

UNIVERSITE DE  
NEUCHÂTEL  
•  
INSTITUT DE GEOGRAPHIE  
•  
Espace Louis–Agassiz 1  
CH – 2001 Neuchâtel

Evelyne Monnay

***Le renvoi de Suisse des  
requérant·e·s d’asile  
débouté·e·s***

Une analyse dans les cantons

MEMOIRE DE LICENCE  
Sous la direction du Prof.  
**ETIENNE PIGUET**

▪ *Octobre 2006* ▪

## REMERCIEMENTS

Merci infiniment pour leur soutien à mes parents, Alain et Cécile Monnay ; merci à Aude, Clémence, Darius, Laura et Marie, pour y avoir cru souvent plus que moi. Merci aussi à Ali et à la famille Rieder-Mülhauser.

Merci à Matthias Lerch, pour avoir su me guider amicalement dans les méandres de la statistique et à Patrick Rérat, la lumière toujours éclairante de toute une génération d'étudiant·e·s.

Merci également à Etienne Piguet, pour la direction de ce mémoire, ainsi qu'à Denise Efyionayi-Mäder, pour son expertise.

Merci enfin à toutes les personnes qui ont donné de leur temps pour les entretiens, pour répondre patiemment à des questions ou pour me transmettre des données.

## RESUME

Ce travail de mémoire en géographie pose la question du lien entre le territoire et le renvoi des requérant·e·s d'asile, au travers d'une analyse en Suisse. Selon le système politique de ce pays, c'est en effet l'instance centrale qui prend les décisions de renvoi, alors que ces dernières sont mises en œuvre par les cantons (fédéralisme d'exécution). Ainsi, nous sommes partie du principe qu'il devait être possible d'éclairer la relation lieu - renvoi par l'étude des éventuelles différences de mise en œuvre entre les cantons.

Dans un premier temps, il a été confirmé, par le calcul statistique de taux intercantonaux « de renvoi » qu'il existe bien des différences d'exécution entre les cantons : les issues dominantes de la décision fédérale de renvoi (*renvoi exécuté*, *renvoi incertain* ou *règlement du séjour*) varient selon les cantons responsables.

Il a parallèlement été procédé à quatre études de cas qualitatives (cantons de BE, GE, du JU et du VS), afin d'essayer de déterminer plus précisément l'origine de ces différences. La méthode utilisée a été l'enquête par entretiens. Un modèle qui proposait quatre ensembles de facteurs (variables du lieu) pour expliquer les différences de résultats s'est avéré pertinent quant à l'influence de ces facteurs dans la mise en œuvre.

Cependant, les facteurs qui entrent en compte lors du renvoi étant multiples, il n'a pas pu être établi de relation très nette entre une combinaison de facteurs (qui définit un type de territoire) et une tendance de renvoi (visible dans les taux de renvoi). Néanmoins, il est apparu que certains éléments sont plus caractéristiques de cantons que l'on peut qualifier d'« exclusifs » et que d'autres sont plus souvent liés à l'« inclusivité ».

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION ET CONTEXTE</b> .....	<b>7</b>
1. INTRODUCTION.....	8
2. CONTEXTE DU RENVOI EN SUISSE.....	10
2.1 PROCEDURE D'ASILE SUISSE : LE PARCOURS DES REQUERANT-E-S.....	11
2.2 LA POLITIQUE D'ASILE ET DE RENVOI SUISSE.....	17
<b>PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE</b> .....	<b>27</b>
1. QUESTION DE DEPART.....	28
2. OBJECTIFS.....	28
3. INTERET ET PERTINENCE DE LA DEMARCHE.....	28
3.1 L'INTERET DE DECRIRE LE RENVOI.....	28
3.2 LE RENVOI, UNE QUESTION GEOGRAPHIQUE.....	31
4. LITTERATURE ET LACUNES.....	33
4.1 SURVOL DE LA LITTERATURE APPARENTEE.....	33
4.2 TRAVAUX PORTANT DE MANIERE SPECIFIQUE SUR LE RENVOI.....	34
4.3 LACUNES CONSTATEES.....	35
5. CONCEPTS ET ORIENTATION THEORIQUE.....	35
5.1 DEFINITIONS.....	35
5.2 LES THEORIES.....	36
6. HYPOTHESES.....	41
6.1 ENSEMBLES DE FACTEURS.....	42
7. METHODE ET DONNEES.....	47
7.1 SOURCES UTILISEES.....	47
7.2 CHOIX EFFECTUES.....	49
<b>RESULTATS</b> .....	<b>53</b>
1. TAUX DE RENVOI INTERCANTONAL.....	54
1.1 TAUX DE RENVOI EXECUTE.....	54
1.2 TAUX DE RENVOI INCERTAIN.....	56
1.3 TAUX DE REGLEMENT DE SEJOUR.....	58
1.4 REMARQUES.....	60
1.5 PROPOSITION DE TYPOLOGIE.....	61
1.6 CONCLUSION.....	62
2. LE RENVOI DANS LES CANTONS.....	63
2.1 MODELE TYPIQUE DE LA PROCEDURE DE RENVOI DANS LES CANTONS.....	63
3. ETUDES DE CAS.....	69
3.1 BERNE.....	69
3.2 GENEVE.....	80
3.3 JURA.....	93
3.4 VALAIS.....	100
<b>CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES</b> .....	<b>115</b>
1. SYNTHESE DES RESULTATS.....	116
1.1 REPONSE A LA QUESTION DE DEPART.....	116
1.2 SUR LE PLAN THEORIQUE.....	123
1.3 L'EVOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DU RENVOI.....	124
2. PERSPECTIVES DE RECHERCHE.....	126
ANNEXES.....	135
ANNEXE 1 – LE PARADOXE DE L'ETAT LIBERAL-DEMOCRATIQUE.....	135
ANNEXE 2 – CONTENU DES GROUPES DE PAYS (STANDARDISATION).....	137
ANNEXE 3 – LES SEPT GRANDES REGIONS DE SUISSE (REGIONS NUTS).....	139

<i>ANNEXE 4 – LES « DEPARTS APRES NEM »</i> .....	139
<i>ANNEXE 5 – DETAIL ANNUEL DES TAUX DE RENVOI STANDARDISES</i> .....	140
<i>ANNEXE 6 – GUIDE D'ENTRETIEN CANTONS UTILISEE</i> .....	141
<i>ANNEXE 7 – DOCUMENTS JURIDIQUES, EXTRAITS CHOISIS</i> .....	143
<i>ANNEXE 8 – ECARTS A LA MOYENNE DES TAUX DE RENVOI STANDARDISES</i> .....	145
<i>ANNEXE 9 – INDICATEURS DE L'ATTITUDE DE LA POPULATION CANTONALE</i> .....	146
<i>ANNEXE 10 – LE RENVOI VERS QUELQUES PAYS D'ORIGINE</i> .....	147
<i>ANNEXE 11 – CARACTERISTIQUES CANTONALES, TABLEAU SYNOPTIQUE</i> .....	147
<i>ANNEXE 12 – LE PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF (PPA) DU RENVOI</i> .....	149
<i>ANNEXE 13 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES (ENTRETIENS)</i> .....	150

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : LISTE DES PAYS ET CATEGORIES DE PAYS PAR LESQUELS LES TAUX ONT ETE STANDARDISES.....	54
TABLEAU 2 : TAUX MOYEN DE « RENVOIS EXECUTES » SUR CINQ ANS, PAR CANTONS .....	55
TABLEAU 3 : TAUX MOYEN STANDARDISE DE « RENVOIS EXECUTES » SUR CINQ ANS, PAR CANTONS (STANDARDISATION PAR LES PAYS D'ORIGINE).....	56
TABLEAU 4 : TAUX MOYEN DE « RENVOIS INCERTAINS » SUR CINQ ANS, PAR CANTONS .....	57
TABLEAU 5 : TAUX MOYEN STANDARDISE DE « RENVOIS INCERTAINS » SUR CINQ ANS, PAR CANTONS (STANDARDISATION PAR LES PAYS D'ORIGINE).....	58
TABLEAU 6 : TAUX MOYEN DE « REGLEMENTS DE SEJOUR » SUR CINQ ANS, PAR CANTONS .....	59
TABLEAU 7 : TAUX MOYEN STANDARDISE DE « REGLEMENTS DE SEJOUR » SUR CINQ ANS, PAR CANTONS (STANDARDISATION PAR LES PAYS D'ORIGINE).....	60
TABLEAU 8 : COMBINAISONS POSSIBLES DES TROIS TAUX DE RENVOI DANS LES CANTONS (EXTREMES) .....	61
TABLEAU 9 : TAUX MOYENS DE RENVOI 2001-2005 AU NIVEAU SUISSE (EN%), PAR PAYS D'ORIGINE .....	117

## LISTE DES SCHEMAS

SCHEMA 1 : PROCEDURE D'ASILE SUISSE .....	16
SCHEMA 2 : ENSEMBLES DE FACTEURS SUPPOSES INFLUENCER L'EXECUTION DU RENVOI .....	46
SCHEMA 3 : AXES POUR UNE TYPOLOGIE DES PRATIQUES CANTONALES DE RENVOI.....	61
SCHEMA 4 : MODELE DE PROCESSUS DE RENVOI DANS LES CANTONS.....	67

## ABREVIATIONS :

AP : admission provisoire  
APA : arrangement politico-administratif  
CCDJP : Conférence des directeurs et directrices cantonales de justice et police  
CEDH : Convention Européenne des Droits Humains  
CF : Conseil Fédéral  
DFJP : Département Fédéral de Justice et Police  
CPR : Controlling de la Procédure et de l'exécution des Renvois dans le domaine de l'asile  
CVR : Conseils en vue du retour  
HCR : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés  
ICMPD: International Center for Migration Policy Development  
LAsi : Loi sur l'Asile du 26 juin 1998  
LMC : Loi sur les Mesures de Contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994  
LSEE : Loi sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers du 26 mars 1931  
MC : Mesures de contrainte  
ODM : Office fédéral des migrations, fusion de l'IMES (Office de l'immigration) et de l'ODR (Office fédéral des réfugiés) le 1er janvier 2005  
OFS : Office Fédéral de la Statistique  
OSAR : Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés  
TF : Tribunal Fédéral  
UDC : Union Démocratique du Centre, parti politique suisse (droite conservatrice)  
UE : Union Européenne

Cantons suisses :

AG : Argovie  
AI : Appenzell Rhodes-Intérieures (demi canton)  
AR : Appenzell Rhodes-Extérieures (demi canton)  
BE : Berne  
BL : Bâle-campagne (demi canton)  
BS : Bâle-ville (demi canton)  
FR : Fribourg  
GE : Genève  
GL : Glaris  
GR : Grisons  
JU : Jura  
LU : Lucerne  
NE : Neuchâtel  
NW : Nidwald  
OW : Obwald  
SH : Schaffhouse  
SO : Soleure  
SZ : Schwyz  
TG : Thurgovie  
TI : Tessin  
UR : Uri  
VD : Vaud  
VS : Valais  
ZG : Zoug  
ZH : Zurich

## **PREMIERE PARTIE**

---

### **INTRODUCTION ET CONTEXTE**

## 1. INTRODUCTION

L'asile peut être défini comme la protection accordée individuellement par des Etats d'accueil aux personnes qualifiées de « réfugiées » par la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* de 1951 et le *Protocole relatif au statut des réfugiés* de 1967, malgré des évolutions qui tendraient à laisser croire que ces textes sont quelque peu obsolètes<sup>1</sup>. Ainsi, répondent à la définition des réfugié·e·s les personnes situées hors de leur pays (pays d'origine) qui craignent avec raison<sup>2</sup> d'être persécutées à cause de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques et qui ne peuvent ou, du fait de cette crainte, ne veulent se réclamer de la protection de ce pays (Article premier A-2 de la Convention). Une telle définition n'est pas sans faille, car elle ne prend pas en compte certaines situations de persécution liées à la guerre civile (pex. l'Etat peut opérer via des groupes paramilitaires officiellement non liés aux autorités étatiques ou ne pas intervenir contre un ou plusieurs groupes persécuteurs<sup>3</sup>). La plupart du temps, les personnes en quête d'asile pénètrent dans le territoire d'accueil directement, par leurs propres moyens ou avec l'aide de passeurs et passeuses, pour y déposer une demande d'obtention de ce statut (« requérant·e·s d'asile »). Même si les Etats d'accueil sont alors tenus d'examiner la demande des personnes, le droit d'asile reste de leur seule décision régalienne (il n'existe pas en tant que droit de la personne) car même signataires de la Convention, ces derniers n'ont pas le devoir international d'accorder l'asile : ils sont uniquement contraints par le *non-refoulement* dans un Etat où le demandeur ou la demandeuse d'asile serait persécutée.<sup>4</sup> Une pratique courante des Etats est ainsi d'offrir des sous-statuts non prévus par la Convention et provisoires. Pour Caloz-Tschopp (2001) on assiste de cette manière à un « *double mouvement ambigu* », entre reconnaissance d'une situation de persécution non prise en compte par la Convention d'une part et instauration d'un « *infra-droit* », avec des statuts à la limite de la légalité assurant une moindre protection d'autre part.

Lorsqu'un Etat décide de n'accorder aucune protection, les requérant·e·s doivent quitter son territoire. C'est là qu'intervient la notion de décision de renvoi, qui porte en elle l'idée que l'Etat va agir pour que sa décision soit respectée. Le départ peut se faire de manière « volontaire » (sans que l'Etat n'ait à intervenir), mais ce cas de figure est rare car les personnes déboutées ont souvent beaucoup investi dans la migration. Elles peuvent ne pas être prêtes à accepter l'idée d'un déni de leur besoin de protection. Dans le choix entre illégalité et retour elles préfèrent souvent rester, dans l'illégalité. Il est fréquent qu'elles s'intègrent, pendant la procédure durant laquelle l'Etat détermine si elles répondent à la définition des personnes à protéger, procédure qui peut durer des années. Surtout dans le cas où des liens familiaux sont créés, ces personnes ont alors un intérêt objectif à rester. En conséquence, leur activité est plus ou moins coopérative pour l'obtention des papiers nécessaires à un retour et plus ou moins activement dirigée vers ce retour. D'autre part, il arrive que le pays d'origine se montre peu coopératif pour réadmettre ses ressortissant·e·s

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Luc Legoux in Guillon, Legoux, Ma Mung (éds) 2003 : 13-24. Le Protocole a élargi aux événements postérieurs à 1951 et ayant lieu dans le monde entier une définition qui était d'abord expressément prévue pour la situation européenne d'avant 1951.

<sup>2</sup> L'Etat d'accueil est juge.

<sup>3</sup> Parini 1997a : 65

<sup>4</sup> Nous avons essayé dans ce travail d'adopter une écriture épïcène (référence : Moreau 2002) et cela en raison des débats actuels sur la question. Selon plusieurs spécialistes, la langue reproduit une forme de discrimination que nous ne souhaitons pas cautionner, dès lors que l'apparition de cette question dans les débats lui donne une réalité qui n'est plus contestable. Nous demandons toutefois un peu d'indulgence au lecteur et à la lectrice face aux éventuelles maladroites que pourrait produire ce premier exercice de distanciation culturelle. Requiert notamment un peu d'habitude : l'accord au plus proche comme il est appliqué dans la phrase concernée par cette note.

ou que les pays par lesquels il s'agit de transiter pour le retour compliquent le voyage (Noll, 1999). Dans la pratique, le processus de renvoi a donc tendance à s'étendre dans le temps voir à ne jamais aboutir. Si les documents nécessaires sont néanmoins rassemblés par l'Etat, il peut entreprendre un renvoi « forcé » (c'est-à-dire qui peut être assorti de mesures de contrainte). Renvoi « volontaire » et « forcé » sont souvent opposés, bien que la limite entre les deux ne soit pas claire, puisqu'ils découlent tous deux d'une obligation de quitter le territoire.

Faire preuve de fermeté dans cette exécution des renvois est une des tendances restrictives actuelles des politiques d'asile des Etats européens. En effet, l'asile à connotation idéologique et géopolitique des débuts de la Convention (un asile principalement protecteur des dissident·e·s communistes) a changé de visage vers la fin des années 1960 et progressivement perdu le consensus qui l'entourait. Il est devenu un phénomène globalisé, avec des situations de départ qui se sont complexifiées et il a été de moins en moins généralement accepté. D'une part, les flux ont pris l'ascenseur avec l'amélioration des moyens de transports, la baisse de leurs coûts, la plus grande perméabilité des frontières et l'apparition des techniques de télécommunications, qui contribuent à « rapprocher » les espaces<sup>5</sup>. D'autre part, la situation économique des pays d'accueil occidentaux tendant à se dégrader depuis la crise pétrolière de 1974, ces derniers ont stoppé leurs politiques d'encouragement ou de tolérance envers les migrations économiques (migrations du travail) provenant de l'Europe du Sud et du Tiers-Monde. Il a alors semblé logique de penser que, pour ces migrant·e·s du travail, l'unique moyen restant de pénétrer le « Nord » (cet eldorado dont la télévision, notamment, fait la publicité) était de passer par le système de l'asile<sup>6</sup>. Cette perception du mélange des flux (qui implique qu'il faille les « trier ») est devenue présente chez le *demos* des pays occidentaux et s'est mise à influencer les politiques d'asile de ces derniers. En effet, en temps de Guerre Froide, le peuple n'avait pas réellement son mot à dire en ce qui concernait l'asile, car les autorités disposaient d'un argument choc pour avoir champ libre dans ce domaine : la menace du communisme et de la destruction par le nucléaire. Cette guerre terminée, il est devenu plus difficile aux autorités de justifier l'asile auprès d'une part croissante des populations locales, qui craignent pour la stabilité de leur pays et notamment leur emploi. De ce fait, d'après Gibney (2001: 7), on assiste à une « démocratisation » de la politique d'asile: les acteurs et actrices politiques locales (public, médias, partis d'opposition) décideraient désormais en bonne partie des orientations de la politique d'asile des Etats.

Ce souhait de fermeté dans le renvoi, s'il est message pour l'extérieur (dissuader de venir), veut donc répondre également à des demandes relevant de la politique intérieure (demandes sécuritaires : la population nationale souhaiterait être protégée contre les « faux réfugiés économiques » mais aussi les « réfugiés délinquants »<sup>7</sup>). Cependant, il est simultanément confronté à des réticences face aux renvois forcés, notamment lorsque de par des phénomènes de proximité, un autre regard de la population s'installe sur des cas particuliers de requérant·e·s d'asile. L'idée universaliste que toute personne présente dans un Etat, même non citoyenne, devrait pouvoir prétendre à des droits humains, commence aussi à

<sup>5</sup> Pour cette évolution du contexte de l'asile voir : Gibney 2001, Gibney/Hansen 2003, Piguet 2003/2004 et Piguet 2004

<sup>6</sup> En admettant un lien entre politiques d'immigration restrictives et augmentation des demandes d'asile, notons que parmi ces personnes qui changent de porte d'entrée, il en existe sûrement qui, même si elles auraient pu prétendre au statut de réfugié·e à l'époque d'une politique d'immigration généreuse (Kurdes, Turques, Yougoslaves en Suisse), ont plutôt choisi de demander un permis de travailleur ou travailleuse (Gianni et Parini 2005: 244)

<sup>7</sup> Caloz-Tschopp (1996). Nous ne féminisons pas les citations et termes empruntés.

faire son chemin dans une frange de la population et bute contre certaines pratiques de renvoi.

Ce paradoxe justifie que l'on s'intéresse au processus menant à l'exécution (exclusion effective du territoire), ou non (inclusion au moins provisoire dans le territoire), d'une décision de renvoi d'une personne relevant de l'asile. Il suggère l'existence de conceptions différentes du renvoi en tant que liées à certaines situations. Dans un Etat fédéré tel que la Suisse où l'instance de décision d'asile (la Confédération) n'est pas la même que l'instance d'exécution des décisions (le canton), il est possible que la manière d'exécuter diffère en fonction des contextes. Il se peut que de par les organisations différentes, les traditions politiques différentes, les conditions économiques différentes etc. que connaissent les cantons, leurs pratiques varient. Les vingt-six cantons et demi-cantons offrent donc un champ intéressant d'étude du lien entre le territoire et la notion de renvoi.

C'est le principe même du fédéralisme d'exécution de permettre aux cantons d'adapter leur pratique au contexte cantonal, mais cette marge de manœuvre pourrait théoriquement aussi avoir une influence sur l'issue des renvois (plus ou moins exécutés selon les cantons). Si tel était le cas, on pourrait parler d'un déficit d'exécution discriminatoire, car les personnes sont attribuées de manière fixe à un canton et ne peuvent donc pas migrer vers un canton leur laissant de plus grandes chances de rester<sup>8</sup>.

L'étude des problèmes de coordination que la Confédération pourrait rencontrer entre les pratiques des vingt-six cantons et demi-cantons est donc intéressante du point de vue du fonctionnement de ce système politique particulier. Elle l'est aussi dans une perspective plus large européenne. En effet, il n'est pas exclu que dans un avenir proche, ces problèmes concernent aussi l'Europe, dont la politique d'asile est en processus de communautarisation. Enfin, dans le contexte actuel des révisions du droit d'asile suisse, les cantons risquent d'être toujours plus amenés à se positionner sur des questions de fond du même type que celles soulevées par l'idée de renvoi (inclusion-exclusion). S'intéresser à leurs pratiques actuelles au rythme de la recherche, c'est-à-dire à un rythme moins effréné que celui de la politique ou des médias, peut aider à mieux comprendre sur quelles bases la situation future pourra évoluer.

Après la présentation ci-après de quelques éléments de contexte, nous expliquons la démarche de recherche qui a donné lieu à ce travail (partie 2), puis nous exposons les résultats du travail statistique et des entretiens de manière globale et pour chacun des quatre cantons d'étude choisis (partie 3), avant d'en venir aux conclusions (partie 4).

## 2. CONTEXTE DU RENVOI EN SUISSE

Afin de poser le contexte du renvoi en Suisse, nous le situons d'abord au sein de la procédure d'asile de ce pays, ensuite de quoi nous dirons quelques mots de son histoire, au travers des modifications qu'a subies et subit encore la politique d'asile suisse. Les principales sources pour cette partie sont: l'Office Fédéral des Migrations (ODM) pour les sources juridiques (lois, ordonnances, directives et commentaires) ainsi que Parini (toutes), Frossard et Hagmann 2000, Hagmann 2001, Piguët 2004 et Parini et Gianni 2005.

---

<sup>8</sup> Holzer, Schneider et Widmer (2000) soutiennent cette idée à propos des décisions d'asile.

## 2.1 PROCEDURE D'ASILE SUISSE<sup>9</sup> : LE PARCOURS DES REQUERANT·E·S

### ETAPE « ZERO » : ENTREE

Une personne en quête d'asile en Suisse peut déposer sa demande :

- auprès d'une représentation à l'étranger
- à la frontière ou à l'aéroport
- auprès d'une représentation cantonale (elle a déjà une autorisation d'établissement ou de séjour) ou fédérale (centre d'enregistrement : CERA)

Elle reçoit l'autorisation d'entrer en Suisse ou se la voit refuser (si elle peut se rendre dans un autre Etat) ou est « stationnée » quinze jours à l'aéroport après lesquels elle peut pénétrer sur le territoire si aucune décision n'est prise<sup>10</sup>. Si son entrée illégale a été interceptée, elle est dans la mesure du possible « rendue » à l'Etat limitrophe dont elle vient.

