processus de globalisation et des attentats du 11 septembre 2001. Or, ce survol historique met en lumière la profondeur des liens discursifs, institutionnels et techniques entre la question de l'asile et le domaine de la sécurité et d'en retracer les origines dans le processus de développement puis d'affirmation de la Suisse en tant qu'Etat-nation. Dans ce contexte, nous souhaitons revenir brièvement sur quatre éléments inter-reliés : la production de catégories juridiques et discursives ; leur relation avec différentes notions de la sécurité ; l'emboîtement institutionnel entre migration, asile et sécurité ; les techniques de police de la mobilité comme moyens de contrôle à distance des populations en fuite.

Le premier élément concerne les catégories juridiques et discursives élaborées durant cette période et leur articulation avec la distinction aujourd'hui établie entre migration et asile. Comme nous l'avons rappelé à différentes reprises, la pratique de l'asile est englobée dans la politique à l'égard des étrangers, d'abord à l'échelon cantonal dans un régime libéral jusqu'à la Première Guerre Mondiale, puis à l'échelon fédéral avec la centralisation des compétences au sein de la police des étrangers en 1917, poursuivie avec l'adoption de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) en 1931. En réalité, la distinction entre migration et asile n'a existé que dans le contexte bien particulier de l'après Deuxième Guerre mondiale, après la mise en place d'un régime international de l'asile et dans le cadre de la Guerre Froide. Avant cette période, les catégories discursives relatives à différentes notions de réfugié existent bel et bien, mais elles se révèlent instrumentales lorsqu'elles sont concrétisées dans le droit et dans les pratiques. Ainsi, la notion de « réfugié politique » traverse toute la période examinée et devient une catégorie juridique avec l'adoption de la LSEE en 1931. Cependant, elle est immédiatement instrumentalisée dans les discours et les pratiques des autorités pour exclure les Juifs, qualifiés « d'émigrants », de ce statut. Ainsi, la notion de réfugié fondée sur l'idée de la protection d'une « existence menacée » se retrouve dans le débat public à différentes périodes et même dans la distinction opérée par les autorités durant la Deuxième Guerre Mondiale entre « réfugiés militaires » et « réfugiés civils ». Mais elle ne donne droit à aucun statut à des personnes considérées avant tout comme des étrangers, et dans bien des cas comme indésirables.

Ces catégories discursives et juridiques sont directement liées à la production d'un discours convoquant différentes notions de sécurité que nous distinguons de manière très schématique en deux catégories en nous appuyant sur la littérature à ce sujet. Ainsi, la notion de « sûreté intérieure et extérieure » s'applique à certaines personnes désignées comme « réfugiés politiques » tout au long de la période examinée et à certains déserteurs et réfractaires de la Première Guerre Mondiale. A ce titre, un certain glissement peut être constaté vers une attention plus grande portée sur la « sûreté intérieure » avec l'émergence des mouvements socialistes, anarchistes et communistes à partir de la fin du 19ème siècle. En revanche, la notion beaucoup plus élastique et floue de « l'überfremdung » s'applique à un ensemble bien plus vaste d'étrangers à partir du début du 20ème siècle et va se

cristalliser sur l'arrivée et la présence des Juifs et des Tsiganes à partir des années 1930. A notre sens, sa forte composante identitaire dans le processus de nationalisation de la Suisse s'apparente au concept de « sécurité sociétale » de Waever (1993). Pour adopter le langage contemporain et en caricaturant un peu le trait, nous pouvons faire la remarque suivante en ce qui concerne les personnes en situation de migration forcée : la notion de sûreté intérieure et extérieure vise une catégorie d'individus définis comme menacés pour leurs opinions politiques, alors que la notion identitaire de l'überfremdung vise les catégories de personnes définies comme par les autorités comme menacées « pour des raisons de race ».

Notre brève mise en contexte permet également de retracer le processus d'emboîtement institutionnel de la « question des étrangers » dans le domaine de la sécurité ayant eu lieu durant la période examinée. Ainsi, l'établissement du ministère public de la Confédération à plein temps en 1889 renforce ses compétences de surveillance des étrangers, et en particulier des « réfugiés politiques » (Arlettaz et Graf 1999: 23). Après l'adoption de la LSEE en 1931, c'est cet organe qui a la charge d'octroyer l'asile aux réfugiés politiques. En outre, l'imbrication de la question des étrangers dans le domaine de la police à l'échelon national s'est produit dans le contexte du discours sur l'überfremdung et de la Première Guerre Mondiale avec l'institution de la « police à la frontière et au contrôle des étrangers » par l'ordonnance du Conseil fédéral de 1917 sous le régime des pleins pouvoirs. Enfin, c'est durant l'entre-deux guerre que le rôle des gardes-frontières a été redéfini vers les tâches liées au contrôle migratoire et durant la Deuxième Guerre Mondiale que l'armée est venue le soutenir dans ses tâches.

Ce processus d'imbrication institutionnelle est à mettre en lien avec l'émergence d'une série de techniques et de pratiques relevant d'une « police de la mobilité » (Gundhus et Franko 2016; Torpey 1998). Outre l'internement de militaires fondées sur le statut de neutralité de la Suisse et les traités internationaux, les pratiques que nous pouvons qualifier « d'encampement » ont eu cours pour identifier et contrôler des civils ne pouvant être renvoyés vers leur lieu d'origine dès le milieu du 19ème siècle pour culminer durant la Seconde Guerre Mondiale. Par ailleurs, cette mise en contexte permet de mettre en évidence comment les techniques d'identification relevant du monopole des « moyens légitimes de circulation » (Torpey 1998) ont été utilisées par les autorités pour tenter de mettre à distance les personnes contraintes à l'exil et définies comme indésirables.

Avant de poursuivre pour aborder la période contemporaine, nous pouvons relever à quel point la production de discours, le développement d'une législation, la création d'institutions et l'utilisation de techniques ayant encadré la thématique de l'asile et de la migration dans le registre de la sécurité ont été produits dans des contextes pouvant être qualifiés de « crises » sociales et politiques. Et à bien des égards, ceux-ci ont continué à déployer leurs effets bien au-delà des circonstances les ayant vus naître. Dans ce contexte, nous pouvons reprendre à notre compte les concepts développés par les théories du néo-institutionnalisme (Ikenberry 1988 ; Pierson 2000) de « critical junctures » qui placent des Etats ou d'autres entités sur des « path-dependencies » qui ne peuvent pas être facilement brisés ou inversés (Mahoney et Thelen 2010: 7). Dans notre cas de figure, nous pouvons effectivement observer comment des événements d'ordre sécuritaire ont été liés discursivement avec la « question des étrangers » et ont conduit au développement de législations, d'institutions et de techniques associant les deux problématiques qui sont difficiles à modifier par la suite. Dans les prochains chapitres, nous verrons si tel est le cas.

5. La 1ère loi sur l'asile : entre sécurisation juridique de la tradition et sécuritisation de l'exercice de la souveraineté nationale en matière d'asile

Rétrospectivement, la première loi sur l'asile élaborée durant les années 1970 peut être décrite comme étant d'inspiration libérale (Parini et Gianni 2005), cette description étant le résultat de la comparaison avec la période ultérieure qui se caractérise par une tendance au durcissement des conditions d'accueil et d'accès à la procédure. Dans ce contexte, il peut sembler surprenant que l'analyse des discussions autour de l'élaboration de cette première loi fasse apparaître de nombreuses références au concept de sécurité. L'objectif de ce chapitre consiste à fournir des explications à ce constat contre-intuitif et surtout à décortiquer les foyers de signification de la notion de sécurité mobilisée par les différents acteurs de l'exécutif et du législatif.

Nous commençons par analyser l'élaboration de la loi sur l'asile dans le cadre d'une reconstruction de la « tradition humanitaire » de la Suisse en tant qu'élément constitutif de son identité qui s'apparente au processus de construction d'un imaginaire national présenté dans le cadre théorique (voir p. 37-38). Nous montrons comment cette construction analysée par Wimmer à travers la notion d'isomorphisme et par le modèle théorique de la triade Identities-Borders-Orders (IBO) proposé par Albert, Jacobson et Lapid (2001) prend un caractère inclusif à l'égard des personnes désignées comme réfugiées en réactivant l'imaginaire national de la Suisse terre d'asile. Puis nous abandonnons provisoirement cette approche pour montrer comment le principe de souveraineté de l'Etat en matière d'asile est réaffirmé dans le cadre d'une conception traditionnelle de la sécurité (Krause et Williams 1997) justifiant la possibilité de l'Etat souverain de décréter l'état d'exception (Agamben 2003). Avant de procéder à cette analyse, les éléments de contexte entourant l'élaboration de cette première loi sur l'asile sont brièvement présentés.

5.1. Eléments de contexte

La première loi sur l'asile est conçue durant les années 1970, une période durant laquelle deux événements ont marqué le débat politique au sujet du phénomène migratoire en Suisse. D'une part, la question de la présence de travailleurs étrangers est au centre de l'attention publique au début des années 1970 avec les initiatives populaires à caractère xénophobe « contre la surpopulation étrangère » soumises au peuple en 1970 et 1974[36]. Si les deux initiatives sont finalement rejetées par le peuple, la mise à l'agenda politique de cette question se manifeste par une couverture médiatique dépassant celle des plus grands événements sportifs (Piguet 2013 : 29) et une polarisation très forte de l'opinion publique marquée par des débats extrêmement vifs qui débouchent sur un taux de participation record au scrutin (75 % en 1970). Si l'ampleur de la présence de cette thématique dans l'opinion publique constitue sans doute une particularité suisse compte tenu de son système de démocratie semi-directe, la teneur de ces débats correspond dans une large mesure au développement des politiques migratoires dans d'autres pays européens à la même période. En effet, dans le contexte de récession économique consécutive au choc pétrolier de 1973, de nombreux pays européens (Allemagne, Angleterre, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas) ont stoppé les programmes de recrutement de main-d'œuvre – supposée temporaire – qu'ils avaient mis en place après la Deuxième Guerre Mondiale pour alimenter leur appareil productif. Durant la même période, les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères du Benelux, de la France et de l'Allemagne jettent

[36] Il s'agit des deuxième et troisième initiatives populaires contre « l'emprise étrangère » (überfremdung) après celle lancée en 1964 et retirée en 1968. La deuxième initiative est rejetée de justesse (54 % des votants s'y sont opposés) alors que la troisième est largement refusée (seuls 33 % des votants l'ont acceptée).

les bases d'une libre circulation des personnes à l'intérieur des Etats de la Communauté européenne qui deviendra effective au milieu des années 1980 avec les Accords de Schengen. Nous voyons ainsi se dessiner à cette période les contours d'un régime migratoire à deux vitesses, ouvert pour les ressortissants « communautaires », et plus exclusif à l'égard des ressortissants non-communautaires.

D'autre part et sur la question spécifique de l'asile, l'accueil de réfugiés d'origine chilienne provoque des dissensions importantes entre les autorités et une partie de la société civile. Sollicité par le HCR qui cherche des solutions de refuge pour les milliers de personnes fuyant les persécutions consécutives au coup d'Etat militaire du 11 septembre 1973, le Conseil fédéral propose d'accueillir un contingent de 200 personnes. Cet accueil extrêmement limité en comparaison avec les effectifs importants de réfugiés hongrois et tchécoslovaques accueillis en 1956 et en 1968 s'explique en partie par des considérations d'ordre géopolitique et idéologique dans un contexte marqué par la Guerre Froide (Bolzman 1996), puisque les réfugiés chiliens ne fuient pas un régime communiste mais des persécutions venues du camp opposé car c'est précisément contre les membres et sympathisants de la coalition de gauche du président déchu Allende qu'elles s'exercent. La timidité de cet accueil s'expose à la critique d'une partie de l'opinion publique, composée des églises et des milieux de gauche qui appellent la population à s'organiser de manière privée pour héberger des réfugiés à travers leur « Action places gratuites » faisant référence à une action comparable organisée durant la Deuxième Guerre mondiale appelée «Action places libres» (Bolzman 1996 ; Parini et Gianni 2005 : 202). Néanmoins, nous verrons que ces éléments conjoncturels n'apparaissent pratiquement pas durant les débats, une absence sur laquelle nous revenons tout au long de ce chapitre.

Du point de vue de la composition du parlement de cette époque, la majorité est détenue par un ensemble de droite composée du parti radical (25,4 %), du PDC (25,8 %), de l'UDC (11,3 %) et des libéraux (4,4 %) qui représente environ les 2/3 de l'Assemblée fédérale, alors que les socialistes forment 25 %. A ce titre, il est important de relever que l'analyse de nos données ne fait pas apparaître de clivages récurrents entre des positions majoritaires de droite et des positions minoritaires qui seraient incarnées par la gauche, ce qui est tout à fait spécifique à cette période, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent. Cette caractéristique a pour corollaire de faire apparaître une « position dominante » sur laquelle un consensus se forme et sert de base à notre analyse.

La trajectoire de la loi montre que l'impulsion a d'abord été donnée par une motion déposée par le conseiller national UDC Walther Hofer (BE) le 27 juin 1973. Acceptée par le Conseil national en septembre puis par le Conseil des Etats en décembre 1973, la motion a ensuite été transmise au Conseil fédéral qui a proposé une loi en août 1977, accompagnée par un message élaboré par son administration. Le projet de loi a ensuite été débattu au parlement entre mars 1978 et octobre 1979 pour aboutir à l'adoption d'une loi définitive votée le 05.10.1979 et entrée en vigueur le 01.01.1981.

L'analyse de ces données s'est principalement concentrée sur les débats d'entrée en matière au parlement et sur les discussions concernant les dispositions véhiculant une « rationalité sécuritaire » telle que nous l'avons définie dans le cadre théorique. Parmi les différents documents de notre corpus de données, la motion Hofer (1973) est considérée comme une sorte d'acte fondateur de la politique d'asile moderne de la Suisse (Parini et Gianni 2005 : 204) et elle offre une vue très complète du registre discursif, des objets et des problématiques mobilisées par la suite dans le message du Conseil fédéral (1977) et durant les débats d'entrée en matière menés au parlement (1978-1979). A la manière de la synecdoque, le texte de la motion peut être interprété comme la partie qui représente le tout, comme un condensé des documents qui lui succèdent et c'est pourquoi nous nous référons régulièrement à ce document dans la partie analytique. Le contenu de la motion repose sur une construction en deux temps qui reflète une tension entre deux grandes thématiques autour desquelles les débats d'entrée en matière au parlement vont se cristalliser. D'abord, un consensus se dessine autour de l'opportunité

de concrétiser et de « sécuriser » juridiquement un principe qui est unanimement considéré comme la « tradition suisse de l'asile ». Ensuite, un nombre important de cautèles à une telle codification du droit d'asile sont invoquées par le gouvernement ainsi que la majorité des parlementaires. Celles-ci se fondent sur le principe de souveraineté de la Suisse en matière d'asile, qui repose lui-même sur une conception à la fois militaire et nationale de la notion de sécurité agissant en tant que limite au cadre juridique en cours d'élaboration.

5.2. La « tradition de la Suisse terre d'asile » réactivée

Indépendamment de son rapport à une réalité des faits nuancée par certains historiens, nous exposons ici les modalités de construction discursive d'une tradition de la « Suisse terre d'asile » et son invitation à la concrétiser juridiquement en nous réappropriant les éléments clés des processus de construction d'un imaginaire national issus des analyses de Wimmer et du modèle de la triade IBO (identities-borders-orders) présentés dans le cadre théorique. Pour rappel, cette construction peut être schématiquement résumée par l'isomorphisme créé entre une certaine conception de l'identité nationale, sa contiguité avec un territoire délimité par des frontières et l'établissement à l'intérieur de ces frontières d'un ordre juridique et d'une économie morale qui soutiennent un ordre social et politique spécifique (Vertovec 2011 : 245-246). A première vue, il peut sembler surprenant d'analyser l'élaboration du droit d'asile, conçu comme démarche inclusive de l'Etat envers des étrangers, en s'appuyant sur un modèle théorique essentiellement conceptualisé et développé comme mécanisme d'exclusion de ceux qui n'appartiennent pas à l'ordre social et politique ainsi créé. Nous nous basons sur cette approche pour des raisons empiriques, car cet aspect ressort nettement de nos données, mais aussi dans une perspective théorique, pour rendre attentif à l'impact qu'une telle construction peut avoir dans les discussions ultérieures et montrer comment une certaine conception de l'asile s'accommode de cette apparente contradiction.

A la lecture des différents documents composant notre corpus (motion Hofer, message du CF et débats au parlement), il est frappant de constater à quel point tous les propos introductifs soulignent le statut de la Suisse comme l'une des principales terres d'accueil de réfugiés en Europe durant ces derniers siècles. En témoigne, parmi de nombreuses autres, cette citation du rapporteur de la Commission Jost Dillier qui se réfère au message du Conseil fédéral, caractéristique dans sa manière d'énumérer les différents épisodes et populations accueillies:

> *„Dem geschichtlichen Ueberblick der bundesrätlichen Botschaft ist zu entnehmen, dass schon seit dem 15. Jahrhundert verfolgte Ausländer in unserem Lande Zuflucht suchen und auch finden. Zuerst waren es Bauern aus dem Elsass, vom 16. Jahrhundert an kamen die Glaubensflüchtlinge, seit der Französischen Revolution die politisch Verfolgten, und ausgerechnet in unserem 20. Jahrhundert – im letzten Weltkrieg – schwoll der Flüchtlingsstrom so mächtig an, dass 300000 Flüchtlinge für kürzere oder längere Dauer aufgenommen werden müssten und konnten"*[37]*. Dillier, conservateur-catholique/OW, rapporteur, BO 1974 CE 1978, 01.03.1978.*

Rétrospectivement, nous pouvons observer une singularité des débats ayant accompagné l'élaboration de la première loi sur l'asile : ils sont marqués par une mobilisation quasi-exclusive

[37] « Il ressort de l'historique du message du Conseil fédéral que les étrangers persécutés ont cherché et trouvé refuge dans notre pays depuis le 15ème siècle. Il s'agissait d'abord de fermiers alsaciens, de réfugiés religieux à partir du 16ème siècle, de persécutés pour des raisons politiques depuis la Révolution française, et justement au cours de notre 20ème siècle – durant la dernière guerre mondiale – l'afflux de réfugiés a tellement enflé que 300.000 réfugiés ont dû et pu être accueillis pour des périodes plus ou moins longues ».

d'événements historiques qui ne trouve aucun équivalent par la suite. A cet égard, il est remarquable de constater la très rare mention des éléments de contexte évoqués ci-dessus (débat sur l'überfremdung et accueil des réfugiés chiliens). Si différentes causes peuvent être identifiées pour interpréter cette quasi-exclusivité de la référence au passé, cela s'explique en premier lieu par le besoin de contextualiser la création de la loi et de l'ancrer dans une tradition à perpétuer. Nous résumons cette construction discursive d'un imaginaire national sous la formule de « tradition suisse de terre d'asile ».

Après avoir énuméré les événements d'accueil, le message du Conseil fédéral s'emploie à identifier les causes ayant présidé à l'avènement de la Suisse en tant que terre d'asile, et il y voit le résultat d'un alliage entre trois caractéristiques qu'il considère comme intrinsèques à la Suisse : sa géographie, sa « structure linguistique, économique et politique » et ce que nous nommons ici son identité:

> *« La Suisse compte parmi les Etats européens connus pour être des terres d'asile. Sa situation au centre de l'Europe, sur la ligne de démarcation entre le monde germanique et le monde latin, son caractère de région de montagne sise à l'écart des grandes lignes de force politiques, sa structure géographique, linguistique, économique et politique, ainsi que son inclination à la tolérance et à la compréhension à l'égard des membres des minorités, font que, depuis longtemps, elle est un lieu d'asile pour les réfugiés de tous pays ». CF 1977 : 115.*

A notre sens, les termes choisis par le Conseil fédéral révèlent la pertinence du modèle IBO dans une version légèrement remaniée. Dans notre analyse, nous préférons nommer « territoire » ce qu'Albert et al. (2001) identifient comme « borders » pour refléter plus précisément ce qui ressort de nos données, à savoir une insistance sur les particularités géographiques de la Suisse davantage que sur ses « frontières »[38]. Celles-ci se caractérisent par une « *situation au centre de l'Europe, sur la ligne de démarcation entre le monde germanique et le monde latin* » et « *son caractère de région de montagne* », qui la maintient « *à l'écart des grandes lignes de force politiques* ». Nous observons ici une réactivation de l'imaginaire de la Suisse alpine présentée comme un îlot de paix et de sécurité dans une Europe entourée par les conflits décrit dans le chapitre historique et réactivé à différents moments de l'histoire, en particulier durant la Première Guerre Mondiale. Cet imaginaire s'articule parfaitement avec les deux autres éléments de la triade : une certaine conception de son identité et de son ordre politique. Ainsi, des caractéristiques considérées comme intrinsèques à l'identité du peuple suisse, telles que « *son inclination à la tolérance et à la compréhension à l'égard des membres des minorités* » ainsi qu'une « *certaine conception de la liberté et de l'indépendance* » (voir notamment la référence au rapport Ludwig cité ci-dessous) sont largement mobilisées dans les discours du gouvernement et des parlementaires pour élever l'octroi de l'asile à des personnes définies comme « *réfugiés politiques ou religieux* » (voir CF 1977 : 117) au rang de tradition typiquement helvétique.

Ces caractéristiques géographiques et identitaires du « peuple suisse » doivent se comprendre en étroite association avec le troisième élément de la triade : un ordre politique spécifique (order). Si la notion de « *structure linguistique, économique et politique* » évoquée par le Conseil fédéral reste assez vague, c'est davantage sur la politique de neutralité que vont se focaliser les débats, toujours en référence à l'histoire au travers de diverses citations d'historiens ou hommes politiques de l'époque. En cela, cet élément de l'ordre politique interagit avec la composante « territoire » de la triade, dans la mesure où il s'inscrit dans la conception d'une Suisse entourée par des régions européennes

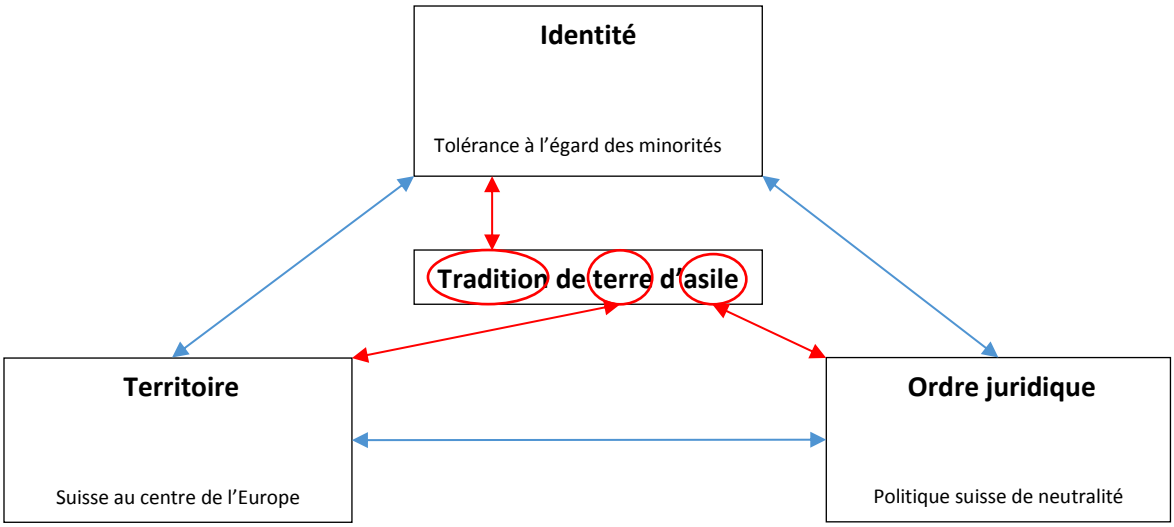
[38] La rareté des références au concept de frontière constitue en soi un résultat de notre analyse sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans différents chapitres du travail.

potentiellement en proie aux conflits, comme l'explique Walther Hofer dans la présentation de sa motion devant le Conseil national:

> *„Das ist auch kein Zufall, da zweifellos die Asylpolitik, wie wir sie betrieben haben, nur im Rahmen einer konsequenten Neutralitätspolitik überhaupt derart gedeihen konnte. […] Wie Sie wissen, ist die Schweiz ja immer wieder durch Jahrhunderte hindurch einer der wichtigsten, wenn nicht der wichtigste Anziehungspunkt für politische und religiöse Flüchtlinge aus aller Herren Länder gewesen. Immer wenn irgendwo in Europa Erschütterungen stattfanden, politischer, sozialer, religiöser Natur, sind ganze Wellen von solchen Flüchtlingen in unser Land gekommen"*[39]*. Hofer, UDC/BE, BO 1973 N 1073-1074, 19.09.1973*

Le schéma que nous proposons ci-dessous modélise cette volonté d'affirmer et de perpétuer la tradition de la « Suisse terre d'asile » comme étant au cœur de la relation tissée entre « l'identité suisse » (à travers sa « tolérance pour les minorités » et « une certaine conception de la liberté et l'indépendance »), ses caractéristiques géographiques (la Suisse « terre d'asile » au milieu d'une Europe en proie aux conflits) et son ordre politique et juridique (l'asile comme manifestation de la politique de neutralité).

Figure 5.1. Construction de la tradition de terre d'asile dans sa relation avec le territoire, l'identité et l'ordre juridique de l'Etat-nation



Comme dans le modèle conceptualisé par Albert et ses collègues, les trois éléments sont en relation les uns avec les autres et s'auto-alimentent (2001 : 9). Ainsi, la volonté d'affirmer et de perpétuer une tradition conçue comme composante même de l'identité suisse se concrétise par l'élaboration d'un ordre juridique incarné par la loi sur l'asile. Telle que Walther Hofer l'interprète, la phrase si souvent citée du rapport Ludwig, « *le droit d'asile n'est pas une simple tradition de la Suisse. Il est un principe politique et une manifestation de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance*» (CF 1957 : 388), contient une invitation à « sécuriser » juridiquement le droit d'asile.

[39] « Ce n'est pas une coïncidence, car il ne fait aucun doute que la politique d'asile que nous avons poursuivie ne pouvait prospérer que dans le cadre d'une politique de neutralité cohérente. [...] Comme vous le savez, la Suisse a été au fil des siècles l'un des pôles d'attractions les plus importants, sinon le plus important, pour les réfugiés politiques et religieux du monde entier. Chaque fois qu'une secousse survenait quelque part en Europe, qu'elle soit de nature politique, sociale ou religieuse, des vagues de réfugiés sont venus dans notre pays ».

En effet, le texte officiel de la motion charge le Conseil fédéral « *de présenter au Parlement un projet de dispositions visant à donner une base juridique sûre à l'asile* [..]*, institution de droit public qui est une des maximes de notre politique,* [et] *n'est réglé ni par la constitution ni par une loi fédérale »* (Hofer, BO 1973 N 1073). Les termes de son discours prononcé au parlement illustrent parfaitement cette forme d'interaction auto-alimentatrice entre la création d'un ordre juridique dans le domaine de l'asile et ce qui est considéré comme des composantes essentielles de l'identité suisse. Hofer voit en effet dans l'élaboration de la loi sur l'asile une opportunité d'élever cette tradition au rang de « *höchsten Gütern unserer staatlichen Existenz* », en étroite association avec les valeurs que sont la liberté et l'indépendance (*Freiheit und Unabhängigkeit*).

> *« Wenn ich in meiner Motion von einer «staatsrechtlichen Maxime» gesprochen habe, so ist das nicht eine eigene Erfindung, sondern ich kann mich auf die Verlautbarung des Bundesrates von 1957 stützen, wo das Asylrecht nicht nur als Tradition bezeichnet wird, sondern recht eigentlich als staatspolitische Maxime, ja als Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit. Damit wäre das Asylrecht, das Recht auf Asylgewährung, mit den höchsten Gütern unserer staatlichen Existenz in engsten Zusammenhang gebracht, nämlich mit Freiheit und Unabhängigkeit. Damit, das kann man wohl schliessen, wäre das Recht auf Asylgewährung sozusagen bereits als konstitutioneller Grundsatz proklamiert, ohne expressis verbis in der Verfassung zu stehen »*[40]*. Hofer, UDC/BE, BO 1973 N 1075, 19.09.1973*

La référence au droit d'asile comme faisant partie des « *biens les plus précieux de l'existence de notre Etat* » est loin d'être un cas isolé[41] et attire notre attention sur l'imaginaire chargé de la rationalité sécuritaire qu'une telle formulation véhicule. La puissance des relations tissées entre identité, territoire et ordre politique et juridique par l'évocation de la « tradition suisse de terre d'asile » inscrit la loi sur l'asile alors en cours d'élaboration dans l'imaginaire national comme une composante essentielle de l'existence même de l'Etat. A cet égard, notre modèle légèrement remanié de la triade IBO permet d'expliquer ce que l'analyse des futures révisions de la loi révèlera dans les chapitres suivants : une volonté des acteurs politiques de l'inscrire dans une rhétorique sécuritaire en des termes existentiels pour se présenter en défenseurs de cette tradition, indépendamment des positions qu'ils soutiennent.

Cependant, les éléments présentés ci-dessus soulèvent deux interrogations inter-reliées. D'abord, une apparente contradiction déjà relevée en début de chapitre réapparaît : si le modèle théorique de la

[40] « Si j'ai mentionné dans ma motion le terme de «maxime constitutionnelles», ce n'est pas une invention personnelle, car je me réfère ici à la déclaration du Conseil fédéral de 1957, dans laquelle le droit d'asile est décrit non seulement comme une tradition, mais comme une maxime politique, en tant qu'expression de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance. Ainsi, le droit d'asile, le droit d'accorder l'asile, serait étroitement lié aux biens les plus précieux de notre existence étatique, à savoir la liberté et l'indépendance. A travers cette déclaration, on peut conclure que le droit d'asile a été proclamé en tant que principe constitutionnel, sans être expressément inscrit dans la constitution ».

[41] Cette façon de concevoir le droit d'asile comme une composante existentielle de l'Etat suisse est largement partagée, comme l'illustre cet extrait du discours du conseiller fédéral Kurt Furgler durant le débat d'entrée en matière au Conseil des Etats : « *Das Asylrecht ist in der Schweiz nicht nur Tradition, sondern es gehört zu den zentralen staatsrechtlichen Maximen unserer Politik.* […] *Wenn wir das alles nicht mehr hätten, so würde wohl ein ganz entscheidender Grundsatz unserer Politik und ein Wesensgehalt dieses Staatsvolkes verlorengehen. Von der Geschichte der Schweiz her lässt sich einwandfrei beweisen, wie sehr das Hilfeleisten gegenüber Asylsuchenden Teil von uns selbst ist* ». Conseiller fédéral Kurt Furgler, BO 1978 E 79, 01.03.1978. « *Le droit d'asile n'est pas seulement une tradition en Suisse, mais c'est l'une des maximes constitutionnelles centrales de notre politique.* [...] *Si nous n'avions plus tout cela, alors un principe décisif de notre politique et une substance de cet Etat seraient probablement perdus. De l'histoire de la Suisse, il est possible de prouver sans équivoque à quel point l'assistance aux demandeurs d'asile constitue une partie de nous-mêmes* ».

triade IBO s'applique judicieusement à l'analyse de nos données, il a été essentiellement conceptualisé comme un mécanisme d'exclusion des candidats à l'immigration de l'imaginaire national créé par le triptyque identities-borders-orders (Vertovec 2009 ; 2011). Or, qu'en est-il de ce modèle lorsque la codification juridique de la « tradition suisse de terre d'asile », conçue comme instrument inclusif à travers la garantie d'accès à un certain nombre de droits octroyés aux candidats à l'asile, se situe au cœur de cette interaction triangulaire ? Par ailleurs, on peut également se demander avec Parini et Gianni (2005 : 208) pourquoi la majorité de droite de l'époque a vu la nécessité de codifier le droit d'asile à ce moment-là, alors que la pratique adoptée jusque-là par les autorités politico-administratives permettait d'évaluer au cas par cas les demandes d'asile et d'ouvrir ou de fermer l'accès selon leur libre appréciation.

S'il existe plusieurs explications à ces apparents paradoxes, nous évoquons dans la prochaine section un premier élément de résolution à travers la conception qu'ont les acteurs de l'époque de l'ordre juridique à peine créé. Ainsi, ce que recouvre le terme de « droit d'asile » dans les débats d'entrée en matière se conçoit essentiellement comme le droit d'un Etat souverain d'octroyer l'asile. A ce titre, les auteurs voient une volonté des autorités de reprendre le contrôle sur une pratique jugée excessivement tributaire d'initiatives privées, comme dans le contexte de l'accueil de réfugiés chiliens avec les actions du comité « places gratuites » (Parini et Gianni 2005 : 208-209). Nous partageons en grande partie ce constat après l'analyse de nos données, mais nous y ajoutons deux observations. Sur la forme d'abord, cette volonté se manifeste en référence presque exclusive au passé, les événements du présent (p. ex. réfugiés chiliens) étant rarement mentionnés par les parlementaires. Sur le fond, nous montrons qu'une rationalité sécuritaire préside à cette volonté de ramener l'octroi de l'asile dans le domaine d'action de l'Etat. Celle-ci se fonde sur une conception nationale et militaire de la sécurité, qui fait appel durant les débats d'entrée en matière aux notions de « capacités de réception » de la Suisse et à ce que nous nommons le paradigme de la « sécurité intérieure et extérieure ».

5.3. Sécurité juridique et rappel de la souveraineté de l'Etat en matière d'asile

Outre la (ré)affirmation et la perpétuation d'un imaginaire national fondé sur la « tradition de la Suisse terre d'asile » évoquée ci-dessus, la codification de l'asile poursuit des objectifs plus prosaïques regroupés sous le concept de « sécurité juridique ». L'argumentation repose ici sur le respect de l'Etat de droit qui présuppose l'existence d'une base légale encadrant les actions des autorités et sur la nécessité de créer une cohérence législative, en formulant clairement, dans un seul texte, « *les nombreuses dispositions disséminées dans divers actes législatifs et autres textes (lois, ordonnances, instructions et directives)* » (CF 1977 : 114).

La notion de « sécurité juridique » contenue dans les différents textes élaborés durant la création de la législation sur l'asile ne peut clairement pas faire l'objet d'une analyse fondée sur le concept de sécuritisation présentée dans le cadre théorique, car elle ne vise aucunement à présenter le droit d'asile comme une problématique de sécurité. Au contraire, elle renvoie bien davantage aux réflexions des penseurs du contrat présentées dans la section 2.1.3, pour lesquels l'instrument principal de la sécurité est la loi et son application par une justice indépendante, permettant d'empêcher les abus de pouvoir et l'inégalité de traitement. Pour paraphraser la formule de Gros, cette sécurité ne doit pas se comprendre de manière restrictive, car il ne s'agit pas ici de survie, de la garantie de rester vivant mais désigne ce processus par lequel l'autorité politique donne consistance, par l'intermédiaire de dispositions juridiques, à la pleine garantie des principes de liberté, d'égalité et de solidarité (Gros 2012: 112).

Dans ce contexte, la « sécurisation juridique » du droit d'asile, largement basée sur les principes édictés par la Convention de 1951 relative au statut de réfugié (surtout celui du non-refoulement), implique la formulation de définitions auxquelles doivent être rattachées un certain nombre de droits destinés à être octroyés à des personnes définies dans les discours du Conseil fédéral et des parlementaires comme des « *réfugiés* » « *persécutés pour des raisons politiques, religieuses ou autres* » (CF 1977 : 117 ; voir citation ci-après). D'un point de vue strictement juridique, la définition du réfugié finalement adoptée par la majorité du parlement diffère peu de la proposition initiale du Conseil fédéral, malgré des débats nourris à son sujet. Elle se base sur les critères fixés par la Convention, à savoir l'exposition d'un étranger à de sérieux préjudices ou la crainte de l'être dans son pays d'origine ou le pays de sa dernière résidence, en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques.

En outre, une large majorité des parlementaires se rattache à la proposition du gouvernement pour accorder ce qui est conçu comme une forme d'élargissement de la notion en retenant parmi les sérieux préjudices « *les pressions psychologiques insupportables* » (Art. 3 al. 2), élément qui n'apparaît pas dans le texte de la Convention. Cette vision relativement large de la définition du réfugié et de la conception de la sécurité individuelle des réfugiés est acceptée par une très large majorité au Conseil national (Par 119 voix contre 2, voir BO 1978 N 1848). Elle est justifiée de la manière suivante par le rapporteur de la Commission :

> *« Cet article fixe la définition du terme «réfugié». La lettre a prévoit notamment que «sont considérés comme réfugiés non seulement les personnes menacées dans leur vie ou leur intégrité corporelle, mais aussi les personnes exposées à des mesures entraînant une pression psychique insupportable». Cette extension correspond à la pratique suisse en matière d'asile en vigueur depuis quelques années. […] Le besoin d'élargir expressis verbis la notion de réfugié résulte du changement des méthodes de persécution et d'intimidation pratiquées dans certains Etats totalitaires et dictatoriaux ». Barchi, PRD/TI, rapporteur, BO 1978 N 1839, 13.12.1978.*

Enfin et malgré d'intenses débats contradictoires, la définition inclut « *les conjoints et leurs enfants mineurs* » (Art. 3 al. 3). A cette définition correspondent un certain nombre de droits octroyés aux candidats à l'asile, la nouvelle législation sur l'asile leur offrant : des garanties d'accès à une procédure d'asile selon les modalités d'accès au territoire (Art. 12 à 18) ; un statut juridique durant la procédure qui leur assure un entretien et un logement s'ils sont dénués de ressources et leur permet d'exercer une activité lucrative (Art. 18 à 20) ; et finalement un statut après l'octroi de l'asile qui équivaut à une autorisation de séjour (Art. 25) et peut être transformée en permis d'établissement après 5 ans de séjour (Art. 27).

Bien que le narratif dominant les débats d'entrée en matière se fonde sur l'affirmation d'une tradition de la Suisse comme terre d'asile et un appel à sa concrétisation à travers la création d'un ordre juridique, un certain nombre de doutes sont soulevés au parlement concernant l'opportunité de légiférer dans un domaine, celui de l'asile, défini dans l'intervention de Gautier comme étant « *typiquement le fait du prince* »:

> *« La politique d'accueil est tributaire de circonstances éminemment variables. Elle dépend de conditions extérieures et intérieures, politiques, économiques, sociales qui peuvent évoluer extrêmement rapidement. L'octroi de l'asile me paraît être typiquement le «fait du prince», le rôle du gouvernement et ressortir à sa responsabilité. Or le projet que nous discutons, par son article 3 surtout, limite le pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral jusqu'à le ligoter. Appartenant à un parti non représenté au Conseil fédéral, je suis surpris que notre gouvernement propose cette atteinte à sa liberté de manœuvre, à moins qu'il ne*

préfère ainsi éluder une certaine responsabilité » Gautier, PLD/GE, BO 1978 N 1817, 13.12.1978

Compte tenu de l'accès aux droits répertoriés ci-dessus que la « sécurité juridique » offre aux candidats à l'asile, un besoin impérieux se fait ressentir dans le discours du gouvernement et de la majorité des parlementaires d'affirmer la souveraineté de l'Etat en matière de droit d'asile (« *das Asylrecht* »), qui doit être envisagé en tant que « droit d'octroyer l'asile » (« *das Recht auf Asylgewährung* »), comme Walther Hofer le précise dans l'extrait cité plus haut. La nuance est d'importance car elle fait apparaître ce que la partie théorique a déjà révélé, à savoir une soumission du droit d'asile à la volonté de l'Etat de l'octroyer dans l'exercice de sa souveraineté. A l'égard de l'étranger en quête d'asile, cela implique en premier lieu que le *« droit d'asile n'est* […] *en aucune façon un droit à l'asile* » (Encyclopedia universalis) et ne contient aucune obligation de l'Etat envers lui. Cette conception du droit d'asile apparaît explicitement dans le corpus de documents analysé et elle se manifeste dans son opposition ferme à ce que le message du Conseil fédéral nomme « *un droit subjectif à l'asile* » qui « *donne à l'étranger poursuivi pour des raisons politiques un droit subjectif à être admis dans le pays et à obtenir l'asile* » en se référant à l'exemple de l'Allemagne (CF 1977 : 117). A témoin, le rapporteur de la commission chargé de présenter le texte de la motion devant le Conseil des Etats présente ce point de vue largement partagé parmi les parlementaires:

« Materiell wird mit der Motion, nach der Auffassung der Kommission, keine grundsätzliche Neuordnung des Asylrechts verlangt. Eine solche ist auch nicht erforderlich und nicht am Platze. Das Asylrecht ist ein Recht des Staates und nicht etwa jener, die bei uns Schutz und Obdach suchen. Dabei muss es bleiben. Es ist nicht denkbar, für fremde Personen einen subjektiven Rechts-anspruch auf Asylgewährung zu schaffen. Wenn nämlich ein Rechtsanspruch bestünde, dann wäre es keine Asylgewährung mehr[42] *». Munz, PRD/TG, rapporteur, BO 1973 E 757, 11.12.1973*

Cependant, la souveraineté de l'Etat à travers l'octroi de l'asile ne s'exerce pas uniquement envers les candidats à l'asile, mais il s'inscrit dans toute la complexité de la relation entre un réfugié persécuté par un Etat étranger. A travers la citation ci-dessous, nous retrouvons ces deux éléments fondamentaux de la conception de l'asile de l'époque, dans le prolongement du régime international d'asile mis en place après la Deuxième Guerre Mondiale. Dans son message, le Conseil fédéral rappelle ce principe en ces termes :

« Le droit d'asile est le droit d'un Etat souverain d'accorder protection et refuge, à l'intérieur de ses frontières, aux étrangers persécutés pour des raisons politiques, religieuses ou autres, afin de les soustraire à l'emprise d'une puissance étrangère. Tout Etat est libre d'accueillir sur son sol qui il veut. Il s'agit d'un droit de l'Etat à l'égard des autres Etats, et non pas d'une obligation envers un Etat étranger ou un réfugié. En d'autres termes, selon la doctrine et l'opinion dominante, ce n'est pas un droit d'un ressortissant étranger à obtenir l'asile ». CF 1977: 117

A la lecture de nos données, il apparaît clairement que cette volonté d'affirmer la souveraineté de l'Etat dans son intervention complexe visant à « *soustraire* » des « *étrangers persécutés pour des raisons politiques, religieuses, ou autres*» « *à l'emprise d'une puissance étrangère* » est « sécuritisée », dans la mesure où le droit d'octroyer l'asile est régulièrement élevé en tant que problématique

[42] « Matériellement, la motion n'appelle pas une réorganisation fondamentale du droit d'asile, selon la Commission. Ceci n'est pas nécessaire et hors de propos. Le droit d'asile est un droit de l'État à l'accorder et non de ceux qui cherchent protection et abri chez nous. Cela doit rester ainsi. Il est impensable de créer un droit subjectif à l'asile pour les étrangers. S'il existait un droit à le réclamer, alors il ne s'agirait plus d'un octroi de l'asile ».

sécuritaire dans les discours des parlementaires, comme l'illustre cet extrait du discours de Walther Hofer venu défendre sa motion au Conseil national :

> *« Selbstverständlich — das muss gesagt werden, um vielleicht gewisse Leute zu beruhigen — ist die Aufnahmefähigkeit eines Kleinstaates nicht unbegrenzt, vor allem in Zeiten der Gefahr, wenn innere und äussere Sicherheit in Frage gestellt sind[43] ». Hofer,UDC/BE, Conseil national, BO 1973 N 1074, 19.09.1973*

Comment se présente ce processus de sécuritisation du droit d'asile ? Quelles en sont les composantes essentielles et quelles sont ses modalités de fonctionnement ? La section suivante apporte des éléments de réponse à ces questions en analysant dans un premier temps le contenu de la motion Hofer, du message et des débats d'entrée en matière au parlement. L'analyse révèle une conception « traditionnelle » de la sécurité (Krause et Williams 1997), dans la mesure où celle-ci se définit essentiellement dans ses dimensions à la fois militaire dans le cadre d'une référence constante à des épisodes historiques marqués par la guerre, et « nationale » à travers les concepts de « capacités de réception » et de « sécurité intérieure et extérieure » (« *Aufnahmefähigkeit* » et « *innere und äussere Sicherheit* » dans la citation ci-dessus). En outre, elle présente des similitudes avec le concept de « sécuritisation » tel que développé initialement par Waever (1995) et ses collègues de l'Ecole de Copenhague puisque le cadrage discursif de l'Etat dans le domaine de l'existentiel permet de légitimer l'inscription de mesures exceptionnelles dans la législation.

5.4. Les « capacités de réception » et son imaginaire dans le processus de sécuritisation

Dans la section précédente, nous avons montré l'insistance avec laquelle les parlementaires et le gouvernement tiennent à présenter le droit d'asile comme le droit d'un Etat souverain d'accorder protection et refuge à l'intérieur de ses frontières et non comme un « *droit subjectif* » d'un ressortissant étranger à obtenir l'asile. « *Un petit pays* [devant] *s'imposer une certaine réserve en la matière* », selon les termes du message du Conseil fédéral (CF 1977 : 122), c'est autour de la notion de « capacités de réception »[44] de la Suisse que cette question apparaît dans les débats d'entrée en matière au parlement. La souveraineté de l'Etat à l'égard de candidats à l'asile est ainsi régulièrement pensée dans le cadre d'un cas de figure extrême où un afflux très important de réfugiés (« *Flüchtlingsstrom* ») menacerait ses capacités de réception.

Nous avons montré dans la partie historique que cette notion devait être contextualisée dans le cas suisse à travers le rapport étroit qu'elle entretient avec l'émergence du discours et de la politique de lutte contre l'«Überfremdung » menée par le Conseil fédéral à partir de 1917 (voir notamment Lasserre 1995: 20). Or, ce terme est très rarement prononcé explicitement durant les délibérations, ce qui constitue en soi un résultat d'intérêt car cela révèle une quasi-absence de liens tissés entre la législation sur l'asile en cours d'élaboration et les initiatives du début des années 1970 mentionnant ce concept dans leur intitulé, corroborant ainsi la séparation conceptuelle des domaines de l'asile et de l'immigration que de nombreux auteurs ayant retracé l'histoire des politiques migratoires et d'asile suisses ont mis en exergue (Piguet 2013 ; Riano et Wastl-Walter 2006 ; Parini et Gianni 2005). Dans le cadre de notre travail, cela signifie que la menace à l'identité (Waever 1993 ; Stolcke 1995 ; Grillo 2003 ; Vertovec 2011) présentée dans le cadre théorique et véhiculée par le concept de

[43] « Bien entendu – il faut le dire, peut-être pour rassurer certaines personnes – la capacité d'un petit État n'est pas illimitée, surtout en période de danger lorsque la sécurité intérieure et extérieure est en cause. »

[44] En français comme en allemand, il existe différentes variantes de cette notion : « capacités/possibilités de réception/accueil » ou « Aufnahme fähigkeit/möglichkeit ».

l'«Überfremdung » (Kury 2003) est principalement attribuée à l'immigration de main-d'œuvre constituée par les saisonniers italiens et espagnols, et non par les potentiels candidats à l'asile.

Si la notion d'«Überfremdung » n'est pas mise en exergue dans les débats autour des capacités de réception, c'est une formule lui faisant écho (voir Häsler 1992 [1971] : 371) que les parlementaires invoquent dans ce contexte : « *das Boot ist voll* ». Cette métaphore symbolisant la politique de fermeture à l'égard des Juifs persécutés par le régime nazi durant la 2ème Guerre Mondiale (voir partie historique) est régulièrement mobilisée par les parlementaires durant les débats accompagnant l'élaboration de la première loi sur l'asile. La référence à cette formule est principalement l'émanation d'une position critique à l'égard de cette politique, davantage représentée chez les parlementaires issus des partis de gauche, bien qu'il existe plusieurs exceptions. La citation de Doris Morf ci-dessous est caractéristique de cette position dans sa manière d'invoquer sa propre expérience[45] pour mettre en exergue ce qui est considéré comme une période sombre de l'histoire (« *einen Schandfleck unserer Geschichte* », à savoir une tache sur notre histoire) invitant à saisir l'opportunité qu'offre l'élaboration de la loi pour éviter de répéter les erreurs du passé qui a vu la Suisse procéder à des refoulement de réfugiés les ayant conduits à « *une mort certaine* » (« *sicheren Tod* ») :

> *« Jene aus meiner Generation, die während der Nazizeit, während des Zweiten Weltkriegs aufgewachsen sind oder schon erwachsen waren, haben erlebt, wie zu einer Zeit, als unser Boot noch längst nicht voll war, 20000 Flüchtlinge - Juden - über die Grenze zurückgeschickt worden sind, in den sicheren Tod. Alle von uns wissen, dass jene Zeit einen Schandfleck unserer Geschichte darstellt und dass wir jene Vergangenheit noch nicht bewältigt haben, bevor wir nicht Vorkehren treffen, um ähnliche Fehlleistungen zu verhüten. Diese Vorkehren haben wir jetzt zu treffen, Artikel für Artikel, bei der Ausarbeitung des Asylrechtes [46]». Morf, PS/ZH, BO 1978 N 1849, 13.12. 1978*

Néanmoins, l'interprétation de l'histoire fait l'objet d'une césure au sein du parlement entre la position critique illustrée ci-dessus et celle qui consiste à penser que l'accueil des réfugiés Juifs durant la Seconde Guerre Mondiale s'est fait dans les limites des « capacités de réception » de la Suisse compte tenu des circonstances. L'extrait du discours d'Otto Bretscher mobilise également des souvenirs personnels encore vifs dans l'argumentation, ainsi que des métaphores aquatiques (« *die enormen Flüchtlingsströme, die in unser Land eingeschleust wurden* »). Véhiculant l'image d'une infiltration d'une masse de réfugiés, cette citation et de nombreuses autres interventions faisant référence à des « vagues de réfugiés » montrent que la période actuelle ne détient pas le monopole de l'usage de ce type d'imagerie.

> *« Wer im letzten Krieg an der Grenze gestanden ist und die enormen Flüchtlingsströme, die in unser Land eingeschleust wurden, miterlebt hat, wie es dem Sprechenden passiert ist, kommt in verschiedenen Artikeln dieser Vorlage zu anderen Ueberlegungen. Ich möchte auch daran erinnern, dass man damals, nachdem über 300000 Flüchtlinge aufgenommen*

[45] Les propos de Doris Morf sont loin d'être un cas isolé. Voir notamment Gerhart Schürch/PRD, BO 1978 N 1819, 13.12.1978.

[46] « Les personnes de ma génération, qui ont grandi ou étaient déjà adultes pendant la période nazie, pendant la Seconde Guerre mondiale, ont vu comment, à une époque où notre bateau était loin d'être plein, 20 000 réfugiés – Juifs – ont été renvoyés de l'autre côté de la frontière vers une mort certaine. Nous savons tous que cette période est une tache sur notre histoire et que nous n'avons pas surmonté ce passé au point de prendre des dispositions pour éviter des échecs similaires. Nous devons maintenant prendre ces dispositions, article par article, à travers la rédaction du droit d'asile ».

> *worden waren, allgemein das Gefühl hatte, das Boot sei nun voll*[47] *». Bretscher, UDC/ZH, BO 1978 N 1820, 13.12.1978.*

Malgré les divergences, les propos de Bretscher montrent que les discours autour des capacités de réception ont un point commun : ils se déploient tous à l'intérieur de cette matrice historique particulière que constitue la Deuxième Guerre Mondiale, une période caractérisée en matière d'asile par le rejet (ou l'accueil, selon les positions) des Juifs persécutés par le régime nazi. Dans ces circonstances, la notion de « *capacités d'accueil* » est essentiellement conçue en des termes militaires par les parlementaires et le gouvernement. En effet, c'est dans l'éventualité extrême d'une « *guerre ou de tension internationale accrue* » entourant la Suisse que des « *considérations d'ordre militaire, touchant la sécurité politique ou relevant de l'approvisionnement* » doivent être prises, comme le précise le message du Conseil fédéral :

> *« Lorsque le pays d'asile a effectivement épuisé ses possibilités d'accueil, il ne peut objectivement plus admettre de réfugiés. Les limites de la capacité d'accueil peuvent ainsi être atteintes si, en cas de guerre ou de tension internationale accrue (p. ex. en raison d'un coup d'Etat, d'une guerre civile ou de troubles analogues), des réfugiés affluent d'un ou de plusieurs pays. En pareil cas, la Suisse peut se voir contrainte de tenir également compte, pour l'admission de réfugiés, de critères qui, en temps normal, n'ont qu'une importance secondaire: ce sont en particulier des considérations d'ordre militaire, touchant la sécurité politique ou relevant de l'approvisionnement. Rappelons à ce sujet ce que dit le rapport du Conseil fédéral du 1er février 1957: l'octroi de l'asile, qui a toujours ses limites, ne doit pas compromettre l'existence de l'Etat; aussi faut-il prendre tout particulièrement en considération les intérêts de la défense générale qui ne touche pas seulement le territoire national, mais l'Etat tout entier, avec les principes qui sont à la base de son ordre public ». CF 1977 : 128.*

A notre sens, cet extrait du message du Conseil fédéral laisse entrevoir à quel point la notion de « capacités d'accueil » en matière d'asile est abordée à travers le prisme d'une vision traditionnelle de la sécurité. Outre la dimension militaire soulignée à travers les références aux « cas de guerre » et aux « intérêts de la défense générale », ce prisme sécuritaire est également pensé dans sa dimension étatique (ou « nationale » selon la dénomination de la littérature), dans la mesure où ce sont les intérêts de « *l'existence de l'Etat tout entier, avec les principes qui sont à la base de son ordre public* » qui doivent être préservés. Compte tenu des termes employés et de l'imaginaire qu'elle véhicule, la notion de « capacités de réception » et ses différentes variantes constitue donc l'un des piliers de ce que nous considérons avec Waever comme un processus de « sécuritisation » du droit d'asile. Avant de revenir sur la pertinence de ce modèle pour analyser les discours dominant les débats autour de l'élaboration de la loi sur l'asile, nous présentons un autre pilier de cette construction, incarné par le paradigme de la « sécurité intérieure et extérieure ».

5.5. La notion de « sécurité intérieure et extérieure » de la Suisse

Comme les références aux « cas de guerre » le laissent entendre, le message du Conseil fédéral situe la Suisse au milieu d'une zone potentiellement entourée par les conflits. Cette réflexion nous amène à considérer la deuxième partie de la phrase de Walther Hofer citée ci-dessus : « *vor allem in Zeiten der Gefahr, wenn innere und äussere Sicherheit in Frage gestellt sind* ». A travers le paradigme de la

[47] « Quiconque s'est tenu à la frontière pendant la dernière guerre et a été témoin des énormes afflux de réfugiés qui se sont infiltrés dans notre pays, comme cela est arrivé à l'intervenant, en vient à des considérations différentes dans divers articles de ce projet de loi. Je voudrais également vous rappeler qu'à l'époque, après que plus de 300 000 réfugiés avaient été accueillis, l'impression générale était que le bateau était maintenant plein ».

« sécurité intérieure et extérieure », la question de la souveraineté de l'Etat dans son octroi de l'asile est sécuritisée dans ses relations inter-étatiques car l'octroi de l'asile s'exerce envers les Etats d'origine, à travers une intervention complexe de Relations Internationales visant à « *soustraire* » des « *étrangers persécutés* » « *à l'emprise d'une puissance étrangère* » (CF 1977 : 117). Dans son intervention, le conseiller aux Etats Franz Muheim regroupe les limites à l'accueil de réfugiés sous le concept de « raison d'Etat » et inclut la potentialité des « aussenpolitische Spannungen » avec d'autres Etats et la dimension interne déjà évoquée des « capacités de réception » menacées dans le cas « d'un afflux massif de réfugiés » (« Massenflüchtlingsströmen ») :

> *« Denken wir doch an die Begrenzungen, die sich von der Staatsräson her ergeben und mit Sicherheit immer wieder ergeben werden: Begrenzung der Aufnahmekapazität, namentlich angesichts von möglichen Massenflüchtlingsströmen, sicherheitspolitische Ueberlegungen, aussenpolitische Spannungen, die aus unserem Verhalten in der Asylsache mit einer ausländischen Regierung, ja sogarmit einer ausländischen Nation, entstehen können [48]». Muheim, PDC/UR, BO 1978 E 77, 01.03.1978*

A la dimension de la sécurité extérieure venue des pressions exercées par un « *gouvernement, ou même une nation étrangère* » (« *mit einer ausländischen Regierung, ja sogarmit einer ausländischen Nation* » dans la citation de Muheim) s'ajoute celle de la sécurité intérieure lorsque les réfugiés continuent à exercer leurs activités politiques. Dans la suite de son discours au Conseil national, Walther Hofer exprime cette préoccupation liée aux potentielles pressions exercées par ce qu'il définit comme des « *Potentaten* » sur une Suisse qui accueille ses dissidents et tolère les activités hostiles qu'ils mènent depuis son territoire contre leur Etat d'origine. A cette occasion, Hofer rappelle également la portée symbolique de l'octroi de l'asile à travers le message de défiance adressé à l'Etat d'origine, car il présuppose une relation d'inimitié forte entre le réfugié et les « *Potentaten* » :

> *« Immer wenn irgendwo in Europa Erschütterungen stattfanden, politischer, sozialer, religiöser Natur, sind ganze Wellen von solchen Flüchtlingen in unser Land gekommen. Das hat zu allen Zeiten zweifellos auch Schwierigkeiten für unseren Kleinstaat bedeutet, und das sollte nicht vergessen werden. Zu keiner Zeit haben es Potentaten gerne gehabt, wenn missliebige politische Gegner in einem anderen Lande Unterschlupf fanden und von da aus etwa gar noch ihre politische Aktivität weitergeführt haben […] Wenn dann durch die Nachbarstaaten unseres Kleinstaates gelegentlich ein entsprechender Druck ausgeübt wurde, so konnte das zu erheblichen Einschränkungen unserer traditionellen Asylpolitik führen[49] ». Hofer, UDC/BE, BO 1973 N 1074, 19.03.1973*

Dans ce contexte, le paradigme de la « sécurité intérieure et extérieure » se caractérise dans les débats par deux traits distinctifs que le récit donné par le conseiller aux Etats Alberto Stefani des différents épisodes de crise que son canton a vécu suite à l'accueil de réfugiés italiens illustre remarquablement. D'un point de vue formel, il est également imprégné de références au passé dans un mouvement de réaffirmation de la tradition déjà évoqué plus haut. Dans son contenu, ce paradigme se déploie dans

[48] « Pensons aux limites qui découlent de la raison d'Etat et qui se poseront encore et toujours: limitation des capacités de réception, notamment en cas de flux massifs de réfugiés, considérations sécuritaires, tensions liées à la politique étrangère résultant de notre comportement en matière d'asile avec un gouvernement étranger, voire avec une nation étrangère ».

[49] « Chaque fois que des bouleversements survenaient quelque part en Europe, qu'ils soient de nature politique, social, ou religieux, des vagues de réfugiés sont venues dans notre pays. Cela a sans aucun doute engendré des difficultés pour notre petit État, et il ne faut pas l'oublier. Les potentats n'ont jamais apprécié que des opposants politiques impopulaires aient trouvé refuge dans un autre pays, depuis lequel ils ont parfois même poursuivi leurs activités politiques [...]. Lorsque les États voisins exercent une pression sur notre petit État, cela peut entraîner des restrictions considérables sur notre politique d'asile traditionnelle ».

l'interaction conflictuelle entre trois acteurs : (1) la Confédération, elle-même en proie à des conflits internes (sécurité intérieure) en raison (2) de la présence de réfugiés engagés politiquement contre leur (3) Etat ou province d'origine, lesquels exercent à leur tour une pression sur la Suisse et ses cantons (sécurité extérieure) :

> *« Le canton du Tessin en a fait l'expérience, assez douloureuse, en accordant refuge, au siècle passé, en 1830 et en 1849 en particulier, aux sujets venant de Lombardie, qui avaient participé au mouvement révolutionnaire d'indépendance de la Haute-Italie, et en subissant de lourdes interventions de l'autorité fédérale […] En 1830, la police était encore exercée par les cantons, mais les autorités fédérales furent prises à partie aussi par l'ambassadeur sarde qui demanda l'extradition des individus compromis dans les insurrections. En 1849, suite aux interventions du feld-maréchal Radetsky, commandant des troupes autrichiennes en Lombardie […] l'Assemblée fédérale prit la décision d'éloigner du Tessin et de déplacer tous ces étrangers vers la Suisse intérieure; elle interdit au canton du Tessin d'accorder le séjour, sur son territoire, à des réfugiés italiens; elle décida d'envoyer au Tessin des représentants fédéraux chargés de sauvegarder les intérêts de la Confédération ». Stefani, PDC/TI, BO 78 E 1978, 01.03 1978*

A travers le paradigme de la « sécurité intérieure et extérieure », nous retrouvons d'autres éléments de la perception « traditionnelle » de la sécurité qui s'ajoutent à ceux de la notion de « capacités de réception ». Ainsi, ce sont deux autres attributs de la souveraineté de l'Etat dans sa capacité à octroyer l'asile qui sont définis dans le discours des parlementaires comme potentiellement menacés. La notion de sécurité extérieure, illustrée par les pressions subies par la Suisse dans ses relations interétatiques s'articule avec celle de « sécurité intérieure » dans le contexte d'un asile essentiellement pensé comme octroyé à des réfugiés menant des activités politiques contre leur Etat d'origine qui peuvent s'avérer violentes et mener à des troubles internes comme le mentionne Stefani dans les épisodes historiques qu'il décrit. Ces conceptions entrent en forte résonnance avec les écrits de Weiner (1993 : 105) présentés dans le cadre théorique concernant les menaces à la sécurité nationale que peuvent engendrer la présence de réfugiés sur le territoire des Etats d'accueil.

Ainsi, la notion de sécurité extérieure fait clairement référence aux tensions internationales, voire aux conflits que peut générer la simple attribution de l'asile entre un Etat d'accueil qui de par son acte condamne à la fois symboliquement et politiquement le pays d'origine en tant qu'Etat persécuteur (Weiner 1993 : 106). Se référant à de nombreux exemples historiques et de par le monde, Weiner souligne en outre que cette situation de conflit peut être exacerbée par la poursuite d'activités politiques des réfugiés dans le pays d'accueil contre leur Etat d'origine. Celles-ci regroupent ici la notion de sécurité intérieure et peuvent être activement soutenues par les pays d'accueil utilisant les réfugiés dans leurs conflits interétatiques ou constituer davantage une conséquence involontaire de la présence de réfugiés actifs politiquement sur le territoire des pays d'accueil.

Mobilisés durant les débats d'entrée en matière, la notion de « sécurité intérieure et extérieure » et celle des « capacités de réception » représentent des registres discursifs sécuritaires correspondant à la notion de sécuritisation développée par Waever et ses collègues. Supposée fonctionner comme un speech act, cette mécanique nous amène à la question suivante : ces registres discursifs sont-ils transposés dans la loi ? Et si oui, quelles formes prennent-ils dans les discussions par articles visant à la concrétisation juridique du droit d'asile ?

5.6. Les dispositions juridiques sécuritaires

Les principales dispositions sécuritaires de la première loi sur l'asile sont regroupées dans le tableau ci-dessous qui répertorie les articles de loi et leur formulation et leurs sources juridiques.

Figure 5.2. Dispositions juridiques sécuritaires

Intitulé	Formulation
Art. 8 Indignité et mise en danger de la sécurité de l'Etat	L'asile n'est pas accordé à l'étranger qui en paraît indigne en raison d'actes répréhensibles, ni à celui qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet.
Art. 9 Octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles	1 En période de tension internationale grave ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, elle accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent. 2 Le Conseil fédéral arrête les mesures nécessaires. Il peut, en dérogeant à la loi, régler d'une manière restrictive les conditions de l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés et édicter des dispositions de procédure particulières. Il fait aussitôt rapport à l'Assemblée fédérale sur les dispositions qu'il a prises en dérogation à la loi. 3 Si l'hébergement durable de réfugiés n'est pas à la mesure des possibilités d'accueil dont dispose la Suisse, l'asile peut n'être accordé qu'à titre temporaire, jusqu'à ce que les personnes accueillies puissent se rendre dans un autre pays. 4 Le Conseil fédéral s'efforce d'obtenir une collaboration internationale rapide et efficace aux fins d'assurer la répartition des réfugiés qui affluent en Suisse.
Art. 43 Expulsion	Un réfugié auquel la Suisse a accordé l'asile ne peut être expulsé que s'il compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou s'il a porté gravement atteinte à l'ordre public.
Art. 45 al. 3 Principe de non-refoulement	Le bénéfice de la présente disposition ne peut toutefois pas être invoqué par une personne lorsqu'il y a de sérieuses raisons d'admettre qu'elle compromet la sûreté de la Suisse ou lorsque, ayant été condamnée par un jugement passé en force à la suite d'un crime ou délit particulièrement grave, elle doit être considérée comme dangereuse pour la communauté.

De manière schématique, nous pouvons distinguer à l'intérieur de ces dispositions juridiques deux grandes thématiques qui reprennent en partie les concepts présentés dans la section précédente : tandis que l'art. 9 se réfère aux situations d'exception provoquées par un éventuel afflux de réfugiés menaçant les capacités de réception de la Suisse, les articles 8, 43 et 45 al. 3 se concentrent sur la présence de réfugiés dont les caractéristiques individuelles menacent la « sûreté intérieure ou extérieure » et/ou « l'ordre public ».

5.6.1. La clause d'exception

La clause d'exception contenue à l'art. 9 de la première loi sur l'asile[50] est considérée par les parlementaires comme l'une des dispositions les plus importantes de la loi en cours d'élaboration et fait l'objet d'intenses discussions au sein de l'Assemblée fédérale. Si un consensus se fait rapidement jour autour de cet article finalement adopté à une confortable majorité dans les deux Conseils, il fait néanmoins apparaître un clivage entre ceux qui soutiennent cette proposition dans son intégralité, et des élus plus critiques qui souhaitent y apporter des cautèles en proposant des amendements au projet soumis par le Conseil fédéral.

Les délibérations autour de cet article reprennent le registre discursif des « capacités de réception » présenté ci-dessus. Fortement imprégné de l'imaginaire de « la barque pleine » véhiculant le souvenir

[50] Suite aux délibérations au parlement, cette disposition a été concrétisée à l'art. 9 de la nouvelle loi, mais il s'agissait de l'art. 8 dans le projet de loi proposé par le Conseil fédéral. C'est pourquoi certains élus cités font référence à l'art. 8.

encore vif de la politique d'asile de la 2ème Guerre Mondiale, l'article de loi est rapidement surnommé « Boot ist voll-Artikel » par les parlementaires critiques à son égard, mais également par certains de ses partisans, qui reprennent cette formulation à leur compte pour justifier son existence afin « d'absorber » (« auffangen ») et de dépasser le traumatisme de ce passé douloureux, comme l'illustre cet extrait du discours de Schürch :

> *„Darüber werden wir in der Diskussion zu den einzelnen Artikeln dann noch reden müssen. Aber - Frau Spiess hat dies hier schon deutlich gesagt - Artikel 8 ist nach ihrer Formulierung ein «Das Boot ist voll»-Artikel. Es geht um die Bewältigung einer Vergangenheit, die jedenfalls meine Generation noch sehr persönlich erlebt hat. Ich weiss, es gibt Glückliche unter Ihnen, die viel jünger sind und das nicht miterlebt haben; aber wer es miterlebt hat, sei es in der Politik, sei es als Truppenkommandant an der Grenze, der weiss, was das bedeutet; es ist immer noch da, dieses Trauma. Dieser «Das Boot ist voll»-Artikel muss dieses Trauma irgendwie auffangen und ihm entgegenkommen[51]". Schürch, PRD/BE, BO 1978 N 1819, 13.12.1978*

L'imaginaire déployé lors du débat d'entrée en matière autour des « capacités de réception » de la Suisse dans le cas d'un afflux massif de réfugiés en contexte de guerre trouve lors de la discussion par article une concrétisation juridique par l'adoption de cette clause d'exception. En cela, nous voyons des similitudes avec le modèle théorique développé par Waever et ses collègues de sécuritisation, qui voient une dimension performative dans le langage sécuritaire, au sens où, par ses mots et l'imaginaire qu'il véhicule, l'évocation agit sur son environnement et produit ou transforme une situation en problème de sécurité qui légitime le recours à des mesures exceptionnelles : « *By uttering "security", a state-representative moves particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it* » (Waever 1995: 68).

Dans notre cas de figure, le recours à la rhétorique sécuritaire par l'intermédiaire de la notion de « capacités de réception » et de l'imaginaire de la « barque pleine » contribue à légitimer l'introduction d'une clause d'exception, qui permet de déroger à la loi. Cependant, la théorie de la sécuritisation fondée sur le discours d'une vision générique des « state-representative » ne permet pas d'interpréter les clivages qui apparaissent au parlement autour de l'alinéa 2. Stipulant que le Conseil fédéral « *peut, en dérogeant à la loi, régler d'une manière restrictive les conditions de l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés et édicter des dispositions de procédure particulières* », la formulation définitive de l'article suscite d'intenses débats car elle s'inscrit en contradiction avec l'objectif de « sécurité juridique » mentionné ci-dessus. A cet égard, le concept « d'état d'exception » développé par Agamben permet de comprendre le débat qui se joue autour de cette disposition définissant des circonstances exceptionnelles (« *en période de tension internationale grave ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée* ») justifiant la suspension de l'ordre juridique lui-même et l'octroi des pleins pouvoirs à l'exécutif (2003: 18-19). Ici, le législateur fait le choix de « réglementer juridiquement quelque chose qui par nature [échappe] au domaine du droit positif » (2003: 25), un paradoxe que la critique du parlementaire Anton Muheim relève judicieusement au Conseil national:

[51] « Nous devrons en parler plus tard dans la discussion de détail des différents articles. Mais – Mme Spiess l'a déjà dit clairement – l'article 8 est selon sa formulation un article « barque est pleine ». Il s'agit de faire face à un passé qui a touché très personnellement les personnes de ma génération. Je sais qu'il y a parmi vous des chanceux qui sont beaucoup plus jeunes et qui n'en ont pas fait l'expérience; mais quiconque en a été témoin, que ce soit en politique ou en tant que commandant de troupes à la frontière, sait ce que cela signifie; il est toujours là, ce traumatisme ». Cet article "barque est pleine" doit en quelque sorte absorber et accepter ce traumatisme ».

« Wir stehen im Begriff, ein Gesetz über das Asylrecht zu machen. Im Artikel 8 haben wir nun eine sehr merkwürdige, aussergewöhnliche Bestimmung, wonach das, was wir jetzt beschliessen, unter gewissen Umständen vom Bundesrat nicht gehandhabt und angewendet werden muss. Ich möchte fast sagen: Ich kenne kein anderes Gesetz, in dem man Bestimmungen aufstellt und dann in einem Artikel sagt, diese Bestimmungen müssten unter gewissen Bedingungen nicht angewendet werden. Deshalb ist es sicher richtig, hier mit Bezug auf diese Ausnahmeklausel gewisse Reserven einzubauen. Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass man mit Rücksicht auf nicht voraussehbare Entwicklungen eine solche Ausweichklausel ins Gesetz aufnimmt. Ich vertrete aber die Meinung, dass für diesen Fall verschiedene Sicherungsklauseln eingebaut werden müssen, wenn wir als Parlament nicht einfach abdanken wollen[52] ». Muheim, PS/LU, BO 1978 N 1848, 13.12.1978.

Comme Muheim et d'autres parlementaires le font remarquer, il s'agit ici de formuler un principe sans équivalent dans la législation suisse qui laisse à l'exécutif le droit de reprendre la mainmise sur ce domaine de compétences dans des circonstances définies comme exceptionnelles. A ce titre, les débats au parlement laissent apparaître une tension renvoyant à la problématique déjà abordée de l'opportunité de codifier et de « sécuriser » juridiquement l'octroi de l'asile, une pratique pourtant considérée comme manifestation de l'exercice de la souveraineté de l'Etat dans sa relation avec les candidats à l'asile et leurs Etats d'origine. Dans ce contexte, la position de Muheim vise davantage de « sécurité juridique » car il perçoit une potentielle menace à l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif et souhaite amener des cautèles à la formulation initiale de cette disposition. Lors de la discussion par articles, cette position parvient en partie à faire entendre sa voix car certaines précisions sont ajoutées à la formulation prévue dans le projet de loi, en particulier celle stipulant que le Conseil fédéral « *fait aussitôt rapport à l'Assemblée fédérale sur les dispositions qu'il a prises en dérogation à la loi* ». Néanmoins, elle se heurte à celle de parlementaires a priori défavorables à une codification juridique de l'asile, qui pensent que ce domaine devrait rester une pratique discrétionnaire et ne devrait pas être habillé « de vêtements étroits faits d'articles et de paragraphes pour le transformer en loi », comme le formule de manière imagée le conseiller national Stefani :

Dès lors que les sentiments et les vertus ne sont appréciés, dans les temps modernes, que s'ils sont aplatis, stérilisés sous la forme d'un droit, le temps est mûr pour habiller l'institution de droit public et la maxime politique de l'asile de vêtements étroits faits d'articles et de paragraphes pour le transformer en loi. […] Mais il apparaît immédiatement et clairement que cette matière ne se laisse pas cristalliser dans un texte législatif, en plusieurs maximes politiques, lorsqu'on formule la norme très peu rituelle de l'article 8, 3e alinéa, qui donne la compétence au Conseil fédéral d'édicter, dans des circonstances exceptionnelles, des dispositions dérogeant à la loi. Stefani, PDC/TI, BO 78 E 1978, 01.03 1978

Comme ces deux extraits de discours l'illustrent, la volonté de codifier juridiquement ce qui est unanimement défini comme une maxime de la politique suisse se heurte à la conception de l'asile comme une manifestation de la souveraineté d'un Etat. Les débats montrent la recherche d'un juste milieu entre ces deux objectifs en tension, mais à travers la clause d'exception, l'exécutif se laisse la

52 « Nous sommes sur le point d'adopter une loi sur l'asile. À l'article 8, nous avons maintenant une disposition très étrange et extraordinaire, selon laquelle ce que nous décidons actuellement doit, dans certaines circonstances, ne pas être traité et appliqué par le Conseil fédéral. J'aimerais presque dire la chose suivante : je ne connais aucune autre loi dans laquelle on puisse prendre des dispositions et ensuite stipuler dans un article que ces dispositions ne doivent pas être appliquées sous certaines conditions. Par conséquent, il est certainement correct d'incorporer certaines réserves en référence à cette clause d'exception. Je crois que nous sommes tous d'accord sur le fait que, compte tenu des événements imprévisibles, une telle clause de sauvegarde devrait être incluse dans la loi. Cependant, je pense que différentes garanties doivent être mises en place si nous, en tant que parlement, ne voulons pas simplement abdiquer ».

possibilité de revenir à une pratique discrétionnaire en s'octroyant les pleins pouvoirs, ce qui est unique dans la législation (hormis la Constitution). En ce sens, le principe « d'irréductibilité du politique au juridique » que Schmitt (cité par Agamben 2003 : 21) décrit en tant que manifestation de la capacité de l'Etat souverain à décréter l'état d'exception trouve un écho retentissant dans la thématique de l'asile et en particulier dans cette disposition. Dans notre cas de figure, cette capacité de l'Etat souverain à déclarer l'état d'exception en matière d'asile se base sur une vision à la fois militaire et étatique de la sécurité qui renvoie à l'imaginaire de la politique d'asile de la 2ème Guerre Mondiale symbolisée par l'image de la « barque pleine ». Les controverses autour de cette disposition refont largement surface durant les révisions ultérieures de la loi, mais nous verrons dans les chapitres suivants qu'elles prennent d'autres formes et puisent dans un autre imaginaire.

5.6.2. Les dispositions relatives aux notions de « sûreté intérieure ou extérieure » et « d'ordre public »

Deux éléments ressortent nettement de l'analyse de nos données concernant les articles faisant mention des notions de « sûreté intérieure ou extérieure » ainsi que « d'ordre public », à savoir les articles 8 et 43 ainsi que la clause dérogatoire au principe de non-refoulement contenue à l'art. 45 al. 3.

D'abord, nous observons une quasi-absence de débats autour de la notion d'ordre public et de la thématique générale de la criminalité (mentionné à l'art. 45 al. 3), seul un membre de la droite nationaliste évoquant cet aspect (voir Meier, DS/ZH, BO 1978 N 1840, 13.12.1978). En soi, ce constat constitue un résultat d'intérêt qui reflète la teneur des débats durant cette période et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans la comparaison avec la période contemporaine. Il faut néanmoins souligner que la quasi absence de débats au sujet de l'ordre public dépend également du fait que les dispositions concernées (Art. 43 et 45 al. 3) sont le résultat de la transposition de normes de la Convention de 1951 dans la loi, ce qui suscite généralement moins de débats au parlement.

Ensuite, la discussion par articles fait apparaître une différence avec les débats d'entrée en matière autour du concept de « sécurité intérieure ou extérieure ». Ainsi, la notion de « sûreté intérieure ou extérieure » contenue aux art. 8 et 43 ne s'aligne pas sur le paradigme de la « sécurité intérieure et extérieure » décrit ci-dessus. Pour rappel, celui-ci s'enracinait dans le passé pour prendre la forme de pressions diplomatiques exercées sur la Suisse suite aux activités politiques menées par les réfugiés contre leur Etat d'origine dans les débats d'entrée en matière. Or, les discussions autour de l'art. 8 (Indignité et mise en danger de la sécurité de l'Etat) présentent une conception bien différente : d'une part, elles s'ancrent dans le présent marqué par la période de la Guerre Froide et d'autre part, elles font références aux activités politiques menées *pour le compte de leur Etat d'origine* contre la Suisse. En effet, elles révèlent des préoccupations autour de potentielles activités d'espionnage menées par des réfugiés, comme l'illustre cet extrait du discours de Kurt Furgler, conseiller fédéral en charge du dossier qui s'oppose à une proposition de minorité sur la formulation de « menace directe » («unmittelbaren Gefährdung») à la « sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse » :

> *« Wenn wir diesen verfassungsmässigen Auftrag haben, dann glaube ich, ist das Beiwort der «unmittelbaren Gefährdung» eher abzulehnen. Häufige Spionagefälle haben – wenn Sie das deuten – nicht unbedingt eine unmittelbare Gefährdung zur Folge, wohl aber eine mittelbare, eine, die sich sogar auf kommende Generationen ausweiten kann*[53] *».Furgler, Conseiller fédéral, BO 1978 N 1847, 13.12.1978*

[53] « Si nous avons ce mandat constitutionnel, alors je pense que nous devrions rejeter la formulation de « danger immédiat ». Les fréquents cas d'espionnage – si c'est ce que nous avons en tête – n'impliquent pas

Cette préoccupation n'est pas un cas isolé et nous renvoie à une autre conception de la « sécurité intérieure et extérieure » ancrée dans le contexte de Guerre Froide durant lequel se déroulent les débats et se fonde sur une inquiétude au sujet de ce que Gibney appelle « l'anonymat » des réfugiés (2002: 256), parmi lesquels certains « espions » risquent de s'immiscer, comme le révèle cette citation d'Anton Muheim au Conseil national:

> *« Denn es kann Gründe geben, bei denen aus öffentlichem Interesse Akteneinsicht nicht gegeben werden darf. Denken Sie nur an den Fall, wenn Spione unter dem Titel «Flüchtlinge» sich einzuschleichen versuchen […] Ich glaube, dass hier schon gewisse Kautelen eingebaut werden müssen[54] ». Muheim, PS/LU, BO 1978 N 1826, 13.12.1978.*

En cela, l'analyse des données sous l'angle de la sécuritisation fait apparaître deux formes différentes de la figure particulière du réfugié « compromettant la sûreté intérieure ou extérieure » qui varie selon le moment où ce registre discursif est mobilisé. Durant les débats d'entrée en matière, les parlementaires focalisent majoritairement l'attention sur la figure du réfugié « opposant politique » qui risque de troubler les relations extérieures que la Suisse entretient avec les Etats d'origine tandis qu'il est davantage fait appel à la figure du « réfugié espion » au moment de sa concrétisation juridique. Les deux types de discours sécuritaires se rejoignent néanmoins sur le fait qu'ils supposent une relation forte entre le réfugié et son Etat d'origine – bien qu'elle soit marquée par l'inimitié dans le premier cas de figure – et diffèrent en cela fortement des débats autour des révisions ultérieures de la loi sur lesquels nous revenons dans les prochains chapitres.

5.7. Conclusions

L'analyse des débats autour de l'élaboration de la première loi sur l'asile – décrite rétrospectivement comme étant d'inspiration libérale – font apparaître de nombreuses références à différentes conceptions de la notion de sécurité.

Le premier volet de ce chapitre nous a amenés à analyser la volonté d'affirmer et de perpétuer « la tradition de la Suisse terre d'asile » dans le cadre du modèle théorique de la triade Identities-Borders-Orders (IBO) permettant d'illustrer l'interaction entre certaines composantes de « l'identité suisse » (sa « tolérance pour les minorités » et « une certaine conception de la liberté et l'indépendance »), de son ordre politique et juridique (l'asile comme manifestation de la politique de neutralité) et de ses caractéristiques géographiques (les montagnes suisses comme territoire d'asile au milieu d'une Europe en proie aux conflits). La puissance des relations tissées durant les débats entre identité, territoire et ordre politique et juridique inscrit la « tradition suisse de terre d'asile » dans l'imaginaire national comme une composante essentielle de l'existence même de l'Etat. Cette conception est annonciatrice d'une tendance observée lors des débats ultérieurs sur laquelle nous reviendrons abondamment, à savoir une propension des acteurs politiques à la cadrer dans une rhétorique sécuritaire, en des termes existentiels, pour se présenter en défenseurs de cette tradition.

Néanmoins, la codification juridique de cette tradition soulève un certain nombre de questions durant les débats, en particulier autour de la souveraineté de l'Etat perçue comme potentiellement menacée

nécessairement une menace immédiate, mais une menace indirecte, qui peut même s'étendre aux générations futures ».

[54] « Parce qu'il peut y avoir des raisons pour lesquelles l'accès aux documents publics ne peut être accordé. Il suffit de penser au cas où des espions tentent de se faufiler sous le titre de "réfugiés" [...] Je crois que certaines cautèles doivent être incorporées ici ».

par la « sécurisation juridique » du domaine de l'asile. Dans ce contexte, deux éléments cruciaux ressortant de notre analyse doivent être soulignés en cette fin de chapitre.

D'abord, le principe de souveraineté de l'Etat en matière d'asile est « sécuritisé » (Waever 1995 ; Buzan et al. 1998) dans le cadre d'une conception « nationale » et militaire de la sécurité, qui fait appel à la notion de « capacités de réception » charriant l'imaginaire de la politique d'asile de la Deuxième Guerre Mondiale, et à ce que nous nommons le paradigme de la « sécurité intérieure et extérieure », qui évoque à la fois les troubles dans les relations extérieures avec les Etats d'origine vécus par la Suisse dans le passé et l'éventualité de réfugiés « espions » dans le contexte de la Guerre Froide. Les dimensions essentiellement « nationale » et militaire de cette conception de la sécurité laissent peu de place aux questions d'identité et d'ordre public, qui sont pratiquement absentes durant les débats au sein du parlement, ce qui nous incite à qualifier la conception de la sécurité dans la première loi sur l'asile de « traditionnelle », en référence aux débats académiques dans le champ des « security studies » (Krause et Williams 1997). Cette conception est tout à fait propre aux débats des années 1970 et subit de profondes transformations lors des révisions ultérieures de la loi sur laquelle nous revenons dans les chapitres suivants.

Enfin, le deuxième point que nous souhaitons mettre en exergue concerne la tension que perçoivent les autorités politico-administratives de l'époque entre une détermination à codifier le droit d'asile et une volonté de le laisser à la libre appréciation de l'Etat fédéral dans l'exercice de sa souveraineté. Cette tension se cristallise dans les débats autour de la clause d'exception, qui laisse à l'exécutif la possibilité de s'octroyer les pleins pouvoirs dans des circonstances définies comme exceptionnelles selon une conception traditionnelle de la sécurité (voir point ci-dessus). A cet égard, le principe « d'irréductibilité du politique au juridique » cher à Carl Schmitt et Agamben résonne de manière particulièrement forte dans l'élaboration de cette loi sur l'asile qui est la seule de la législation suisse à donner à l'Etat fédéral la capacité de décréter l'état d'exception en la matière. Là encore, cette tension est annonciatrice des débats qui vont suivre, car elle se retrouve de façon constante dans les discussions autour des révisions ultérieures de la loi, mais elle se manifeste sous d'autres formes que les chapitres suivants s'attachent à décrire.

6. Emergence d'une nouvelle rationalité sécuritaire lors de la 2ème révision de la loi sur l'asile: logiques de l'urgence, de l'endiguement et du tri

Pour différentes raisons sur lesquelles nous revenons tout au long de ce chapitre, la deuxième révision de la loi constitue un tournant majeur dans le développement de la politique suisse de l'asile. En effet, elle marque une rupture par rapport à la période précédente, avec un renouveau de la politisation de la question étrangère observé en Suisse et en Europe (Udris et al. 2009). Elle signe également l'émergence d'une problématisation (Foucault 1984 ; Bacchi 2012 ; Fassin 2010) et d'une modalité particulière de traiter le « problème » de l'asile qui ont persisté à bien des égards jusqu'à aujourd'hui. En ce sens, la deuxième révision de la législation sur l'asile au milieu des années 1980 représente une « jonction critique » (« critical juncture ») impliquant la mise en place de « sentiers de dépendance » (« path dependencies ») (Ikenberry 1994) qui se retrouveront par la suite dans la manière de légiférer, la formation de coalitions d'acteurs et surtout, dans la production d'une rationalité sécuritaire en matière d'asile.