### PREMIERE INSTANCE

Elle est ensuite dirigée vers un CERA qui enregistre ses données personnelles et procède à une audition sommaire, alors soit :

- la non-entrée en matière (NEM) sur sa demande est prononcée (si cette demande ne répond pas à certains critères comme d'être accompagnée de documents permettant l'identification de la personne ou que la personne n'ait pas déjà une procédure d'asile en cours ou terminée en Suisse ou dans un autre pays sûr, etc. : art. 32 à 35 LAsi)
- le renvoi préventif immédiat a lieu s'il est possible d'envoyer la personne vers un Etat tiers ou membre de l'UE<sup>11</sup>
- le droit à une protection provisoire pour certains groupes définis est déjà identifié à ce stade et suspend la demande en reconnaissance de la qualité de réfugié·e en échange d'un statut (*permis S* pour les *personnes à protéger*) qui dure jusqu'à ce que le CF en décrète la fin, car le besoin de protection a disparu
- la personne est attribuée à un canton selon une clé de répartition proportionnelle à la population et respectant le principe d'unité de la famille (au sens strict) ; elle reçoit en guise d'autorisation de séjour pendant la procédure un *permis N* pour *requérant·e·s d'asile* (avec interdiction de travailler pendant les trois premiers mois)

Dans ce dernier cas, la personne est logée dans un centre d'accueil cantonal. Le canton est désormais chargé de son hébergement et de l'assistance nécessaire<sup>12</sup>, mais c'est la Confédération qui le dédommage, forfaitairement, pour ces tâches. Le canton procède à une

---

<sup>9</sup> La procédure d'asile Suisse est régie par la LAsi, ses ordonnances et ses directives. La LSEE ainsi que l'OLE sont également concernées. Depuis 2003, la Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire a modifié ces précédents textes. Nous nous référons ici à la loi en son état le 30 novembre 2004 (modifications du PAB03 comprises)

<sup>10</sup> Ce principe est en cours de modification, dans le cadre de la révision partielle de la LAsi, au profit d'une procédure « complète mais accélérée » (n'excédant pas 60 jours) à l'aéroport même ou au centre d'enregistrement, afin de faciliter les renvois (DFJP)

<sup>11</sup> Les modifications prévoient de le remplacer par une NEM, qui a l'« avantage » de ne pas créer une procédure pendante (recours).

<sup>12</sup> Au bout de 4 à 6 mois de séjour dans le centre d'accueil, les requérant·e·s sont réparti·e·s dans les communes.

audition de la personne, à partir de laquelle les autorités fédérales (ODM, précédemment ODR) décideront soit:

- d'octroyer l'asile à la personne qui reçoit alors un *permis B* (autorisation de séjour de la police des étrangères et des étrangers) et éventuellement, après au moins cinq ans, une autorisation d'établissement (*permis C*) ; en tant que *réfugié·e reconnue*, elle peut avoir une activité lucrative indépendamment de la situation du marché du travail, bénéficier du regroupement familial et être assistée par le canton si nécessaire
- que la personne ainsi que son conjoint ou sa conjointe et leurs enfants appartiennent à un groupe à protéger, dans quel cas ils reçoivent un livret S (cf ci-dessus) ; après cinq ans ils reçoivent une autorisation de séjour, levée lorsque la protection de ce groupe est levée ; après dix ans, le canton peut leur octroyer une autorisation d'établissement (art. 74 LAsi)
- d'une NEM (par exemple parce qu'il apparaît que la personne a trompé les autorités sur son identité)
- du rejet de la demande assorti d'un délai de départ, parce que la personne n'a pas pu rendre vraisemblable qu'elle répondait à la définition des réfugié·e·s<sup>13</sup> ou parce qu'elle y répondait, mais qu'un motif d'exclusion<sup>14</sup> entrainait en ligne de compte ; l'interdiction de travailler de la personne peut être prolongée à six mois par le canton (l'autorisation de travail s'éteint de toute manière à l'expiration du délai de départ)
- de régler les conditions de séjour de la personne conformément à la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), malgré le rejet de la demande, car l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut pas être raisonnablement exigée ; la personne reçoit un *permis F*, elle est *admise provisoirement* (art. 44 LAsi)

### DEUXIEME INSTANCE

La personne dont la demande est rejetée peut faire recours contre cette décision auprès de la *Commission suisse de recours en matière d'asile* (CRA). La CRA est compétente contre les décisions concernant: le refus d'asile et la NEM, le refus de la protection provisoire (ou non respect du principe d'unité de la famille dans ce cas), le renvoi, la fin de l'asile ou de la protection provisoire, la levée de l'admission provisoire (art. 105 LAsi). Les motifs qui peuvent être invoqués sont la violation du droit fédéral (notamment abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation), l'établissement inexact ou incomplet de l'état de fait pertinent ainsi que l'inopportunité, jugée selon les directives et instructions particulières du CF (art. 106). En règle générale, les décisions prises à toutes les étapes de la procédure (y

---

<sup>13</sup> Selon l'art.3 LAsi, inspiré de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* de 1951 : « Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes. »

<sup>14</sup> Admission possible dans un Etat tiers/ « indignité » en raison d'actes répréhensibles ou d'atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse/ personne devenant réfugiée pour des motifs survenus après la fuite (art. 52 à 54 LAsi)

compris avant l'entrée sur le territoire) sont susceptibles d'un recours (sauf non-entrée en matière sur des cas manifestement irrecevables - art. 111 - à l'appréciation des juges en qualité de juge unique), seuls varient les délais de recours. L'usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours ne suspend pas l'exécution, sauf si l'autorité compétente en décide autrement (art. 112) et sauf dans les cas de renvoi immédiat (comme à l'aéroport) où la personne peut faire une « demande en restitution de l'effet suspensif » (art. 112).

L'issue du recours est soit :

- Une décision d'asile devenue positive (environ 6% des cas<sup>15</sup>)
- Une décision négative, qu'on qualifie désormais d'« entrée en force », dans quel cas on définit le délai de renvoi
- Une décision négative avec une admission provisoire si le renvoi s'avère illicite (pour des raisons de droit international comme un risque de torture) ou non raisonnablement exigible (ex. pour des raisons médicales ou de conflits dans le pays d'origine)<sup>16</sup>

### *DERNIERE ETAPE : RENVOI*

Alors que les décisions d'asile sont plutôt<sup>17</sup> centralisées, l'exécution des décisions négatives, c'est-à-dire le renvoi, est de la compétence des cantons. Cela ne signifie pas qu'ils aient la possibilité de renoncer à appliquer une décision négative exécutoire : ils sont tenus de le faire par l'art. 46 LAsi, et l'ordre d'exécution est passablement précis. Y figurent : le jour auquel la personne devra avoir quitté la Suisse ; les moyens de contrainte applicables si elle n'obtempère pas ; le cas échéant, les Etats dans lesquels la personne ne doit pas être renvoyée ; le cas échéant, la mesure remplaçant l'exécution du renvoi ; ainsi que le canton compétent pour exécuter le renvoi ou la mesure qui le remplace (art. 45). Une personne dont la demande d'asile a été rejetée et pour laquelle le renvoi a été ordonné ne peut pas entamer une procédure relevant de la LSEE, en vue d'obtenir une autorisation de séjour (art. 14 LAsi)<sup>18</sup>. Toutefois, toute personne déboutée ne pouvant pas nécessairement être renvoyée à cause de difficultés techniques, le canton peut demander à l'ODM d'ordonner l'admission provisoire, s'il s'avère que l'exécution du renvoi n'est pas possible (art. 46 al. 2). Les obstacles à l'exécution du renvoi qui ne relèvent pas du domaine technique (illicéité et inexigibilité), par contre, même s'ils sont survenus après la procédure de reconnaissance du statut de réfugié·e, ne peuvent être avancés par le canton mais doivent faire l'objet d'une « procédure extraordinaire » de demande de réexamen ou de révision de la décision de renvoi, déposée par la personne concernée.

---

<sup>15</sup> Selon l'*Asyl-Organisation für den Kanton Zürich 2000* (Hagmann 2001 : 23)

<sup>16</sup> Le 8 juin 2006, la CRA a procédé à un revirement de sa jurisprudence concernant la reconnaissance du statut de réfugié·e. Désormais elle adopte la théorie dite de la protection, c'est-à-dire que l'élément déterminant de l'octroi du statut est de savoir si la personne menacée peut trouver une protection dans son pays d'origine et non plus que les persécutions émanent impérativement de l'Etat ou que celui-ci puisse en être tenu indirectement comme responsable (communiqué de presse de la CRA, 15 juin 2006).

<sup>17</sup> Selon certains auteurs, notamment Holzer et Schneider, le fait que l'audition, qui est la préparation de la décision, soit effectuée par les cantons, entraîne des différences (discriminations) dans les décisions finales en fonction du canton responsable. Nous verrons cependant avec nos entretiens que la tendance actuelle est à une refédéralisation de ces auditions.

<sup>18</sup> Une telle demande est tout de même possible 1. quand il existe un droit à une autorisation de séjour, lié par exemple à la nationalité du conjoint ou de la conjointe (art. 7 et 17 LSEE, art. 8 CEDH) 2. si une AP a été ordonnée et qu'elle n'a pas encore été levée (art. 14b al. 2 ou 2bis LSEE)

Les autorités suisses examinent donc deux choses : l'octroi ou non de l'asile d'une part et la licéité/exigibilité/possibilité du renvoi d'autre part. En somme, l'admission provisoire (qui relève de la LSEE: art. 14a) peut être prononcée dans quatre cas de figure<sup>19</sup> :

1. renvoi illicite ou non raisonnablement exigible, dans quel cas elle pourrait devenir une *admission pour raisons humanitaires* (avec un accès facilité au marché du travail, contrairement aux autres admissions provisoires), selon le message du CF de 2002 concernant la modification partielle de la LAsi.
2. renvoi impossible pour des raisons techniques (comme par exemple la fermeture des aéroports dans le pays d'origine, mais en principe pas si le motif est la non coopération du requérant ou de la requérante<sup>20</sup>)
3. dans les cas dits de « détresse personnelle grave »<sup>21</sup> où, en raison de la durée du séjour (aucune décision exécutoire n'a été rendue quatre ans après le dépôt de la demande) et des circonstances personnelles entourant la personne, l'ODM, avec l'approbation du canton et sur la base de son rapport, estime que cette dernière entretient une relation étroite avec la Suisse rendant un départ inopportun (la personne s'est bâti une vie économique durable, a la charge d'un ou de plusieurs enfants en formation en Suisse, paraît apte et disposée à s'adapter au système juridique suisse etc.)
4. enfin, l'*admission provisoire pour réfugié·e·s* est octroyée à des personnes qui répondent à la définition des réfugié·e·s mais ne peuvent obtenir le statut pour des raisons d'« indignité » ou de « motifs survenus après la fuite » (assez rare: 126 cas en 2004 selon l'ODM)

Une personne qui a transité par l'asile et obtenu ce permis F a néanmoins une chance d'obtenir une autorisation de séjour (*permis B humanitaire* selon l'art. 13fOLE pour les « cas personnels d'extrême gravité ») sous certaines conditions (notamment d'intégration) pour autant que le canton préavise favorablement une demande en ce sens (procédure de transformation de permis).

Le canton demeure compétent pour l'exécution jusqu'au départ définitif de la personne. Une personne signalée comme disparue n'est pas considérée comme étant partie définitivement. Cette compétence cantonale s'éteint tout de même cinq ans après la constatation de la disparition<sup>22</sup>.

La Confédération, qui émet des ordres de renvoi et souhaite dès lors les voir appliquer n'est cependant pas inactive dans l'exécution du renvoi. Premièrement, elle met un certain nombre de structures à disposition des cantons pour les aider dans leur tâche. Ainsi en est-il de la division *Rapatriements* de l'ODM, créée en 1999. A la demande des polices cantonales des étrangères et des étrangers compétentes pour l'exécution, cette division se charge d'obtenir des documents de voyage pour les personnes frappées d'une décision de renvoi ou d'expulsion. Dans le cadre de ce mandat, elle vérifie également l'identité et la nationalité des personnes en question. Avec cela, elle est l'interlocutrice des autorités des pays d'origine ou de provenance. La division se charge aussi d'organiser les vols, d'une certaine coordination entre les cantons et de mettre à jour une documentation sur les Etats d'origine à leur

<sup>19</sup> Voir sur ce sujet: Efonyi-Mäder, Kamm et Neubauer (2003)

<sup>20</sup> Art. 17 al. 2 de l'Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) de 1999 (état le 6 avril 2004)

<sup>21</sup> Art. 44 al. 3 LAsi

<sup>22</sup> Directive sur l'exécution du renvoi pendant et après la clôture de la procédure du 1<sup>er</sup> juin 2002

intention<sup>23</sup>. La Confédération élabore également des programmes et des standards d'entraînement et de formation pour le personnel d'accompagnement.

Deuxièmement, la Confédération possède un « pouvoir budgétaire » lui permettant d'inciter les cantons à l'obéissance (Parini et Gianni 2005 : 239). Effectivement, la Confédération rembourse les frais d'assistance aux cantons seulement jusqu'au jour où le renvoi devient exécutoire, où la personne peut prétendre à une autorisation de séjour ou pendant dix jours après l'entrée en force d'une décision de NEM (OA2 art. 20)<sup>24</sup>. S'il apparaît qu'un départ ne pourra pas intervenir dans les délais, le canton doit annoncer le cas à la Division rapatriements pour continuer de bénéficier du remboursement, mais la Confédération peut sans autres stopper ses versements au canton, passée l'échéance de départ, si elle juge que les démarches entreprises étaient incomplètes<sup>25</sup>. Les modalités de ce financement sont établies dans l'*Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999* (OA2).

Enfin, c'est la Confédération qui délivre tous les types de permis, même si dans certains cas les cantons peuvent s'opposer à ce qu'une autorisation de séjour soit donnée à une personne. Si certains cantons n'exécutent pas un ordre de renvoi, ils n'ont donc en principe aucune possibilité de délivrer une autorisation à la personne à laquelle ils permettent de rester, qui devient ainsi « illégal·e ».

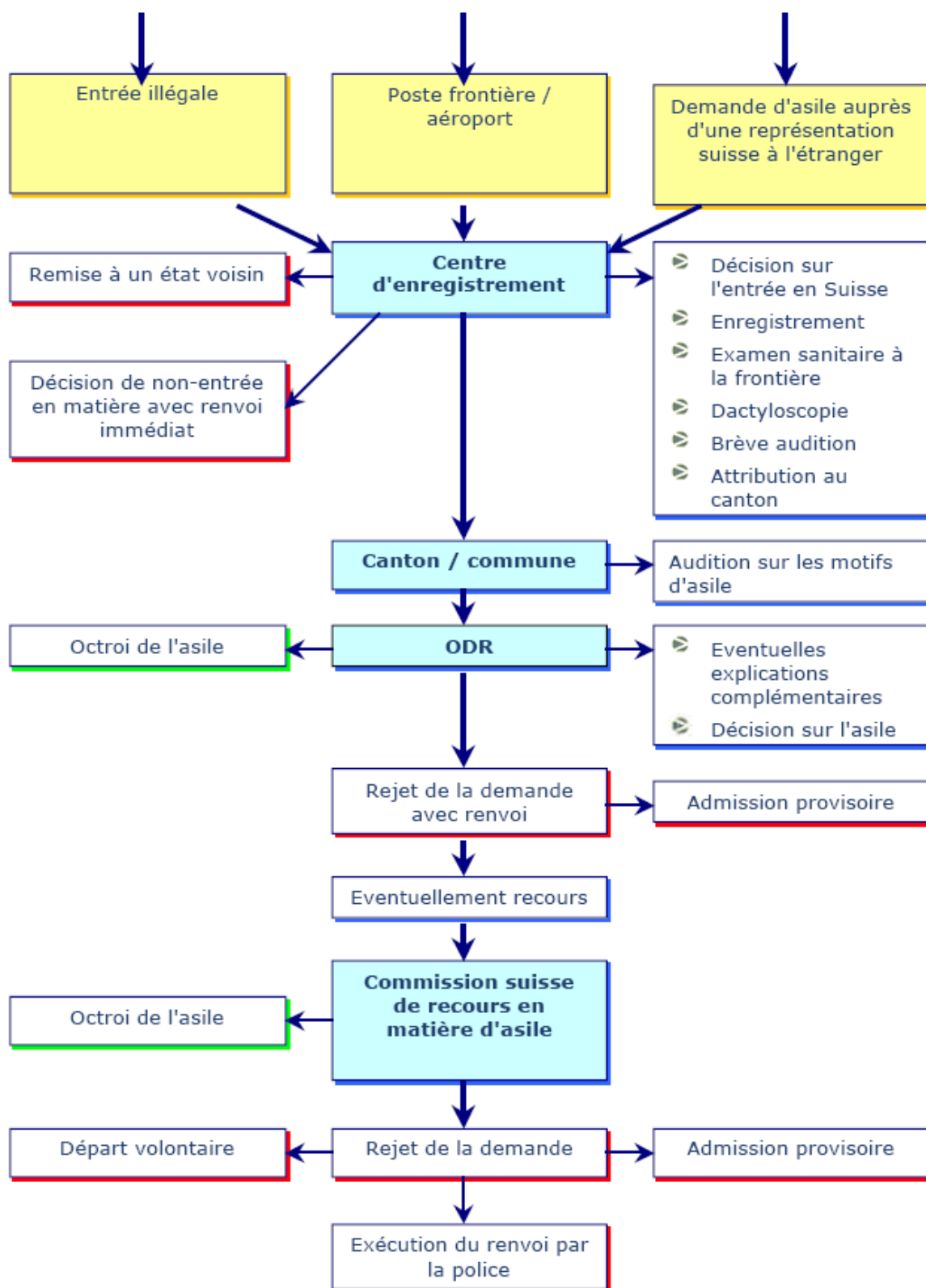
---

<sup>23</sup> OERE

<sup>24</sup> Un arrêt de la CRA a permis aux cantons d'obtenir un remboursement pour une durée plus longue (30 jours) après le passage en force de la décision si la procédure a duré plus de 6 mois (complément du 30 juin 2004 à la circulaire 76.1 relative à la mise en œuvre des mesures prévues par PAB03 dans le domaine de l'asile).

<sup>25</sup> OERE

Schéma 1 : Procédure d'asile suisse



Source : Schéma réalisé par le Service des migrations du canton de Neuchâtel

## 2.2 LA POLITIQUE D'ASILE ET DE RENVOI SUISSE

Un petit détour historique permet de mettre en évidence les acteurs et actrices en présence lorsqu'on parle de renvoi en Suisse, ainsi que leurs tendances politiques.

### 2.2.1 HISTOIRE RECENTE

Politisé et débattu comme peu d'autres thèmes en Suisse, l'asile a connu une histoire pour le moins mouvementée, visible surtout dans la rapidité avec laquelle les lois de l'asile (et les autres modifications, qui souvent les devancent) se succèdent. Preuve d'une adaptation aux évolutions du contexte, sûrement, mais preuve aussi qu'il y a quelque chose de précieux pour la Suisse dans l'asile : sa « tradition humanitaire » s'y trouve toute représentée et ne cesse d'être ré invoquée par les différents gouvernements, qui parallèlement durcissent pourtant nettement le ton.

#### La politique d'asile de 1956 à 1981

Trois exemples de l'accueil suisse sont couramment évoqués pour illustrer cette période. Premièrement, l'accueil des hongrois·e·s en 1956, qualifié d'exemplaire par Gianni et Parini<sup>26</sup> selon les critères *rapidité de la réaction, mode d'admission, conditions d'hébergement et d'insertion et statut accordé*. Une insertion rapide dans le tissu social suisse est prônée et les oppositions à l'accueil sont discrètes et fermement dénoncées par un rapport du DFJP qui montre, d'après cet auteur et cette autrice<sup>27</sup> « la volonté des autorités suisses d'éviter une politisation de la question des réfugiés » (199).

A la deuxième grande vague de réfugié·e·s que fut celle des tchèques en 1968, aussi bien les autorités fédérales que les cantons adoptent largement une politique d'ouverture, malgré l'importance de l'afflux et le climat politique déjà marqué par le lancement d'initiatives xénophobes<sup>28</sup>: la fameuse crainte de la « surpopulation étrangère » (« *Überfremdung*»). Pour Gianni et Parini, c'est l'attitude des autorités et la position presque consensuelle des acteurs et actrices de la société civile qui permet à cet accueil de ne pas devenir une question politique sensible. La séparation entre la « politique de la main d'œuvre » et celle à l'égard des réfugié·e·s est encore nette.

L'accueil de chiliennes et chiliens suite au coup d'Etat militaire de 1973, par contre, provoque une polémique. Des divergences ont lieu au sein du Parlement d'abord (la gauche critique le peu d'empressement du CF<sup>29</sup>), puis au sein de la société civile, où se forme l' « action places gratuites (APG) »<sup>30</sup>, qui entend montrer que les citoyen·ne·s peuvent assumer l'accueil de leur propre chef, notamment grâce à une tradition d'autonomie des communes. Le spectre de l'attitude suisse pendant la deuxième guerre mondiale est d'actualité et se ressent dans certains discours. L'extrême droite proteste face à un de ces discours dans l'interpellation Breny qui 1. rapproche les politiques d'immigration et d'asile et 2. souligne le danger qu'il y a

<sup>26</sup> 2005 : 197, nous reprenons pour cette « histoire récente » leur chronologie axée sur les enjeux politiques

<sup>27</sup> Féminisation épiciène des substantifs (Moreau 2002 : 33)

<sup>28</sup> Par exemple initiative populaire *contre la pénétration étrangère*, retirée le 20 mars 1968 (source : Piguët 2004)

<sup>29</sup> Tièdeur qui a été interprétée notamment avec les facteurs : le persécuteur est l'armée du pays et non un envahisseur extérieur/ il n'est pas communiste/ les idées politiques des réfugié·e·s font peur/ ces dernières et ces derniers se présentent à l'ambassade et ne se trouvent pas dans les pays limitrophes et amis de la Suisse (Bolzman, Parini, Piguët etc.)

<sup>30</sup> Soutenue par des paroisses, des organisations politiques, syndicales et humanitaires ainsi que des communes et de nombreux intellectuels et artistes (Gianni et Parini 2005).

à laisser les personnes prendre des initiatives privées en matière d'asile. La motion Hofer de 1973 demande l'institution d'une véritable loi sur l'asile : l'Etat ne peut pas laisser l'asile aux mains du privé ou du religieux, ce serait perdre le contrôle des étrangères et étrangers sur son territoire. Ainsi, même si une loi ouvre la voie à une bureaucratisation, avec force procédures et recours, elle permet au moins de ramener la question dans le domaine public.

La nouvelle loi sur l'asile (LAsi), dans laquelle la Suisse se conforme à la *Convention des Nations Unies sur le statut des réfugiés* de 1951, entre en vigueur en 1981, remplaçant l'unique article de la LSEE de 1931 qui soutenait la pratique jusque là (fonctionnement par directives et ordonnances). Elle sera dès lors sans cesse discutée. Les auteurs et autrices s'accordent à dire que les révisions et ajustements de cette loi suivent les axes suivants :

- Dissuasion
- Accélération des procédures de décision
- Amélioration de l'exécution des renvois
- Création de statuts provisoires
- Parini (1997b) et Piguet (2004) parlent aussi d'une volonté de maintenir le système en place (ou du système de se maintenir).

### Première et deuxième révisions de la LAsi

La première modification de la LAsi, en 1983 déjà, vise à accélérer et simplifier dans un sens plus restrictif les procédures pour faire face aux dossiers en souffrance qui se multiplient. Pour ce faire, on donne toujours plus de responsabilités aux cantons<sup>31</sup> : *dans les cas où la demande d'asile est manifestement infondée* au sens des autorités fédérales, l'ODR peut statuer uniquement sur la base des dossiers préparés par les cantons après l'audition (sans réauditionner); dès 1986 l'art.16 devient même uniquement: *L'office fédéral peut statuer sur la base du dossier* (cantonal). Quant au renvoi, il devient la règle suite à une décision négative<sup>32</sup>. Le seul parti à s'opposer à cette première révision est l'extrême gauche.

La deuxième révision, en 1986, introduit la clé de répartition car les requérant·e·s ont tendance à s'installer de manière inéquitable entre les cantons (avec une préférence pour les régions urbaines); l'interdiction de travailler pendant les trois premiers mois; un pouvoir accru du CF en cas de fort afflux; la détention en vue du refoulement (art 14 al 2 LSEE à l'époque, art 13b aujourd'hui) et une clause proposant une aide au départ<sup>33</sup>. Elle est plus controversée que la première et un net clivage gauche - extrême gauche d'une part, droite et centre de l'autre se dessine. Suite à un référendum, le peuple donne raison en votation à la politique étatique en 1987. L'idée de surpopulation étrangère est toujours plus politisée et le premier rapprochement clair de la politique d'immigration et de la politique d'asile se fait la même année, avec l'initiative *pour la limitation de l'accueil des demandes d'asile*.

Parallèlement, la décennie 1980 est aussi marquée par de nombreux actes de résistance contre les renvois et les restrictions d'admission. De nombreux refuges ecclésiastiques sont organisés par des paroisses (BE, VD, GE, OW). Parini (1997a) a, entre autres, établi une chronologie de ces actes de résistance et de désobéissance civile, qui ont, selon elle, débuté dès le début des années 1970 avec l'APG, culminé entre 1985 et 1988 et ont été affaiblies en 1994 par le nouvel arsenal policier amené par les mesures de contrainte. Un reportage de la « Sonntagszeitung », en 1991, estime le réseau de protection clandestine à environ 7000 personnes organisées de manière discrète et informelle, qui cacheraient environ un millier de

<sup>31</sup> Parini 1997a : 120

<sup>32</sup> Thiévent 2003 : 36

<sup>33</sup> Frossard et Hagmann 2000 : 5 ; Holzer et Schneider 2000 : 259

personnes et seraient en mesure de leur fournir des faux papiers pour rejoindre un autre pays. Mais il convient de préciser avec Parini la place de ces mouvements :

« Dans le cas de la politique d'asile, les mouvements de résistance se distinguent des œuvres d'entraide reconnues par l'Etat, lesquelles constituent le réseau politique. Les mouvements de résistance interviennent en aval pour contrer des décisions déjà prises ou contrôler la procédure (...) Les acteurs d'un tel réseau sont marginalisés, peu influents sur le plan des décisions politiques. Il faut relever en effet que le réseau n'a pas véritablement d'intérêt économique ou électoral, mais qu'il fait appel à la sauvegarde de valeurs. » (153-4)

Les autorités fédérales sont inquiétées par ces réseaux de soutien et la conseillère fédérale Kopp propose en 1985 une « solution globale » : octroi d'un permis humanitaire aux débouté·e·s présentes depuis longtemps en Suisse et socialement et économiquement intégrées. La proposition, qui ne passe pas la rampe des directeurs cantonaux de justice et police, resurgira trois fois entre 1985 et 1989 mais sera à chaque fois rejetée. En 1988 c'est le CF qui est responsable du rejet : il argue que seul l'examen individuel doit être déterminant.

### Arrêté fédéral urgent de 1990

Si nous nous penchons maintenant sur les flux, le constat<sup>34</sup> est que divers événements s'additionnent pour amener des requérant·e·s aux portes de la Suisse. Le coup d'Etat en Turquie en 1980, les événements du Chili et du Zaïre de Mobutu entre 1981 et 1983, les conflits du Sri-Lanka et un grand afflux de Kurdes provenant de Turquie font croître vertigineusement la courbe des entrées dès 1988. Des problèmes au Liban s'ajoutent en 1989 et 1990. Cet afflux a poussé les autorités à adopter dans l'urgence les nouvelles dispositions établies en 1989 en vue d'une troisième révision de la loi, au moyen d'un *arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA)* du 22 juin 1990. Cet acte entraîne un durcissement de la procédure visant à rendre le pays moins attractif<sup>35</sup> et institue la politique d'admission provisoire de groupes de réfugié·e·s, qui permet d'éloigner les populations des situations de violence mais dans le but de les rapatrier dès que la situation sera jugée meilleure par les instances politiques (ODR et CF). Cette dernière modification, majeure dans la politique d'asile, sera entérinée par la révision totale de la LAsi en 1999.

Un pic des demandes d'asile a lieu en 1991 et à la fin de cette année éclate de surcroît en Croatie le premier des conflits de la guerre en Ex-Yougoslavie. L'accalmie - du coup surprenante - qui suit en 1992 peut être attribuée à l'effet restrictif de l'APA ainsi qu'à l'instauration d'une obligation de visa pour les personnes en provenance de l'ex-Yougoslavie dès cette année<sup>36</sup>. En 1991, les Démocrates suisses réclament l'expulsion immédiate des requérant·e·s entrées illégalement en lançant l'initiative populaire *pour une politique d'asile raisonnable* (initiative jugée irrecevable par les Chambres fédérales en 1996). Sous l'impulsion de son aile zurichoise l'UDC lancera, sur le même thème, l'initiative *contre l'immigration clandestine* en 1993, faiblement refusée par le peuple en 1996. La question de l'asile est fortement politisée tout au long des années 1990, avec une droite qui corse son discours.

---

<sup>34</sup> Source : Piguet 2004

<sup>35</sup> NEM : introduction d'un tri préliminaire des requêtes pour écarter de la procédure celles qui sont manifestement infondées ; obligation de rembourser les frais d'assistance par les requérant·e·s

<sup>36</sup> Piguet 2004

## Loi sur les mesures de contraintes de 1994

Mesure importante en ce qui concerne l'exécution des renvois, l'adaptation en 1994 de la LSEE et de la LAsi, par l'introduction de la Loi fédérale sur les mesures de contrainte (LMC) est largement tributaire de ce qui se passe à Zurich, sur la scène ouverte du marché de la drogue du *Letten*. En effet, selon la police ce marché est essentiellement structuré autour d'un réseau de *dealers* ayant un statut de requérant·e·s d'asile, ce qui choque l'opinion publique et crée des polémiques. Pour certains milieux politiques alémaniques il faut donc lutter contre ces criminel·le·s par le biais de l'asile. Les mesures préconisées affectent la situation des requérant·e·s bien au-delà des questions de drogue : tout étranger ou étrangère et sa famille qui pourrait avoir l'intention de se soustraire à la décision administrative de renvoi peut désormais être placée en détention pour faciliter l'exécution<sup>37</sup>. Pour Musumeci (2002: 14), l'approche passionnelle et orientée qu'ont eu les médias et les chercheurs et chercheuses de ce problème a occulté que la question sous-tendait un problème *administratif* (l'obtention de documents exige beaucoup de temps) auquel il fallait trouver une solution *administrative*. Suite à un référendum, ces mesures sont acceptées en votation populaire le 4 décembre 1994 mais un net clivage sépare les élites politiques alémaniques (pour) et romandes (contre) tout comme les populations de ces deux parties du pays sur la question. Selon Gianni et Parini ces différences « expliquent en partie pourquoi les mesures de contraintes sont différemment appliquées par les cantons, phénomène qui a produit des tensions entre les cantons et les autorités fédérales. » (217). Les mesures entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1995.

## Aide au retour dès 1997

Même si l'aide au retour avait déjà été prévue par la modification de la loi de 1986, ce n'est qu'en 1993 qu'un groupe de travail de l'ODR rédige un premier concept de cette assistance financière, logistique et d'aide à la réintégration des personnes qui acceptent de repartir<sup>38</sup>. En 1997, le concept est vraiment concrétisé, sous l'impulsion de la question du renvoi des Bosniaques, admis·e·s provisoirement. La Confédération lance un projet pilote sur deux ans, qui propose aux cantons de mettre en place l'aide au retour. Depuis, le concept a beaucoup évolué et est encore un processus en constant remodelage selon les stocks de personnes potentiellement concernées (en relation avec les flux d'asile) et les priorités et changements dans la politique fédérale en termes financiers et organisationnels<sup>39</sup>.

## Révision totale de 1999

En 1998-1999, la Suisse connaît une arrivée importante de personnes à cause de la guerre au Kosovo. Cet afflux est un héritage de la politique d'immigration des années 1970, qui fait que de nombreuses et nombreux Kosovar·e·s résident déjà en Suisse<sup>40</sup>. L'afflux provoque une surcharge de l'appareil d'asile (notamment des CERA) ainsi qu'un regain de politisation (la droite demande de stopper la progression des coûts financiers de l'asile). Pour y faire face et parce que certaines mesures du projet de nouvelle loi en consultation (comme de ne pas entrer en matière sur les demandes des personnes dépourvues de papiers d'identité ou

<sup>37</sup> en phase préparatoire, avant qu'un ordre de renvoi n'ait été pris (art 13a LSEE) ; l'autre possibilité : la détention en vue du refoulement une fois que la décision de renvoi est devenue exécutoire (art 13b LSEE) avait déjà été introduite lors de la deuxième révision de la LAsi

<sup>38</sup> Cattacin, Piguët, Kaya 2000 : 12

<sup>39</sup> En janvier 2005, une restructuration au niveau fédéral a par exemple placé aux postes décisionnels de l'aide au retour les personnes qui réfléchissaient au concept (auparavant, ces postes étaient occupés par des personnes plus « administratives »). Ceci a donné lieu à une « pragmatisme » et une individualisation des prestations (source : entretiens dans les cantons).

<sup>40</sup> Un lien existe entre les deux pays, rendant la migration vers la Suisse préférentielle.

qui ont tenté de les dissimuler, et la détention des personnes entrant illégalement en Suisse) sont menacées de référendum, un certain nombre de ces mesures sont introduites à l'avance sous forme d'arrêté fédéral urgent : *Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU)* du 26 juin 1998. Notons avec Gianni et Parini (242) que le climat d'hostilité envers les requérant·e·s, qui se reflète dans la campagne du *Blick* en 1997 et 1998 contre les « *requérants d'asile criminels* » (avec des titres comme *Kriminelle Ausländer. Wie lange müssen wir noch zuschauen?* 25/2/98), a certainement influencé une telle décision. Le parti socialiste et les œuvres d'entraide lancent un référendum contre l'AMU et la révision de la LAsi, rejeté en votation populaire. L'OSAR condamne l'AMU car ses dispositions sont celles rejetées par le peuple en 1996. Selon Gianni et Parini (221), la mise en œuvre des nouvelles dispositions (documents d'identité valables obligatoires pour pouvoir demander l'asile) incite l'entrée clandestine des personnes : une centaine de garde-fortifications sont ainsi déployé·e·s pour renforcer la surveillance des frontières en 1998. Il est aussi fait recours à l'armée pour gérer l'afflux (ex. mise à disposition de casernes pour loger les personnes). Des propositions pour lutter contre la stigmatisation comme la prise en charge des personnes par leur famille (donc une attribution à des cantons où vivent déjà des proches) ont été refusées sous peur de perdre le contrôle des requérant·e·s (ODR).

La révision de 1999 est ainsi une refonte de ces nombreuses modifications dans un nouveau texte de loi. L'importante modification qu'est le statut de « réfugié·e de la violence » (principe de « protection provisoire ») permet à la Suisse de remplir ses obligations humanitaires en cas de crise, sans devoir offrir une procédure à chacun·e. Dans les faits il s'agit donc d'une restriction de la procédure individuelle (post conflit, une fois que le pays est décrété « exempt de persécutions », il est très difficile de justifier une demande d'asile). Cette admission collective est assortie d'une diminution des prestations offertes aux personnes<sup>41</sup>, afin qu'elles quittent effectivement le territoire une fois la protection levée et elle ne s'applique pas aux personnes qui compromettent la sécurité ou portent gravement atteinte à l'ordre public. Les Bosniaques au début des années 1990 et les Kosovar·e·s à la fin de la même décennie, séjournent en Suisse avec ce statut. En 1997, quand le CF confirme la décision d'exécution du renvoi des Bosniaques, certains cantons mettent en doute l'idée d'absence de persécution et se servent de la marge de manœuvre dont ils disposent pour retarder le retour de celles et ceux dont la sécurité n'est pas garantie. La plupart des cantons sauf Zurich (qui s'est par la suite tout de même « adouci ») font des exceptions pour les jeunes en formation<sup>42</sup>. Gianni et Parini (225) relèvent « *la précarité dans laquelle sont plongées ces personnes « en sursis d'expulsion* ». » (conséquences psychologiques).

L'année 2000 est une année à forts départs, surtout à destination du Kosovo (un programme d'aide au retour est mis en place par la Confédération et proposé aux intéressé·e·s par les cantons). Un autre phénomène, celui de « gestes » de la Confédération envers des personnes présentes depuis longtemps en Suisse et dont le cas est en suspens pour des raisons indépendantes de leur attitude, se manifeste dans l' « action humanitaire 2000 »<sup>43</sup>. Il illustre la forte marge de manœuvre que garde la Confédération et, d'un point de vue technique, décharge l'administration d'un grand nombre de dossiers. Cette action permet à environ 12'000 personnes du Sri-Lanka (environ 5600) et d'autres Etats, arrivées avant 1992 et dont la décision d'asile ou l'exécution du renvoi avait été mise en suspens (notamment à cause de la nécessité de traiter prioritairement le nouvel afflux de demandes et à cause des problèmes techniques d'exécution du renvoi), de bénéficier du statut de réfugié·e de la

<sup>41</sup> Par exemple interdiction de travailler, de peur que des personnes ne viennent pour cette raison, dans le cas des Kosovar·e·s. L'effet pervers de cette mesure est d'attiser la xénophobie : ces personnes sont flemmardes et profiteuses! Les programmes d'occupation dans une optique d'aide au retour sont une alternative.

<sup>42</sup> Holzer et Schneider (2003: 160)

<sup>43</sup> Communiqué de presse du DFJP du 1<sup>er</sup> mars 2000 : *Action humanitaire 2000 : grandes lignes*

violence, ouvrant la porte vers un permis B de séjour de la police cantonale. L'action de 2000 repose sur une interprétation de la LAsi selon laquelle la réglementation sur les cas de rigueur peut s'appliquer aussi aux personnes dont l'exécution du renvoi est pendante (pour autant que les cantons en fassent la demande), pour des questions d'égalité de traitement car c'est également à cause d'une déficience du système que leur cas est en suspens.

### 2.2.2 MODIFICATIONS EN COURS<sup>44</sup>

Le mouvement initié en 1981 se poursuit aujourd'hui. Une révision partielle de la LAsi est en effet à nouveau au centre des débats, depuis un message du CF à ce propos adopté en 2002<sup>45</sup>. Le contexte est pourtant très différent car les demandes d'asile dénotent une forte tendance à la baisse. Néanmoins, la restriction est toujours au programme. L'idée semble plutôt de serrer à son minimum le système d'asile, afin de pouvoir le figer dans cette petite taille qui serait à la fois plus sélective et moins coûteuse.

#### Les modifications prévues par le message du CF

Les propositions de modifications figurant dans le message du CF du 4 septembre 2002 sont nées des premières expériences faites avec la LAsi totalement révisée de 1999, de la jurisprudence internationale et de la mise en oeuvre de différentes dispositions législatives émises par un groupe de travail en vue d'introduire des mesures incitatives financières dans l'asile. Là où les charges administratives ont été jugées disproportionnées, des mesures correctives ont été introduites. Les principales propositions sont les suivantes :

- Nouveau principe d'Etat tiers sûr avec NEM pour les personnes pouvant retourner dans un Etat sûr (au lieu de renvoi préventif), car la NEM facilite le renvoi en évitant les procédures pendantes. Cela demande néanmoins une forte coopération internationale car une garantie de l'Etat tiers est requise.
- Procédure dans les aéroports conçue comme une procédure d'asile complète (l'ODM peut y prendre toutes les décisions) et accélérée n'excédant pas soixante jours (20j maximum pour la procédure de première instance, sinon la personne doit être attribuée à un canton (sans devoir informer le CERA); 5j de délai pour faire recours; 5j de traitement par la CRA; 30j pour l'exécution du renvoi). Le délai de 5j pour interjeter recours s'applique désormais à toutes les décisions accélérées, y compris celles prises dans les CERA et a un effet suspensif. Lorsqu'un renvoi effectué à partir d'un CERA est imminent, l'ODM peut en assurer l'exécution, en ordonnant une détention en vue du renvoi de 20j maximum (remplace la « détention de courte durée en vue du renvoi » de 72h sans vérification judiciaire). La CRA contrôle la légalité.
- Statut des personnes admises à titre provisoire actuel divisé en un statut pour raisons humanitaires (facilitant l'intégration sans donner d'autorisation de séjour car cela serait ressenti par les cantons comme une ingérence dans leurs compétences, ainsi qu'un transfert sur eux des problèmes et des coûts) pour les renvois illicites ou non raisonnablement exigibles; et une admission provisoire pour les

<sup>44</sup> Etat au mois de novembre 2005

<sup>45</sup> Message concernant la modification de la loi sur l'asile, de la LAMAL et de la LAVS du 4 septembre 2002

renvois impossibles. La logique de l'admission pour raisons humanitaires (après quatre ans de procédure ou quatre ans après une admission provisoire sauf motifs d'exclusion) est d'à la fois permettre de meilleures qualités relationnelles et faciliter le retour. Les conditions d'accès au marché du travail et de regroupement familial sont proches de celles des autorisations de séjour. Des forfaits pour favoriser l'intégration (afin que les personnes soient le plus vite possible indépendantes de l'aide sociale) sont versés jusqu'à sept ans aux cantons mais peuvent être subordonnés à la réussite d'objectifs socio-politiques. 2'500 personnes par an en moyenne devraient être concernées. Le CF préconise aussi un changement (adopté par bon nombre d'autres Etats) dans le statut de réfugié ne pas reconnaître uniquement les persécutions étatiques mais aussi celles perpétrées par des tiers privés. Une centaine de personnes (renvoi illicite) par année obtiendraient le statut de réfugié·e·s au lieu d'être admises pour des raisons humanitaires et bénéficieraient ainsi d'emblée une autorisation de séjour<sup>46</sup>.

- Passage à un système de financement basé sur trois forfaits globaux: le premier pour les personnes faisant l'objet d'une procédure, les personnes à protéger sans autorisation de séjour, les personnes admises pour raisons humanitaires et celles admises à titre provisoire ; le deuxième pour les personnes dont le renvoi est en cours d'exécution (qui incite à une exécution rapide par les cantons car il est calculé sur la base de la durée moyenne de séjour des requérant·e·s débouté·e·s de la même nationalité<sup>47</sup>) et le troisième pour les réfugié·e·s reconnu·e·s pendant les premières années de leur séjour en Suisse et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Une surveillance financière exercée par la Confédération devrait permettre d'analyser les différentes méthodes de travail et d'organisation appliquées par les cantons et d'en comparer l'efficacité. L'objectif est donc de faire coïncider mieux la responsabilité financière et la responsabilité organisationnelle et de remplacer un système qui ferait l'objet de nombreuses distorsions car il diluerait les responsabilités et serait même incitatif dans un sens contraire aux objectifs visés. Il s'agit aussi de gagner en transparence.
- Le CF sera désormais habilité, au niveau législatif, à édicter une interdiction de travailler applicable à certains groupes de requérant·e·s d'asile lors de situations particulières ou de crise, sans devoir invoquer le droit d'urgence.
- Introduction d'une taxe spéciale en lieu et place de l'obligation de fournir des sûretés pour le remboursement par les requérant·e·s des frais qu'elles et ils engendrent.

<sup>46</sup> Liberté de changer de canton, possibilité d'exercer une activité lucrative indépendante, meilleures perspectives sur le marché du travail en général, plus besoin de visa pour voyager en Europe : les bénéficiaires sont nombreux.

<sup>47</sup> L'accélération du processus d'exécution des renvois est vue comme une mesure d'économie très prometteuse, eu égard au nombre élevé de renvois en suspens et à la durée, souvent très longue, de l'exécution des renvois.

### Le programme d'allégement budgétaire de 2003

Ce programme, qui a pour but d'assainir les finances fédérales, n'épargne pas l'asile. En effet sa contribution aux mesures d'économie durant les années 2003-2006 doit s'élever à 140 millions de francs, dont 80 millions en 2006.

La *Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire* a été adoptée le 19 décembre 2003 par le Parlement<sup>48</sup> suite à un message du CF et a modifié la LAsi et la LSEE dans une idée d'économie mais aussi de réduction de l'attrait de la Suisse pour les personnes dont la demande d'asile est manifestement infondée. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur des modifications, le 1er avril 2004, les requérant·e·s dont la demande a fait l'objet d'une décision de NEM sont considéré·e·s comme séjournant de façon illégale en Suisse et par conséquent soumis·e·s à la LSEE : elles et ils ne bénéficient plus de l'aide sociale accordée aux requérant·e·s d'asile et la Confédération ne rembourse plus aux cantons les forfaits transmis jusque là pour cette aide<sup>49</sup>. Dès l'entrée en force de la décision, les personnes doivent quitter les CERA, les structures ou les appartements mis à leur disposition dans les cantons d'attribution. Par contre, l'aide d'urgence en situation de détresse leur reste garantie par la Constitution fédérale (Art. 12). Une réduction de la durée de la procédure de décision de NEM a aussi été introduite, ainsi qu'un nouveau motif de NEM (pour les personnes déjà déboutées dans un Etat membre de l'UE ou de l'Espace économique européen) et deux nouveaux motifs de détention aux fins de l'exécution des renvois. Les cantons, villes et communes ayant fait part d'inquiétudes quant à un report des coûts sur leur budget lors des consultations, L'ODM a mis en place un monitoring « *en principe limité à trois ans* » pour contrôler les conséquences financières des mesures et éventuellement les adapter. Un arrêt du TF (2A.692/2004) est toutefois venu modifier le projet initial : l'aide sociale doit être versée si l'exécution du renvoi est suspendue à cause de l'usage d'une voie de droit extraordinaire<sup>50</sup>.