D'un point de vue formel, cette révision constitue un exemple symptomatique de la rapide inflation normative, voire de la « *frénésie législative* » (Piguet 2013 : 84) qui va caractériser ce domaine durant les années qui vont suivre. Elle intervient suite au dépôt de la motion Lüchinger, déposée au Conseil national le 21.03.1984, alors qu'une première série de modifications adoptées en décembre 1983 n'étaient même pas encore entrées en vigueur (elles le seront le 1er juin 1984). Les principales modifications survenues durant cette première révision ont concerné la suppression d'une instance de recours. Jusqu'à la révision de la loi, un demandeur d'asile pouvait recourir d'abord au département fédéral de justice et police (DFJP) puis au Conseil fédéral. Avec la modification de la loi, il est décidé de supprimer la voie de recours auprès du Conseil fédéral. La suppression d'une instance de recours n'est pas contestée lors de l'adoption de la loi car elle est justifiée par un objectif d'accélération des procédures. En revanche, la question de l'autorité qui restera compétente fait davantage débats, certains acteurs soulevant les risques de voir le domaine de l'asile échapper à la souveraineté du Conseil fédéral. Ce dernier juge ces risques infondés car le DFJP sera compétent comme seule instance de recours. En outre, les autorités avancent des questions pratiques pour justifier de cette mesure : arguant du fait que 80 pour cent des décisions de première instance font l'objet d'un recours, le Conseil fédéral n'aurait jamais le temps nécessaire pour traiter les recours s'il représentait la seul instance (voir Message CF 1983 : 1256). Par ailleurs, la prise de décision uniquement sur la base du dossier dans les cas « manifestement infondés » et la décision de renvoi assortie au rejet de la demande ont été adoptées lors de cette première révision de la loi.

En ce qui concerne l'affrontement politique au parlement, cette deuxième révision législative illustre la formation d'un clivage entre une majorité de droite – représentant environ les 2/3 des élu-e-s – généralement favorable à des mesures restrictives et une minorité de gauche qui s'y oppose. Ce rapport de forces observé au parlement se retrouve dans l'opinion publique. Suite au dépôt d'un référendum lancé par les milieux proches des églises et soutenu par les partis de gauche, la votation populaire sur cette révision constitue un des premiers tests de légitimité des orientations prises par les autorités fédérales dans la gestion du dossier de l'asile (Parini et Gianni 2005 : 212). Or, celle-ci donne lieu à son acceptation par 67 % des votants le 05.04.1987, inaugurant ainsi une longue tradition d'aval des décisions du parlement en matière d'asile par le peuple selon des proportions proches des 2/3.

Du point de vue du contenu du discours et des mesures, cette révision marque l'émergence d'une préoccupation fondamentale et constante chez les autorités et l'opinion publique autour du nombre des demandes d'asile. Ainsi, la hausse des demandes constatée à partir des années 1980 est considérée

comme le principal problème auquel les autorités doivent répondre et agit comme un puissant élément déclencheur de cette révision législative. A l'aspect quantitatif du phénomène s'ajoute une dimension qualitative ayant trait à la provenance et aux motifs de fuite des demandeurs d'asile, dont on soupçonne qu'ils ne correspondent pas à la définition du réfugié contenue dans la loi. Cette préoccupation se manifeste dans l'émergence d'une terminologie spécifique au domaine de l'asile qui va durablement marquer le débat politique et médiatique à son sujet. Le terme de « requérant d'asile » et ses variantes prend une importance accrue au détriment de celui de « réfugié », une distinction est établie entre « vrais » et « faux réfugiés », les objectifs « d'accélération des procédures d'asile », de « diminution de l'attractivité de la Suisse » et de « lutte contre les abus » émergent à cette période et seront répétés comme des leitmotivs durant toutes les révisions législatives qui vont suivre. Ces préoccupations autour du nombre et de la « nature » des demandeurs d'asile contribuent à inscrire durablement la question de l'asile dans la problématique plus générale de l'immigration. A ce titre, il est révélateur que cette révision législative entraîne à la fois des modifications de la loi sur l'asile et de celle relative au séjour et à l'établissement des étrangers (LSEE), selon une procédure qui se reproduira pratiquement à chaque révision ultérieure.

Ce lent processus d'intégration du domaine de l'asile dans la thématique plus générale de l'immigration contribue indiscutablement à l'adoption de mesures plus restrictives, les demandeurs d'asile étant assimilés à la question de la « surpopulation étrangère », (Maillard et Tafelmacher 1999 ; Parini et Gianni 2005) selon des logiques sécuritaires que nous analysons en détail dans ce chapitre. Toutefois, les régimes de justification avancés par le Conseil fédéral et la majorité des parlementaires pour légitimer l'adoption de mesures restrictives sont marqués par une volonté régulièrement affirmée de ne pas altérer les préceptes fondamentaux du régime international de l'asile que sont la notion de réfugié et le principe de non-refoulement. Ceux-ci fonctionnent comme une limite à ne pas dépasser dans une argumentation marquée par une quasi absence de la référence à la « tradition suisse de l'asile » qui offre un contraste saisissant avec son omniprésence dans les délibérations ayant conduit à l'élaboration de la première loi sur l'asile. Alors que notre analyse qualitative permet de dénombrer 64 segments codés « tradition suisse de l'asile » dans les débats des années 1970, seuls 14 segments correspondent à cette catégorie analytique dans les délibérations ayant conduit à cette deuxième révision législative, et ceux-ci concernent en grande partie des positions minoritaires destinées à contester les mesures adoptées par le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires.

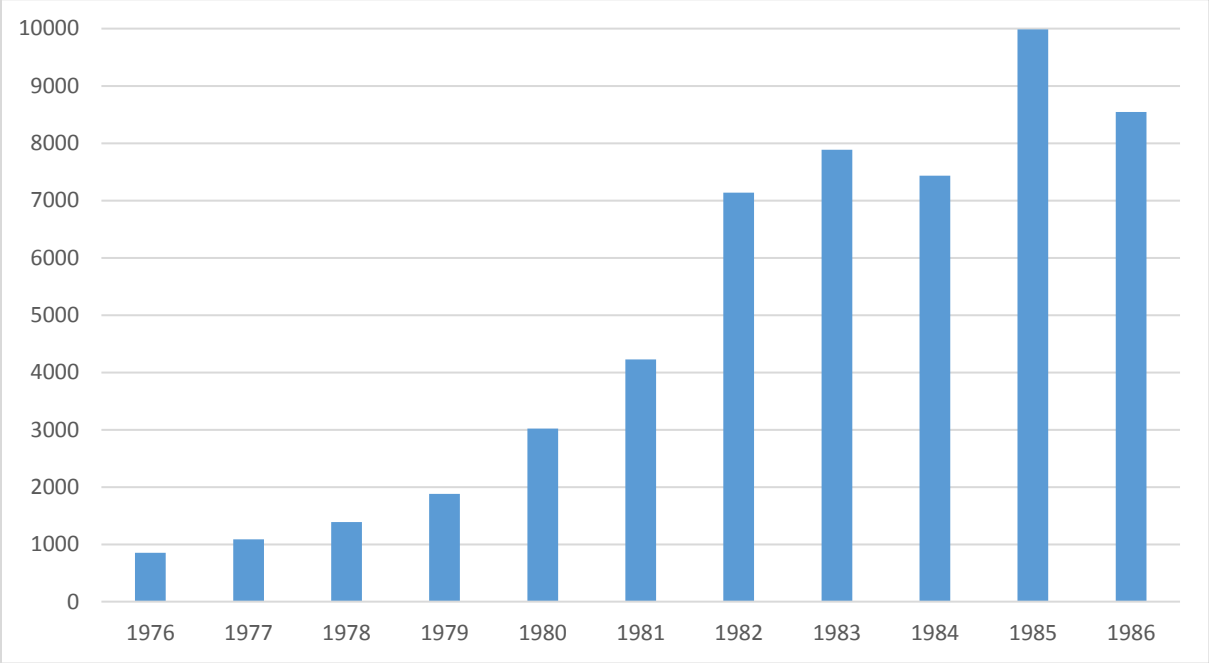
Dans ce chapitre, nous montrons comment les différents éléments évoqués ci-dessus se retrouvent encastrés dans une rationalité sécuritaire dont nous définissons les contours selon trois axes d'analyse qui constituent autant de logiques présentes dans les discours et les mesures préconisées : l'urgence, l'endiguement et le tri. Si cette révision législative constitue un tournant majeur dans la politique d'asile suisse, c'est parce qu'elle signe l'émergence et la mise en forme de ces trois logiques à partir desquelles la gestion de l'asile sera problématisée durant les décennies qui vont suivre. Avant de proposer une analyse détaillée de ces différentes logiques et des conflits qu'elles engendrent, nous présentons brièvement les éléments de contexte qui entourent ces délibérations, ainsi que la nature de leur déroulement au parlement.

6.1. Eléments de contexte et déroulement des débats au parlement

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette révision législative se déroule dans un contexte d'augmentation des demandes d'asile déposées en Suisse, un phénomène largement observé dans les

principaux pays d'accueil d'Europe occidentale[55]. Dans ces pays, les effectifs de personnes demandant l'asile vont passer d'environ 50000 par année dans les années 1970 à un total s'approchant de 200000 en 1986 et dépassant les 400000 en 1990 (Hatton et Williamson 2004 ; UNHCR 2001). En 1982, la Suisse est le pays européen qui compte le plus de réfugiés reconnus proportionnellement au nombre d'habitants, avec 67 réfugiés pour 10 000 habitants (UNHCR 1983). Comme nous le verrons tout au long du chapitre, cette évolution marque fortement les débats analysés et donne lieu à la production d'une série de métaphores, à la réactivation de références historiques, et à la mise en place de ce que nous définissons comme une stratégie gouvernementale de l'urgence.

Figure 6.1. Demandes d'asile 1976-1986

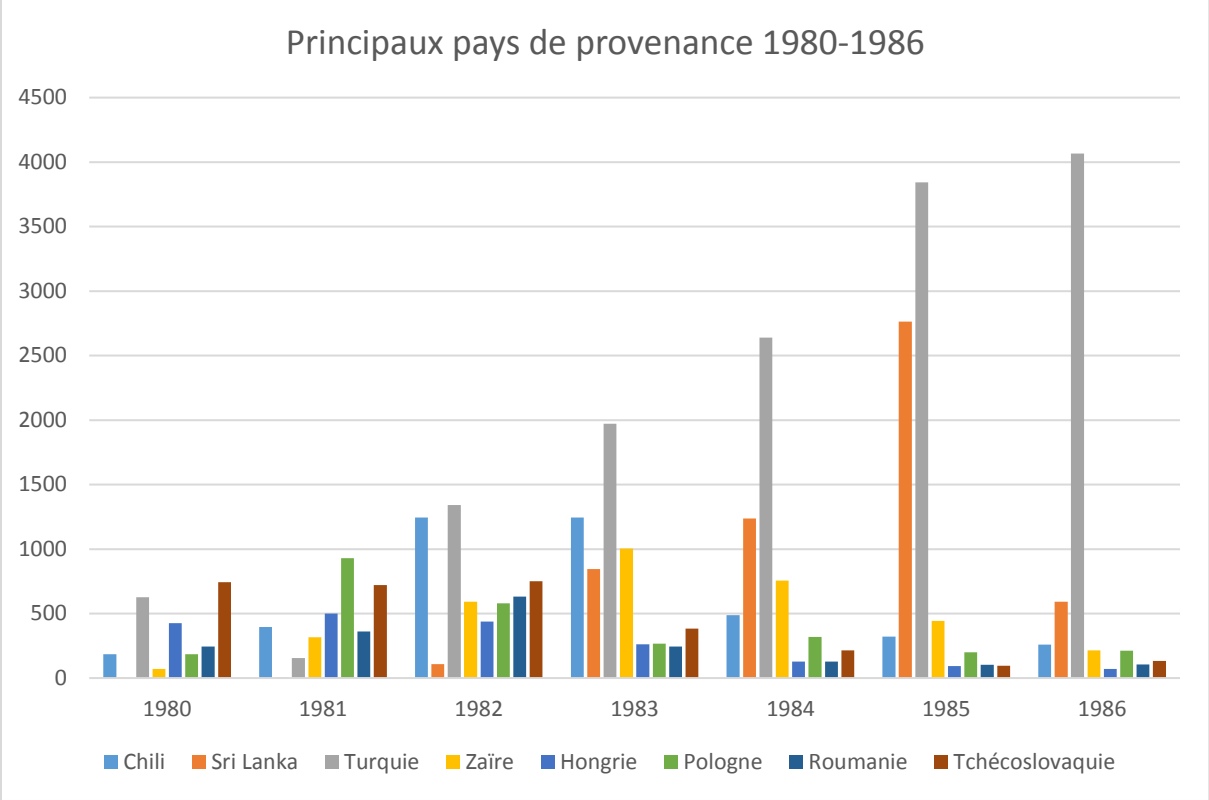


Source : propre compilation des données fournies par les rapports d'activité du Conseil fédéral

Cette évolution s'accompagne d'une transformation ayant trait aux Etats d'origine des demandeurs d'asile. Ci-dessous, le tableau présentant les principaux pays de provenance entre 1980 et 1986 montre une relative stagnation, voire une baisse des demandes d'asile déposées par des ressortissants des pays de l'est européen (Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne, Roumanie) qui contraste avec une augmentation des demandes déposées par des personnes originaires de Turquie, du Sri Lanka, et dans une certaine mesure du Chili et du Zaïre. A nouveau, cette évolution est comparable à celle que connaissent de nombreux pays européens à cette époque. Bien mise en évidence par la littérature (Aleinikoff 1992; Chimni 2002; Shacknove 1993), cette évolution représente un intérêt majeur dans le cadre de ce travail car elle donne lieu à une mise en récit du rapport à l'altérité qu'incarnent les demandeurs d'asile, à travers une terminologie et des processus de catégorisation qui débouchent sur une logique de tri faisant l'objet d'une analyse détaillée.

[55] Les pays concernés sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède

Figure 6.2. Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile 1980-1986



Source : propre compilation des données fournies par l'Office fédéral de la police

Comme nous le verrons tout au long du chapitre, ces deux évolutions sont considérées comme les éléments déclencheurs de la 2ème révision de la loi sur l'asile et marquent profondément la nature des débats au parlement. Avant de voir comment elles y sont problématisées, nous présentons brièvement les réactions à ces tendances au sein du pouvoir exécutif et dans l'opinion publique. Ne faisant pas l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de ce travail, certaines évolutions observées à l'intérieur de ces deux sphères permettent néanmoins de mieux contextualiser la nature des débats parlementaires.

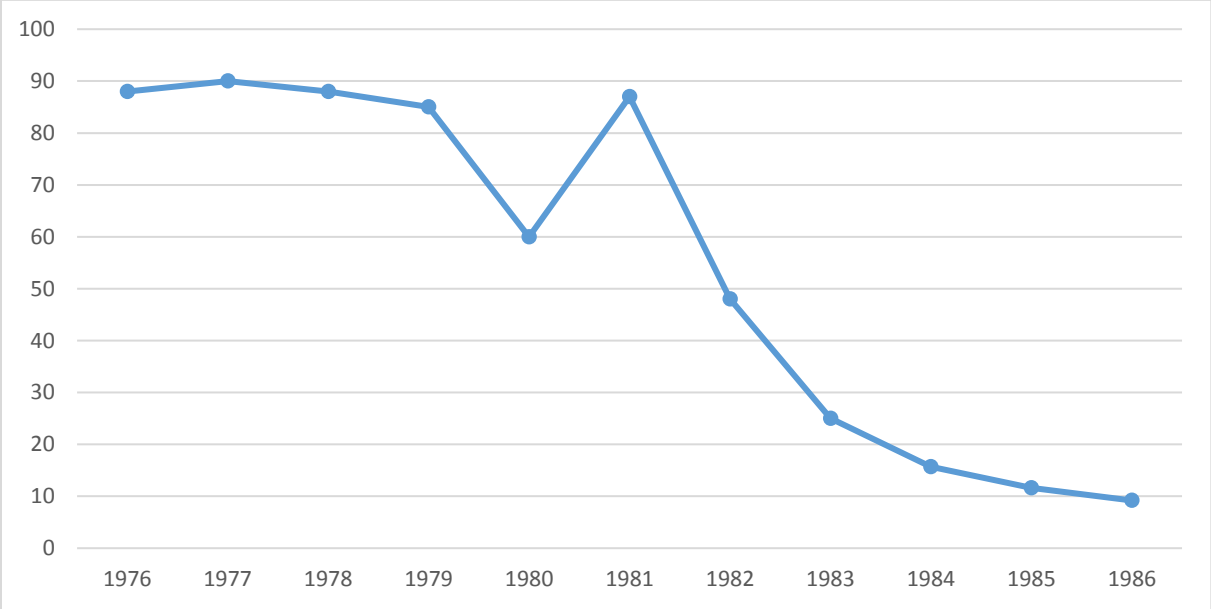
Au sein du domaine de compétences de l'exécutif, où le département fédéral de Justice et police (DFJP) est dirigé depuis 1984 par la nouvelle conseillère fédérale Elisabeth Kopp (PRD), trois évolutions ont marqué les années ayant précédé la révision législative.

Tout d'abord, nous assistons à un renforcement et une restructuration de l'administration chargée de traiter les demandes d'asile. A cette époque, la procédure prévue par la loi de 1979 et révisée en 1983 est la suivante : saisie d'une demande d'asile, l'autorité cantonale – en général la police des étrangers – constitue un dossier sur la base d'une audition du requérant, puis le transmet à l'Office fédéral de la police qui décide du sort de la demande après l'avoir évalué et au besoin complété. Par la suite, le requérant d'asile dispose d'un droit de recours au département fédéral de justice et police (DFJP). Dans le contexte marqué par l'augmentation des demandes d'asile et de l'accumulation des dossiers en suspens, la Conseillère fédérale Kopp obtient du parlement une augmentation du personnel de la division réfugiés de l'Office fédéral de police, qui va passer de 65 fonctionnaires au début 1984 à 290 à la fin 1985 (Maillard et Tafelmacher 1999 : 34). Cette augmentation des effectifs va être accompagnée par une restructuration au sein de l'Office fédéral de police, puisque Elisabeth Kopp va créer en 1985 un poste de « délégué aux réfugiés » (DAR), qui se constitue comme une véritable division chargée du traitement des demandes d'asile au sein de l'office de police et nommer à sa tête

Peter Arbenz, chargé d'appliquer sa politique d'asile, qui prendra ses fonctions en février 1986. Cette évolution vers un renforcement et une restructuration de l'administration chargée de traiter les demandes d'asile ne cessera de se produire à l'avenir et reflète une forme de « bureaucratisation de l'asile » mise en évidence par différents auteurs (Fresia et al. 2012). En outre, elle pose la question de l'application de la loi sur l'asile, qui donne lieu à d'innombrables débats au parlement et dans l'opinion publique, puisque de nombreux agents n'hésitent pas à critiquer à la fois la lenteur et l'arbitraire des décisions prises par les autorités en charge.

Cette remarque nous amène au deuxième point, qui concerne la baisse spectaculaire du taux de reconnaissance du statut de réfugié après les décisions de première instance prises par l'office fédéral de police. Comme le prouve le graphique ci-dessous, ce taux se situait autour de 90 % dans les années 1970 et il n'a cessé de baisser depuis 1981 pour se situer à 9.2 % en 1986[56]. Ici à nouveau, cette évolution est pratiquement identique à celle observée dans tous les pays européens concernés par le phénomène à la même période. Ainsi, les longues et coûteuses procédures d'administration de la preuve ont débouché sur une baisse spectaculaire des taux de reconnaissance du statut de réfugié, passant de près de 90 % à moins de 10 % à partir des années 1980 dans la grande majorité des Etats concernés (Gibney et Hansen 2005 ; Helton 2002 ; Valluy 2006).

Figure 6.3. Taux de reconnaissance du statut de réfugié 1976-1986



Source : propre compilation des données fournies par l'Office fédéral de la police

Cette évolution donne lieu à deux lectures radicalement différentes chez les acteurs et les observateurs de la politique d'asile. D'un côté, certains auteurs et commentateurs critiques voient dans cette tendance un durcissement de l'application de la loi sur l'asile (Maillard et Tafelmacher 1999 ; Müller 1986 ; Steinauer 1986) mené par des fonctionnaires qui seraient formés à la logique du soupçon. A l'opposé, nombre d'acteurs de la scène politique et médiatique voient dans la baisse considérable du taux de reconnaissance du statut de réfugié un élément de justification à la rhétorique de lutte contre les « faux réfugiés ». Aussi bien nos données que notre posture épistémologique n'autorisent pas à nous prononcer sur cette controverse, mais il apparaît très clairement que cette

[56] Il faut rappeler ici le mode de calcul utilisé par l'administration. En effet, les pourcentages de cette figure représentent la proportion de décisions positives prises au cours d'une année, et non la proportion de demandes qui sont arrivées cette année-là.

évolution engendre une conséquence majeure sur la gestion de la politique d'asile et les discussions qui l'entourent, à savoir le processus d'exclusion de toutes les personnes qui ne font pas partie des 9 % reconnues comme réfugiées. Les mécanismes d'exclusion prennent deux formes distinctes qui s'inscrivent dans une temporalité et un espace différents. La première a trait à la « l'admission » des demandeurs d'asile, qui va s'orienter vers une réaffirmation de la frontière et une logique du tri visant à séparer le plus tôt possible ceux dont on estime que la demande est fondée sur les critères prévus par la loi et ceux dont la biographie ne correspond pas à ces exigences. La deuxième s'inscrit dans une temporalité différente en soulevant la question du renvoi, autrement dit de l'exclusion spatiale de personnes ayant reçu une décision négative après avoir résidé un certain temps sur le territoire national, et dont le nombre ne cesse de s'accroître au vu du tableau présenté ci-dessus. Ce processus d'exclusion en deux temps est au cœur de l'imbrication solide et durable de la thématique de l'asile dans le domaine plus général de l'immigration.

Les deux formes de ce processus d'exclusion se retrouvent au sein de notre troisième observation concernant les pratiques du pouvoir exécutif dans la période qui précède immédiatement la 2ème révision de la loi sur l'asile. Ainsi, la question de l'accès à la procédure d'asile – ou plutôt son exclusion – se manifeste dans la modification de l'ordonnance sur l'asile entrée en vigueur le 1er janvier 1986, à l'intérieur de laquelle le Conseil fédéral précise et élargit les critères permettant de qualifier la notion de « demande manifestement infondée » inscrite dans la loi suite à la première révision de 1983. Cette notion inclut désormais la présentation de faux papiers, le fait d'avoir « tu des faits déterminants » ou d'avoir déposé plusieurs demandes d'asile (CF 1985 : 22). En parallèle, la question du renvoi – et surtout les difficultés liées à son exécution – apparaît ostensiblement dans les hésitations et les revirements du Conseil fédéral au sujet du rapatriement des requérants d'asile tamouls. Après avoir formulé en décembre 1984 un gel des renvois en raison des troubles qui agitent l'île de Sri Lanka, celui-ci fait volte face en 1986 en levant la décision de non rapatriement pour ceux qui ne paraissent pas « directement menacés ». Puis, les autorités fédérales reviennent sur leur décision et décident de différer pour une durée indéterminée l'expulsion des requérants dont la demande a été refusée, ce qui va avoir pour conséquence qu'aucun renvoi vers le Sri Lanka ne sera exécuté jusqu'en 1994 (Maillard et Tafelmacher 1999 : 31).

En ce qui concerne la sphère de l'opinion publique, le début des années 1980 marque l'avènement d'une politisation de la question de l'asile, impliquant aussi bien une « saillance » (Green-Pedersen 2012: 117) qu'une « polarisation » (De Wilde 2011; van der Brug, D'Amato, and Ruedin 2015) du débat sur cette thématique. Elle devient ainsi une question de politique intérieure (Parini et Gianni 2005) parmi les plus controversées dans l'opinion publique permettant d'observer une polarisation entre une frange de l'opinion publique demandant une plus grande fermeté à l'égard des demandeurs d'asile et une autre qui demande davantage d'humanité. La nature virulente du débat est observable à travers la constitution de mouvements citoyens ou politiques dirigeant leur action spécifiquement sur cette question, le traitement médiatique de cette thématique ainsi que des sondages d'opinion réalisés durant cette période.

Ainsi, le début des années 1980 voit le renforcement de mouvements politiques d'extrême droite thématisant en priorité la question de l'asile. A Genève, le parti « Vigilance » dépose en juin 1983 une pétition « Halte aux faux réfugiés » en Suisse romande pour réviser totalement la loi sur l'asile dans un sens radicalement restrictif. Si cette pétition n'a pas d'impact sur la révision de la loi survenue en 1983, le parti recueille des succès électoraux exceptionnels en obtenant 19 sièges au Grand Conseil lors des élections de 1985, devenant ainsi le deuxième parti du canton. A l'échelon national, les partis d'extrême droite renforcent leur députation au Conseil national lors des élections de 1983, passant de 2 à 5 élus. S'ils restent très minoritaires au parlement, ce relatif succès leur permet d'obtenir une

tribune médiatique pour la diffusion d'une vision explicitement sécuritaire de l'asile, comme nous le verrons dans l'analyse de nos données. A l'opposé du spectre politique, une partie de l'opinion publique se manifeste en s'élevant principalement contre le renvoi de certains demandeurs d'asile. Si elles ne débouchent pas sur la formation de nouveaux partis politiques, ces protestations donnent lieu à l'éclosion de nombreux mouvements de résistance auxquels viennent se joindre des partis, des organisations sociales et religieuses, des associations de quartier, des syndicats, des hommes politiques et des fonctionnaires. Parmi les nombreuses organisations nées à cette période, nous pouvons citer le « Comité pour la défense du droit d'asile » qui lance une pétition « Pour une véritable politique d'asile » en 1983, « l'Action de parrainage » qui cherche des places d'accueil pour les demandeurs d'asile déboutés, ou le « Mouvement pour une Suisse ouverte, démocratique et solidaire » (MODS), qui publie une «Charte 86» signée par quelque deux cents personnalités de la vie politique et culturelle. Par ailleurs, plusieurs églises hébergent des demandeurs d'asile en instance de renvoi à partir de l'automne 1985 dans les villes de Genève, Zurich (dans la paroisse de Seebach) ou à Lausanne (dans la paroisse de Saint Amédée)[57].

Cette effervescence autour de la thématique de l'asile se retrouve dans les médias de l'époque, qui traitent abondamment de cette problématique à partir de 1983, ce qui donne lieu à une avalanche de courriers de lecteurs illustrant parfaitement la polarisation mentionnée ci-dessus (Domaine Public No 748). Au-delà de cette polarisation et des propos parfois virulents tenus dans les médias, deux sondages presque identiques réalisés par l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) en 1981 et 1984 sur la base d'un échantillon de 1000 personnes permettent d'apprécier l'évolution de l'opinion publique à ce sujet. Ainsi, les réponses à deux questions du sondage permettent de constater à quel point l'attitude de l'opinion publique a évolué en défaveur des réfugiés en l'espace de 3 ans.

Figure 6.4. Sondage sur l'attitude de l'opinion publique à l'égard des réfugiés, 1981-1984

	1981			1984		
Accueilleriez-vous un réfugié chez vous, pour quelques semaines	Oui 51,3%		Non 46,5%	Oui 42,5%		Non 55,8%
Trouvez-vous que la Suisse accueille plutôt trop peu de réfugiés, plutôt trop ou plus ou moins le bon nombre?	Trop peu 15,8%	Trop 21,7%	Assez 61,1%	Trop peu 14,4%	Trop 42%	Assez 42,2%

Source : Office central suisse d'aide aux réfugiés 1984 ; 24 Heures, 8.6.84

Les différentes évolutions mentionnées ci-dessus – contexte marqué par une hausse des demandes d'asile et une diversification des provenances ; problèmes liés à l'application de la loi ; préoccupations de l'opinion publique – figurent au cœur des discussions au parlement, dont le déroulement peut se résumer de la manière suivante.

Elle intervient suite au dépôt de la motion Lüchinger, déposée au Conseil national le 21.03.1984 et cosignée par 101 parlementaires. Au Conseil national, où les débats ont eu lieu durant la session de printemps 1986, l'entrée en matière est acceptée à une large majorité, par 136 voix contre 16. Elle est soutenue par les représentants des partis radical (Lüchinger, PRD/ZH, BO 1986 N 265, 17.03.1986 ; Bremi, PRD/ZH, BO 1986 N 271, 17.03.1986), libéral (Bonnard, PLD/VD BO 1986 N 266, 17.03.1986), PDC (Nussbaumer, PDC/ BO 1986 N 264, 17.03.1986), UDC (Hofmann, UDC/BE, BO 1986 N 266, 17.03.1986) et le Parti évangélique (Günter, AI/BE, BO 1986 N 266, 17.03.1986). Le groupe socialiste (par la voix de Leuenberger, PS/ZH, BO 1986 N 263, 17.03.1986) soutient l'entrée en matière, mais

[57] Pour davantage de détail sur ces mouvements issus de la société civile, voir Maillard et Tafelmacher (1999 : 88-112).

propose de nombreux amendements (une trentaine) et s'oppose à la version finale de la loi. Les propositions de ne pas entrer en matière sur la révision proviennent de la gauche radicale (Gurtner, PdT, BO 1986 N 261, 17.03.1986 ; Magnin, PdT/GE, BO 1986 N 261, 17.03.1986) et du groupe écologiste (Robert, E/BE, BO 1986 N 261, 17.03.1986 ; Rebeaud, E/GE, BO 1986 N 269, 17.03.1986) dont les membres dénoncent l'inutilité de cette nouvelle révision, la politique symbolique, la désinformation et l'exagération du problème. A l'opposé du spectre politique, l'extrême droite propose de renvoyer le projet de loi au Conseil fédéral par la voix de Ruf (AN/BE, BO 1986 N 262, 17.03.1986) pour une révision n'accordant le statut de réfugié qu'aux Européens.

Durant la procédure parlementaire, le Parti socialiste, l'Alliance des indépendants, le Parti évangélique et une minorité de démocrates-chrétiens font connaître certaines divergences de vue avec les propositions du Conseil fédéral, sur lesquelles nous revenons dans l'analyse en détail. Le projet remanié est adopté au Conseil national en juin par une majorité évidente des deux tiers, et au Conseil des Etats dans une proportion de cinq contre un[58]. Le Parti socialiste, l'extrême gauche, l'AdI et le PEP, ainsi que quelques représentants du PDC se sont prononcés contre la révision. Avant même que le Conseil des Etats n'ait entamé l'examen de la révision de la loi sur l'asile, le Conseil suisse des associations pour la paix et le Mouvement chrétien pour la paix avaient déjà créé un comité référendaire et un référendum a été déposé en septembre 1986, soutenu par le Parti socialiste, l'Union syndicale suisse, le Centre social protestant, les Organisations progressistes (POCH), le Parti socialiste ouvrier (PSO) et l'Office suisse d'entraide ouvrière après un long débat interne autour de l'opportunité d'une telle démarche. Le vote populaire a lieu le 5 avril 1987 et la révision législative est adoptée par une majorité de 67,4% des votants.

Dans les sections suivantes, nous proposons une analyse des discours et mesures préconisées par le Conseil fédéral ainsi que leur discussion par les parlementaires selon un découpage analytique recoupant les observations scientifiques sur les transformations survenues dans le domaine de l'asile dans le contexte européen des années 1980, à savoir la hausse des demandes d'asile, la transformation des modalités d'accès au territoire, ainsi que la diversification des provenances et des motifs de fuite des personnes demandant l'asile. Ce choix analytique se justifie pour trois raisons principales. Tout d'abord, les transformations observées par la recherche académique figurent au centre des préoccupations des autorités suisses durant la deuxième révision de la loi sur l'asile, bien qu'elles ne soient pas strictement découpées selon le même procédé analytique. Deuxièmement, et ceci est lié au premier aspect, l'entrée par ces catégories permet de recouvrir une grande partie des discours et des mesures élaborés durant le processus de révision législative. Troisièmement, ce découpage permet de répondre aux objectifs de ce travail car il met en lumière des rationalités sécuritaires spécifiques à chacune des catégories.

Ainsi, l'augmentation des demandes d'asile est problématisée à travers un discours fondé sur un « afflux » voué à se prolonger et menacer les « capacités d'accueil » de la Suisse ainsi qu'une modalité gouvernementale de l'urgence. Notre analyse de cette modalité gouvernementale nous permet de conclure à une complexification de la notion traditionnelle de sécurité ayant marqué les délibérations des années 1970 (Buzan 1991) dans un mouvement d'élargissement du champ d'application de la clause d'exception à des menaces non militaires. En deuxième lieu, la transformation des modalités d'accès au territoire se retrouve « criminalisée » à travers une lecture axée sur ce qu'Andreas nomme les « clandestine transnational actors » (2003: 78), à savoir les passeurs et dans une certaine mesure la criminalité organisée. Cette lecture du phénomène conduit les autorités à réaffirmer la logique et

[58] Voir notamment « année politique suisse 1986 » https://anneepolitique.swiss/APS/fr/APS_1986/APS1986_I_7_d_2_print.html#fn11

les pratiques de la frontière à travers la création de centres d'enregistrement conçus comme des portes d'entrée au territoire, à systématiser les mesures d'identification des demandeurs d'asile, et à reterritorialiser des flux perçus comme incontrôlables à travers une clé de répartition cantonale. Enfin, la diversification des provenances est encadrée par un discours sur les requérants d'asile provenant des pays du « Tiers Monde » et associée avec la transformation des motifs de fuite. Celle-ci est cadrée par une catégorisation des individus marquée par la distinction entre « vrais » et « faux » réfugiés ainsi qu'une rhétorique émergente des « abus » commis par des personnes voulant « contourner les dispositions sur l'immigration », ce qui permet d'exclure ces personnes en usant d'une argumentation strictement juridique. Elle permet également d'identifier ceux qui n'ont pas leur place dans le système de l'asile, les « faux réfugiés », auxquels les autorités réservent des mesures de renvoi et dans certains cas, la détention administrative. En outre, la diversification des motifs de fuite donne lieu à la réactivation de la mesure d'internement, conçue à la base comme une mesure sécuritaire, mais qui va prendre le nom de l'admission provisoire et contribuer de facto élargir le cercle des personnes à protéger selon une logique de protection temporaire des individus en situation d'insécurité.

6.2. La problématisation de la hausse des demandes d'asile : rhétorique de l'afflux et stratégies gouvernementales de l'urgence

La hausse des demandes d'asile constitue incontestablement le cœur de ce qui fait « problème », elle est le point de départ de la révision législative et imprègne fortement la teneur des débats. Aussi bien le texte de la motion Lüchinger que le message du Conseil fédéral commencent par rappeler les chiffres, en insistant sur « *l'important accroissement des demandes d'asile* » ainsi que le nombre des cas en suspens qui continue à croître, causant « *de sérieuses difficultés à la Confédération et aux cantons dans l'exécution des décisions* » (CF 1985 : 2). Dans cette section, nous montrons comment les chiffres sur l'asile sont mis en récit à travers l'usage de métaphores et de références historiques créant une atmosphère d'anxiété généralisée autour de cette thématique.

Durant les débats au parlement, nous voyons se dessiner trois formes distinctes d'appréciation du « problème », que nous considérons comme autant de problématisations différentes correspondant à trois coalitions de partis politiques qui en viennent « *à faire exister ce qui fait problème et à lui donner une forme singulière* » (Fassin 2010 : 15) en la décrivant et en l'interprétant d'une certaine manière. De manière schématique, nous pouvons identifier une position majoritaire représentée par la conseillère fédérale soutenue par une coalition de partisans de l'UDC, du PRD, des libéraux et d'une frange du PDC et du Parti évangélique. A cette position s'opposent du côté gauche une coalition composée des parlementaires du PdT, des écologistes et d'une partie des socialistes, et du côté droit, des élus issus de petits partis nationalistes et xénophobes. Nous présentons les trois modes de problématisations qu'ils incarnent selon leur ordre d'apparition au parlement en commençant à l'extrême droite du spectre politique, qui propose une lecture explicitement sécuritaire de la situation, puis nous montrons la position majoritaire, qui repose sur la terminologie de « l'afflux » et sur les capacités d'accueil limitées de la Suisse, et nous terminons par décrire la position contestataire de gauche qui propose une lecture différente des statistiques et dénonce un discours fondé sur une réinterprétation critique de la notion de « Boot ist voll ».

La position minoritaire d'extrême droite est soutenue à bout de bras au Conseil national par un parlementaire, Markus Ruf, qui rejette l'entrée en matière et propose une multitude d'amendements à la révision législative, ce qui lui permet d'obtenir un temps de parole important et de peser ainsi sur les débats même si toutes ses propositions sont rejetées par la majorité. Son discours repose sur une argumentation explicitement sécuritaire qu'il déploie d'emblée lors du débat d'entrée en matière :

„Heute und in den nächsten Tagen spielt sich ein weiterer Akt im Drama der schweizerischen Asylpolitik ab. […] In der Zwischenzeit wurden, namentlich auf Druck aus dem Volke hin, aus dem offensichtlichen Scherbenhaufen immerhin gewisse Lehren gezogen, […] um das immer bedrohlichere Asylantenunwesen in den Griff zu bekommen. […] Allein die Tatsache, dass uns binnen weniger als zweier Jahre bereits zum zweiten Mal eine Partialrevision des Asylgesetzes vorgeschlagen werden muss, beweist, in welch verfahrener Situation wir uns befinden. […] Sie kennen die massive Zunahme von Asylbewerbern in den letzten Monaten. Trotz der Einstellung von mehr Personal nimmt der Pendenzenberg und damit natürlich auch die Magnetwirkung unseres Landes ständig zu. Ein Ende ist nicht absehbar. Unser kleines Land ist, wie übrigens ganz Europa, tatsächlich im Begriff, im Zuge einer neuzeitlichen Völkerwanderung von Wirtschaftsflüchtlingen und Asyltouristen überrannt zu werden. Die bundesrätliche Stabilisierungspolitik wird dadurch endgültig zur Farce. Aus ökologischer, aber auch aus demographischer Sicht ist unser Boot längst voll […] Unsere Landesversorgung in Krisenzeiten ist überdies längst auch nicht mehr gewährleistet. Um einen eigentlichen nationalen Notstand zu verhindern, ist deshalb eine wirksame Verschärfung des Asylgesetzes unerlässlich[59]“. Ruf, AN/BE, BO 1986 N 262, 17.03.1986

Nous retrouvons dans l'intervention de Ruf une rhétorique mobilisant explicitement toute la gamme de la logique sécuritaire à travers les termes de menace (« *bedrohlichere Asylantenunwesen* »), de danger (« *welch verfahrener Situation* »), de la crise (« *Krisenzeiten* ») et de l'urgence « nationale » (« *nationalen Notstand* ») pour appeler à des mesures de durcissement définies comme « indispensables ». L'augmentation des demandes d'asile y est décrite comme « massive », vouée à se poursuivre (« *eine Ende ist nicht absehbar* ») et perçue comme une « *Völkerwanderung* ». Cette notion constitue une référence historique aux « invasions barbares » et doit être lue dans le discours de Ruf comme un acte stratégique des pays d'origine, comme si des milliers de décisions individuelles correspondaient à un plan concerté destiné à dominer « notre petit pays » comme l'Europe entière. Dans sa vision apocalyptique de la situation en matière d'asile, Ruf s'appuie également sur le passé de la Suisse, en reprenant à son compte la célèbre métaphore de la « barque pleine » qui va finir par couler pour des raisons à la fois écologiques (en référence au territoire restreint de la Suisse) et démographiques (en référence à une identité suisse perçue comme menacée). Nous pouvons aussi ajouter une raison de capacités administratives, car l'image de la « *Pendenzenberg* » (« montagne de dossiers en suspens») fait écho à la métaphore de la « barque pleine » dans une vision de la nation suisse comme d'un conteneur (Charteris-Black 2006 : 573) se remplissant d'êtres humains qui représentent autant de dossiers en suspens.

Les propositions de Ruf sont toutes rejetées à une large majorité au parlement. Les conseillers nationaux qui les rejettent s'appuient sur un discours ne mobilisant pas aussi explicitement la terminologie sécuritaire. La position dominante problématise la hausse des demandes d'asile en

[59] « Aujourd'hui et durant les prochains jours, un nouvel acte a lieu dans le drame de la politique d'asile suisse. [...] Entretemps, et surtout sous la pression populaire, certaines leçons ont été tirées de l'évidente pagaille afin de maîtriser les méfaits d'un asile de plus en plus menaçant. [...] Le simple fait que nous ayons à proposer une révision partielle de la loi sur l'asile en moins de deux ans prouve la situation dysfonctionnelle dans laquelle nous nous trouvons. [...] Vous connaissez l'augmentation massive des demandeurs d'asile ces derniers mois. Malgré le recrutement de plus de personnel, l'accumulation des dossiers et, bien sûr, l'effet magnétique de notre pays ne cessent d'augmenter. Une fin n'est pas prévisible. Notre petit pays est, comme le reste de l'Europe, est sur le point d'être envahi par une nouvelle migration de réfugiés économiques et de touristes de l'asile. La politique de stabilisation du Conseil fédéral finira par devenir une farce. D'un point de vue écologique aussi bien que démographique, notre barque est depuis longtemps pleine [...] L'approvisionnement de notre pays en temps de crise n'est plus garanti. Afin de prévenir une véritable urgence nationale, un durcissement effectif de la loi sur l'asile est donc indispensable ».

termes « d'afflux » (« Zustrom » et ses variations en allemand) qui s'impose dans les discours de la coalition majoritaire (105 occurrences dans les documents analysés). S'il n'est pas défini comme « massif », l'afflux de demandeurs d'asile est considéré comme suffisamment important pour réviser la loi en vue de le « maîtriser » :

> *„Es gilt, zwischen den Rechtsgütern aller Betroffenen klug abzuwägen, um den grossen Zustrom der Asylsuchenden zu bewältigen[60]". Nussbaumer, PDC/SO, BO 1986 N 265, 17.03.1986.*

Malgré la relative absence d'une rhétorique contenant les marqueurs explicites de la sécurité, notre analyse révèle des similitudes dans le discours du Conseil fédéral et des parlementaires représentant la position majoritaire et celui de Ruf. En effet, l'objectif défini par Nussbaumer visant à maîtriser cet afflux repose sur l'idée générale et largement partagée (voir CF 1985 : 8) que celui-ci est voué à se poursuivre, voire à augmenter, compte tenu des déséquilibres économiques constatés à l'échelle mondiale :

> *„Die zunehmenden Flüchtlingsströme, die Völkerwanderungen wegen des wirtschaftlichen Nord-Süd-Gefälles werden in Zukunft nicht abnehmen[61]". Günter, AI/BE, BO 1986 N 267. 17.03.1986*

Le spectre d'une augmentation exponentielle des demandes d'asile se retrouve dans l'intervention de la conseillère fédérale en charge du dossier, qui mobilise les statistiques en matière d'asile pour se lancer dans une projection inquiétante qui les verrait doubler en l'espace de deux ans.

> *« Wenn Sie die Zahlen, wie sie sich in den letzten Jahren entwickelt haben, in die Zukunft projizieren, dann würde das bedeuten: dieses Jahr 13 000 Gesuche, das nächste Jahr 20 000, dann 26 000, und dann wäre wohl irgendwann wirklich der Punkt erreicht, in dem man sagen müsste, dass die Aufnahmemöglichkeiten in der Schweiz beschränkt sind[62] » Kopp, PRD/ZH, Conseillère fédérale, BO 1986 E 240, 03.06.1986.*

Les deux citations ci-dessus révèlent d'autres analogies frappantes avec la terminologie et les références historiques mobilisées par Ruf. Ainsi, le terme de « Völkerwanderung » semble « voyager » chez certains des parlementaires représentant la position dominante, comme le prouve également le discours de Lüchinger reproduit ci-dessous. Il est également présent chez Muheim, (PDC/UR, BO 1986 E 234, 03.06.1986), évoquant un « *modernen Völkerwanderung* », qui serait soutenu par des forces politiques dans différents pays. Par ailleurs, la référence explicite aux « capacités d'accueil limitées » de la Suisse figure également dans le discours de la conseillère fédérale en charge du dossier. Dans une perspective historique privilégiée par ce travail, ce concept renvoie implicitement à la notion « d'Überfremdung » (Lasserre 1995 : 20) ainsi qu'à la métaphore de la barque pleine, comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents. L'analogie avec les métaphores employées par Ruf et leur référence implicite à la notion d'Überfremdung se retrouvent chez une majorité de parlementaires, dont Lüchinger, l'auteur de la motion à l'origine de la révision législative, qui évoque les problèmes et les soucis causés par les « *Völkerswanderungsbewegung* » dans une Suisse caractérisée par une forte

[60] « Il est important de peser soigneusement les intérêts juridiques de toutes les parties concernées afin de maîtriser l'afflux important de demandeurs d'asile ».

[61] « Le flux croissant de réfugiés, la migration des peuples en raison de la fracture économique Nord-Sud ne diminuera pas à l'avenir ».

[62] « Si vous projetez les chiffres tels qu'ils ont évolué ces dernières années dans le futur, cela signifierait 13 000 demandes cette année, 20 000 l'année prochaine, puis 26 000, et à un moment donné, le point où il faudrait dire que les possibilités d'admission sont limitées en Suisse serait atteint ».

densité de population et une proportion importante d'étrangers alors qu'elle n'a pas vocation à devenir un pays d'immigration :

> *« Was uns Sorgen und Probleme bereitet, sind […] die Einwanderer jener Völkerwanderungsbewegung, von der ich sprach. Die Schweiz kann wegen ihrer starken Bevölkerungsdichte und wegen dem schon bestehenden grossen Ausländeranteil kein Einwanderungsland sein, vor allem kein Masseneinwanderungsland. Das müssen wir ganz klar feststellen*[63] *». Lüchinger, PRD/ZH, BO 1986 N 265, 17.03.1986*

Nous voyons donc se dessiner un premier constat : si les parlementaires représentant la position de la coalition dominante n'utilisent pas le lexique explicitement sécuritaire de Ruf, ils utilisent une partie des codes, métaphores et des références historiques rappelant à la fois la spécificité du contexte suisse à travers le rappel implicite de la notion d'Überfremdung et la conception relevée dans d'autres contextes nationaux de la nation comme comme un récipient, un conteneur ayant une capacité de rétention maximale (Charteris-Black 2006 : 573). Si ce discours n'articule pas de manière aussi dramatique des menaces existentielles destinées à légitimer des politiques d'exception que celui de Ruf, il mobilise une série d'anxiétés fondées sur la perspective d'une hausse exponentielle des demandes d'asile susceptibles de déstabiliser les « capacités d'accueil limitées » de la Suisse.

Ce discours est contesté par une partie de la gauche, qui considère la révision inutile et voit une amplification démesurée du phénomène de hausse des demandes d'asile. Ces parlementaires s'opposent à la lecture dominante présentée ci-dessus en mobilisant les statistiques dans une autre perspective. Ainsi, un certain nombre d'entre eux prennent comme unité de base non pas le nombre de demandes, mais le nombre de personnes relevant du domaine de l'asile et le rapportent à la population totale de la Suisse, comme le montre cette citation de Magnin (voir aussi Bauer, PLD/GE, BO 1986 E 232, 03.06.1986):

> *« […] le problème que nous traitons aujourd'hui […] est faussé par le fait qu'il a été amplifié d'une manière démesurée par une campagne démagogique qui s'est efforcée d'ameuter le peuple suisse en prétendant que nous allions nous écrouler sous l'afflux des réfugiés. Or, il faut tout de même rappeler les chiffres qui ont déjà été portés à notre connaissance et qui sont absolument significatifs. A fin 1985, il y avait en Suisse 33 139 personnes bénéficiant du statut de réfugié, et 20 920 demandeurs d'asile. Cela signifie que si l'on acceptait aujourd'hui, globalement, toutes les demandes d'asile déposées, il y aurait dans notre pays 53 059 réfugiés, ce qui représente moins de un pour cent de la population de la Suisse. Dans ces conditions, peut-on sérieusement prétendre que 50 000 réfugiés, sur une population de 6,5 millions d'habitants, représentent une menace quelconque pour l'identité de notre pays, pour sa culture, pour son emploi? En conséquence, prétendre que la barque est pleine est une plaisanterie ». Magnin, Pdt/GE, BO 1986 N 269, 17.03.1986*

La fin de cette citation permet de bifurquer sur deux constats ressortant clairement de nos analyses. D'abord, la métaphore de la « barque pleine » est exclusivement mobilisée par les élu-e-s de gauche et évangéliques dans une perspective critique (voir aussi Bauer, PLD/GE, BO 1986 E 232, 03.06.1986) et par la droite nationaliste – qui l'utilise au premier degré – dans un étonnant jeu de miroir. Ensuite, certains des éléments de langage se rapportant à la hausse des demandes d'asile voyagent d'un bout à l'autre du spectre politique, et s'ils sont mobilisés pour faire valoir des argumentaires bien différents, ils n'en restent pas moins les vecteurs d'une certaine manière de problématiser la thématique de

[63] « Ce qui nous cause des inquiétudes et des problèmes, ce sont [...] les migrants issus du mouvement migratoire des peuples dont j'ai parlé. La Suisse n'a pas vocation à être un pays d'immigration en raison de sa forte densité de population et de la proportion déjà importante d'étrangers, surtout pas un pays d'immigration de masse. Nous devons clairement l'affirmer ».

l'asile. Ainsi, la terminologie de l'afflux est reprise par différents parlementaires de gauche s'opposant à la modification de la loi (par exemple Rebeaud, écologiste/GE, BO 1986 N 269, 17.03.1986), ainsi que le terme de « Pendenzenberg » (voir notamment Leuenberger, PS/ZH, BO 1986 N 264, 17.03.1986 ; Miville, PS/BS, BO 1986 E 231, 03.06.1986), utilisé pour faire valoir l'argument que le problème ne vient pas de l'augmentation des demandes d'asile, mais du refus du parlement et de l'administration d'augmenter le personnel chargé d'examiner les dossiers (voir, en plus des parlementaires déjà cités, Friedli, PS/JU, BO 1986 N 278, 18.03.1978). Ainsi, les parlementaires de gauche utilisent un langage similaire à celui de la majorité des élus dans leur manière de concevoir et de problématiser la hausse des demandes d'asile mais proposent des mesures différentes pour remédier aux problèmes identifiés.

Leur approche les conduit à proposer ce qu'ils nomment la « solution globale », qui consiste à inscrire dans la loi sur l'asile une clause précisant que les requérants ayant déposé leur demande avant le 1er janvier 1983 se voient délivrer une admission provisoire et ne soient plus renvoyés. Cette proposition, soutenue par une majorité de la commission du Conseil national, les socialistes, la gauche radicale, l'Alliance des indépendants, les écologistes et plusieurs démocrates-chrétiens se heurte à une vigoureuse opposition du PRD, de l'UDC et de l'extrême droite. Dans ce contexte, le Conseil national refuse par 96 voix contre 82 la proposition de sa commission (BO 1986 N 323 ss.).

La problématisation dominante de la hausse des demandes d'asile, qui ne repose pas explicitement sur le lexique de la sécurité en des termes existentiels, va déboucher sur une stratégie de gouvernement qui l'inscrit dans le domaine de l'urgence en élargissant le champ d'application de la clause de nécessité[64]. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, une clause d'exception s'est vue concrétisée à l'art. 9 de la première loi sur l'asile. Débattue principalement en référence au souvenir de la 2ème Guerre Mondiale, cette disposition avait été conçue pour protéger le pays de problèmes « *d'ordre militaire, touchant la sécurité politique ou relevant de l'approvisionnement* » (CF 1977 : 128) dans des périodes marquées par une tension internationale grave ou en cas de conflit armé à proximité du territoire suisse. Mais l'augmentation des demandes d'asile constatée depuis le début des années 1980 incite les autorités à élargir le champ d'application de cette mesure à des situations de paix marquées par un « *afflux extraordinairement important de requérants* » (« *eines ausserordentlichen Andranges von Asylgesuchen* »), selon les termes de la motion Lüchinger, qui se trouve à l'origine de cette révision législative:

> *« Die Entwicklung der Dinge in den letzten zwei Jahren hat gezeigt, dass das Problem mit starren gesetzlichen Regeln nicht gelöst werden kann. Dem Bundesrat muss die nötige Beweglichkeit zugestanden werden, um auf ausserordentliche Situationen ausserordentlich reagieren zu können. […] Es wäre denkbar, Artikel 9 des Asylgesetzes («Asylgewährung in Ausnahmesituationen») in dem Sinne zu ergänzen, dass der Bundesrat im Falle eines ausserordentlichen Andranges von Asylgesuchen ermächtigt ist, unter Information des Parlamentes besondere Verfahrensbestimmungen zu erlassen[65]». Lüchinger/PLR/ZH, BO 1984 N 886, 20.06.1984*

[64] L'augmentation des demandes d'asile et la manière de problématiser ce constat débouchera aussi sur d'autres mesures (p. ex. la « cantonalisation » de la procédure) mais celles-ci ne lui sont pas aussi explicitement liées dans les discours des acteurs.

[65] « Le développement des choses au cours des deux dernières années a montré que le problème ne peut pas être résolu avec des règles juridiques rigides. Le Conseil fédéral doit disposer de la flexibilité nécessaire pour pouvoir réagir extraordinairement à des situations extraordinaires. [...] Il serait envisageable de compléter l'article 9 de la loi sur l'asile (« octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles ») en ce sens que, en cas d'afflux extraordinaire de demandes d'asile, le Conseil fédéral soit autorisé en informant le parlement à prendre des dispositions d'arrêter les mesures nécessaires ».

Cette idée est reprise par le Conseil fédéral, qui s'exprime en usant des mêmes termes de l'afflux dans son message :

> *« même en temps de paix, un trop grand nombre de réfugiés ou de candidats à l'asile peut causer de sérieuses difficultés à la Suisse. C'est la raison pour laquelle le champ d'application de l'article 9 de la loi sur l'asile mériterait d'être élargi. Un afflux extraordinairement important de requérants doit, en temps de paix, devenir une circonstance exceptionnelle supplémentaire » (CF 1985 : 9).*

L'extension de l'art. 9 de la loi sur l'asile donne lieu à un débat très vif au sein du parlement et de la commission des institutions politiques en charge de la question de l'asile. Les craintes sont déjà exprimées en dehors de la sphère parlementaire par le HCR, la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse et Amnesty International, faisant observer que le principe du non-refoulement de réfugiés en temps de paix ne serait plus respecté si la reconnaissance du statut de réfugié dépendait des capacités d'accueil de la Suisse. Ces préoccupations sont reprises par la commission du Conseil national qui propose une version un peu édulcorée du projet de loi. Celle-ci prévoit qu'en cas d'afflux extraordinairement important, le Conseil fédéral ne pourrait pas déroger aux dispositions matérielles de la loi, mais pourrait prendre des mesures de procédure pour s'adapter à la situation. Cette proposition issue de la majorité de la Commission est rejointe par les élus du PDC qui s'appuient sur un argumentaire fondé sur le risque de relativisation de la notion d'asile à l'avenir et utilisent à leur tour la métaphore de la barque pleine dans un mouvement de dénonciation:

> *« Diese Lösung öffnet willkürlicher Verweigerung oder Gewährung von Asyl Tür und Tor. Das ist der Grund, weshalb die CVP den Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zu Artikel 9 ablehnt. Wir glauben den Beteuerungen von Frau Bundesrätin Kopp, dass sie den Asylbegriff nicht relativieren wolle. Was geschieht aber, wenn sie einmal nicht mehr im Bundesrat ist oder wenn sie, was noch wahrscheinlich ist, einmal das Departement wechselt? Ein neuer Departementschef könnte bei einem Zustrom von 10000 Asylsuchenden der Meinung sein, das Boot sei voll*[66] *». Nussbaumer, PDC/SO, BO 1986 N 265, 17.03.1986*

En revanche, la gauche s'oppose totalement à cette disposition en se basant sur une argumentation qui, outre le respect des traités internationaux exigeant le respect du principe de non-refoulement, fait appel à la tradition humanitaire de la Suisse (voir Pitteloud, PS/VD, BO 1986 N 288, 18.03.1986). Face à ces arguments, le Conseil fédéral ainsi que la majorité des parlementaires regroupés en une coalition formée par les libéraux, le PRD et l'UDC tentent d'atténuer ces craintes. Ils affirment que le Conseil fédéral entend, même en situation exceptionnelle, appliquer en premier lieu le droit ordinaire et respecter les principes de la proportionnalité et du non-refoulement des réfugiés (CF 1985 : 8 ; Lüchinger BO 1986 291, 18.03.1986). En définitive, c'est la proposition du Conseil fédéral qui s'impose en prenant la forme suivante :

> *« En période de tensions internationales graves ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, de même que lorsque se produit, en temps de paix, une affluence extraordinaire de demandeurs d'asile (requérants), la Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent ». CF 1985 : 8*

[66] « Cette solution ouvre la porte à l'arbitraire dans le refus ou l'octroi de l'asile. C'est pourquoi le PDC rejette la proposition du Conseil fédéral et de la minorité de la Commission sur l'article 9. Nous croyons la conseillère fédérale Kopp, qui assure qu'elle ne veut pas relativiser le concept d'asile. Mais que se passera-t-il quand elle ne sera plus au Conseil fédéral, ou lorsque, comme c'est probable, elle change de département? Un nouveau chef de département pourrait penser que le bateau est plein avec un afflux de 10 000 demandeurs d'asile ».

Bien que cette « clause de nécessité » sera très rarement activée (dans un seul cas, sur lequel nous revenons dans un chapitre ultérieur), l'élargissement de son champ d'application marque à notre sens un tournant dans la manière de faire entrer la politique d'asile dans le domaine de la sécurité. En effet, cette disposition était clairement marquée par sa dimension militaire durant les débats de la fin des années 1970. En affirmant qu'une « affluence extraordinaire de demandeurs d'asile », à elle seule, peut être considérée comme une menace nécessitant la mise en place de mesures exceptionnelles, le législateur contribue à inscrire la thématique de l'asile dans le champ de la sécurité, élargissant ainsi l'acception de ce domaine au-delà de sa dimension militaire dans un mouvement caractéristique d'élargissement bien décrit par Buzan dans les années 1980 (Buzan 1983). Toutefois, une observation ressortant de nos analyses nous amène à nous écarter de la théorie de la « sécuritisation » développée par Waever et le même Buzan. En effet, contrairement à la logique du « speech act » préconisée par ces auteurs, nous avons montré que les discours majoritaires comportent peu de références explicites à la rhétorique sécuritaire pour mettre en place une mesure exceptionnelle. Notre analyse des discours montre bien davantage la mobilisation d'une série de concepts, métaphores et références historiques décrivant la hausse des demandes d'asile comme un phénomène « inquiétant », ce qui nous fait pencher pour le concept de « gouvernementalité par l'inquiétude » développé par Didier Bigo (1998). Celui-ci articule différentes formes d'anxiété liées à l'arrivée de demandeurs d'asile en Suisse, si bien qu'à la dimension quantitative représentée par la hausse des demandes se combinent une série d'inquiétudes associées à la nature imprévisible et incontrôlable de ces flux qui font l'objet de la prochaine section.

6.3. Stratégies d'endiguement d'une mobilité dangereuse: réaffirmation de la frontière, mesures d'identification et reterritorialisation des flux d'asile

Avec la transformation des modalités d'accès au territoire bien mise en évidence par la littérature (Piguet 2013 : 89 ; Gibney 2007 : 61), les réfugiés ne sont plus « attribués » de façon ponctuelle aux pays d'accueil sous l'égide du HCR, mais ils arrivent par leurs propres moyens et selon un rythme continu, sans avoir auparavant fait l'objet d'un examen de leurs motifs d'asile par une institution reconnue. Dans ce contexte, la deuxième révision de la loi sur l'asile voit l'émergence d'une rhétorique insistant sur la perte de contrôle de l'Etat sur sa capacité à réaffirmer la frontière en surveillant les arrivées de demandeurs d'asile et à « diriger » ces flux sur son territoire. Dans cette section, nous montrons comment cette rhétorique, encastrée dans un « continuum de sécurité » (Bigo 1994 : 164), a accompagné la mise en place de techniques gouvernementales spécifiquement destinées à restreindre, contrôler et réorganiser une mobilité perçue comme dangereuse de par son caractère imprévisible et incontrôlable. Cela s'est produit à travers la création de centres d'enregistrement aux frontières, l'inscription dans la loi de mesures d'identification et un régime de répartition des candidats à l'asile dans les cantons. Pour analyser les discours associés à l'inscription de ces techniques dans la législation, nous faisons régulièrement appel aux notions foucaldiennes de « discipline » et de « dispositifs de sécurité » ainsi qu'au concept de domopolitics, forgé dans le prolongement de la pensée de Foucault par William Walters (2004) et repris par Jonathan Darling (2011) dans son examen du régime de dispersion des demandeurs d'asile mis en œuvre en Grande-Bretagne.

Outre la hausse des demandes d'asile et la transformation des motifs de fuite des demandeurs d'asile évoqués ci-dessus, deux phénomènes sont largement problématisés lors de cette deuxième révision de la loi. D'une part, le manque de contrôle sur les entrées des requérants d'asile sur le territoire est abordé au parlement – mais pas dans le message du Conseil fédéral – et contribue à la production d'un discours centré sur les notions « d'illégalité » et de « violation de la frontière ». D'autre part, la distribution spatiale des demandeurs d'asile sur le territoire suisse est thématisée aussi bien au

parlement que dans le message du Conseil fédéral sous l'angle de la solidarité entre cantons, de la concentration de communautés d'étrangers dans certaines villes et de la présence de « *filières* » agissant de manière à « *canaliser les requérants dans certains endroits* » (CF 1985 : 8).

Si le manque de contrôle des entrées de demandeurs d'asile est pratiquement absent du message du Conseil fédéral, il occupe une place prépondérante au parlement, où l'établissement d'un lien entre les demandes d'asile, « le franchissement illégal » de la frontière et les réseaux de passeurs réunit un large consensus autour de lui. Comme le montre cette citation de Pidoux, rapporteur de la Commission du Conseil national, il est affirmé que la grande majorité demandeurs d'asile « violent l'ordre juridique suisse » avant de demander sa protection :

> *« On sait que plus de 90 pour cent des requérants d'asile entrent illégalement dans notre pays en violant la frontière, parfois en déchirant leurs papiers pour présenter leur demande d'asile à l'intérieur de notre pays. Ces requérants commencent donc par bafouer notre loi avant de demander la protection du pays. Les filières clandestines les incitent à tourner la loi en franchissant illégalement la frontière». Pidoux, PRD/VD,rapporteur de la Commission, BO 1986 N 712, 10.06.1986.*

Le discours concernant l'entrée illégale des demandeurs d'asile, facilité par des réseaux de passeurs actifs dans la falsification de documents, concerne principalement les demandeurs d'asile tamouls originaires du Sri Lanka (voir les interventions de Oehler, PDC/SG, BO 1986 N 278, 18.03.1986 ; Bratschi, PS/BE, BO 1986 N 294, 18.03.1986). Il constitue une manifestation précoce de l'établissement d'un « continuum de sécurité » (Bigo 1994 : 164) associant asile, immigration irrégulière, production de faux documents et criminalité organisée, dans la mesure où un lien est également tissé avec l'implication supposée des tamouls dans le trafic de drogue (voir notamment Flubacher, PRD/BL, BO 1986 N 277, 18.03.1986).

L'entrée illégale des requérants d'asile sur le sol suisse sous l'influence des réseaux de passeurs sans que l'Etat ne dispose d'outils pour gérer ces mouvements est jugée inacceptable par la conseillère fédérale en charge du dossier (voir Kopp, BO 1986 E 242, 03.06.1986) et par une large majorité de parlementaires de droite comme de gauche[67]. Le consensus réuni autour de cette perte de contrôle trouve sa concrétisation juridique dans l'adoption d'un faisceau de mesures inter-reliées que nous considérons comme des techniques de gouvernement visant à limiter la liberté personnelle des demandeurs d'asile: la création de « portes d'entrée » à la frontière – qui prendront par la suite la forme de centres d'enregistrement –, l'inscription dans la loi de mesures d'identification et la répartition des demandeurs d'asile entre les cantons.

6.3.1. La création des centres d'enregistrement comme réaffirmation de la frontière

D'un point de vue formel, la trajectoire législative de la création des « portes d'entrée » à la frontière est particulière dans la mesure où elle ne provient pas du projet de loi élaboré par le Conseil fédéral. En effet, cette mesure vient d'une motion déposée au Conseil national le 05.10.1986[68] par Jean-Pierre Bonny (PRD/BE), qui extrait les principaux éléments de son texte pour proposer des amendements au dernier moment durant le processus parlementaire, une pratique qui n'est pas conventionnelle car ses propositions ne peuvent faire l'objet d'une procédure de consultation (voir à ce sujet les explications

[67] Le nombre d'interventions abordant cette problématique au parlement est très important. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons mentionner Bonny, PRD/BE, BO 1986 N 278, 19.03.1986 ; Leuenberger, PS/ZH, BO 1986 N 294, 18.03.1986 ; Bratschi, PS/BE, BO 1986 N 294, 18.03.1986 ; Weber, PDC/AG, BO 1986 N 294, 18.03.1986 ; Muheim, PDC/UR, BO 1986 E 242, 03.06.1986 ; Miville, PS/BS, BO 1986 E 241, 03.06.1986.

[68] 85.590: Politique d'asile. Lutte contre les organisations de passeurs

de Bonny, PRD/BE, BO 1986 N 293, 18.03.1986). Cette manière de procéder, que nous avons rencontrée à différentes reprises dans les révisions législatives ultérieures, nous semble caractéristique de la modalité de traitement « urgente » du domaine de l'asile évoquée ci-dessus et sur laquelle nous revenons dans différents chapitres de ce travail. Elle possède des répercussions importantes car elle ne permet pas à l'administration fédérale ni aux parlementaires de vérifier la légalité de dispositions entraînant des atteintes à la liberté des personnes concernées, qui doivent reposer sur une base légale claire, correspondre à un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité.

Sur le plan du contenu, la proposition de Bonny prévoit un nouvel art. 13 al. 1 qui stipule : « *En règle générale, les demandes d'asile ne peuvent être présentées qu'à la frontière. Le Conseil fédéral désigne les postes frontière habilités à recevoir les demandes* ». Cette proposition d'amendement est jugée nécessaire par son auteur et une majorité de parlementaires (voir notamment Bratschi, PS/CN, BO 1986 N 294, 18.03.1986 ; Weber, PDC/AG, BO 1986 N 294, 18.03.1986), qui estiment que la loi actuelle ainsi que la révision législative prévue par le Conseil fédéral ne permettent pas de lutter suffisamment contre les entrées illégales et les organisations de passeurs :

> *« Das fürchte ich vor allem bei den Schlepperdiensten und illegalen Einreisen, die aufgrund der heutigen Rechtslage zuwenig konsequent bekämpft werden können. Wir müssen eines wissen: jeder Schlepper hat im Gesetz in Artikel 14 gleichsam einen Freibrief für seine üble Tätigkeit.[…] Es gibt nichts anderes, so scheint mir, als dem Treiben der Schlepper und der illegal Einreisenden an der Grenze einen möglichst wirksamen Riegel zu schieben. […] Die Lösung muss nun darin bestehen, erstens zu verlangen, dass in aller Regel die Asylgesuche bereits an der Grenze gestellt werden und eben nicht im Inland[69] ».* Bonny, PRD/BE, BO 1986 N 278, 18.03.1986

Cette proposition est adoptée à une confortable majorité au Conseil national (95 voix contre 39), les parlementaires s'y étant opposés n'ayant pas contesté cette mesure sur le fond, mais sur la forme en soulevant des problèmes de faisabilité (voir Rohrer, PS/SG, BO 1986 N 295, 18.03.1986). Dans les sections suivantes, nous montrons comment les travaux de retouche de la Commission du Conseil des Etats sur cet amendement ainsi que son articulation avec un faisceau de mesures déjà prévues par le projet de loi du Conseil fédéral engendrent la mise en place d'un nouveau régime de gestion des flux d'asile encore en vigueur aujourd'hui. Ce dispositif se caractérise par une entreprise de « re-bordering » (Andreas et Snyder 2000) visant à isoler autant que possible la Suisse des flux d'asile par des mécanismes de contrôle à la frontière, de tri, d'identification et d'assignation territoriale des candidats à l'asile.

Durant les travaux préparatoires de la Commission du Conseil des Etats réalisés en avril 1986, le Département fédéral de Justice et Police (DFJP), suivant un document de travail du parlementaire Jagmetti, reprend l'idée maîtresse des « portes d'entrée » à la frontière. Cependant, il propose une version plus restrictive à cet amendement en définissant des critères pour que le poste frontière accorde l'autorisation d'entrée. Ainsi, l'entrée est accordée à l'étranger qui : « *a. possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire, ou b. rend vraisemblable que sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté est exposée à une menace imminente dans le pays d'où il est directement arrivé en Suisse, pour*

[69] « C'est ce dont j'ai peur, surtout avec les services de passeurs et les entrées illégales, qui ne peuvent pas être combattus de manière suffisamment cohérente en raison de la situation juridique actuelle. Nous devons savoir une chose: l'article 14 de la loi fournit une licence à chaque passeur pour poursuivre son activité maléfique. [...] Il n'y a rien d'autre, selon moi, pour mettre efficacement un terme aux activités des passeurs et des immigrants illégaux à la frontière. [...] Donc maintenant la solution doit stipuler premièrement, qu'il soit exigé en règle générale que les demandes d'asile soient déposées à la frontière et non à l'intérieur du territoire ».

l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa ». Malgré les critiques de deux commissaires qui relèvent des problèmes de faisabilité et de conformité avec le principe de non-refoulement, cette proposition est adoptée par une large majorité des membres de la Commission.

A notre sens, la proposition de Bonny agrémentée des critères fixés par la Commission représente un exemple caractéristique de ce qui constitue à la fois une réaffirmation et une reconfiguration du rôle de la frontière (Andreas et Snyder 2000 : 2). Dans notre cas de figure, cette mutation prend deux formes distinctes. D'abord, la réaffirmation de la frontière à travers le dispositif des centres d'enregistrement devient l'instrument d'une « politique active d'isolation » (Noll 2003 : 284-285), un concept développé par Noll pour décrire les stratégies mises en œuvre par les Etats occidentaux à partir des années 1980 pour restreindre les possibilités d'accès à leur territoire afin d'y déposer une demande de protection. Dans le cas analysé, les exigences fixées par la Commission en matière de « pièces de légitimation » et de visas constituent les moyens d'action à distance (Noiriel 1991 ; 2006) excluant de facto toute une catégorie de personnes à l'accès au territoire. D'autre part, la mention « *d'où il est directement arrivé en Suisse* » contribue à transférer la responsabilité de la protection aux États voisins dans les cas où les demandeurs arrivent par la voie terrestre, dans la mesure où un renvoi immédiat vers des pays comme la France, l'Allemagne ou l'Autriche ne constituent pas une violation du principe de non-refoulement compte tenu de la situation politique de ces Etats (Gattiker ASYL 1988/1 : 7). La conception de cette disposition signe la mise en place d'une politique d'isolation que Noll considère comme une politique sécuritaire au sens large, dans la mesure où elle témoigne d'une attitude défensive vis-à-vis des demandeurs d'asile (2003 : 284).

Cette attitude défensive prend également la forme d'un mécanisme de tri qui représente le deuxième visage de la mutation du rôle de la frontière. Ce mécanisme permet, dans une logique foucaldienne de la sécurité (Foucault et al. 2004 : 20), de faire le partage entre la bonne circulation, incarnée par le « vrai réfugié », en possession des documents légitimes et exposé « *à une menace imminente dans le pays d'où il est directement arrivé en Suisse* », et la mauvaise circulation, incarnée par des individus ne possédant pas ces attributs. L'analyse de nos données révèle le caractère sécuritaire de cette logique de tri à la frontière, exprimé au parlement par le conseiller national Weber, qui emploie la métaphore de la « séparation entre le bon grain et l'ivraie » et considère ce mécanisme comme une « autodéfense de l'Etat » face aux demandeurs d'asile franchissant illégalement la frontière :

> *« Wir müssen aber jetzt handeln können. […] Wir müssen Massnahmen schon an der Grenze treffen, denn Sie kennen die Tatsache, dass weit über fünfzig Prozent der Asylbewerber «schwarz» oder «grau» über unsere Grenzen kommen. Hier ist eine Korrektur dringend nötig, damit die Spreu früher vom Weizen getrennt werden kann […] Diese Massnahmen sind nicht fremdenfeindlich, sie sind ein Selbstschutz, wie ihn andere Staaten auch schon ergriffen haben[70]». Weber, PDC/AG, BO 1986 N 294, 18.03.1986*

Malgré les critiques d'une partie des parlementaires de gauche et du PDC qui jugent ces ajouts au mieux inutiles et au pire, contraires au principe de non-refoulement (voir notamment Bäumlin, PS/BE, BO 1986 N 714, 04.06.1986 ; Blunschy, PDC/SW, BO 1986 N 716, 04.06.1986), cette mesure est adoptée à une confortable majorité au Conseil des Etats et au Conseil national. Toutefois, son application dans la pratique sera régulièrement remise en question dans les années qui vont suivre, précisément en relation avec les critiques émises par ces élu-e-s. En effet, les exigences des pièces de légitimation et la possibilité de renvoyer les demandeurs d'asile vers les Etats limitrophes de la Suisse sont soumises

[70] « Mais nous devons être capables d'agir maintenant. [...] Nous devons agir à la frontière, car vous savez que plus de cinquante pour cent des demandeurs d'asile traversent nos frontières « au noir » ou « au gris ». Ici, une correction s'impose d'urgence, afin que l'ivraie puisse être séparée du bon grain plus tôt [...] Ces mesures ne sont pas xénophobes, elles sont une autoprotection, comme d'autres pays l'ont déjà fait ».

au respect du principe de non refoulement ancré dans la Convention de 1951 et aux accords sur la reprise de personnes à la frontière conclus avec les pays voisins. Nous reviendrons sur ces difficultés d'application dans des chapitres ultérieurs car elles sont essentielles pour comprendre les « dilemmes du rebordering » (Andreas et Snyder 2000 : 4-5) auxquels les démocraties libérales sont confrontées dans leur volonté de s'isoler activement des flux d'asile. Cependant, nous souhaitons mettre ici en lumière d'autres mécanismes juridiques visant à concrétiser un discours problématisant l'entrée illégale, les organisations de passeurs, la falsification de documents et d'une manière plus générale, le manque de contrôle sur les mouvements des demandeurs d'asile sur le sol suisse.

Si le nouvel article 13 instigué par le parlementaire Bonny et retouché durant les travaux préparatoires de la commission marque à la fois une volonté d'isoler la Suisse en tant que potentiel pays d'accueil et un désir d'instaurer un mécanisme de tri à la frontière, il signe également l'avènement d'un nouveau régime de contrôle et d'assignation territoriale des demandeurs d'asile. Mis en étroite corrélation avec d'autres mesures déjà proposées par le Conseil fédéral dans son projet de loi, il engendre la mise en place du système des centres d'enregistrement à la frontière et le régime de dispersion des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire suisse. En effet, cette nouvelle disposition s'articule avec l'art. 14a, qui prévoit d'accorder une compétence subsidiaire à la Confédération dans le cadre de la répartition des requérants d'asile dans les cantons, et la création « *d'offices intercantonaux auxquels les requérants d'asile ont l'obligation de s'annoncer immédiatement à leur arrivée en Suisse* » à l'art. 14 b. Ces « offices intercantonaux » prendront la forme de « centres d'enregistrement » durant les années qui ont suivi. Les autorités fédérales les établiront près des frontières et les conçoivent comme des « portes d'entrée » au territoire suisse pour contrôler l'arrivée de l'ensemble des demandeurs d'asile et les identifier. A partir de 1988, le Département fédéral de justice et police charge une organisation d'exécuter les nouvelles dispositions législatives[71] en créant quatre centres d'enregistrement pour requérants d'asile à proximité de la frontière, soit à Bâle, à Genève, à Chiasso et à Kreuzlingen (Message du Conseil fédéral du 13.06.1988 : 1457). Les centres d'enregistrement deviendront les lieux où les demandeurs d'asile seront identifiés, enregistrés, et entendus dans le cadre d'une première audition sur leurs motifs d'asile[72].

Rétrospectivement et à la lumière des débats parlementaires, deux éléments ressortent de la mise en place du système des centres d'enregistrement. Sur un plan formel, ce régime ne recueillait pas les faveurs du Conseil fédéral avant les propositions de Bonny au Conseil national, et nous observons que les modalités de fonctionnement précises des centres d'enregistrement échappent encore à la plupart des élu-e-s lorsqu'elles sont discutées au parlement. Car si la volonté du législateur prévoit clairement un certain nombre de mesures destinées à « reprendre le contrôle » sur les flux d'asile, il n'apparaît pas encore nettement aux yeux des élu-e-s que les « postes frontières » envisagés vont prendre la forme qu'on leur connaît actuellement et devenir les espaces où les demandeurs d'asile seront identifiés (le nouvel art. 15 al. 7 LAs prévoit à ce moment que les mesures d'identification seront menées par les autorités cantonales et non par les autorités fédérales), entendus de façon « sommaire » sur leur itinéraire (cette audition sera inscrite ultérieurement dans l'ordonnance, à l'art. 10 al. 1 OA) avant d'être répartis dans les cantons (Art. 14 a). Sur le fond, la mise en œuvre de ce dispositif marque un changement profond dans la manière de concevoir l'hébergement des demandeurs d'asile par rapport à la période précédente : d'une logique d'assistance caractérisant la période de la Guerre Froide, la 2ème révision de la loi sur l'asile marque le passage à une rationalité

[71] Voir Delegierte für das Flüchtlingswesen : Schlussbericht « Projektorganisation Asylverfahren », 18.03./24.04.1987.
[72] Ibid., page 22.

sécuritaire marquée par un processus de reterritorialisation de la frontière et des mesures de contrôle des demandeurs d'asile impliquant des atteintes à leur liberté individuelle.

Le message du Conseil fédéral indique qu'un système proche de celui des centres d'enregistrement est préconisé par l'Association des chefs de police cantonale des étrangers durant la procédure de consultation, pour favoriser « *un traitement rapide des demandes d'asile abusives et des avantages sur le plan de l'hygiène publique et de la sécurité* » (CF 1985 : 16). Le Conseil fédéral se montre « très sceptique » à l'égard de cette solution, en premier lieu car celle-ci impliquerait une réorganisation des tâches entre la Confédération et les cantons qu'il ne souhaite pas. Par ailleurs, il indique que « *l'ouverture de grands centres n'a pas d'effet dissuasif à moyen terme, contrairement à ce que semblent penser les partisans de cette solution* », ainsi que « *des expériences en Europe l'ont montré* » (CF 1985 : 16-17). Il montre également des craintes pour les personnes concernées, faisant valoir qu'un « *séjour prolongé dans un centre conduit en outre à l'isolation sociale et peut porter atteinte au bien-être psychique des intéressés* ». Toutefois, il estime que la création de centres d'accueil importants ne peut être exclue à moyen et à long terme compte tenu de l'augmentation des demandes d'asile (CF 1985 : 16-17), prolongeant ainsi une réflexion qu'il avait entamée lors de la première révision de la loi sur l'asile dans son message du 6 juillet 1983 (CF 1983 : 816).

L'avis de la Conseillère fédérale en charge du dossier va changer suite aux propositions – soutenues par une majorité de parlementaires – du Conseiller national Bonny, qui possède de nombreux contacts dans l'administration fédérale des douanes (entretien avec J-P Bonny, 25.05.2014). Comme mentionné ci-dessus, il alerte le parlement et le Conseil fédéral sur le franchissement illégal de la frontière organisé par des réseaux de passeurs, une préoccupation qui restera constante dans son engagement politique au vu des interventions qu'il déposera à diverses reprises au Conseil national[73]. Le revirement de la position du Conseil fédéral suite au dépôt des propositions du conseiller national Bonny durant la procédure parlementaire entraîne une certaine méconnaissance de la part des élus quant à la concrétisation matérielle de ces nouvelles dispositions et à la légalité des atteintes à la liberté personnelle des demandeurs d'asile qu'elles impliquent.

Sur le fond, la solution adoptée par le parlement qui mènera à la constitution des centres d'enregistrement à proximité de la frontière marque un changement important dans la manière de concevoir le rôle des hébergements collectifs par rapport à la période précédente. Selon la terminologie bourdieusienne ayant inspiré des auteurs comme Wacquant (1998) ou Fassin (2013 : 13), cette évolution illustre à notre sens le mouvement de l'Etat social vers l'Etat pénal que la politique d'asile suisse a opérée à partir des années 1980.

En effet, durant la période de la Guerre Froide, des structures d'hébergement collectif avaient été utilisées pour accueillir provisoirement des réfugiés de contingent (notamment hongrois en 1956 et tchèques en 1968) dans des maisons de vacances, des auberges de jeunesse, des pensions, des hôtels ou des casernes militaires (voir notamment Parini et Gianni 2005 : 198). L'utilisation de ces structures s'inscrivait principalement dans une logique d'assistance provisoire, également mise en évidence dans d'autres contextes nationaux (voir Bernardot 2008 pour le cas français). Elle était destinée à des personnes auxquelles on avait déjà accordé le statut de réfugié qui ne pouvaient temporairement pas subvenir à leurs besoins ou compter sur la présence de liens familiaux en Suisse pour être assistés. Cette logique a également présidé à l'inscription d'une base légale relative aux structures d'hébergement collectif dans la 1ère loi sur l'asile de 1979, entrée en vigueur en 1981. A son Art. 20, al. 1, celle-ci indique que « *si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres*

[73] voir Interpellation 89.415 – « Loi sur l'asile. Difficultés d'application » et Interpellation 99.3044 « Lutte contre les passeurs ».

moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit du canton l'assistance nécessaire » et que « *l'office fédéral peut le placer dans un home pour réfugiés* ». Cette logique d'assistance va céder la place à une rationalité sécuritaire durant la 2ème révision de la loi sur l'asile.

Tout d'abord, le registre discursif employé illustre ce changement d'approche : à la notion de home (« heim » en allemand), étymologiquement associée au caractère protecteur et bienveillant de la maison, le Conseil fédéral et la majorité des parlementaires vont préférer une terminologie de nature plus gestionnaire à travers le terme de « centre d'accueil » (« Aufnahmezentrum ») qui sera inscrit dans la loi, voire de « camp » (« Lager ») chez les élus d'extrême droite (voir Ruf, DS/BE, BO 1986 N 308, 19.03.1986). En ce qui concerne les mesures liées à la mise en place du dispositif des centres, la fonction de contrôle va prendre le pas sur la logique d'assistance à travers une série de dispositions restreignant la liberté individuelle des demandeurs d'asile.

Alors que l'ancien droit prévoyait le placement dans un «home pour réfugiés» dans le cas où le requérant n'était pas à même de subvenir à son entretien par ses propres moyens ou par l'aide d'un tiers, le projet de loi concocté par le Conseil fédéral prévoit de donner à l'office fédéral et aux cantons la possibilité de lui assigner un lieu de séjour (Art. 20, al. 1 LAs) et de l'héberger dans un centre d'accueil (Art. 20, al. 2 LAs) indépendamment de ce que l'intéressé doive ou non être assisté. Les débats au parlement et particulièrement en Commission permettent d'observer qu'au-delà des arguments pragmatiques avancés par le Conseil fédéral pour justifier l'assignation d'un lieu de séjour en centre (facilité d'accès pour la notification des décisions concernant la demande), des impératifs sécuritaires sont également évoqués. Ainsi, le séjour en centre permettrait de mieux contrôler les activités liées au trafic de drogue (voir également Flubacher, PRD/BL, BO 1986 N 277, 18.03.1986)

> *« Am Beispiel Berns sieht man, dass etwa 1/6 aller Tamile in Bern in den Drogenhandel verstrickt ist. Wenn dies noch zunimmt, müssen sie irgendwo zentralisiert werden, wo man sie kontrollieren kann. So brutal das vielleicht tönt, aber in einem solchen Fall haben wir einfach keine andere Möglichkeit, da man den Behörden die Möglichkeit geben muss, um durchzugreifen*[74] *». Günter, AI/BE, Commission 21.01.1986: 74.*

Cette disposition est formulée en des termes potestatifs, mais certains élus – principalement d'extrême droite – souhaitent aller plus loin en lui donnant un caractère impératif et en prévoyant des sanctions à l'encontre de celui qui quitte sans autorisation le lieu de séjour qui lui a été assigné. Les arguments invoqués par ces élus pour limiter davantage la liberté de mouvement des demandeurs d'asile reposent sur une rhétorique explicitement sécuritaire, en combinant des objectifs de maintien de l'ordre public (lutte contre la petite criminalité ou le travail au noir) et de la sécurité de l'Etat (lutte contre les activités politiques, voire d'espionnage, poursuivies par les demandeurs d'asile) (Ruf, DS/BE, BO 1986 N 308, 19.03.1986). Ces propositions sont largement refusées au Conseil national. Toutefois, les données analysées montrent que l'adoption des mesures préconisées par Bonny et ses implications futures – mise en place d'un dispositif de centres d'enregistrement à proximité de la frontière – vont contribuer à ancrer dans la pratique des restrictions à la liberté de mouvement comparables aux propositions les plus restrictives refusées au parlement.