### Les propositions de complément du 25 août 2004

Trois mois après l'entrée en vigueur des mesures d'allégement budgétaire (été 2004), onze mesures supplémentaires dans le cadre de la révision partielle de la LAsi ont été mises en « consultation informelle » par le Conseiller fédéral et chef du DFJP Christophe Blocher. Le CF a approuvé la plupart des propositions lors de sa séance du 25 août 2004, mais il a refusé l'introduction d'une détention pour insoumission et la suppression de l'admission pour raisons humanitaires. Soit :

Dans le domaine des mesures de contrainte

- prolongation de la durée maximale de détention en vue de l'exécution du renvoi ;
- extension du domaine d'application concernant les rayons d'exclusion et d'assignation territoriales ;
- introduction d'une rétention de courte durée, en particulier pour l'établissement de l'identité.

Dans le domaine de l'accélération des procédures d'asile

- NEM pour toutes les personnes sans documents;

<sup>48</sup> D'après le DFJP les débats furent « contrastés »

<sup>49</sup> Pour les personnes dont la NEM a été prononcée avant le 1<sup>er</sup> avril 2004, les cantons ont touché l'assistance jusqu'au 31 décembre 2004 (« régime transitoire »). Sinon, ils reçoivent un forfait unique de 600.- par personne frappée d'une NEM (augmenté, suite au monitoring NEM du 3<sup>ème</sup> trimestre 2005, à 1800.- avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2005 dans la révision de l'OERE entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006)

<sup>50</sup> PAB03 : circulaire relative à la mise en œuvre des mesures prévues dans le domaine de l'asile du 25 mars 2004 et modification du 8 juillet 2005

- introduction d'émoluments de procédure pour le réexamen par l'ODM;
- élargissement de la communication des données dans le cadre de l'exécution des renvois et expulsions ;
- mesures d'accélération des procédures de recours (comme celles-ci sont du ressort de la CRA, y parvenir par des incitations en termes de postes supplémentaires).

Enfin, dans le domaine des mesures sociales et financières

- suppression de l'aide sociale pour toutes les personnes ayant fait l'objet d'une décision négative en matière d'asile (et non plus seulement les personnes avec une NEM).

Le processus parlementaire quant à lui est encore en cours. Il devra tenir compte d'un arrêt du TF du 18 mars 2005 qui déclare inconstitutionnel le refus de l'aide d'urgence à un·e requérant·e débouté·e.

### Bilan des modifications et perspectives du côté de la politique extérieure

Remarquons que les modifications en cours sont fortement axées sur l'exécution des renvois. Ceci est dû au fait qu'en 1999, une révision de l'OA2 a permis de diminuer fortement les frais d'assistance et d'encadrement. Aux yeux du CF, les seuls éléments sur lesquels il est donc encore possible d'agir pour comprimer les dépenses des pouvoirs publics dans ce domaine sont la réduction de la durée de séjour des personnes déboutées et l'augmentation du nombre de personnes exerçant une activité lucrative. Un certain nombre de mesures d'économie par le biais de l'amélioration de l'exécution des renvois sont déjà appliquées. Par le projet DUO, les deux divisions *Procédure d'asile* et *Centre d'enregistrement*, collaborent, au CERA même, afin de traiter plus de procédures en moins de temps. Il s'agit d'enregistrer et de traiter le plus rapidement possible les demandes manifestement infondées<sup>51</sup>.

D'autres ressorts sont utilisés dans un but de retour accru, comme celui de multiplier les programmes d'aide au retour, en particulier pour les pays d'Afrique dans lesquels les renvois sont difficiles<sup>52</sup>. Des programmes sont en cours pour le Nigéria, l'Afrique occidentale (un projet régional pour la Sierra Leone, la Guinée, le Burkina Faso et le Mali) et, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2005, un programme pour l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Libye et la Mauritanie. Ces programmes sont les plus récents, d'autres datent d'avant 2005 mais sont encore en cours<sup>53</sup>. Ils concernent l'Angola, l'Arménie, les personnes vulnérables des Balkans et l'Irak. En ce qui concerne la politique à l'égard de l'Afrique occidentale, il convient encore de relever que les demandes d'asile émanant de cette région dans le point de mire de la lutte contre la criminalité sont traitées en priorité, tout comme les renvois des personnes condamnées par la justice ou au « *comportement asocial* »<sup>54</sup>.

Du côté des accords de réadmission<sup>55</sup>, la Suisse multiplie aussi les efforts, d'après le DFJP, mais « *Malheureusement, il n'est pas rare que les négociations échouent, dans ce domaine, devant*

<sup>51</sup> Les CERA ont d'ailleurs été renommés Centres d'Enregistrement et de Procédure (CEP)

<sup>52</sup> L'idée des programmes d'aide au retour est d'encourager des personnes qui ne sont pas disposées à rentrer à n'importe quelle condition à prendre cette décision, par une aide financière ou en nature supérieure à l'aide au retour de base. Les programmes sont limités dans le temps.

<sup>53</sup> Comme la Confédération multiplie ces programmes et qu'ils sont limités dans le temps, il y a une constante évolution dans les pays concernés. Nous conseillons de se référer au site internet de l'ODM pour une actualisation.

<sup>54</sup> DFJP

<sup>55</sup> Bien que selon un principe passablement établi, un Etat soit censé réadmettre ses ressortissant·e·s (contrainte de droit international), en pratique ça n'est pas toujours le cas. Une étude de l'ICMPD (2002) mentionne le

*des exigences irréalisables posées en contrepartie.* ». La conditionnalité de l'aide au développement et des relations économiques (en fonction de la « docilité » de réadmission) a été acceptée par le CF en 1999 (en opposition à l'UE, qui l'a rejetée au sommet de Séville), les relations humanitaires restant toutefois indemnes<sup>56</sup>.

En ce qui concerne la coopération avec l'UE, la Suisse a adopté en votation populaire, le 5 juin 2005, les accords d'association à Schengen/Dublin. Ces deux accords entreront en vigueur au plus tôt en 2008. Ils auront pour conséquence la suppression des contrôles des personnes aux frontières suisses (et donc de plus grandes responsabilités cantonales en matière de sécurité intérieure) et l'installation de la banque de données *Eurodac*, permettant de détecter les demandes d'asile multiples<sup>57</sup>.

Enfin, un nouvel instrument de politique étrangère à caractère préventif apparaîtra peut-être dans la politique suisse avec les modifications de la loi sur l'asile : la Confédération contribuerait au financement de programmes destinés à prévenir la migration irrégulière, comme par exemple des structures d'accueil créées dans les régions de provenance des personnes fuyant un conflit ou une catastrophe.

---

manque de volonté et les mauvaises infrastructures comme facteurs explicatifs. Afin de fixer des procédures claires entre les Etats, des accords de réadmission sont signés entre les pays d'accueil et les pays d'origine.

<sup>56</sup> DFJP online (2005) dossier *Politique en matière d'asile*

<sup>57</sup> Communiqué du DFJP aux médias du 5/06/05

## **DEUXIEME PARTIE**

---

# **PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE**

## 1. QUESTION DE DEPART

L'interrogation fondamentale qui a précédé ce travail était liée à la volonté de comprendre pourquoi un Etat renvoie des personnes. Qu'existe-t-il comme lien entre le type de territoire et sa plus grande « inclusivité » ou « exclusivité »<sup>58</sup> ?

De manière plus spécifique, nous avons ensuite posé la question de départ suivante, destinée à guider une recherche :

*Dans quelle mesure et pourquoi l'exécution des décisions de renvoi des requérant·e·s d'asile diffère-t-elle entre les cantons suisses ?*

En effet, en Suisse, bien que le renvoi soit décidé par l'ODM, il doit être exécuté par les cantons. Cet état de fait amène la possibilité que l'exécution diffère selon les cantons responsables et ceci non seulement dans son déroulement, mais peut-être aussi dans son résultat. A savoir qu'au final les cantons « décideraient » (intentionnellement ou non) du renvoi des personnes. Comme les cantons suisses sont des entités territoriales très différentes les unes des autres, le lien entre ce qui les différencie (leur spécificité territoriale) et leur « décision » (de par leur pratique) de renvoi pourrait éclairer cette relation territoire-décision de renvoi.

## 2. OBJECTIFS

Les objectifs de cette recherche sont :

- Déterminer s'il existe des différences intercantionales en termes de taux de renvoi
- Décrire le fonctionnement du renvoi dans les cantons
- Apporter quelques éléments de compréhension du lien entre le territoire et le renvoi

## 3. INTERET ET PERTINENCE DE LA DEMARCHE

### 3.1 L'INTERET DE DECRIRE LE RENVOI

Le renvoi, en tant qu'issue possible d'une demande d'asile en Suisse est un phénomène controversé, peu clair et manquant de transparence. Nous arguons ainsi qu'il est déjà digne d'intérêt sur le seul plan descriptif.

#### *UN PHENOMENE CONTROVERSE*

Le renvoi des requérant·e·s d'asile est loin de faire l'unanimité entre les acteurs, actrices. Deux idéologies s'affrontent constamment sur les questions liées à l'asile en Suisse. Comme l'expriment Gianni et Parini<sup>59</sup> on trouve d'une part une conception qui peut être qualifiée d'« humanitaire », qui est celle d'une partie de la gauche, épaulée par des œuvres d'entraide, des mouvements de la société civile et une minorité de l'opinion publique. Cette conception prône une Suisse plus solidaire envers les requérant·e·s d'asile. De l'autre côté,

<sup>58</sup> Nous entendons par ces néologismes la tendance à être inclusif et la tendance à être exclusif (à intégrer ou non de nouvelles personnes). Cette intégration peut avoir un sens quantitatif et/ou qualitatif.

<sup>59</sup> 2005 : 227

une partie de la droite traditionnelle et de l'extrême droite, soutenue par une majorité de l'opinion publique (l'auteur et l'autrice affirment cela sur la base des résultats des différentes votations sur le thème), soutient que l'Etat est en droit de contrôler l'asile de manière plus stricte (conception « sécuritaire »). Mahnig (1996) dans une étude du climat autour du rapport Arbenz<sup>60</sup> (procédure de consultation) présumait déjà une forte polarisation normative de l'opinion: gauche-droite certes, mais surtout selon des variables sociologiques : population jeune, urbaine, bien éduquée/formée (position libérale) *versus* population plus âgée, rurale, économiquement menacée, sans longue formation (pour une politique restrictive). Il affirme comme Gianni et Parini que même si les deux « mentalités éthiques » sont très significatives, c'est la position nationaliste (sécuritaire) qui a eu le plus fort rôle dans l'arène de la politique migratoire.

Le renvoi amène aussi des tensions conflictuelles entre les cantons et la Confédération, en ce qui concerne l'exécution des décisions. Gianni et Parini citent le rapport de la Commission de gestion du Conseil National du 5 mai 1994, dans lequel la Confédération souhaiterait de la part des cantons qu'ils exécutent « *à temps et correctement* » ses instructions. De même, Caloz-Tschopp analyse le rapport final du DFJP du groupe de travail « exécution des renvois » en 1999. Elle explique que ce rapport « *fait état de tensions, des divergences d'opinion entre la Confédération suisse (en fait l'ODR) et les cantons en matière d'exécution des renvois* ». Elle fait allusion à des pratiques de la Confédération pour lever les résistances au renvoi de certains acteurs et actrices et précise que : « *le document fait état de trois acteurs qui s'opposent de manière diversifiée aux renvois: certains requérants qualifiés d'« insolents », des juges et surtout les cantons (leurs fonctionnaires).* »<sup>61</sup>

Des tensions existent aussi, entre la Confédération et les cantons, en ce qui concerne les *coûts* de la politique d'asile. Si le système de concertation tripartite (Confédération, cantons, communes) permet un contrôle plus efficace de ces coûts, écrivent Gianni et Parini, il engendre aussi des problèmes dus à la multiplicité des acteurs et actrices en présence et aux enjeux contextuels auxquels ces dernières sont confrontées (hostilité de la population, problèmes budgétaires, action des œuvres d'entraide, etc.)<sup>62</sup>. La Confédération doit composer d'une part avec ces différentes sensibilités cantonales et communales et d'autre part avec la configuration politique dans les instances décisionnelles. Gianni et Parini parlent d'une logique fédérale « *économico-dissuasive* » envers les requérant·e·s (réduction des coûts et diminution de l'attractivité du pays en parallèle). Cette logique peut être mise en oeuvre dans les cantons, car la Confédération avec son « *pouvoir budgétaire* » peut intimor aux cantons de se conformer strictement à ses dispositions, sous peine de devoir assumer seuls les frais induits par leurs décisions.

La controverse sur certains thèmes, comme par exemple l'application des mesures de contrainte a aussi lieu, en quelque sorte, *entre* les cantons. En effet, le soutien de ces derniers à une politique de contrainte tout comme leurs pratiques en la matière divergent<sup>63</sup>. De manière générale, dans le domaine du renvoi des requérant·e·s d'asile débouté·e·s, certains cantons critiquent le manque de souplesse de la Confédération (VD en 1998 dans le cas du renvoi des Bosniaques et GE dans le cas des Kosovar·e·s et des Bosniaques), alors même que d'autres cantons s'insurgent contre le laxisme des autorités (AG, ZH et BE, la

---

<sup>60</sup> Rapport de 1995 sur la politique migratoire de la Suisse, étape importante dans un processus de recherche de nouveaux concepts dans le domaine.

<sup>61</sup> In Marie-Claire Caloz-Tschopp « Le système panoptique de Foucault revisité par un dispositif des refoulements » <http://www.sosf.ch> (18.10.2005)

<sup>62</sup> Gianni et Parini : 239

<sup>63</sup> Ibid: 217. Les différences dans cette pratique ont fait l'objet du travail de Musumeci (2002) ainsi que d'une étude du Contrôle Parlementaire de l'Administration (2005).

même année, dans une prise de position demandant des mesures urgentes pour lutter contre les criminel·le·s)<sup>64</sup>.

### *UN PHENOMENE PEU CLAIR*

Mahnig (1996) évoque les faibles connaissances de la population quant à l'asile : selon un sondage de 1993<sup>65</sup>, 31% des interviewés ne font pas la différence entre les catégories de migrant·e·s. Plus récemment, Gianni et Parini parlent aussi de ce phénomène quant ils écrivent que pour certains milieux qui thématisent la lutte contre la surpopulation étrangère, « *un étranger est un étranger* » (219). Des initiatives populaires mélangent la question des immigré·e·s avec celle des réfugié·e·s. Bulliard Mangili illustre ceci avec les débats qui ont eu lieu sur les mesures de contrainte: il n'a pas été fait de distinction entre les différentes composantes de l'immigration et tout le poids des arguments s'est articulé autour de la maîtrise de la délinquance. Dès lors, on imagine aisément à quel point les statuts liés au sous-domaine de l'asile qu'est le renvoi doivent être mal compris.

Une étude de l'ICMPD montre aussi que, contrairement aux autres Etats d'Europe occidentale, la Suisse complexifie sa liste de titres de protection (procédure complexe) ce qui résulte dans une « *pratique qui n'est pas toujours claire et uniforme, ce qui se répercute encore une fois sur la conception globale des renvois.* »<sup>66</sup> La rapidité avec laquelle se succèdent les changements des bases juridiques n'est pas non plus gage de clarté.

### *UN PHENOMENE PEU TRANSPARENT*

Pour Bulliard Mangili (2001) : « *Dans les faits, si les modes de vie par trop atypiques sont souvent pointés du doigt par les autorités lors de décisions de renvoi d'un étranger, l'aspect économique est pris en compte de manière prépondérante, et ce même pour l'attribution de permis humanitaires* ». Elle ne parle pas ici de l'asile en premier lieu mais précise : « *les aspects que nous développerons sur le NON-droit au séjour, fondé sur une zone juridique permettant l'arbitraire, sont communs à toute l'immigration ne bénéficiant pas d'un permis d'établissement «C» ou du statut de réfugié – qu'il faut distinguer de celui de candidat à l'asile, bien sûr.* ». De fait, on ne sait souvent pas les critères de renvoi de la Confédération (qui donnent l'impression de changer avec certains éléments de contexte). Quand s'ajoute encore l'échelon cantonal qui semble « filtrer » l'exécution<sup>67</sup>, il devient difficile de savoir qui, au final, est renvoyé·e, comment et pour quelles raisons. L'« arbitraire » dont parle Bulliard Mangili n'a que peu de chances d'être contrôlé par les mécanismes démocratiques car les requérant·e·s n'ont quasiment pas de voix dans l'espace public.

Du côté des chiffres, l'opacité est également au rendez-vous. Les chiffres uniformisés détaillés des renvois sont difficiles à obtenir et un secret de certains cantons ou de la Confédération plane sur les résultats du CPR, la seule étude sur le renvoi dans son ensemble, non publiée. Ce phénomène n'est toutefois pas spécifiquement suisse. Noll (1999 : 5), fait la même observation pour d'autres Etats : si les statistiques sont largement diffusées en ce qui concerne les entrées, les sorties sont entourées d'un secret, pour des raisons politiques. En effet, selon cet auteur le coût politique des retours est difficile à déterminer car si la population est souvent favorable à une attitude restrictive, elle peut ne plus soutenir de telles politiques dans des cas individuels, particulièrement quand les personnes à renvoyer sont des familles avec des enfants et quand la couverture médiatique

<sup>64</sup> Voir Gianni et Parini: 238

<sup>65</sup> *Ausländerpolitik und nationaler Konsens*, réalisé par Infosuisse, Zürich

<sup>66</sup> ICMPD 2002 : iv

<sup>67</sup> Le canton de VD en particulier fait beaucoup parler de lui à propos de sa pratique du renvoi.

est intense. Mais pour Noll: « *the question must be asked whether this secrecy augments rather than decreases the political costs of return.* »

### *ET POURTANT UN PHENOMENE IMPORTANT*

Les flux de demande d'asile ayant suivi une tendance croissante depuis les années 1970 (avec toutefois une baisse de ces demandes après 1995), le nombre de décisions négatives est également devenu très élevé, d'autant plus que le taux de reconnaissance du statut de réfugié·e se resserre au fil des politiques restrictives (14,9% en 1995 contre 6,8% en 2003, d'après l'OFS). 269'346 demandes d'asile ont été déposées en Suisse entre 1994 et 2004. Sur cette période, 23'847 demandes ont été acceptées et 55'722 requêtes se sont soldées par un permis humanitaire ou lié à un mariage. Le « reste », soit environ 190'000 personnes, étaient destinées à un retour, plus ou moins immédiat selon qu'une admission provisoire ait été prononcée ou non.

Pour être plus exacte, dans les faits 227'592 personnes sont parties de Suisse ou sorties des statistiques sur cette période. 60'059 départs ont été classés « autonomes contrôlés » par l'ODM, 24'284 « rapatriements vers l'Etat d'origine », 5'954 « rapatriements vers un Etat tiers », 107'285 « départs non officiels », 3'134 « départs après NEM », 25'384 « compétences canton » et 1'492 « autres départs ». Rapportés aux demandes, ces renvois<sup>68</sup> (moins les deux dernières catégories qui sont respectivement une régularisation de séjour et les décès) représentent 75% des entrées<sup>69</sup>. A remarquer notamment : le nombre élevé de disparitions (107'285) ainsi que de départs après NEM (qui figurent en réalité en deuxième position en quantité, car cette catégorie n'existe que depuis 2004).

Le renvoi n'a donc rien d'un phénomène marginal, car il concerne un nombre élevé d'être humains et cela même au départ d'un petit pays comme la Suisse.

## **3.2 LE RENVOI, UNE QUESTION GEOGRAPHIQUE**

Le renvoi est susceptible d'intéresser les géographes et/ou de bénéficier d'un éclairage géographique 1. pour les même raisons qui font que les migrations en général sont un important objet de recherche géographique (les inégalités spatiales en sont à l'origine) 2. parce qu'on renvoie d'un territoire et 3. de par son application spatialement différenciée en Suisse, conséquence du fédéralisme d'exécution.

### *LA « MIGRATION DE RENVOI »*

Entre le « Nord » et le « Sud », les inégalités spatiales créent les migrations de renvoi - tout comme elles sont supposées faire « effet d'appel » pour les flux d'entrée - dans le sens où, à moins que l'origine de la persécution ne soit reconnue comme politique (très rare) ou qu'il soit tenu compte de raisons « humanitaires » (provisoire), en principe une migration de l'inégalité (vers plus de confort, des contraintes naturelles moindres, la fuite de la famine) ne permet pas de rester sur le territoire favorisé et débouche sur un renvoi dans le « Sud ». Ainsi, ces inégalités sont mises à nu au moment du renvoi (qui en quelque sorte « trie » les flux d'entrée pour ne dégager plus que les flux de l'inégalité, destinés à continuer leur course ou revenir vers leur lieu de départ mais en tout cas pas, en principe, à se stopper pour se sédentariser dans le lieu du tri). De ce tri il résulte une carte du monde bien particulière : celle des pays dans lesquels on renvoie. Ces pays peuvent être divisés en ensembles, selon

<sup>68</sup> Nous définissons notre utilisation de ce terme dans le point cinq de ce chapitre.

<sup>69</sup> Calculé d'après les tableaux annuels de l'ODM (online)

le degré de difficulté du retour. Si cette carte ne constitue pas l'objet principal de ce travail (car elle est générale à la Suisse et peut-être même aux pays occidentaux, alors que nous nous intéressons aux différences intercantionales), elle transparaîtra forcément quelque peu des observations faites dans les cantons.

### LE LIEN AVEC LE TERRITOIRE

L'asile politique et son contraire – l'expulsion pour refus d'asile – sont des notions intimement liées à l'appropriation de l'espace par l'homme (territoire). En effet, lorsque des espaces ont été entourés de frontières et ces dernières consacrées par les Etats nations (au 16<sup>ème</sup> siècle), ces lieux sont devenus protecteurs pour des exilé·e·s, pour autant que les motifs de persécution des personnes en fuite soient contraires aux convictions de leurs hôtes (Guillon et al. 2003). Pour Piquet (2004 : 138), le paradoxe des Etats modernes permet d'expliquer « *une résurgence inattendue, celle du territoire et de la géographie dans le domaine des migrations. C'est en effet uniquement à l'intérieur du territoire national que les valeurs d'inclusion (...) s'imposent aux Etats.* » Franchir la frontière amène quelques droits *versus* garder close la frontière permet à l'Etat d'éviter d'avoir à répondre à des demandes qu'il a lui-même décrétées comme légitimes.

Pourtant aujourd'hui, la mondialisation modifie la structure du pouvoir dans le monde entier. On a pu parler de « déterritorialisation » pour signifier une perte d'importance de l'Etat. Pour Guillon et al. (21), ce bouleversement de notre relation à l'espace est comparable à celui du 16<sup>ème</sup> siècle mais : « *La mondialisation des échanges, (...) est cependant une ouverture de l'horizon dont les effets sur l'asile sont très différents, voire même inversés. La désacralisation des frontières réduit l'étendue des ailleurs possibles. Si la diversité géographique persiste, les règles de l'économie mondialisée s'imposent à tous les systèmes politiques (...) et dans un système unifié, les frontières perdent leur pouvoir protecteur pour les opposants politiques.* » L'asile et le territoire changent donc en parallèle et il y a un intérêt à étudier les territorialités liées à l'asile.

L'approche éthique de Caloz-Tschopp (2001) se base sur Hanna Arendt pour parler de « *statut accordé à chaque être humain en termes de place-résidence et d'appartenance à une communauté politique organisée* ». Elle en vient ainsi à parler d'humains surnuméraires, de « *superfluité humaine* », à la base du renvoi.

### UNE APPLICATION DIFFERENCIEE EN SUISSE

En Suisse, la situation de fédéralisme permet de postuler une certaine marge de manœuvre des cantons dans l'interprétation et la mise en pratique des décisions fédérales. Le principe du fédéralisme d'exécution est de permettre aux différentes entités fédérées, qui ont une organisation et une sensibilité propres, d'adapter des principes généraux à leur situation particulière. Dans notre cas, les cantons peuvent effectivement être spatialement inégaux face à l'exécution du renvoi (plus ou moins dotés de facilités et de contraintes) et cette marge peut leur permettre d'adapter leurs pratiques à ce contexte, afin de mieux atteindre les buts fédéraux. Mais avec cette marge on ne peut pas exclure qu'ils puissent aussi *créer* une inégalité spatiale (du point de vue des personnes à renvoyer), dans l'issue en termes de départs de leurs choix de mise en œuvre.

Etudier le renvoi comporte donc un intérêt géographique tout comme un intérêt plus large de clarification d'un phénomène peu étudié. Dans la partie suivante, nous passons en revue la littérature qui s'apparente à notre thème dans le but de situer notre travail dans le champ des recherches existantes et de montrer sa spécificité.

## 4. LITTERATURE ET LACUNES

### 4.1 SURVOL DE LA LITTERATURE APPARENTEE

Pour commencer, nous effectuons un petit « survol » de la littérature retenue lors du travail de recherche documentaire, en explicitant brièvement l'usage que nous avons fait de ces différentes références.

#### *LITTERATURE SUR LA POLITIQUE D'ASILE DANS SON ENSEMBLE*

Les questions juridiques concernant l'asile en Suisse sont traitées dans de nombreux ouvrages, notamment par des auteurs comme Walter Kälin ou Mario Gattiker. La thèse de Wisard (1997) est exclusivement consacrée au renvoi sous un angle juridique. Ces études détaillent le droit d'asile et la procédure. Or, eu égard à la rapidité avec laquelle se succèdent les modifications juridiques dans ce domaine, ces travaux ne nous ont pas été d'une grande utilité. Les publications de l'OSAR traitent aussi de questions juridiques et permettent une approche plus actualisée.

Gianni et Parini (2005) ainsi que Piguet (2004) traitent pour leur part plutôt de l'histoire de cette politique, avec un accent sur les logiques institutionnelles chez Gianni et Parini. Ces références nous ont été précieuses pour poser le contexte global de la politique d'asile.

Un autre groupe de travaux s'attaque au côté controversé de la politique d'asile en se penchant sur les débats dans l'espace public, souvent au travers d'analyses de la presse. Par exemple Perotti (1995) et Mahnig (1998) dans la « revue de presse » de *Migrations Société* abordent respectivement la consultation populaire sur les mesures de contraintes et les débats sur l'immigration en 1998. Giugni et Passi (2002) peuvent aussi être mis dans cette catégorie. De même, pour une part les travaux de Parini ainsi que Gianni et Parini ; Maillard et Tafelmacher (1999), dans un style plus journalistique ou militant, également. Ces travaux nous ont permis d'identifier la constellation des acteurs, actrices du débat ainsi que leurs opinions.

Une série de travaux se penche de manière non spécifique à la Suisse sur la tension inclusion/exclusion inhérente aux politiques d'asile. Notamment les travaux de Gibney et l'ouvrage de Guillon et al. (2003) abordent cette contrainte double pour l'Etat. En Suisse, les travaux de Caloz-Tschopp abordent la question avec un socle philosophique. Les questions de citoyenneté et de territoire (notamment sa sécurisation) sont à lier à cette problématique, de même que les questions d'intégration (souvent abordées de manière sociologique ou ethnographique). Les questions traitées par les géographes sont en règle générale plutôt liées à des considérations de ségrégation spatiale (ex. Bieri Yves (1991) *Le Ghetto invisible : une territorialité des requérants d'asile à Genève* (mémoire)). L'idée d'inclusion/exclusion a guidé notre réflexion générale et la construction de notre modèle d'analyse.

Enfin l'asile a été abordé sous l'angle de l'analyse des politiques publiques par des auteurs et autrices comme Parini (1997b) qui étudie les problèmes de pilotage de la politique d'asile dans une perspective systémique, Frossard et Hagmann (2000) qui analysent, dans l'enceinte politique, les débats conduisant aux différentes réformes ou Hagmann (2001) qui étudie les conflits liés à la mise en œuvre de la politique d'accueil dans les communes suisses. L'analyse des politiques publiques nous a fourni des outils conceptuels pour aborder la complexité du sujet.

### LITTÉRATURE SUR LA MISE EN ŒUVRE DANS LES CANTONS

La mise en œuvre à l'échelle des cantons a été étudiée par plusieurs auteurs et autrices dont les travaux nous ont intéressés du point de vue des indications qu'ils pouvaient nous donner sur des différences d'attitude des cantons dans le domaine de l'asile.

La mise en œuvre de l'assistance a été étudiée par Parini (problèmes de gouvernance de l'assistance dans une perspective fédéraliste : 2000) tout comme par Andreotti et al. (2001), qui s'intéressent à BE, NE et VD sur ce point.

Holzer, Schneider et Widmer (2000) et Holzer et Schneider (2002) se sont penchés sur la question des discriminations liées au fédéralisme d'exécution du point de vue de la durée de la procédure, de l'issue de la décision d'asile et de l'insertion dans le marché du travail. Les différences dans l'attitude des cantons par rapport aux permis de travail pour les requérant·e·s ont été traitées par plusieurs auteurs et autrices (entre autres Losa, Misteli, Piguet, Ravel, Spörndli, Wimmer). Un indice de restrictivité a été établi par Piguet et Misteli et repris par Spörndli<sup>70</sup>. Selon cet indice, la version la plus libérale se trouve dans le canton de VD, puis GE. VS est le plus restrictif des cantons romands.

## 4.2 TRAVAUX PORTANT DE MANIÈRE SPÉCIFIQUE SUR LE RENVOI

Nous présentons maintenant les travaux concernant plus spécifiquement l'une ou l'autre des composantes du renvoi, avec quelques mots sur leurs résultats.

Une étude de la faisabilité d'une évaluation du programme suisse d'aide au retour a été réalisée par Bülent, Cattacin, Kaya, Piguet (2000) ; c'est la première fois que des chemins d'évaluation pour l'ensemble du programme suisse sont proposés. Ce programme a dès lors été étudié en comparaison intercantonale par Villiger (2003), qui s'intéresse au taux de départ des personnes quittant la Suisse dans le délai qui leur avait été imparti et avec l'aide des Conseils en vue du retour (retours conformes). A l'aide d'une analyse statistique elle parvient à confirmer que des différences intercantionales existent, mais qu'elles ne sont pas très élevées. Trois facteurs explicatifs entrent en compte : la composition des exécutifs cantonaux, l'attitude de la population cantonale et le fait que les nationalités soient inégalement réparties entre les cantons. Les petits cantons de la Suisse centrale connaissent en général un taux de retours conformes plus élevé que les autres, ce que Villiger interprète avec des considérations de faible nombre, favorisant un traitement plus personnel et donc plus efficace des cas.

L'utilisation par les cantons des mesures de contrainte (MC) a été étudiée statistiquement par Musumeci (2002) sur la période 1995-2000. Elle remarque que les cantons ne font pas usage des nouvelles possibilités en termes de durée de détention qui leur ont été amenées en 1994. Mise à part cette caractéristique commune, elle constate différentes stratégies cantonales et des clivages linguistiques et canton urbain/non urbain. Cependant, la détention de l'asile et celle de l'immigration n'étant pas séparées dans les chiffres, la seule certitude est que ce clivage est présent dans les discours : les cantons alémaniques se disent plus fermes que les cantons romands. En 2005, le Contrôle parlementaire de l'administration suisse a effectué une évaluation comparable, mais complétée par une partie qualitative, dans

---

<sup>70</sup> Etienne Piguet et Roland Misteli (1996) : *L'intégration des requérants d'asile et des réfugiés sur le marché du travail* (Neuchâtel: FSM) / Markus Spörndli (1997) : *Asyl und Arbeit, Determinanten der kantonalen Vollzugspraxen in der Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Asylsuchende* (Bern)

cinq cantons à profil différent (romands : GE et VS) pour leur utilisation des MC sur la période 2001-2003. Il en ressort que GE utilise très peu la détention en vue du refoulement alors que VS en fait un usage régulier et soutenu. Les juges cantonaux utilisent différemment la marge d'interprétation qui leur est laissée par la loi. GE n'a pas pour autant une plus faible proportion de personnes renvoyées sous contrôle. Toutefois ce canton accuse un grand nombre de dossiers en suspens.

### 4.3 LACUNES CONSTATEES

Hagmann (2001) et Villiger ont fait remarquer que ce n'est que récemment que des travaux sur l'asile à une échelle plus locale que la programmation de cette politique à l'échelle fédérale ont commencé à être réalisés. Cet auteur et cette autrice appuient leur démarche sur ce manque et nous pouvons nous inscrire dans leur ligne, car la lacune est encore loin d'être comblée : les processus intracantonaux et intercantonaux liés à l'asile sont encore peu clairs.

Deuxièmement, peu de travaux géographiques ont eu lieu en Suisse dans ce domaine pourtant éminemment lié à l'espace. Il y a donc aussi une lacune du point de vue de cette discipline.

Enfin et surtout, il n'existe pas de travail sur le renvoi en général (et non pas uniquement une de ses composantes comme le retour conforme ou le départ suite à une mise en détention) à l'échelle cantonale, sauf le *Controlling de la procédure et de l'exécution des renvois* de l'ODM, non publié<sup>71</sup>. Nous proposons donc un autre découpage qui veut profiter de la mise en relation des différents types de départ (renvois) à l'intérieur des cantons. Il en résultera par la force des choses une perte de précision pour l'étude de chaque type de départ, mais elle devrait être assortie d'un gain en cohérence globale du point de vue de la comparaison intercantonale.

## 5. CONCEPTS ET ORIENTATION THEORIQUE

Cette partie a pour but de préciser quelques termes et de définir l'orientation théorique retenue par notre approche. Cette dernière s'inscrit dans les perspectives ouvertes par les théories sur le fédéralisme d'exécution et se sert du modèle d'*analyse et pilotage des politiques publiques* de Knoepfel et al. (2001) comme d'un guide pour aborder la complexité des facteurs qui jouent sur l'issue d'une décision de renvoi. L'objectif premier de ce travail n'est toutefois pas de tester une théorie existante par des moyens empiriques.

### 5.1 DEFINITIONS

#### *LE TERRITOIRE*

Le territoire est un espace approprié, support d'une identité collective. Pour Guy di Meo le territoire « *témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* »<sup>72</sup> mais le territoire ne doit pas être figé dans des bornes définitives. Il est en

<sup>71</sup> Conçu à l'intention de la Confédération et des cantons comme un instrument interne de planification et de gestion, il est adressé de manière ciblée au chef ou à la cheffe du DFJP, à la CCDJP, aux conseillères et conseillers d'Etat, au directeur ou à la directrice de l'ODM, aux polices cantonales des étrangères et des étrangers, aux cadres de l'ODM et à la CRA.

<sup>72</sup> Guy di Meo (1998) *Géographie sociale et territoire*.- Paris : Nathan.- p.38

permanence défini par rapport à une extériorité. Au-delà d'un espace politico-administratif (marque essentielle de l'Etat) il est donc aussi une construction provisoire. Nous pouvons considérer que les réseaux forment territoire et qu'il peut donc être sans limites. Le territoire est à la conjonction de l'espace où s'exerce une souveraineté, de l'espace social (défini comme l'imbrication des lieux et des rapports sociaux) et de l'espace vécu (issu du rapport entre la représentation d'une réalité spatiale et des pratiques quotidiennes)<sup>73</sup>.

### LE RENVOI

Le terme « renvoi » désigne le processus qui débute lorsqu'une demande d'asile a été rejetée (clôture de la procédure par laquelle l'Etat d'accueil détermine si le requérant ou la requérante répond aux critères d'un statut de protection) et se termine lorsque la personne déboutée est retournée dans son pays d'origine ou continue sa migration sur d'autres territoires. Dans la pratique, ce processus peut également se terminer par une autorisation de séjour ou la poursuite clandestine du séjour en Suisse. Ces différentes issues sont elles aussi qualifiées de « renvois », à partir du moment où elles sont inscrites dans les catégories de départ du *Processus exécution du renvoi* de la statistique de l'ODM<sup>74</sup>.

L'expression « exécution du renvoi » est parfois utilisée dans la littérature pour désigner le renvoi par la force. Dans ce travail, nous l'utiliserons pour exprimer la mise en œuvre. Ceci a l'avantage de comprendre autant le départ volontaire que le départ forcé, car la limite entre les deux n'est pas nette. En effet, d'après une étude de l'ICMPD (2002) concernant onze Etats européens dont la Suisse, les programmes visant à encourager le retour volontaire sont reconnus comme étant indissociables d'un système efficace de renvoi sous contrainte (qui permet de faire pression en faveur du recours à un programme de retour volontaire).

Dans notre question de départ, les « décisions de renvoi » (à exécuter par les cantons) sont les décisions d'asile négatives mais aussi les levées d'admissions provisoires et les non-entrées en matière (NEM).

## 5.2 LES THEORIES

### LE FEDERALISME D'EXECUTION

Le fédéralisme, pour commencer, peut être défini avec Jacques Lévy comme un « *agencement des espaces politiques fondé sur la dissociation entre échelle et hiérarchie, sur la possibilité d'appliquer un principe d'égalité à des espaces emboîtés les uns dans les autres.* » Ce système a la particularité de permettre « *une souveraineté des niveaux inférieurs à l'Etat géopolitique. Le fédéralisme rend possible une véritable démocratie géographique en faisant de l'emboîtement une contribution et non un obstacle à l'égalité. Il organise une cospatialité entre différentes appartenances : chaque habitant est citoyen de plusieurs espaces politiques.* » Lévy précise toutefois que cette cospatialité pose des problèmes spécifiques : si tous les niveaux sont égaux en droit, la gestion des conflits appelle des réponses organisées. D'une part, la recherche du compromis interscalaire est souvent la seule solution, étant donné le poids des échelons inférieurs dans les institutions supérieures. D'autre part, l'emboîtement scalaire demeure partiellement hiérarchique « *du fait de la cascade de tutelles du plus grand sur le plus petit* » avec toutefois la possibilité d'un arbitrage par un tribunal qui échappe à l'exécutif du niveau supérieur<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Voir « territoire » in Lévy et Lussault (dir.) (2003 : 910)

<sup>74</sup> Plus de détails dans le chapitre sur la méthode (ci-après) et dans celui consacré aux résultats de la statistique (3<sup>ème</sup> partie).

<sup>75</sup> Ibid : 360

On appelle « fédéralisme d'exécution »<sup>76</sup> la mise en œuvre des décisions politiques dans un système fédéraliste. En Suisse, contrairement au système américain, la Confédération a choisi de conférer en règle générale l'exécution de ses lois aux cantons, plutôt que de créer un système d'administrations parallèles. Les relations entre la Confédération et les cantons se concrétisent à trois niveaux : la régulation par les règles juridiques (1), où la Confédération a une position dominante. Elle légifère et dans la phase de mise en œuvre a un rôle d'orientation et de surveillance de l'exécution ; mais parfois la marge d'action de la Confédération est plus grande car elle a, par exemple, une prépondérance technique dans un domaine (ex. relations avec les Etats d'origine). En revanche, parfois les cantons ont une marge d'action considérable, par exemple si la Confédération ne fait que des lois cadres - à cause d'un certain immobilisme au niveau fédéral ou parce que les possibilités de contrôler la mise en œuvre sont souvent limitées pour la Confédération. La régulation se fait aussi par les moyens financiers (2) et organisationnels (3) : pour la délégation des tâches traditionnelles, il n'y a pas besoin de mesures particulières car les cantons ont déjà un appareil administratif suffisant (ex : police des étrangères et des étrangers). Quand la Confédération impose de nouvelles obligations aux cantons, elle les assortit de contributions financières (ex. bureaux de conseil en vue du retour). La délégation peut aussi prendre la forme d'une collaboration étroite cantons-Confédération (ex. relations avec la division *Rapatriements* de l'ODM).

Kriesi (1998 : 70), cite quelques auteurs et autrices élogieuses envers l'arrangement institutionnel fédéral, qui serait moderne et sensé face aux tendances à l'internationalisation observées de nos jours. Pour Sidjansky par exemple, il permet de « *garantir les identités nationales et régionales en harmonie avec les exigences de l'interdépendance et de la globalisation* ». Pour la sociologue allemande Renate Mayntz, il s'agit d'une structure de décision simultanée à plusieurs niveaux qui permet de combiner une orientation à long terme avec une orientation pragmatique tenant compte des aspects spécifiques des situations concrètes.

Par contre, Kriesi nuance aussi certains éloges du fédéralisme. On a pu dire qu'il permettait de protéger les minorités<sup>77</sup>. Toutefois, cette protection ne fonctionne pas dans les cantons mixtes, certaines minorités sans rapport territorial - comme les femmes - ne sont jamais protégées et même certaines unités territoriales - comme les régions urbaines - ne sont pas prises en considération. Une autre idée est qu'il permet de rapprocher les citoyen·ne·s du pouvoir, mais pour Kriesi il s'agit d'un mythe car dans la plupart des cantons ce sont des réseaux informels qui imposent leurs vues. Quant à l'idée qu'il permet l'expérimentation (certains cantons peuvent servir d'exemple à d'autres dans leur mise en œuvre ou l'ensemble des cantons peut fournir un modèle à la Confédération) et introduit un élément de concurrence à l'intérieur de l'Etat, Kriesi corrige que le fédéralisme ne permet pas seulement des expériences novatrices mais permet aussi à certains cantons de traîner les pieds et de ne même pas appliquer ce qui s'est avéré une réussite dans d'autres cantons. On pourrait ajouter que dans un domaine comme le renvoi, cette « concurrence » peut prendre des airs de discrimination. Enfin, on a pu dire qu'il permettait de diffuser le pouvoir (contrairement à un « *absolutisme national* »). Selon Kriesi toujours, le problème de la Suisse ne se situe pas là (à l'inverse, elle manque plutôt de centralisation dans le domaine politique). La question de l'hétérogénéité entre les cantons quant à leur taille est par contre importante : à cause d'elle ils n'ont pas tous les mêmes possibilités concernant l'exécution de la législation fédérale. Les solutions traditionnelles (subventionnement par la Confédération,

<sup>76</sup> Ce paragraphe suit l'explication de Kriesi (1998 : 62)

<sup>77</sup> Il préserve la diversité linguistique et confessionnelle et permet aux partis minoritaires au niveau fédéral d'exercer le pouvoir au moins dans certains cantons, ce qui les « *empêche de tomber dans les extravagances de celui qui n'est jamais responsable de rien et qui n'a aucune occasion d'honorer ses promesses* » (Aubert)

coordination au sein des Conférences des directeurs cantonaux, conclusion de concordats entre cantons etc.) ne suffisent plus d'après Kriesi et il convient d'intensifier la coopération entre cantons et, à plus long terme, de penser à la création d'unités territoriales plus grandes et plus homogènes.

Le manque d'action de certains cantons peut ainsi être attribué à un manque de compétences techniques (ex. certaines compétences de politique étrangère leur font défaut pour la mise en œuvre dans le domaine de l'asile) tout comme à un manque de volonté politique (ex. conscience de l'importance d'un problème). De plus, des études empiriques (notamment dans le cadre du PNR6, ex : Linder 1987) montrent ce que les théories américaines sur l'*implementation* des politiques publiques affirmaient déjà, à savoir que le fédéralisme engendre des inégalités et de l'incohérence de la mise en œuvre car l'application des programmes définis par la Confédération ne se fait pas selon une logique linéaire. En effet, les cantons sont amenés à modifier et à compléter le programme-cadre et ne sont donc pas de simples organes d'exécution. Les études montrent que la mise en œuvre est influencée par toute une série d'acteurs et actrices poursuivant des objectifs propres. Elles montrent aussi que « *les décisions concrètes au niveau cantonal s'organisent souvent autour d'une véritable politique cantonale de mise en œuvre. Cela signifie que les instances cantonales déterminent parfois un contenu qui n'était pas défini au centre* » (Kriesi : 83). Pour Delley (1984 : 352) toutefois, un déficit d'exécution peut-être évalué positivement, sinon ce serait adopter le point de vue du législateur. D'ailleurs, il existe rarement un cadre de référence univoque permettant de juger clairement les résultats obtenus. Dans cette idée, l'étape fédérale de programmation et l'étape cantonale de mise en œuvre sont partie d'un même tout décisionnel : « *l'édiction d'une loi ne clôt pas le processus de décision. La phase d'application est tout aussi conflictuelle.* » On « *a affaire à un processus continu où s'expriment à la fois des objectifs généraux et des intérêts substantiels, la concrétisation des seconds relativisant parfois fortement la réussite des premiers.* » (Delley 1984 : 361)

### L'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Au sens de Knoepfel et al., une politique publique est :

*« un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif (ex. exécution du renvoi). Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles - les personnes à renvoyer), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux – pas de bénéficiaires directs dans le cas du renvoi mais des « groupes tiers », cf. ci-après) ». (Knoepfel et al 2001, p. 29)*

L'approche dite séquentielle découpe la politique publique en phases pour l'analyse (ex. programmation, mise en œuvre, évaluation). En réalité, il s'agit de ne pas oublier qu'une politique publique constitue un tout et que les étapes s'influencent entre elles ou peuvent avoir lieu dans le « désordre ». Dans ce travail, nous nous concentrerons en premier lieu sur la phase de mise en œuvre, pour des questions pratiques et parce qu'elle correspond plus précisément à ce que nous cherchons : la manière dont les cantons appliquent des décisions prises au niveau fédéral. Analyser la politique d'asile sous l'angle de la mise en œuvre d'une politique publique est par ailleurs un parti qui a déjà été pris par plusieurs auteurs et autrices (Efionayi-Mäder, Holzer et Schneider, Musumeci, Parini, Thiévent, Villiger etc.).