Cette évolution est principalement due au nouveau rôle dévolu aux centres d'enregistrement, dont les modalités de fonctionnement échappent encore à la plupart des élu-e-s lorsqu'elles sont discutées au parlement. En effet, le nouvel art. 13 LAs contenant une obligation de présenter sa demande d'asile

[74] « L'exemple de Berne montre qu'environ 1/6 de tous les Tamouls de Berne sont impliqués dans le trafic de drogue. Si cela augmente encore, ils doivent être centralisés quelque part où ils peuvent être contrôlés. Aussi brutal que cela puisse paraître, nous n'avons tout simplement pas d'autre choix dans un tel cas, car il faut donner aux autorités la possibilité d'intervenir ».

auprès des postes frontières qui vont être incarnés par les quatre centres d'enregistrement, il implique de facto une assignation des demandeurs d'asile à ces structures qui sera inscrite dans l'ordonnance produite par le Conseil fédéral (art. 7 OA). D'autre part, la fonction d'enregistrement de ces centres, qui prévoit des mesures d'identification et une audition sommaire, entraîne une atteinte à la liberté personnelle des demandeurs d'asile car l'autorisation de sortir leur sera généralement refusée jusqu'à leur audition au motif qu'ils doivent se tenir à disposition des autorités. Prévu initialement pour durer de 2 à 10 jours[75], le séjour dans les centres prévoit en outre des autorisations de sortie limitées dans le temps qui doivent être formulées durant les heures d'ouverture administrative. Dans un avis de droit paru en 1988, Schneider assimile ces limitations à la liberté personnelle des demandeurs d'asile à une « *nouvelle forme de détention administrative* » qui confère un pouvoir de pression important à l'administration. Dans ce contexte, il estime que le législateur aurait dû – au moins – respecter l'exigence constitutionnelle d'une base légale claire qui les aurait conduites à examiner les moyens d'un contrôle juridictionnel de ces atteintes à la liberté individuelle « *afin que l'arbitraire et l'illégalité éventuels puissent trouver leur sanction juridique* » (Schneider 1988 : 13).

Au regard des données analysées, nous pouvons faire deux observations à ce sujet en les rapportant aux objectifs de ce travail. D'un point de vue formel, si ces atteintes à la liberté individuelle des demandeurs d'asile n'ont pas répondu à l'exigence d'une base légale claire, cela provient en partie du fait que les modalités de fonctionnement des centres d'enregistrement ont été définies après la procédure parlementaire. Dans ce contexte, les élus n'avaient pas conscience de toutes les implications de pratiques sécuritaires n'ayant pas fait l'objet d'intenses discussions au parlement[76] et adoptées ultérieurement, voire simultanément[77] de manière « silencieuse » par l'administration ou par voie d'ordonnances rédigées après coup par le Conseil fédéral. Ces observations permettent d'une part de mesurer le pouvoir de l'exécutif dans l'application mais également dans la fabrique de la législation sur l'asile, qui échappe régulièrement au contrôle démocratique que le parlement est censé garantir. D'autre part, elles tendent à confirmer les interprétations d'une partie de la littérature sur la sécuritisation de la migration, qui l'envisage avant tout comme un processus ancré dans la routine des acteurs impliqués dans le contrôle migratoire plutôt que reposant sur des discours sécuritisant explicitement les migrations à travers la production de « speech acts » (Bigo 1996 ; Huysmans et Buonfino 2008). Sur le fond et en lien étroit avec cette première observation, nous voyons avec la constitution progressive des centres d'enregistrement l'émergence de techniques de gouvernement dans le domaine de l'asile que nous qualifions de « disciplinaires » en nous inspirant de Foucault car elles s'expriment à travers des restrictions à la liberté de mouvement et un maintien sous contrôle d'un groupe d'individus définis comme indésirables. Comme mentionné précédemment, cette évolution illustre à notre sens le mouvement d'une logique sociale ayant présidé à l'hébergement des réfugiés durant la Guerre Froide vers un type de rationalité pénale appliquée aux demandeurs d'asile à partir des années 1980.

[75] Voir message du Conseil fédéral du 13.06.1988 : 1457. Il convient par ailleurs de noter que la durée du séjour dans les centres sera régulièrement étendue lors de révisions législatives successives pour se fixer aujourd'hui à 90 jours.

[76] Les incertitudes planant sur les modalités de fonctionnement des futurs centres d'enregistrement font néanmoins l'objet de vives critiques au parlement. Voir notamment Bäumlin, PS/BE, BO 1986 N 714-715, 10.06.1986

[77] Dans le cas d'espèce, c'est ce qui se produit : en juillet 1986, soit un mois après les dernières délibérations au parlement, le Conseil d'Etat genevois annonce la création d'un centre d'accueil pour réfugiés à l'aéroport de Genève Cointrin. A l'intérieur, les requérants d'asile subissent une détention automatique pouvant durer de 24 heures à 4 jours vivement dénoncée par les juristes spécialisés dans le droit d'asile, en particulier car elle ne repose sur aucune base légale (Schneider 1986 : 16)

6.3.2. Le contrôle des corps en mouvement à travers l'usage systématique des mesures d'identification

L'application de pratiques issues du domaine pénal dans la politique d'asile est également visible dans l'adoption d'une autre mesure qui va accompagner la naissance des centres d'enregistrement, bien que son utilisation n'était pas initialement prévue dans ce cadre. Ainsi, la deuxième révision de la loi sur l'asile marque l'introduction de l'usage systématique des mesures d'identification que sont la prise de photographies et d'empreintes digitales (Art. 15 al. 7 LAs). Ces pratiques avaient déjà cours auparavant et elles étaient réglées dans l'ordonnance sur l'asile du 12 novembre 1980 (OA), qui donnait la compétence aux autorités cantonales de prendre des mesures pour identifier les demandeurs d'asile dans le cas où ils ne pouvaient pas prouver leur identité (Art. 6 al. 1 OA). La nouveauté introduite par le projet de loi proposé par le Conseil fédéral réside donc dans la systématique de cette mesure, qui va dorénavant concerner l'ensemble des requérants d'asile et marquer une autre étape importante d'un processus de sécuritisation de la politique d'asile dont les contours peuvent être définis en les mettant en lien avec différents apports de la littérature consacrée à ce processus.

D'un point de vue discursif, ce choix est justifié par le Conseil fédéral par le recours à la rhétorique de la lutte contre les « *abus* » de droit commis par « *les requérants qui détruisent sciemment leurs papiers nationaux pour cacher leur véritable identité* » (CF 1985 : 13). Toutefois, cet argumentaire autour de la notion d'abus qui s'inscrit dans une rationalité sécuritaire déjà évoquée précédemment n'apparaît pas dans les délibérations au parlement et durant les travaux de la Commission, caractérisées par une absence remarquable de discussions sur le contenu de ces dispositions. Tout au plus, certains élu-e-s s'inquiètent du transfert de compétence des cantons vers les autorités fédérales dans le recueil de ces données suite à l'adoption des propositions Bonny qui impliquent le dépôt de la demande d'asile aux postes frontières prévus à cet effet (voir Gadient, UDC/GR, BO 1986 E 241, 03.06.1986). Si la relative absence de discussion au sujet de l'établissement des centres d'enregistrement pouvait être en partie imputée à une certaine méconnaissance de ses modalités de fonctionnement futures, nous interprétons le silence des parlementaires autour de l'introduction systématique des mesures d'identification de façon différente. Dans ce cas, elle nous semble davantage relever d'une forme de consensus réuni autour de la scientificité et de l'efficacité de ces technologies de la sécurité dans la lutte contre les risques – en l'occurrence les « abus » commis par certains demandeurs d'asile – conduisant à une forme de banalisation de l'usage de ces instruments (Ceyhan 2006 : 12) qui relève de l'évidence pour l'immense majorité des parlementaires.

En ce sens, la dactyloscopie en tant que technologie de la sécurité se déploie dans une forme d'invisibilisation (Muller 2004) des rapports de pouvoir et de l'intrusion dans la sphère privée que ces instruments impliquent. En particulier, le caractère supposé neutre et objectif de la dactyloscopie tend à occulter le fait que son introduction systématique à l'ensemble des demandeurs d'asile correspond aux processus de criminalisation de la politique migratoire mis en évidence dans d'autres contextes nationaux (Chacon 2009 ; Collyer 2005 ; Legomsky 2007 ; Palidda 2009). En effet, l'usage de cet instrument est réservé à cette époque à des personnes prévenues ou suspectées d'avoir commis un crime ou un délit. A cet égard, la systématique de cette mesure illustre l'introduction des demandeurs d'asile dans la catégorie des profils de comportements à risque. Cependant, la prise des empreintes digitales ne se limite pas à une fonction d'identification car elle suppose une interconnexion avec des bases de données permettant de ne pas perdre la trace des demandeurs d'asile. Dans cette fonction également, ces derniers sont positionnés dans la catégorie des individus considérés comme dangereux dans la mesure où leurs empreintes sont enregistrées dans les fichiers de données du Service

d'identification du Ministère public de la Confédération[78] aux côtés de celles des personnes touchées par des enquêtes de police judiciaire. En cela, cette modification législative introduit des pratiques issues du domaine pénal dans la loi sur l'asile, qui autorise ce type de discrimination en tant que législation sur les étrangers (Collyer 2005 : 278), tout en n'offrant pas les garanties procédurales prévues par le système pénal (Legomsky 2007 : 472-472). Car si la compétence donnée aux cantons de prendre les empreintes digitales de certains demandeurs d'asile était précédemment assortie de clauses propres à limiter l'usage et la conservation de ces données (art. 6a al. 1 et al. 4 et 5 OAs), celles-ci seront introduites bien plus tardivement suite à la généralisation de ces pratiques, lors de la révision totale de la loi en 1998, comme nous le montrons dans la section suivante.

Bien que les élu-e-s restent silencieux au sujet du processus de criminalisation des demandeurs d'asile que cette modification législative induit, un certain nombre de commentaires critiques ont été formulés hors de la sphère parlementaire. C'est notamment le cas de juristes spécialisés dans le droit d'asile qui expriment des craintes portant sur la protection des libertés individuelles des requérants et de leurs données personnelles (Bersier 1987 : 11 ; Schneider 1986 : 16 ; Maillard et Tafelmacher 1999 : 112). Pour Bersier, c'est l'usage systématique d'une mesure normalement réservée à des personnes prévenues ou suspectées d'avoir commis un crime ou un délit qui pose problème. A son avis, celle-ci devrait être ordonnée seulement lorsque l'identité des demandeurs d'asile ne peut pas être établie par d'autres moyens, en suivant la jurisprudence du Tribunal fédéral[79]. Maillard et Tafelmacher émettent quant à eux des critiques a posteriori à l'égard de l'usage et de la conservation des données ainsi prélevées. Car si les empreintes digitales des requérants d'asile sont enregistrées dans les fichiers de données du Service d'identification du Ministère public de la Confédération, elles ont été par la suite transférées sur informatique et ont permis des échanges et des comparaisons avec d'autres pays européens (Leuthardt 1994 in Maillard et Tafelmacher 1999 : 112). Or, ces pratiques ont été développées sans tenir compte du droit à la protection de la sphère personnelle des demandeurs d'asile, ce qui conduira à une nouvelle modification législative durant la révision totale de la loi sur l'asile de 1998 afin de limiter l'usage et la conservation de ces données.

Au regard des données consultées, des commentaires juridiques précités et de la littérature, nous pouvons faire les observations suivantes à propos de l'introduction de la biométrie d'empreintes digitales des demandeurs d'asile dans la législation. D'abord, et comme le relève le message du Conseil fédéral lors de la révision ultérieure de la loi sur l'asile en 1990, la Suisse a fait œuvre de pionnière en la matière[80]. En effet, d'autres pays européens s'en sont inspirés à partir des années 1990 (voir Ceyhan 2006 : 18 pour le cas français). Quant à elle, l'UE l'a introduite dans le cadre de l'européanisation des politiques des visas lors du plan d'action de Vienne adopté par le Conseil des ministres JAI (Justice et Affaires intérieures) en 1998 et confirmé lors du Sommet de Tampere en 1999 (Bigo et Guild 2002 : 19) qui a mené à la mise en place de la base de données EURODAC.

Toutefois, cette rapide propagation ne s'explique pas par une tendance des autres Etats à s'inspirer d'un prétendu « modèle » suisse, mais bien davantage par l'extraordinaire potentiel de diffusion du « nouveau paradigme technologique » décrit par Manuel Castells (1996), généré par la constitution de réseaux, la connectivité et la flexibilité propre aux nouvelles technologies. Parmi les effets multiples sur nos sociétés d'un processus qui transporte la science et la technique sans médium dans nos vies quotidiennes (Castells 1996 : 525), le domaine juridique doit constamment s'adapter, et ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la diffusion des technologies de sécurité. Pour le dire avec

[78] Ordonnance concernant le Service d'identification du Ministère public de la Confédération, du 1er décembre 1986 (RS 172.213.57/ ROLF 1986, p. 2346), art. 8, al. 1, litt. d.
[79] ATF 109 Ia 146, consid. 6a.
[80] Voir message du Conseil fédéral du 03.06.1990 sur l'APA : page 12

Ceyhan, « […] *en matière de technologie de sécurité, ce sont les technologies qui définissent les états de fait et le droit les régule ensuite* » (Ceyhan 2006 : 25). Notre cas de figure illustre ce phénomène avec acuité. Ainsi, la prise des empreintes digitales des demandeurs d'asile avait déjà cours dans les administrations cantonales avant d'être inscrite de façon systématique dans la loi sur l'asile, et ceci explique en partie le silence des parlementaires à son sujet. Par ailleurs, la mise en place tardive de gardes-fous quant à l'usage et la conservation des données prélevées – plus de 10 ans après son introduction dans la loi – vient renforcer le poids de cette affirmation.

Ensuite, cette modification législative illustre à notre sens une tendance à utiliser les technologies de sécurité en premier lieu sur les catégories « d'étrangers suspects » – incarnés de façon paradigmatique par la figure émergente du demandeur d'asile – avant de les généraliser à l'ensemble de la population, où elles deviennent des « technologies de confort » visant à l'amélioration de la vie quotidienne (Ceyhan 2006 : 22). Cependant, la dualité des technologies de sécurité s'exprime également d'une autre manière : elles permettent à la fois de dissimuler et d'étendre des pratiques restrictives et exclusives (« exclusionary ») à l'égard de ces « étrangers suspects » que sont les demandeurs d'asile (Muller 2004). Ainsi, la sécurité en tant que pratique tend à éliminer la contestation politique et l'émancipation envers les technologies de pouvoir et restreindre l'espace de voix alternatives (Fierke 2007 : 5). Pour revenir à notre cas, il apparaît nettement que la forme invisible et dématérialisée de la biométrie d'empreintes digitales a contribué à museler les objections éthiques, démocratiques ou humanitaires qui auraient pu être soulevées au parlement ou en commission. En outre, la malléabilité et la flexibilité de ces technologies de sécurité peuvent répondre à des objectifs multiples dont certains peuvent être dissimulés tout en étant activement poursuivis. Ainsi, le Conseil fédéral justifie-t-il le recours systématique à la dactyloscopie pour les demandeurs d'asile par un objectif général de contrôle migratoire à travers une argumentation fondée sur la lutte contre les abus, ainsi qu'une volonté d'efficacité bureaucratique à travers la nécessité d'éviter des procédures superflues (CF 1985 : 13). Cependant, le message accompagnant le projet de loi reste muet sur l'enregistrement de ces données dans le Service d'identification du Ministère public de la Confédération et les échanges avec les polices cantonales qui place clairement son action dans un objectif de maintien de la sécurité et de l'ordre public.

Enfin, l'ensemble de ces considérations nous conduit à établir une distinction entre l'établissement des centres d'enregistrement discuté ci-dessus et l'introduction de la prise systématique des empreintes digitales des demandeurs d'asile en faisant appel aux concepts développés par Foucault et Bauman. Alors que nous avons relevé la rationalité disciplinaire des centres d'enregistrement à travers une logique d'enfermement et de quadrillage des espaces, la biométrie d'empreintes digitales correspond davantage aux « dispositifs de sécurité ». Ainsi, la dactyloscopie accepte le mouvement des requérants d'asile tout en permettant leur surveillance grâce à un mode d'identification des corps des individus à partir de ce qui constitue leur unicité et de leur classement en les transformant en données informatiques (Ceyhan 2006 : 15). En cela, cet instrument relève d'un mode de surveillance dynamique, délocalisée et atemporelle qui la place dans ce que Bauman nomme la « Software-based modernity » opérant à l'intérieur de son concept de « liquid modernity » (Bauman 2000). Pour revenir plus précisément à notre cas, nous pouvons constater que conformément à l'idée développée par Foucault (2004 : 12), ces deux modèles vont coexister et même être constitués simultanément car la prise des empreintes digitales se fera à l'intérieur même des centres d'enregistrement.

6.3.3. La reterritorialisation des flux à travers la répartition cantonale des demandeurs d'asile

Outre les deux instruments juridiques précités, la deuxième révision de la loi sur l'asile voit la mise en place d'un autre instrument conçu dans le but de contrôler les flux d'asile sur le territoire suisse.

Complémentaire à la mise en place des centres d'enregistrement – fonctionnant comme une nouvelle forme de frontière – et de l'introduction systématique des empreintes digitales – permettant de classifier et de surveiller les corps en mouvement des demandeurs d'asile –, la répartition des demandeurs d'asile entre les cantons permet de reprendre le contrôle sur les flux d'asile et de les diriger sur le territoire suisse.

Comme mentionné précédemment, le Conseil fédéral et une majorité d'élus s'inquiètent de la concentration des requérants d'asile dans certains cantons et en particulier dans certaines agglomérations. Dans ce contexte, le projet de loi proposé par le Conseil fédéral et amendé par le parlement prévoit un mécanisme capable de répartir plus équitablement les demandeurs d'asile dans les différents cantons en accordant une compétence subsidiaire à la Confédération (article 14a al. 1) pour les inciter à s'entendre entre eux sur les modalités de la répartition. A l'alinéa 2, il est précisé que le Conseil fédéral, sur requête de cinq d'entre eux et après avoir entendu les autres cantons, peut imposer une clé de répartition dans le cas où « *ils ne parviendraient pas à s'entendre et où la situation l'exigerait* » (CF 1985 : 21). C'est l'office fédéral de la police qui répartit les requérants d'asile entre les cantons en fonction de critères définis par le Conseil fédéral par la voie d'une ordonnance en tenant compte du nombre de demandeurs d'asile acceptés jusqu'ici, de la population du canton ainsi que le pourcentage d'étrangers y résidant, le type d'habitat, les possibilités d'emploi et de logement. Conformément aux demandes formulées par l'Office central suisse d'aide aux réfugiés, les milieux ecclésiastiques, la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, ainsi que le PDC et le PS, l'alinéa 3 stipulera que « *les intérêts légitimes des requérants d'asile, de la famille en particulier, soient sauvegardés* » lors de la procédure de répartition (CF 1985 : 21).

Selon les données analysées, les parlementaires n'expriment pas d'opposition fondamentale vis-à-vis de cette nouvelle disposition à peine retouchée durant les travaux en Commission[81] et la plébiscitent en l'accompagnant de deux familles d'arguments. La première, presque unanimement défendue (voir notamment Pidoux, rapporteur de la Commission, BO 1986 N 296, 18.03.1986), est fondée sur le principe de solidarité entre les cantons. En effet, les cantons les plus touchés par le phénomène[82] se plaignent durant la phase de consultation – en réalité, déjà bien avant la procédure de révision législative – que la charge liée à leur hébergement est inégalement répartie et soutiennent un mécanisme capable d'y remédier (voir notamment CF 1985 : 8 ; 20-21). Cette revendication, largement considérée comme légitime au parlement, s'inscrit dans la problématique classique du « burden sharing » observée dans d'autres contextes nationaux (voir Boswell 2003 pour les cas allemands et anglais ; Robinson et al. 2003 pour les cas hollandais, suédois et anglais) et régulièrement discutée à l'échelon supranational de l'UE, avec une acuité nouvelle depuis la « crise des réfugiés ». La deuxième famille d'arguments est moins partagée au sein du parlement et plus clivante, car elle s'inscrit dans une rationalité de type sécuritaire qui s'apparente à celle mise en lumière dans le cadre de la mise en place des centres d'enregistrement. Ainsi, la référence à l'existence de réseaux de passeurs est également présente dans le cadre de cette discussion car ceux-ci sont tenus pour responsables de la « *canalisation* [des demandeurs d'asile] *en certains endroits* », selon la formule du Conseil fédéral dans son message (CF 1985 : 8). A cet égard, l'auteur de la motion à l'origine de la révision législative

[81] La seule véritable proposition d'amendement provient de certains élu-e-s de la gauche radicale qui souhaitent élargir les relations familiales à l'ensemble des relations sociales dans la prise en compte des intérêts légitimes des demandeurs d'asile lorsqu'ils sont affectés à un canton (voir Gurtner, Pdt/BE, BO 1986 N 297, 18.03.1986). A ce titre, il est intéressant de constater que cet argumentaire se base sur les « caratéristiques culturelles » des demandeurs d'asile. Cette proposition est largement refusée au Conseil national.

[82] Selon les déclarations faites en commission, les cantons de Vaud, Bâle-Ville, Berne, Zurich, Tessin et Genève hébergent environ 70 % des demandeurs d'asile (Commission 20.01.1986 : 5).

exprime cette position en laissant percevoir le sentiment d'une perte de contrôle sur les déplacements des « immigrants illégaux » sur le territoire suisse gouvernés par les « organisations de passeurs » :

> *« Die illegalen Einwanderer und ihre Schlepperorganisationen im Ausland entscheiden darüber, welchen Kanton, welche Gemeinde sie in der Schweiz «anlaufen» wollen und welche Gemeinde sie aufnehmen muss[83] ». Lüchinger, PRD/ZH, BO 1986 N 717, 10.06.1986.*

A ce discours sur les « filières de passeurs » s'ajoute dans certaines circonstances une référence à la problématique du trafic de drogue qui trouverait un terreau favorable dans la concentration des demandeurs d'asile dans certaines agglomérations. Cette association discursive est surtout présente lors des séances en commission (voir Flubacher Commission CN, 20.01.1986 : 15 ; Kopp, Commission CN, 20.01.1986 : 29) et dans une moindre mesure au parlement (Flubacher, PRD/BL, BO 1986 N 277, 18.03.1986 ; Aubry, PRD/BE, BO 1986 N 274, 17.03.1986).

Dans cette perspective, la répartition des demandeurs d'asile entre les cantons s'inscrit dans une logique de régulation des flux d'asile sur le territoire suisse et d'assignation des demandeurs d'asile à un certain espace. En cela, nous interprétons cette modification législative en faisant appel au concept de « domopolitics » développé par Walters (2004) et retravaillé par Darling (2011) dans son analyse du dispositif de dispersion des demandeurs d'asile mis en place en 1999 en Grande Bretagne. L'utilisation de ce concept se justifie par le fait que le discours d'une majorité de parlementaires construit les flux d'asile comme une mobilité « dangereuse », en l'assimilant à l'immigration irrégulière, aux activités des passeurs et dans une certaine mesure à la problématique du trafic de drogue. Dans ces circonstances, une insistance particulière est accordée à la nécessité de « domestiquer » ces flux qui menacent la nation pensée comme une maison (Walters 2004 : 242). Selon la lecture proposée par Darling du concept de Walters, la volonté de domestication des flux inscrite dans la domopolitics passe en premier lieu par la mise en place d'un système de classification et de catégorisation des individus permettant de trier et de séparer les éléments inoffensifs des éléments dangereux associés à ce type de mobilité. Dans notre cas de figure, cette fonction de tri est remplie principalement par le dispositif des centres d'enregistrement discuté ci-dessus, qui va permettre à l'office fédéral d'effectuer cette opération d'identification et de classification des demandeurs d'asile dès leur passage à la frontière. Cependant, Darling note que la domopolitics possède également une dimension spatiale, qui consiste à assigner des lieux spécifiques aux individus ainsi catégorisés que nous retrouvons dans cette modification législative visant à répartir les demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire en les affectant à un canton. Darling, comme Walters, place ce concept dans une filiation directe avec la pensée de Michel Foucault. Pour lui, la combinaison de la logique du tri – opérée à travers la catégorisation des individus – et de leur assignation territoriale – matérialisée dans le régime de dispersion – souligne la nature entrelacée des différentes rationalités politiques de la domopolitics (2011 : 267), qui possède à la fois les caractéristiques des dispositifs de sécurité et celles de la discipline théorisés par Foucault. Ainsi, le souci de sécuriser la circulation dans une logique de tri effectué à la frontière est complétée et s'enchevêtre avec le désir de réglementer et de discipliner la mobilité grâce à l'assignation territoriale des demandeurs d'asile à un canton spécifique.

Comme nous l'avons vu, l'adoption de ces trois mesures – création de « portes d'entrée » à la frontière, mesures d'identification et répartition des demandeurs d'asile entre les cantons – n'ont pas été initialement pensées comme les éléments d'un système cohérent. Toutefois, la deuxième révision de la loi sur l'asile n'en marque pas moins l'émergence précoce, en comparaison avec les autres pays européens, d'une stratégie gouvernementale destinée à domestiquer des flux d'asile

[83] « Les immigrés clandestins et leurs organisations de passeurs à l'étranger décident du canton, de la commune dans laquelle ils souhaitent "démarrer" en Suisse et quelle commune doit les accepter ».

fondamentalement perçus comme dangereux dans la mesure où ils sont désignés comme échappant à toute velléité de contrôle et connectés discursivement avec une série de comportement délictueux (activités de passeurs, falsification de documents, trafic de drogue). Ainsi, l'avènement des centres d'enregistrement consécutif à cette révision législative permettra de regrouper en un lieu les pratiques et les fonctions associées à ces différentes mesures. Dans une perspective analytique, nous retenons trois fonctions majeures remplies par ces structures qui vont à l'avenir prendre une importance croissante dans le dispositif de gestion des flux d'asile. La première consiste à la fois en une réaffirmation du rôle de la frontière qui devient un passage obligé pour déposer sa demande, et une reconfiguration de sa fonction puisqu'elle va perdre sa dimension militaire pour s'inscrire davantage dans une logique de police. La deuxième est une fonction d'identification qui s'exerce à travers la prise de photographies et des empreintes digitales des demandeurs d'asile. A travers leur inscription dans des bases de données, les empreintes ainsi récoltées servent également à ne pas perdre la trace des demandeurs d'asile dont la mobilité est perçue comme dangereuse grâce à un mode d'identification des individus à partir de ce qui constitue leur unicité. Enfin, le régime de dispersion des demandeurs d'asile prévu par l'art. 14a sert à répartir le « fardeau de l'accueil » entre les cantons mais également à « domestiquer » leur mobilité, notion si centrale à la « domopolitics », grâce à une re-territorialisation des flux d'asile dans des espaces spécifiques, connus et contrôlables.

6.4. La diversification des provenances problématisée : mise en place de la logique du tri et mesures d'exclusion

Ce n'est pas uniquement l'aspect quantitatif qui est défini en tant que problème justifiant la révision de la loi. En effet, la « nature » des demandes d'asile est problématisée aussi bien dans le message du Conseil fédéral qu'au parlement à travers un discours faisant appel à de nouvelles formes de catégorisation des personnes demandant l'asile opérant en premier lieu en fonction de leur région de provenance et donnant lieu à différentes formes de représentation de l'altérité. Parfois, l'origine des demandeurs d'asile est interprétée à travers le prisme de la « distance culturelle » et se retrouve discursivement associée à une série de comportements criminels qui la placent explicitement dans le champ de la sécurité. Dans la majorité des cas cependant, elle est mise en relation avec des motifs de fuite définis comme illégitimes, soit en prenant appui sur les critères définis par la loi sur l'asile (LAs) et la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), soit en faisant appel à des jugements moraux véhiculés par la dichotomie vrais/faux réfugiés et la notion émergente d'abus. Dans tous les cas, ces différents registres argumentatifs s'inscrivent dans une logique du tri visant en premier lieu à justifier des mesures d'exclusion présentant une ampleur et des formes variées. Dans les prochaines sections, celles-ci font l'objet d'une analyse détaillée qui débouche sur un double enseignement dans le cadre de ce travail fondé sur les différents usages et conceptions de la notion de sécurité. Si les discours les plus explicitement sécuritaires contribuent à diffuser une « atmosphère de menace » (Ash 2002[84]) qui se répand chez les représentants de différentes formations politiques, ils ne parviennent généralement pas à imposer des mesures considérées comme extrêmes par la majorité des élu-e-s. En revanche, des discours ne pouvant pas être considérés comme des « securitizing moves », car fondés principalement sur le respect du cadre juridique et de l'Etat de droit, débouchent sur l'adoption de mesures que nous définissons comme sécuritaires en raison de leur logique punitive.

[84] https://www.theguardian.com/world/2002/oct/17/september11.uk

6.4.1. « Distance culturelle » et criminalité des demandeurs d'asile : les tentatives d'exclusion de la procédure

Le phénomène de diversification des pays de provenance des demandeurs d'asile est problématisée chez certains élus à travers une représentation de l'altérité qui s'exprime par la notion de « distance culturelle » et ses variations. Pour le rapporteur de la commission au Conseil des Etats, l'arrivée de demandeurs d'asile provenant de « *cercles culturels éloignés* » (« *entfernten Kulturkreisen* ») est décrite comme une source de tensions et de mécontentement dans les cantons :

> *„Hinzu kam, dass diese Flüchtlingsströme nicht mehr aus uns nähergelegenen Ländern, wie zum Beispiel der Tschechoslowakei oder Polen, kamen, sondern aus entfernten Kulturkreisen, es waren nun Türken und Kurden, Tamilen, Zairer und andere Menschen aus entlegenen Kontinenten. Das führte zu Spannungen, zur weitverbreiteten Unzufriedenheit - auch bei Behörden und Kantonen, die mit besonders grossem Zuzug belastet waren und zum Teil noch sind und die nur schwer zu lösende Probleme der Unterbringung und Betreuung zu bewältigen hatten[85]". Miville, rapporteur de la commission, PS/BS, BO 1986 E 230, 03.06.1986*

La supposée « distance culturelle » des demandeurs d'asile va conduire différents élu-e-s à proposer des limitations d'accès à la procédure d'asile pour certaines nationalités. Ces propositions visent principalement les personnes originaires du Sri Lanka, comme en témoigne la motion Lüchinger ayant déclenché le processus de révision législative. Dans le texte de cette motion, il est proposé de leur refuser l'entrée sur le territoire car ils sont perçus comme inassimilables dans la société suisse selon une conception racialisée de l'identité (« *diese asiatischen Mitmenschen* ») :

> *„ Der Bundesrat könnte ermächtigt werden, unter gewissen Voraussetzungen Flüchtlingen aus bestimmten Ländern die Einreise zu verweigern. Wir verweisen als Beispiel auf Sri Lanka. Es ist fragwürdig, die Einreise von Tamilen in die Schweiz durch die gegenwärtige Handhabung des Asylverfahrens weiter zu begünstigen. Diese asiatischen Mitmenschen werden in der Schweiz kaum je heimisch werden[86]". Lüchinger, PRD/ZH, BO 1984 N 886, 20.06.1984*

Chez les quelques parlementaires d'extrême droite qui font des propositions similaires, cette crainte est exprimée à travers un discours sur la « distance culturelle » reposant explicitement sur une terminologie sécuritaire (Voir Soldini, Vigilance/GE, BO 1986 N 272, 17.03.1986 ; Meier, DS/BE, BO 1986 N 283, 17.03.1986) qui s'inscrit parfaitement dans ce que Balibar définit comme une forme de racisme sans « race » (Balibar 1991 : 222). Cette trame rhétorique combine la dimension « sociétale » (Waever 1993) déjà présente dans la motion Lüchinger avec deux autres formes de menaces engendrées par l'arrivée de demandeurs d'asile faisant l'objet d'assignations racialisantes. Il s'agit de la menace à l'Etat providence engendrée par les « faux réfugiés » qui profitent du système de l'asile pour s'établir en Suisse et bénéficier de ses prestations sociales généreuses, et celle posée à la sécurité

[85] « En outre, ces flux de réfugiés ne provenaient plus de pays proches du nôtre, tels que la Tchécoslovaquie ou la Pologne, mais de cultures lointaines, il y avait maintenant des Turcs et des Kurdes, des Tamouls, des Zaïrois et des personnes d'autres continents. Cela a provoqué des tensions, une insatisfaction généralisée – aussi parmi les autorités et les cantons, qui ont été confrontés à un afflux particulièrement important de personnes et qui le sont encore en partie, et parviennent difficilement à résoudre les problèmes de logement et d'assistance qui en découlent ».

[86] « Le Conseil fédéral pourrait être autorisé, sous certaines conditions, à refuser l'entrée aux réfugiés de certains pays. Nous pensons par exemple au Sri Lanka. Il est douteux d'encourager davantage l'entrée des Tamouls en Suisse à travers l'accès à la procédure d'asile. Ces êtres humains asiatiques ne seront presque jamais chez eux en Suisse ».

et l'ordre public à travers les actes de violence des « Africains » et les activités criminelles de demandeurs d'asile « tamouls » impliqués dans le trafic de drogue :

> *„Tatsächlich können ja selbst offensichtlich falsche Flüchtlinge, die keineswegs an Leib und Leben bedroht sind, damit rechnen, während Jahren gratis und umfangreich versorgt zu werden, eine Unterkunft und teilweise sogar eine Arbeitsbewilligung zu erhalten.[…] Die Integration von grössern Menschengruppen aus ändern Kulturkreisen ist aber schon heute nicht mehr möglich. […] Wir wollen nicht, dass unsere kulturellen Werte, unsere nationale Identität noch mehr bedroht werden. […] Eine merkliche Zunahme der Kriminalität von Ausländern […] ist feststellbar. Ich erinnere an die Vergewaltigung von Schweizerinnen durch Afrikaner oder an die immer häufiger werdenden bewaffneten Krawalle innerhalb sogenannter Flüchtlingszentren. Unsere bereits vor Monaten und Jahren geäusserten Befürchtungen bezüglich des Drogenhandels durch Asylanten sind mittlerweile durch die Realität bei weitem in erschreckendster Weise übertroffen worden. Hunderte von Asylbewerbern, insbesondere Tamilen, wurden in den letzten Wochen und Monaten wegen dieses Verbrechens, das zu den schlimmsten gehört, verhaftet[87]". Ruf, AN/BE, BO 1986 N 263, 17.03.1986*

De manière générale, les positions des élus issus des petits partis nationalistes sont vivement critiquées par les autres parlementaires qui jugent leur discours et leurs propositions excessives et racistes (voir Gurtner, PdT/BE, BO 1986 N 261, 17.03.1986 ; Bonnard, PLD/VD, BO 1986 N 266, 17.03.1986 ; Meyer, PS/BE, BO 1986 N 272, 17.03.1986). Mais si leur discours est minoritaire, la question de la criminalité des demandeurs d'asile – en particulier ceux qui concernent les activités dans le trafic de drogue de certaines personnes d'origine sri lankaise – traverse les formations politiques en se diffusant au parlement et en commission. Pour Geneviève Aubry, « *la vente de l'héroïne a pris de l'ampleur avec les réfugiés tamouls* » et il « *n'est plus possible d'accepter des réfugiés qui apportent dans notre pays une insécurité dont l'ensemble de la population est victime et qui provoquent une recrudescence du problème de la drogue au détriment de notre jeunesse* » (Aubry, PRD/BE, BO 1986 N 274, 17.03.1986 ; voir aussi Flubacher, PRD/BL, BO 1986 N 274, 17.03.1986).

Cette problématisation explicitement sécuritaire apparaît également lors des travaux préparatoires de la Commission du Conseil national (C-CN), car une conférence de presse de la police cantonale bernoise spécifiquement consacrée à ce sujet et largement relayée par les médias a lieu le jour même où elle se réunit pour la première fois (C-CN, 20.01.1986). Dans ce contexte, plusieurs membres de la commission s'expriment à ce sujet et demandent à la conseillère fédérale en charge du dossier de prendre des mesures afin de lutter contre ce phénomène. Cette thématique se retrouve également chez des membres de la Commission issus du parti socialiste et de la gauche radicale, qui adoptent toutefois une perspective critique à son égard. Au parlement, ces derniers font valoir que les chiffres diffusés par les médias sont surestimés et que l'implication des demandeurs d'asile d'origine sri lankaise est

[87] « En fait, même les faux réfugiés évidents, qui ne sont aucunement menacés dans leur intégrité physique, peuvent compter sur une assistance gratuite et complète pendant plusieurs années, bénéficier d'un hébergement et parfois même obtenir un permis de travail. [...] L'intégration d'importants groupes de personnes issus de cercles culturels éloignés n'est plus possible aujourd'hui. [...] Nous ne voulons pas que nos valeurs culturelles, notre identité nationale soient encore plus menacées. [...] Une notable augmentation du taux de criminalité des étrangers [...] est perceptible. Je rappelle le viol de Suissesses par des Africains ou des émeutes armées de plus en plus fréquentes au sein des soi-disant centres de réfugiés. Nos craintes liées au trafic de drogue des demandeurs d'asile, exprimées il y a plusieurs mois et même plusieurs années, ont été largement dépassées par la réalité et de la manière la plus effrayante. Des centaines de demandeurs d'asile, en particulier des Tamouls, ont été arrêtés et détenus au cours des dernières semaines et des derniers mois pour avoir commis ce crime, qui est l'un des pires connus ».

une conséquence des mesures d'interdiction de travailler prises par certains cantons (Gurtner, PdT/BE, BO 1986 N 260, 17.03.1986 ; Leuenberger, PS, BO 1986 N 263, 17.03.1986).

La diffusion de cette préoccupation autour d'une propension à la criminalité liée à l'origine des demandeurs d'asile tient en partie au fait que les élus de l'extrême droite font un nombre très important de propositions d'amendements basées sur cet argumentaire, et parviennent ainsi à le mettre régulièrement à l'agenda. C'est particulièrement le cas dans l'amendement qu'ils proposent à l'art. 8 de la loi sur l'asile (Indignité et mise en danger de la sécurité de l'Etat). Selon une logique similaire à la motion Lüchinger mentionnée ci-dessus, celui-ci vise à ne pas accorder l'asile à « *l'étranger qui n'est pas de culture occidentale européenne* » ou « *qui a été condamné pour un crime ou un délit* », selon la formulation du conseiller national Ruf.

Ces diverses propositions visant à limiter l'accès à la procédure d'asile pour certaines nationalités ou régions de provenance sont rejetées par le Conseil fédéral et la majorité des parlementaires pour des questions juridiques liées à l'interdiction de la discrimination selon la « *race, la langue et la religion* » (Fischer Hägglin BO 1986 N 285, 17.03.1986 ; Kopp, conseillère fédérale, BO 1986 N 285, 17.03.1986) et au respect du principe de non-refoulement. Ainsi, le Conseil fédéral ne reprend pas la proposition de la motion Lüchinger dans son message et dans le projet de loi car « *le refoulement de réfugiés dans le pays où ils sont persécutés ou un critère de refus d'ordre géographique – c'est-à-dire que seuls les réfugiés ayant une origine déterminée seraient acceptés – n'entrent pas en ligne de compte en vertu du principe de non-refoulement* » (CF 1985 : 9).

L'analyse des débats construisant un lien entre la « distance culturelle » des demandeurs d'asile et leur propension à adopter des comportements délictueux pour justifier leur exclusion de la procédure d'asile fait ressortir certains éléments que nous mettons en lien avec la littérature. D'abord, le discours sécuritaire, même lorsqu'il est minoritaire, possède une certaine capacité de diffusion à travers la propagation d'une « atmosphère de la menace » (Ash 2002 ; Huysmans 2011). Or, la notion de sécurité sous-jacente à la diffusion de cette « atmosphère » subit une transformation majeure par rapport à celle qui était véhiculée durant les délibérations tenues lors de l'élaboration de la première loi sur l'asile dans les années 1970. Les discussions s'ancraient alors dans un contexte marqué par la période de la Guerre Froide et faisaient principalement référence au caractère politique des activités menées pour le compte de leur Etat d'origine contre la Suisse. Avec l'émergence d'une problématisation des activités criminelles de certains demandeurs d'asile liées au trafic de drogue, nous assistons à un élargissement de la notion de sécurité (Ayoob 1997; Buzan 1991) qui va inclure celle de la menace à l'ordre public. Si les craintes liées à une menace à la notion traditionnelle de « sûreté intérieure et extérieure » ne disparaissent pas totalement des débats (voir Kopp, C-CN, 21.03.1986 : 2 ; Ruf, AN/BE, BO 1986 N 262, 17.03.1986), c'est bien davantage la menace aux biens et aux personnes (Gros 2011) qui représente le cœur des craintes exprimées par une frange des parlementaires et de l'opinion publique relayée par les médias.

Cette évolution peut également être observée à travers une brève analyse de la jurisprudence de l'époque, qui montre une augmentation des cas d'exclusion de l'asile au sens de l'art. 8 LAs (Indignité) pour la commission « d'actes répréhensibles » liés à la petite criminalité comme les infractions à la loi sur les stupéfiants ou le vol à l'étalage[88]. Ce motif d'exclusion de l'asile était essentiellement pensé comme une reprise de l'art. 1 F de la Convention de 1951 lors de l'élaboration de la première loi dans

[88] Voir DFW 12.8.1986 i.S.T.N., N 127 435 ; DFW 8.8.1986 i.S. D.A., N 127 473 ; DFW 30.5.1986 i. S.M.M., N 113 919 ; DFW 24.4.1986 i.S.T.A., N 122 026 in ASYL 1986/3 : 15. A cet égard, un article critique de Stöckli indique que certaines exclusions de l'asile sont prononcées avant même qu'un jugement soit entré en force (Stöckli 1986 : 15).

les années 1970, dans la mesure où il devait s'appliquer à des auteurs de graves violations des droits humains ou d'autres crimes graves commis dans le pays d'origine. Or, la jurisprudence de l'époque s'est rapidement écartée de cette voie en qualifiant d'indigne de l'asile des comportements moins graves (petite criminalité) commis en Suisse, ce qui lui a valu certaines critiques de la part des juristes (Kälin 1990 : 173 ; Achermann et Hausamann 1991 : 160).

Toutefois, le renforcement des préoccupations liées à la « menace à la sécurité et à l'ordre public » ne débouche pas nécessairement sur l'adoption de mesures exceptionnelles ou de nature sécuritaire, comme le conçoit la théorie de la sécuritisation développée par Buzan et Waever (Waever 1995 ; Buzan et al. 1998). Cela dépend également de l'acteur qui « dit la sécurité », comme le relève justement Balzacq (2005). Dans notre cas de figure, le groupe d'acteurs « sécuritisant » les comportements de demandeurs d'asile perçus comme « culturellement distants » parviennent certes à diffuser les éléments de leur discours au-delà de leur formation politique, mais ils ne sont pas considérés comme suffisamment crédibles pour que la majorité adhère à leurs propositions. Au-delà de leur déficit de crédibilité, le contenu de leurs propositions visant à exclure certaines catégories de demandeurs d'asile de l'accès à la procédure se heurte aux préceptes fondamentaux du régime international de l'asile que sont la notion de réfugié et surtout le principe de non-refoulement. Ainsi, nous pouvons observer l'importance pris par ce dernier principe dans l'argumentation du Conseil fédéral, qui le place comme une limite à ne pas dépasser dans l'adoption de mesures restrictives.

6.4.2. La logique discursive du tri : les ressortissants du « Tiers Monde » et la réinterprétation morale de leurs motifs de fuite définis comme illégitimes

Si la criminalité de certains demandeurs d'asile fait l'objet de préoccupations croissantes au sein du parlement et reprend en partie le discours tenu par les élus minoritaires d'extrême droite, une autre forme de problématisation apparaît de façon plus saillante dans la rhétorique du Conseil fédéral et d'une majorité des parlementaires. Il s'agit d'un lien tissé entre la transformation des pays de provenance des demandeurs d'asile et la diversification de leurs motifs de fuite. Ainsi, pratiquement tous les discours produits dans les débats d'entrée en matière commencent par dépeindre un tableau mondial de la situation des réfugiés marquée par la proéminence de personnes provenant du « Tiers Monde » et fuyant aussi bien des persécutions, des guerres, des situations de famine, des catastrophes naturelles que la pauvreté[89], indépendamment des affiliations politiques de ceux qui les énoncent.

A travers cette construction, la question de l'asile est englobée dans la problématique plus générale de l'immigration et de son contrôle, selon une observation bien documentée par la littérature scientifique (Bommes & Geddes 2005), notamment à travers les notions de migration-asylum nexus (Crisp 2008) ou de « mixed flows » (Van Hear 2010: 1535), qui se réfèrent toutes au caractère flou de la distinction entre migrations forcées et migrations volontaires. Dans ce contexte, la terminologie utilisée pour catégoriser les personnes concernées subit une transformation majeure par rapport aux débats des années 1970: le terme de « requérant d'asile » et ses variantes prend une importance

[89] La liste des parlementaires commençant leur discours par un tel constat est longue. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous dénombrons pas moins de 16 interventions allant dans ce sens au Conseil national et au Conseil des Etats : Fischer-Hägglingen, rapporteur de la commission BO 1986 N 258, 17.03.1986 ; Puidoux, rapporteur de la commission, BO 1986 N 259, 17.03.1986 ; Gurtner PdT/BE, BO 1986 N 260, 17.03.1986; Robert, écologiste/BE, BO 1986 N 261,17.03.1986 ; Nussbaumer, PDC/SO, BO 1986 N 264, 17.03.1986 ; Lüchinger, PRD/ZH, BO 1986 N 265, 17.03.1986 ; Günter, AI/BE, BO 1986 N 267, 17.03.1986 ; Meyer, PS/BE, BO 1986 N 272, 17.03.1986 ; Steinegger, PRD/UR, BO 1986 N 290, 18.03.1986 ; Ott, PS/BL, BO 1986 N 340, 19.03.1986 ; Miville, rapporteur de la commission, BO 1986 E 230, 03.06.1986 ; Bauer, PL/GE, BO 1986 E 232, 03.06.1986 ; Jagmetti, rapporteur de la commission, BO 1986 E 234, 03.06.1986; Dreyer, PDC/FR, BO 1986 E 235, 03.06.1986; Jelmini, PDC/TI, BO 1986 E 235, 03.06.1986, Kopp, conseillère fédérale, BO 1986 E 237, 03.06.1986

accrue au détriment de celui de « réfugié ». Mais surtout, nous voyons émerger un discours sur la nécessité d'opérer un tri parmi les personnes demandant l'asile, selon une logique qui rejoint le constat dressé par Zetter sur un plan international : « *In the minds of policy makers and immigration officials it is neccessary to fragment and make clear cut labels and categories of the often complex mix of reason why people migrate* » (Zetter 2007 : 178). Comment se construit cette logique du tri dans le discours du Conseil fédéral et des parlementaires ? Quels éléments biographiques des demandeurs d'asile retiennent-ils pour les ranger dans une ou l'autre de ces catégories ? Enfin, dans quelle mesure et comment ces constructions discursives sont empreintes d'une rationalité sécuritaire ?

Notre analyse fait ressortir deux registres argumentatifs distincts qui se découpent selon les acteurs qui les énoncent. D'une part, le discours du Conseil fédéral est marqué par un style « policé », éloigné d'une rhétorique explicitement sécuritaire au sens où il repose principalement sur une argumentation juridique fondée sur une application stricte de la notion de réfugié. D'autre part, le discours d'une majorité de parlementaires se caractérise par une distinction entre « vrai » et « faux » réfugié ainsi que par l'usage de la notion émergente de « l'abus », conçue comme une menace à l'intégrité fonctionnelle du système de l'asile. Ces deux registres discursifs se rejoignent néanmoins sur la nécessité de préserver « la crédibilité de la politique d'asile », ce qui légitime la mise en place d'un faisceau de mesures sécuritaires visant l'exclusion juridique (à travers l'interdiction d'accès à la procédure d'asile), spatiale (à travers la détention administrative) ou la surveillance de personnes ne correspondant pas à la catégorie perçue comme légitime. Cette analyse nous amène à nouveau à remettre en question la théorie de la « sécuritisation » développée par Waever et ses collègues (1995 ; Buzan et al. 1998) dans la mesure où les discours produits par les acteurs étudiés ne cadrent pas nécessairement cette problématique en des termes existentiels justifiant le recours à des mesures exceptionnelles. Les données font apparaître une rationalité politique plus proche de la notion de « dispositifs de sécurité » développée par Michel Foucault, puisqu'elle se base sur une logique du tri où « *il s'agit d'organiser la circulation* » en faisant « *le partage entre la bonne* » circulation de personnes dont la présence est considérée comme légitime « *et la mauvaise circulation* » (Foucault et al. 2004: 20-21) d'individus pour lesquels des mesures de nature disciplinaire sont envisagées et adoptées.

Dans la logique de tri qui va se mettre en place durant cette révision législative, le message du Conseil fédéral se distingue des autres discours par une rhétorique marquée par l'usage de notions « consensuelles » pour définir l'altérité des demandeurs d'asile, ainsi qu'un régime de justification reposant principalement sur des arguments d'ordre juridique pour légitimer les mesures d'exclusion préconisées dans son projet de loi. Ainsi, le Conseil fédéral ne fait pas recours à la rhétorique de la « distance culturelle » mise en évidence dans la section précédente. La terminologie privilégiée par ses services pour caractériser la diversité accrue des pays de provenance des demandeurs d'asile est celle de « *Tiers-Monde* » (CF 1985 : 3 ; 6). De même, il rejette la proposition consistant à ne pas accorder l'asile aux étrangers qui ne sont pas « *de culture occidentale européenne* » pour des raisons juridiques liées à l'interdiction de la discrimination et au respect du principe de non refoulement (CF 1985 : 9). Cependant, le Conseil fédéral reconnaît implicitement l'illégitimité de nombreux « *ressortissants du Tiers Monde* » à déposer une demande d'asile, cette dernière étant considérée comme une « *échappatoire* » aux dispositions relatives au droit des étrangers réservées aux candidats « *venant des régions de recrutement traditionnelles* »:

> *« La politique suisse envers les étrangers ne prévoit en principe et en général l'octroi d'autorisations de séjour qu'aux candidats venant des régions de recrutement traditionnelles. Les ressortissants du Tiers-Monde ont donc fort peu de chance d'obtenir une telle autorisation. Comme échappatoire, il ne leur reste que la possibilité de déposer une*

demande d'asile. Ils peuvent ainsi, le cas échéant, même exercer une activité lucrative. Les requérants indigents bénéficient en outre de l'assistance et la durée de la procédure fait qu'ils sont certains de pouvoir rester quelques années en Suisse ». CF 1985 : 6

En ce sens, le Conseil fédéral établit un lien entre les régions de provenance des demandeurs d'asile, regroupées sous la vaste catégorie de « Tiers Monde », marquée par une dimension davantage économique que politique, et les motifs d'immigration de « *nombreux requérants d'asile désireux d'échapper à la détresse économique et sociale* » qui « *ne peuvent être considérés comme persécutés au sens de notre loi sur l'asile ni, partant, bénéficier du statut de réfugiés* » (CF 1985 : 6). Il fait donc reposer la légitimité de son action sur « *une stricte application de la notion de réfugié* », qui implique l'exclusion d'une partie significative des demandeurs d'asile au vu de la baisse spectaculaire du taux de reconnaissance du statut de réfugié mentionnée précédemment (12 % en 1986). Toutefois, nous affirmons de manière un peu provocatrice que la logique du Conseil fédéral contribue à illégaliser une forme de migration indésirable selon une logique de classe et de race à travers les termes policés de « régions de recrutement traditionnelles » et de « Tiers-Monde ».

Cette représentation de l'altérité des demandeurs d'asile à travers le concept de « ressortissants du Tiers Monde » est également présente chez la majorité des parlementaires qui votent les principaux amendements de la loi, mais elle s'accompagne également de la logique de la « distance culturelle » mise en évidence précédemment (voir notamment Sager, UDC/BE, BO 1986 N 279, 18.03.1986). Néanmoins, la principale différence observée dans leur discours réside dans le régime de justification des processus d'exclusion prévus par la révision législative. L'argumentation du Conseil fédéral reposant sur une stricte application de la loi et de la notion de réfugié est ainsi réinterprétée et reformulée dans le discours de la majorité des parlementaires sous la forme d'un jugement moral porté sur les actions des demandeurs d'asile qui s'exprime à travers l'usage de la dichotomie vrai/faux réfugiés et de la notion émergente d'abus, deux concepts quasi absents du message de l'exécutif[90].

Le recours à la distinction entre les « vrais » (« echt ») et les « faux » (« unecht ») réfugiés est massivement utilisé dans les discours des parlementaires, l'analyse de l'ensemble des documents permettant de dénombrer 135 occurrences. Quant à elle, la notion « d'abus » est encore émergente (26 occurrences sur l'ensemble des documents) et va véritablement s'imposer et s'étoffer à partir des années 1990, comme cela a été observé dans d'autres contextes nationaux (Schuster and Solomos 2004 : 270). Mais au-delà du simple aspect quantitatif, l'analyse des données fait nettement apparaître le potentiel de diffusion considérable de ces notions. En effet, celles-ci émanent principalement des élus de droite issus du PRD, des libéraux, du PDC, de l'UDC et des partis de l'extrême droite, mais elles se propagent dans toutes les formations politiques, y compris chez les parlementaires de gauche. A titre d'illustration, la notion d'abus est reprise par Rebeaud (écologiste) au Conseil national, qui juge raisonnable l'objectif politique visant à « *éviter que des réfugiés de plus en plus nombreux affluent vers nos frontières, passent à travers les mailles du filet et abusent de la loi sur l'asile* » (Rebeaud, écologiste/GE, BO 1986 N 269, 17.03.1986). Par ailleurs, les élu-e-s de gauche qui contestent la dichotomie vrai/faux réfugiés en insistant sur la difficulté de l'établir dans la pratique reprennent toutefois cette formulation à leur compte, comme l'indiquent notamment les interventions de Braunschweig, PS/ZH, BO 1986 N 290, 18.03.1986, ou de Bauer, PLD/GE, BO 1986 E 232, 03.06.1986.

Comment expliquer le haut potentiel de diffusion de ces pratiques langagières ? En nous inspirant des réflexions de Fassin (2009) dans son travail conceptuel autour de la notion « d'économie morale » développée par Thompson (1971) et revisitée par Daston (1995), nous l'expliquons par le passage du

[90] Le terme "d'abus de droit", sur lequel nous revenons dans la section suivante, est utilisé à une reprise (CF 1985: 22) mais il n'a pas la connotation morale que nous retrouvons dans le discours des parlementaires.

domaine des normes et des obligations dans lequel se situe le message du Conseil fédéral, vers l'espace des valeurs et des affects véhiculé par la dichotomie vrai/faux réfugiés et la notion d'abus, essentiellement fondées sur un jugement moral. Plus exactement, il s'agit d'un processus de traduction, de réinterprétation opéré par les parlementaires des normes proposées par l'exécutif vers un ordre moral qui lie les émotions et les valeurs. Or, les affects qui gouvernent le jugement moral contenu dans la dichotomie vrai/faux réfugié et la notion d'abus possèdent à notre sens une dimension sécuritaire à deux facettes, l'une bien connue dans la littérature et l'autre moins bien documentée.

D'une part, les notions d'abus et celle de « faux réfugié » renvoient à l'idée d'une menace à l'intégrité fonctionnelle de la politique d'asile et plus généralement du système de contrôle migratoire par des personnes déposant une demande d'asile sans correspondre stricto sensu à la définition du réfugié. Dans le discours de nombreux parlementaires, cette menace de nature qualitative comporte une dimension quantitative, compte tenu de l'afflux de « faux réfugiés », comme en témoigne l'intervention du rapporteur de la commission Fischer-Hägglingen : « *Nur so kann ein unkontrollierbarer Zustrom von unechten Flüchtlingen abgehalten werden*[91] » (Fischer-Hägglingen, rapporteur, BO 1986 N 259, 17.03.1986). Dans ce discours, « l'afflux de faux réfugiés » risque de causer une pression insoutenable sur les ressources de l'Etat, en termes de « capacités d'accueil » (symbolisée par la métaphore de la barque pleine), de ressources administratives (symbolisée par la « Pendenzenberg ») mais également de capacités financières (voir les interventions de Sager, UDC/BE, BO 1986 N 280, 18.03. 1986 ; Meier, DS/ZH, BO 1986 N 282, 18.03.1986; Braunschweig, PS/ZH, BO 1986 N 290, 18.03.1986). L'usage de ces notions, fondées sur un jugement moral faisant appel à des affects ne s'appuie pas explicitement sur des termes existentiels tels que la sécurité, la menace, le danger ou l'urgence. Toutefois, il est empreint de la logique du « risque migratoire » auquel font référence Bigo et d'autres auteurs (Bigo 1995; Bousetta et al. 2005 : 53).

D'autre part, l'analyse détaillée de nos données montre que la conception du « vrai réfugié » contenue dans la dichotomie « vrai/faux réfugié » mise en exergue dans le discours des parlementaires diffère de la définition du réfugié proposée par le Conseil fédéral et présente une évolution significative par rapport aux débats des années 1970. En effet, le message du Conseil fédéral se réfère uniquement à la définition contenue à l'art. 3 de la loi sur l'asile, qui découle de la Convention de 1951, en s'appuyant sur la notion de persécution et en ajoutant généralement les raisons politiques (voir CF 1985 : 6 ; 9 ; 13 ; 22). En revanche, la conception du « vrai réfugié » contenue dans le discours des élu-e-s fait également appel aux affects en reposant principalement sur la menace à l'intégrité physique des personnes concernées, comme en témoigne l'usage régulier de la formule « *an Leib und Leben bedrohten Menschen* » lorsqu'il s'agit de faire la différence avec les « faux réfugiés »:

> *« Selbstverständlich soll die Schweiz, an Leib und Leben bedrohten Menschen, echten Asylanten also, Aufnahme bieten - wenn es auch nur auf Zeit ist*[92] *» Stamm, PS/SH, BO 1986 N 276, 17.03.1986.*

L'insistance sur la menace à l'intégrité physique pour définir ceux qui sont perçus comme des « vrais réfugiés » est particulièrement importante durant cette révision législative (56 interventions allant dans ce sens), en comparaison avec le message du Conseil fédéral (aucune mention) et les débats des années 1970 (18 occurrences). L'usage de cette caractéristique dans la procédure de tri discursif entre « vrais et faux réfugiés » appelle deux commentaires. D'abord, nous pouvons considérer avec d'autres auteurs (Fassin 2010 ; Price 2009) qu'il marque l'émergence d'une forme de « dépolitisation » de la

[91] « Ce n'est que de cette manière qu'un afflux incontrôlable de faux réfugiés peut être évité ».
[92] « Bien sûr, la Suisse doit accueillir les personnes menacées de mort, c'est-à-dire les vrais demandeurs d'asile, devraient être admises - même si ce n'est que temporaire ».

figure du réfugié. Ainsi, c'est davantage le fait d'être perçu comme « menacé dans son intégrité physique » que celui d'être persécuté pour des raisons politiques qui est considéré comme la caractéristique déterminante pour définir celles et ceux qui appartiennent à la catégorie « vrai réfugié ». Toutefois, et il s'agit de notre deuxième commentaire, le recours à cette formule n'est pas compris comme un mouvement d'élargissement de la notion du réfugié mis en exergue par ces mêmes auteurs. En effet, chez la majorité des parlementaires qui l'utilisent, le concept de « *an Leib und Leben bedrohten Menschen* » est au contraire conçu dans une perspective restrictive de la définition de réfugié pour marquer l'idée selon laquelle la majorité des demandeurs d'asile ne correspondent pas à cette définition car ils ne sont pas menacés dans leur intégrité physique. Cette conception se retrouve sous une forme extrême chez les élu-e-s de la droite xénophobe, qui l'associent avec la « proximité culturelle » mentionnée précédemment pour limiter l'octroi du statut de réfugié à « *nur echten, wirklich an Leib und Leben bedrohten Asylbewerbern aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis* » (Ruf, AN/BE, BO 1986 N 256, 17.03.1986).

Nous voyons donc comment la réinterprétation du message du Conseil fédéral par une majorité de parlementaires à travers une dimension morale contenue dans la dichotomie vrai/faux réfugiés et la notion d'abus convoque des affects qui jouent à la fois sur l'idée d'une menace à l'intégrité fonctionnelle du système d'asile et de manière plus surprenante, sur l'idée d'une menace à l'intégrité physique de personnes définies comme des « vrais réfugiés ». Dans la prochaine section, nous montrons comment les deux types de discours, l'un fondé sur des normes et des obligations et l'autre sur un jugement moral convoquant des affects se rejoignent autour d'une logique du tri qui débouche sur une série de mesures d'exclusion des personnes ne correspondant pas à la définition du réfugié.

6.4.3. La logique du tri à l'origine de l'adoption de mesures d'exclusion et de surveillance

Dans le contexte de la logique du tri, les stratégies gouvernementales mises en place durant cette révision législative débouchent sur trois catégories de mesures destinées à traiter le cas des personnes ne correspondant pas à la définition du réfugié. La première consiste à accélérer leur exclusion de la procédure d'asile. La deuxième concerne des dispositions visant à surveiller la présence d'individus qui ne peuvent être renvoyées pour des raisons de sécurité individuelle dépassant la notion de réfugié inscrite dans la loi sur l'asile. Enfin, la troisième catégorie prévoit des mesures disciplinaires destinées à éloigner les personnes concernées du territoire. Si nous abordons brièvement la première catégorie de mesures, nous nous penchons davantage sur les deuxième et troisième catégories car elles mettent en lumière des conceptions particulières de la notion de sécurité.

En ce qui concerne la première catégorie, la « cantonalisation de la procédure » – comme la nomment ses opposants principalement issus de la gauche – provoque de nombreux affrontements au sein du parlement. Dans le cas d'espèce, ce n'est pas tant les modifications dans l'allocation des compétences dévouées aux cantons et à la Confédération qui retiennent notre intérêt, mais bien davantage le mécanisme d'exclusion qui s'institue avec l'introduction de ces mesures. Car le Conseil fédéral, reconnaissant la difficulté d'établir un examen scrupuleux des faits permettant « *d'apprécier avec certitude les risques courus par le requérant dans son pays d'origine* » (CF 1985 : 11), prévoit de donner la possibilité à l'Office fédéral de police de prendre des décisions uniquement sur la base du dossier préparé par l'autorité cantonale dans les cas qui lui paraissent « suffisamment clairs ». Or, cette formule également utilisée par la conseillère fédérale au Conseil des Etats (Conseillère fédérale Kopp, BO 1986 E 245, 03.06.1986) constitue un euphémisme pour désigner les demandes d'asile à rejeter, en particulier dans trois cas de figure. En premier lieu, cela concerne les demandeurs d'asile qui motivent leur requête exclusivement en invoquant des difficultés d'ordre personnel, familial ou économique (CF 1984 : 22). Deuxièmement, ce sont les « abus de droit » qui sont visés par une telle

procédure, à savoir les requérants qui « *manquent gravement à leur obligation de collaborer* » en introduisant « *simultanément plusieurs demandes d'asile se contredisant sur certains points essentiels, et notamment sous des identités différentes* » ou en tentant « *de tromper les autorités par la présentation de faux documents* » (CF 1985 : 22). En troisième lieu, une telle procédure simplifiée est prévue lorsque le requérant d'asile se rend indigne de l'asile en raison d'actes répréhensibles (CF 1985 : 22).

Largement repris dans les débats au parlement par les élu-e-s de droite (Pidoux, rapporteur de la commission, BO 1986 N 259, 17.03.1986 ; Günter, AI/BE, BO 1986 N 301, 18.03.1986), cette catégorisation des comportements conduisant certains demandeurs d'asile à leur exclusion de la procédure correspond assez précisément aux différentes couches de signification regroupées sous la notion « d'abus » et identifiées par Frei et al. (2014). Elle superpose le dépôt d'une demande d'asile « dans le but de contourner la législation relative à l'immigration » (CF 1985 : 10), les comportements liés aux « manquements à l'obligation de collaborer », ainsi que la criminalité des demandeurs d'asile. Cette classification des motifs conduisant à l'exclusion de la procédure d'asile illustre une gradation des objectifs de contrôle migratoire pour déboucher sur des objectifs de maintien de la sécurité qui finissent par se confondre dans un mouvement caractéristique du processus de sécuritisation de l'asile sur lequel nous revenons dans différentes parties de ce travail.

Si cette construction discursive n'est pas fondamentalement remise en cause dans les débats au parlement, la proposition permettant à l'Office fédéral de police de prendre des décisions uniquement sur la base du dossier préparé par l'autorité cantonale se voit critiquée déjà dans la procédure de consultation par certains petits cantons qui craignent d'être surchargés. Mais les oppositions les plus vives proviennent surtout des partis de gauche, des œuvres d'entraide, des organisations de défense des droits humains (Amnesty International) et du Haut Commissariat aux réfugiés. Ceux-ci craignent une atteinte au droit d'être entendu, attirent l'attention sur la méconnaissance dans les cantons des situations particulières rencontrées par les requérants telles que les conditions politiques et sociales régnant dans leurs pays d'origine, et redoutent un fractionnement et une dilution des responsabilités entre l'instance d'instruction (canton) et l'autorité de décision (Confédération). Ces différents arguments sont largement relayés au parlement par les socialistes, la gauche radicale, les écologistes et certains membres du PDC[93], mais la majorité des élus se rallient à la proposition du Conseil fédéral et la mesure sera adoptée, ce qui constituera un motif pour la gauche de lancer et de soutenir le référendum.

L'autre innovation de cette deuxième révision de la loi sur l'asile concerne la réglementation en matière d'admission provisoire. Tout comme la détention en vue du refoulement que nous abordons ci-dessous, elle illustre la convergence de la politique d'asile et de la politique d'immigration, son adoption ayant lieu dans le cadre d'une modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). La mise en place de cette stratégie gouvernementale est d'un intérêt particulier dans le cadre de ce travail puisqu'elle met en jeu à la fois la question de la sécurité individuelle de personnes ne correspondant pas stricto sensu à la définition de la notion de réfugié et la problématique large du contrôle migratoire dans une perspective sécuritaire, dans la mesure où elle est conçue dans le prolongement des dispositions réglementant l'internement des étrangers.

Ainsi, le Conseil fédéral propose d'instituer avec l'admission provisoire une « *mesure incidente* », de substitution, si la demande d'asile est rejetée mais que le refoulement n'est pas possible, « *lorsque*

[93] voir les interventions de Magnin PdT/GE, BO 1986 N 269, 17.03.1986 ; Pitteloud, PS/VD, BO 1986 N 270, 17.03.1986 ; Friedli, PS/JU, BO 1986 N 278, 18.03.1986, Rebeaud, écologiste/GE, BO 1986 N 302, 18.03.1986 ; Dreyer, PDC/FR, BO 1986 E 235, 03.06.1986 ; Jelmini, PDC/TI, BO 1986 E 244, 03.06.1986

l'étranger est démuni de tout titre de voyage étranger valable et lorsqu'aucun Etat ne peut être contraint à l'accueillir », ni exigible, « *lorsqu'il représente une mesure d'une dureté exceptionnelle ou si le refoulement dans le pays d'origine ou de provenance est contraire au principe du non-refoulement* » (CF 1985 : 30). L'Office fédéral de la police est compétent pour ordonner les mesures de substitution (art. 14, 1er al.) qui doivent, d'une part, tenir compte des conditions personnelles de la personne étrangère vivant en Suisse et, d'autre part, de la situation régnant dans son pays d'origine (30).

L'adoption de cette mesure se déroule dans le contexte observé dans d'autres pays européens d'une diversification des motifs de fuite des demandeurs d'asile relevé par la littérature (Gibney et Hansen 2005 ; Piguet 2013 : 89). Comme exposé ci-dessus, une majorité de parlementaires perçoivent cette évolution à travers le prisme d'une distinction binaire entre « vrais » et « faux » réfugiés exposée ci-dessus. Toutefois, le Conseil fédéral et certains élus proposent une catégorisation plus sophistiquée reposant sur l'idée que certains demandeurs d'asile ne correspondant pas stricto sensu à la notion de réfugié ne peuvent toutefois pas être renvoyés, en particulier en vertu du principe de refoulement. Dans ces (rares) cas de figure, la question de la sécurité individuelle des personnes concernées apparaît au cœur de l'argumentation. Ainsi, le conseiller national Ott et le rapporteur de la Commission aux Conseil des Etats Jagmetti évoquent le sort des personnes qui ne viennent pas avec des „vrais motifs d'asile" (*„die ohne echten Asylgrund zu uns gekommen sind*") mais qui ne peuvent être renvoyés vers leur pays d'origine en raisons des dangers qu'ils y encourent (« *Gefährdung* ») (Jagmetti, PRD/ZH, rapporteur, BO 1986 E 233-234, 03.06.1986 ; Ott, PS/BL, BO 1986 N 340, 19.03.1986). Ott fait valoir qu'une grande partie des demandeurs d'asile se trouvent dans cette situation, et qu'ils doivent obtenir autre chose que l'asile, à savoir l'admission provisoire car il s'agit de « leur sauver la vie » :

> *« Diese ganze grosse Schar von Menschen in der Klemme zwischen Asylgesetz und Non-refoulement, Tamilen, aber auch andere, machen den Hauptharst unserer neuen Flüchtlingswelle aus. […] Diese Flüchtlinge müssten die Möglichkeit haben, von vorneherein etwas anderes als Asyl zu beantragen, nämlich die in Artikel 14a ohnehin schon vorgesehene vorläufige Aufnahme oder allenfalls Internierung. Gerade dadurch, dass sie gewisse Einschränkungen auf sich nehmen, würden sie beweisen, dass es ihnen nicht darum zu tun ist, im Westen ihr Glück zu machen, sondern schlicht darum, ihr Leben zu retten[94] ».* Ott, PS/BL, BO 1986 N 340, 19.03.1986.

A notre sens, le discours de Ott est révélateur d'une prise de conscience relativement absente des discours des parlementaires mais partagée par le Conseil fédéral et les milieux concernés (juristes et mouvements de défense du droit d'asile et des droits humains) de l'importance prise par le principe de non-refoulement dans la jurisprudence pour protéger un nombre significatif de personnes mises en danger dans leurs pays d'origine sans qu'elles fassent l'objet de persécutions dirigées par leur Etat d'origine en raison de leur appartenance à un certain groupe. Dans ce contexte, nous pourrions considérer que l'adoption de l'admission provisoire durant cette révision législative représente une première étape vers une conception davantage humanitaire que politique de l'asile, comme l'affirment Price ou Fassin (Price 2009: 7 ; Fassin 2010 : 10). Toutefois, nous ne pouvons pas entièrement relier cet événement à leur analyse car la création de cette nouvelle catégorie juridique est fondamentalement conçue comme une mesure de substitution visant précisément à ne pas élargir le concept de l'asile et la notion de réfugié à des personnes considérées comme non persécutées pour

[94] « Toute cette foule de personnes se situant entre le droit d'asile et le principe de non-refoulement, les Tamouls, mais aussi d'autres, constituent la grande majorité de notre nouvelle vague de réfugiés. [...] Ces réfugiés devraient pouvoir demander d'emblée autre chose que l'asile, à savoir l'admission provisoire déjà prévue à l'article 14a ou, tout au plus, l'internement. Précisément parce qu'ils sont soumis à certaines restrictions, ils prouveraient qu'ils ne se soucient pas de faire fortune en Occident, mais simplement de sauver leur vie ».

des motifs politiques. Ainsi, l'admission provisoire telle que formulée par le Conseil fédéral ne s'inscrit pas dans la logique de l'asile, mais dans une rationalité de type sécuritaire puisqu'il propose d'adapter les dispositions concernant l'internement (ordonnance du 14 août 1968 sur l'internement des étrangers; RS 142.281) appliquées jusqu'alors pour régler les conditions de la présence – précaire – d'individus ne pouvant être renvoyés vers leur pays d'origine pour des raisons matérielles ou de sécurité individuelle.

Durant la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose un « *internement en milieu ouvert* » pour « *les cas normaux* » et un internement « *dans un établissement approprié* » pour les personnes présentant « *un certain risque pour la sécurité* » (CF : 30). Toutefois, sous la pression des milieux consultés qui considèrent la définition « *internement en milieu ouvert* » comme discriminatoire, le Conseil fédéral propose la dénomination « *admission provisoire* » (CF : 32), qui sera reprise dans les travaux des commissions et finalement adoptée au parlement. En ce sens, l'acte de naissance de l'admission provisoire procède d'une logique contradictoire marquée à la fois par un processus de « sécuritisation » et par un mouvement de « désécuritisation » (Waever 1995). D'une part, la naissance de l'admission provisoire s'inscrit clairement dans une modalité de gouvernement disciplinaire, compte tenu de sa filiation directe avec la logique de l'internement administratif des étrangers. En effet, l'internement a été initialement conçu comme une mesure d'exception, apparue lors de la Première Guerre Mondiale sous le régime des pleins pouvoirs et appliqué principalement en période de guerre (notamment durant la Seconde Guerre Mondiale avec l'internement des Juifs et des réfugiés politiques militants communistes et socialistes). Portant « *résolument atteinte à la liberté individuelle de l'étranger* » (Bersier 1987 : 5), les pratiques d'internement ont depuis leur introduction dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de 1931 (LSEE) combiné des objectifs de contrôle migratoire avec des velléités de maintien de la sécurité. Ainsi, elles ont permis à l'administration suisse de détenir pour une durée maximale de deux ans des étrangers dont l'ordre d'expulsion ne pouvait être exécuté (Zünd 2007: 97) et qui étaient considérés comme des « menaces pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse » (Hess 1941 : 10) selon la formulation de l'art. 70 de la Constitution. D'autre part, nous pouvons considérer le projet du Conseil fédéral comme un mouvement de « désécuritisation » par la distinction qu'il opère entre ces deux objectifs en séparant l'admission provisoire, prévue pour des personnes ne pouvant être renvoyées (objectif de contrôle migratoire), de la mesure d'internement qu'il réserve aux individus qui menacent « la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse » (objectif de maintien de la sécurité).

En ce qui concerne l'internement, les modifications apportées lors de la révision de 1986 illustrent un processus d'élargissement de la notion de sécurité déjà mis en évidence ci-dessus. En effet, le projet du Conseil fédéral reprend la terminologie traditionnelle issue de l'art. 70 de la Constitution en stipulant que « *l'Office fédéral de la police interne un étranger dans un établissement approprié, s'il compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou la sûreté intérieure d'un canton* » (art. 14c al. 2, let. a LSEE) mais il ajoute également : « *s'il met gravement en danger l'ordre public par sa présence* » (art. 14c al. 2, let. b LSEE). L'usage de « *cette notion juridique indéterminée* » offre une marge d'appréciation considérable à l'autorité chargée d'en définir le contour (Bersier 1987 : 5), comme le prouve la jurisprudence de l'époque. En effet, la notion de « *grave mise en danger de l'ordre public* » a permis d'interner des personnes impliquées dans le trafic de drogue (voir décision du TF du 10.04.1987 i. S.S.N. dans ASYL 87/4 : 16) qui ne pouvaient ni être détenus en fonction du code pénal – leurs infractions étant trop faibles pour justifier la détention conformément à la loi pénale – ni être renvoyés – faute de documents de voyage. Elle a également permis aux autorités cantonales de priver des individus de leur liberté pour une entrée illégale dans le pays (voir DFW v. 24.09.1987 i.S.S.G., N 107 399), dans une logique de fusion entre des objectifs de contrôle migratoire et de maintien de la sécurité.

En ce qui concerne l'admission provisoire, la proposition du Conseil fédéral consiste à la détacher de la logique sécuritaire contenue dans les dispositions concernant l'internement administratif des étrangers, mais le statut envisagé se caractérise par une grande précarité du séjour. Durant la procédure de consultation, différents milieux (Eglises, œuvres d'entraide, organisations de défense des droits de l'homme, différents partis politiques) ont pourtant demandé d'étudier une solution favorable pour des personnes qui possédaient selon eux, des caractéristiques proches des réfugiés étant donné la menace qui pesait sur leur intégrité physique. Ainsi, certains ont suggéré un « petit asile » (PS, PRD, Conférence des évêques suisses), une autorisation de séjour particulière octroyée au niveau fédéral prévoyant un accueil momentané (Fédération des Eglises protestantes, Amnesty International), ou une libéralisation de l'autorisation de tolérance pour raisons humanitaires (PDC, canton de Zurich, OSAR, Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers, Ligue suisse des droits de l'homme) (CF 1985 : 14-15). Toutefois, il est admis par le Conseil fédéral et la majorité des parlementaires que les personnes concernées doivent obtenir un statut moins favorable que l'asile (Ott, PS/BL, BO 1986 N 340, 19.03.1986 ; Jagmetti, PRD/ZH, rapporteur, BO 1986 E 251).

Ainsi, l'admission provisoire est fondamentalement conçue comme une « mesure de substitution », lorsque la demande d'asile a été rejetée. Elle est prononcée initialement pour la durée d'une année et peut être prorogée de douze mois, en règle générale, par le canton de séjour (art. 14b, 1er al.), qui peut également en solliciter la levée, selon l'article 14a, 3e alinéa si l'obligation antérieure de départ de Suisse peut être remplie. (art. 14a, 3^{e} al.). Si l'étranger « admis provisoirement » peut choisir librement son lieu de séjour dans le canton où il a vécu jusqu'alors (art. 14b, 2e al.), son droit à la mobilité sur l'ensemble du territoire suisse n'est pas garanti car il ne peut pas s'établir dans un autre canton. Et s'il peut exercer une activité lucrative dépendante, les travailleurs indigènes restent prioritaires (CF 1985 : 32 ; art. 140, al.). Enfin, l'admission provisoire ne prévoit pas de droit au regroupement familial, ni à se voir accorder une autorisation de séjour en vertu de dispositions ordinaires. Cette précarité du statut posera ultérieurement de nombreux problèmes d'intégration que ce travail traite en partie dans les prochains chapitres.

Enfin, la troisième catégorie de mesures concerne celles destinées à traiter le cas des personnes dont la demande a été rejetée mais qui restent sur le territoire suisse. Pour ces personnes, c'est leur exclusion spatiale qui est envisagée à travers la détention en vue du refoulement prévue à l'art. 14. Celle-ci voit un affrontement entre les partisans – majoritaires – de la mesure, représentés par le Conseil fédéral et les partis de droite, et les opposants – minoritaires – représentés par les partis de gauche. Ceux-ci présentent deux régimes de justification comprenant chacun différentes strates d'argumentation mises en lumière dans les paragraphes qui suivent.

Le Conseil fédéral commence par rappeler dans son message que la détention en vue du refoulement concerne le droit applicable aux étrangers en général et non seulement les requérants d'asile dont la demande est rejetée (CF 1985: 30). Au parlement et durant les séances de la Commission, certains élus y voient une confusion jugée inadmissible et anti-démocratique entre politique d'asile et politique des étrangers. Une telle position est soutenue par Carobbio (PdT/TI, BO 1986 N 338, 19.03.1986) et surtout par Braunschweig, qui considère qu'un tel procédé est de nature à induire le peuple en erreur :

> *„Wir sind jetzt sozusagen auf leisen Sohlen vom Asylrecht ins Ausländerrecht hinübergewandert. […] Ich habe mich schon in der Kommission sehr heftig gegen diese Kombination zur Wehr gesetzt. Ich behaupte nach wie vor: damit führen wir das Volk in die Irre, denn es realisiert nicht, […] dass in diesem letzten Punkt über Ausländer ganz allgemein und nicht nur über Flüchtlinge legiferiert wird. Ich empfinde es als unfair und undemokratisch, dass man eine Vorlage präsentiert, die unter dem Titel «Asylrevision» läuft, und dann kommen ganz am Ende Ausschaffung und Ausschaffungshaft in einem*

zweiten Gesetz hinzu, das viel umfassender ist[95]". Braunschweig, PS/ZH, BO 1986 N 338, 19.03.1986

La conseillère fédérale en charge du dossier considère que le message du Conseil fédéral est suffisamment clair en la matière puisqu'il indique que la modification législative concerne la loi sur l'asile et la loi sur les étrangers (Kopp, BO 1986 N 339, 19.03.1986). D'une manière générale, nous pouvons observer que la convergence du domaine de l'asile vers celui de l'immigration maintes fois évoquée dans la littérature (D'Amato 2008 ; Parini et Gianni 2005) trouve ici sa première traduction juridique et il est significatif que son inscription dans la loi se produise dans le cadre de l'élaboration des mesures de contrainte, qui représentent le volet répressif et disciplinaire de la politique migratoire.

Dans un deuxième temps, les opposants font valoir que la détention en vue du refoulement contribue, sur un plan symbolique, à donner des demandeurs d'asile une image de délinquants, dans un registre argumentatif qui n'est pas sans rappeler la littérature contemporaine sur la notion de criminalisation de la migration (Palidda 2009). C'est le cas de Friedli (PS/JU, BO 1986 N 337, 19.03.1986) et de deux parlementaires du Parti du Travail au Conseil national :

« Une telle disposition est - il faut bien l'admettre - à deux pas de considérer le requérant d'asile comme un délinquant. Une telle idée est insoutenable ». Carobbio, PdT/TI, BO 1986 N 338, 19.03.1986

« Mit der vorgeschlagenen Ausschaffungshaft wird eine menschenunwürdige Behandlung von Flüchtlingen institutionalisiert und Asylbewerbern das Stigma des Kriminellen aufgezwunge[96] ». Gurtner, PdT/BE, BO 1986 N 261, 17.03.1986.

Dans une argumentation qui nous ramène également au concept de criminalisation de la migration sur lequel nous revenons ci-dessous, le Conseil fédéral (CF 1985 : 7) et une majorité de parlementaires opposent à cet argument que la détention en vue du refoulement ne constitue nullement une disposition à caractère pénal, mais uniquement une mesure administrative (voir Miville, rapporteur de la Commission, BO 1986 E 250, 03.06.1986).

En lien étroit avec cet aspect symbolique, les opposants font valoir que la détention en vue du refoulement, compte tenu des restrictions graves à la liberté individuelle qu'elle implique, s'assimile à une incarcération et entre en contradiction avec les principes de l'Etat de droit et du respect des droits humains puisqu'elle s'applique à des personnes n'ayant commis aucune infraction:

« Comment justifier qu'on enferme, qu'on emprisonne pendant un mois, en vue de leur refoulement, des gens dont le seul crime est d'avoir demandé l'asile en Suisse, et dont on peut imaginer qu'ils chercheront à se soustraire à l'obligation de quitter le pays? Dès lors que la détention s'applique à des individus qui ont le malheur d'être des requérants d'asile dont la demande a été rejetée, mais qui n'ont en aucun cas commis quelque infraction que ce soit, une telle mesure n'est pas acceptable. Elle contrevient aux principes d'un Etat de droit, elle est en contradiction avec notre conception du droit et du respect des droits de l'homme ». Bauer, GLE/GE, BO 1986 E 251, 03.06.1986

[95] « Nous avons, pour ainsi dire, migré doucement du droit d'asile vers le droit des étrangers. [...] Je me suis déjà battue vigoureusement contre cette combinaison en séance de commission. Je continue d'affirmer que cela induit le peuple en erreur, car il ne se rend pas compte que [...] sur ce dernier point, nous légiférons sur les étrangers en général, et pas seulement sur les réfugiés. Je trouve injuste et antidémocratique de présenter un projet de loi sous le titre « révision de la loi sur l'asile » alors que l'expulsion et la détention en vue du refoulement viennent s'ajouter à la fin dans une deuxième révision qui est beaucoup plus vaste »

[96] « Le projet de détention en vue du refoulement institutionnalise le traitement inhumain des réfugiés et la stigmatisation des demandeurs d'asile en tant que criminels »

Les partisans de la mesure reconnaissent pour la plupart le caractère exceptionnel et « pénible » de ces restrictions à la liberté individuelle, comme l'indique le message du Conseil fédéral (1985 : 7) et cette citation de Miville, rapporteur de la Commission devant le Conseil des Etats :

> *« Hier kommen wir zu einem weiteren ausserordentlich umstrittenen Punkt, der Ausschaffungshaft. […] Wir alle müssen uns darüber im klaren sein, dass Haft in jedem Falle einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte bedeutet*[97]*». Miville, rapporteur de la Commission, BO 1986 E 250, 03.06.1986*

Toutefois, le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires font valoir que celles-ci se justifient pour des raisons pratiques, car certaines personnes sont introuvables au moment où les autorités cantonales compétentes doivent exécuter les décisions de renvoi passées en force après rejet de la demande d'asile et échéance du délai de départ (voir CF 1985 : 7 ; 14). Dans ces conditions, l'introduction d'une telle mesure permettrait selon le Conseil fédéral de mettre en détention la personne concernée, dès le moment où la décision de renvoi est exécutoire jusqu'au moment du départ, et « *résoudrait bon nombre des difficultés pratiques et juridiques rencontrées présentement* » (14). De manière plus générale, les partisans de la détention en vue du refoulement la considèrent comme un « mal nécessaire » dans un objectif global de maintien de « la crédibilité de la politique d'asile ». Ainsi, le Conseil fédéral indique qu'une « *telle réglementation* […] *se justifie parce que l'exécution des mesures découlant du rejet des demandes d'asile est seule susceptible, à longue échéance, d'assurer une politique crédible en matière d'asile* » (CF 1985 : 30). L'argumentation fondée sur le maintien de la crédibilité de la politique d'asile est largement reprise par les partisans de la mesure durant les débats au parlement (voir Fischer Hägglingen, rapporteur, BO 1986 N 259, 17.03.1986 ; Steinegger, PRD/UR, BO 1986 N 337, 19.03.1986 ; Hoffmann, UDC/BE, BO 1986 N 261, 17.03.1986)

Par ailleurs, les partisans de la détention en vue du refoulement insistent sur le fait que la mesure reste proportionnée au but visé – le maintien de la crédibilité de la politique d'asile – et conforme aux exigences fixées par la Convention européenne des droits de l'Homme. Comme le fait valoir le Conseil fédéral dans son message, la détention en vue du refoulement sert uniquement à l'application d'une décision de renvoi ou d'expulsion passée en force, et reste ainsi conforme à l'art. 5, al. 1, let. f de la Convention européenne des droits de l'homme (CF 1985 : 31). Répondant en partie aux critiques de certains parlementaires de gauche craignant qu'une détention ne soit ordonnée sur la base d'un simple soupçon (Carobbio, Pdt/TI, BO 1986 N 338, 19.03.1986), le Conseil fédéral (1985 : 30-32) et le rapporteur de la Commission au Conseil national (voir aussi Pidoux BO 1986 N 337, 18.03.1986) insistent en outre sur le fait que de fortes présomptions que l'étranger entend se soustraire au refoulement sont nécessaires:

> *« Danach wird jemand in Haft genommen, weil Verdacht besteht - und zwar begründeter Verdacht -, dass er sich der verfügten Weg- oder Ausweisung entziehen werde. […] Es wird auch nicht so sein dürfen, dass eine blosse Vermutung, der Betreffende wolle sich der Weg- oder Ausweisung entziehen, genügt. Es braucht gewichtige Gründe für diese Annahme, «gewichtige Anhaltspunkte», wird in Absatz 2 gesagt*[98]*». Miville, rapporteur de la Commission, BO 1986 E 250, 03.06.1986*

[97] « Ici nous arrivons à un autre point extrêmement controversé, la détention. [...] Nous devons tous être conscients que l'emprisonnement dans tous les cas signifie une interférence sérieuse avec le droit à la vie privée »

[98] « Par la suite, quelqu'un est arrêté parce qu'il est soupçonné – et le soupçon doit être fondé – de vouloir se soustraire au refoulement ou à l'expulsion ordonnée. [...] Il ne suffira pas qu'une simple supposition que la personne souhaite échapper au refoulement ou à l'expulsion. Il faut des « indices concrets » pour appliquer cette comme il est précisé à l'alinéa 2 ».

Pour satisfaire aux exigences fixées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 5, ch. 1, let. f, en relation avec le ch. 4), le projet de loi prévoit par ailleurs un certain nombre de garanties de procédure. Ainsi, une prolongation de la détention après 48 heures ne peut être ordonnée que par une autorité judiciaire cantonale (3e al.), la personne détenue a le droit de demander une procédure par laquelle un tribunal doit juger au plus vite de la légalité de la détention et la décision de détention en dernière instance cantonale peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (CF 1985 : 32 ; Kopp, conseillère fédérale, BO 1986 N 339, 19.03.1986).

A la lecture des débats au parlement et en commission, il apparaît assez clair que les opposants par principe à cette mesure ne font que peu de propositions alternatives et se limitent à demander de s'en tenir aux dispositions déjà en vigueur. Ainsi Carobbio souhaite établir le principe selon lequel on applique à l'étranger qui a laissé passer le délai imparti pour son départ l'article 23, al. 1, stipulant que celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement est punissable d'un emprisonnement jusqu'à six mois après une procédure judiciaire (Carobbio BO 1986 N 338, 19.03.1986). Cette intervention nous rappelle que la détention en vue du refoulement telle que prévue par le projet de loi du Conseil fédéral représente sous certains aspects une amélioration des droits des requérants d'asile déboutés par rapport à la pratique des autorités, qui utilisaient précédemment les dispositions sur l'internement (Schöni, ASYL 87/4 : 10) sur lesquelles nous revenons ci-dessous.

Dans ces conditions, il ne reste que les aspects formels aux opposants pour faire des propositions d'amendements, et ceux-ci se concentrent sur la durée de la détention, qui représente la question la plus débattue au parlement ainsi qu'en commission. Contre l'avis du Conseil fédéral, la majorité de la commission du Conseil national propose 10 jours, alors que la gauche, soutenue par les syndicats, les Eglises, les œuvres d'entraide et les organisations de défense des droits de l'homme (Amnesty International) proposent une durée maximale de 72 heures. Les arguments avancés par Friedli et Braunschweig au Conseil national reposent principalement sur la proportionnalité de mesure « empiétant gravement sur les droits fondamentaux » des personnes concernées (Friedli, PS/JU, BO 1986 N 338, 19.03.1986 ; Braunschweig, PS/ZH, BO 1986 N 338, 19.03.1986). De l'autre côté, Steinegger, qui représente les intérêts des directeurs cantonaux de police, fait valoir une extension de la durée maximale à 60 jours pour des questions d'organisation du voyage retour. C'est finalement la proposition du Conseil fédéral (30 jours) qui est adoptée. Là encore, les partisans opposent aux arguments fondés sur le respect des droits fondamentaux, des raisons pratiques en affirmant qu'une durée de trente jours est nécessaire pour préparer le renvoi dans des pays éloignés pour lesquels il est parfois difficile d'obtenir les documents nécessaires au voyage.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que les partisans de la mesure n'utilisent pas le lexique de la sécurité pour faire valoir leurs arguments. Ils le situent davantage sur le plan du droit, des objectifs pratiques et, en définitive, sur le plan de la « crédibilité » de la politique d'asile. Nous pourrions considérer, en élargissant la notion de sécurité, que la politique d'asile en soi, parée d'une forte dimension symbolique en tant que tradition et composante de l'identité suisse, est considérée par une majorité de parlementaires comme mise en danger, ou tout du moins déstabilisée, par l'arrivée de « faux réfugiés » qui présentent de surcroît un « risque migratoire » rappelant les vieux démons de l'Überfremdung et de la « barque pleine ». Ces craintes transparaissent dans nos données (voir p. ex. Nef, PRD/SG, BO 1986 N 338, 19.03.1986). Toutefois, nous observons des processus plus complexes que ceux décrits par les auteurs adeptes de la théorie de la sécuritisation, qui envisagent un lien quasi mécanique entre le fait de définir un objet comme une menace et la mise en œuvre de mesures d'exception. Ainsi, il semble que les partisans de mesures pouvant être définies comme exceptionnelles chez Buzan et Waever (1998) et « disciplinaires » dans la terminologie foucaldienne

(1975) telles que la détention en vue du refoulement réussissent mieux à convaincre en mobilisant des arguments fondés sur des considérations pratiques, mais également sur le respect de l'Etat de droit. Dans ce contexte, le concept de « criminalisation de la migration » développé par Legomsky (2007), Stumpf (2006), Chacòn (2009) et Palidda (2009) nous semble mieux coller à l'analyse de nos données. Ce processus consiste "(...) *in the rising reliance on criminal law enforcement actors and mechanisms in civil immigration proceedings*" (Chacón 2009: 136). Il illustre comment les infractions relatives à une procédure administrative peuvent ne pas être officiellement transformées en infraction pénale, mais être sanctionnées par des mesures administratives utilisant des mécanismes habituellement réservés au domaine pénal. Dans ce contexte, la détention en vue du refoulement est à notre sens représentative de cette « *métamorphose du délit administratif en délit pénal* » (Palidda 2009: 6) qui se produit de façon « silencieuse », sans que les argumentaires mobilisés pour adopter une telle mesure soient fondés sur un lexique explicitement sécuritaire.

Pour résumer l'ensemble de cette section, l'analyse de nos données fait clairement ressortir une logique du tri qui permet de justifier des mesures d'exclusion. Ainsi, la diversification des provenances et des motifs de fuite sont problématisées à travers une classification discursive et juridique des demandeurs d'asile qui prend des formes variées en fonction des acteurs qui les définissent. La représentation de l'altérité des demandeurs d'asile dans un contexte de diversification des provenances constitue une première étape dans ce processus de classification. Si l'extrême droite et certains élu-e-s de la droite mettent en avant la « distance culturelle » des demandeurs d'asile, illustrant une forme de « racisme sans race » (Balibar 1991 : 222), le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires utilisent la formule de « ressortissants du Tiers Monde ».

Cette première étape débouche sur la logique discursive du tri proprement dite, elle aussi différenciée en fonction des acteurs qui la mobilisent. Les parlementaires d'extrême droite établissent une distinction binaire entre les requérants d'asile « appartenant au cercle culturel européen » et ceux qui n'en font pas partie, auxquels on applique le qualificatif de « faux réfugié » et certains attributs comme la propension à mener des activités criminelles. Chez une majorité de parlementaires issus des partis de droite et d'une frange du parti socialiste, nous observons également une logique binaire qui s'exprime à travers la dichotomie vrais/faux réfugiés. Combinée à la notion émergente des « abus », cette classification repose sur un jugement moral véhiculant des affects (Fassin 2009, 2010) qui comporte implicitement une dimension sécuritaire à double facette. D'une part, ceux qui sont désignés comme « faux réfugiés » sont perçus comme une menace au système d'asile et plus généralement au dispositif de gestion de l'immigration mis en place par les autorités suisses. D'autre part, les personnes attribuées à la catégorie des « vrais réfugiés » n'ont de légitimité à être présents sur le territoire suisse que parce qu'elles se trouvent menacées dans leur intégrité physique. En revanche, le Conseil fédéral et certains parlementaires proposent une classification plus sophistiquée des demandeurs d'asile en fonction de leurs motifs de fuite qu'ils font principalement reposer sur une argumentation juridique. Celle-ci repose schématiquement sur une catégorisation à trois entrées : (1) les réfugiés persécutés pour des motifs politiques, (2) les demandeurs d'asile ne correspondant pas à la définition du réfugié contenue dans la loi sur l'asile mais ne pouvant être renvoyés pour des motifs reposant principalement sur l'application du principe de non-refoulement et enfin, (3) les personnes désireuses « d'échapper à la détresse économique et sociale » qui « ne peuvent être considérées comme persécutés au sens de notre loi sur l'asile ni, partant, bénéficier du statut de réfugiés » (CF 1985 : 6).

Cette logique discursive du tri implique la proposition et l'adoption de mesures destinées à traiter de manière différenciée les différentes catégories de demandeurs d'asile ainsi constituées. Si les propositions de l'extrême droite visent tout simplement à exclure les personnes « n'appartenant pas à l'aire culturelle européenne » de l'accès à la procédure d'asile, les propositions de la majorité des

parlementaires et du Conseil fédéral débouchent sur l'adoption de mesures d'exclusion plus complexes. La première consiste à accélérer la procédure de tri en donnant la possibilité à l'Office de police de rejeter d'emblée les demandes fondées sur des motifs uniquement économiques, sur des « manquements graves à l'obligation de collaborer » ou déposées par des personnes indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles (CF 1985 : 22). La deuxième est une réactivation de la mesure d'internement pour les personnes qui ne peuvent être renvoyées pour des raisons de sécurité individuelle dépassant la notion de réfugié inscrite dans la loi sur l'asile. Elle est transformée en admission provisoire pour les cas « normaux » et maintenue – avec les restrictions de la liberté de mouvement qu'elle implique – pour les personnes qui représentent une menace à « la sécurité et à l'ordre public ». Enfin, la troisième est la détention administrative, destinée à éloigner les personnes concernées du territoire.

6.5. Conclusions : les différents visages de la rationalité sécuritaire dans la 2ème révision de la loi sur l'asile

Ce chapitre nous permet d'identifier et de définir trois logiques qui vont désormais guider notre analyse des révisions législatives suivantes car elles apparaissent tout au long des trois décennies de « frénésie législative » en matière d'asile que nous passons sous revue, avec des inflexions plus ou moins marquées sur l'une ou l'autre de ces logiques et des degrés d'interconnexions variables. Ces trois logiques s'articulent entre elles pour former ce que nous définissons comme une « rationalité sécuritaire » en matière d'asile car elles mobilisent toutes différentes conceptions – implicites ou plus explicites – de la notion de sécurité et de concepts qui lui sont apparentés. Dans les sections qui suivent, nous développons l'éexplication de ces logiques en les mettant parfois dans une perspective comparative européenne.

6.5.1. Logique de l'urgence

En premier lieu, nous voyons émerger ce que nous définissons comme une logique de l'urgence. Dans cette deuxième révision législative, la hausse des demandes d'asile est ainsi problématisée à travers une série de concepts, de métaphores et de références historiques créant une « atmosphère de l'inquiétude » qui se retrouvent à la même période dans d'autres contextes nationaux, notamment en Allemagne (Schuster 2003 : 200) et justifient la mise en place de stratégies gouvernementales de l'urgence. L'élargissement du champ d'application de la clause d'exception à une potentielle « affluence extraordinaire de demandeurs d'asile » constitue évidemment la mesure la plus emblématique de cette stratégie gouvernementale. Rétrospectivement, nous pouvons affirmer que cette disposition est aussi la plus symbolique. Ainsi, elle a fait l'objet de vifs débats au parlement et dans l'opinion publique au moment de son adoption mais elle n'a produit aucun effet concret sur les procédures d'asile dans les années qui ont suivi.

Cependant, la logique de l'urgence est également visible dans des mécanismes plus subtils visant à soustraire l'adoption de mesures au contrôle démocratique prévu par la procédure parlementaire traditionnelle. Ainsi, l'introduction en urgence des propositions Bonny durant le processus parlementaire procède d'un tel mécanisme car ces dispositions ne pouvaient plus faire l'objet d'une procédure de consultation ouverte aux différents acteurs de la vie politique suisse. D'autre part, cette logique est également présente dans l'expansion des pouvoirs de l'exécutif par rapport au législatif que décrit Agamben (2003 : 16), inspiré par Schmitt ([1922] 1985) et Tingsten (1934), comme un élément caractéristique de l'état d'exception. Nous avons ainsi observé ce mécanisme dans le cas des modalités de fonctionnement des centres d'enregistrement, définies ultérieurement par les

ordonnances rédigées par le Conseil fédéral et déjà mises en œuvre dans la pratique alors que la révision législative n'était pas encore entrée en vigueur, une observation également valable pour l'introduction systématique des mesures d'identification.

De manière plus générale, la logique de l'urgence peut être interprétée comme une tentative de réaffirmation de la souveraineté de l'Etat face à la problématisation de « l'afflux » de demandeurs d'asile. Dans la lignée de la célèbre formule de Carl Schmitt affirmant que « le souverain est celui qui définit l'état d'exception » (Schmitt [1922] 1985 : 5), nous observons dans l'adoption de certaines dispositions ainsi que dans les mécanismes de prise de décision cette tentative de réaffirmer la souveraineté de l'Etat en lui donnant la capacité de décréter l'état d'exception par un acte de décision arbitraire, libéré de toute obligation normative.

6.5.2. Logique de l'endiguement

A notre sens, la logique de l'urgence en tant que réaffirmation de la souveraineté de l'Etat traduit un sentiment d'impuissance à l'égard de « l'afflux » de demandeurs d'asile, mais également et surtout à l'égard de la nature imprévisible et incontrôlable des flux d'asile, éléments qui figurent au centre de la deuxième logique que nous voyons émerger : celle de « l'endiguement ». Ainsi, la transformation des modalités d'accès au territoire des demandeurs d'asile donne lieu à la production d'un discours autour d'une mobilité perçue et définie comme dangereuse – à travers une rhétorique fondée sur la notion « d'illégalité » et son association discursive avec la problématique des passeurs – ainsi qu'à un faisceau de mesures destinées à la contenir, à la surveiller et à la canaliser.

D'abord, l'avènement des centres d'enregistrement illustre la réaffirmation de la frontière – les centres étant avant tout conçus comme un passage obligé pour déposer sa demande – ainsi qu'une reconfiguration de son rôle. Si les fonctions de défense militaire et de réglementation économique ont traditionnellement été au cœur des dispositifs de frontières, nous assistons dans ce cas à un ré-étalonnement et une reconfiguration de l'appareil réglementaire frontalier pour privilégier les fonctions de police destinées à lutter contre les activités des « clandestine transnational actors » associées aux flux d'asile (Andreas 2003 : 78). Cette évolution reflète des phénomènes apparus au même moment en Europe. Si l'effondrement de l'Union soviétique et la levée du rideau de fer ont sapé l'ancien objectif des barrières frontalières militarisées, de plus en plus d'appels ont été lancés pour construire de nouvelles barrières policières afin de lutter contre les « clandestine transnational actors ». Ceux-ci font écho à ce que Bigo nomme l'émergence d'un « internal security field » en Europe occidentale et la formation d'un continuum de sécurité dans lequel le crime organisé, le terrorisme et l'immigration clandestine sont regroupés (1994).

Ensuite, la prise systématique de photographies et des empreintes digitales des demandeurs d'asile et leur inscription dans les bases de données du Ministère Public sert à ne pas perdre leur trace grâce à un mode d'identification des individus à partir de ce qui constitue leur unicité. En reprenant les analyses développées par Noiriel (1991 ; 2006) et prolongées par Torpey (1998), nous pouvons considérer l'avènement de ce dispositif comme un nouveau développement des « moyens d'action à distance » que mettent en place les Etats dans le cadre de leur monopolisation des moyens légitimes de circulation. Ces techniques ont également été mises en place dans d'autres pays européens s'en à partir de la fin des années 1980 et durant les années 1990 (Ceyhan 2006 : 18) avant d'être reprises dans le cadre de l'européanisation des politiques des visas lors du plan d'action de Vienne adopté par le Conseil des ministres JAI (Justice et Affaires intérieures) en 1998 et confirmé lors du Sommet de Tampere en 1999 (Bigo et Guild 2002 : 19) qui a mené à la mise en place de la base de données EURODAC.

Enfin, le régime de dispersion des demandeurs d'asile prévu par l'art. 14a sert à répartir le « fardeau de l'accueil » entre les cantons mais également à « canaliser » cette mobilité grâce à une re-territorialisation des flux d'asile dans des espaces spécifiques, connus et contrôlables. Ces différentes mesures se caractérisent par une restriction des libertés – en particulier de mouvement – et au maintien sous contrôle d'un groupe d'individus définis a priori comme indésirables et pour lesquels il n'existe pas de canal d'immigration légale. A cet égard, ce que nous regroupons sous la logique de l'endiguement souligne l'importance vitale du territoire en tant qu'expression à la fois matérielle et symbolique de la capacité des Etats-nations à maintenir l'ordre et l'identité nationale (Bauman 1998, 2002 ; Hedetoft 1998 : 153).

6.5.3. Logique du tri

La troisième logique qui ressort de l'analyse de nos données est celle du tri, qui permet principalement de justifier des mesures d'exclusion. Si les logiques de l'urgence et de l'endiguement présentées ci-dessus s'appliquent à l'ensemble des demandeurs d'asile, envisagés en tant que collectif, le tri repose davantage sur la prise en compte de leurs caractéristiques individuelles. Ainsi, la diversification des provenances et des motifs de fuite sont problématisées à travers une classification discursive et juridique des demandeurs d'asile qui se déroule en trois étapes et prend des formes variées en fonction des acteurs qui les définissent.

La représentation de l'altérité des demandeurs d'asile constitue une première étape dans ce processus de classification et voit l'émergence de la notion de « ressortissants du Tiers Monde » pour définir la grande majorité d'entre eux. Cette première étape débouche sur la logique discursive du tri proprement dite, elle aussi différenciée en fonction des acteurs qui la mobilisent. Chez une majorité de parlementaires s'impose la dichotomie vrais/faux réfugiés combinée à la notion émergente des « abus » reposant sur un jugement moral véhiculant des affects (Fassin 2009, 2010) qui comporte implicitement une dimension sécuritaire à double facette. Les « faux réfugiés » sont ainsi perçus comme une menace au système d'asile et plus généralement au dispositif de gestion de l'immigration et les personnes attribuées à la catégorie des « vrais réfugiés » n'ont de légitimité à être présents sur le territoire suisse que parce qu'elles se trouvent menacées dans leur intégrité physique. Le Conseil fédéral et certains parlementaires proposent une classification plus sophistiquée des demandeurs d'asile à trois entrées qu'ils font reposer sur une argumentation juridique. Les réfugiés persécutés pour des motifs politiques, les demandeurs d'asile ne correspondant pas à la définition du réfugié mais ne pouvant être renvoyés et les personnes désireuses « d'échapper à la détresse économique et sociale » (CF 1985 : 6).

La troisième étape de cette logique du tri implique la proposition et l'adoption de mesures destinées à traiter de manière différenciée les différentes catégories de demandeurs d'asile constituées discursivement. La première consiste à accélérer la procédure de tri en donnant la possibilité à l'Office de police de rejeter d'emblée les demandes fondées sur des motifs uniquement économiques, sur des « manquements graves à l'obligation de collaborer » ou déposées par des personnes indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles (CF 1985 : 22). La deuxième est une réactivation de la mesure d'internement pour les personnes qui ne peuvent être renvoyées pour des raisons de sécurité individuelle dépassant la notion de réfugié inscrite dans la loi sur l'asile. Elle est transformée en admission provisoire pour les cas « normaux » et maintenue – avec les restrictions de la liberté de mouvement qu'elle implique – pour les personnes qui représentent une menace à « la sécurité et à l'ordre public ». Enfin, la troisième est la détention administrative, destinée à éloigner les personnes concernées du territoire.

De façon notable, la notion de « l'abus » reposant sur la dichotomie entre « vrais » et « faux » réfugiés émerge à la même période dans de nombreux Etats européens. Nous retrouvons ainsi des termes similaires en France (Noiriel 1991 : 237 ; Valluy 2005). Dans l'espace germanophone, les notions de « Missbrauch », de « Wirtschaftsasylant » et de « Scheinasylant » prolifèrent en Allemagne (Schuster 2003 : 199 ; Wengeler 2003 ; 2013) et en Autriche durant la même période (König 2013). En Grande Bretagne, ce sont les termes d' « abuse » et de « bogus refugee » s'imposent dans le débat public à la même période (Cohen 2002 ; Schuster 2003 ; Schuster and Solomos 2004 : 270). Dans tous ces Etats, ces notions étroitement connectées font référence aux difficultés rencontrées par les administrations dans le traitement des demandes d'asile en hausse déposées par des personnes dont les motifs de fuite et la provenance se sont diversifiées à partir des années 1980.

6.5.4. L'articulation des différentes logiques dans le processus de sécuritisation

Au vu de ce qui précède, nous assistons bien à un processus de « sécuritisation » de l'asile avec cette deuxième révision législative, mais pas au sens où l'entendaient les auteurs ayant forgé ce concept (Buzan et Waever 1998). En effet, les demandeurs d'asile sont rarement désignés explicitement comme une menace à la sécurité nationale dans un « speech act » qui transformerait automatiquement le domaine de l'asile en une question de sécurité et justifierait la mise en place de mesures exceptionnelles. Les rares parlementaires d'extrême droite qui procèdent de la sorte ne parviennent pas à faire passer leurs propositions. Dans ces conditions, quelles formes discursives prend ce processus de sécuritisation, quelles notions de la sécurité le sous-tendent et quelles sont les logiques à l'œuvre dans ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire dans le domaine de l'asile?

Dans le discours, le processus de sécuritisation ne se traduit pas nécessairement par le vocabulaire sécuritaire explicite de la menace, du danger, ou de l'urgence, mais davantage par un recours aux affects (Fassin 2009, 2010), qui semblent bien plus puissants dans leur capacité à diffuser un sentiment d'inquiétude chez la majorité des parlementaires. Cette « gouvernementalité par l'inquiétude » (Bigo 1998) est véhiculée par le biais de métaphores et de références historiques présentant la nation comme un conteneur (« Pendenzenberg », « barque pleine »), par la criminalisation des flux d'asile définis en premier lieu par leur caractère illégal à travers l'idée d'une « violation de la frontière », ainsi que par l'usage de notions fondées sur un jugement moral (« abus » ; dichotomie « vrai/faux réfugiés »). Dans ce contexte, le processus de sécuritisation de l'asile ne passe pas – à quelques rares exceptions près – par une définition explicite des demandeurs d'asile en tant que menace existentielle à la « sécurité nationale », mais par son inscription discursive et législative dans le domaine plus général de la gestion de l'immigration.

Fondamentalement, les évolutions observées à partir des années 1980 – augmentation des demandes d'asile, transformation des modalités d'accès au territoire, diversification des provenances – sont problématisées en tant que « disruption »[99] du système de gestion de l'immigration mis en place par les autorités suisses. A travers le discours sur la nécessité de préserver la « crédibilité du système d'asile », c'est en fin de compte la souveraineté de la Suisse dans sa capacité à décider et organiser l'entrée, le séjour et la sortie de son territoire qui est perçue et définie comme menacée. Dans ce mouvement d'intégration du domaine de l'asile dans celui de la gestion de l'immigration, l'asile entre dans le domaine de la sécurité par l'adoption de mesures et le recours à des techniques issus du domaine militaire (élargissement du champ d'application de la clause d'exception prévue initialement

[99] Ici, l'usage de ce terme fait référence à son acception première dans la physique nucléaire, qui décrit en anglais «l'apparition brutale d'instabilités».

en cas de guerre), policier (systématisation des mesures d'identification) et pénal (restrictions de la liberté de mouvement). Généralement, l'introduction de ces mesures s'accompagne des éléments rhétoriques précités, mais il advient également qu'aucun discours ne vienne les justifier, en particulier pour le recours aux technologies d'identification, ce qui nous écarte définitivement de la théorie du « speech act ».

L'entrée de l'asile dans le domaine de la sécurité via son inscription dans la gestion de l'immigration implique une transformation du « champ de la sécurité » (Bourdieu 1980 ; Bigo 2001) dans la mesure où ce dernier « gonfle » comme une baudruche dans laquelle on soufflerait, selon la métaphore de Bigo (Bigo 2006 in Guild 2009 : 1). En effet, un certain nombre de mesures adoptées durant cette révision législative impliquent le renforcement d'un champ de la sécurité qui inclut des institutions, des techniques et des professionnels possédant un savoir-faire spécifique. Dans ce mouvement d'élargissement du champ de la sécurité bien décrit par les auteurs des « security studies » (Ayoob 1997 ; Buzan 1991), ce sont bien davantage les dimensions pénale et policière qui « enflent », au détriment de la dimension militaire.

Ainsi, l'élargissement du champ d'application de la clause d'urgence à l'éventualité d'une « affluence exceptionnelle » de demandeurs d'asile marque un processus de démilitarisation d'une disposition initialement conçue dans l'éventualité d'une guerre à proximité du territoire suisse. En outre, l'inscription du domaine de l'asile dans le champ de la sécurité se produit principalement par l'adoption de mesures de nature policière et pénale : la création des centres d'enregistrement et les restrictions à la liberté de mouvement qu'elle implique, la systématisation des mesures d'identification des demandeurs d'asile, l'introduction de la détention administrative pour les requérants déboutés ainsi que la réactivation et la transformation de la mesure d'internement pour les personnes dont la demande a été rejetée mais qui ne peuvent être renvoyées. Il s'agit donc d'un recours aux mécanismes et aux acteurs du domaine pénal dans les procédures d'asile et d'immigration et dans ce contexte, nous considérons la « criminalisation » (Chacòn 2009 ; Legomsky 2007 ; Stumpf 2006) de la migration d'asile comme un élément déterminant du processus plus large de « sécuritisation » qui l'inscrit dans des domaines, des champs de la sécurité relevant en particulier d'une logique de police. Cela nous amène à parler d'un processus de criminalisation des demandeurs d'asile, traduit discursivement par un rapprochement de leurs comportements avec des activités « illégales » et dans les mesures et technologies adoptées par une transposition des pratiques issues du domaine pénal dans la loi sur l'asile.

Enfin, l'entrée du domaine de l'asile dans le secteur pénal et policier du champ de la sécurité fait écho à un autre phénomène observé durant cette révision législative : le renforcement de la notion de « sécurité et ordre public » par rapport à celle de « sécurité intérieure et extérieure ». Ce mouvement trouve sa formulation concrète dans les discours au sujet de la criminalité de certains demandeurs d'asile, dans l'adaptation de la mesure d'internement qui voit l'ajout de la « grave mise en danger de l'ordre public » (art. 14c al. 2, let. b LSEE), ainsi que dans les pratiques de l'administration de l'époque, qui montrent une augmentation des cas d'exclusion de l'asile au sens de l'art. 8 LAs (Indignité) pour la commission « d'actes répréhensibles ». Selon notre interprétation, cette évolution est à mettre en parallèle avec l'émergence d'un processus de « dépolitisation » de la figure des demandeurs d'asile et des réfugiés mis en évidence par certains auteurs (Price 2009 ; Fassin 2010). Si ces chercheurs montrent ce phénomène en mettant en avant l'extension de la protection accordée aux demandeurs d'asile pour des motifs humanitaires, notre travail sur la notion de sécurité permet de mettre en lumière l'émergence de ce processus dans la Suisse des années 1980 en focalisant notre attention sur l'autre bout du spectre inclusion/exclusion. En effet, en observant la manière dont certaines catégories de demandeurs d'asile sont davantage désignées comme menace à « l'ordre public » qu'à la « sécurité

intérieure et extérieure », nous observons la perte d'importance de la dimension politique de la menace dans les processus d'exclusion de certains demandeurs d'asile.

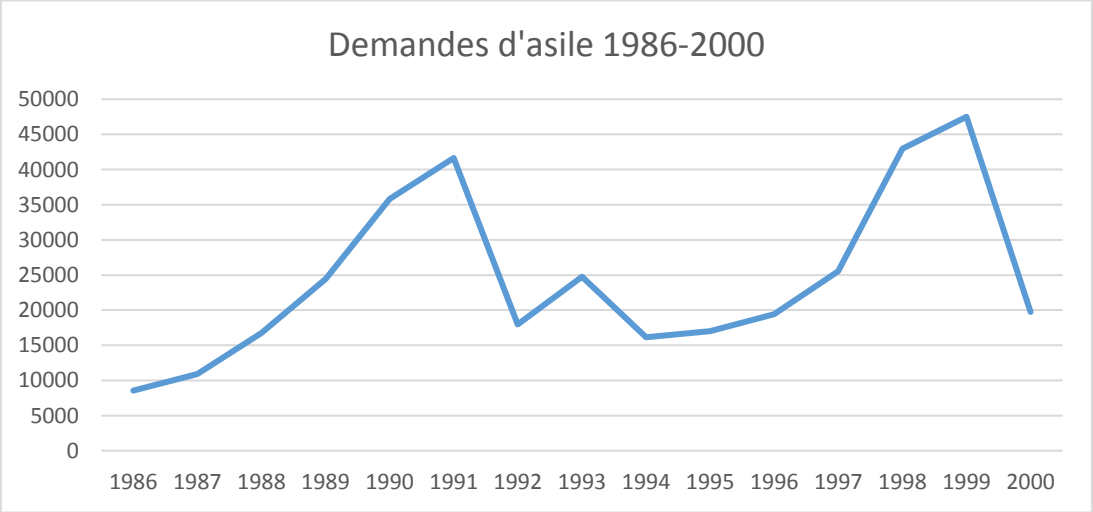
7. Les révisions des années 1990 : continuités et ruptures dans une rationalité sécuritaire

Dans ce chapitre, nous choisissons de regrouper plusieurs révisions législatives pour montrer comment les différentes logiques identifiées dans le chapitre précédent persistent, évoluent, se transforment et s'articulent. Si la deuxième révision législative du milieu des années 1980 marque un tournant dans les modalités discursives et juridiques de traitement de cette problématique, les années 1990 marquent un approfondissement considérable de l'imbrication du domaine de l'asile dans les thématiques de l'immigration irrégulière et celle de la criminalité dans l'imaginaire collectif, à travers la prolifération de la rhétorique sur les abus que la figure du demandeur d'asile vient personnifier dans le débat public. Dans ce chapitre, nous revenons en détail sur la constitution de cette problématisation particulière de la thématique de l'asile en restant fidèle à nos trois logiques formant ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire. Mais avant de procéder à cette analyse, nous présentons brièvement quelques éléments de contexte.

7.1. Eléments de contexte

La décennie est marquée par une poursuite de la tendance à la hausse des demandes d'asile, avec néanmoins deux moments particuliers qui voient culminer le nombre de demandes et provoquer d'importants débats chez les autorités et dans l'opinion publique. C'est le cas en 1990 et 1991, puis en 1998 et 1999, notamment en raison de la guerre aux Balkans, d'abord en Bosnie (début des années 1990) puis surtout lors du conflit au Kosovo (fin des années 1990). A nouveau, il faut ici souligner à quel point la Suisse ne fait pas exception dans un paysage européen confronté au même phénomène. Durant cette période, c'est surtout l'Allemagne qui fait office de plus important pays d'accueil, avec un nombre très important de demandeurs d'asile accueillis durant les conflits dans les Balkans. Par ailleurs et comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre des demandes d'asile déposées en Suisse connaît des oscillations très importantes, dont les « pics » s'expliquent principalement par les événements mentionnés ci-dessus. Malgré ces variations considérables, le discours et les politiques mises en place durant cette période ne s'écartent pas – ou très peu – des logiques mises en évidence dans le précédent chapitre, comme nous allons le voir dans les prochaines sections.

Figure 7.1. Evolution du nombre de demandes d'asile 1986-2000



Source : ODM

Trois des révisions législatives que nous examinons, à savoir l'arrêté fédéral urgent de 1990, la révision totale de la loi sur l'asile, débattue entre 1995 et 1998, et l'arrêté sur les mesures urgentes dans le domaine de l'asile (AMU) – qui en réalité consiste à faire passer certaines des dispositions contenues dans la révision totale en urgence – s'inscrivent dans un contexte d'augmentation des demandes d'asile fortement problématisées durant les débats. La quatrième révision législative analysée, à savoir les mesures de contraintes en 1994, est particulière car elle s'inscrit dans le contexte hautement émotionnel des « scènes ouvertes de la drogue » à Zürich. Largement relayée par les médias suisses et internationaux, la situation dans ces lieux concentrant précarité, criminalité et drames sanitaires suscite l'indignation de l'opinion publique et sert de point de départ à l'élaboration des mesures de contraintes dans le domaine des étrangers, dans un mouvement caractéristique du processus de sécuritisation sur lequel nous revenons dans différentes partie de ce chapitre.

La question de l'asile reste hautement politisée dans l'espace public, en bonne partie pour les raisons mentionnées ci-dessus mais aussi parce que les nombreuses révisions législatives effectuées durant la décennies contribuent à maintenir cette thématique au sommet de l'agenda politique et médiatique. Un troisième phénomène contribue fortement à politiser cette question : l'usage de la démocratie semi-directe à travers le lancement d'initiatives populaires qui par leur intitulé, leur contenu et les discours et l'imagerie véhiculés durant les campagnes, contribuent à ancrer la thématique de l'asile dans le domaine sécuritaire. Ainsi, la décennie est marquée par le lancement en 1991 d'une initiative intitulée « pour une politique d'asile raisonnable » par les « Démocrates Suisses », un parti d'extrême droite faiblement représenté au parlement (5 députés au Conseil national durant la législature 1991-1995, voir chapitre 5.2.). Réclamant l'expulsion immédiate des requérants entrés « illégalement » dans le pays, l'initiative est déclarée nulle par le parlement en mars 1996[100], décision très rare dans la démocratie suisse faisant suite au rapport du Conseil fédéral du 22 juin 1994[101] estimant qu'elle violait « *la substance même des principaux traités multilatéraux dans les domaines du droit des réfugiés et des droits de l'homme* ».

En 1993, l'UDC lance sa propre initiative populaire intitulée "contre l'immigration illégale", réclamant notamment qu'il ne soit « *pas entré en matière sur la demande d'asile d'une personne entrée clandestinement en Suisse* ». Contrairement à l'initiative des Démocrates suisses, celle-ci est soumise au vote et elle est rejetée de justesse – 53 % – en décembre 1996. Enfin, l'UDC lance une nouvelle initiative en mai 1999 – au moment où les arrivées de demandeurs d'asile fuyant principalement le conflit au Kosovo sont les plus importantes – intitulée « contre les abus dans le droit d'asile », qui réclame une série de restrictions à la procédure d'asile. La votation populaire sur l'initiative a lieu en 2002 : elle est acceptée par une majorité des cantons mais repoussée de justesse par une courte majorité des votants – 50.1 %. Le lancement de cette initiative s'accompagne d'une campagne d'affichage ayant particulièrement marqué l'opinion en représentant une figure racialisée du demandeur d'asile sous les traits d'un criminel déchirant le drapeau suisse. A ce titre, il convient de souligner que la décennie des années 1990 est marquée par la réorientation de la ligne idéologique de l'UDC vers la question de l'asile et du rejet de la coopération avec l'UE, en faisant l'un des premiers partis populiste de la droite radicale (Mudde 2007) d'Europe. C'est aussi durant cette période qu'il effectue sa percée électorale la plus spectaculaire, passant de 11,9 % des voix en 1991 à 22,6 % en 1999.

Au sein du pouvoir exécutif, les évolutions durant cette décennie peuvent être résumées en trois points. D'un point de vue institutionnel, le Département fédéral de justice et Police (DFJP) en charge des questions de migrations est géré par Arnold Koller, issu du PDC, qui a pris la succession d'Elisabeth

[100] FF 1996 I 1305
[101] FF 1994 III 1471

Kopp en 1987 et reste au Conseil fédéral jusqu'en 1999. Durant cette phase, des changements importants ont également lieu au sein de la structure chargée des questions de l'asile au sein du DFJP. Le Délégué aux Réfugiés (DAR) devient l'Office fédéral des Réfugiés (ODR) suite aux modifications contenues dans l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile de 1990. Il change deux fois de directeur : en 1993, Peter Arbenz est remplacé par Urs Scheidegger, élu radical et ancien de l'aide au développement, qui quitte son poste en janvier 1997 suite à de nombreuses critiques (Maillard et Tafelmacher 1999 : 70) pour être remplacé par Jean-Daniel Gerber, après une longue période d'interim, en novembre 1997.

Durant cette période, l'administration publie quatre rapports importants sur les thématiques de l'immigration et de l'asile répertoriés dans le tableau ci-dessous. Sans nous pencher en détail sur le contenu de ces documents, nous revenons brièvement sur certaines de leurs caractéristiques et les évolutions qu'elles contiennent afin de mettre notre analyse en perspective historique.

Figure 7.2. Principaux rapports de l'administration sur l'immigration et l'asile 1989-1997

1989	Stratégie pour la politique des années 1990 en matière d'asile et de réfugiés. Rapport du groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE, DFEP
1991	Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés
1995	Rapport sur une politique suisse en matière de migrations. Sous la direction de Peter Arbenz, ODR
1997	Une nouvelle conception de la politique en matière de migration, commission d'experts en migration, sous la direction de Klaus Hug, ODR

Ces documents – et en particulier le rapport stratégique de 1989 – plaident en faveur d'une politique globale regroupant le domaine de l'asile et celui des étrangers tout en les considérant comme un « *problème majeur* » de la décennie et des périodes à venir, marqué par les « *rapports entre pays du Tiers monde et les pays industrialisés* ». Dans ce contexte, le rapport de 1991 et celui de 1995 forment la base du modèle dit « des 3 cercles », établissant une hiérarchisation du recrutement de main-d'œuvre étrangère fondée sur des critères géographiques. Ainsi, un objectif de libre circulation est visé pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE formant le premier cercle, une politique d'admission plus restreinte est envisagée pour les ressortissants des Etats-Unis, du Canada, de Nouvelle Zélande et d'Australie constituant le deuxième cercle, et un recrutement pratiquement impossible est prévu pour les ressortissants du troisième cercle. La mise en place de ce modèle nous incite à faire trois remarques d'importance dans le cadre de ce travail.

D'abord, il apparaît assez clairement que la pratique d'admission différenciée selon les pays d'origine prévue par ce modèle se fonde sur des logiques de classe et de race, même si le Conseil fédéral s'en défend en se fondant sur les notions de « pays de recrutement traditionnels » et « d'éloignement culturel » pour légitimer son modèle. Celui-ci fait l'objet de nombreuses critiques qui insistent sur son caractère discriminatoire fondé sur des prémisses racistes[102] et il est abandonné suite au rapport de 1997 et à la modification de l'Ordonnance annuelle limitant le nombre des étrangers (OLE) durant la même année pour être remplacé par un système dual de recrutement qui accorde toujours la priorité au recrutement des ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE.

[102] Voir en particulier la prise de position de la Commission fédérale contre le racisme du 6 mai 1996 http://www.ekr.admin.ch/pdf/960506_prise-de-position_modele-3-cercles_fr0d66.pdf

Deuxièmement, la mise en place du modèle des trois cercles et sa reconversion en un modèle de « deux cercles » à partir de 1997 ont évidemment des conséquences sur le domaine de l'asile, puisque la grande majorité des demandeurs d'asile proviennent d'Etats appartenant aux « cercles des indésirables ». Selon un mécanisme régulièrement évoqué par les chercheurs en migration mais difficile à documenter, ce type de restrictions contraignent souvent les migrants à «sauter des catégories» (De Haas 2015) en trouvant d'autres canaux d'immigration, en l'occurrence celui de l'asile. Dans ce contexte, les modèles mis en place par la Suisse durant les années 1990 ont participé à « l'illégalisation » des migrations d'asile (Noll 2003 : 299) et ceci est particulièrement vrai pour les ressortissants de l'Ex-Yougoslavie, « placés » dans le troisième cercle suite au rapport de 1991 et pour lesquels des exigences de visa ont été introduites en 1992 (Kaenzig 2009 : 64).

Troisièmement, ce rapport ainsi que d'autres données analysées révèlent que les autorités envisagent de rejoindre à moyen terme les instruments développés à cette époque dans le cadre du processus d'intégration européenne que sont la Convention de Schengen et celle de Dublin. Dans ce contexte, les rapports de 1995 et 1997 se basent sur la même volonté d'intégrer un espace de libre circulation entre les pays membres de Schengen tout en insistant sur la nécessité de combler « le déficit de sécurité » par des « mesures compensatoires » visant à renforcer les contrôles aux frontières extérieures (Bigo 1996 : 104-105 ; Huysmans 2006).

En ce qui concerne les pratiques de l'administration en matière de traitement des demandes d'asile et de son octroi, nous pouvons faire les observations suivantes. D'abord, la volonté « d'accélérer les procédures » revient comme un objectif constant dans le discours des autorités et voit la mise en place de la « Procédure 88 » qui correspond bien à la logique du tri mise en exergue dans le cadre de ce travail. Elle définit ainsi un ordre de priorités ayant pour objectif de « *soumettre les requérants entrés illégalement en Suisse à une procédure accélérée* [durant entre quatre et six mois], *leur demande étant traitée en priorité et sans retard par les différentes instances* » (CF 1990 : 545). Le Conseil fédéral indique que 24 % des décisions ont été prises en 1989 dans le cadre de cette procédure qui préfigure la politique de non entrée en matière sur laquelle nous revenons dans ce chapitre. En ce qui concerne les décisions, le taux d'octroi de l'asile se situe à des niveaux extrêmement bas tout au long de la décennie – autour de 5 % – mais la période se caractérise également par une diversification des types de décisions prises sur laquelle nous revenons également par la suite.

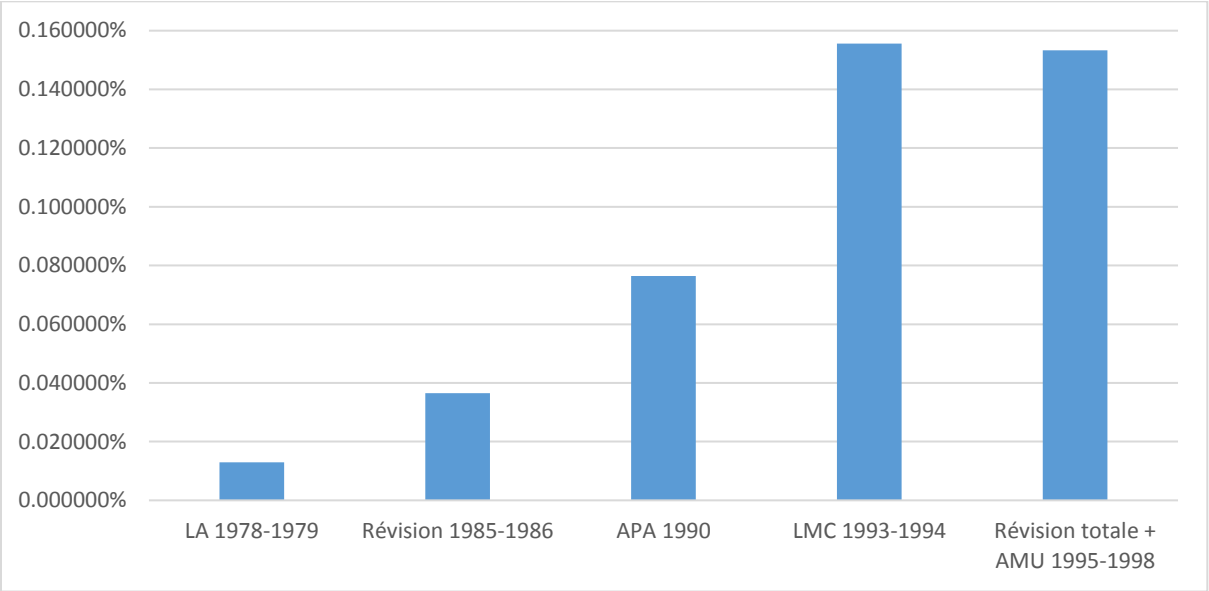
Durant ce chapitre, nous examinons donc quatre révisions législatives. L'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile est débattu et introduit en 1990. Les principales modifications contenues dans cette révision concernent l'introduction de la procédure de non entrée matière, dont un des motifs concerne le fait d'appartenir à un Etat défini comme « sûr », une interdiction de travail systématisée durant trois mois, et la création d'une autorité de recours indépendante de l'administration, la Commission de recours en matière d'asile (CRA), qui sera instituée en 1993. Les mesures de contrainte sont débattues et adoptées par le parlement en 1994. Concernant avant tout des modifications de la loi sur les étrangers, elles visent en priorité les demandeurs d'asile déboutés et introduisent de nouveaux motifs de détention. Un referendum a été lancé contre ce texte après son adoption mais le projet a été accepté par une large majorité des votants – 72, 9 % – en décembre 1994 et il entre en vigueur en février 1995. A partir de 1995, la révision totale de la loi sur l'asile est mise en chantier et les débats durent trois ans jusqu'à son adoption définitive en 1998. Outre la traduction du droit d'urgence de 1990 en droit ordinaire, la loi crée notamment une base légale pour l'attribution d'une protection pour les personnes fuyant des régions en guerre, appelés « réfugiés de la violence », concrétise une prise en compte des motifs spécifiques aux femmes dans la notion du réfugié contenue à l'art. 3, et introduit deux nouveaux motifs de non-entrée en matière, pour les demandeurs d'asile ne présentant pas de papiers, et pour ceux qui déposent une demande après un séjour en situation irrégulière. Cette

dernière modification est cependant retirée de la procédure législative ordinaire pour être traitée en urgence lors de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence en matière d'asile (AMU), ce qui a pour effet de créer une quatrième révision durant cette période car un message du Conseil fédéral débattu par les parlementaires est consacré spécifiquement à cet objet. Les deux objets – révision totale et AMU – sont attaqués par référendum, mais ils sont acceptés par une majorité des votants – respectivement 70,6 et 70,8 % – en juin 1999.

Dans les sections suivantes, nous proposons une analyse des discours et mesures préconisées par le Conseil fédéral ainsi que leur discussion par les parlementaires selon un découpage analytique reprenant les trois grandes logiques identifiées dans le chapitre précédent qui forment ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile. Ces logiques restent pertinentes pour analyser les données relatives aux révisions législatives des années 1990 et nous montrons comment elles évoluent, se renforcent et s'articulent entre elles. Toutefois, il convient d'emblée de souligner à quel point elles sont traversées et compliquées par deux formes de problématisations déjà émergentes durant les débats des années 1980 qui s'imposent véritablement durant les révisions législatives des années 1990.

La première concerne la rhétorique des « abus » qui possède un potentiel de diffusion considérable, comme le montre le tableau ci-dessous. Cette rhétorique agit comme un véritable catalyseur de la rationalité sécuritaire mise en évidence dans le cadre de ce travail par sa propension à véhiculer une série de menaces matérielles et symboliques que nous découpons en deux dimensions correspondant à la littérature sur le processus de sécuritisation de la migration. Ainsi, la force de ce discours réside dans sa capacité à combiner une menace à la fois symbolique et matérielle posée à la souveraineté territoriale de l'Etat d'accueil à travers le « contournement de législation en matière d'immigration », et une menace à la sécurité et à l'ordre public, à travers la mise en évidence des demandeurs d'asile impliqué dans des activités criminelles. Cette notion est cruciale dans le cadre de travail car son usage ne correspond pas, là non plus, à un processus de sécuritisation au sens premier du terme, comme il a été forgé par les auteurs de l'école de Copenhague, mais davantage à une « gouvernementalité par l'inquiétude », dans la mesure où ce terme charrie avec lui différentes dimensions de la menace sans utiliser le vocabulaire de la sécurité nationale. Il faut également souligner à quel point cette rhétorique n'est pas spécifique à la Suisse, ce terme ayant émergé et proliféré au même moment en France, en Allemagne, en Autriche ou en Angleterre, comme cela a déjà été mentionné dans le chapitre précédent.

Figure 7.3. occurrence des termes « abus »/ « Missbrauch » et de leurs dérivés dans les principales révisions législatives (exprimés en pourcent de la totalité)



Cependant, un deuxième phénomène agit comme une limite aux trois logiques formant cette rationalité sécuritaire: il consiste en un processus de bureaucratisation et de judiciarisation de l'asile également observé dans d'autres contextes nationaux, perceptible à travers la création d'un office fédéral pour les réfugiés et surtout d'une cour indépendante en matière d'asile avec l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile de 1990, et la consultation plus fréquente d'experts juristes durant le processus législatif pour s'assurer que les mesures prévues restent conformes aux conventions internationales dont la Suisse fait partie. Dans les prochaines sections, nous montrons comment ces deux formes de problématisations traversent et compliquent les trois logiques de ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire, à savoir l'urgence, l'endiguement et le tri.

7.2. La logique de l'urgence : extension du discours et nouveaux instruments juridiques

La logique de l'urgence reste omniprésente durant les révisions des années 1990 et elle se renforce à bien des égards. Dans cette section, nous mettons en lumière deux évolutions par rapport à la période précédente. D'abord, l'analyse de nos données révèle un double mouvement d'extension de cette logique discursive. D'une part, celle-ci s'étend à une majorité de parlementaires alors qu'elle restait cantonnée à l'extrême droite durant la 2ème révision de la loi sur l'asile et d'autre part, elle s'élargit du point de vue de ce que ce discours recouvre en termes de contenu. Puis nous montrons comment les années 1990 sont le témoin d'un renouveau des instruments juridiques relatifs à l'urgence dans les trois révisions législatives considérées.

7.2.1. Double mouvement d'extension de la rhétorique de l'urgence

Comme lors des débats relatifs à la deuxième révision de la loi, les révisions législatives des années 1990 se caractérisent par un fort accent mis par le Conseil fédéral et les parlementaires sur le nombre et la hausse des demandes d'asile, qui constituent le cœur de ce qui fait « problème ». C'est particulièrement le cas de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile débattu durant l'été 1990 et de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers de 1998 (AMU), où la thématique de la hausse des demandes d'asile constitue le point de départ de toutes les prises

de paroles des parlementaires ainsi que du message du Conseil fédéral. Toutefois, l'analyse de nos données fait ressortir une évolution par rapport à la période précédente. Alors que l'usage explicite de la rhétorique de l'urgence, du chaos et de la crise était limité aux interventions des parlementaires de l'extrême droite durant les débats relatifs à la deuxième révision de la loi, ce lexique se diffuse chez une majorité des élus de la droite (PR, PL, UDC et une majorité des élus PDC), chez les rapporteurs des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi que chez le conseiller fédéral en charge du dossier.

Pour illustrer notre propos, nous reproduisons un extrait de l'intervention du rapporteur de la Commission au Conseil national lors des débats relatifs à l'APA de 1990.

> *« Nous aurons l'occasion de revenir sur ces principaux points de divergence lors de l'examen du projet article par article. D'ores et déjà, il est permis de dire qu'aucun d'eux […] ne semble justifier une opposition à l'effort qu'au travers des modifications de procédure qui sont proposées les autorités de notre pays se doivent d'entreprendre afin de répondre à la menace qui nous guette et au défi qui nous attend en cette fin de XXe siècle. Ce n'est pas faire du catastrophisme que d'affirmer que la situation s'aggrave d'année en année. C'est le dur constat des chiffres et des statistiques. Il devient donc urgent d'empoigner le problème à bras le corps ». Ducret, rapporteur, BO 1990 N 792, 05.06.1990.*

L'idée d'une « *menace qui nous guette* », à savoir le risque d'une perte totale de contrôle sur une situation qui *« s'aggrave d'année en année* » et impose d'agir dans l'urgence, représente une conception largement partagée au sein du parlement. Elle repose sur l'usage d'un lexique explicitement sécuritaire également présent chez le conseiller fédéral en charge du dossier (Koller, BO 1990 N 805, 05.06.1990), chez le rapporteur de langue allemande de la Commission au Conseil national (Mühlemann BO 1990 N 792, 05.06.1990) et chez nombre de parlementaires représentant l'ensemble des partis de droite au Conseil national et au Conseil des Etats (voir Nabholz, PR/ZH, BO 1990 N 796, 05.06.1990 ; Seiler, UDC/BE, BO 1990 N 798, 05.06.1990 ; Huber, PDC/AG, BO 1990 E 347, 03.06.1990).

Une rhétorique semblable se retrouve durant les débats de l'été 1998, lorsque les mesures de l'AMU sont débattues dans un contexte de nouvelle augmentation des demandes d'asile. Comme durant les débats de 1990, la rhétorique de l'urgence se diffuse dans les interventions du conseiller fédéral en charge du dossier, des rapporteurs de la Commission (voir Ducrot, BO 1998 N 1060, 10.06.1998) et des parlementaires de l'ensemble des partis de droite (Fritschi PR/ ZH, BO 1998 N 1064, 10.06.1998 ; Schmid, UDC/BE, BO 1998 N 1066, 10.06.1998 ; Frick, PDC/ SZ, BO 1998 E 654 Steinemann, PL/SG, BO 1998 N 1065, 10.06.1998). Ainsi, le conseiller fédéral en charge du dossier appelle les Conseillers aux Etats à considérer la gravité d'une situation qu'il compare à celle du début des années 1990 et à agir dans l'urgence pour la traiter:

> *« Jetzt haben wir aber wieder eine Entwicklung zu verzeichnen – ich bitte Sie, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen – welche sehr der Situation in den Jahren 1989, 1990 und 1991 ähnelt. Denn auch damals nahm die Zahl der Asylgesuche um 50 Prozent pro Jahr zu. […] Heute stellen wir eine parallele Entwicklung fest. Letzes Jahr hat die Zahl der Asylgesuche, zum ersten Mal nach sechs Jahren Stabilität, wieder um 24 Prozent zugenommen, und dieser Trend hat sich Anfang dieses Jahres leider noch verstärkt.[…] Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, den Ernst dieser Lage zur Kenntnis zu nehmen. Ich bin nämlich überzeugt, dass es ein Gebot höchster politischer Verantwortung ist, dass wir jetzt handeln und nicht weiter zuwarten. […] Dass wir dringlich handeln müssen, habe ich*

mit diesem Vergleich zur Entwicklung der Lage in den Jahren von 1989 bis 1991 zur Genüge dargetan[103]». Koller, CF, BO 1998 E 661.

A ce mouvement d'élargissement à l'ensemble des parlementaires de droite de l'usage d'une rhétorique fondée sur l'urgence correspond un mouvement d'extension de ce qu'elle recouvre en termes de contenu. Ainsi, cette rhétorique associe le « problème » de la hausse des demandes d'asile avec la notion de « l'abus », qui va véritablement s'imposer pour devenir omniprésente durant les années 1990. Cette notion sur laquelle nous revenons dans les sections suivantes voit sa signification s'épaissir durant cette période pour recouvrir un ensemble de comportements jugés moralement inacceptables, allant du simple dépôt d'une demande d'asile « infondée » au fait de se livrer à des activités criminelles en passant par les comportements liés aux « manquements à l'obligation de collaborer ». Partant d'un jugement moral, son insistance à débusquer la fraude potentielle impose un cadrage particulier qui oblige les acteurs du débat à défendre le bon usage du droit et empêche toute remise en question de l'usage de cette catégorie discursive, ce qui explique en partie sa capacité à créer un consensus autour de lui. En effet, le terme d'abus instaure un climat de « panique morale » en se référant à « une double menace, à la fois matérielle – mise en péril des ressources et finances collectives – et symbolique – remise en question des valeurs communes – et recueille ainsi un large écho dans l'opinion publique (Frei et al. 2014).

Cette association des deux éléments – hausse des demandes d'asile et abus – est illustrée durant les débats relatifs à l'APA en 1990 par l'intervention de la radicale Lili Nabholz au Conseil national. Celle-ci décrit une hausse « incontrôlable » des demandes d'asile (« *die ungebremste und nicht unter Kontrolle zu haltende Zunahmetendenz* ») aggravée par les possibilités accrues d'abus (« *Missbrauch* ») ayant conduit à l'accumulation des dossiers non traités :

« Dabei ist es weniger die absolute Zahl der gegenwärtig in unserem Lande anwesenden Asylbewerber, die uns Sorge macht, als vielmehr die ungebremste und nicht unter Kontrolle zu haltende Zunahmetendenz. Es ist beunruhigend, feststellen zu müssen, dass von den rund 120000 Asylgesuchen, die bei uns in den letzten zwanzig Jahren gestellt worden sind, ein Drittel allein auf die letzten beiden Jahre entfällt. Hinzu kommen die hinlänglich bekannten Missbrauchs- und Verschleppungsmöglichkeiten, die das bisherige Verfahren geboten hat und die dazu führten, dass trotz personeller und organisatorischer Massnahmen ein Pendenzenberg von unerledigten Verfahren von über 40 000 Fällen entstanden ist[104]». Nabholz, PR/ZH, BO 1990 N 797, 06.06.1990

La combinaison des deux composantes va désormais constituer le cœur de la rhétorique de l'urgence durant les années 1990, ce processus étant encore plus visible durant les débats relatifs à l'AMU en

[103] « Mais maintenant nous avons affaire à un autre développement – je vous demande de prendre note de la gravité de la situation – qui est très similaire à la situation de 1989, 1990 et 1991. Durant cette période également, le nombre de demandes d'asile a augmenté de 50% par an. [...] Aujourd'hui nous notons un développement parallèle. L'année dernière, pour la première fois après six années de stabilité, le nombre de demandes d'asile a encore augmenté de 24% et malheureusement cette tendance s'est intensifiée au début de cette année. [...] Je vous prie donc instamment de noter la gravité de cette situation. Je suis convaincu qu'il est du devoir de la plus haute responsabilité politique d'agir maintenant et de ne plus attendre. [...] Avec cette comparaison avec l'évolution de la situation dans les années 1989 à 1991, j'ai suffisamment démontré que nous devons agir de toute urgence ».

[104] « Ce n'est pas tant le nombre absolu de demandeurs d'asile actuellement présents dans notre pays qui nous inquiète, mais plutôt la tendance incontrôlée et incontrôlable de l'augmentation des demandes. Il est troublant de constater que sur les quelque 120 000 demandes d'asile que nous avons reçues au cours des vingt dernières années, un tiers est imputable aux seules deux dernières années. En outre, il existe des possibilités bien connues d'abus et de retarder les procédures que la précédente loi offrait et qui ont conduit à l'accumulation de plus de 40 000 dossiers en soufrance malgré les mesures d'augmentation du personnel et de réorganisation ».

1998, comme en témoignent le message du Conseil fédéral (CF 1998 : 2832) et les nombreuses interventions au parlement des élus des partis de droite[105], comme en témoigne cet extrait de l'intervention de Josef Leu :

> *« Wenn nun – in Anbetracht der rasant steigenden Asylgesuche und der damit einhergehenden Häufung von illegaler Einwanderung und missbräuchlicher Ausnützung unserer grosszügigen Asylpolitik – sofortige Massnahmen notwendig werden, so trägt sie unsere Fraktion mit[106] ». Leu, PDC/LU, BO 1998 N 1062, 10.06.1998, p. 1062.*

A travers les deux citations présentées ci-dessus, nous observons donc une extension de ce que recouvre la rhétorique de l'urgence, qui repose sur l'établissement de ce que Schrover et Schinkel nomment un « lien tactique » (« tactical linkage ») qui assemble une série de thématiques s'influençant réciproquement à l'intérieur des discours produits dans le cadre de négociations politiques (2013:1129). Dans notre cas de figure, ce lien tactique associe discursivement la hausse des demandes d'asile – à travers la formulation de chiffres qui donnent une crédibilité à l'orateur – aux notions essentialisées de « l'abus » et de « l'immigration illégale » comme s'il s'agissait de données naturelles pour justifier le recours à des mesures d'urgence. Dans la section suivante, nous présentons les caractéristiques de cette législation d'urgence qui repose sur de nouveaux instruments juridiques en comparaison avec la période précédente.

7.2.2. Nouvelles stratégies gouvernementales de l'urgence

Dans les chapitres précédents, nous avons analysé l'apparition d'une clause d'exception dans la première loi sur l'asile ainsi que l'extension de son champ d'application à l'éventualité d'un « *afflux extraordinairement important de requérants* » lors de la deuxième révision législative. A partir de la fin des années 1980, un certain nombre d'acteurs politiques issus de l'extrême droite et de l'UDC estiment que cette situation est atteinte et demandent l'application de cette clause[107]. Toutes ces demandes ont été rejetées par le Conseil fédéral et les Chambres, qui ont à chaque fois considéré que les conditions n'étaient pas réunies. Cependant, le Conseil fédéral s'est appuyé sur la clause d'urgence durant l'été 1999, dans un contexte de hausse des demandes d'asile dû principalement au conflit au Kosovo, pour prononcer une interdiction de travailler durant une année pour les requérants d'asile arrivés après le 1er septembre 1999. Cette décision a été vivement critiquée en raison de sa non-conformité avec une disposition permettant de régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile et d'édicter des dispositions de procédure particulières mais ne concernant en aucun cas les décisions relatives à l'interdiction de travailler (Achermann 1999).

Contrairement à l'usage unique – et largement symbolique – de cette clause, une autre pratique a contribué à imprégner le développement législatif en matière d'asile d'une logique de l'urgence durant les années 1990 : le recours quasi systématique à une législation d'urgence telle que prévue par la Constitution fédérale. Si la clause d'urgence est spécifique à la loi sur l'asile – actuellement consacrée à l'art. 55 LAsi – l'utilisation de la législation d'urgence peut s'appliquer à n'importe quel domaine

[105] Parmi les nombreux parlementaires ayant recours à ce type de discours, nous pouvons citer Fritschi (PR/ ZH, BO 1998 N 1064, 10.06.1998), Schmid (UDC/BE, BO 1998 N 1066, 10.06.1998), Frick (PDC/ SZ, BO 1998 E 654, 16.06.1998), Steinemann (PL/SG, BO 1998 N 1065, 10.06.1998), Spoerri (rapporteur, BO 1998 E 653, 16.10.1998), Wicki (PDC/LU, BO 1998 E 656, 16.06.1998) ou Uhlmann (UDC/TG, BO 1998 E 664, 17.06.1998).

[106] « Si maintenant – compte tenu de la fulgurante augmentation des demandes d'asile et de l'accroissement concomitante de l'immigration clandestine et de l'utilisation abusive de notre généreuse politique d'asile – des mesures immédiates sont nécessaires, notre groupe parlementaires les votera ».

[107] Voir http://aspd.revues.org/1301 et durant les débats relatifs à l'APA en 1990, les interventions de Blocher, UDC/ZH, BO 1990 N 801, 05.06.1990 et Ruf, D/BE, BO 1990 N 803, 05.06.1990.

juridique, où elle a pris la forme d'arrêtés fédéraux urgents jusqu'à ce qu'elle soit intégrée à l'art. 165 de la Constitution fédérale en 1999, lors de sa révision totale. La principale différence de cette procédure avec la législation ordinaire concerne les restrictions du droit au référendum dans le système de démocratie semi-directe suisse. Celle-ci remonte à l'élaboration de la Constitution de 1874, lorsque le constituant avait prévu une procédure particulière qui supprimait toute possibilité de recourir au référendum. Mais en réaction à ce qui était considéré comme un abus de cette clause par l'Assemblée fédérale durant la période de l'entre-deux-guerres, l'acceptation de l'initiative populaire « retour à la démocratie directe » a conduit à la révision de la Constitution de 1949, qui a instauré un système à l'intérieur duquel l'urgence n'exclut plus le recours au référendum, mais en transforme la nature. Contrairement au référendum ordinaire qui est suspensif, le référendum dans la législation d'urgence devient alors « résolutoire » (Auer et al. 2013 : 531), c'est-à-dire que l'acte normatif entre en vigueur immédiatement après son adoption, sans attendre sa publication officielle ni l'échéance du délai référendaire. Dans le cadre de cette législation particulière, l'urgence est conçue comme une notion temporelle et l'usage de cette clause ne se justifie que lorsque l'entrée en vigueur d'une loi « *ne souffre aucun retard* », ce qui signifie, comme l'interprète Aubert, « *qu'il existe un péril en la demeure; que l'arrêté est le seul moyen d'y parer; et que son entrée en vigueur ne souffre pas le retard d'environ six mois qu'entraînerait la procédure du référendum ordinaire* » (Aubert 1967 : 420).

Dans le cadre du développement législatif en matière d'asile durant les années 1990, le recours à différentes modalités de la législation d'urgence a été privilégiée à chacune des révisions de la loi dans le cadre d'un régime de justification combinant le nombre de demandes d'asile avec la rhétorique de la lutte contre les abus, comme nous l'avons vu dans la section précédente. En 1990, la législation d'urgence s'est appliquée à l'ensemble de la révision législative à travers l'adoption de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile. En 1998, l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) a consisté à mettre d'urgence en vigueur, au moyen d'un arrêté fédéral séparé, certaines dispositions de la loi sur l'asile à l'époque en cours de révision totale (CF 1998 : 2832). Le cas des mesures de contrainte, introduites en 1994, est sensiblement différent dans la mesure où elles n'ont pas été adoptées dans le cadre d'une législation d'urgence proprement dite, mais au sein d'une procédure législative accélérée. Cependant, une même logique de l'urgence peut être observée à la lecture du message du Conseil fédéral expliquant qu'il était prévu de les introduire en 1996 lors de l'insertion prévue de l'APA dans le droit ordinaire, mais « *vu l'urgence du problème, le Conseil fédéral a décidé* […] *de donner la priorité à cette partie de la révision et d'en faire un train de mesures distinct, introduit dans le cadre de la procédure législative ordinaire accélérée* » (CF 1993 : 302).

Si l'usage de la législation d'urgence dans le cas de l'APA et d'une procédure législative accélérée pour les mesures de contraintes a été relativement peu contesté, ceci n'a pas été le cas lors des débats concernant l'AMU en 1998, où un nombre important de parlementaires – principalement de gauche – se sont élevés contre l'usage d'une telle procédure[108]. Les régimes de justification à l'origine de cette contestation reposent sur trois arguments principaux. Premièrement, ces élus estiment que la hausse des demandes d'asile ne constitue pas un élément suffisant pour justifier le recours à la législation d'urgence :

[108] Parmi le nombre important d'élu-e-s se prononçant de manière critique vis-à-vis de cette procédure, nous pouvons citer sans prétendre à l'exhaustivité Dardel PS/GE, BO 1998 N 1060, 10.06.1998 ; Bühlmann, Verts/LU, BO 1998 N 1063-1064, 10.06.1998 ; Fankhauser, PS/BL, BO 1998 N 1068, 10.06.1998 ; Thanei, PS/ZH, BO 1998 N 1075, 10.06.1998 ; Hubmann, PS/ZH, BO 1998 N 1075, 10.06.1998 ; Brunner, PS/GE, BO 1998 E 653, 16.06.1998 ; Marty, PDC/TI, BO 1998 E 659, 16.06.1998.

« Nous contestons l'urgence de cet arrêté. Après toutes les explications données par M. Koller, conseiller fédéral, nous constatons que le Gouvernement n'est pas en mesure de justifier des éléments d'urgence convaincants quant aux mesures proposées. En ce qui concerne les chiffres, on nous dit que, selon toute vraisemblance, 32 000 requérants devraient déposer une demande cette année, en 1998. […] C'est-à-dire que ce qui justifie aujourd'hui des mesures d'urgence, ce qui justifie tout un bouleversement du Conseil fédéral et du Parlement, des mesures extrêmement sévères, c'est simplement 6000 personnes de plus que l'année passée, 6000 personnes qui ne se sont même pas encore présentées en Suisse. Dardel, PS/GE, BO 1998 N 1060, 10.06.1998

Deuxièmement et sur un plan plus symbolique, ces parlementaires reprochent au Conseil fédéral et à la majorité de dramatiser la situation à travers l'usage d'une telle procédure. A ce titre, il est frappant d'observer la proximité de leur argumentaire avec les analyses reposant sur la théorie de la sécuritisation telle que formulée par les auteurs de l'Ecole de Copenhague (Waever 1995 ; Buzan et al. 1998). Nous retrouvons ainsi l'idée selon laquelle l'usage de la législation d'urgence accompagnée par la rhétorique des abus contribue à inscrire la thématique de l'asile dans le domaine de la sécurité aux yeux de l'opinion publique, à travers la définition de l'arrivée de demandeurs d'asile comme une « menace nationale ». Cette position est illustrée par les interventions de Hubmann et de Bühlmann au Conseil national:

« Mittels Notrecht eingreifen zu wollen ist eine unnötige Dramatisierung der Situation. Diese Massnahme ist absolut unverhältnismässig. Ein dringlicher Bundesbeschluss darf nur in Notfällen erlassen werden; er muss gerade wegen seines besonderen Charakters rechtlich absolut einwandfrei sein. Das ist dieser Bundesbeschluss, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, nicht[109] ». Hubmann, PS/ZH, BO 1998 N 1075, 10.06.1998

« Und nun gehe es bei diesem Dringlichkeitsrecht darum, ein Zeichen zu setzen, psychologische Wirkung zu erzielen, damit die Leute weniger an unsere Türen klopfen - nur so könne ja ein Trendbruch herbeigeführt werden. Das betrachten wir als ein fatales Zeichen, weil damit suggeriert wird, dass alle, die zu uns kommen – oder immerhin der grösste Teil von ihnen –, Missbraucher und Missbraucherinnen seien, die es abzuschrecken gelte. Damit wird ein eindeutig negatives Bild der Asylsuchenden als nationale Bedrohung gezeichnet[110]». Bühlmann, Verts/LU, BO 1998 N 1063-1064, 10.06.1998

La troisième ligne argumentative est étroitement liée à la précédente, dans la mesure où ce qui est perçu comme une dramatisation de la situation par l'appel à recourir à la législation d'urgence est mise en balance avec l'urgence – bien plus réelle dans les propos des parlementaires – de la situation vécue par les personnes fuyant la guerre dans le contexte marqué par le début du conflit au Kosovo. Une rhétorique insistant sur la nécessité de considérer la sécurité individuelle des demandeurs d'asile, proche du cadre conceptuel de la « human security » (Mc Sweeney 1999 ; Win Jones 1999 ; Vietti et Scribner 2013) est déployée dans le cadre de cette argumentation illustrée ici par l'intervention de Marty :

[109] « Intervenir par le biais du droit d'urgence constitue une dramatisation inutile de la situation. Cette mesure est absolument disproportionnée. Un arrêt fédéral urgent ne peut être émis qu'en cas d'urgence; il doit être légalement parfait en raison de sa nature spéciale. Ce n'est pas le cas de cet arrêté fédéral, tel que proposé par le Conseil fédéral ».

[110] « Et maintenant, ce droit d'urgence consiste à adresser un signal, à obtenir un effet psychologique, de sorte que les gens frappent moins à nos portes – en pensant que seulement ainsi une rupture de tendance pourrait être provoquée. Nous considérons cela comme un signal fatal, car cela suggère que tous ceux qui viennent chez nous – ou du moins la grande majorité – sont des abuseurs et des abuseuses, qui devraient être dissuadés. Cela donne une image clairement négative des demandeurs d'asile en tant que menace nationale ».

> *« Mais en recourant au droit d'urgence – Mme Brunner a dit justement que c'est un instrument exceptionnel – on veut, me semble-t-il, donner un signal. C'est un signal faux, c'est un signal contreproductif. C'est un signal qui fait croire à la population que la situation parmi les requérants d'asile en Suisse est dramatique. C'est une situation sérieuse, mais il est faux de la qualifier de dramatique. Dramatique et tragique est la situation dans les pays d'où viennent ces requérants d'asile. Il y a trois jours encore, on disait qu'au Kosovo il n'y avait pas de guerre, mais on disait, pudiquement, qu'il y avait une situation de violence généralisée, alors que l'on plaçait des mines antipersonnel qui vont atteindre cruellement la population civile. Il est donc tout à fait nécessaire de rappeler que la situation n'est pas dramatique et tragique ici, dans notre pays, mais qu'elle l'est dans ces pays ». Marty, PDC/TI, BO 1998 E 659, 16.06.1998*

En prenant en compte l'ensemble des éléments présentés ci-dessus, à savoir le cadre rhétorique entourant la logique de l'urgence lors des débats des années 1990, le recours effectif à la législation d'urgence et les arguments sur lesquels se fondent sa contestation, nous proposons un certain nombre d'interprétations.

Premièrement, nous observons qu'une majorité a toujours été réunie autour de la nécessité de recourir à la législation d'urgence, malgré les résistances venues des parlementaires de gauche, essentiellement durant les débats relatifs à l'AMU de l'été 1998. Ce consensus a pu être atteint par le biais de la diffusion à l'ensemble des acteurs formant la majorité (Conseil fédéral, rapporteurs des commissions et parlementaires des quatre partis de la droite) d'une rhétorique sécuritaire combinant la hausse des demandes d'asile décrite comme un phénomène incontrôlable avec la problématique essentialisée des « abus » en tant que menace à la fois matérielle et symbolique au régime suisse de gestion de l'asile. A ce titre, les révisions des années 1990 marquent une transformation de la logique de l'urgence vers la diffusion d'une rhétorique plus explicitement sécuritaire par rapport à la période précédente, durant laquelle les discours majoritaires reposaient davantage sur une « gouvernementalité par l'inquiétude » (Bigo 1998) fondée sur le recours à une série de métaphores et de références historiques suscitant l'anxiété. Dans cette perspective, nous pouvons interpréter le discours reposant sur la logique de l'urgence tenu par une majorité de parlementaires durant les révisions des années 1990 comme une propension de la politique suisse à « sécuritiser » le domaine de l'asile selon une conception de la sécuritisation proche de la version existentielle proposée par Buzan et ses collègues de l'Ecole de Copenhague (Buzan et al. 1998).

Toutefois, il convient d'apporter certaines nuances à cette première interprétation en se penchant sur la nature même de la solution préconisée par le Conseil fédéral et avalisée par une majorité du parlement, à savoir l'usage de la législation d'urgence. A travers ses réticences à activer la clause d'urgence prévue par la loi sur l'asile – malgré les appels en ce sens venus de l'extrême droite et d'une frange de l'UDC – et sa tendance à privilégier le recours à la législation d'urgence prévue par la Constitution, le Conseil fédéral – suivi par la majorité du parlement – manifeste une volonté de ne pas toucher aux fondements de sa propre législation sur l'asile et de la Convention de 1951, en particulier le principe de non-refoulement. Cette volonté est d'ailleurs constamment rappelée par le conseiller fédéral en charge du dossier et les parlementaires favorables au recours à la législation d'urgence lorsqu'ils font face aux critiques venues des élu-e-s de gauche (voir Schmid, UDC/BE, BO 1998 N 1066, 10.06.1998 ; Simmen, PDC/SO, BO 1998 E 657, 16.06.1998 ; Koller CF, BO 1998 E 661, 17.06.1998).

En définitive, l'usage des arrêtés fédéraux urgents n'a eu qu'une portée concrète limitée, dans la mesure où elle a uniquement permis l'entrée en vigueur immédiate du texte adopté en n'accordant pas l'effet suspensif d'un éventuel référendum. Dès lors, il serait erroné de ranger ce procédé dans la logique du concept controversé de « l'état d'exception » (Agamben 2003 ; Schmitt ([1922] 1985), qui

définit des situations où l'Etat se donne la possibilité de suspendre tout ou partie du droit commun pour faire face à un danger particulièrement grave. En effet, le recours à la législation d'urgence dans le domaine de l'asile durant les années 1990 n'a pas impliqué une extension des pouvoirs de l'exécutif dans le domaine législatif, ni de dérogations importantes aux principes fondateurs du régime international de l'asile, malgré la diffusion d'un discours fondé sur différentes variations de la menace qualifiant la situation en matière d'asile d'exceptionnelle. Dans ce contexte, nous envisageons le recours à la législation d'urgence avant tout dans sa dimension symbolique (Edelman 1985), comme le symptôme d'une volonté affichée de la part des autorités d'agir rapidement sur une situation qui semble constamment en train d'échapper à son contrôle.

Cependant, la nature symbolique du recours à une législation d'urgence à caractère compensatoire n'est pas dénuée de conséquences dans la mesure où elle possède indéniablement une dimension performative à travers sa capacité singulière à s'auto-alimenter. Sur un plan juridique, l'usage de cette procédure exceptionnelle justifiée par une rhétorique combinant la hausse des demandes d'asile et les « abus », engendre de façon ironique une forme d'insécurité du droit qui incite les autorités à s'adonner à une surenchère législative. Cette insécurité juridique provient notamment du fait que les mesures prises dans le cadre de la législation d'urgence sont limitées dans le temps. Cette limitation constitue une exigence de la Constitution puisque, « *si la loi est destinée à durer, il n'y a plus véritablement « urgence », et on devrait pouvoir utiliser la procédure législative ordinaire, avec référendum suspensif* » (Mahon 2014 : 112). Or, toutes les modifications déclarées urgentes dans le domaine de l'asile sont ensuite « diluées » dans l'appareil juridique ordinaire, mettant en cause la généralité de la loi et l'équité formelle de son application. Ceci oblige en effet le législateur à procéder à de nouvelles révisions pour les intégrer dans la législation ordinaire, ou à effectuer plusieurs prorogations des mesures urgentes, comme cela a été le cas des dispositions contenues dans l'APA en 1995 et en 1996. Malgré des effets limités sur la procédure d'asile proprement dite, le recours à la législation d'urgence alimente automatiquement la « frénésie législative » (Piguet 2013) en matière d'asile que la plupart des acteurs impliqués dans ce processus ne cessent de dénoncer. Cette dimension performative est également visible dans l'opinion publique car ce mécanisme engendre l'attente qu'il alimente. Ainsi, l'utilisation symbolique et médiatisé de la législation d'urgence conduit bien souvent à la création d'une spirale de la peur dans l'opinion publique, les autorités contribuant autant à répondre qu'à alimenter les préoccupations de la population autour de la sensation d'une perte de maîtrise de la situation, comme cela s'est vérifié dans d'autres contextes nationaux (Schuster 2003).

Dans ce contexte, la logique de l'urgence représente à la fois le cadre discursif, juridique et symbolique au sein duquel se déploient les discours et les mesures formant les deux autres logiques de la rationalité sécuritaire en matière d'asile qui font l'objet d'une analyse détaillée dans les prochaines sections.

7.3. Evolutions de la logique d'endiguement durant les années 1990

Dans le chapitre précédent relatif à la deuxième révision de la loi sur l'asile, nous avons montré l'émergence d'une logique de l'endiguement destinée à « domestiquer » une mobilité indésirable « illégalisée » et considérée de ce fait comme incontrôlable et dangereuse. Cette logique a vu l'avènement des centres d'enregistrement permettant de regrouper en un lieu les fonctions de contrôle à la frontière, d'identification et de dispersion des demandeurs d'asile sur le territoire national. Dans ce chapitre, nous montrons comment la préoccupation autour du franchissement de la frontière et plus généralement de « l'illégalité » reste l'un des enjeux majeurs des débats tenus en matière d'asile durant les années 1990. Comme au sein de la logique de l'urgence, la rhétorique de

l'abus s'impose dans les délibérations pour qualifier toute une série de comportements associés au phénomène de l'immigration irrégulière et de ce fait inscrire fermement la question de l'asile dans ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire. Trois lieux, qui correspondent à autant de problématisations différentes de la logique de l'endiguement, sont au centre des débats durant cette période et structurent cette section.

Le premier concerne les développements autour des centres d'enregistrement, qui deviennent des lieux de confinement spatial où le séjour des demandeurs d'asile se prolonge durant les années 1990 et font l'objet de débats au parlement et dans la société civile. Le deuxième lieu est celui de la frontière, dans sa conception « traditionnelle » en tant que lieu de démarcation territoriale, qui est le théâtre de nombreux appels visant à surveiller et stopper des flux d'asile assimilés à l'immigration irrégulière, et possèdent d'importantes implications matérielles et symboliques. Le troisième lieu fonde la logique de l'endiguement sur une dimension juridique davantage que territoriale. Ainsi, c'est moins l'accès au territoire que l'accès aux procédures d'asile qui fait l'objet des principales modifications des années 1990, à travers l'introduction puis la prolifération de motifs de non entrée en matière qui vont contribuer à illégaliser précocement la présence d'un nombre important de demandeurs d'asile sur le territoire.

7.3.1. Le renforcement du dispositif des centres d'enregistrement

La mise en place du système des centres d'enregistrement pour requérants d'asile (CERA) imaginé lors de la deuxième révision de la loi sur l'asile puis établis près des frontières à partir de 1988 à Bâle, à Genève, à Chiasso et à Kreuzlingen (Message du Conseil fédéral du 13.06.1988 : 1457) constitue une étape cruciale dans la constitution du dispositif actuel de gestion et d'endiguement des flux d'asile. Dans la continuité de ces réformes, les autorités suisses ont renforcé et complexifié ce dispositif à l'intérieur duquel les centres d'enregistrement sont devenus l'espace où débute la procédure pour la quasi-totalité des étrangers demandant l'asile en Suisse. Ils se sont progressivement imposés en tant que poste frontière, espace d'identification et de tri où un important personnel administratif a été engagé pour mener les premières auditions et procéder aux investigations concernant l'identité, la provenance et le voyage des requérants d'asile. Nous revenons dans cette section sur les débats ayant entouré les conséquences sur les restrictions de la liberté de mouvement de l'évolution de ces structures vers un dispositif d'identification et de surveillance des demandeurs d'asile nécessitant une extension de la durée de leur séjour.

Avec l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile du 22.06.1990, la base légale pour les centres d'enregistrement est définitivement créée. Ainsi, le Conseil fédéral définit dans son projet de loi les tâches et fonctions principales des centres d'enregistrement à l'art. 14, où un mélange de compétences fédérales et cantonales est prévu, conformément aux pratiques déjà en vigueur. Ainsi, l'office fédéral pour les réfugiés créé durant cette même révision gère ces structures, prend l'identité du requérant et bénéficie d'une importante marge de manœuvre dans la mise en place d'un dispositif de tri en étant autorisé à prendre note « sommairement » des motifs de départ, procéder sur le champ à une audition en présence du représentant d'une œuvre d'entraide (Art. 15) et prendre une décision en première instance (Art. 16 et 19). Dans cet exercice, les documents de voyage que le requérant doit remettre lui sont retirés (Art. 12b al. 1) et l'office fédéral peut recueillir toutes les informations importantes pour décider si le requérant peut être autorisé à séjourner en Suisse pendant la procédure le concernant (Art. 14 al. 3). Si la décision est négative, c'est le canton auquel le requérant est attribué (généralement celui où est implanté le centre d'enregistrement) qui est responsable de l'exécution du renvoi. Les services du canton sont également compétents pour réaliser l'examen dactyloscopique et le relevé de l'identité du requérant (Message CF 1990 : 591-592).

Les débats autour des centres d'enregistrement durant la décennie 1990 vont surtout se centrer sur les restrictions aux libertés individuelles qu'un séjour prolongé dans ces structures implique. Initialement destinés à recueillir les données personnelles concernant le requérant d'asile, les CERA n'avaient pas été conçus pour accueillir des requérants pour des durées supérieures à quelques jours (un délai de trois à cinq jours était officiellement retenu à l'origine). Or, le renforcement des pratiques d'identification et d'audition sommaire dans les CERA – qui impliquent un régime de confinement spatial[111] – et l'enchevêtrement des compétences entre confédération et cantons pour mener les auditions conduit à des séjours toujours plus longs dans ces structures, pour atteindre 20 à 30 jours au milieu des années 1990. Cette situation est dénoncée par de nombreux élu-e-s et hors de la sphère parlementaire par des juristes spécialisés dans le droit d'asile (Grant et Wisard 1996) qui affirment que le régime de « semi-liberté » prévalant dans les CERA n'est pas conforme aux exigences de l'existence d'une base légale et de proportionnalité contenus dans la Constitution. Des critiques ont également été formulées à ce sujet par la Commission de gestion du Conseil national et surtout par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants après sa visite au centre de Genève en 1992.