La mise en œuvre concerne selon Delley (353) les conflits de concrétisation; les conflits sur les questions de principe ayant lieu avant. Nous supposons pourtant ici que le type de mise en œuvre peut également être un moyen de prendre position par rapport à ces questions antérieures. Pour Knoepfel et al., la mise en œuvre (adaptation du programme de la politique aux situations concrètes rencontrées) est en effet une phase complexe dans laquelle des mécanismes de filtrage (ex. non-exécution, application sélective) peuvent avoir lieu.

Ci-dessous nous expliquons quelques outils conceptuels de l'analyse des politiques publiques (d'après Knoepfel et al.) qui nous serviront pour aborder de manière comparative<sup>78</sup> l'exécution dans les cantons.

### Les acteurs, actrices

Cette notion s'applique aussi bien à un qu'à plusieurs individus, une personne morale ou un groupe social<sup>79</sup> qui, par sa simple existence (et non forcément son action), appartient au champ social considéré comme pertinent pour l'analyse (c'est-à-dire que son comportement, qui peut aussi être passif, influence la manière dont est conçue et appliquée l'intervention publique). Ces acteurs et actrices sont « intentionnelles », on postule qu'elles possèdent une marge d'appréciation et de manœuvre car aucun champ social ou domaine politique n'est parfaitement structuré<sup>80</sup>. Elles disposent également de ressources qui leur permettent d'élaborer des stratégies, mais leur rationalité est tout de même « limitée » pour des raisons cognitives, affectives, culturelles etc. De plus, dans une logique d'Etat de droit (Etat providence mais aussi démocratie), elles peuvent être publiques ou privées.

Les acteurs et actrices publiques sont normalement soumises au respect des principes de l'action administrative (droit public) (nécessité d'une base légale, égalité de traitement, proportionnalité) mais elles peuvent s'en soustraire en agissant dans la sphère du droit privé pour certaines choses, même si elles restent *pouvoir public*. Ces « acteurs politico-administratifs » ont notamment le monopole de la violence légitime. Les acteurs et actrices privées peuvent être divisées en trois catégories: les « groupes-cibles » (leur comportement est jugé politiquement comme la cause (in)directe du problème collectif à résoudre, l'Etat va donc intervenir sur eux soit en leur imposant des obligations, soit en leur donnant des droits), les « bénéficiaires finaux » (personnes directement touchées par le problème, qui en subissent les effets négatifs et bénéficient donc du changement de comportement des groupes cibles), les « groupes tiers » (ensemble des personnes qui, sans être directement visées par la politique, voient leur situation se modifier de manière durable (soit « profiteurs » - ce qui n'est pas forcément intentionnel - soit « lésés »).

Le « triangle des acteurs » impliqués dans une politique publique est ainsi formé des « autorités politico-administratives », des « groupes-cibles » (avec les « tiers lésés » à leur périphérie) et des « bénéficiaires finaux » (avec les « tiers profiteurs » à leur périphérie) (Knoepfel et al : 65).

<sup>78</sup> Comparaison qui restera prioritairement synchronique (entre des espaces, et non une comparaison diachronique : dans le temps).

<sup>79</sup> Les groupes sont un acteur pour autant qu'ils aient une homogénéité interne quant aux valeurs et aux intérêts qu'ils défendent et quant aux objectifs concrets qu'ils poursuivent.

<sup>80</sup> Pas même celui du renvoi, malgré l'impression qu'il donne (cf. p.12) : c'est l'idée dont découle notre démarche.

## Les ressources

Les acteurs, actrices sont dotées en ressources, inégalement réparties, qu'elles pourront (ou non) mobiliser au cours du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Knoepfel et al. en recensent dix :

- Le droit ou la « ressource juridique », ressource de base de l'action publique ;
- Le personnel ou la « ressource humaine », en termes quantitatifs ou qualitatifs (avec des programmes de formation mais aussi, dans l'administration publique, un certain risque de technicisation « défensive », qui empêche le contrôle démocratique) ;
- L'argent ou la « ressource monétaire », qui permet les incitations financières pratiquées dans le fédéralisme d'exécution et dont la dotation est un acte politique important auquel participe le législateur, même si le processus budgétaire traditionnel ne permet pas de piloter de manière précise les dotations financières des différentes politiques publiques menées par les administrations;
- L'information ou la « ressource cognitive », fondement de la capacité d'intervention ;
- L'organisation ou la « ressource interactive », construite à partir des attributs individuels des acteurs et actrices, de la qualité des structures auxquelles elles appartiennent et de l'existence de réseaux de relations entre les différents acteurs et actrices de la politique publique ;
- Le consensus ou la « ressource confiance », qui est une légitimité secondaire nécessaire en plus de la légitimité démocratique du soutien politique (ex : coopération des personnes à renvoyer);
- Le temps ou la « ressource temporelle », du point de vue de laquelle l'administration publique est favorisée, par ex. en comparaison avec les acteurs et actrices privées qui travaillent sur une base de bénévolat ;
- L'infrastructure ou la « ressource patrimoniale », qui recouvre l'ensemble des biens tangibles ;
- Le soutien politique ou la « ressource majorité », dont la perte peut intervenir par la mise en débat public de cas individuels (médias) ou par des interventions parlementaires ;
- La force ou la « ressource violence », qui essaie généralement d'être échangée par le consensus et qui est délicate à utiliser (elle requiert généralement une association à un soutien politique majoritaire).

## Les règles institutionnelles

Les règles institutionnelles représentent parfois des contraintes, parfois des opportunités pour les acteurs et actrices des politiques publiques. Dans une perspective « top-down », trois niveaux de règles institutionnelles peuvent être distingués : 1. le cadre constitutionnel 2. les règles institutionnelles régissant les organisations administratives (logique organisationnelle et procédurale qui assure une certaine prévisibilité) 3. l'« *arrangement politico-administratif* » (APA), propre à une politique publique, qui représente l'ensemble structuré d'acteurs et actrices publiques en charge de la mise en œuvre. Des règles institutionnelles spécifiques, orientées par une logique d'action incitent les acteurs et actrices publiques à coordonner leurs décisions et leurs actions pour résoudre un problème. La restructuration de l'APA opérée pour une politique publique est à analyser d'après Knoepfel

et al. En effet, selon ces auteurs et autrices, l'APA a une dimension substantielle et non seulement institutionnelle: il est choisi en s'attendant implicitement à ce que ce choix donne telle orientation à la mise en œuvre.

Le constat a été fait qu'un « *capital* » d'acteurs, actrices et de règles institutionnelles a tendance à se figer au fil des ans pour une politique. Quant aux réformes, il semblerait qu'elles soient de plus en plus impulsées par les interfaces entre acteurs et actrices publiques et privées. Différents mouvements (participatifs, partenariats public-privé, autres modes d'intégration de la société civile, respect des minorité ou appropriation des politiques publiques par le pouvoir périphérique) semblent exprimer un besoin accru de légitimation dite secondaire à produire du côté des actes de mise en œuvre (en plus de la légitimation légale).

Dans une approche « *bottom up* », l'analyste adopte le point de vue des acteurs et actrices concernées par le problème collectif en question et ne regarde que les règles auxquelles elles ont concrètement recours. On peut alors classer ces règles en trois catégories : 1. celles fixant l'accès aux ressources des politiques publiques 2. celles fixant les compétences et les natures des interactions entre les acteurs, actrices publiques et privées 3. celles fixant les comportements individuels.

### Le référentiel

Pour définir ce concept, nous nous basons sur les travaux de Muller. L'idée de référentiel ajoute une dimension de production de sens à l'analyse: « *chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème, d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle contribue à faire exister et d'une théorie du changement social* ». C'est un « *espace de sens qui donne à voir le monde* »<sup>81</sup>. Il comporte une dimension identitaire. Le référentiel est inséparable de la notion de « *médiateur* » (groupe ou individu qui produit le référentiel, la vérité du moment). La médiation (articulation du champ cognitif et du champ du pouvoir) revient à « *produire du global au-delà du sectoriel. Elle produit une représentation globale du monde qui tente de définir un rôle et une place aux différents secteurs et de réguler les relations* »<sup>82</sup>.

## 6. HYPOTHESES

La littérature sur le renvoi ou une de ses composantes permet de faire ressortir quelques facteurs ayant une influence sur lui, qui sont des facteurs susceptibles de varier entre les cantons. Mais à côté de ces facteurs attestés, nous pensons qu'il y a un grand nombre d'autres facteurs potentiellement influents, eu égard notamment au grand nombre de personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi (multiplicité des profils susceptibles chacun d'interagir différemment avec des organisations différentes).

Plutôt que d'émettre des hypothèses trop générales ou ne couvrant qu'une petite part du sujet, nous avons donc regroupé ces facteurs en quatre ensembles susceptibles d'influencer le type de départ et nous chercherons, dans ce travail, d'une part à vérifier leur pertinence, d'autre part à déterminer le poids relatif de ces ensembles.

---

<sup>81</sup> Müller (1995) citant les idées de Mény/Thoenig et Monnier

<sup>82</sup> Müller (1995)

## 6.1 ENSEMBLES DE FACTEURS

### 6.1.1 CARACTERISTIQUES DU GROUPE DE PERSONNES A RENVOYER

Le pays d'origine ressort constamment dans la littérature<sup>83</sup> comme un facteur déterminant de la possibilité de renvoyer une personne, notamment à cause des dispositions inégales des pays à réadmettre leurs ressortissant·e·s (refus pur et simple, obstruction de l'identification ou de la documentation, lenteurs administratives ou au contraire coopération pour fournir un passeport aux personnes concernées). Cette attitude du pays peut être influencée par la conclusion d'accords de réadmission. L'étude de l'ICMPD relève également que les motifs de l'exil et la situation dans le pays d'origine jouent un rôle déterminant sur les dispositions des personnes à rentrer « volontairement »<sup>84</sup>. De plus, l'aide au retour comprenant des programmes spécifiques (plus favorables) pour certains pays, le taux de retour conforme est plus élevé pour ces nationalités (Villiger 2003: 57).

Cette autrice montre aussi que malgré l'existence d'une clé de répartition des requérant·e·s d'asile entre les cantons, les pays d'origine y sont répartis de manière inéquitable. La composition en termes de nationalités de la population à renvoyer dans un canton influence donc certainement le taux de renvoi des cantons. Nous pensons toutefois que d'autres caractéristiques personnelles des requérant·e·s sont susceptibles d'avoir un impact, notamment l'âge des personnes. Il existe des dispositions particulières pour les mineur·e·s non-accompagné·e·s et nous pensons qu'elles sont susceptibles d'être mieux défendues dans certains cantons, par exemple s'il y a une plus forte présence d'institutions de défense des droits des requérant·e·s. De même, le jeune homme célibataire correspond au profil du « réfugié économique » ou « délinquant », ce qui pourrait influencer la pratique de cantons particulièrement sensibles à ce problème. On pourrait aussi imaginer que certains cantons aient des attitudes particulières envers les femmes.

En conformité avec l'idée, qui ressort fréquemment de l'argumentation fédérale en vue de la politique d'asile, que plus une personne est présente depuis longtemps en Suisse, plus son départ est difficile à exécuter, nous pensons que le degré d'intégration peut influencer l'issue du renvoi et qu'il est lié aux politiques d'intégration des cantons tout comme à leur attitude en matière d'insertion des personnes dans le marché du travail.

### 6.1.2 CARACTERISTIQUES GEOGRAPHIQUES DU CANTON

#### Taille du canton

Comme nous l'avons vu plus haut, d'après Kriesi l'hétérogénéité entre les cantons quant à leur taille leur confère des possibilités différentes concernant l'exécution de la législation fédérale<sup>85</sup>. Parini (1997a : 126) ne dit pas autre chose quand elle affirme que la cantonalisation des procédures d'asile peut instaurer des inégalités (administratives) entre les cantons ; les petits cantons disposant de moins de moyens (ex. dotation en personnel). Cependant, Villiger constate que les petits cantons de la Suisse centrale ont de meilleurs résultats en matière de retours conformes, ce qu'elle interprète avec des considérations de proximité. Il n'est donc pas aisé d'anticiper l'effet de la taille du canton sur l'exécution du renvoi, mais il semble en tout cas qu'elle entre en compte. Nous faisons l'hypothèse que la

<sup>83</sup> Voir par exemple ICMPD 2002, Noll 1999 ou Gibney/Hansen 2003

<sup>84</sup> ICMPD 2002 : xii

<sup>85</sup> L'hétérogénéité en termes de résident·e·s, revenu national, recettes et répartition de l'emploi public est grande entre par exemple Jura et Vaud ou Genève (Kriesi 1998 : 77-78)

taille a une influence sur l'exécution du renvoi dans le sens où un canton recevant un grand nombre de dossiers pourra moins « se permettre » de négocier chaque cas, sous peine d'être rapidement submergé.

Remarquons qu'en ce qui concerne l'asile, la « taille » du canton est à comprendre en premier au sens de la taille de sa population, car les requérant·e·s d'asile sont réparti·e·s dans les cantons au prorata de celle-ci. Toutefois, la taille au sens d'étendue géographique pourrait également influencer l'exécution du renvoi (par exemple en exigeant une coordination d'un plus grand nombre d'acteurs et actrices, « éparpillé·e·s » de manière à couvrir l'ensemble du territoire ; ou la coordination intensifiée d'un plus grand nombre d'échelons administratifs).

### **Centre-périphérie, urbanisation**

Il ressort du *Monitoring de l'exclusion des personnes frappées d'une décision de NEM du système de l'aide sociale de l'asile*<sup>86</sup> que les villes sont plus attractives pour les personnes ayant reçu une telle décision (qui leur intime de partir d'elle-même, les cantons étant chargés de leur renvoi si elles se présentent ou qu'elles sont prises dans un contrôle d'identité). Les villes garantissent un anonymat supérieur et probablement des possibilités de travail au noir ou la présence d'un réseau de soutien (on pourrait imaginer que la personne y trouve une plus grande diaspora de son pays d'origine, solidaire pour cette raison ou que d'autres réseaux se créent à la faveur de l'anonymat des grandes villes).

Il se peut donc que dans les cantons-villes, l'exécution du renvoi soit compliquée par cet attrait. En effet, même si ces cantons ne sont pas responsables de renvoyer les personnes qu'ils attirent, ces personnes vont probablement à un moment donné transiter par leurs structures (ex. police, assistance).

### **Localisation des infrastructures**

Il est ressorti d'un entretien exploratoire que la distance et son coût peuvent influencer les choix en vue du renvoi, comme celui de la mise en détention. En effet, selon notre interlocutrice, ancienne responsable du renvoi pour le canton de Neuchâtel (période 1998 à 2003), le fait de devoir conduire une personne jusque dans le canton de Genève, où se trouve la prison concordataire de détention en vue de l'exécution du renvoi, amenait à réfléchir à deux fois sur la pertinence de la détention.

D'après le *Controlling de la procédure et de l'exécution des renvois 2004 II*, la présence d'un centre d'enregistrement sur le territoire cantonal influence positivement le nombre de rapatriements, avec une différence linguistique qui subsiste (Vaud et Tessin ont moins de rapatriements que Thurgovie et Bâle).

De même, nous supposons que la présence d'un aéroport sur le territoire influence la mise en œuvre (ex. facilités en termes de temps de trajet et donc d'heure de départ le jour du vol) et peut être les résultats du renvoi.

### **6.1.3 « POLITIQUE » DE RENVOI DU CANTON**

Les facteurs de cette catégorie ont trait aux choix organisationnels et de mise en œuvre des cantons et des acteurs et actrices du renvoi. Nous pensons que l'arrangement politico-

---

<sup>86</sup> Ensemble de rapports étudiant sur trois ans l'impact sur les cantons et les communes de cette mesure.

administratif (Koepfel et al.) est susceptible d'influencer l'exécution du renvoi, dans la mesure où, selon le département auquel sont rattachés les différents services en charge du renvoi ou si certaines tâches (par exemple les CVR) sont déléguées à un organisme autre comme une œuvre d'entraide, l'impact sur les requérant·e·s peut être différent. En effet, nous pensons qu'un départ proposé par la police des étrangères et des étrangers ou par la Croix-Rouge ne sera ni accompagné de la même manière, ni accepté de la même façon. D'une manière générale, nous pensons que l'exécution change selon que l'organisation donne plus d'importance à l'aide au retour (indicateur : quand elle est confiée à une œuvre d'entraide) ou à la force (indicateur : grand dispositif policier et forte collaboration bureau de l'asile-police).

D'après le travail de Villiger, la composition des exécutifs cantonaux a une influence statistiquement significative sur le taux de retour conforme (dans le délai de départ imparti par l'ODM) : moins de partis de gauche implique plus de retours conformes. Sur cette base et sur la base de l'idée de Gibney d'une tension entre l'influence de la politique électorale et l'influence du judiciaire dans le domaine de l'asile, nous proposons l'hypothèse qu'un gouvernement cantonal de gauche se penchera plus facilement sur la possibilité d'une non-exécution qu'un gouvernement de droite, qui exécutera plus les ordres fédéraux sans discuter.

#### 6.1.4 SECTEUR « PRIVE », SOCIÉTÉ CIVILE DU CANTON

Gibney parle d'une transformation de la balance du pouvoir à l'intérieur des Etats occidentaux qui a eu lieu dans les années 1970. La politique d'asile aurait ainsi réalisé sa « *démocratisation* » (Gibney 2001 : 7) à savoir que les acteurs et actrices politiques locales (public, médias, partis d'opposition) décideraient désormais en bonne partie des orientations de la politique d'asile des Etats. Dans cette idée, qui coïncide aussi avec la prise d'importance du secteur privé dans la mise en œuvre des politiques publiques dont parlent Knoepfel et al., nous pensons que la médiatisation cantonale de l'asile peut-être un facteur indirect influençant l'exécution du renvoi. En effet, une opinion publique trop opposée aux pratiques d'une administration peut-être mauvaise sur le plan électoral pour la personne à la tête du département en charge du domaine. On pourrait donc imaginer que le monde politique redirige les exécutant·e·s dans un sens qui lui est favorable. Remarquons toutefois que certaines études sur l'opinion publique tendent plutôt à montrer que les médias influencent l'opinion des gens uniquement dans des cas bien précis (par ex. quand ils la confortent)<sup>87</sup> ; mais ce qui compte ici est la perception des médias comme une menace par le dirigeant ou la dirigeante politique et non que cette menace soit réelle.

Dans le travail de Villiger il est montré que l'attitude de la population cantonale (mesurée par les votations sur le thème) a un effet sur le taux de retour conforme. Les populations cantonales favorables à un durcissement de la politique d'admission ont un taux de retour conforme plus bas que les autres. Pour tester cette variable dans notre travail, nous prenons en compte les résultats de deux votations sur la période 2000-2005, pour lesquelles nous considérons le « oui » comme un indicateur d'une attitude exclusive et favorable aux politiques restrictives :

- Votation du 24 septembre 2000 sur l'initiative populaire *pour une réglementation de l'immigration*, qui proposait de restreindre drastiquement les conditions d'accueil et d'assistance aux requérant·e·s d'asile, de réduire à 18% la proportion des étrangers et étrangère en

---

<sup>87</sup> Voir par exemple les travaux de l'américain Paul Lazarsfeld, un des premiers auteurs à parler de l'effet limité des médias.

Suisse avec prise en compte entre autres des requérants d'asile et des personnes admises provisoirement séjournant plus d'une année dans le pays, ainsi que de pouvoir mettre en détention jusqu'à ce que l'expulsion ait eu lieu toute personne dont l'exécution du renvoi est possible, licite et raisonnablement exigible.

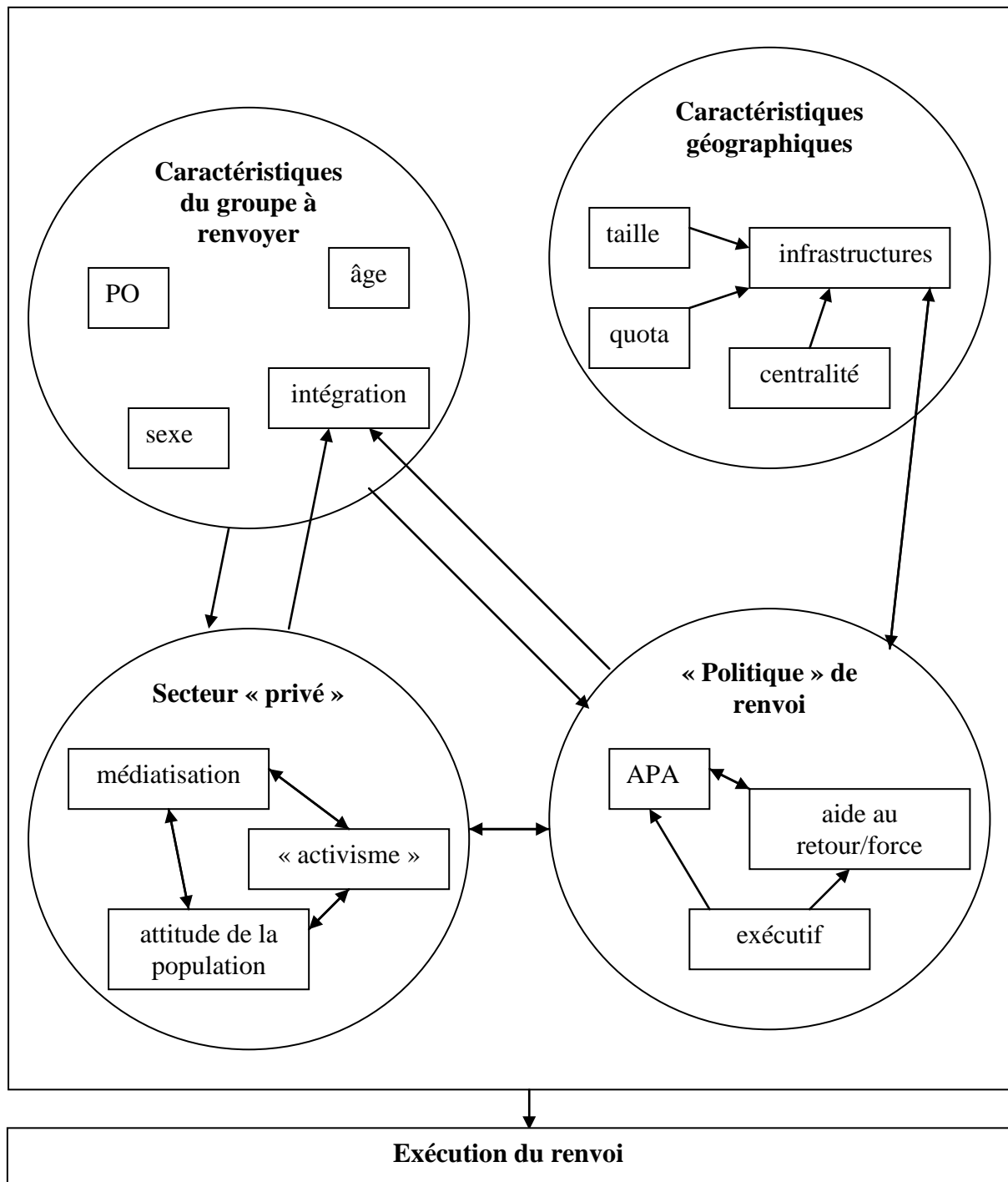
- Votation du 24 novembre 2002 sur l'initiative populaire de l'UDC *contre les abus dans le droit d'asile*, qui proposait la NEM pour les personnes ayant passé par un Etat tiers réputé sûr, des sanctions pour les compagnies d'aviation ne respectant pas les prescriptions réglant leur participation au contrôle de l'immigration, des prestations d'assistance aux requérant·e·s « *en dérogation aux normes générales* » et des restrictions dans l'assistance aux personnes dont la demande a été refusée et dont le renvoi est « *possible, admissible et acceptable* ».

Un autre facteur de comparaison nous paraît important pour le renvoi, que nous appelons l'« activisme » du canton, pour désigner sa dotation plus ou moins dense en institutions défendant les droits des requérant·e·s d'asile. En effet, si les possibilités de faire réexaminer sa décision de renvoi sont inévitables entre les cantons (accessibilité différente), il se peut que les issues divergent. Plusieurs auteurs et autrices (par ex. Gibney ou Parini) font en outre remarquer que ces organismes enregistrent les préférences des requérant·e·s d'asile, qui n'ont pas d'autre voix dans l'espace public. En ce sens leur action est double sur l'issue du renvoi car liée aussi à la question de la démocratisation.

## 6. 2 SCHEMA

Nous récapitulons les facteurs évoqués dans un schéma, auquel nous ajoutons un certain nombre de flèches, car nous supposons que ces facteurs ont une influence les uns sur les autres, en plus d'influencer l'exécution du renvoi :

Schéma 2 : Ensembles de facteurs supposés influencer l'exécution du renvoi



## 7. METHODE ET DONNEES

Afin de mieux comprendre le renvoi au travers de son exécution, nous avons adopté une double approche : intercantonale, au moyen du calcul de trois taux indicatifs de renvoi pour chaque canton et intracantonale, par l'étude qualitative des cas de quatre cantons. Ayant rencontré des difficultés d'accessibilité aux données statistiques dans la première phase du travail, il ne nous a pas été possible de calculer un taux de renvoi avant d'entreprendre les entretiens, ce qui aurait permis d'émettre des hypothèses sur la base des taux et de les tester auprès des acteurs et actrices cantonales. Le choix des cantons d'étude n'a pas non plus bénéficié de ces indicateurs chiffrés. Nous avons donc mis ultérieurement en relation les résultats des quatre cas de mise en œuvre avec les taux. Cet ordre des choses procure l'avantage de ne pas biaiser les entretiens avec des questions dirigées vers l'explication de taux connus et de laisser ainsi chaque acteur et actrice plus libre d'exprimer sa pratique et ses représentations.

### 7.1 SOURCES UTILISEES

#### *SOURCES DOCUMENTAIRES*

Nous avons commencé notre travail par une recherche bibliographique au *Forum Suisse pour l'étude des Migrations*. En effet, la bibliothèque de cet organisme rassemble tous les ouvrages et travaux traitant de l'asile en Suisse ainsi qu'une série d'ouvrages concernant le thème dans d'autres pays.

Pour une analyse de la mise en œuvre d'une « politique » telle que le renvoi, pour laquelle il existe de nombreux *textes juridiques*, il nous a paru indispensable de parcourir ces derniers. Nous avons donc pris connaissance de différentes lois, ordonnances, directives et circulaires dont la liste figure dans la bibliographie.

Les *communiqués de presse de l'ODM et du DFJP* nous ont permis de suivre l'évolution (rapide) de la politique d'asile du pays, en parallèle avec des articles de presse (*Swissinfo*, *ats* et *Le Courrier*) et notamment l'évolution des relations avec les pays d'origine (nouveaux accords, programmes de retour, suspension des renvois vers une destination etc.).

Par contre, pour des questions de calendrier, nous avons renoncé à l'idée initiale de procéder à une analyse systématique de la presse des cantons d'étude (après une partie statistique pleine d'embûches, il a fallu redistribuer la ressource temporelle à disposition). C'était renoncer à un outil précieux pour vraiment être en mesure de développer l'ensemble de facteurs « secteur « privé », société civile » et une partie de l' « esprit du lieu » échappait du coup à l'analyse<sup>88</sup>.

#### *STATISTIQUES*

C'est l'ODM qui gère les statistiques en matière d'asile. Des tableaux annuels et mensuels sont publiés via son site internet et c'est par ce biais que nous avons fait notre première entrée dans les chiffres de l'asile (travail exploratoire). Nous souhaitons ensuite calculer un taux de renvoi pour chaque canton, qui soit le plus standardisé possible, c'est-à-dire pour

---

<sup>88</sup> Bien que les médias ne détiennent probablement pas l'exclusivité de cet « esprit » et qu'il peut tout à fait transparaître, de manière plus discrète, du milieu officiel (surtout eu égard à l'interpénétration croissante Etat-société dont parlent de nombreux auteurs et autrices contemporain·e·s - voir par exemple les travaux d'Habermas).

lequel nous aurions « nivelé » un grand nombre de caractéristiques personnelles des requérant·e·s d'asile, supposées influentes sur les chances d'exécution du renvoi, de manière à rendre le taux comparable entre cantons. Nous n'avons pas obtenu que notre demande de données en ce sens<sup>89</sup>, même revue à la baisse, soit transmise au service statistique de l'ODM, parce que, selon notre intermédiaire, cela aurait demandé une masse de travail disproportionnée à ce service<sup>90</sup>. Nous nous sommes donc adressée individuellement aux vingt-six cantons et demi-cantons. Quelques uns ont pu nous fournir des chiffres mais les statistiques n'étant pas uniformisées entre eux, ces données se sont avérées inutilisables. A un stade passablement avancé de la recherche (entretiens terminés) nous avons eu un contact avec le service statistique de l'ODM, qui nous a fourni le détail par pays d'origine des différents renvois dans chaque canton pour la période 2001 à 2005<sup>91</sup>. Nous avons ainsi pu calculer un taux de renvoi standardisé par les pays d'origine (détail du calcul ci-dessous).

Dans les sources statistiques, il s'agit encore de citer l'OFS, pour tout ce qui concerne les portraits chiffrés généraux des différents cantons.

### ENTRETIENS

Pour les entretiens, nous nous sommes servie des outils d'analyse des politiques publiques afin de comprendre la combinaison d'acteurs et actrices, ressources et règles institutionnelles qui règne dans un canton et les logiques qui traversent cette organisation. Etant avertie par le travail exploratoire de la réticence que les administrations cantonales ont à parler de différences qu'il y aurait entre les résultats de leurs pratiques de mise en œuvre, nous n'avons pas posé la question de la différence intercantonale aux acteurs et actrices mais nous leur avons uniquement demandé, dans une consigne très ouverte<sup>92</sup>, de nous expliquer comment se passait l'exécution du renvoi dans leur canton, en mettant un accent sur leur propre pratique. L'idée étant de reconstruire post entretiens les enchaînements, les processus à l'œuvre dans le système cantonal susceptibles d'expliquer des différences en termes de taux de renvoi.

Nous avons mené vingt-cinq entretiens<sup>93</sup>, dont trois dans le canton de NE, à titre exploratoire de notre grille. Ces entretiens ont eu lieu au mois de février 2006. Ils ont duré en moyenne une heure et ont pour la plupart été enregistrés. Intégralement retranscrits, ils

---

<sup>89</sup> Pour la période 1995-2005, caractéristiques des départs par canton : pays d'origine, type de départ (autonome contrôlé, rapatriement vers le pays d'origine, vers un Etat tiers, départ non officiel, renvoi après NEM, compétence canton ou autre départ), date du dépôt de la demande d'asile vs date de l'entrée en force de la décision vs date du départ, permis (N, F, S, autre), état civil, âge, pour les renvois avec mesures de contrainte: détention en vue de l'exécution (oui/non), détention en phase préparatoire (oui/non).

<sup>90</sup> Notamment parce qu'une partie des données demandées ne figure que sur les dossiers papier des requérant·e·s et n'est pas inscrite dans la banque de données AUPER.

<sup>91</sup> Nom des fichiers utilisés : Flux : (1) *Processus exécution du renvoi : réglementations définitives et autres sorties du système* (réglementations LSEE/ Départs autonomes contrôlés/ Rapatriements/ Départs non contrôlés/ Départs après NEM/ Autres sorties système) Stock : (2) *Effectif des personnes dans le processus exécution du renvoi par canton et nationalité le 31 décembre* et (3) *Effectif des personnes dans le processus exécution du renvoi par canton et nationalité sans admissions provisoires le 31 décembre* ; (4) *Somme des entrées dans le processus par année, canton et nationalité*

<sup>92</sup> « J'aimerais que vous me parliez de la mise en oeuvre des décisions de renvoi des requérant·e·s d'asile débouté·e·s dans le canton de ... (donc la période entre une décision négative exécutoire et le départ de la personne ou une autre issue), avec un accent sur votre travail. Comment ça se passe ? » Voir l'entier du guide d'entretien en annexe.

<sup>93</sup> Liste des personnes rencontrées en annexe 13.

ont donné lieu à une analyse de contenu « à notre convenance », c'est-à-dire sans suivre le modèle d'un ouvrage méthodologique particulier (pas d'analyse linguistique par exemple)<sup>94</sup>.

## 7.2 CHOIX EFFECTUES

### *CHOIX DES CANTONS*

Les critères retenus pour le choix des cantons d'étude ont été d'abord la langue, puisque nous projetions de mener des entretiens (la présence de BE, bilingue, contrebalance un peu le déséquilibre en faveur des cantons romands) ; ensuite le nombre de requérant·e·s et la taille du canton : un grand canton (BE), un petit canton (JU) ainsi que la centralité avec un canton-ville (GE) et un canton alpin (VS).

Le canton de VD, qui a fait beaucoup de « bruit » concernant le renvoi n'a pas été choisi, justement parce que son cas semblait presque trop particulier (par rapport aux autres cas suisses qu'il était possible de prendre en tenant compte de la contrainte linguistique : pour faire vraiment une démarche typologique<sup>95</sup> il aurait fallu prendre, avec VD, des extrêmes de l'autre bord, qui se situaient eux dans les cantons alémaniques).

### *CHOIX DES ACTEURS ET ACTRICES POUR LES ENTRETIENS*

Les acteurs et actrices que nous avons rencontrés pour les entretiens ont été choisis pour leur appartenance présumée directe et significative au champ du renvoi. Nous définissons le « champ du renvoi » comme l'espace social, institutionnel et physique touché par la mise en œuvre d'une décision de renvoi. Au terme du travail exploratoire, nous avons supposé que les acteurs et actrices suivantes étaient susceptibles d'influencer passablement la mise en œuvre du renvoi dans un canton, selon l'utilisation qu'elles faisaient de leur marge de manœuvre :

1. *fonctionnaires de la police des étrangères et des étrangers*, en tant qu'instance principale d'exécution du renvoi ;
2. *responsables du Conseil en vue du retour*, en tant qu'instance chargée de proposer le retour volontaire ;
3. *police cantonale*, en tant que chargée de l'exécution physique du renvoi par la force ;
4. *œuvres d'entraide*, en tant qu'organismes travaillant souvent au non-retour des personnes ;
5. *chef·fe·s de département*, en tant qu'instigateurs et instigatrices de la ligne politique du canton en matière de renvoi ;
6. *chargé·e·s du contrôle judiciaire*, en tant que garant·e·s de la légalité des mesures prises par le canton ;

Pour des questions de disponibilité limitée des « chef·fe·s de département », nous avons rencontré à leur place les *chef·fe·s des services de l'asile* (police des étrangères et des étrangers), qui sont généralement en lien direct avec les premiers ou premières, et nous

<sup>94</sup> Nous avons simplement redisposé le contenu des entretiens (actes de mise en œuvre/ plan d'action/ ressources ou contraintes/ caractéristiques dominantes des requérant·e·s rencontré·e·s/ relations entre acteurs, actrices) selon deux entrées : le type d'acteur et actrice d'une part, le canton d'autre part. Ceci nous a permis de tirer des conclusions par regroupement – isolement.

<sup>95</sup> Nous entendons une démarche qui consiste à décliner les tendances d'un phénomène (le renvoi), à partir de l'étude de ses extrêmes (ex. les cantons qui ont le plus fort taux de renvoi et ceux qui ont le taux le plus bas).

avons axé ces entretiens sur l'aspect politique. Les aspects pratiques ont été détaillés avec un·e de leurs subordonné·e·s de la police des étrangères et des étrangers.

Les « œuvres d'entraide » sont à comprendre dans un sens élargi, car en fonction des cantons (degré d'activité des œuvres d'entraide dans ce canton ou autre critère pratique comme la langue ou la disponibilité des personnes), ce sont d'autres acteurs ou actrices du domaine social qui ont été interviewées comme dans le JU, où nous avons rencontré une personne de l'AJADA, qui est la structure d'hébergement (semi-cantonale) ou à BE, où nous nous sommes entretenue avec une représentante du réseau Elisa (association juridique à laquelle peuvent s'adresser des demandeurs et demandeuses d'asile qui n'ont pas les moyens de prendre un·e avocat·e par ex). Donc des acteurs et actrices plus (JU) ou moins (BE) officielles et affiliées à l'administration cantonale. Les personnes rencontrées pour le VS et GE appartiennent à des oeuvres officielles dans le canton, mais bien distinctes de l'administration.

Concernant les acteurs et actrices chargées du contrôle judiciaire, il n'a pas été procédé à un entretien avec un·e juge pour le canton de GE, contrairement aux autres cantons d'analyse, mais nous avons assisté à une audience, ces dernières étant publiques dans ce canton.

Ce choix fait donc une large place aux acteurs et actrices « politico-administratives » de la division de Knoepfel et al. Le biais principal de ce choix est que nous n'avons pas mené d'entretiens avec des requérant·e·s débouté·e·s (« groupe-cible » de la politique cantonale<sup>96</sup>), alors même que leur comportement, nous le verrons, est un élément déterminant de l'issue du renvoi. Leur perception eût été également intéressante dans une idée de comparaison intercantonale. Les raisons de ce renoncement ont été d'ordre pratique :

- accessibilité supposée restreinte, de toute évidence, si le renvoi a déjà été exécuté mais aussi, d'autre part, s'il a été « non-exécuté » (nous entendons par là disparition : retour au pays sans passer par une voie officielle, départ ailleurs non annoncé ou encore présence clandestine en Suisse ; ultérieurement nous avons constaté que le renvoi « non-exécuté » pouvait avoir une définition plus large);
- pour des raisons de langue, d'éthique, de difficulté d'accès pour cause de confidentialité etc. si le renvoi est en cours.

Les entretiens avec les « œuvres d'entraide » ont néanmoins permis d'atténuer un peu ce biais, certaines étant assez proches des personnes déboutées car elles ont souvent, en plus du travail pour lequel nous les avons rencontrées, des tâches relevant du domaine de l'assistance.

#### *CALCUL DU TAUX DE RENVOI STANDARDISE*

Le taux de renvoi standardisé constitue une partie de notre travail qui nous a amenée à faire passablement de choix pour arriver à un indicateur. En effet, les contraintes se sont avérées multiples lorsque nous avons voulu calculer les taux de renvoi par nationalité dans chaque

---

<sup>96</sup> Le groupe-cible de la politique fédérale, qui cherche par exemple à accélérer le renvoi, serait plutôt l'administration cantonale.

canton, afin de les pondérer par le poids de chaque nationalité dans la population totale (standardisation indirecte)<sup>97</sup> :

(1) Les stocks (= effectifs en fin de période précédente dans le *processus exécution du renvoi*, plus entrées dans le processus exécution du renvoi pendant la période) de plusieurs nationalités se sont avérés plus faibles que les flux de départs de cette nationalité pendant la période. Le stock était donc sous-évalué et le calcul d'un taux permettant des comparaisons (un taux dont le maximum est 100%) impossible<sup>98</sup>. Pour y remédier, nous avons ajouté la moitié des entrées dans le processus pendant l'année en cours à notre stock, ce qui constitue une estimation de la rotation des flux.

(2) Les listes de nationalités entre les fichiers que nous mettions ensemble ne correspondaient pas. Ainsi il pouvait par exemple y avoir un certain nombre de départs de personnes d'une nationalité (flux) alors que cette nationalité ne figurait pas dans le stock<sup>99</sup>. Nous avons donc d'abord uniformiser les listes de nationalités de nos quatre fichiers, pour chaque canton et pour chaque année, ligne à ligne.

(3) Face au problème des « impossibles » (à cause d'un stock  $\leq$  aux flux) nous avons entrepris ensuite de regrouper certaines nationalités et de ne calculer un taux que pour ces ensembles. Difficulté: le nombre de nationalités accueillies varie considérablement selon les cantons, de même que la liste de ces nationalités (donc *lesquelles* y figurent) et ce nombre et ces listes varient de surcroît selon les années. Comme il s'agissait de standardiser le taux de manière identique pour les vingt-six cantons et sur les cinq ans, il a fallu créer une liste de nationalités qui servirait à la standardisation partout. Nous sommes partie d'une liste des principales nationalités pour les départs établie par l'ODM<sup>100</sup>, que nous avons du remodeler

<sup>97</sup> Cette standardisation est nécessaire pour avoir un taux comparable entre cantons, parce que la structure par nationalité des populations en processus de renvoi varie d'un canton à l'autre et que la variable « nationalité » est une variable explicative du renvoi. La standardisation indirecte a été réalisée comme suit :

1. Calcul pour chaque canton des taux de renvoi par nationalité
2. Multiplication de tous ces taux par l'effectif de leur nationalité dans la population totale
3. Somme de tous ces produits (taux par nationalité multipliés par l'effectif de leur nationalité dans la population totale)
4. Division de cette somme par l'effectif total de la population totale

Exemple fictif: standardisation d'un taux de renvoi pour le canton de VD. La population étrangère est composée dans tous les cantons seulement de Congolais et d'Irakiens. Le taux de renvoi de VD standardisé indirectement en prenant la population totale comme population de référence serait alors :

$$\frac{[\text{Tr}_c * \text{N}_c(\text{tot})] + [\text{Tr}_i * \text{N}_i(\text{tot})]}{\text{N}_{c+i}(\text{tot})} = \text{Taux de renvoi standardisé}$$

Où :  $\text{Tr}_c$ = taux de renvoi des Congolais dans le canton de VD

$\text{N}_c(\text{tot})$ = N des Congolais dans l'ensemble de la Suisse

$\text{Tr}_i$ = taux de renvoi des Irakiens dans le canton de VD

$\text{N}_i(\text{tot})$ = N des Irakiens dans l'ensemble de la Suisse

$\text{N}_{c+i}(\text{tot})$ = N des Irakiens et Congolais, composant la population totale d'étrangers en Suisse.

<sup>98</sup> D'après son porte-parole, l'ODM ne fait jamais cette opération de rapporter des flux à des stocks dans la statistique de l'asile, car il y a trop de mouvements du type nouvelles arrivées en cours d'année, changement d'identité des personnes en cours d'année, changement de statut de sorte que les personnes changent plusieurs fois de processus dans la même année. Cet office travaillerait donc uniquement avec les codes personnels.

<sup>99</sup> Ce qui est lié au problème n°1, mais il faut savoir que la solution de majorer le stock avec la moitié des entrées n'enlève pas tous les impossibles ici. Le stock reste trop petit pour certaines nationalités dans certains cantons à certaines années.

<sup>100</sup> 1) Serbie et Monténégro 2) Etat et continent inconnu 3) Bulgarie 4) Guinée 5) Géorgie 6) Turquie 7) Nigéria 8) Algérie 9) Irak 10) Russie 11) Autres ; in : ODM online (2004), *Statistiques en matière d'asile 2004*, p.14

pour éliminer certains impossibles. Les nationalités moins importantes ont été regroupées en tenant compte d'une partition politique de l'OFS<sup>101</sup>.

(4) Les effectifs étant très faibles dans certains petits cantons, regrouper les nationalités ne suffisait pas toujours et nous avons également joué sur un regroupement de certains cantons. Pour ce faire, nous nous sommes basée sur les sept grandes régions de Suisse pour la statistique européenne (régions NUTS, cf. annexe 3) en essayant de garder nos cantons d'étude isolés. Cela n'a pas été possible pour le JU, que nous avons regroupé avec NE.

(5) Une question s'est encore posée avec les admissions provisoires : fallait-il ou non les comprendre dans le stock? Les admissions provisoires sont des mises en suspens à l'intérieur du processus d'exécution du renvoi. Notre réponse a été de faire un stock différencié selon les types de départ et de calculer ainsi deux types de taux de renvoi : le « taux de règlement LSEE<sup>102</sup> », est rapporté au stock **avec** les admissions provisoires, car l'admission provisoire est souvent un prérequis au permis humanitaire. Les autres types de départ (« taux de renvoi exécuté » et « taux de renvoi incertain ») ont été rapportés au stock **sans** les personnes admises provisoirement, qui ne partent que dans des cas exceptionnels d'après nos entretiens. Il se peut cependant, d'après le service statistique de l'ODM, que les catégories de départ « rapatriement » (1), « départ autonome contrôlé » (2) et « départ non contrôlé » (3), qui sont des composantes du taux de renvoi exécuté (1 et 2) ou du taux de renvoi incertain (3), comprennent des départs de personnes ayant eu une admission provisoire. En ce sens, le taux de renvoi exécuté et le taux de renvoi incertain sont un peu biaisés.

---

<sup>101</sup> RP 2000 Liste 4 : Recode des Etats (partition politique), 25.03.2003 (disponible sur le site internet de l'OFS)

<sup>102</sup> « Règlements LSEE » = nombre de personnes dont les autorités de police des étrangères et des étrangers ont réglé les conditions de séjour au sens de la LSEE pour des motifs humanitaires ou autres (ex. mariage) après l'entrée en force de la décision d'asile.

## **TROISIEME PARTIE**

---

## **RESULTATS**

## 1. TAUX DE RENVOI INTERCANTONAL

Nous avons calculé trois taux de « renvoi » qui ont valeur d'indicateurs de l'issue en termes de départs des pratiques cantonales d'exécution des décisions de renvoi. Ces taux ont été standardisés, afin d'éliminer l'effet possible d'une répartition différente des nationalités entre cantons, selon les catégories de pays d'origines suivantes<sup>103</sup>:

*Tableau 1 : Liste des pays et catégories de pays par lesquels les taux ont été standardisés.*

Algérie
Etat et continent inconnu
Géorgie
Guinée
Irak
Nigéria
Serbie et Monténégro
Turquie
Autres Afrique de l'Est
Autres Afrique du Nord
Autres Afrique de l'Ouest
Autres Afrique (du Sud et centrale)
Autres Europe de l'Est
Autres Proche-Orient
Autres Asie du Sud et du Sud-Est
Autres Europe de l'Ouest et autres pays

Dans cette partie, nous présentons les valeurs obtenues pour ces trois taux, qui semblent montrer que le renvoi n'est bel et bien pas pratiqué de la même manière dans les différents cantons (existence d'une marge de manœuvre permettant d'influencer les résultats et non uniquement d'adapter au contexte cantonal les modalités de la mise en œuvre, comme le prévoit le fédéralisme d'exécution).