L'absence de base légale au sujet du régime de semi-liberté qui prévaut dans les CERA est discutée durant la révision totale de la loi en 1997. En commission, une majorité propose que le Département édicte un règlement intérieur pour définir les modalités de fonctionnement alors qu'une minorité exige un règlement beaucoup plus précis stipulant que la liberté de mouvement était garantie. Les débats au Conseil national opposent le représentant de la minorité (De Dardel, PS/GE, BO 1997 N 1227, 16.06.1997) à la porte-parole de la commission (Ducrot, PDC/FR, BO 1997 N 1228, 16.06.1998) et au conseiller fédéral en charge du dossier (Koller, BO 1997 N 1229, 16.06.1998). Le premier affirme que les CERA sont des lieux de « semi-détention » où l'on pratique la privation de liberté au sens de la Convention européenne des droits de l'homme sans qu'une base légale ne vienne la concrétiser, et il propose de supprimer ce régime qu'il juge inutile et disproportionné. Les arguments avancés par la rapporteuse de la Commission et le conseiller fédéral pour légitimer le recours à ces restrictions de la liberté de mouvement consistent à affirmer que les requérants doivent se tenir à la disposition des autorités pour garantir une procédure rapide et efficace, ce qui est « *favorable au requérant qui a tout intérêt à participer à sa propre procédure* » (Ducrot). D'autre part, le conseiller fédéral rejette catégoriquement la notion de « semi-détention » en affirmant : « *Jedermann kann die Empfangsstelle verlassen, wenn seine Anwesenheit in verfahrensmässiger Hinsicht nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt nötig ist. Die jetzige Praxis ist denn auch recht liberal. Die Asylsuchenden haben heute schon die Möglichkeit, sich täglich mehr als einen halben Tag ausserhalb der Empfangsstelle aufzuhalten, dies sowohl morgens als auch nachmittags und, wie bereits angetönt, auch an den Wochenenden*[112] » (Koller BO 1997 N 1229, 16.06.1998). Après de vifs débats au sujet de l'utilisation des notions de « semi-détention » et de « semi-liberté », le parlement adopte une disposition laissant une importante marge de manœuvre au Département de Justice et Police[113], chargé d'édicter une ordonnance dans

[111] les requérants d'asile ne peuvent obtenir une autorisation de sortie qu'après avoir relevé leurs empreintes digitales et avoir été pris en photographie (Art. 8 al. 1 OASA), et les autorisations de sortie ne peuvent être délivrées que du lundi au vendredi de 9 à 17 heures et durant les weekends (Art. 8 Al. 2 OASA).

[112] « N'importe qui peut quitter le centre d'enregistrement si sa présence n'est pas nécessaire au déroulement de la procédure à un moment donné. La pratique actuelle est assez libérale. Les demandeurs d'asile ont aujourd'hui la possibilité de passer plus d'une demi-journée en dehors du centre tous les jours, le matin et l'après-midi, et, comme nous l'avons déjà mentionné, durant le week-end ».

[113] L'Art.26, al.3 LAsi était formulé ainsi : « Le département fédéral édicte des dispositions relatives au centres d'enregistrement afin d'en assurer le bon fonctionnement et de garantir une procédure rapide »

laquelle il définit les modalités concernant les heures d'ouverture, les droits de visite ou les autorisations de sortie. Le Département a édicté cette ordonnance en 2001[114].

7.3.2. Discours et stratégies gouvernementales autour du franchissement illégal de la frontière

Si les centres d'enregistrement constituent un lieu important de la logique de l'endiguement, ils ne fonctionnent pas comme le conseiller national Bonny avait envisagé le concept de « poste frontière » destiné à lutter contre le franchissement « illégal » de la frontière, qui concerne 90 % des demandes d'asile déposées sur le territoire. Dans ce contexte, la thématique générale de « l'illégalité » constitue l'une des problématisations majeures des débats relatifs à l'asile durant les années 1990. Dans cette section, nous montrons sous quelles formes et par quels acteurs elle est déployée au parlement, et nous nous attachons également à ses manifestations matérielles et symboliques dans leur capacité à maintenir l'ordre et l'identité nationale (Bauman 1998, 2002 ; Hedetoft 1998 : 153).

Au parlement, la problématisation autour de la frontière apparaît principalement durant les délibérations relatives à l'APA de 1990 et à partir de 1997 durant la révision totale de la législation sur l'asile ainsi que l'AMU de 1998, qui correspondent à deux périodes durant lesquelles le nombre des demandes d'asile est en augmentation. Durant les débats relatifs à l'APA en 1990, elle prend principalement la forme d'un appel au renforcement des contrôles à la frontière et d'une augmentation des capacités d'action du corps des gardes-frontière. S'ils restent relativement circonscrits aux élu-e-s de l'extrême droite (voir Ruf, DS/BE, BO 1990 N 790, 05.06.1990 ; Scherrer, PL/BE, BO 1990 N 795, 05.06.1990), ces appels sont relayés par certains parlementaires de la droite (voir Nabholz, PR/ZH, BO 1990 N 797, 05.06.1990), et en particulier par le rapporteur de langue allemande au Conseil national :

> *« Schliesslich darf ich auf etwas Weiteres hinweisen: unsere Grenzkontrolle. Zwar hat der Bundesrat bereits eine verbesserte Handhabung in Angriff genommen. Aber wer an der Grenze lebt, weiss, dass hier noch Verbesserungen möglich sind. Selbstverständlich sind wir keine Insel wie England, die gut kontrolliert werden kann. Aber unser Land hat natürliche Grenzen, die relativ gut überwacht werden können. Im Norden und Osten bildet der Rhein mit Ausnahme des Kantons Schaffhausen eine relativ klare Grenze. Im Alpenraum haben wir mit Ausnahme des Kantons Tessin auch relativ klare Couloirs. Etwas weniger ausgeprägt, aber auch feststellbar ist das im Jura. Es muss also möglich sein, durch eine Verstärkung des Grenzwachtkorps, durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Polizei bessere Resultate zu erzielen, denn über 90 Prozent der Asylbewerber kommen illegal über die grüne Grenze[115]». Mühlemann rapporteur, BO 1990 N 794, 05.06.1990*

Par son appel à un renforcement de la surveillance des frontières à travers une consolidation du corps des gardes-frontière et à une amélioration de la collaboration avec la police, l'intervention du rapporteur de la Commission se caractérise également par sa capacité à essentialiser et réaffirmer la

[114] Ordonnance du 14 mars 2001 relative à l'exploitation des centres d'enregistrement

[115] « Enfin, je me permets de signaler autre chose: notre contrôle aux frontières. Il est vrai que le Conseil fédéral a déjà commencé à reprendre son contrôle. Mais ceux qui vivent à la frontière savent que des améliorations peuvent encore être apportées dans ce domaine. Bien sûr, nous ne sommes pas une île comme l'Angleterre qui peut être bien contrôlée. Mais notre pays a des limites naturelles qui peuvent être relativement bien surveillées. Au nord et à l'est, le Rhin, à l'exception du canton de Schaffhouse, forme une frontière relativement claire. Dans la région alpine, nous avons également des couloirs relativement clairs à l'exception du canton du Tessin. C'est aussi le cas, bien que de façon un peu moins prononcée, dans le Jura. Il doit donc être possible d'obtenir de meilleurs résultats en renforçant le corps des garde-frontières et en améliorant la coopération avec la police, car plus de 90% des demandeurs d'asile traversent illégalement la frontière verte ».

signification territoriale et symbolique de la frontière en insistant sur son caractère « naturel » qui la rend plus aisée à surveiller.

La problématisation du contrôle aux frontières prend une nouvelle ampleur à partir de 1997 et permet de retracer une certaine transformation, en ce qui concerne les acteurs politiques qui la véhiculent mais également les actions politiques envisagées. Dorénavant, l'ensemble des parlementaires UDC, certains représentants influents du Parti radical et du PDC s'ajoutent aux élu-e-s des petits partis d'extrême droite pour défendre un renforcement des contrôles à la frontière. Cette évolution, liée à la montée de la nouvelle UDC (Mazzoleni 2008) et à l'augmentation des demandes d'asile, se reflète d'abord par une prolifération d'interventions parlementaires déposées par des élus UDC, radicaux et PDC[116]. Durant les débats relatifs à la révision totale de la loi et surtout ceux consacrés aux mesures d'urgence, des parlementaires issus de ces trois partis – dans la majorité des cas, les mêmes ayant déposé des interventions parlementaires – réitèrent vigoureusement leurs appels à renforcer la surveillance des frontières (voir notamment Leu, PDC/LU, BO 1998 N 1063, 10.06.1998 ; Loretan, PR/ZH, BO 1998 E 659, 16.06.1999 ; Fischer, UDC/AG, BO 1998 N 993, 10.06.1998 ; Fehr, UDC/ZH, BO 1998 N 1067, 10.06.1998). En termes de contenu, la principale évolution que nous pouvons relever par rapport à la période précédente (APA 1990) consiste en une demande de la part de ces élu-e-s de faire appel à l'armée pour renforcer le corps des gardes-frontière, ce qui est particulièrement le cas lors des interventions parlementaires.

Ces différents appels au renforcement du contrôle aux frontières se déploient donc au parlement, mais elles sont également diffusées dans la sphère de l'exécutif et plus généralement dans l'opinion publique à travers l'usage de la démocratie directe. Si ces deux arènes ne font pas l'objet d'une détaillée dans le cadre de ce travail, il nous semble nécessaire de les mentionner pour montrer les manifestations à la fois matérielles et symboliques d'une conception classique de la frontière en tant que délimitation territoriale mais surtout comme instrument de « protection » à l'égard de flux d'asile perçus comme indésirables.

Ainsi, le conseiller fédéral Koller répond aux différentes demandes de renforcement des contrôles à la frontière lors de l'APA en rappelant aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats que les mesures liées au contrôle des entrées illégales et à la lutte contre les passeurs se sont intensifiées, à travers une concentration des organes de polices des frontières dans des « zones critiques » ayant abouti à des « succès visibles» („ *Massnahme zur Kontrolle der illegalen Einreisen und zur Bekämpfung des Schlepperwesens intensiviert, was durch Konzentration der Kräfte der Grenzpolizeiorgane in kritischen Grenzabschnitten bereits zu sichtbaren Erfolgen geführt hat*"), malgré le manque d'effectif des garde-frontières qui limite ses possibilités d'action (Conseiller fédéral Koller BO 1990 N 805-806, 05.06.1990).

En 1998, il conforte les positions des parlementaires demandant un renforcement des contrôles du franchissement « illégal » des frontières en basant son argumentation sur une série de chiffres relatifs aux entrées et informe qu'un effectif de 100 personnes issus du corps des gardes fortifications est venu renforcer le corps des gardes-frontière à la frontière Sud du Tessin :

> *« Es muss eine bessere Kontrolle der illegal in unser Land Einreisenden sichergestellt werden, denn die Zahlen sind klar: In den ersten fünf Monaten ist die Zahl der Aufbringungen an der Grenze im Mendrisiotto im Verhältnis zu den Zahlen des Vorjahres um das Dreifache gestiegen. Der Bundesrat hat daher zu diesem Zweck das Grenzwachtkorps mit insgesamt*

[116] Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons dénombré 3 interventions en 1997, 11 en 1998 et 11 en 1999 demandant au CF de renforcer les contrôles au frontières.

100 Angehörigen des Festungswachtkorps verstärkt, um vor allem die schwierig zu kontrollierende Südgrenze besser abzudecken[117]». Koller, CF, BO 1998 N 1071.

Globalement, la période des années 1990 est marquée à la fois par divers épisodes de « militarisation » du contrôle des frontières, et plus généralement des modalités de gestion de l'arrivée de demandeurs d'asile ainsi que par un durcissement des pratiques de refoulement à la frontière. Ainsi, le « programme d'Action 1991 » soumis par le Conseil fédéral aux représentants des cantons envisage de renforcer le corps des gardes-frontière par des unités de l'armée afin de surveiller la « frontière verte » et d'empêcher les « entrées illégales », un groupe interdépartemental ayant été chargé de créer les conditions pour une telle intervention. Ayant essuyé de nombreuses critiques et faisant suite à la baisse du nombre de demandes d'asile, cette proposition est ensuite abandonnée en avril 1992 (Maillard et Tafelmacher 1999 : 131). Mais à partir de l'automne 1997, le Conseil fédéral renforce le corps des garde-frontières par des unités de l'armée, en l'occurrence le corps des gardes fortifications, d'abord avec 20 membres de cette unité, puis 80 personnes supplémentaires à partir de mars 1998[118]. Fourni dans le cadre de l'opération "LITHOS", cet appui des forces de l'armée dans la surveillance des frontières s'est caractérisée par son extension dans le temps – elle a duré 16 ans, jusqu'en 2013 – et dans l'espace, puisqu'elle a commencé à la frontière sud, dans le canton du Tessin, puis elle s'est étendue aux régions frontalières de Kreuzlingen, Bâle et Genève[119], précisément aux endroits où ont été installés les centres d'enregistrement. Cette dernière remarque attire l'attention sur la restructuration du domaine de l'armée au milieu des années 1990, avec la fusion entre la « Sécurité militaire de l'Armee 95 » et le Corps des gardes-fortifications, qui a vu ses effectifs et son influence constamment diminuer depuis les années 1970[120] puis se réorienter vers des tâches liées au contrôle des migrations.

Par ailleurs, différentes sources permettent de relever une augmentation des pratiques de refoulement au début des années 1990 par les gardes frontières et les services de police du canton du Tessin ayant reçu l'ordre du Conseil fédéral de refouler les ressortissants d'ex-Yougoslavie n'ayant pas de visa[121]. Ces pratiques reprennent à partir de 1998, avec l'arrivée des personnes fuyant le conflit au Kosovo en passant par l'Italie et tentant de rejoindre le centre d'enregistrement de Chiasso (Maillard et Tafelmacher 1999 : 86). Dans ce cas, l'appui de l'armée et de sa logistique (transports, hélicoptères, installation de caméras de surveillance à la frontière[122]) permettent au corps des gardes-frontière et au service de police de surveiller plus « efficacement » la frontière, comme le relève le Conseil fédéral dans une réponse à une interpellation déposée au Conseil des Etats en 1998 :

« Mit Beschluss des Bundesrates vom 2. September 1998 wurde entschieden, dem Grenzwachtkorps bis 31. Dezember 2000 einhundert Angehörige des Festungswachtkorps zur Verstärkung der Grenzüberwachung zuzuweisen. Um die heute niedrige Kontrolldichte an den Grenzübergängen auf eine qualitativ und quantitativ wirkungsvollere Leistungsstufe

[117] « Il faut assurer un meilleur contrôle des entrées illégales à la frontière car les chiffres sont clairs: durant les cinq premiers mois, le nombre d'arrivées à la frontière à Mendrisiotto a triplé par rapport aux chiffres de l'année dernière. À cet effet, le Conseil fédéral a renforcé les garde-frontières avec un total de 100 membres du Corps des gardes de la forteresse afin de mieux couvrir la frontière sud qui est la plus difficile à contrôler ».

[118] Voir la Réponse du CF du 03. 03.1998 à la motion 98.3070 Loretan Willy Mesures urgentes contre les abus dans le domaine de l'asile, BO 1998 E 674.

[119] Voir https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-47427.html

[120] Voir https://www.letemps.ch/suisse/2014/03/12/cure-amaigrissement-armee-sortir-gardes-forts-leurs-trous

[121] Le Nouveau Quotidien, 22.12. 1993, Douanier à Chiasso, beau métier. Sauf quand on refoule des familles bosniaques, Anna Lietti.

[122] Voir Rapport CF du 30.08.1995 à l'interpellation 95.3273 Oscar Fritschi, Frontière sud du Tessin et scène de la drogue à Zurich, BO 1995 N 2228.

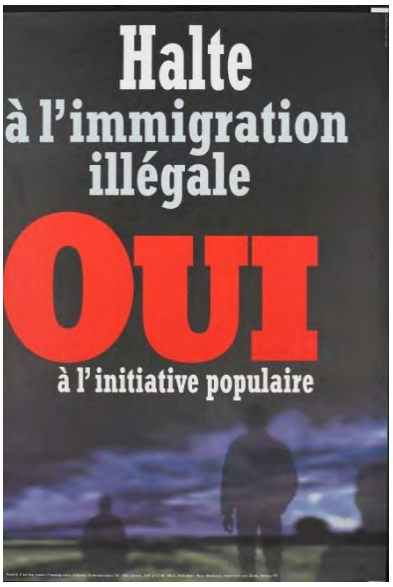
zu erhöhen, wäre zusätzliches Personal notwendig. Bereits am 16. März 1998 hat der Bundesrat das VBS beauftragt, das Grenzwachtkorps logistisch mit Transporten, Helikoptern, Transport- und Beobachtungsmitteln und weiterem Material zu unterstützen. Diese Mittel sind zwischenzeitlich im Einsatz[123] ». Réponse du CF à l'interpellation Loretan Willy Développements inquiétants dans le domaine de l'asile, BO 1998 E 1341

Le renforcement du corps de gardes-frontière par le biais de l'engagement de l'armée et les pratiques de refoulement à la frontière durant les années témoignent du retour de la dimension matérielle de la de la frontière durant les années 1990 à travers une reconversion des savoirs militaires vers des objectifs de « police de la mobilité » (Aas et Franko 2017). Toutefois, il existe également une dimension symbolique de la frontière et de son franchissement „illégal" qui s'exprime principalement à travers l'usage de la démocratie semi-directe dans le contexte suisse. Comme mentionné plus haut, trois initiatives populaires sont lancées durant la décennie, l'une par les Démocrates Suisses – initiative « pour une politique d'asile raisonnable » – et les deux autres par l'UDC – initiative « contre l'immigration clandestine » et initiative « contre les abus dans le droit d'asile ». Sans nous prononcer dans le détail sur le contenu de ces initiatives populaires, ce qui nous intéresse ici concerne l'accent mis sur le rôle de la frontière dans chacun de ces textes et de l'imaginaire visuel qui les accompagnent.

Ainsi, à la fois l'initiative des Démocrates Suisses et l'initiative « contre l'immigration clandestine » assimilent explicitement la question de l'asile et celle de l'immigration irrégulière dans leur intitulé et cherchent à restreindre, voire à exclure de la procédure d'asile les personnes « entrées illégalement » sur le territoire suisse. D'autre part, c'est également sur le plan de l'imagerie que se construit la représentation d'une frontière violée par l'arrivée de demandeurs d'asile car c'est la première fois, lors de la campagne précédent la votation populaire, que l'opinion publique est soumise aux campagnes d'affichage du comité de l'UDC sur cette thématique. Le narratif construit par le cheminement visuel de l'affiche met au premier plan la notion « d'immigration illégale », présente tant dans les insertions textuelles que dans les représentations graphiques formées par les ombres menaçantes des silhouettes humaines floues dans les tons blancs et bordeaux semblant émaner du coin inférieur droit de l'image. Leurs contours peu nets et la répartition de leur coloration font penser aux images de caméra-surveillance, notamment celles enregistrées par les caméras thermiques. Si l'image ne permet pas dans un premier temps de contextualiser le lieu de l'action, ni d'identifier les protagonistes au centre de celle-ci, les inserts textuels et le contour des silhouettes donnant l'impression qu'il s'agit d'une capture d'écran réalisée sur l'enregistrement d'une caméra de surveillance permet à l'observateur d'identifier ce lieu comme étant celui de la frontière. En reprenant une formule utilisée par Duez et inspirée par Balibar (2000 : 56), la frontière est ici conçue en tant qu'espace « *où l'ordre du dedans est confronté à la menace du désordre du dehors* » (Duez 2008 : 109).

[123] « Par décision du Conseil fédéral du 2 septembre 1998, il a été décidé d'affecter aux gardes-frontière jusqu'au 31 décembre 2000 une centaine de membres du Corps des gardes de la forteresse pour renforcer la surveillance des frontières. Pour accroître la faible densité de contrôle aux passages frontaliers à un niveau de performance qualitativement et quantitativement plus efficace, une augmentation de personnel supplémentaire serait nécessaire. Dès le 16 mars 1998, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de soutenir logistiquement les gardes-frontière avec des moyens de transport, des hélicoptères, des moyens de transport, des moyens d'observation et d'autres matériels. Ces moyens sont actuellement utilisés ».

Figure 7.4. Affiche de l'initiative populaire « Halte à l'immigration illégale » lancée par l'UDC



Halte à l'immigration illégale (Inconnu, 1996)

Les années 1990, marquées par deux phases d'augmentation importante du nombre des demandes d'asile au début puis à la fin de la décennie, ont été également caractérisées par un fort désir de surveiller plus fermement des frontières dans leur conception traditionnelle, à savoir comme la ligne démarcation territoriale, afin de réduire les flux d'asile assimilés à « l'immigration illégale ». Ce désir s'est exprimé au parlement et il a été porté au sein de l'opinion publique en véhiculant le sentiment d'une «perte de contrôle» des frontières de l'État-nation, fournissant le prétexte à une intensification du contrôle militarisé de la frontière, comme cela a été observé dans d'autres contextes nationaux. Dans cette perspective, le déclin de la pertinence militaire des frontières observé par de nombreux auteurs dans les pays industrialisés (Andreas et Snyder 2000) s'est en réalité partiellement produit à travers une réorientation des acteurs du domaine militaire vers le domaine de la police des frontières pour le contrôle des demandeurs d'asile dont la mobilité a été illégalisée. En outre et d'un point de vue symbolique, cette insistance sur la surveillance de la frontière a fourni une forme de « théâtre » mettant en scène la figure du demandeur d'asile en tant que "migrant illégal" (De Genova 2002) et à l'ancrer ainsi dans le domaine de l'insécurité.

7.3.3. Le difficile contrôle à la frontière et les nouvelles modalités de la logique de l'endiguement

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le franchissement illégal de la frontière par les demandeurs d'asile constitue une des problématisations majeures des débats en matière d'asile durant les années 1990. Toutefois, un certain nombre d'obstacles matériels et juridiques s'opposent à la logique de surveillance militarisée des frontières mise en évidence ci-dessus. Il faut à ce titre relever que cette période est caractérisée par la création et le développement des Accords de Schengen dans les pays limitrophes de la Suisse. Dans ce contexte, nous assistons également à la généralisation d'un discours sur les abus accompagnant la mise en place de nouvelles formes de frontières – à la fois extérieures et intérieures – et de construction de « l'illégalité » à travers des stratégies gouvernementales visant à restreindre l'accès à la procédure.

Sans aller aussi loin que le délégué aux réfugiés Peter Arbenz qui déclarait en 1991 que « *le contrôle des frontières était sans espoir* » (in Maillard et Tafelmacher 1999 : 71), le Conseil fédéral fait part à différentes reprises des difficultés pratiques et de l'impossibilité d'une surveillance totale des

frontières. C'est notamment le cas en 1995, dans sa réponse à une interpellation du conseiller national radical Fritschi concernant le contrôle de la frontière sud du Tessin, où il s'exprime en ces termes :

> *« Lückenlose Grenzkontrollen sind praktisch nur auf den internationalen Flughäfen möglich. […] Beim heutigen Verkehrsaufkommen mit jährlich etwa 95 Millionen Fahrzeugen und 195 Millionen Personen allein bei der Einreise in die Schweiz können systematische und umfassende Grenzkontrollen nur im Bereich zeitlich limitierter Fahndungsaktionen stattfinden. Dem legitimen Anspruch des Bürgers auf öffensichtliche Sicherheit und Ordnung steht die Akzeptanz von Grenzkontrollen bei langen Wartezeiten gegenüber. Auch im internationalen Eisenbahnverkehr beschränken sich die Kontrollen durch die zuständigen kantonalen Polizeikorps auf gezielte Stichproben. Die überwachung der grünen Grenze konzentriert sich auf das Schlüsselgelände, wo vor allem illegale Einreisen zu Fuss oder motorisiert möglich sind. Sie erfolgt mobil und in die Tiefe gestaffelt. Eine flächendeckende, lückenlose Überwachung wäre auch mit einer massiven Aufstockung der Personalbestände im Grenzwachtkorps nicht möglich[124]». Rapport CF du 30.08.1995 à l'interpellation 95.3273 Oscar Fritschi, Frontière sud du Tessin et scène de la drogue à Zurich, BO 1995 N 2228.*

Les arguments déployés par le Conseil fédéral dans cet extrait évoquent inévitablement les thèses des auteurs que Joppke qualifie de « globalistes » (1998 : 13) ayant mis en avant les limites posées au contrôle migratoire par l'émergence d'une économie globalisée caractérisée par une croissance importante des flux de capitaux et de personnes (Sassen 1996 ; Squire 2009). Sans nous prononcer sur la validité de ce constat, nous poursuivons en montrant que les autorités insistent également et de manière régulière sur les obstacles juridiques à ces objectifs, qui prennent deux formes inter-reliées : d'une part, les accords – ou leur absence – de reprise des personnes à la frontière conclus avec les Etats voisins et d'autre part, les conventions internationales liées au droit des réfugiés (Convention de 1951 ; CEDH), en grande partie repris dans la législation suisse en matière d'asile.

En ce qui concerne le premier type de contraintes, le Conseil fédéral rappelle à différentes reprises que la Suisse est tenue de respecter les dispositions fixées par les accords sur la reprise de personnes à la frontière conclus dans les années 1950 et 1960 avec l'Allemagne, la France et l'Autriche (RS 0.142.111.369, 0.142.113.499, 0.142.111.639), qui prennent une signification nouvelle dans le contexte de maîtrise des flux d'asile. Ceux-ci interdisent l'expulsion d'étrangers en dehors des passages frontière déterminés en commun et exigent la preuve d'un séjour précédent du requérant d'asile dans l'un de ces Etats (CF FF 1994 III 1471, p. 1484 Message initiative 1994). Mais dans le contexte des années 1990 marquées par une arrivée importante de personnes fuyant les guerres dans les Balkans, c'est davantage l'absence d'un tel accord avec l'Italie – pays de transit – qui est régulièrement pointée du doigt par le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires [125] car elle ne permet pas de renvoyer les personnes interceptées à la frontière vers cet Etat. En septembre 1998 – au moment où les arrivées sont importantes et l'engagement de l'armée est décidé – les autorités suisses signent avec l'Italie un

[124] « Les contrôles frontaliers rapprochés ne sont pratiquement possibles que dans les aéroports internationaux. [...] Avec un volume de trafic annuel d'environ 95 millions de véhicules par an et 195 millions de personnes entrant en Suisse, les contrôles aux frontières systématiques et complets ne peuvent avoir lieu que dans le domaine des opérations de recherche à durée limitée. La revendication légitime du citoyen autour de la sécurité et de l'ordre public doit être mise en balance avec le degré d'acceptation des contrôles aux frontières engendrant de longues files d'attente. Dans le trafic ferroviaire international également, les contrôles effectués par les forces de police cantonales compétentes sont limités à des échantillons ciblés. La surveillance de la frontière verte est concentré dans des zones clé, où l'entrée illégale à pied ou motorisée est possible. Elle est effectuée de manière mobile et approfondie. Une surveillance complète et ininterrompue des frontières ne serait pas possible même avec une augmentation massive du personnel des gardes-frontières ».

[125] voir parmi de très nombreuses interventions en ce sens, CF Koller, BO 1990 N 824, 05.06.1990 ; Mühlemann rapporteur, BO 1990 N 794, 05.06.1990 ; Frick, PDC/SZ, rapporteur Commission, BO 1997 E 1185, 10.12.1997.

accord (RS 0.142.114.549) représentant un exemple caractéristique de l'établissement d'un continuum de sécurité entre asile, immigration irrégulière et criminalité, aussi bien par son contenu que par le simple intitulé de son communiqué de presse : « Renforcement de la collaboration avec l'Italie dans la lutte contre la criminalité et la migration clandestine »[126]. Mais avant son entrée en vigueur qui n'interviendra qu'en mai 2000, les pratiques des gardes-frontière et de la police cantonale tessinoise sont marquées par des arrangements informels avec les douaniers italiens qui, selon diverses sources, reprennent la moitié des personnes interceptées[127], en particulier des hommes célibataires[128].

De manière plus générale, la présence ou l'absence d'accords avec les pays voisins montre comment la logique d'endiguement des flux d'asile fait réapparaître une distinction et une hiérarchisation historiquement constituée dans les années 1950 et 1960 entre un type de frontière conçue comme non problématique entre des Etats considérés à la fois comme « amis » et comparables en termes de développement politico-économique (Allemagne, Autriche et France), et une frontière plus conflictuelle avec l'Italie qui marque dans l'esprit des autorités et du public une séparation plus profonde en termes économiques, culturels et politiques.

Enfin, le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires couvrant la gauche et la droite « modérée » (voir notamment les interventions de Koller, N 824, 05.06.1990 ; Mühlemann, rapporteur, N 839, 05.06.1990) rappellent constamment les obligations contenues dans les accords internationaux et la législation suisse en matière d'asile posant une limite au refoulement des personnes qui manifestent une « volonté de chercher en Suisse une protection contre des persécutions » telle que formulée par l'art. 13 de la loi sur l'asile en 1990[129]. En vertu du principe de non-refoulement contenu à l'art. 33 de la Convention relative au statut des réfugiés et l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdisant tout renvoi vers un pays où elle pourrait subir des persécutions ou des mauvais traitements, les autorités suisses sont tenues d'examiner les demandes d'asile déposées sur leur territoire. A ce titre, un extrait du message du Conseil fédéral relatif à l'arrêté urgent sur la procédure d'asile de 1990 exprime bien cette reconnaissance teintée de regret de la limite à la souveraineté de l'Etat dans son exercice du contrôle migratoire qu'imposent ces traités :

> *« Si l'étranger se trouve sur le territoire suisse, le principe du non-refoulement interdit toute mesure d'éloignement qui aurait, directement ou indirectement, pour effet de l'exposer à des persécutions. Il est sans intérêt de savoir, à cet égard, comment l'étranger est arrivé en Suisse. Etant donné que ce principe est un principe de droit international coutumier (ATF 111 Ib 70), la Suisse est tenue de le respecter, indépendamment du fait qu'elle est l'un des Etats signataires de la Convention de Genève. De plus, la CEDH interdit les traitements inhumains et il s'agit là d'un droit international public contraignant (ATF 109 Ib 72). Il en résulte qu'il faut considérer comme inhumaine toute mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un étranger qui aurait pour effet de l'exposer à la torture ou à d'autres violations graves des droits de l'homme. […] Il peut paraître choquant de voir que l'on ne puisse lutter plus efficacement contre les infractions aux dispositions relatives à l'immigration ». (CF 1990 : 558-660).*

La combinaison de ces trois facteurs – difficultés pratiques du contrôle dans une économie ouverte ; présence ou absence d'accords bilatéraux avec les pays voisins; respect du cadre international en

[126] https://www.admin.ch/cp/f/35F7E8AB.76E9@mbox.gsejpd.admin.ch.html
[127] Voir L'Hebdo, 11 juin 1998
[128] Voir la réponse du Conseil fédéral du 15.05.1999 à l'interpellation Merz 99.322, Politique en matière d'asile, BO 1999 E 916.
[129] Cette disposition deviendra l'art. 18 de la loi totalement révisée en 1998 et se trouvera élargie à « la volonté d'être protégée par la Suisse ».

matière d'asile – limitant les possibilités de contrôle des frontières et de refoulement impliquent une extension de la logique de l'endiguement à deux niveaux interconnectés: d'une part, elle se déploie à la fois vers l'extérieur et vers l'intérieur du territoire; d'autre part, ce déploiement se joue principalement sur le terrain juridique à travers une prolifération des restrictions à l'accès aux procédures d'asile.

Selon une politique connue et bien documentée dans le cas de l'UE par de nombreux auteurs (Bigo et Guild 2003), les autorités suisses ont réintroduit les exigences de visa pour les ressortissants des Etats du Maghreb (Maroc, Algérie et Tunisie) en 1990, un groupe de pays d'Amérique centrale et du Sud en 1993 et 1999, mais également pour les personnes originaires des pays de l'ex-Yougoslavie en 1992. La dénonciation des accords conclus dans les années 1960 avec ces trois groupes de pays au début des années 1990 nous invite à formuler trois remarques s'inscrivant dans une littérature bien établie. Premièrement et comme cela a été bien démontré par une étude de Kaenzig (2009) menée auprès de collaborateurs du Département de justice et police, le régime de justification à l'origine de ces décisions est marqué par une ferme imbrication discursive entre la migration et la sécurité véhiculé par les notions de « risque migratoire » et des objectifs de lutte contre un ensemble de menaces incluant les « migrations illégales » et la criminalité (Kaenzig 2009 : 63-65). Deuxièmement et cela s'inscrit dans la continuité de notre première remarque, la réintroduction de l'exigence de visas correspond à un déploiement vers l'extérieur de la logique de l'endiguement par la mise en place d'une stratégie de « remote control » (Zolberg 1999, 2001) ou de « police à distance » (Bigo et Guild 2003) qui déplace la frontière vers les Etats d'origine des demandeurs d'asile. Enfin, ces mesures participent de fait à « l'illégalisation » des migrations d'asile (Noll 2003 : 299), contribuant selon une logique auto-réalisatrice à la création de nouveaux délits que Foucault avait analysé à travers sa notion des « illégalismes » (1975 : 84-89) dont seuls les demandeurs d'asile peuvent se rendre coupables et ancrer ainsi plus profondément la thématique de l'asile dans une rationalité sécuritaire.

L'introduction des exigences de visa constitue le déploiement « extérieur » de la logique de l'endiguement, mais celle-ci s'étend également à l'intérieur à travers les restrictions d'accès à la procédure d'asile pour les personnes parvenues – « illégalement » – sur le territoire à travers l'introduction puis la prolifération de motifs de non entrée en matière. En grande partie parce qu'elle s'applique à l'intérieur du territoire, cette nouvelle logique de l'endiguement est profondément traversée par deux formes de problématisations contradictoires déjà mentionnées à différentes reprises dans le cadre de ce travail : d'un côté, une volonté de se conformer aux exigences fixées par le droit international sur les réfugiés et la législation suisse en matière d'asile et de l'autre, une diffusion et une extension de la rhétorique sur les abus pour qualifier toute une série de comportements visant à « contourner les dispositions en matière d'immigration ». Ces formes de problématisation contradictoires reposent en bonne partie sur des conceptions conflictuelles de la notion de sécurité, marquée dans un cas par sa dimension individuelle à travers l'exigence du respect du principe de non-refoulement, et dans l'autre cas par sa dimension collective à travers la notion éminemment sécuritaire de l'abus, conçu en tant que menace au système de gestion de l'immigration mis en place par la Suisse.

L'introduction des restrictions d'accès à la procédure est concrétisée juridiquement en 1990 avec la notion de « non entrée en matière » (NEM) dans le cadre de l'APA, bien que des pratiques similaires ont déjà été testées par les autorités dans le contexte de la « procédure 88 », concrétisée par la révision de l'ordonnance sur l'asile en octobre 1988, ayant soumis les demandeurs d'asile « entrés illégalement en Suisse » à une procédure accélérée (CF 1990 : 545). Dans ce contexte, il propose une nouvelle disposition énumérant de manière exhaustive cinq cas dans lesquels il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile : s'il n'existe pas demande d'asile au sens de l'art. 13 (à savoir que

l'intéressé ne cherche pas protection contre des persécutions) ; si le demandeur d'asile dissimule sa véritable identité ; s'il peut se rendre dans un Etat tiers tenu d'assurer la procédure d'asile ; s'il introduit une nouvelle demande après être rentré dans son pays d'origine ; s'il manque gravement et intentionnellement à son obligation de collaborer. Pour justifier ces mesures, il indique qu'il « *faut prévoir une certaine "pénalisation" au niveau de la procédure pour celui qui contrevient aux dispositions de cette dernière (en cas, par exemple, d'entrée illégale, de falsification de moyens de preuve, passage à la clandestinité, etc.)* » (CF 1990 : 551).

Dans ce contexte, il fait pour la première fois et à diverses reprises usage de la notion de « l'abus » pour justifier ces propositions. Ainsi, il affirme dans une phrase qui reviendra au cours de différentes révisions législatives (voir CF 1995 : 25) qu'il convient « *de s'opposer au recours abusif aux garanties que présente la procédure d'asile afin d'éviter que les dispositions relatives à l'immigration soient tournées* » (CF 1990 : 546). Cet argumentaire fondé sur la notion d'abus est repris par de nombreux élu-e-s (voir notamment Uhlmann, UDC/TG, BO 1990 E 349, 11.06.1990 ; Rüesch, radical/SG, BO 1990 E 350, 11.06.1990) et ces propositions ne font pas l'objet d'importantes contestations au parlement.

L'ajout du principe de « l'Etat d'origine sûr » comme motif de NEM est un peu particulier dans ce contexte. Déjà présent dans le projet de loi du Conseil fédéral mais contenu dans une autre disposition, est ajouté aux autres motifs de non entrée en matière sur proposition de la commission durant la procédure parlementaire. Ce motif de NEM est celui qui fait l'objet de la plupart des contestations à la fois en commission et au parlement, où des critiques émanant aussi bien des élu-e-s de gauche (voir notamment Stocker, éco/ZH, BO 1990 N 834-835, 05.06.1990) que de droite (voir Ducret, PDC/GE, BO 1990 N 836, 05.06.1990) se font entendre en se fondant sur trois arguments interreliés. D'abord, une logique de « collectivisation » est reprochée alors que la procédure d'asile est censée se fonder sur un examen individuel de la demande. Ensuite, cette position met en doute les critères et les connaissances permettant de désigner la « sécurité » des Etats définis comme tels. Enfin, l'établissement d'une liste portant un jugement sur les autres Etats est critiqué pour des raisons de politique extérieure. Face à cet argumentaire, le conseiller fédéral en charge du dossier assure que le Conseil fédéral ne dressera pas de liste de pays sûrs au sens propre du terme, mais qu'il s'agirait d'une procédure décidée comme ultima ratio si un nombre très important de demandes d'asile étaient déposées par des personnes provenant d'Etat où il n'existe pas de persécutions connues – Koller prend l'exemple de la Hongrie. D'autre part, il garantit qu'une procédure individuelle existerait de toute manière sous une forme raccourcie (Koller, CF, BO 1990 N 836, 05.06.1990).

Comme le souligne le Conseil fédéral a posteriori, la Suisse a été l'une des « pionnières » dans l'émergence de cette technique de désignation de « pays d'origine sûrs » (CF 1995 : 4), considérée dans la littérature comme faisant partie d'une « politique d'isolation active » à l'égard des mouvements d'asile (Noll 2003 : 284-285). Dans une certaine mesure, il est possible de percevoir cette évolution comme un déploiement de la logique de l'endiguement au-delà des frontières nationales, dans les pays désignés comme « sûrs », en tant que stratégie de « police à distance » (Bigo et Guild 2003) évoquée ci-dessus dans le cas de la politique des visas. Toutefois, nous faisons observer que l'émergence de ce concept dans le contexte suisse s'en éloigne sur plusieurs points, aussi bien du point de vue de la législation adoptée que dans les pratiques mises en place par la suite. En effet, les cautèles apportées dans la législation mentionnées ci-dessus – droit à une procédure individuelle, bien que sommaire – et surtout l'établissement et la mise à jour effective d'une telle liste dans les années qui ont suivi placent cette technique à un degré d'exclusion des potentiels candidats à l'asile bien inférieur à celui de la politique des visas, qui tient avant tout au fait que les personnes potentiellement sujettes à cette procédure sont présentes sur un territoire qui leur offre un nombre plus élevé de droits.

Cette dernière remarque nous conduit à revenir sur l'évolution des clauses de non entrée matière dans les années qui ont suivi et correspondent à un développement de la logique de l'endiguement à l'intérieur du territoire sur le plan juridique. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les restrictions à l'accès à la procédure par le biais de la non-entrée en matière à l'issue de la révision de 1990 répondent à six critères et tiennent dans un seul article de loi. Lors du processus législatif complexe ayant mené à la révision totale de la loi en 1998, deux nouveaux motifs de non-entrée en matière sont adoptés en procédure d'urgence et l'ensemble de la procédure de NEM tient sur 3 articles de loi (voir tableau ci-dessous). A posteriori, nous pouvons observer que cette inflation normative est due à la généralisation et l'extension d'un discours sécuritisant la présence des demandeurs d'asile à travers la rhétorique de l'abus, aux pratiques de l'administration et à la capacité de certains acteurs de porter ce discours dans l'opinion publique à travers l'usage de la démocratie directe. Toutefois, ce discours est contrebalancé par une problématisation inverse portée par les parlementaires de gauche, la Commission de recours en matière d'asile et certains experts juristes visant à respecter le droit international des réfugiés et la législation suisse en matière d'asile.

Figure 7.5. Evolution des articles de loi et des motifs de Non entrée en matière 1990-1998

	1990	**1998**
Sources juridiques	Art. 16 Non-entrée en matière	Art. 32 Motifs de la non-entrée en matière Art. 33 Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile Art. 34 Non-entrée en matière sur la demande déposée par un requérant venant d'un Etat où il ne risque pas d'être persécuté
Motifs de NEM	Pas de demande d'asile fondée sur le critère de la persécution	Pas de demande d'asile fondée sur le critère de la persécution
	Dissimulation de l'identité (vérifié par la dactyloscopie)	Dissimulation de l'identité (vérifié par la dactyloscopie ou autres moyens de preuve)
	Autre pays compétent	Autre pays compétent
	Demande multiple ; retrait de la demande ; retour durant la procédure d'asile dans le pays d'origine ou de provenance	Demande multiple ; retrait de la demande ; retour durant la procédure d'asile dans le pays d'origine ou de provenance
	Manquement « intentionnel et grossier » du devoir de collaboration	« violation grave » de l'obligation de collaborer
	Pays d'origine sûr	Pays d'origine sûr
		Non remise de documents permettant d'identifier la personne dans un délai de 48h
		dépôt ultérieur « abusif » d'une demande d'asile

Les débats autour de l'introduction des nouveaux motifs de NEM se caractérisent par une prolifération du discours sur les abus, dont l'usage se généralise à l'ensemble des élu-e-s des partis de droite. Il faut noter ici à quel point cette notion est conçue non pas simplement en tant que menace au système de gestion de l'immigration, mais également à la « tradition humanitaire de la Suisse », comme le laisse entendre cette citation extraite du message du Conseil fédéral : « *Si la Suisse entend poursuivre sa politique humanitaire, il lui faut lancer un message clair qui aide à pallier les abus les plus prononcés que connaît notre procédure d'asile* » (Message CF 1998 : 2832). Cette conception de l'abus déjà émergente au début des années 1990 prend une importance grandissante dans les discours des

parlementaires de droite (voir notamment Schmid Samuel,UDC/BE, BO 1998 N 1066, 10.06.1998 ; Leu, BO 1998 N 1062, 10.06.1998) et illustre le nouvel usage, profondément défensif, de la référence à la « tradition humanitaire de la Suisse », en tant qu'élément constitutif de son identité (voir chapitres 4, 5 et 6).

L'introduction et la teneur du motif de NEM pour les demandeurs d'asile ne présentant pas de papiers d'identité illustre les tensions entre d'un côté, un discours fondé sur la rhétorique de l'abus et assimilé dans les pratiques de l'administration et de l'autre, un discours fondé sur le respect du droit des individus à demander l'asile mis en pratique par le Tribunal fédéral et véhiculé par les parlementaires de gauche et les experts consultés. Ainsi, les discours fondés sur l'abus relatifs aux « tromperies sur l'identité » ont été assimilés dans les pratiques de l'Office fédéral des réfugiés (ODR), au début des années 1990 suite à une directive de 1993 comportant l'obligation, pour les requérants d'asile, de déposer leurs pièces d'identité. Or, le Tribunal fédéral a levé cette obligation en 1995, estimant qu'elle était contraire au droit (ATF 727 II 59). Dans son message, le conseil fédéral estime que la directive avait permis d'augmenter substantiellement la proportion des personnes remettant leurs documents officiels – de 20 pour cent à 57,6 pour cent – et que celle-ci est à nouveau en diminution depuis la décision du Tribunal fédéral (CF 1998 : 2831).

Lors des débats relatifs à l'arrêté sur les mesures urgentes dans le domaine de l'asile (AMU), cette question revient en étant cadrée discursivement sous la notion de l'abus par les rapporteurs de la commission et le conseiller fédéral (voir Frick, rapporteur Commission Etats, BO 1997 E 337 ; Fischer, rapporteur Commission national, BO 1998 N 1059 ; Ducrot, rapporteur Commission national, BO 1998 N 1060 ; Spoerri, BO 1998 E 664, 17.06.1998 ; Koller, CF, BO 1998 N 526). La mesure est vigoureusement contestée par les parlementaires de gauche qui, en reprenant les éléments de langage caractéristiques de la notion d'abus et de la distinction entre vrais et faux réfugiés, affirment que les personnes « réellement persécutées » sont justement celles qui sont dans l'impossibilité de présenter des papiers d'identité. Face à cet argumentaire, le conseiller fédéral en charge du dossier et l'ensemble des parlementaires favorables à la mesure répètent leur volonté de respecter les engagements de droit international signés par la Suisse garantissant l'examen de leur demande à ceux qui « *proviennent de régions où existent des indices de persécution* » (voir message CF 1998 : 29). D'autre part, l'influence d'experts en matière d'asile invités à se prononcer lors des débats en commission du Conseil des Etats incitent les conseillers aux Etats à élargir « *cet examen aux cas de requérants qui rendent vraisemblable qu'ils sont sans papiers d'identité sans faute de leur part* » (Delalay, PDC/VS, BO 1998 E 656).

L'introduction de nouveaux motifs de NEM illustre bien comment les parlementaires en faveur de cette mesure fondent à la fois leur argumentation sur la rhétorique de l'abus tout en s'appuyant sur l'avis des experts invités dans le processus décisionnel pour démontrer que les propositions de modification sont conformes avec le respect des conventions internationales sur les réfugiés. Cette ligne argumentative est illustrée par la rapporteuse de langue allemande au Conseil des Etats :

> *« Dieses Verhalten ist ganz klar missbräuchlich. Wir können und wollen dies aus all den Gründen, die gestern ausführlich und eindrücklich dargelegt worden sind, nicht akzeptieren. Deswegen will Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a bis diesem Missbrauch einen Riegel schieben, ohne deshalb echt Verfolgte im Asylverfahren auszuschliessen. […] Es ist nochmals zu betonen, dass die Fassung des Nationalrates völkerrechtskonform ist. Das bestätigen die Experten, wie gestern ebenfalls dargelegt worden ist[130]». Spoerri, BO 1998 E 664, 17.06.1998*

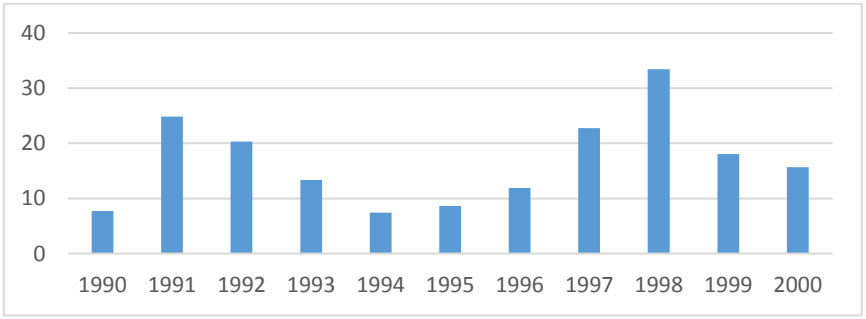
[130] « Ce comportement est clairement abusif. Nous ne pouvons et ne voulons pas accepter cela pour toutes les raisons qui ont été exposées en détail et de façon édifiante hier. Par conséquent, l'article 16 alinéa 1 lettre a vise

Cette logique paradoxale se cristallise dans la formulation des articles de loi concernant les motifs de NEM, qui presque tous commencent par décrire le type de comportement devant faire l'objet d'une restriction d'accès à la procédure, puis se terminent en précisant que celle-ci n'est pas applicable « *s'il existe des indices de persécutions* ».

Dans le cas de l'introduction de l'autre motif de NEM indiquant qu' « *il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile d'un requérant séjournant illégalement en Suisse, présentée dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi* », une logique similaire peut être constatée. En effet, ce type de comportement est largement désigné comme un abus au parlement et il est également fait appel à l'expertise de juristes pour mettre des cautèles en ajoutant que la disposition n'est pas applicable « *lorsqu'il n'aurait pas été possible au requérant de déposer sa demande plus tôt ou qu'on ne peut raisonnablement exiger de lui qu'il l'ait fait ou qu'il existe des indices de persécution* ». Toutefois, il est également possible de voir dans l'introduction de cette disposition un effet décrit par Linder de « fly wheel » (2010) par rapport à l'initiative de l'UDC « contre l'immigration clandestine » refusée par une courte majorité des votants en décembre 1996. Si les parlementaires UDC ne réussissent pas à faire passer les propositions contenues dans leur initiative populaire qui demandait entre autres qu'il ne soit pas entré en matière sur les demandes d'asile déposées par des personnes entrées « illégalement », cette disposition reprend de manière adoucie une de leurs revendications de longue date. En ce sens, même si leur initiative a échoué – de justesse – dans les urnes, elle laisse une empreinte qui ne disparaît pas le jour du vote, mais continue à informer les décisions futures, comme le laisse entendre un haut fonctionnaire de l'Office fédéral des Réfugiés en 1996 : « *la votation du 1er décembre laissera tout de même des traces. Le fait que presque la moitié des électeurs se soit prononcée en faveur de l'initiative de l'Union démocratique du centre devra être pris en compte lors de l'élaboration de la future politique en matière d'asile et d'étrangers. Que nous le voulions ou non, nous ne devons pas oublier que la situation actuelle déplaît à une grande partie de la population* » (1996 : 13 in Parini et Gianni 2005 : 219).

Pour conclure cette partie concernant l'élargissement de la logique de l'endiguement à des formes de restrictions d'accès à la procédure, nous pouvons observer dans les pratiques que les motifs de NEM ont été utilisés de manière importante durant les années 1990, avec des variations qui recoupent en partie les fluctuations du nombre des demandes d'asile déposées durant cette période. Conformément au droit en vigueur, une personne frappée d'une décision de non-entrée en matière peut, sans vérification judiciaire, être mise en détention pendant 72 h en vue de garantir l'exécution du renvoi (cf. détention en vue du renvoi, art. 112, al. 3, LAsi [actuel]).

Figure 7.6. Décisions de Non-entrée en matière 1990-2000 (exprimées en % du total des décisions)



à mettre un terme à ces abus sans exclure les personnes véritablement persécutées de la procédure d'asile. [...] Il convient de souligner à nouveau que la version du Conseil national est conforme au droit international. Ceci est confirmé par les experts, comme cela a été énoncé hier ».

7.3.4. Synthèse

Au vu de ce qui précède, nous souhaitons faire trois remarques avant de poursuivre notre analyse. D'abord, la logique de l'endiguement mise en lumière dans cette section à travers trois exemples participe bel et bien d'une rationalité sécuritaire où la rhétorique de l'abus prend une dimension centrale qui ne correspond pas à un processus de sécuritisation au sens premier du terme (Waever 1995 ; Buzan et al. 1998), mais davantage à une gouvernementalité par l'inquiétude (Bigo 1998), dans la mesure où ce terme charrie avec lui différentes dimensions de la menace sans utiliser le vocabulaire de la sécurité nationale. Comme dans de nombreux pays européens, une majorité de demandeurs d'asile sont suspectés d'être des immigrants économiques cherchant à contourner les restrictions à l'immigration de travail. En ce sens, l'intervention du rapporteur de la Commission du Conseil des Etats illustre bien cette conception en insistant sur le jeu de « course poursuite » s'étant engagé entre ceux qui sont désignés comme des réfugiés économiques et l'Etat d'accueil cherchant à « boucher les trous »:

> *« Daraus ist ein Wettlauf zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und dem Staat geworden. Wirtschaftsflüchtlinge und Schlepper, ganze Organisationen, haben immer Löcher gefunden, sie ausgeweitet, damit via Asylgesetz mindestens vorläufig ein Aufenthalt in der Schweiz erwirkt wird, auf den sonst kein Anspruch bestünde. Andererseits ist der Gesetzgeber immer wieder dazu gezwungen, Massnahmen zu ergreifen und Löcher zu stopfen[131] ». Frick BO 1997 E 1185 10.12.1997*

Dans ce contexte, et il s'agit de notre deuxième remarque, nous avons montré comment la fragmentation de la frontière ainsi que son déploiement intérieur et extérieur, processus décrits par de nombreux auteurs (Andreas 2000 ; Cuttita 2007 ; Weber et Bowling 2004) existent bel et bien dans le contexte suisse à travers le régime des visas et les restrictions d'accès à la procédure, mais ne signifient pas pour autant la disparition d'une conception traditionnelle de la frontière, en tant que délimitation territoriale devant être protégée par un dispositif militaire et tout ce que cette conception possède comme implications matérielles et symboliques.

Enfin, dans le mouvement d'élargissement de la logique de l'endiguement de la restriction d'accès au territoire à une restriction de l'accès à la procédure, celle-ci se rapproche et s'imbrique dans la logique du tri. En effet, les motifs de NEM servent à écarter rapidement de la procédure les personnes « coupables » de nouvelles formes de délinquances consistant à « tromper les autorités » quant à son identité ou « manquer à l'obligation de collaborer ». Ce constat nous permet de faire la transition avec le prochain chapitre où nous verrons que la logique de l'endiguement est toujours présente car la production législative crée différentes catégories de personnes auxquelles s'appliquent différents niveaux de restriction de la mobilité.

7.4. La logique du tri : entre discours d'inclusion pour les « personnes à protéger » et mesures coercitives pour les catégories dangereuses

Lors du précédent chapitre consacré à la deuxième révision de la loi sur l'asile, nous avons vu l'émergence d'une logique discursive et gouvernementale du tri reposant grosso modo sur une

[131] « Cela s'est transformé en une course entre les réfugiés économiques et l'État. Les réfugiés économiques et les passeurs, des organisations entières, ont toujours trouvé des trous, les ont étendus, de sorte que, à travers la loi sur l'asile, du moins jusqu'à présent, on obtient une autorisation de résider en Suisse qu'on aurait pas pu obtenir autrement. D'autre part, le législateur est obligé à plusieurs reprises de prendre des mesures pour boucher les trous ».

classification à trois entrées auxquelles étaient appliquées différentes mesures : les réfugiés obtenant l'asile, les personnes ne pouvant être renvoyés en vertu du principe de non-refoulement obtenant l'admission provisoire, (3) et les personnes désignées comme désireuses « d'échapper à la détresse économique et sociale » (CF 1985 : 6) devant être renvoyées et placées si nécessaire en détention administrative. Cette classification reste entièrement d'actualité durant les années 1990, comme le déclare le message du Conseil fédéral relatif à l'APA en 1990 : « *nous partons de l'idée qu'il est nécessaire, et qu'il est aussi possible, de faire la distinction entre les victimes de persécutions et les personnes qui ont besoin de protection, d'une part, et les étrangers qui veulent immigrer en Suisse pour d'autres raisons, d'autre part* » (Message APA 1990 : 546). Toutefois, elle connaît certaines évolutions que nous analysons dans cette section en nous focalisant sur les deux dernières catégories produites par le discours et par le droit.

Dans cette perspective, nous montrons les évolutions de cette logique du tri en insistant sur les différentes notions de la sécurité qu'elle fait émerger dans les discours, les imaginaires et les mesures adoptées. Pour ce faire, nous concentrons notre attention sur deux séries de mesures correspondant à de nouvelles catégorisations discursives et juridiques et contribuant à transformer la logique du tri. Les premières sont de nature inclusives et consistent à élargir le champ de protection pour certaines catégories de personnes définies comme des « réfugiés de la violence » à travers le développement de l'admission provisoire et la création d'une forme nouvelle de protection. Le deuxième type de mesures sont de nature coercitives et destinées à une nouvelle catégorie discursive, les « requérants d'asile rétifs, criminels et asociaux ». L'attention particulière sur ces mesures et les catégories de personnes auxquelles elles s'appliquent nous invitera à faire trois remarques en lien avec la littérature sur le sujet.

Si nous admettons le constat d'une complexification des catégories juridiques ainsi que des décisions prises en matière d'asile dressé par différents auteurs suisses (Piguet 2013 ; Miaz 2017) et internationaux (Zetter 2007), nous montrons dans cette section que l'émergence de nouvelles mesures, classifications discursives et juridiques durant les années 1990 s'inscrivent néanmoins dans une conception binaire consistant à séparer les catégories « en danger » des catégories considérées comme dangereuses (Fassin 2013 :13), dans le prolongement de la dichotomie « vrais/faux réfugiés ». Cette conception aboutit à la fois à un élargissement du champ de protection des catégories de demandeurs d'asile considérés comme « en danger » et une extension des pratiques coercitives à l'égard de ceux considérés comme dangereux dans un mouvement de fusion des objectifs de politique migratoire et de politique de répression de la criminalité (Chacòn 2009 ; Legomsky 2007 ; Stumpf 2006).

7.4.1. Mouvements d'extension du champ de protection de catégories « en danger »

Dans la logique du tri instituée depuis les années 1980, nous avons vu l'émergence lors de la deuxième révision de la loi sur l'asile d'une nouvelle catégorie juridique : celle de l'admission provisoire, pouvant être prononcée pour des personnes dont la demande est rejetée, mais qui ne peuvent être renvoyées vers leur Etat d'origine en raison des « dangers graves » auxquels ils seraient exposés. Ce mouvement d'extension du domaine de la protection fondée sur la sécurité individuelle de demandeurs d'asile ne correspondant pas, selon les autorités en charge des décisions, à la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et dans la loi sur l'asile, connaît certaines évolutions durant les années 1990. Fortement marquées par le contexte de guerre en ex-Yougoslavie, elles voient l'émergence de nouvelles catégories discursives et juridiques fondées sur l'idée d'un danger expérimenté de manière collective qui s'insèrent dans une reconfiguration de la logique du tri.

Ce mouvement débute avec l'APA de 1990, lorsque les critères d'octroi de l'admission provisoire sont précisés. Ainsi, le Conseil fédéral énumère trois motifs rendant impossible l'exécution d'un renvoi.

L'impossibilité, pour des raisons techniques, pour l'étranger de se rendre dans son pays d'origine ou dans un Etat tiers. L'illicéité du renvoi concerne des personnes considérées comme réfugiées en vertu de la Convention de Genève ou de la loi sur l'asile qui sont frappées d'un motif d'exclusion de l'asile. Enfin, l'inexigibilité du renvoi concerne des « *étrangers réellement en danger dans leur pays d'origine, également connus sous la dénomination de "réfugiés de la violence" ou "réfugiés de facto"* » qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine marqué par « *la guerre, la guerre civile ou une situation générale de violence* ». Elle concerne « *également les personnes pour qui le retour dans leur pays équivaudrait à les mettre concrètement en danger car elles ne pourraient, par exemple, plus recevoir les soins médicaux dont elles ont besoin* » (CF 1990 : 623). Outre le fait que les modifications introduites par le Conseil fédéral ne soulèvent aucune discussion au parlement, elles nous invitent à faire les remarques suivantes.

D'abord, il convient de se focaliser sur le motif de l'inexigibilité, car c'est celui qui est et restera le plus largement utilisé par l'administration durant les années qui ont suivi. Or, ce motif insiste le plus explicitement sur la menace existentielle expérimentée par les personnes concernées, comme en témoigne l'extrait du message du Conseil fédéral cité ci-dessus, qui se retrouve dans la formulation de l'article de loi (Art. 14a al. 3 LSEE) : « *l'exécution n'est pas raisonnablement exigible lorsqu'elle représenterait une mise en danger concrète pour l'étranger* ». Dans cette perspective et au regard de son utilisation importante par la suite, cet article de loi a contribué à élargir la sphère de personnes à protéger au-delà des victimes de persécutions dans une logique humanitaire, comme le précise le Conseil fédéral dans son message : c'est « *pour des motifs humanitaires, et non en raison d'engagements pris par la Suisse,* [qu']*on renonce alors à l'exécution du renvoi* » (CF 1990 : 624). Enfin, ce motif d'inexigibilité apporte une dimension collective à la protection puisque le Conseil fédéral se donne la possibilité d'ordonner ou de lever l'admission provisoire pour des groupes de personnes, dans un objectif caractéristique de la logique du tri, « *d'écarter immédiatement de la procédure d'asile les demandes émanant de requérants dont on sait d'emblée qu'ils ne pourront pas être contraints à regagner leurs pays d'origine en raison de considérations d'ordre humanitaire* » (CF 1990 : 622).

Ces différents éléments, à savoir la menace existentielle prise dans une dimension collective, se retrouvent dans la pratique des autorités au début des années 1990, puis dans la révision totale de la loi sur l'asile dans le contexte marqué par le conflit en ex-Yougoslavie. Ainsi, des admissions provisoires collectives sont accordées en 1991 – 6'783 personnes provenant de cette région sur la base de l'arrêt du Conseil fédéral du 18 décembre 1991 – puis en 1993 – 12'498 personnes de Bosnie-Herzégovine suite à l'arrêt du Conseil fédéral du 21 avril 1993[132]. Suite à ces expériences, le Conseil fédéral décide de créer la base légale réglementant l'octroi d'une protection provisoire et le statut des personnes à protéger lors de la révision totale de la loi, dont le chantier débute en 1995. La nouvelle réglementation et la teneur des discussions au parlement montrent l'articulation d'un ensemble de problématisations qui nous semblent caractéristiques d'une logique de tri catégorisant des personnes « à protéger » prises dans une dimension collective et auxquelles s'appliquent une série de procédures oscillant entre inclusion et exclusion.

Premièrement, elle confirme l'émergence de la nouvelle catégorie discursive de « réfugiés de la violence » et juridique de « personnes à protéger » dans une perspective insistant à la fois sur la menace à l'intégrité physique des personnes concernées et sur sa dimension collective. Dans ce contexte, le registre de la compassion à l'égard des souffrances vécues par les personnes concernées est particulièrement utilisé par les élu-e-s de gauche, qui font largement référence au contexte de la guerre en ex-Yougoslavie (voir De Dardel, BO 1997 N 989, 04.06.1997 ; Bühlmann, Verts/LU, BO N

[132] voir réponse du Conseil fédéral du 31.05.1999 à l'interpellation Fehr 99.3128

1250, 17.12.1997). Dans un registre argumentatif sensiblement différent, la majorité des parlementaires de droite (voir Ducrot, rapporteur, BO 1997 N 988, 04.06.1997 ; Forster, radical/SG, BO 1997 E 1186, 11.12.1997) et le Conseil fédéral (voir CF 1995 : 13-15) insistent à la fois sur la menace à l'intégrité physique des personnes concernées mais également sur la dimension collective de cette menace qui les exclut de la catégorie du réfugié contenue dans la Convention. Dans cette perspective, ils soulignent le caractère « humanitaire » de la nouvelle réglementation destiné à des personnes dont l'admission n'est pas une obligation, comme en témoigne cet extrait de l'intervention du conseiller fédéral en charge du dossier au Conseil national :

> *« Die Schutzbedürftigenregelung gemäss Entwurf des Bundesrates basiert auf der Erkenntnis, dass es heute grosse Gruppen von Menschen gibt, die in gefährlichen Situationen, vor allem in Bürgerkriegssituationen, leben und des Schutzes ausserhalb eines bestimmten Krisengebietes bedürfen, die aber die klassischen Kriterien für die Anerkennung als Flüchtlinge meist nicht erfüllen, weil sie nicht individuell und gezielt verfolgt werden. Wir benötigen also eine Regelung für Menschen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, denen wir aber aus humanitären Gründen in einem einfachen und raschen Verfahren vorübergehend Schutz bieten möchten. Sie sollten diese Schutzbedürftigenregelung deshalb endlich auch als eine zusätzliche humanitäre Chance sehen![133] ». Koller, CF, BO 1997 N 1252*

Comme le laisse entendre la mention d'une procédure simple et rapide (« *einfachen und raschen Verfahren* ») dans cet extrait, le projet du Conseil fédéral soutenu par une majorité de parlementaires s'inscrit fortement dans la logique du tri car la nouvelle réglementation possède pour les autorités l'avantage de ne pas devoir procéder à une procédure individualisée : « *La procédure est conçue de manière que […] les autorités compétentes soient dispensées de mener une procédure individuelle, longue et coûteuse* » (CF 1995 : 10). La création de cette nouvelle catégorie juridique fondée sur un principe humanitaire associée à la logique du « tri simple et rapide » possède plusieurs implications pour les personnes concernées. Si elle consiste en une forme inclusive d'élargissement de la protection, elle implique également des mécanismes d'exclusion puisqu'elle prévoit la suspension de la procédure d'asile proprement dite durant une période de cinq ans et surtout – comme son nom l'indique – elle prévoit que les personnes retournent dans leur pays d'origine (CF 1995 : 17). En ce sens, elle fait l'objet de nombreuses contestations venues de parlementaires de gauche qui emploient à nouveau le registre de l'humanitaire et de la compassion à l'égard des souffrances endurées par les personnes concernées, comme en témoigne cet extrait de l'intervention de Dardel :

> *« Pour nous l'essentiel, à vrai dire, est une question tout simplement d'humanité. Ceux qui ont le plus souffert, ceux qui ont été torturés, les femmes qui ont été violées, les enfants qui ont vu leurs parents massacrés, ces personnes-là qui ont vécu le pire, qui sont pour le restant de leurs jours traumatisées, ont besoin d'une protection définitive. On ne peut pas leur dire: non, vous êtes accueillis provisoirement chez nous, vous restez dans un statut précaire, et à la première occasion, le Conseil fédéral fera comme il fait avec les Tamouls, les Bosniaques,*

[133] « Le système de protection prévu par le projet du Conseil fédéral repose sur le constat qu'aujourd'hui d'importants groupes de personnes vivent dans des situations dangereuses, en particulier dans des situations de guerre civile et ont besoin de protection en dehors d'une zone de crise spécifique, sans pour autant qu'ils remplissent les critères classiques de la définition du réfugié, parce qu'ils ne sont pas poursuivis individuellement et délibérément. Nous avons donc besoin d'une réglementation pour les personnes qui ne sont pas susceptibles de remplir les critères pou l'obtention du statut de réfugié, mais pour des raisons humanitaires, nous souhaitons leur assurer une protection temporaire dans le cadre d'une procédure simple et rapide. Par conséquent, vous devriez enfin voir cette réglementation pour les personnes à protéger comme une opportunité humanitaire supplémentaire! »

> *avec les Kosovars: on va faire pression sur vous, on va vous envoyer une décision de renvoi; on ne l'exécutera pas tout de suite, mais on va vous mettre dans une situation psychologique extrêmement douloureuse pour qu'en définitive vous lâchiez prise et que, dans la dépression complète, vous finissiez par rejoindre la frontière et quitter notre pays. Tout cela, on ne peut pas le faire avec ceux qui ont le plus souffert et qui, comme 5000 Bosniaques, il y a quelques années, ont obtenu l'asile ». De Dardel, PS/GE, BO 1997 N 1247, 17.12.1997*

Le conseiller fédéral en charge du dossier renvoie au message qui affirme que l'exécutif lèvera la protection provisoire après avoir obtenu pour les personnes concernées « des garanties de sécurité », en assurant la surveillance internationale de leur retour et en leur accordant une aide matérielle avant leur retour (CF 1995 :20).

Enfin**,** la nouvelle réglementation fait également appel à la logique de l'urgence car cette procédure est prévue pour les phénomènes « d'afflux massif et soudain ». Cette précision, qui n'apparaît pas dans le message du Conseil fédéral est introduite en Commission. Comme le souligne le membre de la commission Aeby, « *le but de la protection provisoire est d'obtenir des facilités administratives par rapport à la procédure d'asile ordinaire, parce que les pays d'accueil ne peuvent pas faire face à cet afflux qui est soudain et massif. Ça n'est rien d'autre, ça n'est pas pour faciliter la tâche de l'administration en général: c'est bien pour des circonstances extraordinaires* » (Aeby BO 1997 N 1187, 10.12.1997). D'autre part, cette procédure réintroduit la possibilité pour le Conseil fédéral, dans l'exercice de sa souveraineté, de décider unilatéralement de l'accueil de groupes de personnes à protéger, comme le précise le message : « *Cette décision sera guidée principalement par des considérations d'ordre humanitaire et laissée à la libre appréciation du Conseil fédéral, qui la prendra au cas par cas après avoir examiné tous les intérêts en jeu* » (CF 1995 : 43). En cela, la nouvelle réglementation possède les caractéristiques d'un transfert de compétences vers l'exécutif, dans un mouvement que nous pouvons considérer comme un miroir inversé, dans sa dimension inclusive, de la clause d'urgence discutée à différentes reprises dans les chapitres précédents. Ainsi, ces deux instruments juridiques se présentent comme « *l'ultima ratio en cas de défaillance des autres moyens* » (Duez 2008 : 100), ce qui se confirmera par la suite puisque cette procédure, comme la clause d'urgence n'a jamais été utilisée par le Conseil fédéral.

Ainsi, les autorités utilisent de manière importante le statut de l'admission provisoire durant cette période – mais également par la suite – comme le confirme le tableau ci-dessous. Cependant, sa concrétisation juridique dans le contexte des années 1990 nous semble représentative d'une évolution marquante de cette période caractérisée par la perte du lien entre les Etats d'origine et les Etats d'accueil dans les contextes de guerre civile. Davantage que l'arrivée de demandeurs d'asile fuyant des situations de conflits durant les années 1980, la proximité et la médiatisation du conflit en ex-Yougoslavie a été appréhendée par les autorités suisses comme par le reste des pays européens d'accueil comme une mutation importante des circonstances provoquant des phénomènes d'exil dans un contexte post-Guerre Froide. L'implosion de la Yougoslavie a montré qu'un nombre important de personnes pouvaient se retrouver en situation de menace existentielle lorsque la relation supposée entre l'État et le citoyen se brise et que les Etats ne peuvent ou ne veulent pas protéger leurs citoyens. Dans ce contexte, la Suisse comme les autres pays européens ont cherché à la même période de nouvelles solutions aux instruments existants de protection internationale (la Convention de 1951 et ses protocoles). Ceci a mené à la création de nouvelles catégories juridiques fondées sur l'idée d'une menace concrète expérimentée de manière collective par des groupes de personnes auxquelles sont accordés des statuts plus précaires (Legoux 2003 : 8 ; Zetter 2007). Celles-ci permettent d'effectuer un tri plus rapide parmi les flux d'asile dorénavant compris dans leur dimension humanitaire, dans un registre compassionnel davantage que politique (Fassin 2010).

7.4.2. Mesures coercitives à l'égard de la catégorie émergente des requérants « rétifs, criminels et asociaux »

Dans les nouvelles configurations de la logique du tri qui s'instituent durant les années 1990, une nouvelle catégorie discursive émerge avec la loi sur les mesures de contraintes (LMC) de 1994 : celle des « requérants rétifs, criminels et asociaux » (CF 1993 : 304, 307, 308, 325). S'appuyant explicitement sur une rhétorique sécuritaire marquée par un élargissement de la notion déjà évoquée de l'abus, l'émergence de cette catégorie discursive intervient dans le contexte des « scènes ouvertes de la drogue » et accompagne l'adoption d'une série de mesures coercitives entremêlant des objectifs de contrôle migratoire et de maintien de la sécurité dans un processus que plusieurs auteurs définissent en tant que « crimmigration » (Stumpf 2006). Dans cette section, nous commençons par présenter le contexte dans lequel ces mesures sont adoptées, puis nous montrons le discours qui les accompagne et nous finissons par présenter les mesures proprement dites.

Comme déjà mentionné en début de chapitre, l'élaboration de la LMC se déroule dans le contexte hautement émotionnel et médiatisé des « scènes ouvertes de la drogue » en ville de Zurich. Alertés par les autorités du canton de Zurich qui tient ses propres statistiques concernant le trafic et la consommation de stupéfiants en opérant des distinctions entre les catégories d'étrangers, certains médias et politiciens mettent en exergue l'implication de certains demandeurs d'asile en cours de procédure ou frappés d'une décision de renvoi dans le trafic de drogue. Ainsi, trois postulats traitant spécifiquement de cette thématique sont déposés par des élu-e-s de droite[134] en 1992 et 1993. Dans l'intervention de Iten (Radical/ZG), il est fait pour la première fois à notre connaissance de la notion de « renitente Asylbewerber » que le Conseil fédéral reprend dans son message en le traduisant en français par « rétif ». L'exécutif prépare rapidement un projet de loi sur les mesures de contrainte, modifiant la loi sur les étrangers et celle relative à l'asile[135]. Comme il le confirme dans son message, « *ce sont les polémiques suscitées par le problème des requérants d'asile coupables d'infractions en rapport avec les milieux de la drogue qui ont déclenché l'élaboration du présent projet de loi* ». (CF 1993 : 317).

L'analyse des documents ayant conduit au développement de la LMC permet de relever un tournant important dans l'accélération d'un processus de sécuritisation de l'asile ayant eu lieu au début des années 1990 dans le contexte exceptionnel et fortement médiatisé des « scènes ouvertes de la drogue ». D'une part, les acteurs associant l'asile à la criminalité ne se limitent plus aux quelques parlementaires d'extrême droite comme c'était le cas auparavant, mais ce lien concerne une grande majorité des élu-e-s des partis de droite. D'autre part, l'élaboration et l'adoption des mesures de contrainte amènent à la constitution d'une conception spécifique de la sécurité en matière d'asile, qui se départit nettement de la notion de « sûreté intérieure ou extérieure » contenue dans la première loi de 1981, mais également de la notion de « sécurité nationale » formant la base du concept de sécuritisation (Waever 1995 ; Buzan et al. 1998). Cette nouvelle conception déjà amorcée lors de la deuxième révision de la loi sur l'asile (voir chapitre 7) se situe du côté d'une notion large et malléable de « l'ordre et de la sécurité publics », englobant à la fois des phénomènes de délinquance – en particulier le trafic de drogue – et des problématiques liées au séjour illégal de demandeurs d'asile

[134] 1992 P 92.3007 Mesures à prendre à rencontre des candidats à l'asile rétifs (E 7.10. 92, Iten Andréas) ; 1992 P 92.3267 Mesures à rencontre des demandeurs d'asile délinquants (N 18.12. 92, Heberlein) ; 1993 P 93.3120 Révision de la loi sur l'asile (E 23. 9. 93, Weber Monika)

[135] Si la LMC consiste principalement en une révision de la loi sur les étrangers (LSEE) et s'applique donc potentiellement à tous les non-citoyens, ce sont véritablement les demandeurs d'asile – en cours de procédure ou déboutés – qui sont visés par les discours entourant les débats autour de l'introduction de ces mesures.

frappés d'une décision de renvoi et demeurés sur le territoire, comme en témoigne cet extrait de l'intervention de Zwahlen au Conseil national :

> *« Les problèmes des scènes de la drogue, la part importante prise par les étrangers dans les infractions à la loi sur les stupéfiants, les problèmes de disparition de certains demandeurs d'asile au moment du renvoi sont autant de questions de sécurité, ou plutôt d'insécurité, qui justifient l'entrée en matière sur la révision de la loi » Zwahlen, PDC/BE, BO 1994 N 93, 02.03.1994.*

D'un point de vue discursif, elle se cristallise – à nouveau – autour de la notion de l'abus, dont l'usage prolifère lors des débats au parlement jusqu'à atteindre certains membres du parti socialiste (voir notamment Tschäppät, PS/BE, BO 1997 N 81, 02.03.1994 ; Carobbio, PS/TI, BO 1994 N 93, 02.03.1994). Dans ce contexte, nous voyons émerger un système de significations à trois entrées qui vont s'imposer comme les éléments constitutifs de la notion d'abus dans les années à venir. D'une part, elle convoque toutes les infractions commises à l'égard du système de gestion de l'immigration, incluant à la fois dans le jargon de l'administration « l'entrée et le séjour irrégulier » au titre de l'asile, le « dépôt de demandes d'asile multiples », les « tromperies sur l'identité », les « manquements à l'obligation de collaborer » ou le « non-respect des délais de départ ». D'autre part, et c'est ici une relative nouveauté qui s'explique par le contexte dans lequel les mesures sont élaborées, elle fait référence à toute une série de comportements délictueux parmi lesquels le trafic et la consommation de drogue occupe une place importante. Cette combinaison des deux significations se retrouve dans un nombre important d'interventions (voir Leu, PDC/LU, BO 1994 N 82, 02.03.1994, Frick, rapporteur, BO 1994 E 109, 08.03.1994 ; Bisig radical/SZ, BO 1994 E 114, 08.03.1994) et en particulier – dans un ordre inversé – dans le discours du conseiller fédéral en charge du dossier, à la fois devant le Conseil des Etats (voir Koller, BO 1994 E 122, 08.03.1994) et au Conseil national :

> *« Welches sind nun die Missbräuche, die wir bekämpfen und möglichst beseitigen wollen? Nach Auffassung des Bundesrates ist es ein krasser Missbrauch, wenn beispielsweise Personen, die in unserem Land angeblich Schutz vor politischer Verfolgung suchen, unter dem Deckmantel eines Asylverfahrens wiederholt in der Drogenszene tätig sind und das vom organisierten Verbrechen so raffiniert gehandhabt wird, dass diese Leute in ihrer fremdenrechtlichen Situation von unserem Strafrecht schlicht nichts zu befürchten haben. Ebensostossend ist es, wenn Ausländer durch ihr Verhalten quasi versuchen, ihren Verbleib in der Schweiz zu erzwingen: sei es, dass sie im Asyl- oder Wegweisungsverfahren in ganz qualifizierter Weise nicht mitwirken, ihre Identität verweigern, sei es, dass sie vorsätzlich Einreisesperren missachten, oder sei es, dass sie nach einer rechtskräftigen Ausweisung oder Landesverweisung nachträglich - um eben das Verbleiben in unserem Land möglichst lange hinauszuziehen - ein missbräuchliches Asylgesuch stellen[136]». Koller, CF, BO 1994 N 95, 02.03.1994.*

[136] « Quels sont les abus que nous voulons combattre et éliminer autant que possible? Selon le Conseil fédéral, il s'agit d'un abus flagrant lorsque des personnes qui cherchent prétendument notre protection contre des persécutions politiques, agissent de manière répétée dans le milieu de la drogue sous couvert d'une procédure d'asile et qui grâce à des réseaux sophistiqués de criminalité organisée profitent de leur situation en droit des étrangers pour ne rien avoir à craindre notre procédure pénale. Des abus flagrants sont également commis par des étrangers qui par leur comportement essaient quasiment de forcer leur séjour en Suisse : que ce soit en manquant gravement de collaborer aux procédures d'asile ou d'expulsion en cachant leur identité, en ne tenant pas compte intentionnellement des interdictions d'entrée, ou alors en déposant une demande d'asile abusive après une décision de rejet entrée en force juste pour pouvoir rester dans notre pays aussi longtemps que possible ».

Dans une interprétation hiérarchisée qui appartient à notre analyse, nous distinguons un échelon supérieur de la notion de l'abus où les deux premiers aspects sont regroupés pour former un « abus de l'hospitalité » (CF 1993 : 302). Dans le cas suisse, la lutte contre les abus prend alors une dimension symbolique de défense de sa « tradition humanitaire », comme en témoignent de nombreuses interventions (voir Fritschi BO 1994 N 85, 02.03.1994 ; Schmid, PDC/AI, E 116, 08.03.1994) et notamment celle de Leu :

> *« Unsere humanitäre Asylpolitik bleibt im Volk nur dann abgestützt, wenn wir offensichtliche Missstände mutig und wirksam bekämpfen[137]». Leu, PDC/LU, BO 1994 N 82, 02.03.1994*

Dans cette conception, la rhétorique de l'abus permet aux acteurs politiques de se présenter en défenseurs de la « tradition humanitaire » de la Suisse conçue comme une composante essentielle de son identité. Analysée dans le cadre du modèle théorique de la triade Identities-Borders-Orders (IBO) dans le chapitre 5, nous avions montré la puissance des relations tissées dans le passé entre identité, territoire et ordre politique et juridique qui a permis d'inscrire la « tradition suisse de terre d'asile » dans l'imaginaire national comme une composante essentielle de l'existence même de l'Etat. Dans ce contexte, les partisans d'un durcissement de la législation affirment rituellement leur engagement à défendre et à perpétuer cette tradition en luttant contre les « abus » qu'elle est supposée subir.

L'entrelacement des systèmes de significations de la notion de l'abus, dans la logique du security continuum défini par Bigo (2005), se matérialise dans l'élaboration puis l'adoption des mesures coercitives formant la LMC. Représentant différents niveaux de restrictions aux libertés individuelles, elles combinent ainsi des objectifs de renvoi des étrangers en situation de séjour irrégulier avec des objectifs de maintien de la sécurité et de l'ordre publics, comme en témoigne le message du Conseil fédéral :

> *« Les mesures de contrainte que nous avons proposées sont dirigées en premier lieu contre les membres des deux derniers groupes cités, afin de garantir leur renvoi ou, pour le moins, d'empêcher autant que possible, par des mesures restreignant leur liberté, qu'ils ne commettent d'autres actes criminels pendant la suite de leur séjour en Suisse » (CF 1993 : 311).*

Ainsi, les principales mesures contenues dans la LMC consistent en l'introduction d'une nouvelle forme de détention (la détention en phase préparatoire d'une durée maximale de 3 mois), une extension de la durée maximale de la détention en vue du refoulement de 1 à 9 mois, l'introduction d'une possibilité d'assignation d'un lieu de séjour ou d'interdiction d'accès à une région donnée, ainsi qu'une mesure visant à obliger les demandeurs d'asile à collaborer et à donner la possibilité de les fouiller dans les centres d'enregistrement ou logements collectifs. Dans le tableau ci-dessous, nous avons répertorié ces principales mesures en fonction des objectifs visés pour illustrer l'imbrication très dense des fonctions de contrôle migratoire et de maintien de la sécurité et de l'ordre publics.

[137] « Notre politique d'asile humanitaire ne sera soutenue par le peuple que si nous combattons courageusement et efficacement les abus évidents ».

Figure 7.7. Imbrication des objectifs de contrôle migratoire et de maintien de la sécurité et de l'ordre publics dans les articles de loi

<table>
<tr><th>Objectifs de contrôle migratoire</th><th>Objectifs de maintien de la sécurité et de l'ordre publics</th></tr>
<tr><td colspan="2">Art. 13a LSEE Détention en phase préparatoire

Afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi, l'autorité cantonale peut ordonner la détention d'un étranger qui ne possède pas d'autorisation régulière de séjour ou d'établissement en détention pour une durée de trois mois au plus, pendant la préparation de la décision sur son droit de séjour si cette personne:

a. Refuse, lors de la procédure d'asile ou de renvoi, de décliner son identité, qu'elle dépose plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ou qu'à réitérées reprises, elle ne donne pas, sans raisons valables, suite à une convocation;

b. Quitte une région qui lui est assignée ou pénètre dans une zone qui lui est interdite en vertu de l'article 13e;

c. Enfreint une interdiction d'entrée et ne peut être renvoyée immédiatement;

d. Dépose une demande d'asile après une décision d'expulsion administrative entrée en force en vertu de l'article 10, 1er alinéa, lettre a ou b, ou d'une expulsion judiciaire inconditionnelle;

e. Menace sérieusement d'autres personnes ou met gravement en danger leur vie ou leur intégrité corporelle et que, pour ce motif, elle fait l'objet d'une poursuite pénale ou a été condamnée</td></tr>
<tr><td>Art. 13b al. 2 LSEE Détention en vue du refoulement

La durée de la détention ne peut excéder trois mois; si des obstacles particuliers s'opposent à l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, elle peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de six mois au maximum</td><td>Art. 13e al. 1 LSEE Assignation à un lieu de séjour et interdiction d'accès à une région

L'autorité cantonale compétente peut enjoindre à un étranger qui n'est pas titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement et qui trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics, notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants, de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée</td></tr>
<tr><td colspan="2">Art. 12b, titre médian, al 1, let. b, et al 5 LAs Obligation de collaborer et perquisition

Quiconque demande l'asile est tenu de collaborer à la constatation des faits. Le requérant doit en particulier:

b. Remettre ses documents de voyage et ses pièces d'identité dès son arrivée au centre d'enregistrement;

5 Si le requérant est hébergé dans un centre d'enregistrement ou dans un logement collectif, l'autorité compétente peut fouiller sa personne et ses biens, afin de mettre en sûreté des documents de voyage, des pièces d'identité ou des objets dangereux. La fouille ne peut être effectuée que par une personne du même sexe</td></tr>
</table>

Les mesures adoptées sont fortement contestées au parlement et tournent autour de deux critiques principales. Chez les élu-e-s de gauche (voir Bühlmann, éco/ZH, BO 1994 N 83, 02.03.1994 ; Goll, PS/ZH, BO 1994 N 88, 02.03.1994), il est reproché à ces mesures et au discours les ayant accompagnés de favoriser la diffusion d'un sentiment xénophobe au sein de la population :

> *« Wohl aber zementiert dieses Gesetz das «Feindbild Ausländer» in der Bundesgesetz Verknüpfung mit Kriminalität, Drogen, Asylmissbrauch und gibt damit der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in unserem Land weitere Nahrung[138]». Diener, éco/ZH, BO 1994 N 83, 02.03.1994.*

Ce registre argumentatif se retrouve confronté à un régime de justification fondé au contraire sur la nécessité des mesures de contraintes pour lutter contre le sentiment xénophobe en donnant un signal clair à la population que les autorités s'attellent à combattre les « abus » (voir également Fischer-Seengen radical/AG, BO 1994 N 94, 02.03.1994) :

> *« Je crois cependant, et je veux parier sur ce deuxième aspect des choses, que ce projet peut aussi désarmer les sentiments xénophobes qu'attisent les abus du droit d'asile par un très petit nombre de personnes en définitive, et que ces scories une fois éliminées, il puisse permettre ainsi de mieux faire accepter notre politique d'asile par la population et de combattre les solutions extrêmes qu'il est tellement facile de promouvoir ». Roth, PDC/JU, BO 1994 E 115, 08.03.1994.*

Le deuxième élément sur lequel se fondent les critiques à l'égard des mesures de contraintes est de nature juridique et se trouve également à droite de l'échiquier politique. Il repose sur une reconnaissance de la nécessité d'agir contre les agissements criminels de certains demandeurs d'asile mais contestent les moyens mis en œuvre, en particulier l'utilisation du droit administratif relatif aux étrangers alors que le droit pénal devrait être utilisé à leur sens. Ainsi, la disposition permettant une détention en phase préparatoire pour une menace à la sécurité et l'ordre publics est vigoureusement critiquée comme la preuve la plus évidente de l'intrusion du domaine pénal dans le droit administratif et son caractère discriminatoire créant un système juridique parallèle qui ne s'applique qu'aux migrants en situation irrégulière :

> *« [...] on est en train de créer véritablement une disposition applicable seulement aux étrangers, parce que l'on ne peut pas se soustraire à une contradiction fondamentale. D'un côté, on nous dit que le Tribunal fédéral, en vertu des articles de loi existant actuellement, se refuse à condamner et à admettre l'arrestation des dealers - des fourmis -, mais que d'un autre côté, il y a des fourmis étrangères qui doivent, elles, être punies. Alors, on fait appel au droit administratif et on punit les dealers tandis qu'on ne punit pas les dealers suisses, ou, plus exactement, on les punit parfois, mais on ne les met pas en prison ». Salvioni, Radical/TI, BO 1994 E 128, 08.03.1994.*

Le message du Conseil fédéral indique que son administration a bien conscience de cet argument ayant incité certains parlementaires de droite à ne pas voter la loi[139]. Dans un registre argumentatif qui reste constant à travers les propos du conseiller fédéral en charge du dossier au parlement, celui-ci insiste sur la nécessité de ne pas « *instaurer la prédominance du droit des étrangers sur la procédure pénale* » devant être menée en premier lieu et prévaloir sur la détention en phase préparatoire ou en vue du refoulement (CF 1993 : 311). Cependant, il affirme un peu plus loin :

[138] « Cette loi cimente le «stéréotype étranger ennemi » dans la loi fédérale reliant le crime, la drogue et l'abus d'asile, fournissant ainsi davantage de nourriture pour la xénophobie croissante dans notre pays ».
[139] Voir David, PDC/SG ; Fasel, PDC/FR ; Graber, libéral/NE ; Poncet, libéral/GE ; Weder EVP.

> *« Mais il ne faut pas se faire d'illusions: les petits criminels étrangers ne se laissent guère impressionner par l'arsenal répressif de notre code pénal. […] Notamment lorsqu'il s'agit de petits trafiquants de drogue, dont les délits ne dépassent pas un certain degré de gravité, il est très rare qu'une peine d'emprisonnement ferme soit prononcée, comme le montre la pratique des tribunaux. […] C'est pourquoi les mesures prévues dans le droit des étrangers et de l'asile permettront de compléter l'arsenal pénal; il sera alors possible de prévenir la violation grossière des obligations faites au requérant dans le cadre de la procédure de renvoi » (CF 1993 : 312).*

Cet extrait illustre le droit que se donne l'Etat d'établir un traitement différencié pour les « petits criminels étrangers » sur la base du caractère « illégal » de leur séjour et des comportements qu'ils adoptent pour se soustraire à leur renvoi. Cette argumentation ne trouve pas grâce aux yeux des élu-e-s précités et le débat se poursuit hors de la sphère parlementaire, notamment par l'intervention de juristes qui jugent le caractère discriminatoire et disproportionné de certaines mesures contraires à la Constitution, à la CEDH (Raselli 1994), mais également au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Auer 1994). Ces arguments seront repris par les partis de gauche accompagnés par différentes organisations de défense des droits des migrants qui lancent un référendum contre ce train de mesures. Celui-ci sera largement refusé par 72,9 % des votants (44% de participation) qui confirment ainsi les décisions du Conseil fédéral et du parlement, ce qui permet également de se représenter le degré d'acceptation de ces mesures dans l'opinion publique.

En replaçant les critiques adressées à ces mesures dans le débat académique, nous formulons deux remarques. D'abord, le contexte marqué par le traumatisme des scènes ouvertes de la drogue a permis de légitimer une série de mesures coercitives dans le droit des étrangers à travers un discours « sécuritisant » le domaine de l'asile cristallisé autour de la notion multifacette de l'abus personnifiée par une figure émergente du requérant d'asile rétif, criminel et asocial. En ce sens, nous pouvons faire un parallèle avec l'analyse de Garland (2001), qui établit une distinction dans l'émergence d'un nouveau champ pénal entre les discours et pratiques des administrations fondés sur une reconnaissance des limites du système pénal et le discours des élus qui se caractérise par sa mobilisation d'images anxiogènes, la production d'une figure « altérisée » du criminel et l'appel à des formes archaïques de la criminologie en tant que démonstration de force de l'Etat souverain : "*this is a criminology that trades in images, archetypes and anxieties, rather than in careful analysis and research findings. In its deliberate echoing of public concerns and media biases and its focus on the most worrisome threats, it is, in effect a politicised discourse of the collective unconscious* […] *In its standard tropes and rhetorical invocations, this political discourse relies upon an archaic criminology of the criminal type, the alien other*" (Garland 2001: 135).

Dans ce contexte, il apparaît assez clairement que les concepts de « criminalization of immigration law » (Chacòn 2009) et de « crimmigration » (Stumpf 2006, 2017) rendent plus précisément compte des évolutions décrites dans cette section que celui de « sécuritisation » de la migration. En effet, nous observons ici l'activation des deux facettes du processus de crimmigration décrits par ces auteurs. D'une part, le recours aux acteurs, mécanismes, logiques et procédures du droit pénal au sein du droit des étrangers autorise les discriminations et ne possède pas les garanties procédurales du domaine pénal. Ainsi, l'introduction d'une nouvelle forme de détention, la possibilité de fouiller les demandeurs d'asile ou les formes d'assignations à résidence constituent autant de restrictions aux libertés individuelles classiquement dévolues aux mécanismes pénaux et vont mobiliser une série d'acteurs – police, juge, agences de sécurité privées – et d'institutions – les établissements carcéraux – actifs dans ce domaine.

D'autre part, ce processus possède une dynamique propre puisqu'à l'inscription des mécanismes pénaux au sein du droit des étrangers répond l'utilisation du droit des étrangers afin de sanctionner des comportements délictueux. Dans la continuité des travaux de Leerkes et Broeders (2010), l'analyse de nos données permet d'observer, à côté de l'objectif affiché de facilitation de l'exécution des renvois promu par la détention administrative, l'institution d'autres fonctions plus informelles. Ainsi, la détention en phase préparatoire permet le contrôle de la petite criminalité des demandeurs d'asile dans « *une forme de gouvernance indirecte du crime par le droit des migrations* » (Senarclens 2013 : 33). Toutefois, les parlementaires favorables à la LMC et le conseiller fédéral en charge du dossier s'accordent très vite pour affirmer que les mesures adoptées ne vont pas résoudre le problème ayant déclenché l'introduction des mesures de contrainte, à savoir les scènes ouvertes de la drogue. Peut-être encore davantage qu'un moyen de contrôler la criminalité, les mesures à caractère pénal dans le domaine de l'immigration fonctionnent en tant que moyen de discipliner des groupes sociaux suspects (Stumpf 2013 : 9), comme en témoigne cette phrase du Conseil fédéral qui indique que les assignations à résidence et les interdictions de périmètre prévues par la LMC donneront aux cantons la possibilité de « *discipliner les personnes concernées* » (CF 1993 : 325), et d'adresser un message de reprise du contrôle de la situation à une population insécurisée car on ne cesse de lui répéter qu'elle lui échappe.

7.5. Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons montré comment les logiques formant ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile évoluent durant les années 1990 sous l'influence de deux formes de problématisations concurrentes. D'une part, la généralisation de la rhétorique de l'abus agit comme un catalyseur au développement de cette rationalité sécuritaire, à travers une expansion de sa signification de menace au système de gestion de l'immigration pour inclure une série de comportements destinés à « tromper les autorités » et l'addition de la « menace à la sécurité et l'ordre publics ». Formant un ensemble, la rhétorique de l'abus va désormais être utilisée dans un régime de justifications visant à défendre la « tradition humanitaire de la Suisse » en tant que composante essentielle de son identité. Cependant, cette notion est contestée et la rhétorique de l'abus est contrastée par une série d'acteurs provenant des partis de gauche, de certains parlementaires de droite et par les juristes toujours davantage consultés lors de la procédure législative qui cherchent à poser des limites fondées sur le respect de l'Etat de droit et du droit international des réfugiés, en particulier le principe de non refoulement.

Dans ce contexte, le processus de création législative connaît des nouvelles modalités de production de l'urgence qui répondent principalement à des situations qualifiées de « crises » en fonction du nombre de demandes déposées et de la médiatisation d'événements spectaculaires cadrés par le rhétorique de l'abus. A ce titre, il faut également souligner à quel point la Suisse n'est pas un cas isolé en Europe. Schuster rappelle par exemple que Helmut Kohl avait menacé de déclarer l'état d'urgence en Allemagne à l'automne 1992 en raison de l'augmentation importante du nombre de demandes d'asile pour mettre la pression sur les socio-démocrates afin qu'ils acceptent la fameuse modification de la Constitution entrée en vigueur en 1993 (Schuster 2003 : 212). Loin de constituer une forme d'institution de « l'état d'exception » (Agamben 2003 ; Schmitt ([1922] 1985), le recours à la législation d'urgence doit à la fois être appréhendé dans sa dimension symbolique (Edelman 1985) et dans sa logique circulaire qui alimente une demande de la part de l'opinion publique de reprise « urgente » du contrôle sur une situation qui semble constamment échapper aux autorités (Schuster 2003), les conduisant ainsi à élaborer de nouveaux textes de loi dans un mouvement de « frénésie législative » (Piguet 2013 : 84) caractéristique du domaine de l'asile. Schuster rappelle par exemple que Helmut Kohl avait menacé de déclarer l'état d'urgence en Allemagne à l'automne 1992 en raison de

l'augmentation importante du nombre de demandes d'asile pour mettre la pression sur les socio-démocrates afin qu'ils acceptent la fameuse modification de la Constitution entrée en vigueur en 1993 (Schuster 2003 : 212).

Ensuite, les années 1990 marquent le renforcement et le développement de deux formes de problématisations concomitantes et complémentaires de la logique de l'endiguement. Dans une conception « traditionnelle » de la frontière en tant que ligne de démarcation territoriale, le discours sur la nécessité de sa protection ayant émergé durant les années 1980 se renforce et se diffuse dans l'imaginaire collectif à travers l'usage de la démocratie directe par l'acteur politique montant qu'est l'UDC. A cette dimension symbolique s'ajoute une dimension matérielle avec le renforcement du corps des gardes-frontière et un soutien en termes de personnel et de logistique de l'armée qui marque la reconversion du savoir, des technologies et des pratiques du domaine militaire vers des fonctions de police des « clandestine transnational actors » (Andreas 2003). En parallèle, la logique de l'endiguement connaît un déploiement à la fois vers l'extérieur et vers l'intérieur du territoire observé par de nombreux auteurs (Cuttita 2007 ; Weber et Bowling 2004) qui se joue sur le terrain juridique à travers les restrictions d'accès à la procédure d'asile.

Enfin, la logique du tri voit l'émergence de deux nouvelles catégories discursives et juridiques fortement marquées par la reconfiguration déjà entamée durant les années 1980 de deux conceptions de la sécurité mettant en lumière le processus de dépolitisation de l'asile (Price 2009). D'un côté, c'est l'insistance sur la dimension collective et dépolitisée de l'insécurité des « réfugiés de la violence » qui est à l'origine de la création de l'octroi de la protection provisoire pour la catégorie juridique des « personnes à protéger ». De l'autre, le déclin de la notion de menace à la « sûreté intérieure et extérieure » au profit des notions de « sécurité et d'ordre publics » associé à « l'illégalité » marque l'émergence de la catégorie discursive de requérants d'asile « rétifs, criminels et asociaux » pour lesquels sont adoptées des mesures coercitives marquées par l'intrusion du domaine pénal dans le droit des étrangers caractéristique du processus de « crimmigration » (Stumpf 2006). En cela, la figure émergente du requérant « rétif et criminel » ne correspond pas à la figure éminemment politique de l'ennemi chez Carl Schmitt.

Avant de poursuivre notre analyse, il convient de souligner à quel point les différentes logiques mises en évidence s'imbriquent entre elles. Ainsi, la rhétorique et les stratégies gouvernementales de l'urgence imprègnent fortement les logiques de l'endiguement et du tri en formant à la fois le registre discursif et le cadre juridique – ou plutôt sa remise en question – et l'espace symbolique à l'intérieur duquel se déploient les deux autres logiques. Mais cette imbrication est encore davantage marquée en ce qui concerne les logiques de l'endiguement et celle du tri. A titre d'illustration, les restrictions d'accès à la procédure traitées dans la section relative à l'endiguement s'insèrent également dans un mécanisme de tri car elles permettent de catégoriser rapidement un ensemble de personnes sous l'appellation de NEM et de les « éliminer » de la procédure. A l'inverse, la majorité des mesures coercitives adoptées dans le cadre de la LMC s'inscrivent clairement dans une logique de l'endiguement. Dans cette perspective, il convient de récapituler brièvement certaines des mesures adoptées dans les politiques migratoires durant les années 1980 et 1990 pour illustrer comment ces deux logiques forment un système complexe de classification et de positionnement des demandeurs d'asile.

L'articulation de ces deux logiques se déploie d'abord à l'extérieur des frontières avec un découpage du monde en trois, puis en deux cercles géographiques permettant de distinguer les ressortissants de pays bénéficiant d'un accès facilité au territoire suisse et ceux qui en seront exclus – ou sérieusement entravés – selon des principes largement fondés sur des clivages de race et de classe sociale. Ce système s'accompagne d'une classification de pays dont les ressortissants sont soumis à l'exigence de

visas dans une logique de « police à distance » (Bigo et Guild 2003) et de la désignation de certains Etats comme « sûrs », dont les ressortissants seront exclus de la procédure d'asile. Puis vient le contrôle à la frontière, où le tri s'effectue de façon opaque par les gardes-frontière, secondés par les organes de police cantonaux, qui dirigent une partie des personnes vers les centres d'enregistrement. A partir des années 1990, c'est de plus en plus à l'intérieur de ces espaces de confinement que démarre la nouvelle procédure de tri classifiant les individus en quatre grandes catégories auxquelles seront appliqués des régimes différenciés d'endiguement. Pour une petite minorité de personnes se voyant octroyer l'asile – 9.1 % des décisions agrégées entre 1991 et 2000 –, la logique de l'endiguement ne s'applique pas si ce n'est qu'elles ont été attribuées à un canton qu'elles n'ont généralement pas choisi. Pour une part plus importante de personnes admises à titre provisoire – 20.1 % – , les restrictions à la liberté de mouvement sont plus importantes dans la mesure où elles ne peuvent choisir librement leur lieu de résidence sur le territoire suisse. Enfin, les personnes déboutées de l'asile et celles frappées de NEM – 70 % des décisions – sont soumises à de nombreuses restrictions à la liberté de mouvement et susceptibles d'être détenues dans le cadre des mesures de contrainte évoquées dans ce chapitre. Dans le prochain chapitre, nous prenons davantage en considération le degré d'interconnexion entre ces deux logiques.

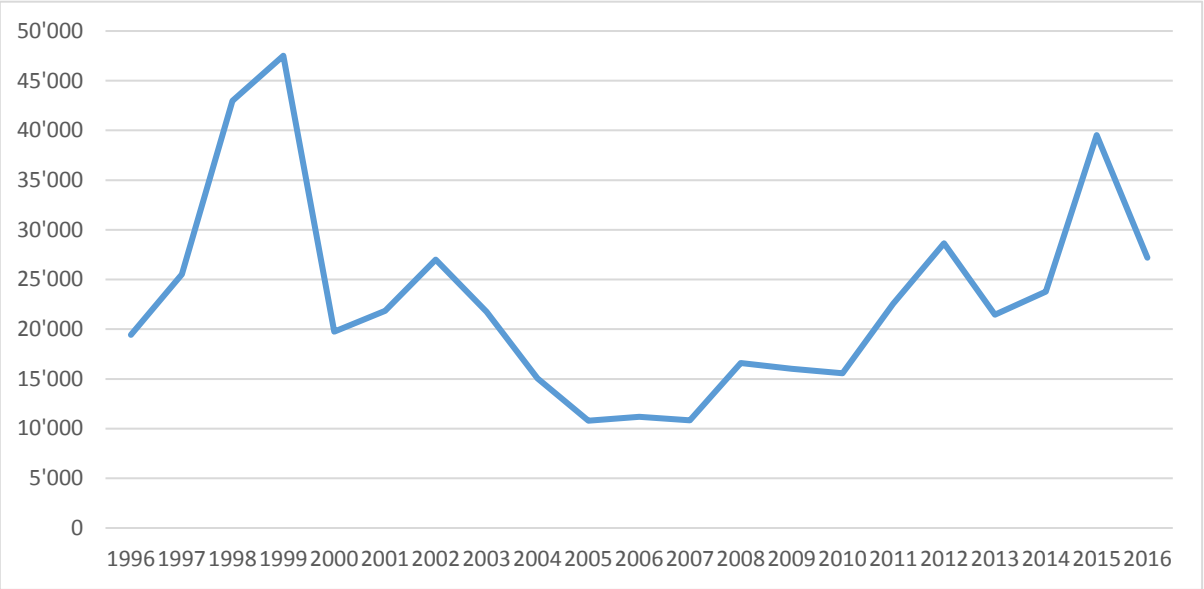
8. De la révision de 2005 à la restructuration du domaine de l'asile en passant par les mesures urgentes : sécuritisation puis désécuritisation de la politique d'asile ?

Dans ce chapitre, nous revenons sur les évolutions de ce que nous considérons comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile à travers l'analyse d'un nombre important de documents regroupant deux importantes révisions des lois sur l'asile et des étrangers survenues à partir du début des années 2000. Dans cette analyse incluant également d'autres documents issus du pouvoir exécutif et judiciaire, nous reprenons en partie les logiques de l'urgence, de l'endiguement et du tri qui forment toujours les éléments constitutifs de la rationalité politique à l'œuvre dans les différentes révisions de la législation. Cependant, nous mettons davantage l'accent sur le rôle de l'exécutif dans sa propension à « sécuritiser » ou contraire à « désécuritiser » la politique d'asile pour former des coalitions majoritaires. Cette attention particulière est dictée par nos données qui mettent en évidence d'importantes ruptures durant la période examinée. En effet, si toutes les révisions législatives analysées jusqu'ici ont été menées sous la direction de conseillers fédéraux issus des partis du centre droit, la période examinée présente des caractéristiques inédites dans la mesure où le DFJP a été dirigé entre 2003 et 2007 par le leader de la droite nationaliste, puis par une conseillère fédérale socialiste depuis 2010. Les données examinées font ainsi ressortir un fort impact des structures dirigeantes du DFJP sur les révisions législatives et offrent une occasion rare d'analyser le rôle d'acteurs étant en position d'imposer un langage, de produire un savoir et de recourir à certaines techniques conduisant à un processus de sécuritisation ou de désécuritisation de la migration et de l'asile.

8.1. Eléments de contexte

Les révisions législatives examinées interviennent dans des contextes différents en ce qui concerne le nombre de demandes d'asile, qui marque des fluctuations importantes durant cette période. Ainsi, la révision entamée en 2010 s'inscrit dans la continuité des modifications législatives analysées jusqu'ici dans la mesure où elle intervient dans un contexte de hausse des demandes, en particulier suite aux bouleversements consécutifs au mouvement des « printemps arabes ». En revanche, la révision entamée à partir de 2002 se distingue de ce modèle, puisqu'elle se déroule à un moment où le nombre décline, comme illustré sur le tableau ci-dessous. Deux facteurs ressortant de l'analyse de nos données permettent de l'expliquer. D'une part, des raisons de politique extérieure incitent les autorités à procéder à une révision capable de répondre à la profonde réforme de la politique migratoire suisse en voie « d'européanisation » à partir du début des années 2000. D'autre part, des raisons de politique intérieure conduisent les autorités à répondre au « sentiment de malaise » au sein de l'opinion publique s'étant exprimé par la voie de la démocratie semi-directe lors de la votation de novembre 2002 sur l'initiative « contre les abus dans le droit d'asile » (voir précédent chapitre).

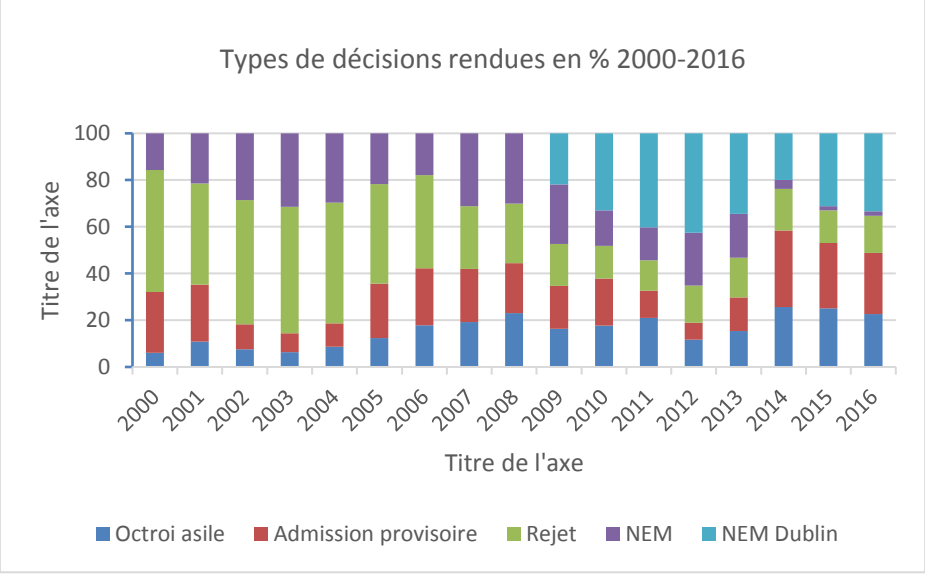
Figure 8.1. Evolution du nombre de demandes d'asile 1996-2016



Source : ODM/SEM

En ce qui concerne les décisions rendues par l'administration durant cette période, nous pouvons faire les remarques suivantes en nous basant sur le tableau présenté ci-dessous. D'abord, nous pouvons constater que la part des admissions provisoires délivrées reste globalement plus importante que l'octroi de l'asile, ce qui correspond à l'évolution relevée plus haut. Malgré un taux resté très bas depuis les années 1980, le tableau permet également d'observer une légère augmentation des décisions d'octroi de l'asile à partir de 2006. Cette évolution s'explique en partie par certains arrêts adoptés par l'instance de recours que nous mentionnons brièvement ci-dessous et qui ont sensiblement modifié les pratiques des autorités. Ensuite, le tableau montre très clairement l'influence de la participation de la Suisse au mécanisme de Dublin à partir de 2009. Ainsi, si la part des décisions de non entrée en matière était importante dans les années 1990 et 2000, elle tend à se réduire à partir de 2009 au profit des décisions de NEM liées à Dublin et sont appelées à disparaître avec la dernière révision de la loi sur l'asile.

Figure 8.2. Evolution du type de décisions rendues 2000-2016



Source : Miaz 2017/ODM/SEM

Cette dernière remarque nous amène à souligner à quel point la période examinée se caractérise par une « européanisation » de la politique migratoire suisse qui imprègne la nature des débats analysés à plusieurs égards. Ainsi, cette période est marquée par l'entrée en vigueur par étapes de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) signé le 21 juin 1999 entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Celui-ci fait partie d'un ensemble de sept accords appelés « Bilatérales I » juridiquement liés par une «clause guillotine» et comprenant notamment l'accès au marché européen. De nombreux auteurs affirment que son entrée en vigueur représente un tournant majeur dans la politique migratoire suisse (Epiney et Gordzielik 2015 ; Piguet 2013 : 111), qualifiée de « big bang » par certains (Achermann in WOZ 2016)[140]. Dans un contexte conjoncturel favorable, l'immigration annuelle moyenne et les soldes migratoires ont atteint les niveaux record du début des années 1960 à partir de 2007 et la pleine entrée en vigueur de l'ALCP (Piguet 2013 : 11). Cette situation a été amplement exploitée par le parti national populiste de l'UDC, qui a lancé l'initiative dite « contre l'immigration de masse » en connectant la hausse de l'immigration avec les pressions sur les salaires des couches populaires, la situation tendue sur le marché du logement et la surcharge des infrastructures. L'acceptation de cette initiative par une courte majorité des votants (50.3 %) le 9 février 2014 crée aujourd'hui encore d'importantes tensions avec l'UE et à l'intérieur du pays au sujet de ses modalités d'application.

Dans le domaine spécifique de l'asile et des connexions tissées avec le domaine de la sécurité, la période examinée est marquée par l'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin. Signés le 26 octobre 2004, ceux-ci font partie d'un autre ensemble de 9 accords appelés « Bilatérales II » approuvés par une majorité des votants (54.6 %) le 5 juin 2005 et entrés pleinement en vigueur le 12 décembre 2008. Depuis lors, la Suisse s'est engagée à reprendre les développements de l'acquis de Schengen et de Dublin en appliquant le règlement pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile et en participant aux principales mesures et techniques de contrôle prévues dans le cadre des accords (opérations FRONTEX, régime des visas, connexion aux bases de données Visa Information Sytem (VIS), Schengen Information System I et II (SIS), EURODAC). N'étant pas membre de l'Union douanière, elle n'a cependant pas entièrement levé les contrôles des personnes aux frontières intérieures, car elle poursuit les contrôles de marchandises et personnes qui les transportent. Comme nous l'avons laissé entendre ci-dessus, la Suisse utilise massivement le mécanisme de Dublin depuis son entrée en vigueur. D'une part, elle renvoie beaucoup plus de demandeurs d'asile qu'elle ne doit en accepter de la part d'autres Etats membres, selon un ratio d'environ 8 renvois pour 1 prise en charge. Sur la période 2009-2014, la Suisse a renvoyé 19'517 requérants d'asile en vertu de l'accord, tandis qu'elle en reprenait elle-même 2523 (Nguyen et Summermatter 2016), et les chiffres les plus récents permettent de confirmer ce ratio (voir tableau ci-dessous). D'autre part, la Suisse est clairement l'un des pays qui exploite le plus les possibilités de renvoi de requérants vers des pays de premier asile en comparaison européenne. Alors que les transferts effectivement réalisés se montent à environ 3 à 4 % de toutes les demandes d'asile déposées dans l'ensemble des Etats membres (Maiani 2016), la Suisse est le seul Etat à réduire substantiellement (entre 15 et 20 %) l'effectif des demandes d'asile à examiner (Piguet 2016 ; Rapport CF 2016).

[140] https://www.woz.ch/1605/entrechtungsinitiative/kaum-ein-land-ist-so-streng-wie-die-schweiz

Figure 8.3. Nombre de transferts en vertu de l'Accord de Dublin, 2016

Transfers under the Dublin system: 2016			
Outgoing transfers		Incoming transfers	
Sweden	5,244	Germany	12,091
Germany	3,968	Sweden	3,306
Switzerland	3,750	Italy	2,086
Austria	2,582	Poland	1,420
Greece	946	Spain	1,085
Hungary	213	Bulgaria	624
Poland	82	Croatia	601
Cyprus	62	Austria	549
Italy	61	Hungary	513
Bulgaria	16	Switzerland	469
Croatia	12	Cyprus	4
Spain	2	Greece	3

Source : AIDA, The Dublin system in 2016, p.3.

Sur le plan judiciaire, la période examinée a été témoin d'importants changements. D'un point de vue institutionnel, la Commission de recours en matière d'asile (CRA) instituée en 1993 suite à l'adoption de l'APA en 1990 (voir chapitre 9.2.) a vu le nombre de ses juges limité à un seul, au lieu de trois initialement, lors de la révision législative de 2005. Suite au processus de réforme de la justice entamé à partir de 2004, la CRA disparaît pour se fondre dans le Tribunal administratif fédéral (TAF) entré en fonction en 2007.

En ce qui concerne les nombreux arrêts des deux instances ayant modifié la jurisprudence en la matière, certaines décisions ont contribué à étendre le champ de protection de certaines catégories de demandeurs d'asile. S'alignant tardivement sur la pratique de nombreux Etats européens, la CRA reconnait ainsi en 2006[141] la qualité de réfugié aux personnes victimes de persécutions émanant d'agents non-étatiques, dans la mesure où aucune protection adéquate ne peut être obtenue dans le pays d'origine. Dans une autre décision publiée en 2006, la CRA reconnaît que la peine sanctionnant le refus de servir ou la désertion en Erythrée est « *démesurément sévère et doit être rangée parmi les sanctions motivées par des raisons d'ordre politique (« malus absolu »). Les personnes nourrissant une crainte fondée d'être exposées à une telle peine doivent être reconnues comme réfugiées* »[142]. Suite à cette décision, une grande partie des demandeurs d'asile érythréens se sont vus reconnaître la qualité de réfugié jusqu'en 2012, ce qui explique en partie la hausse du « taux de reconnaissance » à partir de l'année 2006 (voir tableau ci-dessus).

Par ailleurs, certaines décisions prises par le TAF et surtout par la Cour européenne des droits de l'homme ont obligé le SEM à revoir ses pratiques dans l'exécution des renvois vers les Etats membres du règlement Dublin. C'est le cas du fameux arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce de 2011[143], ayant conduit à une suspension des renvois vers la Grèce ; de l'arrêt Tarakhel c. Suisse de 2014[144], obligeant les

[141] JICRA 2006/18 http://www.ark-cra.ch/emark/2006/18.htm
[142] JICRA 2006/3 http://www.ark-cra.ch/emark/2006/03.htm
[143] http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/02/AFFAIRE-M.S.S.-c.-BELGIQUE-ET-GRECE-1.pdf
[144] http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/02/AFFAIRE-TARAKHEL-c.-SUISSE.pdf

autorités à obtenir des garanties concrètes relatives aux conditions d'accueil des enfants et à la préservation de l'unité familiale avant de renvoyer une famille en Italie ; et de l'arrêt D 7853/2015 du TAF[145] en 2017 ayant conduit les autorités à suspendre les renvois vers la Hongrie.

Dans cette perspective, nous pouvons observer que le processus d'européanisation – tardif – de la politique migratoire suisse mentionné ci-dessus s'applique également au domaine judiciaire, ce qui tend à montrer que dans le cas suisse aussi, l'application des politiques d'immigration et d'asile n'est pas qu'une affaire de souveraineté nationale. Si les décisions des diverses instances ayant eu à se prononcer sur les recours de demandeurs d'asile ont toujours largement fait référence au droit international par le passé (en particulier la Convention de 1951), la plupart des décisions évoquées ici et reprises dans ce chapitre reflètent une tendance de la CRA et du TAF à s'aligner davantage sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Comme nous l'indiquons dans une section de ce chapitre, cette évolution a pour principale conséquence de fixer certaines limites aux velléités de durcissement et de sécuritisation de la politique d'asile, comme certains auteurs l'ont observé dans d'autres contextes nationaux (Boswell 2007 ; Guiraudon et Joppke 2001).

Au sein du pouvoir exécutif, les années 2000 connaissent de nombreux bouleversements ayant eu un fort impact sur les institutions en charge des questions migratoires ainsi que sur les révisions législatives analysées. Dans le tableau présenté ci-dessous, nous résumons les principaux changements survenus à la tête du Département fédéral de Justice et Police (DFJP) et au sein des offices en charge des questions d'immigration et d'asile. Par ailleurs, nous signalons la publication de certains rapports connectant les questions de migration et/ou d'asile à celles de la sécurité. De manière générale, nous pouvons faire les observations suivantes à cet égard. Si le mandat de Ruth Metzler (PDC) s'inscrit dans une certaine continuité avec celui de son prédécesseur Arnold Koller, une importante rupture se produit avec l'accession de Christoph Blocher (UDC) au Conseil fédéral et à la tête du DFJP (voir chapitre 5.2.). Dès son entrée en fonction en janvier 2004, il charge les offices de son département et le Corps des gardes-frontière d'effectuer « une analyse de l'état actuel dans le domaine de la migration illégale » (Rapport CF 2004 : 5) et un rapport est publié en juin 2004. Puis il lance un projet de fusion de l'Office fédéral des Réfugiés avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), qui deviendra effectif en 2005 avec la création de l'Office fédéral des migrations (ODM). Blocher exerce également une forte influence sur la révision législative lancée par Metzler en intervenant au cours du processus parlementaire pour amener un nombre substantiel de modifications (voir chapitre 9.2.).

Après sa non-réélection surprise en décembre 2007, Eveline Widmer Schlumpf (UDC puis PBD) prend la tête du DFJP en 2008 (voir chapitre 5.2.). Sous son court mandat, elle nomme Alard du Bois-Reymond à la tête de l'ODM et lance une nouvelle révision de la loi sur l'asile en 2009. Suite à une rocade au sein de l'exécutif, Simonetta Sommaruga (PS) prend sa succession à la tête du DFJP en novembre 2010, fonction qu'elle occupe encore aujourd'hui. Sous sa direction, elle licencie Alard du Bois-Reymond en septembre 2011 et nomme Mario Gattiker, juriste ayant travaillé durant de longues années pour des organisations de défense des droits des réfugiés, à la tête de l'ODM en 2012. Dans le but de mettre le directeur « *sur un pied d'égalité avec les représentants des autres pays* » dans ses négociations internationales, Sommaruga décide en 2014 de transformer l'ODM en un Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et d'investir Gattiker du titre de secrétaire d'Etat. Par ailleurs, elle reprend le travail de révision de la loi sur l'asile entamé par Widmer-Schlumpf en y apportant de nombreuses modifications et lance un vaste projet de restructuration du domaine de l'asile sur lequel nous revenons dans ce chapitre.

[145] https://www.bvger.ch/bvger/fr/home/jurisprudence/arrets-de-reference/asile/dublin-ungarn.html

Figure 8.4. Evolutions à l'intérieur du DFJP et principaux rapports de l'administration, 1999-2015

	Chef DFJP	Institutions	Principaux rapports migration, asile, sécurité
1999-2003	Ruth Metzler (PDC)	Directeur ODR: Jean-Daniel Gerber	« Rapport final groupe de travail criminalité des étrangers » (2001)
2004-2007	Christoph Blocher (UDC)	Fusion ODR-IMES → ODM Directeur ODM: Eduard Gnesa	« Rapport sur la migration illégale » (2004) « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » (2006)
2008-2010	Eveline Widmer Schlumpf (PBD)	Directeur ODM: Alard du Bois-Reymond	
2010-	Simonetta Sommaruga (PS)	ODM→SEM Directeur:Mario Gattiker	Rapport final du groupe stratégique «Gestion intégrée des frontières» (2012)

Les deux principales révisions législatives ayant fait l'objet de notre analyse dépendent fortement de ces bouleversements et le processus complexe de leur développement mérite quelques éclaircissements avant de poursuivre. Comme mentionné ci-dessus, la première révision analysée est lancée en 2002 par la conseillère fédérale Ruth Metzler. Parmi de nombreuses modifications, elle prévoit d'introduire le principe de l'Etat tiers sûr, d'accélérer la procédure d'asile dans les centres d'enregistrement et les aéroports, et de réformer le statut de l'admission provisoire en proposant une admission humanitaire offrant des conditions plus favorables (droit au regroupement familial). Le projet est repris par Blocher qui introduit une série de mesures restrictives durant la phase parlementaire, parmi lesquelles la prolongation de la durée maximale de la détention administrative d'une année à deux ans, le durcissement de la clause de non entrée en matière pour les demandeurs d'asile ne présentant pas de papiers, et l'exclusion du système d'aide sociale pour les personnes frappées de décision négative. Par ailleurs, le principe de l'admission humanitaire est abandonné par une majorité de la Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats.

Le déroulement de la deuxième révision analysée dans ce travail est plus complexe. Elle est amorcée par Eveline Widmer-Schlumpf en 2010 et prévoit notamment la substitution d'une procédure matérielle accélérée à la procédure de non-entrée en matière, la suppression des demandes d'asile dans les ambassades, l'introduction de sanctions pénales contre l'encouragement et l'exercice d'activités politiques en Suisse dans le but de motiver la qualité de réfugié après la fuite, et le refus de reconnaître les déserteurs et les objecteurs de conscience comme réfugiés. Cette dernière mesure émane cependant de la précédente administration Blocher[146], et elle est clairement motivée par la volonté de limiter la portée de l'arrêt de la CRA relatif aux demandeurs d'asile érythréens mentionné ci-dessus. Après l'entrée en fonction de Simonetta Sommaruga, celle-ci poursuit la révision législative amorcée par sa prédécesseur mais elle y ajoute un vaste projet de restructuration du domaine de l'asile pensé sur le long terme et destiné à accélérer les procédures, une volonté constamment affichée

[146] Voir communiqué de presse du DFJP du 24.10.2007 https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2007/ref_2007-10-242.html

par les autorités depuis les années 1980. Celle-ci prévoit notamment l'introduction d'une phase préparatoire à la procédure, une consultation juridique indépendante, et la possibilité de mener des « phases de test » avant la mise en place définitive du projet. Durant la phase parlementaire amorcée en 2012 et close en 2015, une majorité de la CIP du Conseil national propose d'extraire certaines mesures proposées par les deux conseillères fédérales pour leur conférer un caractère « urgent », sous l'impulsion du conseiller national Philipp Müller (PLR). En outre, ce dernier propose de créer des centres spécifiques pour « les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics », désignés dans le discours des parlementaires comme « récalcitrants ». Regroupées en « mesures urgentes », ces dispositions entrent en vigueur le lendemain de leur adoption par le parlement (29 septembre 2012) puis elles font l'objet d'un référendum lancé par les milieux de gauche et sont acceptées par une large majorité populaire en 2013. Par la suite, les mesures contenues dans le projet de restructuration de Sommaruga sont à leur tour combattues par un référendum lancé cette fois par l'UDC, et sont approuvées par une majorité des votants en 2016. Le tableau présenté ci-dessous permet de résumer ces différentes évolutions de manière synthétique pour améliorer la compréhension de notre analyse développée dans les prochaines sections.

Figure 8.5. Principales révisions législatives et changements à la tête du DFJP

Révision législative	Conseiller fédéral DFJP	Principales modifications	Vote populaire
02.060 Révision 2002-2005	Metzler	- Etat tiers sûr - Procédure accélérée dans les CEP et aéroports - Admission pour raisons humanitaires	
	Blocher	- Rejet admission humanitaire - Prolongation durée maximale détention administrative - Assignation lieu de séjour/interdiction de pénétrer dans un lieu déterminé pour RA déboutés - Détention pour insoumission - NEM pour RA sans papiers - Exclusion de l'aide sociale pour les déboutés - Clause de rigueur	67,8 % oui 24.09.06
10.052 Révision 2010-2015	Widmer-Schlumpf	Projet 1 - substitution d'une procédure matérielle accélérée à la procédure de non-entrée en matière - suppression des demandes d'asile dans les ambassades - sanctions pénales contre l'encouragement et l'exercice d'activités politiques en Suisse dans le but de motiver la qualité de réfugié après la fuite - refus de reconnaître les déserteurs et les objecteurs de conscience comme réfugiés	
	Sommaruga	Projet 2 (restructuration du domaine de l'asile) - phases test - phase préparatoire - assistance juridique	66,8 % oui 05.06.2016
	Mesures urgentes	Suppression demandes asile ambassade Refus qualité réfugié déserteurs Centres spécifiques RA récalcitrants Phases test	78,4% oui 09.06.13

8.2. Réminiscences et innovations dans la logique de l'urgence

Dans les chapitres précédents, nous avons vu trois formes de l'urgence présentes dans le droit d'asile et les procédures de révisions législatives. Inscrite depuis son origine dans la loi, la clause d'urgence a vu son champ d'application s'élargir avec la révision de 1986, mais elle n'a jamais été activée pleinement. La deuxième forme concerne le recours aux arrêtés fédéraux urgents pour faire entrer en vigueur immédiatement tout ou partie de la nouvelle législation, qui a été utilisée avec l'APA de 1990 et avec l'AMU de 1998. Enfin, la troisième est une forme plus légère, à savoir la procédure législative accélérée, employée pour hâter l'entrée en vigueur d'un projet de loi encore en cours d'élaboration, ce qui s'est produit avec la loi sur les mesures de contrainte en 1994. Durant la période examinée, nous nous penchons sur l'usage et les justifications de la deuxième forme pour une série de mesures adoptées en 2012, puis nous revenons brièvement sur deux autres modalités particulières de faire exister la logique de l'urgence, survenues lors de la révision de 2005, et en 2012 avec l'élaboration du « plan d'urgence asile » élaboré par le Département fédéral de Justice et Police. A travers ces trois exemples, nous soulignons le caractère problématique de la qualification d'une situation comme urgente et exceptionnelle, la multiplicité des modalités de l'exception et de l'urgence dans le domaine de l'asile, mais également ce que nous considérons comme une évolution de la logique de l'urgence vers un processus de désécuritisation.

L'exemple des mesures urgentes adoptées en 2012 permet de relever à la fois des phénomènes de répétitions et de ruptures par rapport aux arrêtés fédéraux urgents des années 1990, au regard de leur nature, du contexte de leur adoption, et des arguments invoqués pour justifier son usage ainsi qu'aux mécanismes de sa contestation. Du point de vue de leur nature juridique, les mesures urgentes sont l'équivalent des arrêtés fédéraux urgents, ce système ayant été transformé lors de la révision totale de la Constitution de 1999 (Art. 165 Cst). Le contexte est également comparable, puisque l'adoption de ces mesures s'inscrit dans une situation d'augmentation des demandes d'asile. Mais contrairement aux arrêtés fédéraux urgents, où c'était le Conseil fédéral qui en était l'initiateur, c'est ici un parlementaire (Philipp Müller, PLR), membre de la Commission des Institutions politiques du Conseil national (CIP-N) qui propose en commission d'adopter certaines des mesures – principalement les plus restrictives – en urgence. Si son argumentation au Conseil national se fonde principalement sur la nécessité d'accélérer les procédures (Müller BO N 1097), le recours à la législation d'urgence fait l'objet d'une appropriation par les élu-e-s de la droite radicale (UDC) en des termes sécuritaires qui s'expriment sous deux formes. D'une part, c'est l'augmentation du nombre des demandes d'asile qui est au centre de l'argumentation ainsi que la description de sa gestion à travers une rhétorique de la perte de contrôle, du chaos et de la crise (voir Brandt, UDC/GR ; Blocher, UDC/ZH). Ainsi, les métaphores aquatiques sont par exemple mobilisées dans le cadre de cette argumentation, comme en témoigne cette citation utilisant la métaphore des « trous » dans la politique d'asile, représentée en tant que « barrique » (« *Fass* ») en train de déborder constamment et pour laquelle les solutions envisagées font figure de « sparadraps » (« Pflästerli »):

> *« Das Fass "Asylwesen" ist längstens am Überlaufen. Es ist nicht nur am Überlaufen, es hat Löcher auf allen Seiten. Das Bundesamt für Migration hat die Lage nur schwer im Griff. Die Gesuche sind auf 23 000 hochgeschnellt, und dies ohne kriegerische Zustände in Europa. Auf Ende Jahr rechnet man mit 30 000 Gesuchen. Zudem verschlingt das Asylwesen gewaltige Summen. Doch mit der aktuellen "Pflästerlipolitik" kommen wir nicht weiter. Liebe*

Ratskolleginnen und -kollegen, leider ist es so: Wir flicken nun mittels "Pflästerlipolitik" die Löcher im Fass[147] ». Minder, UDC/ZH, BO 2012 E 676, 11.09.2012

Le registre argumentatif utilisé par les élu-e-s de l'UDC rappelle certaines des caractéristiques relevées par Moffitt (2015) dans son analyse de la capacité des acteurs populistes à « accomplir » (« peform ») la crise. Ainsi, la dimension temporelle est cruciale, car l'urgence des revendications élève la situation à celle d'une crise devant être traitée immédiatement, sans devoir recourir à la «slow politics» (Saward 2011) du consensus et de la négociation, du contrôle et des équilibres procéduraux. En outre, les métaphores couramment utilisées par les acteurs populistes dans ces représentations renforcent cette urgence. Ici, c'est l'usage de la métaphore aquatique qui a été privilégiée, classiquement utilisée dans le cadre du discours sur les politiques migratoires pour véhiculer à la fois l'idée d'une perte de contrôle face à des liquides et la présentation de la nation en tant que conteneur devant résister à la pression exercée de l'extérieur par les « flux d'asile » (Schrover et Schinkel 2013: 1132 ; Charteris Black 2006) avec des instruments plus efficaces et plus solides que des « sparadraps ». Enfin, le recours au « peuple » et à ces inquiétudes constitue une stratégie bien connue des acteurs populistes pour faire exister le sentiment de crise et justifier le recours à la législation d'urgence. Dans notre cas de figure, c'est une rhétorique explicitement sécuritaire qui s'affirme avec l'attention accordée à la « déstabilisation de la sécurité intérieure » due à la criminalité de certains requérants d'asile (sur laquelle nous revenons dans une prochaine section), et sur l'inquiétude de la population que cette situation engendre, comme en témoigne cet extrait :

« Dringender Handlungsbedarf besteht aber nicht nur wegen der gestiegenen Gesuchszahlen, sondern auch wegen der anhaltenden Destabilisierung der inneren Sicherheit durch kriminelle und dissoziale Asylbewerber. […] Insgesamt führt diese bedenkliche Entwicklung zu einer massiven Verunsicherung der einheimischen Bevölkerung und zu einem Abbau der inneren Sicherheit[148] ». Brandt, UDC/GR, BO 2012 N 1079, 13.06.2012.

Le recours à ce type de mesures est donc indissociable d'un processus de qualification de la situation en tant qu'exceptionnelle qui résulte de choix politiques, mais celui-ci est toujours problématique (Hayat et Tangy 2011) et fait l'objet de contestations, comme lors des débats ayant mené au recours à la législation urgente de 1998. Si la critique n'est le fait que d'une seule élue au Conseil national (Schenker, BO 2012 N 1088, 13.06.2012) où l'usage de la législation d'urgence a d'abord été décidé, celle-ci prend véritablement corps au Conseil des Etats, renforcée par un avis de droit transmis à la Commission par le Département fédéral de Justice indiquant que les conditions n'étaient pas remplies pour adjoindre la législation d'urgence à la plupart des dispositions. Dans ce contexte, plusieurs Conseillers aux Etats s'élèvent contre son usage en se fondant sur le respect de la Constitution et sur l'histoire et la « tradition suisse » à l'égard du respect des droits populaires:

« Il s'agit ici, quelles que soient les opinions qu'on puisse avoir sur le fond des dispositions, de discuter exclusivement de la question de l'urgence. […] La commission a été nantie de

[147] « Le tonneau "Asile" est depuis longtemps en train de déborder. Non seulement il déborde, mais il a des trous de tous les côtés. L'Office fédéral des migrations a de grosses difficultés à contrôler la situation. Les demandes ont grimpé à 23 000, et ce sans qu'il y ait de conflit armé en Europe. À la fin de l'année, on s'attend à 30 000 demandes. En outre, l'asile dévore des sommes énormes. Mais avec la « politique du sparadrap » actuelle, nous ne pouvons pas continuer. Chers collègues du Conseil, malheureusement c'est comme ça: nous réparons maintenant les trous dans le tonneau au moyen d'une « politique du sparadrap » »

[148] « Il est urgent d'agir, non seulement en raison du nombre croissant de demandes, mais aussi en raison de la déstabilisation continue de la sécurité intérieure par les demandeurs d'asile criminels et récalcitrants. [...] Globalement, ce développement préoccupant conduit à une incertitude massive parmi la population locale et à une réduction de la sécurité intérieure »

> *suffisamment d'opinions juridiques claires pour démontrer que les conditions constitutionnelles ne sont pas remplies. C'est une atteinte extrêmement grave aux droits populaires que de déclarer une loi urgente. C'est très rare. Si vous remontez dans l'histoire du pays, il y en a eu probablement qui ont marqué les esprits, dont le caractère urgent n'a pas été contesté. […] Mais déclarer une loi urgente, passer outre le droit de référendum dans ce pays, compte tenu aussi de sa tradition à cet égard, c'est vraiment quelque chose qu'on ne peut pas faire à la légère ».* Recordon, Verts/VD BO 2012 E 673, 09.12.2012.

Si ce registre argumentatif auquel se déclare sensible la conseillère fédérale en charge du dossier (voir Sommaruga, CF, est repris par des élus de gauche et de droite (voir Cramer, Verts/GE, BO 2012 E 675, 09.12.2012 ; Comte, PLR/NE, BO 2012 E 687, 09.12.2012), le recours à la législation urgente est voté dans les deux chambres à une majorité absolue. Les arguments avancés par les parlementaires du centre droit (PLR, PDC, PBD, Verts libéraux) tournent essentiellement autour de la volonté d'adresser un signal à la population (voir aussi Pfister, PDC/ZG, BO 2012 N 1092):

> *« Wir werden das aber mittragen, weil wir das Gefühl haben, dass es in dieser Frage wichtig ist, der Bevölkerung zu zeigen, dass wir die Themen, die wir erkannt haben, ernsthaft angehen und sie nicht über Monate und Jahre verschleppen*[149] *».* Bäumle, VL, BO 2012 N 1092, 13.06.2012

Nous voyons donc que la dimension symbolique de l'urgence, dont les différentes propriétés ont déjà été mentionnées dans le chapitre précédent, est l'objet d'une construction largement stratégique qui possède la capacité de fédérer un ensemble d'acteurs, en l'occurrence les élu-e-s de l'ensemble des partis de droite.

Dans une configuration inédite, la deuxième manifestation de la logique de l'urgence survient en 2004, lors de la révision partielle de la loi sur l'asile. Peu après son entrée en fonction à la tête du DFJP, Christoph Blocher soumet à une consultation informelle extraordinaire d'un mois un ensemble de dispositions restrictives[150] durant la procédure parlementaire. Le texte mis en consultation ne contient pour une partie aucun projet de dispositions formulées mais seulement les grandes lignes de mesures possibles (OSAR 2009 : 35). D'autre part, il ne présente pas de message ordinaire indiquant les bases constitutionnelles des mesures proposées, ses effets sur les droits fondamentaux, ainsi que leur compatibilité avec le droit international et ses relations avec le droit européen, comme l'exige l'art. 141 de la loi sur parlement (Auer et Malinverni 2013 : 531). Cette manière de procéder est vigoureusement contestée au Conseil des Etats par les parlementaires de gauche (voir Sommaruga, PS/BE, BO 2005 E 324 ; Studer, PS/NE, BO 2005 E 326 ; Brunner, BO 2005 E 328, 17.03.2005) et certains élus de droite (Langenberger, PLR/VD, BO 2005 E 329; Marty, PDC/TI, BO 2005 E 331).

Rétrospectivement, nous pouvons observer que cet événement s'inscrit dans une configuration totalement inverse à la logique de l'urgence présentée jusqu'ici, reposant sur une qualification de la situation comme exceptionnelle en raison d'une augmentation des demandes d'asile et débouchant sur un usage largement symbolique de la législation d'urgence. Dans ce cas de figure en revanche, la stratégie d'action du conseiller fédéral s'inscrit dans un contexte général de baisse des demandes

[149] « Nous soutiendrons cependant cette proposition parce que nous estimons qu'il est important de montrer à la population que nous prenons les problèmes que nous avons identifiés au sérieux et que nous ne voulons pas retarder leur résolution pendant des mois et des années ».

[150] En particulier la prolongation de la durée maximale de détention administrative, le durcissement de la clause de non entrée en matière pour les demandeurs d'asile ne présentant pas de papiers, et l'exclusion du système d'aide sociale pour les personnes frappées de décision négative.

d'asile et la rhétorique de l'urgence se fonde sur les problèmes d'exécution expérimentés par les cantons :

> *« Ich habe mit Vertretern von elf Kantonen – und zwar nicht nur mit Regierungen, sondern auch mit denjenigen, die im Strafvollzug, in den Sozialbehörden, in den Asylbehörden zu tun haben – gesprochen, und ich muss Ihnen sagen: Es ist dringend, dass hier etwas geschieht*[151]*».* Blocher, Conseiller fédéral, BO 2004 N 533.

Du point de vue de ses effets, cette stratégie gouvernementale est loin d'être symbolique car elle implique de nombreuses dérogations à la procédure parlementaire « normale » et une extension des pouvoirs de l'exécutif par rapport au législatif, répondant ainsi davantage au concept de « l'état d'exception » tel que défini par Agamben dans le prolongement de la pensée de Carl Schmitt (Agamben 2003). Comme le précisent Hayat et Tangy (2011 : 10), c'est ici la décision souveraine de la dérogation à la procédure parlementaire traditionnelle qui fait l'exception, et moins la caractérisation préalable de la situation en tant qu'exceptionnelle.

Enfin, une conception radicalement différente de la logique de l'urgence est apparue récemment dans le « Plan d'urgence Asile » présenté par le Département fédéral de Justice et Police (DFJP) en novembre 2012 « *dans le contexte des bouleversements en Afrique du Nord* » pour faire face à « *des évolutions particulièrement critiques dans le domaine de l'asile* » (CF 2012 : 3). Le document produit par l'administration différencie trois « situations » définies comme « normales », « particulières » et « extraordinaires », établit un modèle dynamique de « scénarios » basé sur le nombre mais également sur le profil des demandeurs d'asile, et prévoit un ensemble de mesures spécifiques à adopter de façon graduelle et différenciée en fonction des situations observées et des secteurs concernés (procédure ; hébergement ; exécution des renvois). Contrairement à l'usage « traditionnel » et largement symbolique de la législation d'urgence reposant sur une qualification de la situation présente comme exceptionnelle principalement en fonction du nombre de demandes d'asile déposées, le « plan d'urgence Asile » différencie un ensemble de situations et de scénarios de manière préventive et selon des critères quantitatifs et qualitatifs précis.

Pensées en termes de calcul des probabilités, grâce aux instruments statistiques et à l'élaboration de schémas, les situations envisagées dans le document apparaissent selon une distribution de cas, une différenciation des risques et un repérage des phénomènes d'emballement dans une logique préventive. En se « *branchant sur* [...] *les éléments de la réalité* » pour définir les situations normales, particulières ou extraordinaires, le document produit par le DFJP correspond, bien davantage que les modalités de l'urgence décrits auparavant, aux « *dispositifs de sécurité* » que Foucault distingue de la loi et de la discipline dans les processus de normalisation (Foucault [1978] 2004 : 62-65). Ce changement profond de conception dans la logique de l'urgence a des conséquences importantes sur la formation de coalitions d'acteurs politiques capables de réunir un consensus. Alors que l'acceptation ou la contestation du recours à la législation d'urgence recoupait un clivage gauche-droite bien établi dans le domaine de l'asile, l'élaboration du « plan d'urgence Asile » modifie cet équilibre des forces en réunissant la gauche et les partis de centre droit (PLR ; PDC) contre l'UDC (voir Minder, UDC/ZH, BO 2012 E 676, 11.09.2012).

[151] « J'ai parlé à des représentants de onze cantons – et pas seulement aux gouvernements, mais aussi ceux qui sont impliqués dans le système pénitentiaire, les services sociaux et les autorités d'asile – et je dois vous le dire: il est urgent que quelque chose soit fait dans ce domaine »

8.3. Discours et coalitions d'acteurs dans l'articulation des logiques de l'endiguement et du tri

Comme nous l'avons montré dans les précédents chapitres, les logiques de l'endiguement et du tri forment avec la logique de l'urgence les éléments constitutifs de la rationalité politique accompagnant le développement de la législation sur l'asile et sur les étrangers depuis les années 1980. Cela se vérifie dans les années 2000 durant lesquelles ces deux logiques poursuivent leur déploiement à l'extérieur, à l'intérieur et à la frontière. Dans cette section, nous établissons une distinction entre trois moments de l'évolution de ces deux logiques en insistant sur le rôle des acteurs à l'origine de ces processus. Dans un premier temps, nous montrons l'influence exercée par le conseiller fédéral Blocher sur la révision de 2005 à travers un discours explicitement sécuritaire alliant la thématique de l'asile avec la « migration illégale » et la criminalité ayant mené au renforcement des techniques gouvernementales de l'endiguement en réunissant une coalition majoritaire de droite (PLR et UDC). La deuxième évolution entamée bien auparavant par d'autres acteurs véhiculant un discours représentant la « Suisse comme îlot d'insécurité » va marquer l'aboutissement du déploiement de la logique de l'endiguement vers l'extérieur avec l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin. Enfin, la dernière évolution est plus récente et consiste en un renforcement du rôle des centres d'enregistrement dans le système de gestion et de tri des flux d'asile encadré par un discours désécuritisé qui va connaître une forme d'aboutissement à travers le projet de restructuration du domaine de l'asile mis en place la conseillère fédérale Sommaruga à partir de 2010.

8.3.1. La droite radicale populiste à la tête du DFJP : renforcement des restrictions d'accès à la procédure et des mesures de confinement au début des années 2000

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, les obstacles pratiques et juridiques au contrôle des demandeurs d'asile aux frontières et à leur renvoi demeurent l'objet d'une problématisation traversant l'ensemble des acteurs politiques. Cependant, le parti populiste de la droite radicale qu'est l'UDC est incontestablement l'animateur principal de ce débat qu'il encadre dans la rhétorique et l'imagerie de la lutte contre les abus, en particulier à travers son usage de la démocratie directe (initiative contre les « abus dans le droit d'asile », voir chapitre 8.1.). Le succès de ce parti lors des élections législatives de 2003 (29 % des suffrages) et l'accession de son chef de file, Christoph Blocher, à la tête du DFJP, vont lui permettre d'imposer ce cadrage lors de la révision de la loi sur l'asile et des étrangers de 2005. En cela, l'empreinte laissée par Blocher sur la législation relative à l'asile reste l'un des rares cas en Europe où un membre de ce que Mudde (2007) nomme les Populist Radical Right Parties a exercé un impact direct et significatif sur la politique migratoire lorsqu'elle a accédé au gouvernement (Akkerman 2012 : 523 ; Albertazzi et Mueller 2013 : 363)[152]. Sans nous inscrire pleinement dans une vaste littérature ayant cherché à mesurer cet impact – direct ou indirect – dans une dimension comparative (Akkerman 2012 ; Carvalho 2014 ; Duncan 2010; Minkenberg 2001 ; Schain 2006), nous nous inspirons du travail de Bourdieu (1982 ; 2001) pour montrer comment l'accès à cette position permet la (re)production d'un discours et la constitution d'un savoir associant asile, « migration illégale » et criminalité au plus haut niveau de l'Etat et de légitimer ainsi le renforcement de techniques de l'endiguement préexistantes, à savoir l'extension des restrictions d'accès à la procédure et des mesures de confinement et d'immobilisation des demandeurs d'asile déboutés.

[152] Il faut toutefois souligner que de nouveaux « terrains d'observation » se sont ouverts récemment, notamment avec l'accession de Theo Francken (NVA) en 2014 au poste de Secrétaire d'État à l'Asile, à la Migration et à la Simplification administrative en Belgique, et de Matteo Salvini au Ministère de l'Intérieur en Italie depuis avril 2018.

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, le conseiller fédéral Blocher intervient durant l'été 2004 au milieu de la phase parlementaire en ajoutant de nouvelles mesures restrictives sans présenter de message à destination de l'Assemblée fédérale, créant ainsi une modalité inédite de faire exister la logique de l'urgence en dérogeant aux règles normales de la procédure parlementaire. Or, nous soutenons que la légitimité du caractère urgent et de la nature de ces dispositions reposent en grande partie sur le « rapport sur la migration illégale » que Blocher lance dès son entrée en fonction en chargeant les offices concernés de son département (ODR et IMES), fedpol et le Corps des gardes-frontière « *d'effectuer une analyse de l'état actuel dans le domaine de la migration illégale* » (CF 2004 : 5). Comme son nom l'indique, le contenu du rapport reproduit le discours véhiculé par l'UDC depuis le début des années 1990 en envisageant la thématique de l'asile essentiellement à travers le prisme de la « migration illégale ». Associant discursivement « l'abus » de la procédure d'asile[153], le « *contournement des contrôles à la frontière* »[154], la « *falsification de pièces d'identité* »[155], le « *trafic de migrants et la traite d'êtres humains* »[156] et la « *criminalité des étrangers* »[157] dans un continuum d'insécurité, le rapport postule que ces « *problèmes sont liés entre eux et s'interfèrent* » (page 10). Le document propose une pondération de ces différentes menaces en fonction d'un objet référent très largement défini en tant que « population ». Ainsi, du point de vue de « *l'intérêt général*, *le problème le plus grave est la criminalité des étrangers, car elle menace directement la sécurité de la population* », et du « *point de vue de la population, le domaine de l'asile et les problèmes consécutifs de sécurité, d'intégration, de coûts considérables et de non-respect des prescriptions d'admission sont considérés comme primordiaux* » (page 10-11).

L'imbrication discursive de l'asile dans le domaine de la sécurité reflète la capacité de Blocher à transposer le discours et les catégories classificatoires véhiculées par son parti durant la décennie précédente au sommet de l'Etat pour l'imposer comme une « langue officielle » (Bourdieu 2001 : 69-71). Davantage que par le passé, les catégories discursives de « *demandes d'asile abusive »*[158] ou de « *comportement illégal du requérant* »[159] sont ainsi essentialisées dans des définitions qui reflètent tout autant qu'elles produisent une logique généralisée du soupçon à l'égard des demandeurs d'asile. Or, la production de cette « langue officielle » repose avant tout sur l'accès et la constitution de savoirs statistiques qui créent des « effets de vérité » (Bourdieu 1982) et instituent ce discours d'une importante autorité et d'une forte légitimité sociale (Bigo 1998 : 25 ; Bourdieu 2001 : 70). Ainsi, le rapport s'appuie sur un ensemble de statistiques déjà constituées par les administrations en charge des questions migratoires (ODR et IMES) et les institutions de sécurité comme les polices cantonales, fedpol ou le corps des gardes-frontières, et en particulier sur le rapport du groupe de travail « criminalité des étrangers » mis sur pied par la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à la fin des années 1990. Dans cette perspective, le rapport publié par l'administration Blocher témoigne d'un important travail de mise en série de statistiques portant notamment sur les « entrées illégales », les « condamnations pour traite d'êtres humains », la « falsification de pièces d'identité », les « demandes d'asile abusives » ou la « criminalité des étrangers » selon un découpage reflétant les propres catégories (nationalité ; statut du séjour) et les objectifs de

[153] 55 occurrences dans le document
[154] Voir pages 5, 6, 12, 13, 14, 32, 36
[155] Voir pages 16, 17, 36, 55
[156] Voir pages 15, 16, 24, 32, 34
[157] Voir pages 6, 7, 10, 14, 24, 34, 44, 45, 49-51
[158] lorsque « la personne ne recherche pas la protection contre les persécutions mais poursuit un autre objectif » (CF 2004 : 23)
[159] lorsque « les documents de voyage n'ont délibérément pas été fournis ; fraude avérée sur l'identité et/ou violation de l'obligation de collaborer » (CF 2004 : 25)

ses auteurs dans la production d'une « vérité » sur les liens entre migration irrégulière, asile et criminalité.

Mais le rapport ne se contente pas de rassembler et de mettre ces différentes données en série, il constitue également ses propres statistiques à l'aide d'un questionnaire envoyé aux administrations cantonales portant essentiellement sur la criminalité des étrangers (et en particulier celle des demandeurs d'asile) et sur les problèmes liés à l'exécution des renvois[160]. Dans ce contexte, les réponses synthétisées dans le rapport permettent de confirmer les convictions de ses auteurs qui soulignent la surreprésentation des étrangers dans les statistiques de la criminalité et des « clandestins ou des requérants d'asile » dans les infractions à la législation sur les stupéfiants (45-46) ainsi que le problème de « l'établissement de l'identité et/ou l'obtention des documents de voyage » et des « comportements réfractaires » dans l'exécution les renvois à l'issue de la procédure d'asile (46).

Quelques mois après la publication de ce rapport basé sur la mise en série et la constitution de statistiques associant asile, migration irrégulière et criminalité dans un continuum d'insécurité, le conseiller fédéral Blocher introduit durant la procédure parlementaire une série de mesures coercitives qui ne se démarquent cependant pas de la rationalité et des techniques développées durant les révisions législatives précédentes. Seulement, elles sont poussées à la limite de ce que les démocraties libérales autorisent en étant investies d'une autorité et d'une légitimité « nouvelle » que leur confèrent à la fois les statistiques ainsi récoltées et la position de Blocher à la tête du DFJP. Ainsi, la logique du tri basée depuis les années 1980 sur la dichotomie vrai-faux réfugié abusant de la procédure d'asile est essentialisée et justifiée par les taux d'acceptation et de rejet : « *Environ 20% des demandes d'asile aboutissent à la reconnaissance en tant que réfugié ou à une admission provisoire. […] C'est pourquoi on peut supposer que le droit d'asile est utilisé abusivement par une partie des autres étrangers en vue d'obtenir un séjour, au moins temporaire, en Suisse* » (CF 2004 : 23). Dans ce contexte, toute l'attention du nouveau conseiller fédéral – suivi par la majorité des parlementaires – se dirige sur les 80 % de personnes qui ne sont « pas des réfugiées » (« *die keine Flüchtlinge sind* ») :

> *« Das grosse Problem, das wir haben, sind nicht die Flüchtlinge. […] Das Problem sind aber die zahlreichen Personen, die kommen und keine Flüchtlinge sind, keine asylrelevanten Gründe haben - und sie kommen in grosser Zahl. […] 90 Prozent der Menschen, die um Asyl nachsuchen, sind keine Flüchtlinge. Wenn Sie die vorläufig Aufgenommenen dazunehmen, sind 80 Prozent weder Flüchtlinge noch vorläufig Aufgenommene. Das ist so; das ist einfach eine Realität[161] ».* Blocher BO 2005 E 335, 17.03.2005

[160] Les principales questions sont les suivantes : « Quelles formes de criminalité, dans lesquelles des étrangers sont impliqués, menacent-elles actuellement le plus la sécurité et l'ordre publics dans le canton? » ; « Pouvez-vous fournir des chiffres quant au nombre d'auteurs d'infractions non titulaires d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers ou de personnes dont le statut est régi par la législation sur l'asile? Avez-vous observé des problèmes particuliers dans ces domaines? » (44) « S'agissant du domaine de l'asile, notamment des secteurs de la procédure, de l'exécution des renvois et de l'application des mesures de contrainte, quelles sont les plus grandes difficultés rencontrées dans votre canton? » ; « Quelle est votre évaluation des résultats des mesures décidées au sein du Groupe de travail exécution des renvois et mises en œuvre par la suite (obtention des documents officiels, auditions sur l'identité, vols spéciaux, professionnalisation des départs par voie aérienne dans les domaines de l'asile et des étrangers, controlling)? » (46) « Quelles sont vos expériences avec les demandeurs d'asile réfractaires? » (48).

[161] « Le gros problème que nous avons, ce n'est pas les réfugiés. [...] Mais le problème, ce sont les nombreuses personnes qui viennent et ne sont pas des réfugiés, n'ont pas de motifs d'asile - et elles viennent en grand nombre. [...] 90% des demandeurs d'asile ne sont pas des réfugiés. Si vous incluez les personnes provisoirement admises, 80% ne sont ni des réfugiés ni provisoirement admis. C'est ainsi ; c'est juste une réalité »

Ainsi, trois types de mesures visant à l'immobilisation et « l'incapacitation » de ces personnes vont être proposées par Blocher : le renforcement des restrictions d'accès à la procédure ; le renforcement des moyens de détention ; la suppression des prestations sociales pour les demandeurs d'asile déboutés.

Dans la logique du tri essentialisée par les statistiques des taux de rejet, une équation est établie entre les « vrais » réfugiés qui présentent leurs papiers d'identité et les « faux » qui les cachent ou les détruisent. Cette équation n'a rien de nouveau sur le plan du contenu, qui remonte en tous cas aux années 1990 (voir chapitre 8.3.3.), mais elle se distingue dans le discours de Blocher parce qu'elle est marquée du sceau de la « vérité » que lui confère sa position au sein de l'exécutif lui ayant permis d'apprendre la gravité de la situation :

> *« 70 Prozent der echten Flüchtlinge kommen mit Papieren. 80 Prozent der Asylsuchenden, die hier keinen Unterschlupf finden können, weil sie keine Flüchtlinge sind, kommen ohne Papiere. Das ist eine Tatsache. […] Ich wusste als Nationalrat, dass das Asylwesen in keiner guten Situation ist. Aber ich muss Ihnen sagen: In diesen Bereichen ist es noch viel schlimmer, als ich dachte! Das ist die Realität. Ich habe es bis ins Detail studiert. Die Papiere werden meistens versteckt oder vernichtet. Es sind nicht vor allem Leute, die bei Nacht und Nebel fliehen mussten. Wer diese Tatsache nicht anerkennt, ist kein Realist*[162]*».* Blocher, BO 2005 E 335, 17.03.05

Dans ce contexte, la proposition de Blocher et de son administration consiste à renforcer la restriction d'accès à la procédure déjà formalisée dans la précédente révision législative pour les demandeurs d'asile ne présentant pas de papiers, dans le but de décourager des « demandes abusives » et d'opérer un tri entre les « vrais » et les « faux » réfugiés. Ainsi, la nouvelle teneur de l'art. 32 limite les documents admissibles aux papiers d'identité ou documents de voyages et n'admet plus la remise d'autres documents aptes à prouver l'identité du demandeur d'asile, comme le permis de conduire ou le certificat de naissance. Ayant suscité de vives critiques chez les élu-e-s des partis de gauche (Berset, PS/FR, BO 2003 E 350 ; Brunner, PS/GE, BO 2003 E 351 ; Bühlmann Verts/LU, BO 2005 N 1168, 26.09.2005) et hors de la sphère parlementaire chez les juristes (Kälin 2005 ; Müller 2005) et les organisations internationales de défense des réfugiés[163], cette disposition est toutefois adoptée au parlement par une majorité de députés de l'UDC, du PLR et du PDC. Par la suite, le Tribunal administratif fédéral a entériné le caractère restrictif de cette nouvelle disposition en jugeant qu'elle permettait aux autorités de prendre uniquement en compte des documents destinés à prouver l'identité du détenteur[164].

---

[162] « 70% des vrais réfugiés viennent avec des papiers. 80% des demandeurs d'asile qui ne peuvent pas trouver de refuge ici parce qu'ils ne sont pas des réfugiés sont sans papiers. C'est un fait. [...] En tant que Conseil national, je savais que le système d'asile n'était pas dans une bonne situation. Mais je dois vous dire: dans ce domaine, c'est encore pire que je ne le pensais! C'est la réalité. Je l'ai étudiée en détail. Les papiers sont pour la plupart cachés ou détruits. Ce ne sont pas principalement les gens qui ont dû fuir la nuit et le brouillard. Qui ne reconnaît pas ce fait n'est pas réaliste ».

[163] Voir le Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Suisse, 29 novembre – 2 décembre 2004 à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du 8 juin 2005 (Comm-DH(2005)7) ; UNHCR Verbindungsbüro für die Schweiz und Liechtenstein, Stellungnahme zur Teilrevision des Asylgesetzes in der von der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am 16. Dezember 2005 verabschiedeten und durch Referendum vom 24. September 2006 bestätigten Fassung, Mai 2007

[164] ATAF 2007/7 (note 36), cons. 5.1 ss.

Le même régime de justification va guider le renforcement des techniques de l'endiguement pour les personnes déboutées de la procédure d'asile avec la prolongation de la durée maximale de la détention administrative et l'introduction d'un nouveau motif de détention. Ainsi, toute l'argumentation du conseiller fédéral devant le parlement repose sur les revendications des autorités cantonales qui réclament « *de nouveaux motifs objectifs de détention ainsi qu'une durée de détention généralement plus longue* » (CF 2004 : 46). Mais en comparaison avec l'adoption des mesures de contrainte durant les années 1990 (voir chapitre 8.3.3.), l'argument de la criminalité des demandeurs d'asile déboutés est moins utilisé. Ici, c'est la nécessité d'appliquer la loi et de forcer les personnes « réfractaires » (« renitent ») à quitter le pays qui s'impose. Ainsi, Blocher propose de doubler la durée maximale de la détention – qui va atteindre 24 mois – pour répondre aux besoins des autorités cantonales dans leur tâche d'exécution de la mesure de renvoi :

> *« Die Kantone haben auf die Verlängerung der Haft gedrängt. Also finde ich, sollte man den Kantonen dieses Instrument zur Verfügung stellen.Wir wollen nicht, dass sie sie einsperren. Nach Hause bringen müssen sie sie! Schauen, dass sie zurückkehren, müssen sie! Aber wenn die Kantone sagen, sie hätten Fälle, in denen es nur mit verlängerter Ausschaffungshaft geht, müssen wir sie ihnen zur Verfügung stellen ». Blocher, CF, BO 2005 E 338, 17.03.05.*

Poursuivant la même logique, un article sur la détention « pour insoumission » est introduit sur proposition de Blocher contre la volonté de l'ensemble du Conseil fédéral. Contrairement aux autres types de détention administrative, qui mélangent des objectifs sécuritaires et d'exécution de la mesure de renvoi, cette forme de détention concerne exclusivement l'exécution de la loi sur les étrangers. Elle est ainsi essentiellement conçue pour détenir les personnes qui ne coopèrent pas avec les autorités pour l'obtention de documents visant à l'exécution du renvoi vers le pays d'origine. Au vu de l'analyse des débats au parlement, nous pouvons soutenir que cette forme de détention équivaut à un outil disciplinaire visant à contraindre les migrants à accepter des décisions de renvoi et à coopérer avec les autorités à cette fin. Ainsi, la détention pour insoumission ressemble à une forme punitive d'incarcération visant à décourager le comportement « réfractaire » des personnes ne se soumettant pas à leur obligation de collaborer (Majcher et Senarclens 2014).

La troisième forme d'incapacitation des personnes déboutées de l'asile consiste à supprimer l'aide sociale accordée par l'Etat dans le but de les inciter au départ. Cette mesure a déjà été adoptée en 2003 pour toutes les personnes frappées d'une décision de NEM, mais Blocher propose de l'étendre à toutes celles ayant reçu une décision négative. Ce type de mesures renvoie à une tendance commune à toute l'Europe visant à limiter le séjour et à influencer le comportement des personnes qui se sont vu refuser un statut à l'issue de la procédure d'asile (Lavenex 2001 ; Gibney & Hansen 2003). Comme le montrent les débats et la littérature, ces mesures incitatives sont adoptées en parallèle aux mesures de contrainte et de renvois forcés qui se confrontent souvent à toute une série d'empêchements légaux, politiques, moraux et sociaux (Gibney & Hansen 2003). Dans les débats analysés, cette idée d'incitation au départ comme complément de la contrainte est constamment mise en avant par le Conseil fédéral et les parlementaires favorables à la suppression de l'aide sociale. De manière explicite, le système des droits sociaux est directement utilisé comme un outil de contrôle migratoire : comme le souligne Geddes ou Bank, il s'agit d' « anormaliser » la vie des déboutés de l'asile en leur refusant l'accès aux biens sociaux pour les obliger à quitter le pays (Bommes & Geddes 2005 ; Bank 2005).

8.3.2. Des Etats tiers sûrs à l'adhésion à Dublin : le paradigme de « l'îlot d'insécurité »

Avant même l'accession de Blocher au Conseil fédéral, l'initiative « contre les abus dans le droit d'asile » lancée par son parti à la fin des années 1990 et refusée par une courte majorité des votants

en 2002 possède un effet de « fly wheel » (Linder 2004) sur la production de la législation. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la proposition de ne pas entrer en matière sur les demandes d'asile présentées par des personnes ayant transité par un « pays tiers sûr ». Malgré l'opposition des autres partis et du Conseil fédéral à ce texte, ce dernier reprend ce principe dans le projet de loi qu'il transmet au parlement fin 2002 dans une version qui tient compte des normes de droit international public et des accords conclus avec les pays de l'UE en fixant des conditions et en prévoyant certaines dérogations. Ainsi, la définition des Etats tiers « sûrs » repose sur une présomption légale selon laquelle ils offrent une protection efficace contre le refoulement. Pour le Conseil fédéral, cela suppose nécessairement qu'ils aient ratifié et qu'ils respectent la CEDH, la Convention de 1951 et ses protocoles additionnels ainsi que des « normes juridiques de même valeur » (CF 2002 : 6393)[165] . Comme l'indiquent le Conseil fédéral et les débats au parlement, l'application de ce principe « *compte se limiter aux Etats membres de l'Union européenne, notamment aux pays qui sont nos voisins* » (CF 2002 : 6393). Conformément à la jurisprudence en la matière, cela suppose qu'il y ait des garanties suffisantes que le requérant ait accès à une procédure d'asile dans le pays tiers en question et qu'il puisse y résider pendant la durée de celle-ci[166]. Ensuite, les intéressés doivent avoir séjourné dans le pays en question, mais le Conseil fédéral indique que ni la durée de ce séjour ni l'existence d'un lien particulièrement étroit entre le requérant d'asile et l'Etat tiers en question ne sont déterminants pour prononcer une décision de non entrée en matière et ordonner l'exécution du renvoi. Ce qui est décisif, c'est la garantie de réadmission émanant de l'Etat tiers, « *étant donné que le principe de l'Etat tiers sûr a pour priorité de permettre l'exécution efficace des décisions de renvoi* » (CF 2002 : 6364). Enfin, certaines dispositions légales permettant de déroger au principe de l'Etat tiers sûr sont prises en compte dans la loi, par exemple, lorsque le requérant d'asile a des parents proches en Suisse ou aux personnes ayant manifestement qualité de réfugié (Message CF 2002 : 6364).

Au vu des documents analysés, nous relevons les éléments suivants dans la logique de l'endiguement concrétisée par l'adoption du principe de l'Etat tiers sûr. Ayant démarré dans le contexte de la « crise de l'asile » survenue avec les arrivées importantes de demandeurs d'asile fuyant le conflit au Kosovo, ces dispositions ont à leur origine été conçues à travers le langage et l'imagerie explicitement sécuritaire véhiculée par l'initiative de l'UDC qui reprend à son compte l'instrument créé dans les années 1990 consistant à restreindre l'accès à la procédure par le biais de la non entrée en matière.

Au parlement, ses représentants s'appuient largement sur le discours de l'abus et sur l'association de l'asile avec « l'immigration illégale » pour faire valoir leurs propositions d'amendements (voir Wobmann, UDC/SO, BO 2004 N 523, 03.05.2004 ; Schibli, UDC/ZH, BO 2004 N 540, 03.05.2004). Dans une large mesure, la reprise du principe de l'Etat tiers sûr par le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires voit la confirmation de la logique de l'endiguement et de la volonté d'isoler la Suisse des flux d'asile. Cette conception soulève de nombreuses critiques venues des parlementaires de gauche estimant que ce principe vide le droit d'asile de sa substance (voir Vermot Mangold, PS/BE, BO 2004 N 539, 03.05.2004 ; Zysiadis, POP/VD, BO 2004 N 518, 03.05.2004 ; Leuenberger, Verts/GE, BO 2004 N 528, 03.05.2004). Toutefois, la logique de l'endiguement préconisée par la majorité perd le caractère sécuritaire prôné par le discours de l'UDC en se retrouvant limitée par les contraintes de « l'embedded liberalism » (Guiraudon 2000; Guiraudon et Joppke 2001; Hollifield 1992, 2000; Joppke 1998, 2001), en particulier dans sa dimension externe, à savoir le respect du droit international public,

[165] Le Conseil fédéral pense en particulier au Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2) et à la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autre peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105).
[166] Voir JICRA 1998/24, JICRA 2004/40

les accords conclus avec les pays de l'UE, et par une notion de la sécurité individuelle des demandeurs d'asile qui va au-delà de la notion de réfugié contenue dans la Convention de 1951.

Cependant, une intense activité regroupant une large palette d'acteurs se développe dès les années 1990 autour d'une articulation entre les questions migratoires et les problématiques sécuritaires qui aboutiront à l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin acceptée par une majorité populaire (54.6 % des votants). Dans une large mesure, cette adhésion peut être interprétée comme l'aboutissement d'une mutation – tardive – de la politique de sécurité suisse expérimentée par les autres pays européens depuis la fin de la Guerre Froide (Bigo 2006; Buzan 1993 ; Huysmans 2006). Ainsi, la constitution d'un champ transnational de la sécurité élargissant les menaces dans un continuum intégrant le terrorisme, la criminalité organisée et les questions migratoires et brouillant la frontière traditionnelle entre le domaine de la sécurité intérieure et extérieure. Ayant touché la Suisse dans les années 2000, cette mutation a vu la montée en puissance d'une série d'acteurs déployant progressivement leurs activités à l'extérieur du territoire – fedpol, Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), gardes-frontières, services de renseignement, et polices des cantons frontaliers – au détriment des cercles militaires et diplomatiques (Hagmann 2010 ; Davidshofer et al. 2016). Si la nature de nos données ne permet pas d'approfondir l'analyse de cette évolution déjà bien décrite par les auteurs précités, elle nous autorise en revanche à retracer les origines de ce processus, le discours spécifique sur lequel il s'appuie, ainsi que ses conséquences sur la logique de l'endiguement des flux d'asile en vigueur aujourd'hui.

Ainsi, les données analysées permettent de faire remonter l'origine de cette mutation à la mise en place par le Département de Justice et Police (DFJP) d'une commission d'experts intitulée « Contrôles des Personnes aux Frontières (CECF) » composée de membres du DFJP et des polices des cantons frontaliers sous la présidence du conseiller national libéral vaudois Leuba. Le rapport publié par la commission en 1993 souligne les effets négatifs d'une non adhésion aux Accords de Schengen et à la Convention de Dublin encore en phase de préparation. Par ailleurs, il montre que ses membres participent à la création et à la circulation de concepts mis en place dans le cadre du « laboratoire » Schengen et reposant sur le continuum d'insécurité décrit par Bigo (2002). Cependant, la formation de ce continuum prend une forme particulière dans le contexte suisse à travers la description d'un espace national voué à devenir un « îlot d'insécurité au cœur de l'Europe ». Cette formule oxymorique renverse l'imagerie et le discours produits durant la Première Guerre Mondiale représentant une Suisse mythifiée comme une île de paix, de sécurité et de prospérité offrant un refuge aux victimes des conflits européens (voir chapitre 4). Le retournement du concept fait apparaître une Suisse isolée dans une Europe ayant mis au point un système de coopération et d'échange accru de données lui permettant de se prémunir contre deux risques identifiés par l'ensemble des acteurs : la criminalité organisée et les demandes multiples déposées par des personnes déboutées de l'asile dans d'autres pays européens. Les éléments de cette problématisation sont repris dans plusieurs interventions parlementaires[167] déposées par des élu-e-s du centre droit et dans différents rapports publiés par des groupes de travail institués par le Conseil fédéral[168]. Ils apparaissent de manière particulièrement explicite dans le Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) publié en 1999, qui préconise une adhésion aux accords de Schengen et de Dublin en ces termes :

> *« La Suisse est un îlot au milieu de l'UE. Cette situation a des répercussions négatives, notamment dans le domaine de la sécurité intérieure. En effet, notre pays est ainsi exclu de*

[167] Voir notamment l'interpellation 93.3349 du groupe PDC Contre une Suisse "îlot d'insécurité" https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19933349

[168] Voir notamment le rapport du groupe de travail «Schengen» publié en 1997 et le rapport sur le réexamen du système de sécurité intérieure (USIS) au tournant des années 2000.

> *la coopération européenne en matière de sécurité dans le cadre de Schengen ou de l'UE. […] Les contrôles aux frontières, la politique de visas, la politique d'asile, ainsi que l'accès au système d'information de Schengen sont notamment exclus de la coopération bilatérale. […] D'importants désavantages en découlent. Un espace de sécurité transfrontalier homogène serait une importante garantie de sécurité intérieure. […] La Suisse pourrait engager ses moyens de lutte contre les origines des mouvements migratoires en étroite coopération avec les autres Etats de l'UE. Elle aurait ainsi accès aux instruments juridiques déterminants de l'UE et serait intégrée dans l'organisation des compétences de l'accord de Dublin sur le pays du premier asile ».* Rapport CF 1999 : 6943-6944.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral négocie à partir du milieu des années 1990 avec l'UE une participation de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin. Ceux-ci sont finalement intégrés dans les «accords bilatéraux II» et conclus à l'occasion du Sommet entre la Suisse et l'UE en 2004 (voir CF 2004 : 5614). Parmi ces différents dossiers, c'est bien la participation de la Suisse aux Accords de Schengen et Dublin qui soulève les débats les plus animés au parlement[169]. L'analyse de ces délibérations met ainsi en lumière la formation d'une même problématisation autour des risques auxquels la collectivité nationale doit faire face qui regroupe la criminalité transfrontalière et le dépôt de demandes d'asile multiples au sein d'un continuum d'insécurité. Cependant, un affrontement structurant le débat politique suisse depuis les années 1990 tourne autour des solutions à apporter à cette problématisation fondée sur le maintien de la sécurité intérieure. D'un côté, les membres de l'UDC défendent une position isolationniste en construisant toute leur argumentation sur la perte de souveraineté et le déficit de sécurité (voir Jenny, UDC/GL, BO 2004 E 691, 01.12.2004) qu'entraînerait une participation de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin. Pour certains d'entre eux, le transfert de compétences dans le domaine du contrôle des personnes à la frontière est symbolisé par la métaphore des « trous », comme en témoigne cet extrait de l'intervention de Wobmann :

> *« Grenzkontrollen sind wichtig; wäre unsere Grenze nicht löchrig wie ein Emmentaler Käse, würden es die Schlepper auch nicht so einfach haben. Leider ist auch die viel gelobte Schengen-Aussengrenze ebenso löchrig. Umso unverständlicher ist es, dass es seitens des Bundesrates in Erwägung gezogen wird, Schengen beizutreten, damit unsere eigenen Grenzkontrollen aufzuheben und uns voll auf die Kontrollen der Aussengrenze der EU zu verlassen[170] ».* Wobmann, UDC/SO, BO 2004 E 523, 01.12.2004.

Face à cet argumentaire, une coalition majoritaire regroupant le Conseil fédéral, les parlementaires du centre droit et une partie des élu-e-s du centre gauche, construisent un régime de justification qui retourne l'argument sécuritaire à leur profit en reprenant l'imaginaire de la Suisse comme « îlot d'insécurité » risquant de « *devenir un refuge pour les criminels et pour les requérants d'asile déboutés au cœur de l'Europe* » (Langenberger, PLR/VD, BO 2004 E 673). Par rapport à cette problématisation initiale, ils préconisent une adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin en basant leur argumentation sur trois éléments : la participation et l'accès de la Suisse aux bases de données SIS et EURODAC permettant la collaboration et l'échange de données entre les services de police cantonaux, les gardes-frontières et les services de police européens; la possibilité pour la Suisse, en tant que non membre de l'Union douanière, de maintenir son corps de gardes-frontière et de renforcer sa présence

[169] Voir notamment le résumé des délibérations sur le site de l'administration fédérale https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20040063

[170]« Les contrôles frontaliers sont importants. Si notre frontière n'était pas pleine de trous comme un emmental, les passeurs n'auraient pas la tâche aussi facile. Malheureusement, la frontière Schengen, très appréciée, est autant trouée que la nôtre. Il est d'autant plus incompréhensible que le Conseil fédéral envisage de rejoindre Schengen afin de lever ses propres contrôles aux frontières et de s'appuyer pleinement sur les contrôles de la frontière extérieure de l'UE ».

à l'intérieur du territoire en soutien à l'appareil policier cantonal ; (3) et l'allègement des procédures d'asile par la participation au système de Dublin. L'ensemble de cette problématisation est exprimée au parlement par la conseillère fédérale en charge des affaires étrangères :

> *« Cet accord est quasi l'entrée principale des Bilatérales et il n'est pas étonnant qu'il soit le plus discuté. C'est la raison pour laquelle il est important de bien savoir ce qu'il signifie pour notre pays: il signifie plus de sécurité. […] Il y aura toujours des gardes-frontière, car nous ne faisons pas partie de l'Union douanière européenne. Néanmoins, Schengen offre à notre police des formes de coopération nouvelles et plus efficaces. La connexion à la banque de données de Schengen permet, par exemple, de retrouver plus rapidement les criminels transfrontaliers. L'enjeu est considérable, car si nous n'entrons pas dans le système européen de lutte contre la criminalité avec les supports électroniques mis à disposition, nous risquons une marginalisation progressive dont les seuls bénéficiaires seront finalement les criminels. Schengen signifie aussi Dublin. Il signifie, avec Dublin, un allègement de nos procédures d'asile. Chacun peut comprendre en effet que si aujourd'hui – et c'est le cas –, les requérants d'asile peuvent déposer une seule demande d'asile dans 27 pays européens, la seule alternative pour une deuxième ou une troisième demande reste la Suisse ».* Calmy Rey, CF, BO 2005 E 676, 01.12.2004

Cette position réunit une large coalition d'acteurs au parlement et l'acceptation de l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin par une majorité populaire en 2005 marque leur victoire sur les positions isolationnistes de l'UDC concernant les solutions à apporter à une même problématisation regroupant la thématique de l'asile, de la migration irrégulière et de la criminalité organisée au sein d'un continuum d'insécurité. Leur entrée en vigueur signe un important changement dans la conception générale de la logique de l'endiguement bâtie depuis les années 1980. Car la Suisse va très vite se retrouver largement « bénéficiaire » de l'Accord de Dublin, dans la mesure où elle renvoie beaucoup plus de demandeurs d'asile qu'elle ne doit en accepter de la part d'autres Etats membres, comme nous l'avons mentionné en introduction de ce chapitre. Ainsi, malgré les nombreuses critiques adressées au système de Dublin pour son caractère injuste – compte tenu des disparités dans les procédures d'octroi de l'asile et les conditions d'accueil – et inefficace (Maiani 2016), la Suisse a fait un usage extensif de ce mécanisme depuis son entrée en vigueur et reste l'un des Etats les plus zélés dans sa volonté de l'appliquer.

Le Conseil fédéral et une majorité de parlementaires issus des partis de centre droit et du parti socialiste mettent régulièrement en exergue ces chiffres pour démontrer « l'efficacité » de ce mécanisme et les « bénéfices » que la Suisse en tire[171] face aux arguments fondés sur une rhétorique sécuritaire de la droite nationaliste décrivant l'association de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin comme un échec (voir notamment Amstutz, UDC/BE, BO 2013 N 636 ; Brunner, UDC/SG, BO 2013 N 643, 17.04.2013). Plus généralement, nous constatons que l'association de la Suisse au mécanisme de Dublin marque une étape cruciale dans la volonté d'endiguer et de contenir les flux d'asile affichée par les autorités depuis les années 1980. Ainsi, son entrée en vigueur remplace progressivement l'architecture juridique de l'endiguement mise en place dans les années 1990 et renforcée par la révision de 2005 qui reposait sur les restrictions d'accès à la procédure à travers les motifs de non en matière décrit dans les chapitres précédents. Les treize motifs de non-entrée en matière (art. 32 à 35a LAsi) renvoyant à des « demandes manifestement infondées et abusives » seront

[171] Voir les rapports annuels du Conseil fédéral sur l'application des accords de Schengen et de Dublin établis à l'attention de la Commission de gestion du DFJP https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html. Voir également les interventions au Conseil national des élu-e-s Amarelle, PS/VD, BO 2013 N 641 ; Sommaruga Carlo, PS/GE, BO 2013 N 636 ; Fluri, PLR/SO, BO 2013 N 640, 17.04.2013.

progressivement abandonnés car ils se révèlent inapplicables et nécessitent un contrôle préalable des indices de persécution pertinents au regard du droit d'asile. Par exemple, le Conseil fédéral reconnaît que « le motif de non-entrée en matière concernant les sans-papiers (art. 32, al. 2, let. a, LAsi) n'a guère eu l'effet escompté » seuls ¼ des personnes demandant l'asile remettant leurs documents de voyage ou leurs pièces d'identité (CF 2010 : 4061). La logique de l'endiguement concrétisée par la participation de la Suisse au régime de Dublin est ensuite complétée par un projet de restructuration du domaine de l'asile sur lequel nous revenons dans la prochaine section.

8.3.3. Le projet de restructuration du domaine de l'asile : l'aboutissement des logiques de l'endiguement et du tri dans un discours désécuritisé

Les éléments de la logique de l'endiguement présentés dans la section précédente – adoption du principe de l'Etat tiers sûr ainsi que l'adhésion de la Suisse au mécanisme de Dublin – sont ensuite complétés par un ensemble de techniques gouvernementales mises en place dans le cadre d'un vaste projet de restructuration du domaine de l'asile. Initié par la conseillère fédérale Sommaruga à partir de son entrée en fonction à la tête du Département de Justice et Police (DFJP) fin 2010, ce projet implique une large palette d'acteurs composés principalement de la direction de l'Office fédéral des Migrations (ODM, devenu Secrétariat d'Etat aux migrations), des Commissions des Institutions politiques de l'assemblée fédérale, de la Conférence des directeurs des départements de justice et police (CCDJP) et des affaires sociales (CDAS), ainsi que des représentants des villes et des communes. Pour les besoins de l'analyse, nous regroupons ici un ensemble de mesures et de techniques dispersées dans de nombreux documents officiels (rapports du Conseil fédéral, messages accompagnant des projets de lois ou des ordonnances, débats parlementaires), certaines étant déjà en vigueur et d'autres encore en phase d'élaboration. Sans revenir sur l'ensemble des processus décisionnels et des mesures adoptées et projetées dans ce cadre, nous souhaitons mettre en lumière deux éléments dans cette section. D'une part, nous soulignons à quel point la mise en place de ce dispositif constitue une forme d'aboutissement des objectifs d'endiguement et de tri des flux d'asile poursuivis depuis les années 1980 dans toutes les révisions de la législation. D'autre part, les données analysées révèlent une quasi absence des discours sécuritaires dans le régime de justification accompagnant l'élaboration de ce dispositif. En effet, celle-ci s'accompagne d'une vision « managériale » et désécuritisée de la procédure d'asile véhiculée par les autorités à travers les concepts d'efficacité, de rapidité et d'équitabilité (« fairness ») et la poursuite des objectifs d'accélération et de rationalisation des procédures. Ce constat nous invite à remettre en question les fondements du concept de sécuritisation développé par les auteurs de l'Ecole de Copenhague en nous demandant quels facteurs permettent d'expliquer cette apparente absence de sécuritisation.

L'objectif affiché du projet de restructuration de l'asile consiste à traiter une majorité des demandes d'asile (environ 60 %) dans un délai maximal de 140 jours à l'intérieur de centres fédéraux capables d'héberger environ 5000 personnes[172]. Ceux-ci seront répartis dans six régions du territoire national, incluront à la fois des centres de procédures et des centres de départ et regrouperont les principaux acteurs de la procédure d'asile (responsables des procédures d'asile du SEM, représentants juridiques et conseillers en vue du retour, spécialistes de l'examen des documents, spécialistes des procédures Eurodac et de la documentation sur les pays). Le projet repose sur plusieurs phases destinées à identifier différentes catégories de demandeurs d'asile auxquelles seront appliquées des procédures différenciées. Durant la phase « préparatoire » devant durer au maximum 21 jours – 10 jours pour les « cas Dublin » –, les demandeurs d'asile sont identifiés à l'aide de différentes

[172]voir notamment Communiqué de presse du Conseil fédéral, 14.06.2013 https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2014/ref_2014-03-28.html

technologies, interrogés sommairement sur leur itinéraire et leurs motifs de fuite et passent un test médical dans les centres de la Confédération (Art. 26 LAsi). Une consultation indépendante sur la procédure d'asile leur est accordée dès le début de la phase préparatoire et chacun-e se voit attribuer gratuitement un-e représentant-e juridique avant la première audition (Art. 25 OTest). Cette phase préparatoire permet de procéder à un premier tri entre trois grandes catégories de demandes d'asile auxquelles sont affectées trois procédures différentes : les « cas Dublin » – estimés dans le rapport à 40% de l'ensemble des demandes – sont transférés dans l'Etat compétent ; les demandes d'asile « *qui ne requièrent aucune investigation supplémentaire au terme de l'audition* » – estimées à 20 % – sont traitées dans le cadre d'une « *procédure accélérée* » d'une durée maximale de 100 jours ; et les demandes nécessitant des « *clarifications supplémentaires* » – estimées à 40 % – sont traitées dans le cadre d'une « procédure étendue [173].

Avant l'entrée en vigueur complète de la restructuration prévue pour 2019, les autorités ont procédé à des « phases de test » approuvées par le parlement en 2012 et par une majorité populaire en 2013 dans un centre de procédure à Zurich entre 2014 et 2015 (Art. 122b LAsi et OTest). De plus, une nouvelle stratégie en matière de traitement des demandes d'asile prévoit que le SEM détermine les demandes qui doivent être traitées en priorité (art. 37 b LAsi) et le fait en concertation avec le Tribunal administratif fédéral (TAF) (Art. 109a et 109b LAsi). Dans le même ordre d'idées, le SEM a introduit depuis 2012 deux types de procédures accélérées pour « *les demandes d'asile peu fondées de personnes provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance est faible* »[174]. L'une consiste à traiter les demandes d'asile en 48 heures déposées par des personnes en provenance des pays européens exemptés de l'obligation de visa (notamment la Serbie, la Bosnie et Herzégovine, l'Albanie et la Macédoine), ainsi que du Kosovo et de la Géorgie. L'autre, appelée « procédure fast track », est semblable à la procédure en 48 heures, à ceci près, pour l'essentiel, que l'exécution du renvoi et l'obtention de documents de voyage peuvent être plus difficiles et plus longues pour les pays relevant de cette procédure[175]. Elle est actuellement appliquée aux ressortissants du Maroc, du Nigéria, de la Tunisie, de l'Algérie, de la Gambie, du Sénégal et de la Guinée. Les anciennes procédures de NEM sont abandonnées au profit des procédures en 48 heures ou des fast-tracks.

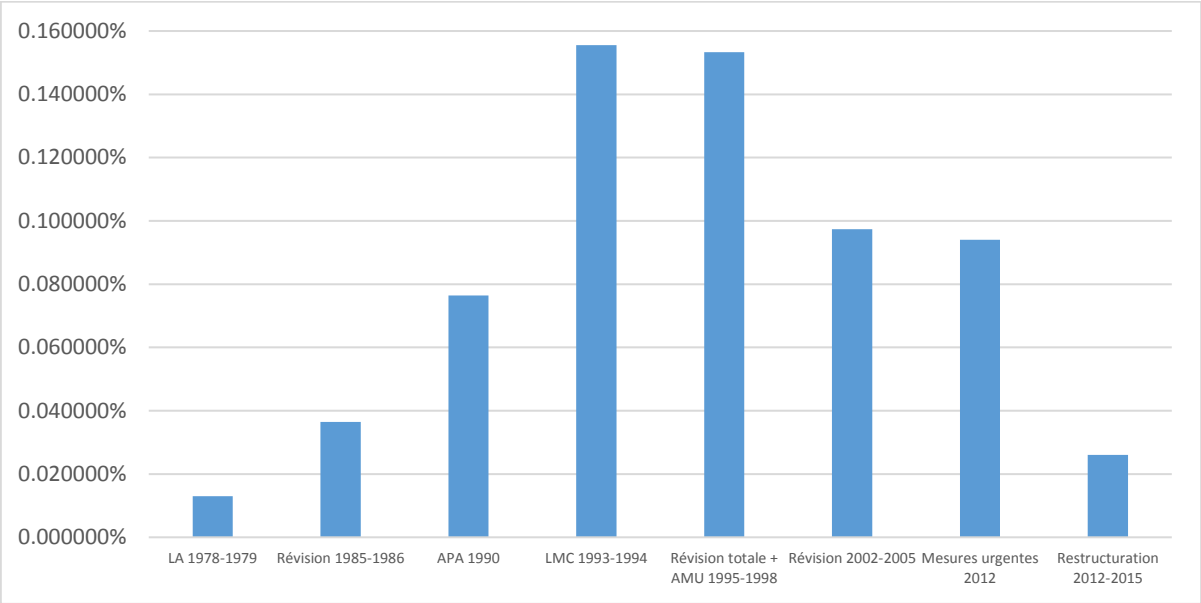
Cette description des grandes lignes du projet de restructuration de l'asile nous conduit à examiner les discours qui l'accompagnent, les rationalités qui le sous-tendent ainsi qu'à nous interroger sur les prémisses théoriques de ce travail reposant sur le cadrage de la thématique de l'asile en tant que problématique sécuritaire. Tout d'abord, il est frappant de constater à quel point le discours accompagnant la promotion de ce projet est exempt de la rhétorique sécuritaire identifiée dans différents chapitres de ce travail. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la notion de l'abus, qui apparaît de façon sporadique dans les documents consultés, alors qu'elle était omniprésente dans les débats parlementaires ayant accompagné les différentes révisions législatives depuis les années 1990. Le tableau présenté ci-dessous rend compte de cette évolution en indiquant la fréquence de l'occurrence des termes « abus » et de ses dérivés dans les débats parlementaires relatifs aux principales modifications législatives étudiées dans ce travail.

[173] Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile Rapport final, 18 février 2014, p. 20-21

[174] Voir communiqué de presse du SEM du 24.02.2017 https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2017/2017-02-24.html

[175] Voir https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html

Figure 8.6. Occurrence des termes abus et ses variantes dans les débats parlementaires, 1978-2015



Le langage utilisé dans le cadre de ces débats est celui de l'accélération, de l'efficacité et du caractère équitable des procédures, qui apparaît dans la formule régulièrement répétée par les autorités de « *système suisse de l'asile efficace, cohérent et équitable* »[176]. Si l'objectif d'accélération des procédures est rappelé dans toutes les révisions législatives depuis les années 1980, ce qui frappe avec ce modèle, c'est l'apparence de facilité, de processus ordonné, rapide et juste qui se déroule sans accrocs et masque la violence potentielle qui peut en résulter. Ce caractère dépolitisé et désécuritisé des logiques de l'endiguement et du tri contraste fortement avec certains épisodes passés de la politique d'asile suisse, avec le discours tenu dans l'opinion publique au moment où les mesures étaient prises en 2012 et également avec celui que l'Europe a connu à partir de 2015 avec la « crise des réfugiés ». Celui-ci a eu pour effet de créer de nouvelles coalitions au parlement avec une alliance du centre droit et du centre gauche contre les positions de l'UDC et contre celles de certains partis de gauche.

Comment expliquer cette évolution qui peut s'apparenter à une forme de « désécuritisation » de la politique d'asile dans un contexte suisse pourtant marqué par une hausse des demandes d'asile depuis 2008 et un contexte européen marqué par la « crise des réfugiés » ? Les réponses que nous donnons ici à cette question sont formulées à titre d'hypothèse et doivent donc être manipulées avec précaution.

En premier lieu, la couleur politique de la cheffe du DFJP ainsi que ses engagements passés dans la défense des droits des réfugiés semblent avoir une influence significative dans cette évolution. Ainsi, le corpus de données relatives au développement de la législation sur l'asile permet de souligner ses nombreuses interventions en faveur de la protection des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés lorsqu'elle était parlementaire, de 1999 à 2003 au Conseil national puis de 2003 à 2010 au Conseil des Etats. Ses positions se reflètent également dans son choix de nommer Mario Gattiker à la tête de l'ODM en 2012. Juriste ayant travaillé durant de longues années pour le service juridique d'une organisation de défense des droits des réfugiés (Caritas Suisse), il a publié de nombreux ouvrages et articles portant sur le droit national et international des réfugiés et des étrangers, en particulier

[176] Voir notamment communiqué de presse du SEM avant la votation sur la modification de la loi sur l'asile du 05.06.2016 https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-61064.html

dans la revue ASYL, éditée par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) depuis le milieu des années 1980.

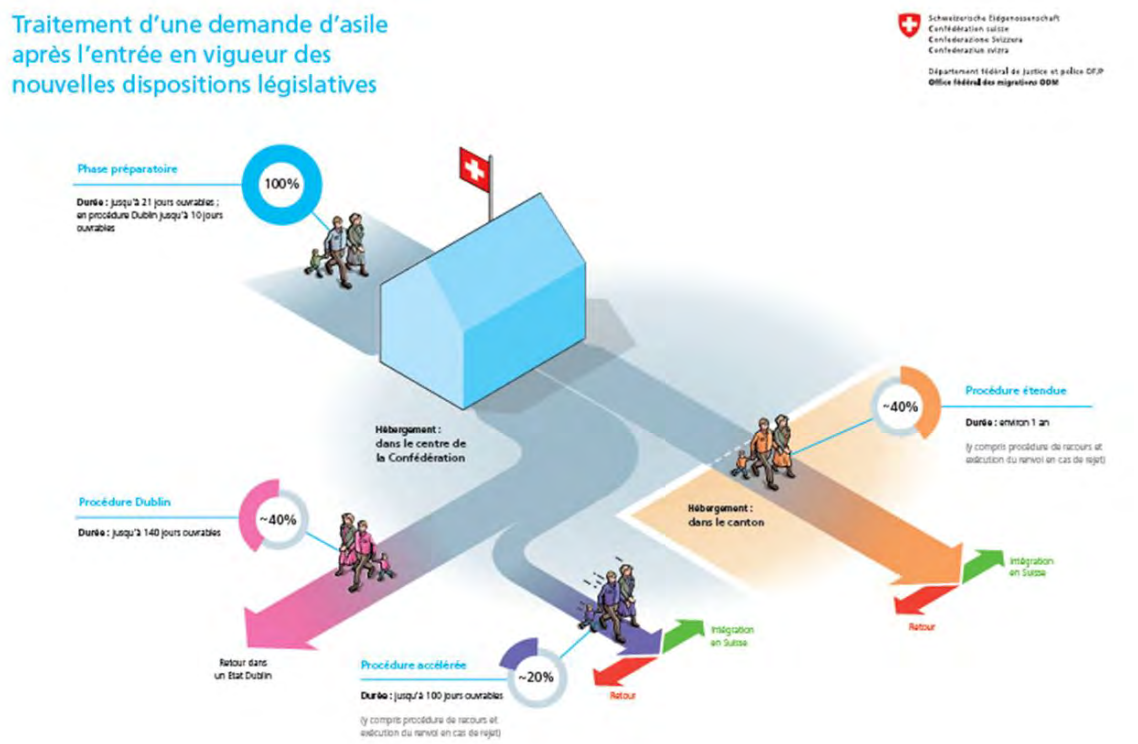
De la même manière que l'administration Blocher au milieu des années 2000 en soutenant toutefois des positions diamétralement opposées, les différents rapports et statistiques constituées par l'administration Sommaruga témoignent d'une capacité à adopter un nouveau langage et de nouvelles catégories classificatoires pour les imposer comme une « langue officielle » (Bourdieu 2001 : 69-71) au sommet de l'Etat. Ainsi, la rhétorique de l'abus et de ses variantes est totalement absente du langage contenu dans les différents rapports, messages et communiqués de presse publiés par l'ODM (et le SEM à partir de 2014) ainsi que le DFJP. Contrairement à la période précédente, les catégories discursives pour désigner et distinguer les demandeurs d'asile n'utilisent jamais les notions de « vrais » ou de « faux réfugiés », mais établit une distinction entre les personnes qui peuvent bénéficier d'une protection et celles « *provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance est faible* ». Par ailleurs, la façon de constituer et de présenter les statistiques relatives à l'asile a fait l'objet d'une modification avec l'introduction du « taux de protection » qui intègre les personnes auxquelles une admission provisoire a été délivrée. Reposant sur l'accès et la constitution de savoirs statistiques qui créent des « effets de vérité » (Bourdieu 1982), la production de cette « langue officielle » a des effets sur les débats au parlement puisqu'on retrouve les mêmes termes dans les données analysées.

En nous inspirant des réflexions de Boswell (2007, 2009), nous pouvons également avancer une deuxième piste d'explication, en partie liée à la première, à cette apparente « désécuritisation » de la politique d'asile, qui concerne les intérêts et la légitimité de l'Etat. En effet, Boswell remet en question une prémisse sous-jacente aux différentes théories de la sécuritisation selon laquelle les autorités auraient un intérêt objectif à inscrire les questions d'immigration dans le domaine de la sécurité. Or, Boswell montre que ce n'est pas nécessairement le cas car la sécuritisation de la migration peut créer des attentes irréalisables quant à la capacité des autorités à contrôler l'immigration. En dépeignant la politique migratoire dans le cadre d'un discours et d'une stratégie sécuritaire, les États élèvent les enjeux du contrôle migratoire. Mais s'ils n'atteignent pas les objectifs de contrôle migratoire qui découlent de ce cadrage, ils s'exposent alors à des accusations assez sérieuses concernant leur (in)capacité à assurer la sécurité. Cette explication paraît adaptée à notre cas d'espèce car elle est encore renforcée lorsque les politiciens en charge du dossier ont une expérience de la mise en œuvre de la politique migratoire et sont dès lors parfaitement conscients des contraintes structurelles qui pèsent sur de tels objectifs, en particulier dans les domaines du contrôle des frontières ou du renvoi de demandeurs d'asile déboutés. Outre leurs positions idéologiques, l'expertise de la Conseillère fédérale et du chef de l'ODM en la matière les incite sans doute à la prudence quant au fait de lier les questions migratoires à la sécurité intérieure, car tout échec ultérieur à atteindre ces objectifs risquerait de leur faire perdre leur légitimité.

Enfin, il faut sans doute nuancer le propos d'une totale absence de sécuritisation dans la mesure où les objectifs du contrôle des flux d'asile sont clairement affichés et font également appel aux logiques de l'endiguement et du tri. Comme l'illustre le graphique réalisé par l'administration, ce modèle s'inscrit dans un système d'asile conçu comme une infrastructure de filtrage régulant le passage de flux traversant la « maison suisse » (Walters 2004 : 255). Le projet de restructuration du domaine de l'asile fournit ainsi un outil sous la forme d'un certain nombre de concepts qui permettent aux autorités de l'État de diviser rapidement les individus en groupes à travers l'usage d'informations statistiques sur les taux de reconnaissance en fonction de leurs nationalités et de leur assigner une position à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire. Au cœur du projet se trouve toujours la recherche constante du mécanisme le plus rapide, le plus sûr et le moins onéreux permettant de différencier le demandeur d'asile « ayant réellement besoin de protection » de celui qui doit devenir le demandeur d'asile

débouté. Dans ce système, les centres d'enregistrement constituent une sorte de sas, de vestibule de la nation puisqu'il vise à extraire les demandeurs d'asile du territoire suisse pendant le temps que dure leur procédure et il confère une sorte de marque de sécurité aux demandeurs d'asile qui sont ensuite distribués sur le territoire. Comme le souligne Walters avec son concept de domopolitics : ceux-ci ont été « vérifiés » et peuvent être traités en confiance (Walters 2004: 255).

Figure 8.7. Schéma de traitement d'une demande d'asile après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives



Source : ODM 2011

8.4. Catégories dangereuses/catégories en danger

Dans les chapitres précédents, nous avons montré l'émergence à partir des années 1980 de nouvelles mesures, classifications discursives et juridiques s'inscrivant dans une conception binaire consistant à séparer les catégories « en danger » des catégories considérées comme dangereuses (Fassin 2013 :13), dans le prolongement de la dichotomie « vrais/faux réfugiés ». Nous avons ainsi suggéré qu'un mouvement d'élargissement du champ de protection des catégories de demandeurs d'asile considérés comme « en danger » s'est développé en parallèle avec l'extension de pratiques coercitives à l'égard de ceux considérés comme dangereux dans une logique de fusion des objectifs de politique migratoire et de politique de répression de la criminalité (Chacòn 2009 ; Legomsky 2007 ; Stumpf 2006). Dans ce chapitre, nous poursuivons cette réflexion en montrant l'évolution de ces deux mouvements dans les années 2000 à travers la constitution et le développement de deux figures opposées dans le discours politique en matière d'asile : d'un côté, le requérant d'asile « vulnérable » et de l'autre le requérant « récalcitrant ». En cela, nous nous référons aux écrits de Fassin (2001, 2005, 2010), lui-même inspiré par la notion foucaldienne de biopolitique, pour montrer que les politiques traitant de la vie des êtres humains « indésirables » et « souffrants » oscillent entre des sentiments de compassion et une « politique de la pitié » d'une part, et le souci de l'ordre et des politiques de contrôle d'autre part.

8.4.1. Catégories dangereuses : menaces à la sécurité intérieure et requérants récalcitrants

Dans la littérature relative au Migration-Security Nexus, plusieurs auteurs ont cherché à comprendre dans quelle mesure les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et leur instrumentalisation politique ont eu un effet « sécuritisant » sur le régime d'immigration et d'asile développé par l'UE et les interprétations à ce sujet sont contestées. Ainsi, Hampshire (2009, 2011) soutient qu'un processus de sécuritisation dirigé par le gouvernement britannique a effectivement eu lieu après les attentats et que celui-ci a été utilisé pour légitimer des politiques extraordinaires dans les domaines de l'asile et des droits accordés aux migrants. D'autres auteurs s'accordent pour rejeter l'idée d'un impact direct (Baele et Sterck 2014 ; Boswell 2007 ; Levy 2010 ; Neal 2009) et certains font état d'un impact plus indirect, notamment à travers l'utilisation renforcée des techniques d'identification biométrique (Muller 2011). Dans le cas suisse, nous n'observons pas d'impact significatif des attentats sur la production de la législation relative à l'asile. Toutefois, il faut souligner l'existence de différences importantes en fonction des acteurs – sphère judiciaire ; administration fédérale ; parlement – du domaine juridique – politique migratoire ou politique de sécurité – et de la période considérée – post attentats Al Qaida ou post attentats du groupe Etat islamique.

Ainsi, nous constatons que la période récente marquée par les attentats revendiqués par l'autoproclamé « Etat islamique » dans plusieurs villes européennes a été marquée par le développement d'une nouvelle législation en ce qui concerne les politiques de sécurité, notamment dans le domaine pénal et du renseignement[177]. D'autre part, les pratiques de l'administration et des professionnels de la sécurité (services de renseignement ; gardes-frontière) ont accordé une attention plus grande aux liens entre terrorisme et asile, notamment en soumettant systématiquement les demandes d'asile de certains pays d'origine au contrôle préalable des Services de renseignement depuis 2015[178]. Par ailleurs, une jurisprudence s'est développée durant cette dernière décennie au sujet des mesures à appliquer à des demandeurs d'asile ou réfugiés reconnus suspectés de lien avec le terrorisme. En particulier, un arrêt[179] du Tribunal administratif fédéral (TAF) s'est prononcé en 2012 sur une décision de l'Office fédéral des migrations (ODM) concernant la révocation de l'asile imposée à la demande du Service fédéral des renseignements (SDR) et estime que l'ODM a incomplètement recueilli et insuffisamment évalué les faits. Le cas concernait un jeune homme d'origine jordanienne ayant obtenu l'asile en 2003 avec ses parents et parti rejoindre la milice Al Shebab en Somalie.

En revanche, il est possible dire que la législation sur l'asile et sur les étrangers n'a pas été affectée par le discours et les mesures de lutte contre le terrorisme. Cela ne signifie pas pour autant une absence de cette thématique au parlement. Ainsi, un certain nombre d'interventions parlementaires ont été déposées par des élus de droite à la fin des années 1990 et au début des années 2000 en ce qui concerne les demandeurs d'asile algériens membres de l'organisation Front Islamique du Salut (FIS)[180]. En outre, nous pouvons noter une inflation importante des interventions parlementaires déposées par des élu-e-s de droite associant asile et terrorisme à partir de 2015[181]. Dans les réponses qu'il donne à

[177] Voir loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes Al-Qaïda et "Etat islamique" et les organisations apparentées (RS 122) ; Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)

[178] Voir différents articles de presse https://www.nzz.ch/schweiz/geheimdienst-ueberprueft-asylsuchende-1.18463579 et les déclarations du conseiller fédéral Maurer https://bazonline.ch/schweiz/standard/gefahr-fuer-die-schweiz-hat-sich-erhoeht/story/29533394?track

[179] E-5688/2012

[180] Voir notamment Interpellation Ducrot 98.3161 Mesures à l'encontre d' Ahmed Zaoui ; Postulat Dunant 03.3198 Déclarer les membres du FIS indignes de l'asile

[181] Voir notamment Interpellation Schneeberger (PLR) 15.3547 Des terroristes sous le couvert de requérants d'asile? ; Interpellation Keller (UDC) 15.4179 Accorder l'asile aux terroristes islamiques plutôt que de les

ces différentes interventions, le Conseil fédéral répète de façon constante deux éléments qui nous semblent importants dans le cadre de ce travail. D'une part, il note que la législation actuellement en vigueur – comprenant le Code pénal, le Code pénal militaire et les dispositions de la loi sur les étrangers et de l'asile – permettent d'intervenir efficacement dans ce domaine. D'autre part, il rappelle constamment la limitation absolue du principe de non refoulement résultant de l'article 25 alinéa 3 de la Constitution (RS 101) et de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101) qui ne donne aucune marge de manœuvre au Conseil fédéral en ce qui concerne les revendications de certaines interventions demandant une expulsion de personnes reconnues coupables d'actes terroristes.

Dans ce contexte, les modifications de la loi sur l'asile ont concerné la menace à la « sécurité et l'ordre publics » et non la menace « à la sûreté intérieure et extérieure » selon la distinction opérée par le Conseil fédéral (CF 2002 : 3564). Ainsi, la catégorie qui cristallise les enjeux sécuritaires autour d'elle demeure celle de « récalcitrant » (« renitent » en allemand), qui permet un changement législatif en 2012 au titre des « mesures urgentes ». Déjà abordée à différentes reprises au cours de ce travail (voir chapitre 8.4.2. ; 9.3.1.), cette catégorie discursive regroupe à la fois des « manquements à l'obligation de collaborer » et des comportements menaçant la « sécurité et l'ordre publics ». A travers l'usage de cette catégorie discursive, un certain nombre de parlementaires ont à différentes reprises proposé de créer des espaces spécifiques de confinement à leur égard. Des propositions concrètes ont ainsi été émises pour la première fois avec une initiative parlementaire du conseiller d'Etat Hans Hess (PLR/OW), reprise lors de la révision de la LAsi de 2005 par une minorité (Tschuppert, PLR/LU) de la Commission du Conseil national. Celle-ci entendait donner la possibilité à la Confédération d'exploiter des centres d'hébergement collectif destinés aux requérants d'asile qui « *n'ont pas rempli leurs obligations de coopérer* » ou ne « *se sont pas conformés aux instructions administratives* » et de limiter les déplacements de ces personnes.

Lors du débat au Conseil national, cette mesure suscite un fort rejet de la part des élu-e-s de gauche qui situent leur argumentation sur le respect des droits humains (liberté de mouvement) ainsi que sur l'arbitraire de la notion de récalcitrant:

> *« Le motif pour lequel on voudrait les mettre dans les centres fermés est tout simplement qu'on les appelle des récalcitrants; cela n'a rien à voir avec un abus du droit d'asile, mais plutôt avec un comportement jugé inadéquat. On entre là dans l'arbitraire. Si c'est le cas, si les comportements que l'on entend sanctionner ne sont ni des infractions ni des délits, cette mesure peut être considérée comme contraire à la Convention européenne des droits de l'homme ».* Menétrey-Savary, Verts/GE, BO 2004 N 568-569, 04.05.2004

Christoph Blocher, le conseiller fédéral en charge du dossier, exprime de la sympathie avec la mesure proposée mais signale l'incompatibilité de cette mesure avec la Convention européenne des droits de l'homme :

> *« Der Minderheitsantrag Tschuppert weist natürlich auf ein gravierendes bestehendes Problem hin. Es ist jetzt nicht einfach auf die Seite zu wischen: Es ist eine Tatsache, dass die Kantone über Asylsuchende klagen, die ihre Mitwirkungspflichten verletzen. Der Antrag, wie er hier vorliegt - ich muss Ihnen das einfach sagen, das ergaben die Abklärungen in der Verwaltung -, führt zu einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention. […] Der Bundesrat lehnt also diesen Antrag ab, ohne zu verkennen, dass seitens der Behörden*

renvoyer? Motion Regazzi (PDC) 16.3982 Expulsion des terroristes vers leur pays d'origine, qu'il soit sûr ou non ; Motion UDC 16.3673 Traitement des personnes qui présentent un danger pour l'Etat

eine grosse Sympathie für diese Einrichtungen vorhanden ist[182] *».* Blocher, BO 2004 N 570, 04.05.2004

Au final, la proposition est rejetée au Conseil national par 114 voix contre 67. Cependant, elle va revenir sous une autre forme en 2012, avec des débats bien davantage orientés sur la problématique de la « sécurité et de l'ordre publics » qui permettent cette fois-ci de faire passer une proposition permettant à la Confédération de créer des « centres spécifiques ». L'origine de cette mesure est à resituer dans le contexte de l'augmentation des demandes d'asile déposées par des requérants d'origines tunisienne, algérienne et marocaine depuis 2011, et l'implication de certains d'entre eux dans des agissements relevant de la petite criminalité. Fortement médiatisés, ces actes de délinquance ont conduit les politiques à faire plusieurs propositions. L'une d'elle, soutenue par le groupe parlementaire UDC, proposait le placement en établissement fermé de personnes « délinquantes, récalcitrantes et troublant l'ordre public ». Le Conseil national, suivi par le Conseil des Etats, a finalement opté pour une proposition visant à isoler les personnes « récalcitrantes », coupables d'actes qui ne ressortent pas du domaine pénal mais qui « perturbent le bon fonctionnement des centres ». Pour ce type de centres, il n'est pas possible de définir le degré de privation de liberté pour la simple et bonne raison qu'ils n'ont pas (encore) d'existence réelle. Mais avec la possibilité juridique de créer ce type de centre, le législateur renoue avec la logique de l'internement, dans la mesure où ces centres sont prévus pour les requérants qui « menacent la sécurité et l'ordre publics ».

8.4.2. Extension du champ de protection pour les catégories vulnérables

Dans les chapitres précédents, nous avons montré la constitution puis le développement des statuts juridiques de l'admission provisoire et des « personnes à protéger » destinés à protéger « la vie » de demandeurs d'asile ne correspondant pas stricto sensu à la notion de réfugié et ne pouvant pas être renvoyés en vertu d'une interprétation large du principe de refoulement. Comme nous l'avons déjà mentionné, il ne sera jamais fait usage du statut de « personnes à protéger ». Malgré certains développements contradictoires, nous soutenons ici que les évolutions des années 2000 ont poursuivi leur tendance vers un élargissement du champ de protection des personnes parvenues sur le territoire suisse. Cependant, cette tendance est principalement imputable aux décisions judiciaires des cours nationales et européennes.

Ainsi, la principale proposition de réforme du statut de l'admission provisoire visant à améliorer les conditions d'existence des personnes concernées en leur offrant un accès facilité au regroupement familial a été rejetée par une majorité du parlement lors de la révision législative de 2005. Dans la première version du Conseil fédéral, un nouveau statut intitulé « admission humanitaire » devait être créé pour les requérants d'asile ne remplissant pas les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié mais dont le renvoi était considéré comme n'étant ni licite ni raisonnablement exigible. Accepté par une majorité du Conseil national réunissant la gauche et le PDC le 04.05.2004, le principe de ce nouveau statut était principalement soutenu par une argumentation « humanitaire » (comme son nom l'indique) afin d'étendre les droits des personnes admises provisoirement. Dans ce cadre, l'accent mis sur la menace des personnes concernées, et en particulier des enfants, forment la base de l'argumentation en faveur de ce nouveau statut qui prévoit une possibilité de regroupement familial :

[182] « La proposition de la minorité Tschuppert évoque bien sûr un grave problème existant. Il n'est pas facile de la rejeter d'un revers de la main: c'est un fait que les cantons se plaignent des demandeurs d'asile qui violent leur devoir de coopérer. La proposition telle qu'elle se présente ici - je dois vous le dire simplement, comme l'a précisé l'administration - conduit à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. [...] Le Conseil fédéral rejette donc cette demande, sans pour autant reconnaître que les autorités ont beaucoup de sympathie pour ce type de propositions ».

> *« Was passiert denn eigentlich mit Kindern, die drei Jahre in einem Kriegsgebiet sind? […] Es sind nicht einfach Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen kommen. Es sind Menschen, die wirklich in einer Bedrohungssituation leben*[183] *».* Vermot-Mangold, PS/BE, BO 2005 N 1159, 26.09.2005.

D'autre part, l'importance de la famille pour les personnes marquées par des traumatismes est régulièrement soulignée :

> *«Haben Sie auch schon gehört, dass das Zusammenleben mit der Familie stabilisierend wirken kann, gerade für Leute in schwierigen Situationen, für Leute, die traumatisiert sind, weil sie aus bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen kommen*[184] *».* Bühlmann, Verts/LU, BO 2005 N 1162, 26.09.2005.

Cependant, après l'intervention de Christoph Blocher auprès de la Commission des Institutions Politiques (CIP-CE), une majorité du Conseil des Etats rejette ce nouveau statut. Dans l'argumentation du conseiller fédéral, les possibilités de regroupement familial qu'offre ce nouveau statut sont incompatibles avec les désirs des cantons :

> *« Der andere Vorschlag betrifft die Änderung der humanitären Aufnahme. In diesem Bereich gibt es ein grosses Problem für die Kantone - ich muss es Ihnen sagen -, das ist der Familiennachzug. Sie können darüber reden, solange Sie wollen, doch die Kantone wehren sich gegen einen zu frühzeitigen Familiennachzug, weil sie dort natürlich die Kostenfolgen tragen - Schulen, Sozialwesen usw*[185] *».* Blocher, conseiller fédéral, BO 2005 E 336, 17.03.05.

A la suite de la décision du Conseil des Etats, une majorité des conseillers nationaux rejettent également le principe de l'admission humanitaire en se basant sur le même type d'argumentation (voir notamment Heberlein, BO 2005 E 1096, 12.12. 2005).

L'élargissement du champ de protection des demandeurs d'asile parvenus sur le territoire suisse ne provient pas de modifications législatives émanant du gouvernement ou du parlement, mais du domaine judiciaire, dans son application des valeurs libérales ancrées dans la Constitution ainsi que dans différents traités internationaux ratifiés par la Suisse. Ainsi en va-t-il de la reconnaissance de la théorie de la protection en 2006 par la CRA, qui signifie une extension du concept de réfugié. Ce changement à l'égard d'une pratique considérée par différents auteurs comme incompatible avec les fondements de la Convention de 1951 (OSAR 2009 : 176) peut être interprétée comme une réaction de la CRA à l'adoption de la « directive sur la qualification » par les Etats membres de l'UE en 2004. Lors des débats consacrés à la révision de la loi sur l'asile de 2005, le conseiller fédéral et les parlementaires mentionnent toutefois la faible importance de la théorie de la protection sur les pratiques de l'administration compte tenu de la quantité limitée des personnes concernées:

> *« Es kann davon ausgegangen werden, dass das keine sehr hohe Zahl ist. Ich habe dies untersuchen lassen: Es sind in den letzten Jahren etwa 100 bis 200 Personen gewesen, die vorläufig aufgenommen worden sind und die bei Anerkennung der nichtstaatlichen*

[183] « Qu'arrive-t-il aux enfants qui se trouvent dans une zone de guerre depuis trois ans? [...] Ce ne sont pas seulement des gens qui viennent pour des raisons économiques. Ce sont des gens qui vivent vraiment dans une situation de menace »

[184] « Avez-vous entendu dire que vivre ensemble avec la famille peut avoir un effet stabilisateur, en particulier pour les personnes en situation difficile, pour les personnes traumatisées parce qu'elles sont issues de la guerre civile? »

[185] « L'autre proposition concerne la modification de l'admission humanitaire. Il y a un gros problème pour les cantons dans ce domaine - je dois vous le dire - c'est le regroupement familial. Vous pouvez en parler aussi longtemps que vous le souhaitez, mais les cantons résistent à une réunification de la famille trop précoce, car bien sûr, ils en supportent les coûts - écoles, services sociaux, etc ».

> *Verfolgung in Zukunft den Flüchtlingsstatus erhalten könnten*[186] *».* Blocher, conseiller fédéral, BO 2005 N 337, 28.09.2005.

En revanche, d'autres arrêts pris par la CRA puis par le TAF ont eu une influence importante sur les pratiques des autorités. En se basant sur la notion générale de « mise en danger concrète » de l'étranger contenue à l'art. 83 al. 4 de la LEtr (anciennement Art. 14a al. 4 LSEE), les Cours se sont à diverses reprises prononcées pour l'inexigibilité du renvoi dans le pays d'origine pour certaines catégories de personnes prises dans une dimension collective[187], ou selon une notion large de la sécurité individuelle[188] qui recouvre un « danger sérieux » sans être pour autant un danger de vie ou de mort. Lors de la révision de 2006, une proposition de Blocher tente de s'en prendre à cette notion de « mise en danger concret » pour la remplacer par la notion conçue comme plus restreinte de « danger pour la vie », mais celle-ci est rejetée par une coalition regroupant les partis de gauche, le PDC et certains élu-e-s PLR (voir Amgwerd, PDC/JU, BO 2005 E 333, 17.03.2005 ; Langenberger, PLR/VD, BO 2005 E 329, 17.03.2005). Lors des discussions autour de ce concept, la Commission du Conseil national a proposé d'inscrire dans la loi des exemples de situations de mise en danger concrète, en précisant « par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale ». Cependant, cette modification ne correspond pas à une volonté d'étendre ou de restreindre son champ d'application, comme le précise la rapporteuse de la Commission :

> *« Ziel des Revisionsvorschlages war es, die Beispiele im Gesetz aufzuführen, die Grenzen festzulegen und die Unsicherheiten zu beseitigen. […] Nochmals: Die heute bestehende Praxis darf nicht erweitert werden, sie soll aber auch nicht enger gefasst werden. Das ist die Meinung der Kommission*[189] *».* Heberlein, rapporteuse CIP-CE, BO 2005 E 1096, 12.12. 2005

Parallèlement à ces évolutions, certaines décisions prises par le TAF et surtout par la Cour européenne des droits de l'homme ont obligé le SEM à revoir ses pratiques dans l'exécution des renvois vers les Etats membres du règlement Dublin. C'est le cas du fameux arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce de 2011[190], ayant conduit à une suspension des renvois vers la Grèce ; de l'arrêt Tarakhel c. Suisse de 2014[191], obligeant les autorités à obtenir des garanties concrètes relatives aux conditions d'accueil des enfants et à la préservation de l'unité familiale avant de renvoyer une famille en Italie ; et de l'arrêt D 7853/2015 du TAF[192] en 2017 ayant conduit les autorités à suspendre les renvois vers la Hongrie.

Un point commun semble caractériser ces différents arrêts sur lesquels nous ne pouvons pas revenir dans les détails : leur recours à la notion de vulnérabilité. Si ce concept apparaissait rarement dans le langage des autorités durant les années 1990 – aussi bien dans les débats parlementaires, à l'exécutif que dans les décisions judiciaires –, il devient récurrent dans les années 2000. Parfois utilisé comme qualificatif général s'appliquant à l'ensemble des requérants d'asile ou des réfugiés, il est plus souvent employé pour caractériser certains groupes ou «catégories» d'individus. Dans le célèbre arrêt M.S.S.

---

[186] « On peut supposer qu'il ne s'agit pas d'un nombre très élevé. J'ai demandé l'établissement d'une enquête: au cours des dernières années, il y a eu environ 100 à 200 personnes qui ont été provisoirement admises et qui pourraient obtenir le statut de réfugié à l'avenir si la persécution d'origine non-étatique est reconnue ».

[187] Voir notamment JICRA 2001 / 1 pour le cas des Roms au Kosovo au début des années 2000; ATAF 2007/10 et JICRA 2006/11 pour les tamouls dans la province du nord du Sri Lanka au milieu des années 2000 ; JICRA 2006/2 pour les renvois vers le centre et le Sud de la Somalie.

[188] Voir notamment pour des « combinaisons de facteurs » ATAF 2014/26 E. 8; ATAF 2011/7 E. 9.

[189] « Le but de la proposition de révision était d'énumérer les exemples dans la loi, de fixer les limites et d'éliminer les incertitudes. [...] Mais une fois encore: la pratique existante aujourd'hui ne peut pas être étendue, mais elle ne doit pas non plus être restreinte. C'est l'opinion de la Commission »

[190] http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/02/AFFAIRE-M.S.S.-c.-BELGIQUE-ET-GRECE-1.pdf

[191] http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/02/AFFAIRE-TARAKHEL-c.-SUISSE.pdf

[192] https://www.bvger.ch/bvger/fr/home/jurisprudence/arrets-de-reference/asile/dublin-ungarn.html

c. Belgique et Grèce, la Cour EDH dit accorder « *un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale* » (paragraphe 251 de l'arrêt). Par la suite, la Cour a eu tendance à ne reconnaître une valeur juridique qu'à des vulnérabilités accrues de certains groupes spécifiques de requérants d'asile, avant tout les mineurs non accompagnés et les enfants en bas âge, qu'ils soient seuls ou avec leur famille, comme dans le cas de l'arrêt Tarakhel contre Suisse susmentionné.

Elle a ainsi refusé le renvoi de certaines personnes qualifiées de particulièrement vulnérables, ou a assorti celui-ci de l'obligation de s'assurer d'une prise en charge adéquate dans l'État de destination. Dans le contexte du régime européen d'asile commun, la directive « Accueil »[193] prévoit à son Art. 2 al. k une prise en charge spécifique d'individus vulnérables, parmi lesquels elle compte les mineurs, les personnes âgées, les personnes handicapées, et les victimes de torture ou d'autres formes graves de violence physique, psychologique ou sexuelle. A son art. 11, elle pose certaines limites dans les possibilités de détention en vue de l'exécution des renvois liées au règlement Dublin pour les personnes définies comme vulnérables. Les autorités suisses qui, nous l'avons vu, appliquaient le règlement Dublin avec un zèle particulier ont ainsi dû revoir certaines de leurs pratiques en ce qui concerne la mise en détention de certaines catégories de personnes – en particulier les mineurs non accompagnés – et la durée maximale de la détention – réduite à sept semaines pour la détention en phase préparatoire et six semaines pour celle en vue du renvoi ou de l'expulsion, alors qu'elle était de 18 mois précédemment.

Ces différentes décisions poursuivent à notre sens l'évolution déjà observée à partir de la fin des années 1980 qui voit se développer aux côtés de l'asile politique basé sur la crainte fondée de persécution un asile de type «humanitaire » octroyé à des personnes définies comme « vulnérables » pour des motifs tels que la maladie, la détresse sociale ou la situation de guerre généralisée dans le pays d'origine. En situant cette évolution dans une perspective plus analytique, elle est à notre sens à mettre en parallèle avec la théorie de « l'embedded liberalism » (Guiraudon 2000; Guiraudon et Joppke 2001; Hollifield 1992, 2000; Joppke 1998, 2001) qui souligne la capacité des institutions libérales à agir comme des contraintes sur les velléités de mettre en place des politiques d'asile plus restrictives. Dans ce cas, nous voyons bien le rôle joué par les instances judiciaires dans leur capacité à fixer des limites aux Etats en raison de leur engagement à respecter des valeurs libérales et des normes relatives aux droits humains. Toutefois, il faut également souligner qu'il existe une hiérarchie des droits associés à la distinction entre asile politique et humanitaire, avec au sommet la figure du réfugié qui obtient – rarement – l'asile pour sa lutte contre l'oppression et sa défense de la liberté, puis les personnes définies comme vulnérables qui reçoivent l'admission provisoire à laquelle sont attachées moins de droits (titre de séjour temporaire ; droit limité et différé au regroupement familial, etc.).

[193] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:FR:PDF

9. Conclusions : les différents visages de la rationalité sécuritaire de la politique d'asile suisse et leur évolution

Ce travail s'est voulu une contribution au champ de recherche académique qualifié de « Migration-Security Nexus » (Faist 2004) en se consacrant spécifiquement au domaine de l'asile, où la tension entre une dimension collective et individuelle de la notion malléable de sécurité offre un miroir inversé et grossissant de la tension inhérente aux politiques d'asile menées dans les Etats démocratiques libéraux entre le principe universel des droits humains et la dimension particulariste de la souveraineté populaire (Gibney 2004; Joppke 1998). Situé dans une perspective critique (Bigo 2005; Guild 2009; Huysmans 2006), il a proposé une approche inédite dans un champ de recherche dominé par la discipline des Relations Internationales en combinant une recherche historique remontant à la constitution de la Suisse en tant qu'Etat-nation avec une analyse détaillée de documents produits à partir des années 1970 dans le cadre du processus de création puis de développement de la législation en matière d'asile. Dans ce chapitre, nous revenons sur les réponses apportées aux questions ayant guidé ce travail.

Pour rappel, il s'agissait d'examiner dans quelle mesure la sécurité en tant que rationalité a façonné les débats contradictoires ayant accompagné l'élaboration et le développement de la politique d'asile en Suisse, de mettre en lumière les différentes conceptions et usages de la notion de sécurité lorsqu'elle est associée à la politique d'asile et leur évolution, d'identifier les principaux acteurs politiques à l'origine de l'usage de ces différentes notions, et de retracer les mesures et les technologies ayant accompagné l'émergence de ces différentes conceptions de la sécurité. A un échelon plus analytique, nous avons nourri l'ambition de comprendre comment les conceptions de l'Etat, de ses structures démocratiques et institutionnelles, des catégories discursives et juridiques menant à des processus d'inclusion ou d'exclusion pouvaient être affectés par cette modalité particulière d'envisager la politique d'asile. Enfin, l'un des objectifs de cette étude a consisté à mettre en lumière les apports, mais aussi les limites que l'approche sous l'angle du processus de sécuritisation peut comporter pour la recherche académique consacrée aux politiques d'asile et plus généralement au domaine du contrôle migratoire.

De façon non conventionnelle, nous proposons dans ce chapitre de commencer par la dernière question, car les critiques que nous formulons à l'égard du concept de sécuritisation nous permettent de répondre à nos différentes questions de recherche en les ré-agrégeant dans une structure axée autour de trois types de remise en question du concept forgé par les auteurs de l'Ecole de Copenhague. La première a trait aux acteurs, à l'intensité et aux formes que peut recouvrir ce qui est défini comme le concept de sécuritisation et nous amène à défendre les trois logiques formant ce que nous avons défini comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile. La deuxième consiste à replacer cette rationalité dans son historicité pour situer l'émergence de ces logiques dans le processus de nationalisation des sociétés européennes. La troisième s'attache à remettre en question la tendance souvent affichée à considérer ce qui est qualifié de sécuritisation de la migration comme le moteur d'un mouvement restrictif des politiques migratoires et d'asile des démocratie libérales pour montrer l'existence d'un processus quasi-symétrique d'extension du champ de protection de l'existence des demandeurs d'asile parvenus sur le territoire. Ces trois critiques recoupent en partie des controverses déjà soulevées dans la littérature, mais leur regroupement nous permet de formuler certaines pistes de recherche pour des travaux futurs.

9.1. Acteurs, discours et techniques : limites du concept de sécuritisation dans le cadre d'une étude sur le développement de la politique d'asile

Comme nous l'avons mentionné à différentes reprises, l'analyse des documents produits dans le cadre du développement de la législation sur l'asile depuis les années 1970 montre des écarts importants par rapport à la théorie de la sécuritisation formulée par les auteurs de l'Ecole de Copenhague (Buzan et al. 1998; Waever 1995). Ce constat nous amène à formuler trois critiques inter-reliées à l'égard de concept.

La première se réfère à une littérature déjà bien établie (Balzacq 2005 ; Stritzel 2007 ; Salter 2008) ayant mis en lumière la prise en compte limitée des capacités différenciées au sein même des élites politiques à « sécuritiser » le domaine de l'asile. Comme nous l'avons indiqué à différentes reprises, il existe des variations importantes dans la propension – et les intérêts – à associer la thématique de l'asile avec celui de la sécurité selon les acteurs et les audiences auxquelles ils s'adressent (Salter 2008). Notre travail ne touche que marginalement la constitution d'un champ transnational de la sécurité intégrant le terrorisme, la criminalité organisée et les questions migratoires autour d'une série d'acteurs – fedpol, Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), gardes-frontières, services de renseignement ; polices des cantons frontaliers – ayant déployé leurs activités à l'intérieur et à l'extérieur du territoire au détriment des cercles militaires et diplomatiques (Hagmann 2010 ; Davidshofer et al. 2016) et cela constitue une limite dont nous sommes bien conscients. Cependant, l'analyse du processus de création de la législation sur l'asile fait apparaître des dissensions importantes à l'intérieur même des sphères exécutives, législatives et judiciaires lorsque le domaine de l'asile est associé à la problématique de la sécurité. Au sein de l'exécutif, nous avons montré un réel impact de la couleur politique dans la capacité et les intérêts à sécuritiser – administration Blocher – ou au contraire à désécuritiser – administration Sommaruga – le domaine de l'asile en imposant des « langues officielles » (Bourdieu 2001 : 69-71) distinctes. Au sein du domaine législatif, la capacité des acteurs à diffuser un sentiment d'inquiétude à travers le recours aux affects (Fassin 2009, 2010) et aux notions fondées sur un jugement moral fait apparaître des clivages importants qui recoupent en bonne partie le clivage gauche-droite à partir des années 1980. Si la gauche est généralement minorisée dans les révisions législatives analysées, les instances judiciaires prouvent leur capacité à fixer des limites aux Etats dans leurs velléités de mettre en place des politiques d'asile plus restrictives en raison de leur engagement à respecter des valeurs libérales et des normes relatives aux droits humains ancrés à la fois dans les législations nationales et dans les conventions internationales.

La deuxième critique prolonge la première en insistant sur les variations au sein de registres discursifs pouvant être qualifiés de sécuritaires. Ainsi, nous avons montré que la formation de discours hégémoniques au sujet de l'asile ne se traduit pas nécessairement par le vocabulaire sécuritaire explicite de la menace existentielle dans une logique schmittienne de l'exception qui forme le substrat théorique du concept de sécuritisation (Bourbeau 2011 ; Williams 2003). En effet, l'analyse de nos données révèle que le recours aux affects (Fassin 2009, 2010), véhiculé par des notions fondées sur un jugement moral (« abus » ; dichotomie « vrai/faux réfugiés »), des métaphores et des références historiques présentant la nation comme un conteneur et la violation de la frontière semblent tout aussi puissants dans leur capacité à diffuser un sentiment d'inquiétude chez la majorité des parlementaires. Le recours aux affects se rattache régulièrement à une dimension existentielle par la manipulation de symboles faisant référence à une menace posée à la tradition suisse de l'asile définie comme une composante essentielle de son identité. Toutefois, le processus de sécuritisation de l'asile passe rarement par une définition explicite des demandeurs d'asile en tant que menace existentielle à la « sécurité nationale ». C'est davantage son inscription discursive et législative dans le domaine plus

général de la gestion des risques qui permet de l'élever en problématique de sécurité. Cela se traduit par une tendance observée depuis le milieu des années 1980 qui voit un renforcement de la notion de « sécurité et ordre public » au détriment de celle de « sécurité intérieure et extérieure » dans le développement de la législation sur l'asile et des étrangers. Cette tendance se poursuit dans les années 2000 malgré la médiatisation des attentats terroristes revendiqués par Al Qaida puis par le groupe Etat Islamique à partir de 2014. En cela, l'analyse de nos données entre en contradiction avec certaines observations faites en Grande-Bretagne (Hampshire 2009) ou aux Etats-Unis (Chebel d'Apollonia 2008) pour se rapprocher du constat de Boswell (2007 ; 2009), puisque nous n'observons pas d'instrumentalisation politique des attentats ayant eu un impact significatif sur la production de la législation relative à l'asile.

La troisième critique découle du rôle crucial des procédés non-discursifs participant à inscrire le domaine de l'asile dans un champ de la sécurité historiquement et institutionnellement constitué. Comme nous l'avons expliqué à différentes reprises, notre analyse ne se base pas sur les systèmes de l'administration (Luhman 1981 : 79) et elle est donc moins susceptible de capter cette dimension « matérielle » de la sécurité. Toutefois, les résultats de notre analyse fondée sur l'étude du système politique à travers l'élaboration de la législation sur l'asile permettent de les inscrire dans les critiques à la théorie du « speech act » formulées par différents auteurs (Bigo 2000 ; Huymans 2006 ; Williams 2003). En effet, nos analyses permettent de décrire les régimes de justification élaborés dans le déploiement dans la législation sur l'asile d'un ensemble de « techniques gouvernementales » historiquement et socialement attachées au domaine de la sécurité à partir du milieu des années 1980. Ce mouvement se traduit principalement par l'adoption de mesures et le recours à des techniques de nature policière et pénale restreignant les libertés individuelles des demandeurs d'asile : la création et le développement de mesures de surveillance dans les centres d'enregistrement et de procédure, la systématisation et le renforcement des mesures d'identification des demandeurs d'asile et leur association à des bases de données, le développement de formes d'assignations à résidence et l'introduction puis la multiplication des formes de détention administrative pour les requérants déboutés sont ainsi représentatives de cette tendance poursuivie depuis les années 1980. Dans de nombreux cas, les concepts de « criminalization of immigration law » (Chacòn 2009 ; Legomsky 2007) et de « crimmigration » (Stumpf 2006, 2017) rendent plus précisément compte du recours plus fréquent aux mécanismes et aux acteurs du domaine pénal dans les procédures d'asile et d'immigration ainsi que de l'utilisation du droit des étrangers afin de sanctionner des comportements délictueux.

De manière générale, nous constatons avec Rey (2013) que la problématisation de l'asile en tant que menace pour l'Etat et sa communauté ne se fait pas forcément par des références directes à la sécurité, à la menace ou en des termes existentiels. Elle est davantage le résultat d'un processus plus complexe où l' « objectivation de la menace » (Moffette 2012 : 59) se construit à la fois dans les discours suscitant un sentiment diffus d'inquiétude et à travers certaines stratégies de gouvernement proposées. Dans ce contexte, nous avons privilégié le concept de « rationalité sécuritaire » (Huysmans 2006: 147) en matière d'asile, pour identifier une série de discours mêlant différents niveaux d'anxiété, l'adoption de mesures à caractère pénal, le recours à des technologies issues du domaine policier, ou l'emboîtement de la politique d'asile dans des institutions de police de la mobilité.

9.2. Une rationalité sécuritaire en matière d'asile traversée par les logiques de l'urgence, de l'endiguement et du tri

La notion de sécurité est malléable, contingente et applicable à toute une série de domaines qui peuvent sortir de son cadre de référence traditionnel. Dans le cadre des débats consacrés au développement de la politique d'asile, cette notion a connu des transformations significatives dans les formes, objets et rationalités qu'elle véhiculait. Pour retracer l'évolution et saisir les contours de cet ensemble de discours et d'instruments législatifs particuliers, nous nous basons sur le concept déjà formulé de « rationalité sécuritaire », en nous inspirant des travaux de Huysmans (2006) et Rose et Miller (1992), qui se sont eux-mêmes nourris de la pensée de Foucault. A notre sens, l'apport principal de ce concept qui recouvre une acceptation large de la notion de sécurité, intégrant des variations d'intensité dans les discours et s'intéressant également à ses composantes matérielles et institutionnelles, consiste dans notre cas d'étude à mettre en lumière les différentes logiques qui la composent. Ainsi, l'analyse approfondie du corpus de textes à disposition permet d'établir une typologie distinguant trois logiques au sein de cette rationalité sécuritaire ayant émergé à partir du milieu des années 1980 dans un contexte d'augmentation des demandes d'asile, de diversification des régions de provenance et de transformation des moyens d'accès au territoire des demandeurs d'asile. Selon les périodes examinées, ces logiques changent de formes et de significations et entrent en dialogue les unes avec les autres selon des mécanismes complémentaires qui mènent parfois à un mouvement de renforcement. Dans les paragraphes suivants, nous relevons les caractéristiques de ces trois logiques en les inscrivant dans le contexte plus large des évolutions que de nombreux pays européens ont connues à partir des années 1980 et des réponses politiques qu'ils ont apporté à ces mutations. Cela nous permet de souligner ici à quel point le cas suisse ne peut être considéré comme une exception et a connu des évolutions largement comparables à ses voisins européens.

Nous avons défini la première comme une logique de l'urgence. Elle naît dans le contexte de l'augmentation du nombre de demandes d'asile observée dans de nombreux pays européens à partir des années 1980. A l'image de ce qui s'est produit à différentes périodes dans les pays en question et en particulier lors de la « crise des réfugiés » de 2015, elle s'exprime à travers un discours fondé sur les métaphores aquatiques de l'invasion qui déshumanise les demandeurs d'asile présentés collectivement comme une menace « aux capacités de réception » des Etats d'accueil. En Suisse, elle trouve sa concrétisation juridique à travers une tendance bien documentée dans notre analyse à recourir à une législation d'urgence ayant pris différentes formes (clause d'urgence ; arrêtés fédéraux urgents ; mesures urgentes ; plan d'urgence). Des pratiques comparables ont également été observées ailleurs en Europe à l'échelon national, notamment en Allemagne avec les menaces du chancelier Kohl de décréter l'état d'urgence en 1992, ou en Italie où l'état d'urgence a été décrété à de nombreuses reprises depuis 2002 (Boswell 2007 ; Maccanico 2012). Cependant, nous pouvons observer que les velléités et les capacités de recourir à différentes formes de législation d'urgence restent largement une prérogative des Etats, en tant qu'élément déterminant de leur souveraineté. En effet, de telles pratiques restent rares à l'échelon supranational, comme en témoigne le fait que la Commission européenne ait activé une seule fois la réponse d'urgence au titre de l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'UE, dans le contexte de la crise des réfugiés de 2015 pour établir son programme de relocalisation d'urgence de 160000 demandeurs d'asile arrivant en Italie ou en Grèce, un plan seulement partiellement mis en œuvre.

Ce dernier élément nous permet de souligner la nature avant tout symbolique (Edelman 1985) des discours et des mesures d'urgence pouvant difficilement être assimilés au concept controversé de « l'état d'exception » (Agamben 2003 ; Schmitt ([1922] 1985), qui définit des situations où l'Etat se donne

la possibilité de suspendre tout ou partie du droit commun pour faire face à un danger particulièrement grave. En revanche, nous avons montré que son usage n'est pas dénué de conséquences dans la mesure où cette logique possède indéniablement une dimension performative à travers sa capacité singulière à alimenter la « frénésie législative » (Piguet 2013) ainsi que les préoccupations de la population autour de la sensation d'une perte de maîtrise de la situation. Dans ce contexte, son utilisation par les autorités est à double tranchant car elle a tendance à générer dans les opinions publiques des attentes irréalisables quant à leur capacité à contrôler les flux d'asile et risque en cela de leur faire perdre leur légitimité (Boswell 2007). Par ailleurs et étant donné son étroite interaction avec l'oscillation du nombre des demandes d'asile, cette logique dépend largement de l'exploitation des chiffres de l'asile par les médias et les partis politiques, comme en témoigne les diverses situations définies comme « crises de l'asile » au début et à la fin des années 1990, et de « crise des réfugiés » en 2015. En cela, le développement de cette logique est loin de suivre une trajectoire linéaire, elle se développe par soubresauts, car elle dépend en outre de la propension des autorités politiques à en faire usage dans leur quête de légitimité.

La logique de l'urgence s'articule avec celle de « l'endiguement » d'une mobilité désignée à différents degrés comme indésirable. Celle-ci se concentre sur la dimension spatiale du phénomène et peut être mise en relation avec la transformation des modalités d'accès des demandeurs d'asile au territoire européen depuis les années 1980. En Suisse comme dans les autres Etats européens, cette mobilité a été progressivement « illégalisée » à travers le développement d'un faisceau de mesures et de techniques destinées à prévenir, surveiller et canaliser l'arrivée des demandeurs d'asile sur un territoire conçu comme l'expression matérielle et symbolique de l'ordre et de l'identité nationale (Bauman 1998; Hedetoft 1998: 153). Elle a connu un développement considérable depuis les années 1980 à travers la conception d'un ensemble de mesures et de techniques constituant autant de moyens de contrôle à distance (Noiriel 1991 ; 2006 ; Torpey 1998) d'une mobilité désignée comme incontrôlable. En cela, nous pouvons observer un développement relativement linéaire de cette logique ayant eu tendance à se renforcer durant toute la période observée. Cependant, nous pouvons établir une distinction entre trois espaces ayant connu des stades de développement distincts.

Dans les années 1980, elle a principalement concerné l'intérieur du territoire, lorsque des régimes de dispersion et de re-territorialisation des flux d'asile dans des espaces spécifiques ont émergé en Suisse et dans d'autres pays européens, de même que la détention administrative des demandeurs d'asile déboutés. Toutefois, ces stratégies gouvernementales d'endiguement n'ont pas connu de développements significatifs depuis leur conception. A la frontière, un ensemble de moyens d'action à distance a également été mobilisé depuis les années 1980, avec le développement des centres d'enregistrement au sein desquels la prise systématique des empreintes digitales a été instaurée. Toutefois, les épisodes de mobilisation d'un appareil sécuritaire aux frontières, par le biais du renforcement du corps des gardes-frontière ou l'usage de l'équipement technologique militaire, répondent davantage à des phénomènes conjoncturels liés à l'augmentation du nombre des demandes d'asile, comme cela a observé dans les années 1990 ou plus récemment dans le contexte de la « crise des réfugiés ». Enfin, c'est à l'extérieur du territoire national que la logique de l'endiguement se déploie de la façon la plus saisissante, en particulier dans le cadre de la construction européenne à travers le développement du régime des visas Schengen, l'élaboration du régime de Dublin, la désignation de « pays d'origine sûrs » ou les accords passés avec les pays d'origine et de transit. A cet égard, il est à prévoir que le déploiement de la logique de l'endiguement à l'extérieur des frontières de l'UE se massifie à l'avenir, ce que le « statement » conclu entre l'Union Européenne et les velléités manifestées de reproduire ses principes avec la Lybie illustrent de manière particulièrement éloquente.

Toutefois, la logique de l'endiguement ne s'est – pour le moment – pas basée sur une fermeture totale à l'égard des flux d'asile, en vertu d'épisodes d'accueil passés élevés au rang de « tradition d'asile » dans de nombreux Etats européens en outre désireux de se présenter comme respectueux des valeurs libérales contenues dans le régime des droits humains qu'ils ont élaboré à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, et en particulier la Convention de 1951. Par conséquent, ce que nous définissons comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile repose également sur une logique du tri entre la « *bonne et la mauvaise circulation* » (Foucault et al. 2004: 20). Dans un contexte de diversification des provenances et des motifs de fuite des demandeurs d'asile en comparaison avec le contexte bien particulier de la Guerre Froide, notre analyse du cas suisse met en évidence des mécanismes discursifs et juridiques de tri largement comparables aux logiques observées dans les pays européens concernés par le phénomène. Celles-ci prennent des formes distinctes en fonctions des deux sous-systèmes de la politique (Luhmann 1990 : 79) dans lesquels elles se déploient. Au sein du système politique animé par la compétition entre les partis, elle est alimentée par un discours moral séparant les « vrais réfugiés » – désignés comme « menacés dans leur intégrité physique » – des « faux réfugiés » incarnant, à travers une rhétorique de « l'abus », une figure menaçant différents objets référents. Dans le système de l'administration, elle repose sur un système de classification plus complexe positionnant les individus sur un continuum de catégories discursives et juridiques allant en Suisse du « réfugié » au « NEM » et impliquant différents mécanismes d'inclusion ou d'exclusion sociale, économique et spatiale à l'intérieur desquels nous retrouvons la logique de l'endiguement.

Si cette trajectoire semble linéaire dans le récit que nous avons présenté ci-dessus, l'analyse de nos données indique une rupture récente qui tient à la fois aux positions de la conseillère fédérale en charge du DFJP et du directeur du SEM qui se reflètent dans le langage qu'ils véhiculent, et à l'intégration de la Suisse dans le système Schengen/Dublin. Du point de vue discursif, nous avons mis en évidence le déclin de la rhétorique de l'abus et du couple « vrais-faux réfugiés » qui lui est intimement lié dans les débats autour de la restructuration du domaine de l'asile voulue par la conseillère fédérale en charge du dossier. Dans ce cadre, la logique du tri voit émerger une nouvelle dichotomie à travers la diffusion d'un langage fondé sur celui de la protection : une distinction est ainsi établie entre les catégories de personnes nécessitant une protection (à l'intérieur de laquelle sont rangées celles qui obtiennent une admission provisoire) et celles qui n'en ont pas besoin. Dans le domaine des catégories juridiques, les données analysées confirment ce que Piguet (2013) avait identifié comme un processus de multiplication des statuts depuis les années 1980. Toutefois, nous observons un relatif déclin de ce phénomène, en particulier depuis l'entrée en vigueur du régime de Dublin en 2008. La combinaison de ces deux évolutions conduit à une réarticulation de la logique du tri désormais fondées sur trois catégories de personnes : aux deux mentionnées ci-dessus dans le langage de la protection est venue s'ajouter celle de « NEM Dublin », à savoir les personnes pouvant être renvoyées vers un Etat membre de l'Accord.

En tant que composantes de ce que nous définissons avec Huysmans (2006) comme une rationalité sécuritaire en matière d'asile, l'urgence, l'endiguement et le tri nous semblent représenter de façon adéquate les logiques ayant présidé au gouvernement d'une population (Foucault [1978] 2004 : 126) conçue à la fois comme nécessitant une protection et comme indésirable. Dans la lecture que nous avons présentée jusqu'ici, l'émergence et le développement de ces logiques sont essentiellement pensés comme une réponse des Etats européens aux bouleversements survenus à partir des années 1980 dans le domaine de l'asile. En cela, elle se conforme à une interprétation longtemps partagée par des auteurs ayant relevé l'émergence de liens entre politiques d'asile et domaine de la sécurité depuis la fin de la Guerre Froide (Buzan 1991 ; Loescher 1992 ; Waever et al. 1993 ; Weiner 1993 ; Zolberg 1995) et poursuivie après les attentats du 11 septembre (Boswell 2007 ; Chebel d'Apollonia 2008 ; Hampshire 2009). Or, nous montrons dans la section suivante que les logiques identifiées dans le cadre

de ce travail ne peuvent pas être seulement considérées comme des simples réactions à des mutations extérieures des flux d'asile vers l'Europe à partir des années 1980, mais doivent également être inscrites dans une perspective historique plus longue qui renvoie au processus de nationalisation des sociétés européennes intervenu à la fin du 19ème et au début du 20ème siècle (Noiriel 1991).

9.3. Les logiques d'une rationalité sécuritaire en matière d'asile dans une perspective socio-historique

Ainsi, l'analyse de nos données conduit à adresser une autre critique à l'égard d'une tendance de cette littérature relevée par Walters (2008: 162) à appréhender ce processus essentiellement en opposition avec la période de la Guerre Froide et des « Trente Glorieuses », comme le produit des bouleversements survenus après la fin de la bipolarité, de l'accélération du processus de globalisation et des attentats du 11 septembre 2001. Si nous montrons effectivement l'émergence au milieu des années 1980 d'une rationalité sécuritaire contrastant avec la période précédente de la Guerre Froide, notre approche socio-historique inspirée par les travaux de Noiriel (1988 ; 1991 ; 2006) insiste sur la nécessité de remonter à la période de nationalisation des sociétés européennes pour appréhender les relations tissées entre migration, asile et sécurité, et mettre en lumière une série de continuités dans l'articulation entre les trois logiques identifiées avec d'autres séquences historiques ayant marqué le processus de développement puis d'affirmation de la Suisse en tant qu'Etat-nation.

Ainsi, nous pouvons clairement établir un lien entre la logique de l'urgence et un ensemble de discours et d'emboîtements institutionnels ayant accompagné la production de la législation relative aux étrangers à partir du début du 20ème siècle. Les nombreux discours légitimant le recours à la législation d'urgence s'appuient sur une rhétorique présentant la nation comme un conteneur aux « capacités de réception limitées » qui entre en forte résonnance avec certaines formules déjà utilisées par le passé. Nous pensons en particulier au fameux « das Boot ist voll » en tant que symbole de la politique de fermeture à l'égard des Juifs persécutés par le régime nazi durant la 2ème Guerre Mondiale, et à la notion d'überfremdung (Arlettaz 1991; Kury 2003; Lasserre 1995), que le terme de « capacités de réception » rappelle de manière implicite. Dans ce contexte, les discours de l'afflux et les métaphores aquatiques qui semblent si caractéristiques de la période contemporaine doivent être mis en perspective historique et rattachés à la période de nationalisation des sociétés européennes qui envisagent leur nation comme un récipient, un conteneur qui doit résister à la pression de l'intérieur et à l'extérieur (Charteris-Black 2006: 573).

Cependant, les résonnances historiques concernant la logique de l'urgence possèdent à notre sens une dimension plus matérielle dans la mesure où se dessine au cours de l'histoire suisse une tendance à la production de la législation en matière de migration et d'asile sous des régimes de pleins pouvoirs dans des circonstances exceptionnelles pouvant être qualifiées de « crises » sociales et politiques. Si notre approche par le cas d'étude ne permet pas d'extrapoler cette tendance à d'autres contextes nationaux, elle permet de mettre clairement en évidence à quel point des événements d'ordre sécuritaire dans leur dimension militaire que sont la Première et la Deuxième Guerre Mondiale ont été liés discursivement avec la « question des étrangers » et ont conduit au développement de législations, d'institutions et de techniques associant les deux problématiques dans des régimes de pleins pouvoirs qui déploient pourtant leurs effets bien au-delà des circonstances les ayant vus naître.

Cette observation nous conduit à faire observer la persistance de la logique de l'endiguement à travers l'histoire de la constitution de la Suisse en tant qu'Etat-nation. Ainsi, cette logique mise en lumière pour la période récente peut à certains égards être interprétée comme une réinscription et une reconfiguration du domaine de l'asile dans un « champ de la sécurité » (Bigo 1998) qu'il avait

provisoirement délaissé dans le contexte de la Guerre Froide. En Suisse comme dans d'autres contextes nationaux, ce champ a été institutionnellement et techniquement constitué comme une police de la mobilité (Gundhus and Franko 2016; Torpey 1998) – indésirable – lors de la 1ère Guerre Mondiale et renforcée durant les années 1930 et la 2ème Guerre Mondiale. Là aussi, cette logique doit être mise en étroite relation avec la phase de nationalisation des sociétés européennes qui aboutit à la mise en place d'un espace politique cohérent et homogène. Dans ce contexte, tout le système de contraintes lié au mouvement est reporté aux frontières, grâce à la mise en oeuvre d'un dispositif de clôture fondé sur les nouveaux « moyens d'action à distance » que sont les papiers d'identité et les passeports (Noiriel 1991 : 310) et permettent aux États de s'accaparer le monopole des moyens légitimes de circulation (Torpey 1998). Dans le cas suisse comme dans d'autres contextes nationaux, ces moyens ont été utilisés pour endiguer les mouvements forcés des Juifs et des Tsiganes persécutés par le régime nazi, à travers les obligations du visa puis l'apposition du tampon « J » sur les passeports des personnes concernées. A l'intérieur du territoire national, nous avons montré que les pratiques pouvant être qualifiée « d'encampement » ont eu cours pour identifier et contrôler des civils ne pouvant être renvoyés vers leur lieu d'origine dès le milieu du 19ème siècle à travers la mesure d'internement pour culminer durant la Seconde Guerre Mondiale. A ce titre, le lien de filiation pratiquement et juridiquement établi entre le statut de l'admission provisoire créé au milieu des années 1980 et la mesure d'internement offre un exemple éloquent de ces réminiscences historiques.

Enfin, la logique du tri renvoie à la production de catégories juridiques et discursives élaborées à partir de la fin du 19ème siècle et auxquelles s'appliquent différents degrés de restriction des libertés individuelles, notamment eu égard à la menace perçue qu'ils peuvent représenter vis-à-vis de la communauté d'accueil. Ainsi, la notion de « sûreté intérieure et extérieure » s'applique à certaines personnes désignées comme « réfugiés politiques » à partir du milieu du 19ème siècle et à certains individus déserteurs et réfractaires de la Première Guerre Mondiale. En revanche, la notion beaucoup plus élastique et floue de « l'überfremdung » s'applique à un ensemble bien plus vaste d'étrangers à partir du début du 20ème siècle et va se cristalliser autour de la présence des Juifs et des Tsiganes, définis comme « émigrants », à partir des années 1930.

Le lien entre ces trois logiques et leurs réminiscences historiques peuvent être illustrées à travers la permanence de la structure du camp dans les techniques de gouvernement s'appliquant à des populations en danger mais considérées comme indésirables. Comme le fait remarquer Fassin en s'inspirant du concept « d'institution totale » de Goffman (1961), les camps apportent une réponse spécifique aux problèmes d'ordre public en instituant des petits territoires d'exception. Ceux-ci sont justifiés par une situation d'urgence qui fait apparaître le rassemblement de personnes comme une solution pratique, mais la suspension des normes sociales habituelles n'est acceptée que parce qu'elle est mise en œuvre pour des sujets « indésirables » (Fassin 2005 : 379) que Bauman décrit comme des « vagabonds » (1998). Si la persistence de la structure du camp dérange les mémoires, nous ne pouvons pas nous rallier aux positions d'Agamben qui affirme que « *the camp is the space that is opened when the state of exception begins to become the rule* » (1998 : 96). En effet, malgré les restrictions importantes aux libertés individuelles que les centres contemporains et a fortiori les structures prévues pour la détention administrative de demandeurs d'asile déboutés, les garanties juridiques qui sont offertes ne peuvent pas être assimilées à un état d'exception au sens schmittien du terme.

9.4. L'extension de la sécurité individuelle des demandeurs d'asile

Dans le prolongement de cette dernière réflexion, ce travail formule une troisième critique plus contemporaine à l'égard d'une littérature ayant eu tendance à considérer ce qu'elle qualifie de sécuritisation de la migration comme le moteur d'un mouvement restrictif des politiques migratoires

européennes (Lazaridis 2011; Squire 2009) et d'un rétrécissement des droits et de la sécurité des réfugiés et des demandeurs d'asile (Schuster 2011; Zetter 2014). Notre analyse du cas suisse montre bien la (ré)émergence d'une rationalité sécuritaire en matière d'asile ayant contribué à élargir et redéfinir la dimension nationale et collective de la sécurité. Toutefois, elle se déploie en parallèle avec un autre mouvement d'extension : celui de la définition de la sécurité individuelle des demandeurs d'asile. Concrétisée dans la législation suisse sur l'asile dans les années 1980 à travers le statut de l'admission provisoire, cet élargissement des formes de protection allant au-delà du caractère ciblé de la notion de persécution contenue dans la Convention de 1951 aboutit dans les années 2000 à une formulation autorisant son octroi lorsque « *l'exécution* [du renvoi] *représenterait une mise en danger concrète pour l'étranger* » (Art. 83 al. 4 LEtr). Cette évolution correspond en de nombreux points à ce qui a été observé dans les pays européens d'accueil, qui ont vu l'émergence et le développement des statuts de protection qualifiés de subsidiaires ou d'humanitaires dans le sillage d'un langage fondé sur la protection et la notion de vulnérabilité. Comment faire sens de cette évolution dans les rapports entre asile et sécurité, et quel rôle les différentes logiques identifiées dans ce travail ont à jouer dans ce double mouvement d'extension de la notion de sécurité ?

L'analyse de nos données remet donc en question la vision selon laquelle la « sécuritisation » de la migration et de l'asile s'est faite au détriment de la sécurité individuelle des réfugiés selon une logique des vases communicants. Nous observons deux mouvements d'extension de la notion de sécurité, à la fois collective et individuelle qui coexistent aujourd'hui en Suisse et plus généralement dans les démocraties libérales européennes. A ce titre, l'extension quasi-symétrique de deux dimensions a priori irréconciliables de la notion de sécurité mise en lumière par ce travail offre un miroir grossissant des contradictions soulevées depuis des décennies par la littérature sur les politiques d'asile menées par les démocraties libérales (Gibney 2004; Gibney 2014; Joppke 1998; Schuster 2003). Cette combinaison unique de politique sécuritaire et de politique humanitaire constitue même pour Fassin une caractéristique majeure de l'économie morale contemporaine (2005 : 383).

Rapportées aux logiques de l'endiguement et du tri identifiées dans le cadre de ce travail, cette double évolution peut être schématiquement décrite ainsi. D'un côté, un processus de politisation et de sécuritisation de l'asile alimenté par une partie de la classe politique et de la sphère médiatique prétendant représenter la souveraineté populaire a conduit à un renforcement de la logique de l'endiguement qui s'est déployée loin à l'extérieur des frontières européennes. De l'autre côté, un mouvement de dépolitisation et d'humanitarisation de l'asile (Fassin 2010, 2013; Price 2009) s'est principalement joué dans la sphère judiciaire où des décisions fondées sur une interprétation élargie du principe de non-refoulement ont contribué à compliquer la logique du tri par la production de nouvelles catégories discursives et juridiques attribuées à des personnes désignées comme menacées dans leur intégrité physique.

Cependant, la remise en question proposée dans cette section doit être nuancée à deux égards. D'une part, pour que l'extension du champ de la sécurité individuelle des personnes en quête de protection ne deviennne effective, il faut qu'elles parviennent sur le territoire des Etats d'accueil. Or, comme le rappellent douloureusement les chiffres macabres des morts sur la route de l'exil, le biais territorial de l'asile est encore accentué par la logique de l'endiguement incarnée par les formes et les lieux multiples de la frontière qui visent à limiter l'accès à un territoire au sein duquel s'exerce une juridiction offrant une protection de type humanitaire élargie à différentes sources d'insécurité individuelle. D'autre part, cette forme de protection tend à assigner les personnes concernées dans leur position « vulnérable », à la fois parce qu'elle offre peu de droits sur le territoire du pays d'accueil en comparaison avec le reste de la population résidente, mais aussi parce le fait de quitter cette position les expose à la menace d'un renvoi.

10. Bibliographie

10.1. Ouvrages et articles

Aas, Katja Franko (2007), *Analysing a world in motion - Global flows meet 'criminology of the other*, Theoretical Criminology, 11 (2), 283-303.

Achermann, Alberto (1999), *Missbrauch des Asylrechts*, ASYL, 1999 (4).

Achermann, Christin (2008), *Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen: Ausländische Strafgefangene in der Schweiz* (Bern: Selbstverlag).

--- (2010), *Straffällige Ausländerinnen und Ausländer: Kenntnisse zur aktuellen Praxis*, in Alberto Achermann, et al. (eds.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2009/2010 (Bern: Stämpfli), 175-204.

Adamson, Fiona B. (2006), *Crossing borders: International migration and national security*, International Security, 31 (1), 165-99.

Adelman, Howard (1998), *Why refugee warriors are threats*, Journal of Conflict Studies, 18 (1).

Agamben, Giorgio (1998), *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, trans. Daniel Heller-Roazen (Stanford: Stanford University Press).

--- (2003), *Etat d'exception* (L'ordre philosophique; Paris: Editions du Seuil).

Akoka, Karen (2011), *L'archétype rêvé du réfugié*, Plein droit, (3), 13-16.

Albahari, Maurizio (2017), *Death and the modern state: making borders and sovereignty at the southern edges of Europe,* UC San Diego: Center for Comparative Immigration Studies.

Albert, Mathias, Jacobson, David, et Lapid, Yosef (2001), *Identities, Borders, Orders Rethinking International Relations Theory* (NED - New edition edn., 18: University of Minnesota Press).

Aleinikoff, T. Alexander (1992), *State-centered refugee law: From resettlement to containment*, Mich. Journal of International Law, 14, 120.

Alexseev, Mikhail A. (2006), *Immigration phobia and the security dilemma : Russia, Europe, and the United States* (Cambridge ; New York: Cambridge University Press).

Allmen, Olivier von et Organisation suisse d'aide aux, réfugiés (2009), *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi / Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR* (éd.) ; [trad. de l'allemand: Olivier von Allmen], ed. réfugiés Organisation suisse d'aide aux (Berne : Haupt).

Amoore, Louise (2006), *Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror*, Political geography, 25 (3), 336-51.

Amoore, Louise et Goede, Marieke de (2008), *Risk and the war on terror* (London ; New York: Routledge).

Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso).

Andreas, Peter (2003), *Redrawing the line : borders and security in the twenty-first century*, *International security, The MIT Press,* 28 (2), 78-111.

Andreas, Peter et Snyder, Timothy (2000), *The wall around the West: state borders and immigration controls in North America and Europe* (New York: Rowman & Littlefields Publishers).

Appadurai, Arjun (1996), *Modernity al large: cultural dimensions of globalization* (University of Minnesota Press).

Arendt, Hannah (1973), *The origins of totalitarianism* (New edition with added prefaces. New York : Harcourt Brace Jovanovich, [1973]).

Aretxaga, Begona (2003), *Maddening states*, Annual Review of Anthropology, 32, 393-410.

Argast, Regula (2006), *Kontrolle, Integration, Abwehr: Das Schweizer Bürgerrecht als Sicherheitsdispositiv (1876-1926)*, in Claudia Opitz, Brigitte Studer, and Jakob Tanner (eds.), *Kriminalisieren, Entkriminalisieren, Normalisieren* (Zürich: Chronos), 227-41.

Arlettaz, Gérald (1991), *Aux origines de la "question des étrangers" en Suisse*, in Bernard Prongué, et al. (eds.), *Passé pluriel : en hommage au professeur Roland Ruffieux* (Fribourg: Ed. universitaires), 179-89.

Arlettaz, Gérald et Graf, Christoph (1999), *Le refuge en Suisse après les révolutions de 1848* (Etudes et Sources No 25; Bern: P. Haupt).
Arlettaz, Gérald et Arlettaz, Silvia (2004), *La Suisse et les étrangers : immigration et formation nationale (1848-1933)* (Lausanne: Editions Antipodes [etc.]).
Arnaud, Andre-Jean (1979), *Du bon usage du discours juridique*, Langages, (53), 117-24.
Arrighi, Jean-Thomas (2017), *Foreigners, citizens and the tyrannical edges of the 'vox populi': empirical and normative evidence from Switzerland,* GRITIM Working papers serie, Number 33, Autumn 2017
Aubert, Jean-François (1967), *Traité de droit constitutionnel suisse* ([Ed. hors commerce]. edn.; Neuchâtel: Ides et Calendes).
Auer, Andreas (1994), *La Constitution fédérale, les droits de l'homme et les mesures de contrainte à l'égard des étrangers*.
Auer, Andreas, Malinverni, Giorgio, et Hottelier, Michel (2013), *Droit constitutionnel suisse* eds Giorgio Malinverni and Michel Hottelier (3e éd. ; Berne: Stämpfli).
Austin, John Langshaw (1975), *How to do things with words* (Oxford university press).
Ayoob, Mohammed (1997), *Defining Security: A Subaltern Realist Perspective*, in Keith Krause and Michael C. Williams (eds.), Critical Security Studies (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.), 121-46.
Bacchi, Carol (2012), *Why study problematizations? Making politics visible*, Open Journal of Political Science, 2 (01), 1.
Baele, Stéphane J. et Sterck, Olivier C. (2015), *Diagnosing the securitisation of immigration at the eu level: A new method for stronger empirical claims*, *Political Studies,* 63 (5), 1120-39.
Bailey, William C. (1998), *Deterrence, brutalization, and the death penalty: Another examination of Oklahoma's return to capital punishment*, *Criminology,* 36 (4), 711-34.
Bajpai, Kanti P (2000), *Human security: concept and measurement* (University of Notre Dame, Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies).
Balibar, Étienne et Wallerstein, Immanuel Maurice (1988), *Race, nation, classe : les identités ambiguës* (Cahiers libres; Paris: La Découverte).
--- (2015), *L'Europe-frontière et le «défi migratoire»*, Vacarme, (4), 136-42.
Balzacq, Thierry (2005), *The three faces of securitization: Political agency, audience and context*, European Journal of International Relations, 11 (2), 171-201.
Barker, Martin (1981), *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe* (London: Junction Books).
Barnett, Laura (2002), *Global governance and the evolution of the international refugee regime*, International Journal of Refugee Law, 14 (2 and 3), 238.
Bauder, Harald (2014), *Why we should use the term 'illegalized'refugee or immigrant: A commentary*, International Journal of Refugee Law, 26 (3), 327-32.
Bauman, Zygmunt (1998), *Globalization : the human consequences* (Cambridge: Polity Press).
--- (2013), *Wasted lives: Modernity and its outcasts* (John Wiley & Sons).
Beck, Ulrich et Levy, Daniel (2013), *Cosmopolitanized nations: re-imagining collectivity in world risk society*, Theory, Culture & Society, 30 (2), 3-31.
Becker, Howard S. (1963), *Outsiders* (New York: The Free Press of Glencoe).
Benhabib, Seyla (2004), *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens* (Cambridge University Press).
--- (2009), *Claiming rights across borders: International human rights and democratic sovereignty*, American Political Science Review, 103 (4), 691-704.
Berman, Helene, Girón, Estella Rosa Irías, et Marroquín, Antonia Ponce (2009), *A narrative study of refugee women who have experienced violence in the context of war*, CJNR (Canadian Journal of Nursing Research), 41 (1), 144-65.
Berger, Peter et Luckmann, Thomas (1966), *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge* (Garden City ; New York: Doubleday).

Bernardot, Marc (2007), *Les mutations de la figure du camp,* in Olivier Le Cour Grandmaison, Gilles Lhuilier, and Jérôme Valluy (eds.), *Le retour des camps ? : Sangatte, Lampedusa, Guantanamo* (Paris: Autrement), 42-55.

Bersier, Roland (1986), *Les restrictions de la liberté personnelle du requérant d'asile et de l'ex-requérant d'asile*, ASYL, 1987 (1), 9-12.

Betts, Alexander (2013), *State fragility, refugee status and'survival migration'*, Forced Migration Review, (43), 4.

Bezes, Philippe (2000), *Les Hauts Fonctionnaires croient-ils à leur mythes? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État Quelques exemples français (1988-1997)*, Revue française de science politique, 307-32.

Bhabha, Jacqueline (1996), *Embodied Rights: Gender Persecution, State Sovereignty, and Refugees*, Public Culture, 9 (1), 3-32.

Bhagwati, Jagdish (2003), *Borders beyond control,* Foreign Affairrs*,* February 2003, 82-98.

Bietlot, Mathieu (2005), *Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger*, Cultures & conflits, (57), 221-50.

Bigo, Didier (1992), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure* (Espace international 3; Bruxelles: Complexe).

--- (1994), *The European internal security field : stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention*, in Malcolm Anderson and Monica Den Boer (eds.), *Policing across national boundaries* (London: Pinter), 161-73.

--- (1995), *Les Etats face aux flux transfrontières de personne : enjeux et perspectives*, Les cahiers de la sécurité intérieure, 19, 115-25.

--- (1996), *Polices en réseaux : l'expérience européenne* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques).

--- (1998), *Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?*, Cultures et Conflits, 31/32, 13-38.

--- (2000), *When Two Become One: Internal and External Securitizations in Europe,* in Michael Charles Williams and Morten Kelstrup (eds.), *International relations theory and the politics of European integration power, security and community* (London; New York: Routledge), 171-204.

--- (2002), *Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease,* Alternatives: global, local, political, 27, 63-92.

--- (2005), *From Foreigners to "Abnormal Aliens": How the Faces of the Enemy Have Changed Following September the 11th*, in Elspeth Guild and Joanne van Selm (eds.), *International migration and security : opportunities and challenges* (Transnationalism; London ; New York: Routledge), 64-81.

--- (2007), *The field of the EU internal security agencies* (Collection Cultures & conflits; Paris: Harmattan ; Centre d'études sur les conflits).

Bigo, Didier et Guild, Elspeth (2002), *De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale?,* Cultures & conflits, (45), 5-25.

Bigo, Didier et Guild, Elspeth (2003), *La mise à l'écart des étrangers : la logique du visa Schengen*, Cultures & conflits 49 (Printemps 2003), 147.

Bigo, Didier, et al. (2010), *Europe's 21st century challenge : delivering liberty* (Farnham, Surrey, England ; Burlington, VT: Ashgate Pub. Co.).

Black, Richard (2001), *Fifty years of refugee studies: From theory to policy,* International Migration Review, 35 (1), 57-78.

Boltanski, Luc et Thévenot, Laurent (1999), *The sociology of critical capacity,* European journal of social theory, 2 (3), 359-77.

Bolzman, Claudio (1996), *Sociologie de l'exil: une approche dynamique : l'exemple des réfugiés chiliens en Suisse* (Zürich : Seismo).

Bommes, Michael and Geddes, Andrew (2002), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State* (Taylor & Francis).

Bonjour, Edgar (1946), *Geschichte der schweizerischen Neutralität : drei Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik* (Basel : Helbing & Lichtenhahn).
--- (1962), *La neutralité suisse* (Bâle : Chambre de commerce).
--- (1970), *Histoire de la neutralité suisse : quatre siècles de politique extérieure fédérale* / Edgar Bonjour ; trad. de Charles Oser, ed. Charles Oser (Neuchâtel : La Baconnière).
Booth, Ken (1994), *A security regime in Southern Africa : theoretical considerations* (Cape Town: Centre for Southern African Studies, University of the Western Cape).
Borowski, Allan et Thomas, Derrick (1994), *Immigration and Crime*, in Howard Adelman, et al. (eds.), *Immigration and Refugee Policy. Australia and Canada Compared* (Toronto: University of Toronto Press), 631-53.
Boswell, Christina (2007), *Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization*, Jcms-Journal of Common Market Studies*,* 45 (3), 589-610.
--- (2009), *Migration, Security, and Legitimacy: Some Reflections*, in Terri E. Givens, Gary P. Freeman, and David L. Leal (eds.), *Immigration policy and security : U.S., European, and Commonwealth perspectives* (New York: Routledge), 93-108.
Bosworth, Mary (2011), *Border Control and the Limits of the Sovereign State*, Legal Research Paper Series, University of Oxford, 32, 1-38.
Bourbeau, Philippe (2011), *The securitization of migration : a study of movement and order* (Security and governance series; Milton Park, Abingdon, Oxon, England ; New York: Routledge).
Bourbeau, Philippe (2015), *Migration, Resilience and Security: Responses to New Inflows of Asylum Seekers and Migrants*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 41 (12), 1958-77.
Bourdieu, Pierre (1980), *Le sens pratique* / Pierre Bourdieu (Paris : Ed. de minuit).
--- (1982), *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques* (Paris : A. Fayard).
--- (2001), *Langage et pouvoir symbolique* ed. John Brookshire Thompson ([Ed. revue et augm. par l'auteur], Paris: Ed. du Seuil).
Bourdieu, Pierre et Wacquant, Loïc J.D. (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology* (Chicago: University of Chicago Press).
Bourdieu, Pierre et Accardo, Alain (1993), *La misère du monde* (Libre examen; Paris: Ed. du Seuil).
Bousetta, Hassan, Gsir, Sonia et Martiniello, Marco (2005) *Les migrations marocaines vers la Belgique et l'Union européenne*, (Universidad de Deusto).
Bouvet, Laurent (2015), *L'insécurité culturelle. Sortir du malaise identitaire français* (Paris, : Fayard).
Bradley, Megan (2007), *Refugee research agendas: the influence of donors and North-South partnerships*, Refugee Survey Quarterly, 26 (3), 119-35.
Brochmann, Grete et Hammar, Tomas (1999), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (Bloomsbury Academic).
Browning, Christopher S (2017), *Security and migration: a conceptual exploration*, in Philippe Bourbeau (ed.), Handbook on Migration and Security (Edward Elgar), 39-59.
Brubaker, Rogers (1999), *Citizenship and nationhood in France and Germany* ([4th print.] edn.; Cambridge: Harvard University Press).
--- (2002), *Ethnicity without groups*, European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*,* 43 (2), 163-89.
--- (2017), *Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective*, *Ethnic and Racial Studies,* 40 (8), 1191-226.
Burckhardt, Walther (1905), *Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*.
Busset, Thomas (1994), *"Va-t'en!" : accueil de réfugiés et naissance du mythe de la "terre d'asile" en Suisse* (Histoire et société contemporaines; Lausanne: Université de Lausanne/Faculté des lettres/Section d'histoire).
Buzan, Barry (1991), *People, states, and fear : an agenda for international security studies in the post-cold war era* (2nd edn.; New York: Harvester Wheatsheaf).
Buzan, Barry, Waever, Ole, and de Wilde, Jaap (1998), *Security : a new framework for analysis* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub.).

Carens, Joseph H (1987), *Aliens and citizens: the case for open borders*, The review of politics, 49 (2), 251-73.
Carling, Jørgen; , Horwood, christopher et Gallagher, Anne (2015), *Beyond Definitions: Global migration and the smuggling–trafficking nexus*, RMMS Discussion Paper, 2 (Nairobi: Regional Mixed Migration Secretariat).
Caloz-Tschopp, Marie-Claire (2004), *Les Étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps* (La Dispute).
Castells, Manuel (1975), *Immigrant workers and class struggles in advanced capitalism: The Western European experience*, Politics & Society, 5 (1), 33-66.
Castles, Stephen (2004), 'Why migration policies fail', *Ethnic and racial studies,* 27 (2), 205-27.
Castles, Stephen and Kosack, Godula (1973), *Immigrant workers and class structure in Western Europe* (Oxford University Press).
Castles, Stephen, de Haas, Hein, et Miller, Mark J. (2013), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (5th Edition edn.: Palgrave Macmillan).
Cesari, Jocelyne (2012), *Securitization of Islam in Europe*, Die Welt des Islams, 52 (3/4), 430-49.
Ceyhan, Ayse (2004), *Sécurité, frontières et surveillance aux États-Unis après le 11 septembre 2001*, Cultures & Conflits, (53), 113-45.
Chacón, Jennifer M. (2009), *Managing Migration Through Crime*, Columbia Law Review Sidebar, 109 (December 12), 135-48.
Charmaz, Kathy (2014), Constructing grounded theory (Sage).
Charteris-Black, Jonathan (2006), *Britain as a container: immigration metaphors in the 2005 election campaign*, Discourse & Society, 17 (5), 563-81.
Chebel d'Appollonia, Ariane et Reich, Simon (2008), *The Securitization of Immigration: Multiple Countries, Multiple Dimensions*, in Ariane Chebel d'Appollonia and Simon Reich (eds.), *Immigration, Integration, and Security* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press), 1-22.
Chilton, Paul (1994), "*La plaie qu'il convient de fermer…": Les métaphores du discours raciste*, Journal of Pragmatics, 21 (6), 583-619.
Chimni, Bhupinder S (1998), *The geopolitics of refugee studies: A view from the South*, Journal of refugee studies, 11 (4), 350-74.
--- (2002), *Aid, relief, and containment: the first asylum country and beyond*, International Migration, 40 (5), 75-94.
CIE, Commission indépendante d'experts suisses (2002), *La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale: rapport final* (Zürich: Oendo).
Cohen, Stanley (2002), *Folk devils and moral panics: The creation of the mods and rockers* (Psychology Press).
Collyer, Michael (2005), *Secret agents: Anarchists, Islamists and responses to politically active refugees in London*, Ethnic and Racial Studies, 28 (2), 278-303.
Cornelius, Wayne A., Martin, Philip L., et Hollifield, James F. (1994), *Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control*, in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, and James F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective* (Stanford: Stanford University Press).
Couttenier, Mathieu, et al. (2016), *The violent legacy of victimization: post-conflict evidence on asylum seekers, crimes and public policy in Switzerland*, CEPR Discussion Paper No. DP11079
Crisp, Jeff (2008), *The asylum-migration nexus revisited - UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration*, New Issues in Refugee Research - UNHCR Research Paper, Research Paper No. 155.
Cuttitta, Paolo (2007), *Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé*, Cultures & conflits, (4), 61-84.
Czaika, Mathias et de Haas, Hein (2014), *The effect of visa policies on international migration dynamics*, DEMIG project paper, 18.
Dalby, Simon (1997), *Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse*, in Keith Krause and Michael Charles Williams (eds.), *Critical security studies : concepts and cases* (Bordelines vol. 8; London: UCL Press Limited), 3-32.

Darling, Jonathan (2011), *Domopolitics, governmentality and the regulation of asylum accommodation*, Political Geography, 30 (5), 263-71.
--- (2014), *Asylum and the Post-Political: Domopolitics, Depoliticisation and Acts of Citizenship*, Antipode, 46 (1), 72-91.
Daston, Lorraine (1995), *The moral economy of science,* Osiris, 10, 2-24
Davidshofer, Stephan, Tawfik, Amal, et Hagmann, Jonas (2016), *Analyse du champ de la sécurité en Suisse : vers une hypertrophie de la sécurité intérieure et autres réflexions méthodologiques* Cultures & conflits, 2016/2 (n°102).
De Genova, Nicholas (2013), *Spectacles of migrant 'illegality': the scene of exclusion, the obscene of inclusion*, Ethnic and Racial Studies, 36 (7), 1180-98.
--- (2016), '*Citizenship's Shadow*', *Obscene Inclusion, Abject Belonging, or, the Regularities of Migrant 'Irregularity* (Routledge).
De Haas, Hein (2007), *Morocco's Migration Experience: A Transitional Perspective*, International Migration, 45 (4), 39-70.
De Haas, Hein, Natter, Katharina, et Vezzoli, Simona (2016), *Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies*, International Migration Review.
De Senarclens, Clément (2013), *La détention administrative en Suisse: une exception faite règle?*, Revue Antigone, (Administrative Detention: Immigration Policies, Security and Human Rights).
De Wilde, Pieter (2011), *No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration*, Journal of European Integration, 33 (5), 559-75.
Denzin, Norman K et Lincoln, Yvonna S (1994), *Handbook of qualitative research* (Sage publications, inc).
Dillon, Michael (1996), *Politics of security : towards a political philosophy of continental thought* (London: Routledge).
D'Innocenzo, Michael et Sirefman, Josef P. (1992), *Immigration and ethnicity : American society--"melting pot" or "salad bowl"?*, ed. Hofstra University (Contributions in sociology; Westport, Conn.: Greenwood Press).
do Céu Pinto Arena, Maria (2017), *Islamic Terrorism in the West and International Migrations: The'Far'or'near'Enemy Within? What Is the Evidence*. RSCAS Working Papers, 2017 (28).
Duez, Denis (2008), *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique* (Etudes européennes; Bruxelles: Ed. de l'Université de Bruxelles).
Düvell, Franck (2005), *Illegal immigration in Europe* (Springer).
Eckert, Julia (2008), *Laws for Enemies*, in Julia Eckert (ed.), *The social life of anti-terrorism laws : the war on terror and the classifications of the "dangerous other"* (Bielefeld transcript), 7-32.
Edelman, Murray J. (1985), *The Symbolic Uses of Politics* (University of Illinois Press).
Edwards, Alice et Ferstman, Carla (2010), *Human security and non-citizens : law, policy, and international affairs* (Cambridge ; New York: Cambridge University Press).
Ellingson, Stephen (1995), *Understanding the dialectic of discourse and collective action: public debate and rioting in antebellum Cincinnati*, American Journal of Sociology, 101 (1), 100-44.
El Refaie, Elisabeth (2001), *Metaphors we discriminate by: Naturalized themes in Austrian newspaper articles about asylum seekers*, Journal of Sociolinguistics, 5 (3), 352-71.
Emmers, Ralf (2004), *Non-traditional security in the Asia-Pacific: The dynamics of securitisation* (Marshall Cavendish International).
--- (2007), *Securitization*, Contemporary security studies, 109-25.
Emmers, Ralf, Greener, Beth K, et Thomas, Nicholas (2008), *Securitising human trafficking in the Asia-Pacific: Regional organisations and response strategies*, Security and migration in Asia: The dynamics of securitisation (Routledge Taylor & Francis Group).
Faist, Thomas (2004), *The Migration-Security Nexus: International Migration and Security before and after 9/11*, Willy Brandt Series of Working Papiers in International Migration and Ethnic Relations, 4 (03).

Fassin, Didier (2005), *Compassion and repression: the moral economy of immigration policies in France*, Cultural anthropology, 20 (3), 362-87.
--- (2009), *Les économies morales revisitées*, Annales. Histoire, sciences sociales (64: Éditions de l'EHESS), 1237-66.
--- (2010), *La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent* (Hautes études; Paris: Seuil).
--- (2011), *Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times*, Annual Review of Anthropology, 40 (1), 213-26.
--- (2012), *Les nouvelles frontières de la société française* (La Découverte/Poche Sciences humaines et sociales; Paris: La Découverte).
--- (2013), *Juger, réprimer, accompagner : essai sur la morale de l'État* (Seuil).
Feeley, Malcolm M and Simon, Jonathan (1992), *The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications*, Criminology, 30 (4), 449-74.
Flick, Uwe (2014), *An introduction to qualitative research* (Fifth edition. edn.; Los Angeles: Sage).
Foucault, Michel (1975), Surveiller et punir: naissance de la prison (Paris: Collection Bibliothèque des Histoires, Gallimard)
--- (2001), *Dits et écrits : 1954-1988*, 2 vols. (Quarto, 2; Paris: Gallimard).
--- (2004), *Sécurité, territoire, population cours au Collège de France, 1977-1978* (Hautes études; Paris: Gallimard Seuil).
Freeman, Gary P. (1995), *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, The International Migration Review, 29 (4), 881-902.
Frei, Nula, Gordzielik, Teresia, de Senarclens, Clément, Leyvraz, Anne-Cécile et Stünzi, Robin (2014), La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse, jusletter 14 mars 2014.
Fresia, Marion (2013), *Les rouages de l'asile en Suisse : regards ethnographiques sur une procédure administrative* / Marion Fresia, David Bozzini, Alice Sala, eds David Bozzini and Alice Sala (Neuchâtel : SFM, Swiss Forum for Migration and Population Studies).
Galembert, Claire (2010), *Les trois corps du parlementaire : Un débat d'assemblée au prisme d'Alceste,* Colloque "Faire parler le parlement" : 13-14 octobre 2010.
Garland, David (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society* (OUP Oxford).
Gast, Uriel (1997), *Von der Kontrolle zur Abwehr : die Eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933* (Zürich: Chronos Verlag).
Gatrell, Peter (2013), *The Making of the Modern Refugee* (OUP Oxford).
Gattiker, Mario (1998), *Aus den Augen, aus dem Sinn : Kritik der schweizerischen Erstasyllandpraxis*, ASYL, 1988 (3), 6-13.
Geddes, Andrew and Scholten, Peter (2016), *The politics of migration and immigration in Europe* (Sage).
Geiger, Martin et Pécoud, Antoine (2010), *The politics of international migration management* (Migration, minorities, and citizenship; Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan).
Gellner, Ernest (2006), *Nations and nationalism* (2nd Edition edn.; Ithaca, New York: Cornell University Press).
Giacometti, Zaccaria (1945), *Das Vollmachtenregime der Eidgenossenschaft* (Zürich : Polygraphischer Verl.).
Gibney, Matthew J. (2001), *The state of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*, New Issues in Refugee Research - UNHCR Research Paper 50.
--- (2002), *Security and the ethics of asylum after 11 September*, Forced Migration Review, 13, p. 40-42.
--- (2004), *The ethics and politics of asylum : liberal democracy and the response to refugees* (Cambridge: Cambridge University Press).

--- (2007), *Forced Migration, Engineered Regionalism and Justice between States*, in Susan Kneebone and Felicity Rawlings-Sanaei (eds.), *New regionalism and asylum seekers: challenges ahead* (Studies in forced migration; New York: Berghahn Books), 57-77.
Gibney, Matthew J. et Hansen, Randall (2003), *Asylum policy in the West: Past trends, future possibilities*, United Nations University, 2003/68.
Givens, Terri E., Freeman, Gary P., et Leal, David L. (2009), *Immigration policy and security : U.S., European, and Commonwealth perspectives* (New York: Routledge).
Goldin, Ian, Cameron, Geoffrey, et Balarajan, Meera (2011), *Exceptional people : how migration shaped our world and will define our future* (Princeton ; Oxford: Princeton University Press).
Goodwin-Gill, Guy S (1999), *Refugees and security*, (HeinOnline).
Goodwin-Gill, Guy S. et McAdam, Jane (2007), *The refugee in international law* (3rd edn.; Oxford ; New York: Oxford University Press).
Grahl-Madsen, Atle (1966), *The Status of Refugees in International Law: Refuggee character* (A. W. Sythoff).
Graf, Martin (2006), *Assemblée fédérale» : Bicamérisme (ou système des deux chambres)*, Dictionnaire historique de la Suisse (DHS).
Grant, Philip et Wisard, Nicolas (1996), *La liberté personnelle des requérants d'asile dans les centres d'enregistrement*, ASYL, 1996 (3), 82-92.
Green-Pedersen, Christoffer (2012), *A Giant Fast Asleep? Party Incentives and the Politicisation of European Integration*, Political Studies, 60 (1), 115-30.
Gros, Frédéric (2012), *Le principe sécurité* (Essais; Paris: Gallimard).
Groupe de, Grancy (1984), *Réfugiés en Suisse : au-delà du noir et blanc* / Groupe de Grancy (Lausanne : Domaine public).
Guild, Elspeth (2009a), *Security and migration in the 21st century* (Cambridge ; Malden, MA: Polity Press) vi, 218 p.
--- (2009b), *Understanding Security and Migration*, in Elspeth Guild (ed.), *Security and migration in the 21st century* (Cambridge ; Malden, MA: Polity Press), 1-28.
--- (2014), *Conflicting identities and securitisation in refugee law: lessons from the EU*, in Susan Kneebone, Dallal Stevens, and Loretta Baldassar (eds.), Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities (London; New York: Routledge), 151-73.
Guillon, Michèle, Legoux, Luc, et Ma Mung, Emmanuel (2003), *L'asile politique entre deux chaises* (Paris: L'Harmattan).
Guiraudon, Virginie (2000), *European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping*, *Journal of Common Market Studies,* 38 (2), 251-71.
Guiraudon, Virginie et Joppke, Christian (2001), *Controlling a new migration world* (4: Psychology Press).
Gundhus, Helene O. I. et Franko, Katja (2016), *Global policing and mobility: identity, territory, sovereignty*, in Ben Bradford, et al. (eds.), The SAGE Handbook of Global Policing (London: SAGE Publications Ltd).
Gusfield, Joseph R (1984), *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order* (University of Chicago Press).
Haacke, Jürgen et Williams, Paul D (2008), *Regional arrangements, securitization, and transnational security challenges: The African Union and the Association of Southeast Asian Nations compared*, Security Studies, 17 (4), 775-809.
Habermas, Jürgen (1994), *Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Versions,* Ratio Juris, 7 (1), 1-13.
--- (1998), *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Suhrkamp).
Hajer, Maarten et Versteeg, Wytske (2005), *A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives*, Journal of Environmental Policy & Planning, 7 (3), 175-84.

Hagmann, Jonas (2010), *Beyond Exceptionalism? New Security Conceptions in Contemporary Switzerland*, Contemporary Security Policy, 31 (2), 249-72.
Hailbronner, Kay (1990), *The right to asylum and the future of asylum procedures in the European Community*, International journal of refugee law, 2 (3), 341-60.
d'Halluin, Estelle (2016), *Le nouveau paradigme des «populations vulnérables» dans les politiques européennes d'asile*, Savoir/Agir, (2), 21-26.
Hammar, Tomas (1985), *European immigration policy: A comparative study* (Cambridge University Press).
Hampshire, James (2009), *Disembedding Liberalism? Immigration Politics and Security in Britain since 9/11*, in Terri E. Givens, Gary P. Freeman, and David L. Leal (eds.), Immigration policy and security : U.S., European, and Commonwealth perspectives (New York: Routledge), 109-29.
Hampshire, James and Saggar, Shamit (2006), *Migration, Integration, and Security in the UK Since July 7*, Migration Information Source, March 2006.
Hardt, Michael et Negri, Antonio (2001), *Empire* (Harvard University Press).
Harvey, David (1999), *Time-space compression and the postmodern condition*, Modernity: Critical Concepts, 4, 98-118.
Häsler, Alfred A. (1971), *La Suisse, terre d'asile? : la politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1945* [trad. de l'allemand par Philippe Schwed], ed. Philippe Schwed (Lausanne : Ed. Rencontre).
Hasselberg, Ines (2014), *Whose security? The deportation of foreign-national offenders from the UK*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 41(4), 551-562.
Hathaway, James C. et Foster, Michelle (2014), *The Law of Refugee Status* (2 edn.; Cambridge: Cambridge University Press).
Hayat, Samuel et Tangy, Lucie (2011), *Exception (s)*, Tracés. Revue de sciences humaines, (20), 5-27.
Hedetoft, Ulf (1998), *Constructions of Europe: Territoriality, Sovereignty, Identity1: Disaggregations of Cultural and Political Space*, in Stefan Immerfall (ed.), Territoriality in the Globalizing Society: One Place or None? (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg), 153-71.
Helbling, Marc et Kalkum, Dorina (2017), *Migration policy trends in OECD countries*, Journal of European Public Policy, 1-19.
Helton, Arthur C. (2002), *The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century* (Oxford University Press).
Hess, Paul-Alfred (1942), *Die Internierung nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht* (Ins : [s.n.]).
Hobsbawm, Eric J (2012), *Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality* (Cambridge University Press).
Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1992), *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften* (Schweizerischer Wissenschaftsrat).
Hollifield, James Frank (1992), *Immigrants, markets, and states : the political economy of postwar Europe* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press)
Hudson, Natalie Florea, Kreidenweis, Alex, and Carpenter, Charli (2013), *Human security*, Critical Approaches to Security, Abingdon: Routledge, 24-36.
Huntington, Samuel P (1993), *The clash of civilizations?*, Foreign affairs, 22-49.
Huysmans, Jef (1998a), *Identity, migration and the new security agenda in Europe*, European Journal of International Relations, 4 (4), 479-505.
--- (1998b), *Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier*, European Journal of International Relations, 4 (2), 226-55.
--- (2000), *The European Union and the securitization of migration*, Journal of Common Market Studies, 38 (5), 751-77.
--- (2006), *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU* (The new international relations; London etc.: Routledge).
--- (2014), *Security Unbound: Enacting Democratic Limits* (Critical Issues in Global Politics; Abingdon: Routledge).

Huysmans, Jef et Buonfino, Alessandra (2008), *Politics of Exception and Unease: Immigration, Asylum and Terrorism in Parliamentary Debates in the UK*, Political Studies, 56 (4), 766-88.
Ibrahim, Maggie (2005), *The Securitization of Migration: A Racial Discourse*, International migration, 43 (5), 163-87.
Ikenberry, G John (1988), *Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy*, International organization, 42 (1), 219-43.
Inda, Jonathan Xavier (2005), *Targeting Immigrants: Government, Technology, and Ethics* (John Wiley & Sons).
Jacobson, David (1996), *Rights across borders: Immigration and the decline of citizenship* (Brill).
Jeanneret, Pierre (1963) *J'ai quitté l'Espagne. . . Les prolétaires du Marché commun*, (La Cité : Editeur, Lausanne).
Joly, Danièle (2002), *Global changes in asylum regimes* (Migration, minorities, and citizenship; Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave/Macmillan).
Joppke, Christian (1997), *Asylum and state sovereignty: A comparison of the United States, Germany, and Britain*, Comparative Political Studies, 30 (3), 259-98.
--- (1998), *Asylum and state sovereignty - A comparison of the United States, Germany, and Britain,* in Christian Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State* (30; Oxford: Oxford University Press), 259-98.
--- (1999), *Immigration and the nation-state : the United States, Germany, and Great Britain* (Oxford ; New York: Oxford University Press).
Kaenzig, Raoul (2009), *La politique des visas en Suisse* (Neuchâtel : Université de Neuchâtel Institut de Géographie)
Kälin, Walter, Commission indépendante d'experts Suisse - Seconde Guerre, mondiale, and Universität Bern. Institut für Öffentliches, Recht (1999), Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg : Gutachten / erstattet von Walter Kälin ; in Zusammenarbeit mit Martina Caroni, Jörg Künzli, Andreas Rieder ; [Hrsg.] Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg ; Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, eds Martina Caroni, mondiale Commission indépendante d'experts Suisse - Seconde Guerre, and Recht Universität Bern. Institut für Öffentliches (Bern : Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg : Vertrieb BBL/EDMZ).
Kälin, Walter (2004), *Bemerkungen zum Antrag des Bundesrates vom 25. August 2004 zum Nichteintretensgrund der fehlenden Reisepapiere, zu Handen des EDA, vom 14. November 2004* , ASYL, 2004 (4), 3-12.
Kardell, Johan et Martens, Peter L (2013), *Are children of immigrants born in Sweden more law-abiding than immigrants? A reconsideration*, Race and justice, 3 (3), 167-89.
Karyotis, Georgios et Skleparis, Dimitris (2013), *Qui bono? The winners and losers of securitising migration*, Griffith Law Review, 22 (3), 683-706.
Kaunert, Christian and Léonard, Sarah (2012), *The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective*, Journal of European Public Policy, 19 (9), 1396-413.
Keely, Charles B. (1996), *How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows*, The International Migration Review, 30 (4), 1046-66.
Kobelinsky, Carolina and Makaremi, Chowra (2008), *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*, (Lectures, Les livres).
Kocher, Hermann (1996), *"Rationierte Menschlichkeit" : schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933 - 1948* / (Zürich : Chronos).
Koser, Khalid (2001), *New approaches to asylum?*, International Migration, 39 (6), 85-102.
--- (2005), *Irregular migration, state security and human security* (GCIM).
--- (2011), *When is Migration a Security Issue?*, Op-Ed, The Brooking Institution, (31 March 2011).
Koller, Guido *Entscheidungen über Leben und Tod : die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges* / von Guido Koller.
Krasner, Stephen D (1983), *International regimes* (Cornell University Press).

Krause, Keith et Williams, Michael Charles (1997), *Critical security studies : concepts and cases* (London: UCL Press)
Kreis, Georg (2014), *Insel der unsicheren Geborgenheit : die Schweiz in den Kriegsjahren 1914-1918* (Zürich : Verlag Neue Zürcher Zeitung).
Kriesi, Hanspeter, et al. (2006), *Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared*, European Journal of Political Research, 45 (6), 921-56.
Kuhn, André (2012), *Comment s'explique la surreprésentation des étrangers dans la criminalité ?*, *Vivre Ensemble* (No 139), 13-18.
Kury, Patrick (2003), *Über Fremde reden : Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945* (Zürich: Chronos)
Kushner, Tony (2003), *Meaning nothing but good: ethics, history and asylum-seeker phobia in Britain*, *Patterns of Prejudice,* 37 (3), 257-76.
Ladner, Andreas (2001), *Swiss political parties: Between persistence and change*, West European Politics, 24 (2), 123-44.
--- (2014), *Politische Parteien*, in Peter Knoepfel, et al. (eds.), Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse (Zürich: Neue Zürcher Zeitung Verlag), 361–89.
Lahav, Gallya, Messinaz, Anthony M. , et Vasquez, Joseph Paul (2014), *Were political elite attitudes toward immigration securitized after 11 September? Survey evidence from the European Parliament*, Migration Studies, 2 (2), 212–34.
Lakoff, George and Johnson, Mark (2003), *Metaphors we live by* (Chicago: University of Chicago Press)
Laurens, Sylvain (2009), *Une politisation feutrée les hauts fonctionnaires et l'immigration en France,* 1962-1981 (Socio-histoires; Paris: Belin) 1 vol. (348).
Lascoumes, Pierre (2004), *La Gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir*, Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines, (13-14).
Lascoumes, Pierre et Serverin, Évelyne (1988), *Le droit comme activité sociale: pour une approche wébérienne des activités juridiques*, Droit et société, 9 (1), 165-87.
Lasserre, André (1995), *Frontières et camps : le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Histoire (Lausanne: Ed. Payot), 396.
Lavenex, Sandra (2001), *The Europeanization of refugee policies: Normative challenges and institutional legacies,* Journal of Common Market Studies, 39 (5), 851-74.
Lazaridis, Gabriella (2011), *Security, insecurity and migration in Europe* (Research in migration and ethnic relations series; Farnham: Ashgate).
Le Cour Grandmaison, Olivier, Lhuilier, Gilles, et Valluy, Jérôme (2007), *Le retour des camps ? : Sangatte, Lampedusa, Guantanamo* (Frontières; Paris: Autrement).
Leerkes, Arjen and Broeders, Dennis (2010), *A case of mixed motives?: formal and informal functions of administrative immigration detention*, The British Journal of Criminology, 50 (5), 830-50.
Leiken, Robert S et Brooke, Steven (2006), *The quantitative analysis of terrorism and immigration: an initial exploration*, *Terrorism and Political Violence,* 18 (4), 503-21.
Legomsky, Stephen H. (2007), *The New Path of Immigration Law: Asymmetric Incorporation of Criminal Justice Norms*, Washington and Lee Law Review, 64 (2), 469-528.
Lewis, Wyndham (1929), *Paleface : the philosophy of the 'melting-pot' (*London: Chatto & Windus).
Levy, Carl (2010), *Refugees, Europe, Camps/State of Exception: "Into The Zone", the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)*, Refugee Survey Quarterly, 29 (1), 92-119.
Linder, Wolf (2010), *Swiss democracy: Possible solutions to conflict in multicultural societies* (Springer).
Lipschutz, Ronnie D. (1995), *On security* (New directions in world politics; New York: Columbia University Press).
Lipset, Seymour Martin (1967), *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives* / ed. by Seymour M. Lipset and Stein Rokkan (New York : The Free Press ; London : Collier-Macmillan).
Lochak, Danièle (2013), *Qu'est-ce qu'un réfugié? La construction politique d'une catégorie juridique*, Pouvoirs, (1), 33-47.

Loescher, Gil (1992), *Refugee movements and international security* (Adelphi papers; London: Brassey's).
--- (2001), *The UNHCR and world politics: a perilous path*, *Refugee Survey Quarterly,* 20 (3).
Loescher, Gil, et al. (2007), 'Protracted refugee situations and the regional dynamics of peacebuilding: Opinion', *Conflict, security & development,* 7 (3), 491-501.
Lohrmann, Reinhard (2000), 'Migrants, refugees and insecurity. Current threats to peace?', *International Migration,* 38 (4), 3-22.
Ludi, Regula (2010), *Dwindling Options: Seeking Asylum in Switzerland 1933-1939*, in Frank Caestecker and Bob Moore (eds.), Refugees from Nazi Germany and the liberal European states (New York: Berghahn Books), 82-108.
Luhmann, Niklas (1990), *Political theory in the welfare state* (Berlin ; New York: W. de Gruyter).
Lynn, Nick et Lea, Susan (2003), *A phantom menace and the new Apartheid': the social construction of asylum-seekers in the United Kingdom*, Discourse & Society*,* 14 (4), 425-52.
Lyotard, Jean-François (1979), *La condition postmoderne* (Paris: Les éditions de minuit).
Mächler, Stefan (1998), *Kampf gegen das Chaos. Die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1917–1954*, in Aram (Hrsg.) Mattioli (ed.), Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, (Zürich), 357–421.
Mahon, Pascal (2014), Droit constitutionnel, eds Bernhard Pulver, et al. (3e éd.. edn.: Bâle : Helbing Lichtenhahn ; Neuchâtel : Université de Neuchâtel - Faculté de droit).
Mahoney, James et Thelen, Kathleen (2010), 'A theory of gradual institutional change', Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power, 1
Maillard, Alain et Tafelmacher, Christophe (eds.) (1999), *Faux réfugiés ? : la politique suisse de dissuasion d'asile : 1979-1999* (Lausanne: Ed. d'En Bas).
Malkki, Liisa (1992), *National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees*, Cultural Anthropology, 7 (1), 24-44.
--- (1995), *Refugees and Exile - from Refugee Studies to the National Order of Things*, Annual Review of Anthropology*,* 24, 495-523.
Massey, Douglas S, et al. (1999), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium: Understanding International Migration at the End of the Millennium* (Clarendon Press).
Massey, Douglas S, et al. (1993), *Theories of international migration: A review and appraisal, Population and development review*, 431-66.
Mazzoleni, Oscar (2008), *Nationalisme et populisme en Suisse : la radicalisation de la "nouvelle" UDC* (Le savoir suisse; Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes).
McSweeney, Bill (1999), *Security, identity & interests : a sociology of international relations* (Cambridge: Cambridge University Press) xi, 239 p.
Messina, Anthony M (2007), *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe* (Cambridge University Press).
Messina, Anthony M. et Lahav, Gallya (2006), *The migration reader : exploring politics and policy* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers).
Meyer, Katrin et Purtschert, Patricia (2008), *Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung*, in Patricia Purtschert (ed.), Gouvernementalität und Sicherheit Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault (Sozialtheorie; Bielefeld: transcript), 149-72.
Meyer, André, Chuard, Jean-Pierre, Daussy, Henry et Horat, Heinz (1983), *Les bourbakis : l'internement en Suisse, en 1871, des unités de l'armée Bourbaki,* Lausanne : Éditions 24 Heures.
Miaz, Jonathan (2017), *Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)*, Thèse de doctorat, Lausanne et Strasbourg, Université de Lausanne et Université de Strasbourg.
Michalowski, Raymond J. (1985), *Order, law, and crime: an introduction to criminology* (Random House).
Miller, David (1995), *On Nationality* (Oxford: Clarendon Press).

Miller, Teresa (2003), *Citizenship and Severity: Recent Immigration Reforms and the New Penology*, Georgetown Immigration Law Journal, 10, 611-62.
Mio, Jeffery Scott (1997), *Metaphor and politics*, Metaphor and Symbol, 12 (2), 113-33.
Moffette, David (2012), *Études critiques de la sécurité: quelques contributions théoriques pour une anthropologie de la sécurité*. Aspects sociologiques, 2012, vol. 19, no 1, 39-68
Moffitt, Benjamin (2015), *How to perform crisis: A model for understanding the key role of crisis in contemporary populism*, Government and Opposition, 50 (2), 189-217.
Mudde, Cas (2007), *Populist radical right parties in Europe* (22: Cambridge University Press Cambridge).
Muller, Benjamin J. (2004), *(Dis)Qualified Bodies: Securitization, Citizenship and 'Identity Management"*, Citizenship Studies, 8 (3), 279-94.
--- (2011), *Risking it all at the Biometric Border: Mobility, Limits, and the Persistence of Securitisation*, Geopolitics, 16 (1), 91-106.
Müller, Elvira Y. et Akçin, Zeynep (1986), *Wer hat Angst vorm schwarzen Mann? : die Schweiz und ihre Flüchtlinge* / hrsg. von Elvira Y. Müller ... [et al.] ; mit Beiträgen von Zeynep Akçin ... [et al.] ; mit Illustrationen von Ro (Zürich : Limmat Verlag).
Müller, Jörg Paul (2005), *Gutachten vom 7. März 2005 betreffend den Beschluss der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 13. Januar 2005 (Teilrevision Asylgesetz) über Einschränkungen der Nothilfe, erstellt im Auftrag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe*, ASYL, 2005 (2/3), 3-12.
Neumayer, Eric (2005), *Asylum recognition rates in Western Europe: Their determinants, variation, and lack of convergence*, Journal of conflict resolution, 49 (1), 43-66.
Newman, Edward et van Selm, Joanne (2003), *Refugees and forced displacement : international security, human vulnerability, and the state* (Tokyo: United Nations University Press ; Bristol : University Presses Marketing [distributor]).
Niederberger, Josef Martin (2005), *Le développement d'une politique d'intégration suisse*, in Hans Mahnig, et al. (eds.), Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948 (Zürich: Seismo), 255-87.
Noll, Gregor (2000), *Negotiating asylum : the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection* (The Hague ; London: Martinus Nijhoff).
--- (2003a), *Visions of the exceptional: Legal and theoretical issues raised by transit processing centres and protection zones*, *European Journal of Migration and Law,* 5 (3), 303-41.
--- (2003b), *Securitizing sovereignty? States, refugees, and the regionalization of international law*, in Edward Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugees and forced displacement : international security, human vulnerability, and the state* (Tokyo: United Nations University Press ; Bristol : University Presses Marketing [distributor]), 277-305.
Noiriel, Gérard (1988), *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècles* (L'univers historique; Paris: Ed. du Seuil).
--- (1991), *La tyrannie du national : le droit d'asile en Europe (1793-1993)* (Les temps qui courent Histoire; Paris: Calmann-Lévy).
--- (2006), *Introduction à la socio-histoire* (Repères; Paris: La Découverte).
Nyers, Peter (2006), *Rethinking refugees : beyond states of emergency* (Global horizons series; New York ; London: Routledge).
Ousey, Graham C et Kubrin, Charis E (2018), *Immigration and crime: Assessing a contentious issue*. Annual Review of Criminology, 1 (1), 63-84.
Parini, Lorena (1997), "*La Suisse terre d'asile" : un mythe ébranlé par l'histoire*, Revue Européenne des Migrations Internationales, 13 (1), 51-69.
Parini, Lorena et Gianni, Matteo (2005), *Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours*, in Hans Mahnig (ed.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (Zurich: Seismo), 189-252.
Paris, Roland (2001), *Human security - Paradigm shift or hot air?*, *International Security,* 26 (2), 87-102.

Paye, Olivier (2000), *Approche socio-politique de la production législative: le droit comme indicateur de processus de décision et de représentation politiques*, in Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, and Cécile Robert (eds.), La juridicisation du politique (L.G.D.J).

Pierson, Paul (2000), *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*, American political science review, 94 (2), 251-67.

Piguet, Etienne (2013), *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture* (2e éd. revue et mise à jour edn., Le savoir suisse 24. Société; Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes).

--- (2017), *L'asile, la frontière et le territoire*, *Terra Cognita* (31; Bern-Wabern: Commission fédérale des migrations CFM), 52-54.

Pilotti, Andrea (2016), *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016* (Seismo Verlag).

Portes, Alejandro et Rumbaut, Rubén G (2001), *Legacies: The story of the immigrant second generation* (University of California Press).

Price, Matthew E. (2009), *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits* (Cambridge: Cambridge University Press).

Raselli, Niccolò (1994), *Die neuen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht im Lichte von Verfassung und Menschenrechten*, ASYL 1994 (4), 79-88.

Reiter, Herbert (1992), *Politisches Asyl im 19. Jahrhundert: Die deutschen politischen Flüchtlinge des Vormärz und der Revolution von 1848/49 in Europa und den USA* (Berlin: Duncker & Humblot).

Renevey, Benoît (2010), *L'orientation collective des débats parlementaires sur l'assurance-maladie suisse : éléments méthodologiques*, Colloque "Faire parler le parlement" : 13-14 octobre 2010.

Rey, Raphaël (2013), *La suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile suisse: Une analyse des argumentaires politiques dans les débats parlementaires* (Mémoire de master en Sciences humaines et sociales; Neuchâtel: Université de Neuchâtel).

Riano, Yvonne et Wastl-Walter, Doris (2006), *Immigration policies, state discourses on foreigners, and the politics of identity in Switzerland*, Environment and Planning, 38, 1693-713.

Richmond, Anthony H. (2002), *Globalization: implications for immigrants and refugees*, *Ethnic and Racial Studies,* 25 (5), 707-27.

Robinson, Vaughan, Andersson, Roger, et Musterd, Sako (2003), *Spreading the 'burden'?: A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees* (Policy Press).

Rodier, Claire (2012), *Xénophobie business : à quoi servent les contrôles migratoires ?* (Cahiers libres; Paris: La Découverte).

Rokkan, Stein (1970), *Citizens elections parties : approaches to the comparative study of the processes of development*, with Angus Campbell, Per Torsvik, and Henry Valen, ed. Angus Campbell (Oslo : Universitetsforlaget).

Rolland, Romain (1971), L'esprit libre ; Au-dessus de la mêlée ; Les précurseurs / Romain Rolland (Genève : Edito-Service).

Roos, Christof et Zaun, Natascha (2014), *Norms matter! The role of international norms in EU policies on asylum and immigration*, European Journal of Migration and Law, 16 (1), 45-68.

Rose, Nikolas (1999), *Powers of freedom: Reframing political thought* (Cambridge university press).

Rose, Nikolas et Miller, Peter (1992), *Political power beyond the state: Problematics of government*, British journal of sociology, 173-205.

Rosenstein, Emilie (2012), *L'activation et ses abus de langage: le cas de l'assurance-invalidité*, in Schweizerische Gesellschaft für Soziale Arbeit/Société suisse de travail social (ed.), *"Missbrauch" in der Sozialen Arbeit und in der Sozialpolitik* (Seismo), 38-50.

Rothschild, Joseph (1981), *Ethnopolitics, a Conceptual Framework* (Columbia University Press).

Roy, Olivier (2007), *Islamic terrorist radicalisation in Europe*, European Islam. Challenges for Public Policy and Society (CEPS Centre for European Policy Studies), 52-60.

Rudge, Philip (1989), *European Initiatives on Asylum*, in Danièle Joly and Robin Cohen (eds.), *Reluctant hosts Europe and its refugees* (Aldershot <etc.>: Avebury), 212-15.

Rudolph, Christopher (2003), *Security and the Political Economy of International Migration*, The American Political Science Review, 97 (4), 603-20.
Said, Edward W (1995), *Orientalism: western conceptions of the Orient. 1978*, (Harmondsworth, Eng.: Penguin).
Saldaña, Johnny (2009), *The coding manual for qualitative researchers* (Los Angeles: Sage).
Salter, Mark B (2007), *Governmentalities of an airport: heterotopia and confession*, International Political Sociology, 1 (1), 49-66.
--- (2008), *Securitization and desecuritization: a dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority*, Journal of international relations and development, 11 (4), 321-49.
Sassen, Saskia (1996), *Losing control?: sovereignty in the age of globalization* (Columbia University Press).
--- (1999), *Globalization and its discontents: Essays on the new mobility of people and money*.
--- (2016), *A massive loss of habitat: New drivers for migration*, Sociology of Development, 2 (2), 204-33.
Saux, María Soledad (2007), *Immigration and terrorism: a constructed connection*, European Journal on Criminal Policy and Research, 13 (1-2), 57-72.
Sayad, Abdelmalek (1998), *L'immigration et la 'pensée d'Etat' réflexions sur la 'double peine'*", Regards sociologiques, 16, 5-21.
Scheppele, Kim Lane (2010), *The international standardization of national security law*, *J. Nat'l Sec. L. & Pol'y,* 4, 437.
Schiffauer, Werner (2008), *Suspect Subjects: Muslim Migrants and the Security Agencies in Germany*, in Julia M. Eckert (ed.), *The social life of anti-terrorism laws : the war on terror and the classifications of the "dangerous other"* (Bielefeld: transcript), 55-77.
Schlentz, Dace (2010), *Did 9/11 matter? Securitisation of asylum and migration in the European Union from 1992 to 2008*, Refugee Studies Centre Working Paper Series, 56.
Schmeidl, Susanne (1997), *Exploring the causes of forced migration: A pooled time-series analysis, 1971-1990*, Social Science Quarterly, 284-308.
Schmitt, Carl (1985 [1922]), *Political theology II: the myth of the closure of any political theology* (John Wiley & Sons).
Schneider, Jacques-André (1988), *La procédure aux centres d'enregistrement : un examen critique,* ASYL, 1988 (3), 12-14.
Schöni, Heinz (1987), *Die Ausschaffungshaft*, ASYL, 1987 (4), 10-11.
Schrover, Marlou et Schinkel, Willem (2013), *Introduction: the language of inclusion and exclusion in the context of immigration and integration*, Ethnic and Racial Studies, 36 (7), 1123-41.
Schuster, Liza (2003a), *Common sense or racism? The treatment of asylum-seekers in Europe*, Patterns of Prejudice, 37 (3), 233-56.
--- (2003b), *The use and abuse of political asylum in Britain and Germany* (British politics and society; London etc.: Frank Cass).
--- (2011), *Turning refugees into 'illegal migrants': Afghan asylum seekers in Europe,* Ethnic and Racial Studies, 34 (8), 1392-407.
Schweizer, Paul (1895), *Geschichte der schweizerischen Neutralität* (Frauenfeld : F. Huber).
Shachar, Ayelet et Hirschl, Ran (2014), *On citizenship, states, and markets*, Journal of Political Philosophy, 22 (2), 231-57.
Shacknove, Andrew E (1985), *Who is a Refugee?*, *Ethics,* 95 (2), 274-84.
--- (1993), *From asylum to containment*, International Journal of Refugee Law, 5, 516.
Shore, Cris, Wright, Susan, et Però, Davide (2011), *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power* (Berghahn Books).
Skenderovic, Damir (2009), *The radical right in Switzerland: continuity and change, 1945-2000* (New York: Berghahn Books).
Skenderovic, Damir et D'Amato, Gianni (2008), *Mit dem Fremden politisieren rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren* (Zürich: Chronos).

Simon, Jonathan (2007), *Governing through crime : how the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear* (Studies in crime and public policy; Oxford ; New York: Oxford University Press).
Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994), *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe* (University of Chicago Press).
Spears, Arthur Kean (1999), *Race and ideology: Language, symbolism, and popular culture* (Wayne State University Press).
Squire, Vicki (2009), *The Exclusionary Politics of Asylum* (London: Palgrave Macmillan).
Squire, Vicki et Huysmans, Jef (2009), *Migration and Security*, in Myriam and Mauer Dunn Cavelty, Victor (ed.), *Handbook of Security Studies* (London, UK: Routledge), 169-79.
Stedman, Stephen John et Tanner, Fred (2003), *Refugee manipulation : war, politics, and the abuse of human suffering* (Washington, D.C.: Brookings Institution;).
Steinauer, Jean et Centre social, protestant (1986), *Asile au pays des merveilles,* eds Barrigue and protestant Centre social (Genève : CSP (Centre social protestant)).
Strauss, Anselm Leonard et Corbin, Juliet (1996), *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung* (Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union).
Stritzel, Holger (2007), *Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyon*d, European journal of international relations, 13 (3), 357-83.
Stumpf, Juliet (2006), *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, & Sovereign Power*, American University Law Review, 56 (Lewis & Clark Law School Legal Studies Research Paper No. 2007-2), 367-410.
Suhrke, Astri (2003), *Human Security and the Protection of Refugees,* in Edward Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugees and forced displacement : international security, human vulnerability, and the state* (Tokyo: United Nations University Press ; Bristol : University Presses Marketing [distributor]), 93-108.
Taguieff, Pierre-André et Betz, Hans-Georg (2004), *Le retour du populisme : un défi pour les démocraties européennes* (Le tour du sujet; Paris: Universalis).
Theler, Johannes (1995), *Asyl in der Schweiz : eine rechtshistorische und kirchenrechtliche Studie* (Freiburg Schweiz : Universitätsverl.).
Thompson, Edward P (1971), *The moral economy of the English crowd in the eighteenth century*, Past & present, (50), 76-136.
Tilly, Charles (2012), *Coercion, Capital, and European States* [1990], Contemporary Sociological Theory, 251.
Togral, Burcu (2011), *Convergence of securitization of migration and 'new racism' in Europe: rise of culturalism and disappearance of politics*, in Gabriella Lazaridis (ed.), *Security, insecurity and migration in Europe* (Research in migration and ethnic relations series; Farnham: Ashgate).
Torpey, John (1998), A*ller et venir: le monopole étatique des 'moyens légitimes de circulation'*", Cultures et Conflits*,* 31-32, 63-100.
Tsoukala, Anastassia (2006), *La légitimation des mesures d'exception dans la lutte antiterroriste en Europe*, Cultures & Conflits, (61), 25-50.
--- (2011), *Turning immigrants into security threats: A multi-faceted process*, Security, insecurity and migration in Europe, 179-200.
Uçarer, Emek M. (2001), 'Managing Asylum and European Integration: Expanding Spheres of Exclusion?', *International Studies Perspectives,* 2 (3), 288-304.
Ullman, R. H. (1983), *Redefining Security*, International Security*,* 8 (1), 129-53.
Valluy, Jérôme (2005), *La nouvelle Europe politique des camps d'exilés : genèse d'une source élitaire de phobie et de répression des étrangers,* Cultures et conflits : L'Europe des camps : la mise à l'écart des étrangers*,* (no 57), 13-69.
Van der Brug, Wouter, et al. (2015), *The politicisation of migration* (25: Routledge).
Van Der Valk, Ineke (2003), *Right-wing parliamentary discourse on immigration in France*, Discourse & Society, 14 (3), 309-48.
Van Hear, Nicholas (2014), *Reconsidering migration and class,* International Migration Review*,* 48 (s1).

Van Hear, Nicholas, Brubaker, Rebecca, et Bessa, Thais (2009), *Managing mobility for human development: The growing salience of mixed migration*, Human Development Research Paper (HDRP) Series, 20 (2009).
Van Liempt, Ilse et Sersli, Stephanie (2013), *State responses and migrant experiences with human smuggling: A reality check*, Antipode, 45 (4), 1029-46.
Varone, Frédéric (2004), *Le parlement dans un régime non parlementaire : le cas de la Suisse*, in Olivier Costa, Eric Kerrouche, and Paul Magnette (eds.), Vers un renouveau du parlementarisme en Europe? (Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles), 252-67.
Vertovec, Steven (2011), *The Cultural Politics of Nation and Migration*, Annual Review of Anthropology, 40, 241-56.
Vietti, Francesca et Scribner, Todd (2013), *Human insecurity: Understanding international migration from a human security perspective*, J. on Migration & Hum. Sec*.,* 1, 17.
von Benda-Beckmann, Franz, von Benda-Beckmann, Keebet, et Wiber, Melanie (2006), *Changing properties of property* (Berghahn Books).
Vuilleumier, Marc (1987), *Immigrés et réfugiés en Suisse : aperçu historique* (Zurich : Pro Helvetia).
Vukov, Tamara (2003), *Imagining communities through immigration policies: Governmental regulation, media spectacles and the affective politics of national borders*, International Journal of Cultural Studies, 6 (3), 335-53.
Wacquant, Loïc (2010), *Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity*, Sociological Forum (25: Wiley Online Library), 197-220.
Waever, Ole (1995), *Securitization and Desecuritization*, in Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press), 46-86.
Waever, Ole, et al. (1993), *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe* (London: Pinter Publishers Ltd.).
Walker, R. B. J. (1990), *Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics*, Alternatives*,* 15 (1), 3-27.
Walters, William (2004), *Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics*, Citizenship Studies*,* 8 (3), 237-60.
--- (2008), *Putting the Migration-Security Complex in its Place*, in Louise Amoore and Marieke de Goede (eds.), *Risk and the war on terror* (London ; New York: Routledge), 158-77.
--- (2010), *Migration and security*, *The handbook of new security studies*, 217-28.
--- (2011), *Foucault and frontiers: Notes on the birth of the humanitarian border*, Governmentality: Current issues and future challenges, 138-64.
Walzer, Michael (1983), *Spheres of justice : a defense of pluralism and equality* (New York: Basic Books)
Weber, Max (1963 [1919]), *Le Savant et le Politique* (Paris: Union Générale d'Éditions).
Weber, Leanne and Bowling, Benjamin (2004), *Policing migration: A framework for investigating the regulation of global mobility*, Policing and Society, 14 (3), 195-212.
--- (2008), *Valiant beggars and global vagabonds: Select, eject, immobilize*, Theoretical criminology, 12 (3), 355-75.
Weiner, Myron (1993), *Security, Stability, and International Migration*, International Security*,* 17 (3), 91-126.
Wendt, Alexander (1992), *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, International organization, 46 (2), 391-425.
Wieviorka, Michel (1997), *Une société fragmentée?: le multiculturalisme en débat* (La Découverte).
Wihtol de Wenden, Catherine (2009), *La Globalisation humaine* (Presses Universitaires de France).
Wilson, Thomas M. et Donnan, Hastings (1998), *Border Identities: Nation and State at International Frontiers* (Cambridge University Press).
Wimmer, Andreas (2002), *Nationalist exclusion and ethnic conflict : shadows of modernity* (Cambridge, UK ; New York, NY, USA: Cambridge University Press).
--- (2011), *A Swiss anomaly? A relational account of national boundary-making*, Nations and Nationalism, 17 (4), 718-37.
--- (2013), *Ethnic boundary making: institutions, power, networks* (Oxford studies in culture and politics; New York: Oxford University Press).

Wimmer, Andreas et Glick Schiller, Nina (2002), *Methodological nationalism and beyond: nation–state building, migration and the social sciences*, Global networks, 2 (4), 301-34.
Windisch, Uli et Caraël, Eléonore (eds.) (2002), *Suisse-immigrés : quarante ans de débats 1960-2001* (Lausanne: L'Age d'homme).
Windisch, Uli, Jaeggi, Jean-Marc, et Rham, Gérard de (eds.) (1978), *Xénophobie? : logique de la pensée populaire : analyse sociologique du discours des partisans et des adversaires des mouvements xénophobes* (Pratiques des sciences de l'homme, Lausanne: l'Age d'homme).
Wodak, Ruth (2013), *Critical discourse analysis,* 4 vols. (SAGE benchmarks in language and linguistics; Los Angeles: SAGE).
Wodak, Ruth et van Dijk, Teun A. (2000), *Racism at the Top: Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States* (Austria: Drava).
Wyn Jones, Richard (1999), *Security, strategy, and critical theory* (Boulder, Colo. ; London: Lynne Rienner Publishers).
Wyss, Dominik, Beste, Simon, et Bächtiger, André (2015), *A decline in the quality of debate? The evolution of cognitive complexity in Swiss parliamentary debates on immigration* (1968–2014)', Swiss Political Science Review, 21 (4), 636-53.
Zetter, Roger (1988), *Refugees and Refugee Studies — A Label and an Agenda, Editorial Introduction to the Journal of Refugee Studies*, Journal of Refugee Studies, 1 (1), 1-6.
--- (2007), *More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization*, Journal of refugee studies, 20 (2), 172-92.
--- (2014), *Creating identities, diminishing protection and the securitisation of asylum in Europe*, in Susan Kneebone, Dallal Stevens, and Loretta Baldassar (eds.), *Refugee Protection and the Role of Law: Conflicting Identities* (London; New York: Rotledge), 22-35.
Zolberg, Aristide (1995), *From Invitation to Interdiction: U.S. Foreign Policy and Immigration Since 1945*, in Michael S. Teitelbaum and Myron Weiner (eds.), *Threatened peoples, threatened borders : world migration and U.S. policy* (New York ; London: Norton).
Zolberg, Aristide R et Woon, Long Litt (1999), *Why Islam is like Spanish: cultural incorporation in Europe and the United States*, Politics & Society, 27 (1), 5-38.
Zolberg, Aristide R. (1983), *The Formation of New States as a Refugee-Generating Process*, Annals of the American Academy of Political and Social Science, 467 (May), 24-38.
--- (1999), *Matters of State: Theorizing Immigration Policy*, Handbook of International Migration, (The American Experience: Russell Sage Foundation), 71-93.
--- (2003), *The archaeology of 'remote control',* Migration control in the North Atlantic world: The evolution of state practices in Europe and the United States from the French Revolution to the inter-war period, 2003, 195-222.
--- (2007), *The Exit Revolution*, *Citizenship and Those Who Leave* (The Politics of Emigration and Expatriation: University of Illinois Press), 33-60.
Zolberg, Aristide R., Suhrke, Astri, et Aguayo, Sergio (1989), *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World* (Oxford University Press).
Zünd, Andreas (2007), *Von den alten zu den neuen Zwangsmassnahmen*, in Alberto Achermann, et al. (eds.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007 (Bern: Stämpfli), 97-105.

10.2. Articles de presse

Audétat Daniel, La cure d'amaigrissement de l'armée fait sortir les gardes-forts de leurs trous, in Le Nouveau Quotidien, 18.04.1992

Anna Lietti, Douanier à Chiasso, beau métier. Sauf quand on refoule des familles bosniaques, in Le Nouveau Quotidien, 22.12. 1993

Stauffer, Pierre-André, L'Hebdo, 11.06.1998

Ash Timothy Garton, In the terror trap, in The Guardian, 17.10.2002 https://www.theguardian.com/world/2002/oct/17/september11.uk

Surber Kaspar, «Kaum ein Land ist so streng wie die Schweiz», in Wochenzeitung, Nr. 05/2016 vom 04.02.2016, https://www.woz.ch/1605/entrechtungsinitiative/kaum-ein-land-ist-so-streng-wie-die-schweiz

Häuptli Lukas, Geheimdienst überprüft Asylsuchende, in Neue Zürcher Zeitung, 18.01.2015 https://www.nzz.ch/schweiz/geheimdienst-ueberprueft-asylsuchende-1.18463579

Keller Christian und Gafner Beni, Gefahr für die Schweiz hat sich erhöht, in Basler Zeitung, 27.09.2015 https://bazonline.ch/schweiz/standard/gefahr-fuer-die-schweiz-hat-sich-erhoeht/story/29533394?track

10.3. Documents juridiques

10.3.1. Lois, ordonnances, rapports et messages du Conseil fédéral (par ordre chronologique)

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 12 septembre 1848, FF 1848 I

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, RS 1 3

Loi fédérale du 28 juin 1889 sur le ministère public de la Confédération, RS 1 379

Circulaire du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant le contrôle des étrangers en Suisse du 25 septembre 1915, FF 1915 III

Ordonnance concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers du 21 novembre 1917 (RO 1917 989)

Ordonnance sur le contrôle des étrangers du 17 novembre 1919 (RO 1919 947)

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral du 2 juin 1924, FF 1924 II

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 17 juin 1929, FF 1929 I 950

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) (RS 1 113)

Arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (RS 1 79).

Circulaire de la Division de Police du 13 août 1942, AF E 4001 (C) 1, vol. 259 et E 4300 (B) 3, vol. 20

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté approuvant la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés du 9 juillet 1954, FF 1954 II 49

Accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant la reprise de personnes à la frontière, Conclu le 25 octobre 1954, Entré en vigueur par échange de notes le 1er janvier 1955, RS 0.142.111.369

Accord du 5 janvier 1955 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement fédéral autrichien concernant la reprise de personnes à la frontière, RS 0.142.111.639

Ludwig, Carl, « La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés de 1933 à nos jours » Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs par le professeur Carl Ludwig, Bâle [Rapport Ludwig], FF 1957 II, 668s

Message à l'appui d'une loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral concernant une réserve à la convention relative au statut des réfugiés du 31 août 1977, FF 1977 III 113

Loi du 5 octobre 1979 sur l'asile (RS 142.31)

Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III 827

Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales du 2 décembre 1985, FF 1986 I 1

Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) du 6 octobre 1986, RS 823 21

Ordonnance concernant le Service d'identification du Ministère public de la Confédération du 1er décembre 1986 (RS 172.213.57/ ROLF 1986)

Delegierte für das Flüchtlingswesen : Schlussbericht « Projektorganisation Asylverfahren », 18.03./24.04.1987

Message concernant la construction et l'exploitation de deux centres d'enregistrement pour requérants d'asile, l'un à Bâle et l'autre à Chiasso du 13 juin 1988, FF 1988 II 1455

Rapport pour une stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés, groupe de réflexion interdépartemental, DFJP, DFAE, DFEP Berne, janvier 1989

Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés du 25 avril 1990, FF 1990 II 537

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF 1991 III 316

Message concernant les initiatives populaires «pour une politique d'asile raisonnable» et «contre l'immigration clandestine» du 22 juin 1994, FF 1994 III 1471

Message à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, du 22 décembre 1993, FF 1994 I 301

Message concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 4 décembre 1995, FF 1996 II 1

Rapport sur une politique suisse en matière de migration, Peter Arbenz, Département fédéral de justice et police, Office fédéral des réfugiés, 1995.

Rapport sur Une nouvelle conception de la politique en matière de migration, Commission d'experts en migration, Office fédéral des réfugiés, Berne, 1997

Message relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers du 13 mai 1998, FF 1998 2829

Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (RS 142.31)

La sécurité par la coopération, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)

Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, Conclu le 10 septembre 1998, Approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 avril 1999, Entré en vigueur par échange de notes le 1er mai 2000, (RS 0.142.114.549)

Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, Conclu le 28 octobre 1998, Approuvé par l'Assemblée fédérale le 20 avril 1999, Entré en vigueur par échange de notes le 1er mars 2000, (RS 0.142.113.499)

Ordonnance du DFJP du 14 mars 2001 relative à l'exploitation des centres d'enregistrement (RS 142.311.23)

Message du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, FF 2002 6359

Commission indépendante d'experts Suisse - Seconde Guerre mondiale (2002), La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale : rapport final (Zürich : Pendo).

Rapport sur la migration illégale du 23 juin 2004, IMES, ODR, fedpol et Corps des gardes-frontière (AFD)

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), (RS 142.20)

Message/rapport du Conseil fédéral. Message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035.

Message complémentaire du 23 septembre 2011 concernant la modification de la loi sur l'asile (Mesures à court terme), FF 2011 6735

Plan de gestion et de maîtrise des situations extraordinaires dans le domaine de l'asile (Plan d'urgence Asile) Département fédéral de justice et police DFJP, Office fédéral des migrations ODM , 28.11.2012, Berne

Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, Rapport final, Groupe de travail restructuration, 18 février 2014, Berne

Rapport du Conseil fédéral du 14 mai 2014 en réponse au postulat Humbel 12.3250 du 15 mars 2012

Loi fédérale du 12 décembre 2014 interdisant les groupes Al-Qaïda et "Etat islamique" et les organisations apparentées (RS 122)

Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens) (RS 121)

10.3.2. Accords et conventions internationales ratifiées par la Suisse

Convention de la Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre» du 18 octobre 1907

Déclaration Universelle des Droits Humains du 10 décembre 1948

Convention relative au statut des réfugiés conclue à Genève le 28 juillet 1951 (Convention de 1951), (RS 0.142.30)

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1950 (RS 0 101)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2)

Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)

Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (RS 0.362.31)

Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (RS 0.142.392.68)

10.3.3. Interventions parlementaires

1973 M 11737 Motion Hofer-Berne, Droit d'asile. Bases juridiques.

1985 M 84.383 Motion Lüchinger, Loi sur l'asile, révision.

1986 M 85.590 Motion Bonny, Politique d'asile. Lutte contre les organisations de passeurs

1989 I 89.415 Interpellation Bonny, Loi sur l'asile. Difficultés d'application

1992 P 92.3007 Postulat Iten, Mesures à prendre à rencontre des candidats à l'asile rétifs

1992 P 92.3267 Postulat Heberlein, Mesures à rencontre des demandeurs d'asile délinquants

1993 P 93.3120 Postulat Weber, Révision de la loi sur l'asile (E 23. 9. 93, Weber Monika)

1993 I 93.3349 Interpellation du groupe PDC, Contre une Suisse "îlot d'insécurité"

1995 I 95.3273 Interpellation Fritschi, Frontière sud du Tessin et scène de la drogue à Zurich

1998 M 98.3070 Motion Loretan, Mesures urgentes contre les abus dans le domaine de l’asile

1998 I 98.3161 Interpellation Ducrot, Mesures à l'encontre d'Ahmed Zaoui

1999 I 99.3044 Interpellation Bonny, Lutte contre les passeurs

1999 I 99.322 Interpellation Merz, Politique en matière d’asile

1999 I 99.3128 Interpellation Fehr, Décisions irresponsables de la Commission de recours en matière d’asile

2003 P 03.3198 Postulat Dunant, Déclarer les membres du FIS indignes de l'asile

2015 I 15.3547 Interpellation Schneeberger, Des terroristes sous le couvert de requérants d'asile?

2015 I 15.4179 Interpellation Keller, Accorder l'asile aux terroristes islamiques plutôt que de les renvoyer?

2016 M 16.3982 Motion Regazzi, Expulsion des terroristes vers leur pays d'origine, qu'il soit sûr ou non

2016 M 16.3673 Motion UDC, Traitement des personnes qui présentent un danger pour l'Etat

10.3.4. Débats parlementaires

10.3.4.1. 1ère loi sur l'asile

CN, 19.09.1973. Session d'automne 1973, 3ème séance. Motion Hofer-Berne (BO 1973 N 1073-1076).

CE, 11.12.1973, Session d'hiver 1973, 8ème séance. Motion Hofer-Berne (BO 1973 E 757-758)

CE, 01.03.1978. Session de printemps 1978, 2ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Premier Conseil (BO 1978 E 74-86).

CN, 13-14.12.1978, Session d'hiver 1978, 10ème, 11ème, 12ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Deuxième Conseil (BO 1978 N 1814-1829 ; 1834-1851 ; 1856-1863 ; 1863-1881)

CE, 13.03.1979. Session de printemps 1979, 5ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Divergences (BO 1979 E 60-66).

CN, 07.06.1979. Session d'été 1979, 3ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Divergences (BO 1979 E 562-568).

CE, 19.09.1979. Session de printemps 1979, 2ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Divergences (BO 1979 E 335-337).

CN, 24.09.1979. Session d'automne 1979, 5ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Divergences (BO 1979 E 1048-1049).

CE, 26.09.1979. Session d'automne 1979, 7ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Divergences (BO 1979 E 408-408).

CN, 01.10.1979. Session d'automne 1979, 9ème séance. Loi sur l'asile (77.061), Divergences (BO 1979 E 1213-1214).

10.3.4.2. 2ème révision de la loi

CN, 17-19.03.1986, Session de printemps 1986, 11ème, 12ème et 13ème séances. Loi sur l'asile. Révision (85.072), Premier Conseil (BO 1986 N 257-276 ; 277-295 ; 296-304 ; 305-332 ; 333-345)

CE, 03-04.06.1986, Session d'été 1986, 2ème et 3ème séances. Loi sur l'asile. Révision (85.072), Deuxième Conseil (BO 1986 E 230-246 ; 246-256)

CN, 10-11.06.1986, Session d'été 1986, 7ème et 8ème séances. Loi sur l'asile. Révision (85.072), Divergences (BO 1986 N 729-729)

CE, 12.06.1986, Session d'été 1986, 8ème séance. Loi sur l'asile. Révision (85.072), Divergences (BO 1986 E 321-324)

CN, 20.06.1986, Session d'été 1986, 7ème et 8ème séances. Loi sur l'asile. Révision (85.072), Divergences (BO 1986 N 1034-1035)

10.3.4.3. Arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile

CN, 05-06.06.1990, Session d'été 1990, 1ère, 2ème séances. Procédure d'asile. Modification (90.025), Premier Conseil (BO 1990 N 790-837 ; 838-866)

CE, 11-12.06.1990, Session d'été 1990, 5ème, 6ème séances. Procédure d'asile. Modification (90.025), Deuxième Conseil (BO 1990 E 343-353 ; 354-369)

CN, 18.06.1990, Session d'été 1990, 10ème séance. Procédure d'asile. Modification (90.025), Divergences (BO 1990 N 1060-1071)

CE, 20.06.1990, Session d'été 1990, 11ème séance. Procédure d'asile. Modification (90.025), Vote final (BO 1990 E 474-476)

CN, 22.06.1990, Session d'été 1990, 16ème séance. Procédure d'asile. Modification (90.025), Vote final (BO 1990 N 1318-1318)

10.3.4.4. Mesures de contrainte

CN, 02-03.03.1994, Session de printemps 1994, 3ème, 4ème et 5ème séances. Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi (93.128), Premier Conseil (BO 1994 N 74-92 ; 93-127 ; 140-154)

CE, 08-15.03.1994, Session de printemps 1994, 6ème et 11ème séances. Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi (93.128), Deuxième Conseil (BO 1994 E 109-140 ; 272-273)

CN, 16.03.1994, Session de printemps 1994, 13ème séance. Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi (93.128), Divergences (BO 1994 N 399-401)

CE, 18.03.1994, Session de printemps 1994, 15ème séance. Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi (93.128), Vote final (BO 1994 E 665-665)

CN, 18.03.1994, Session de printemps 1994, 15ème séance. Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi (93.128), Vote final (BO 1994 N 375-375)

10.3.4.5. Révision totale

CN, 04-05 et 16-17.06.1997, Session d'été 1997, 4ème, 5ème, 10ème séances. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Premier Conseil (BO 1997 N 987-1006 ; 1037-1041 ; 1212-1245 ; 1246-1283)

CE, 10-11 et 17-18.10.1997, Session d'automne 1997, 7ème, 8ème, 13ème et 14ème séances. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Deuxième Conseil (BO E 1997 1185-1193 ; 1194-1207 ; 1338-1366 ; 1367)

CN, 10-12.03.1998, Session de printemps 1998, 7ème, 8ème, 9ème, 10ème séances. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Divergences (BO 1998 N 509-513 ; 514-520 ; 521-543 ; 549-550)

CE, 30.04.1998, Session spéciale d'avril 1998, 3ème séance. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Divergences (BO 1998 E 525-538)

CN, 10.06.1998, Session d'été 1998, 3ème et 4ème séances. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Divergences (BO 1998 N 1080-1087 ; 1088-1095)

CE, 17.06.1998, Session d'été 1998, 7ème séance. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Divergences (BO 1998 E 670-674)

CN, 25.06.1998, Session d'été 1998, 14ème séance. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Divergences (BO 1998 N 1432-1433)

CE, 26.06.1998, Session d'été 1998, 14ème séance. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Vote final (BO 1998 N 1432-1433)

CN, 26.06.1998, Session d'été 1998, 14ème séance. Loi sur l'asile et LSEE. Modification (95.088), Vote final (BO 1998 N 1432-1433)

10.3.4.6. Arrêté sur les mesures d'urgence

CN, 10.06.1998, Session d'été 1998, 3ème séance. Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (98.028), Premier Conseil (BO 1998 N 1060-1080)

CE, 16-17.06.1998, Session d'été 1998, 6ème séance. Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (98.028), Deuxième Conseil (BO 1998 N 653-662 ; 663-670)

CN, 22.06.1998, Session d'été 1998, 10ème séance. Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (98.028), Divergences (BO 1998 N 1289-1096)

CN, 24.06.1998, Session d'été 1998, 11ème séance. Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (98.028), Divergences (BO 1998 E 762)

10.3.4.7. Révision partielle

CN, 03-05.05.2004, Session spéciale mai 2004, 1ère, 2ème, 3ème séances. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Premier Conseil (BO 2004 N 515-542 ; 543-579 ; 580-609 ; 610-632)

CE, 17.03.2005, Session de printemps 2005, 13ème et 14ème séances. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Deuxième Conseil (BO 2004 E 322-344 ; 345-384)

CN, 26-27.09.2005, Session d'automne 2005, 6ème, 7ème, 8ème séances. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Divergences (BO 2004 N 1145-1184 ; 1185-1214 ; 1255)

CE, 01.12.2005, Session d'hiver 2005, 4ème séance. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Divergences (BO 2004 E 959-974)

CN, 07.12.2005, Session d'automne 2005, 7ème séance. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Divergences (BO 2004 N 1763-1769)

CE, 12.12.2005, Session d'hiver 2005, 9ème séance. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Divergences (BO 2004 E 1095-1096)

CN, 16.12.2005, Session d'hiver 2005, 15ème séance. Loi sur l'asile. Révision partielle (02.060), Divergences (BO 2004 E 1095-1096)

10.3.4.8. Révision partielle et mesures urgentes

CE, 12.12.2011, Session d'hiver 2011, 5ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Premier Conseil (BO 2004 E 1116-1134)

CN, 13-14.06.2012, Session d'été, 13ème, 14ème, 15ème séances. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Deuxième Conseil (BO 2012 N 1074-1103 ; 1104-1133 ; 1170-1192)

CE, 11-12.09.2012, Session d'automne 2012, 2ème et 3ème séances. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 E 673-680 ; 681-712)

CE, 17.09.2012, Session d'automne 2012, 6ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 N 1424-1434)

CE, 24.09.2012, Session d'automne 2012, 9ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 E 853-859)

CN, 25.09.2012, Session d'automne 2012, 12ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 N 1657-1660)

CE, 26.09.2012, Session d'automne 2012, 11ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 E 860)

CN, 26.09.2012, Session d'automne 2012, 13ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 N 1677-1680)

CE, 27.09.2012, Session d'automne 2012, 12ème séance. Loi sur l'asile. Modification. (10.052) Clause d'urgence (BO 2012 E 861)

CN, 27.09.2012, Session d'automne 2012, 17ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Clause d'urgence (BO 2012 N 1681)

CE, 28.09.2012, Session d'automne 2012, 13ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Vote final (BO 2012 E 861)

CN, 28.09.2012, Session d'automne 2012, 17ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Vote final (BO 2012 N 1681)

CN, 03.12.2012, Session d'hiver 2012, 5ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 N 1948-1967)

CE, 10.12.2012, Session d'hiver 2012, 9ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 E 1123-1124)

CN, 12.12.2012, Session d'hiver 2012, 11ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 N 2149-2150)

CN, 12.12.2012, Session d'hiver 2012, 14ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 N 2280-2281)

CE, 14.12.2012, Session d'hiver 2012, 14ème séance. Loi sur l'asile. Modification (10.052), Divergences (BO 2012 E 1125)

10.3.5. Communiqués de presse

Renforcement de la collaboration avec l'Italie dans la lutte contre la criminalité et la migration clandestine, 10.09.1978, https://www.admin.ch/cp/f/35F7E8AB.76E9@mbox.gsejpd.admin.ch.html

L'armée et le Corps des gardes-frontière mettent fin à l'engagement d'appui "LITHOS", 14.01.2013 https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-47427.html

Les conditions générales de la restructuration du domaine de l'asile sont fixées, 14.06.2013 https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2014/ref_2014-03-28.html

Les procédures d'asile fast track sont étendues à la Guinée, 24.02.2017 https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2017/2017-02-24.html

Principes régissant le traitement des demandes d'asile
https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html

Accélérer les procédures : la clé d'une politique de l'asile crédible et équitable, 21.03.2016
https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-61064.html

10.3.6. Arrêts

Tribunal fédéral. Arrêt du 06.07.1983, ATF 109 I 146. 27

Délégué aux Réfugiés. DFW 24.4.1986 i.S.T.A., N 122 026

Délégué aux Réfugiés. DFW 30.5.1986 i. S.M.M., N 113 919

Délégué aux Réfugiés. DFW 8.8.1986 i.S. D.A., N 127 473

Délégué aux Réfugiés. DFW 12.8.1986 i.S.T.N., N 127 435

Délégué aux Réfugiés. DFW v. 24.09.1987 i.S.S.G., N 107 399

Tribunal fédéral. Arrêt du 10.04.1987 i. S.S.N.

Tribunal fédéral. Arrêt du 10.08.2003, ATF 727 II 59

Tribunal fédéral. Arrêt du 18 mars 2005 ATF 131 I 166.

Commission de recours en matière d'asile. Arrêt du 20.12.2005, JICRA 2006/3 http://www.ark-cra.ch/emark/2006/03.htm

Commission de recours en matière d'asile. Arrêt du 30.06.2005, JICRA 2006/18 http://www.ark-cra.ch/emark/2006/18.htm

Tribunal administratif fédéral. Arrêt du 17.06.2007, ATAF 2007/7

Cour européenne des droits de l'homme. AFFAIRE M.S.S. c. BELGIQUE et GRÈCE, http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/02/AFFAIRE-M.S.S.-c.-BELGIQUE-ET-GRECE-1.pdf

Tribunal administratif fédéral. Arrêt du 18.03.2013, E-5688/2012

Cour européenne des droits de l'homme. AFFAIRE TARAKHEL c. SUISSE http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/02/AFFAIRE-TARAKHEL-c.-SUISSE.pdf

Tribunal administratif fédéral. Arrêt du 31.05.2017, D-7853/2015
https://www.bvger.ch/bvger/fr/home/jurisprudence/arrets-de-reference/asile/dublin-ungarn.html