### 1.1 TAUX DE RENVOI EXECUTE

#### *DEFINITION :*

Ce taux agrège les deux catégories de départ de la statistique de l'ODM suivantes :

- *Départs autonomes contrôlés (DAC)* : L'autorité est sûre que les personnes ont quitté le territoire national. Les personnes ont pris l'avion de manière autonome, sans accompagnement policier.
- *Rapatriements* : Renvois forcés, avec accompagnement jusqu'à l'avion ou dans l'avion, par les forces de l'ordre.

Ce taux est donc celui du départ certain. Les autorités sont sûres que les personnes ont effectivement quitté le territoire. C'est pourquoi, plus loin, lors de l'interprétation, nous le considérerons comme significatif de la maîtrise d'un canton sur son territoire. Nous

<sup>103</sup> Pour le détail des pays contenus par ces catégories, voir annexe 2.

considérerons aussi qu'il montre le caractère exclusif d'un canton. Il conviendra de ne pas oublier qu'il agrège deux types de départs certains très différents (autonome et forcé).

### RESULTAT :

Pour commencer, nous présentons ici ce taux tel qu'il est à l'état brut, avant la standardisation. Les chiffres montrent des différences entre les cantons, mais il se peut qu'elles soient dues à des différences de répartition des pays d'origine entre cantons.

Tableau 2 : Taux moyen de « renvois exécutés » sur cinq ans, par cantons<sup>104</sup>

Canton	Moyenne 2001 à 2005 en %
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	14.4
VS	12.9
AI+AR+SG+GL+SH+TG	12.8
SO	12.3
AG	11.8
TI+GR	11.0
BE	10.8
BL+BS	10.6
FR	9.8
ZH	9.7
GE	8.1
JU+NE	7.9
VD	6.2

### TAUX STANDARDISE :

Le taux de renvoi exécuté standardisé tel que nous l'avons calculé confirme que, même en tenant compte d'une répartition différente des pays d'origine entre les cantons (contrôle de la variable nationalité, qui influe sur les possibilités de renvoi), des différences subsistent dans la part de départs certains selon les cantons. En effet, après la standardisation, les taux de renvoi varient toujours du simple au double - comme dans le tableau précédent - entre le minimum de 6,1% (VD) et le maximum de 14% (groupe des cantons de la Suisse centrale).

Le tableau ci-dessous, qui présente le taux moyen standardisé pour la période 2001 à 2005<sup>105</sup> par canton ou groupe de cantons, permet de faire quelques observations. Les cantons romands, pour commencer, ont nettement tendance à se situer dans la partie inférieure du tableau (taux de renvoi exécuté plus faible), de même que les grands cantons urbains que sont ZH, BE et BS (même si ce dernier est agrégé avec son homonyme rural BL). VS est le canton romand qui a le plus fort taux de renvoi exécuté<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Nous travaillons avec la moyenne des taux standardisés de chacune des années.

<sup>105</sup> Voir annexe 5 pour le détail pour chaque année.

<sup>106</sup> A noter que le VS est en réalité bilingue (romand : 62,8% ; alémanique : 28,4%). FR est dans le même cas (romand : 63,3% ; alémanique 29,2%) et BE est bilingue avec une majorité alémanique (84% ; romand : 7,6%).  
Source : OFS

Tableau 3 : Taux moyen standardisé de « renvois exécutés » sur cinq ans, par cantons (standardisation par les pays d'origine)

Canton	Moyenne 2001 à 2005 en %
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	14.0
AI+AR+SG+GL+SH+TG	13.7
SO	12.8
AG	12.7
VS	12.4
TI+GR	12.0
FR	11.8
BL+BS	11.2
BE	11.1
ZH	10.4
GE	9.1
JU+NE	7.8
VD	6.1

## 1.2 TAUX DE RENVOI INCERTAIN

### DEFINITION :

Ce taux agrège les deux catégories de départ de la statistique de l'ODM suivantes :

- *Départs non contrôlés (DNC)* : « Disparitions », répertoriées quand les personnes ne se trouvent plus à leur domicile, disparaissent sans laisser d'adresse. Ces personnes peuvent tout à fait rester en Suisse clandestinement.
- *Départs après NEM* : Ces départs ne sont en général pas contrôlés. Il s'agit d'une catégorie qui ressemble aux disparitions. Les personnes quittent les centres où elles logent et ne donnent la plupart du temps plus signe de vie.

Ce taux est donc celui du départ incertain. Les autorités ont perdu la trace des personnes, qui sont sorties des statistiques mais pas pour autant forcément du territoire helvétique. Jusqu'au début de la nouvelle politique envers les personnes avec une NEM en 2004, ce taux est en fait uniquement celui des disparitions (DNC), car la catégorie des départs après NEM a été rajoutée aux statistiques à ce moment-là, dans le cadre d'un monitoring. L'arrivée tardive de cette catégorie dans notre période d'étude permet de minimiser un biais. En effet, la catégorie « départs après NEM » est ambiguë, car elle comprend autant des personnes pour lesquelles les autorités ont effectivement exécuté le renvoi, que des « disparitions »<sup>107</sup>.

Lors de l'interprétation nous considérerons ce taux comme significatif du manque de maîtrise du canton. Eventuellement, il pourrait aussi signifier une forme un peu particulière d'inclusivité (illégale).

<sup>107</sup> Ce biais peut toutefois être considéré comme minime. En effet, pour la plupart des personnes ayant reçu une décision de NEM, le renvoi ne peut pas être exécuté, puisque cette décision est liée à l'absence de documents.

*RESULTAT :*

Le taux de renvoi incertain (ici non-standardisé) montre lui aussi des différences intercantionales considérables.

*Tableau 4 : Taux moyen de « renvois incertains » sur cinq ans, par cantons*

Canton	Moyenne 2001 à 2005 en %
AG	23.4
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	22.5
TI+GR	22.4
AI+AR+SG+GL+SH+TG	21.7
SO	20.4
BE	19.5
VS	19.4
JU+NE	18.3
FR	18.3
ZH	18.1
BL+BS	17.1
GE	15.1
VD	12.7

*TAUX STANDARDISE :*

Là de nouveau les taux standardisés varient presque du simple au double, avec un minimum de 13,3% pour VD et un maximum de 23,6% pour TI+GR. Les cantons romands et urbains sont à nouveau ceux qui ont le taux de renvoi le plus faible. VS est le seul canton romand à avoir un taux de renvoi incertain supérieur à la moyenne (qui est de 19,4%).

Il semble que, sauf peut-être pour TI+GR qui changent passablement leur position, il y ait une corrélation positive entre le renvoi « exécuté » et le renvoi « incertain » : plus un canton a de départs certains, maîtrisés, plus il en a aussi de non-maîtrisés. Une telle corrélation se vérifie statistiquement ( $R^2 = 0,68$  ; valeur critique de  $F = 0,00054$ ). Elle demanderait à être confirmée par un croisement avec d'autres variables, toutefois, si elle s'avérait exacte, elle pourrait signifier qu'un fort contrôle peut aussi provoquer des disparitions supplémentaires<sup>108</sup>. De plus, elle pourrait aussi montrer que certains cantons sont très inclusifs (ils ont peu de n'importe quel type de départ) et d'autres sont très exclusifs (ils font partir et disparaître beaucoup de monde), ce qui est très intéressant dans notre perspective. En effet, cela renforce l'idée d'importance des différences intercantionales, auxquelles il s'agira de trouver des explications.

<sup>108</sup> Cette corrélation nous conduit à relativiser l'idée selon laquelle un fort taux de renvoi exécuté serait significatif de « contrôle » ou de « maîtrise ». Lors de l'interprétation il nous faudra donc tenir compte de l'ensemble des taux car une interprétation basée sur un seul d'entre eux s'exposerait à être fallacieuse.

Tableau 5 : Taux moyen standardisé de « renvois incertains » sur cinq ans, par cantons (standardisation par les pays d'origine)

Canton	Moyenne 2001 à 2005 en %
TI+GR	23.6
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	23.5
AI+AR+SG+GL+SH+TG	22.9
AG	22.7
SO	20.3
VS	19.6
BE	19.6
FR	18.9
JU+NE	18.7
ZH	18.2
BL+BS	16.9
GE	14.4
VD	13.3

### 1.3 TAUX DE REGLEMENT DE SEJOUR

*DEFINITION :*

Ce taux est celui de la catégorie de départ de la statistique de l'ODM intitulée :

- *Règlements LSEE* : Nombre de personnes dont les autorités de police des étrangères et des étrangers ont réglé les conditions de séjour au sens de la LSEE pour des motifs humanitaires ou autres (p.ex. mariage), après l'entrée en force de la décision d'asile.

Ce taux est le seul à avoir été rapporté à un stock de personnes qui comprend celles en possession d'une AP. Ces dernières relevant du domaine des étrangères et des étrangers et plus de celui de l'asile, c'est une sorte d'écart du sujet que nous faisons. Il est néanmoins justifié d'une part parce que la séparation entre ces deux domaines est très formelle, mais surtout parce que nous considérons que cette catégorie de « départ » est la plus significative de l'esprit cantonal en ce qui concerne l'inclusion ou non des personnes à renvoyer relevant de l'asile. En effet, les personnes dont le statut est régularisé après l'entrée en force de la décision d'asile auraient théoriquement du quitter le sol Suisse, si la décision de l'ODM avait été suivie, mais c'est par le biais des cantons qu'une autorisation de rester à été donnée.

*RESULTAT :*

Avant la standardisation, les résultats sont les suivants :

*Tableau 6 : Taux moyen de « règlements de séjour » sur cinq ans, par cantons*

Canton	Moyenne 2001 à 2005 en %
VD	15.8
ZH	12.5
AI+AR+SG+GL+SH+TG	12.3
BL+BS	12.0
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	11.2
SO	10.6
BE	10.3
AG	9.8
FR	9.8
GE	9.2
TI+GR	9.1
JU+NE	8.7
VS	7.1

*TAUX STANDARDISE :*

Pour le taux standardisé de règlements de séjour, on retrouve le clivage cantons romands-cantons alémaniques. Quant à l'isolement du VS par rapport aux autres cantons romands, il est encore plus net, puisqu'il est le canton qui a le plus faible pourcentage de règlements de séjour (7,1%), contre FR qui en a le plus (11,5%). En suivant notre interprétation, VS serait donc le canton le plus exclusif, nous ne dirons pas de Suisse - car il faut tenir compte de ce que peuvent cacher les regroupements de cantons - mais en tout cas de nos classes de cantons.

A noter aussi que les cantons de Suisse orientale sont cette fois les cantons à régulariser le plus, avant les cantons urbains (BE, ZH), qui régularisent plutôt moins que la moyenne de 9,6%. La Suisse centrale, AG, SO de même que TI+GR semblent suivre encore une fois la même tendance que VS. En effet, on constate que pour les trois taux standardisés ces cantons se retrouvent toujours dans la même tendance.

Tableau 7 : Taux moyen standardisé de « règlements de séjour » sur cinq ans, par cantons (standardisation par les pays d'origine)

Canton	Moyenne 2001 à 2005 en %
FR	11.5
GE	11.4
VD	11.1
JU+NE	10.7
AI+AR+SG+GL+SH+TG	10.6
BL+BS	10.3
BE	9.4
ZH	9.2
AG	9.0
TI+GR	8.4
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	8.3
SO	7.5
VS	7.1

## 1.4 REMARQUES

Si l'addition des trois taux ne donne pas les 100% de départs c'est d'une part parce que le taux de règlement de séjour ne se réfère pas au même stock que les deux autres taux et d'autre part parce que les départs comprennent une sixième catégorie qui se nomme « autres sorties du système » et qui comprend les décès, les radiations administratives<sup>109</sup> et les « compétences cantons » (suite à un retrait de la demande d'asile ; elles sont rares en processus d'exécution du renvoi). Nous n'avons pas inclus cette catégorie dans un de nos taux parce qu'elle les aurait rendus moins clairs et parce que nous avons jugé qu'elle n'avait qu'un faible pouvoir explicatif.

Deuxièmement, si le taux de renvoi exécuté et le taux de renvoi incertain semblent être dans le même ordre de grandeur, cela ne doit pas occulter que les disparitions sont beaucoup plus nombreuses que les rapatriements et les départs volontaires. En réalité, la proportion est d'environ :

$\text{Rapatriements} \times 2 = \text{départs autonomes contrôlés} \times 1,5 = \text{départs non contrôlés}$
--

<sup>109</sup> Lors de faux ou de double enregistrement. Dans le domaine de l'asile il est en effet fréquent, par exemple, que des personnes « changent » d'identité. Il se peut alors qu'une de leur identité (en admettant que les deux aient été enregistrées) « sorte » du processus exécution du renvoi par la « porte » de cette catégorie.

## 1.5 PROPOSITION DE TYPOLOGIE

Combinés de différentes manières, les trois taux calculés pour les cantons permettent d'établir une palette des profils cantonaux de renvoi possibles. Le tableau qui suit les décrit brièvement. Il est basé sur des extrêmes, « + » symbolisant un taux comparativement très élevé et « - » un taux comparativement très faible (en référence à la moyenne des cantons).

Tableau 8 : combinaisons possibles des trois taux de renvoi dans les cantons (extrêmes)

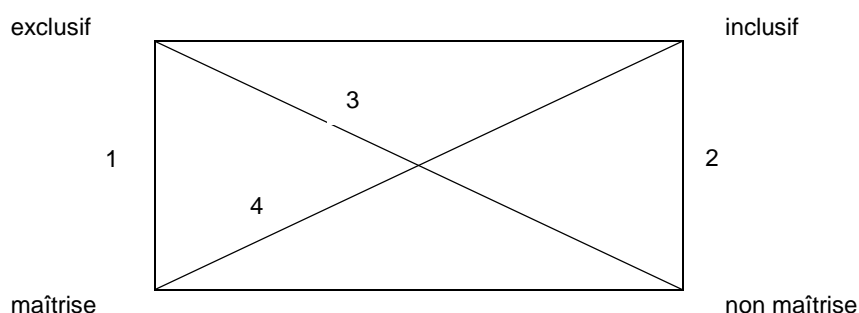
Taux de renvoi exécuté	Taux de renvoi incertain	Taux de règlement de séjour	Interprétation
+	-	-	Maîtrise forte d'un territoire exclusif (1)
+	+	-	Territoire très exclusif
+	+	+	Moyen
-	+	+	Peu de maîtrise et territoire inclusif (2)
-	-	+	Territoire très inclusif
-	-	-	Moyen
-	+	-	Peu de maîtrise et territoire exclusif (3)
+	-	+	Maîtrise forte et territoire inclusif (4)

A partir de là, quatre types abstraits extrêmes de cantons (idéaux-type) peuvent être dégagés, selon que ces cantons sont inclusifs ou non et selon qu'ils maîtrisent ou non l'exécution du renvoi :

- (1). Canton « exclusif maîtrisé » : Avec un fort taux de renvoi exécuté et un faible taux de renvoi incertain tout comme de règlement de séjour, le premier type de canton est très exclusif : rares sont les personnes qui y demeurent. Ceci est valable autant pour les séjours légaux que pour les séjours illégaux, puisque le taux de disparition est faible. C'est pourquoi ce type de canton est aussi qualifié de canton à forte maîtrise de la présence sur son territoire.
- (2). Canton « inclusif non maîtrisé » : Tout en étant inclusif par un fort taux de règlement de séjour, ce canton a une faible maîtrise des départs, visible dans le fort taux de disparitions et le faible taux de départs contrôlés.
- (3). Canton « exclusif non maîtrisé » : Ce canton régularise peu le séjour des personnes (exclusif) et maîtrise aussi peu leur présence (fort taux de disparitions et faible taux de départs contrôlés).
- (4). Canton « inclusif maîtrisé » : Tout en ayant un faible taux de disparitions et un fort taux de départs contrôlés (maîtrise), ce canton est inclusif avec un grand nombre de règlements de séjour.

L'idée de l'idéal-type est que chaque unité puisse trouver sa place dans les nuances possibles entre des extrêmes. Ainsi, chaque canton devrait pouvoir être situé à quelque part entre les deux axes exclusif-inclusif et maîtrise-non maîtrise :

Schéma 3 : axes pour une typologie des pratiques cantonales de renvoi



## 1.6 CONCLUSION

Nous sommes maintenant en mesure d'avancer quelques éléments de réponse à notre question de départ qui était « *Dans quelle mesure et pourquoi l'exécution des décisions de renvoi diffère-t-elle entre les cantons suisses ?* ». Nous pouvons affirmer qu'en termes de taux de renvoi exécuté, de taux renvoi incertain et de taux de règlements de séjour, l'exécution (au sens du résultat du processus) diffère entre les cantons. Avec les données dont nous disposons, nous n'avons pas été en mesure d'affiner la standardisation en tenant compte d'autres variables personnelles des requérant·e·s que la nationalité. On pourrait en effet imaginer qu'un canton reçoive par exemple systématiquement plus de femmes et que cela influence son taux de renvoi. L'effet de ces autres variables personnelles ne sera pas vérifié dans ce travail, toutefois nous pensons qu'il est peu probable que des variables comme le sexe, l'âge etc. puissent gommer une différence intercantonale d'une telle envergure (les taux varient du simple au double).

La différence qui existe entre le taux de renvoi standardisé et le taux de renvoi non-standardisé corrobore ce qui a déjà été constaté dans d'autres recherches, à savoir que d'une part le pays d'origine est un facteur influençant le taux de renvoi mais aussi que ces pays d'origine ne sont pas répartis de manière équitable entre les cantons<sup>110</sup> (puisque l'ordre de ces derniers dans nos tableaux change après la standardisation).

A la question de savoir pourquoi l'exécution diffère, nous pouvons donc déjà répondre : parce qu'au moins une des caractéristiques du groupe de personnes à renvoyer (sa composition en termes de pays d'origine) change. En ce sens, nous vérifions l'exactitude d'un de nos ensembles de facteurs – hypothèse (p.40). Nous ne serons cependant pas en mesure de préciser cet ensemble présumé par les entretiens, car à la question de savoir s'ils remarquaient des caractéristiques propres aux requérant·e·s attribuées à leur canton, les acteurs et actrices de tous les cantons se sont souvent retrouvés un peu empruntés et nous n'avons obtenu que peu de réponses. Les entretiens ont mis en évidence que diverses caractéristiques personnelles des requérant·e·s jouent un rôle considérable sur le déroulement du renvoi et que le groupe de personnes côtoyées varie selon les types d'acteurs et actrices, mais les cantons dans leur ensemble, eux, sont censés être soumis plus ou moins aux mêmes « conditions », c'est le rôle de la clé de répartition.

<sup>110</sup> Par exemple les travaux de Holzer et Schneider ou le CPR (2004). Le porte-parole de l'ODM nous a également appris que jusqu'en 2002-2003 les nationalités n'ont pas été réparties de manière égale entre les cantons, la Suisse romande recevant nettement plus de personnes africaines que la Suisse alémanique, qui recevait plutôt des personnes venant de Turquie et des ressortissant·e·s des Balkans.

Outre cette différence dans les groupes à renvoyer, d'autres facteurs doivent entrer en compte puisque la différence entre cantons reste forte même après cette standardisation. C'est ce que nous allons examiner dans la partie suivante, qui présente le résultat des entretiens.

## 2. LE RENVOI DANS LES CANTONS

### 2.1 MODELE TYPIQUE DE LA PROCEDURE DE RENVOI DANS LES CANTONS

Les grandes phases du processus d'exécution du renvoi sont communes aux quatre cantons étudiés dans ce travail. Ceci s'explique par le fait que le domaine est très réglé au niveau fédéral (directives, lois, cours de formation dispensant des protocoles passablement détaillés etc.). L'approche adoptée ici étant de type « bottom-up », nous ne décrivons pas l'ensemble de ces réglementations communes (par ailleurs extrêmement nombreuses), dans lesquelles les cantons peuvent se tailler une marge de manœuvre<sup>111</sup>.

Nous décrivons ici un modèle de processus typique de l'exécution d'une décision de renvoi dans les cantons (généralisation effectuée à partir des quatre cantons d'étude). Certaines phases peuvent avoir lieu à différents moments du processus, c'est pourquoi il est préférable de se référer au schéma ci-dessous pour ce qui concerne leur ordre, plutôt qu'à la numérotation des paragraphes d'explication.

Les phases du modèle mettent en évidence une escalade vers le retour forcé. Chaque phase peut déboucher sur un certain type de renvoi ou de « non renvoi » : départ autonome contrôlé, départ non contrôlé (disparition), départ autonome contrôlé avec aide au départ, règlement de séjour, rapatriement.

#### 1. DECISION EXECUTOIRE ET ENTRETIEN DE DEPART

Le processus d'exécution du renvoi débute lorsque la décision négative entre en force<sup>112</sup>. Le délai de départ mentionné dans la décision commence alors à s'écouler et les fonctionnaires des bureaux de l'asile cantonaux convoquent la personne pour organiser la suite. Un, voir plusieurs, entretiens de départ ont lieu et sont destinés à clarifier la situation : les personnes ont-elles compris la décision, sont-elles en possession des papiers nécessaires à leur départ et sont-elles disposées à partir ? La possibilité de l'aide au départ ou au contraire des mesures de contrainte en cas de non-coopération leur est aussi exposée.

#### 2. DEPART AUTONOME CONTROLE

Après l'entretien de départ, il y a deux cas de figure selon que les gens sont en possession de documents de voyage ou non. Dans le cas où ils en possèdent, ce qui est plutôt rare, les choses vont relativement vite. La police des étrangères et des étrangers réserve un vol, donne 200.- d'argent de poche (« viatique ») à la personne pour le trajet de l'aéroport à chez elle (50.- pour les enfants) et la personne est censée partir « volontairement ». Si elle ne prend pas le vol, l'office cantonal de l'asile en est informé par SwissREPAT, un service de

---

<sup>111</sup> L'analyse des politiques publiques appelle cet ensemble le « programme politico-administratif » (PPA). Nous le présentons néanmoins sous la forme d'un schéma en annexe 12.

<sup>112</sup> L'éventuelle procédure de recours à la CRA est terminée et la décision de renvoi est maintenue, ou alors le délai pour faire recours est échu et aucun recours n'a été déposé.

l'ODM chargé de l'organisation à l'aéroport<sup>113</sup>. Nous expliquons au point 6 ce qui se passe dans le deuxième cas de figure.

### 3. *SUSPENSION DU RENVOI : LES DEMANDES DE REVISION ET DE REEXAMEN*

Lorsque des demandes de révision ou de réexamen sont déposées après les décisions exécutoires et que la Confédération décide que ces demandes suspendent l'exécution du renvoi, le bureau de l'asile en est informé par fax et arrête immédiatement l'exécution jusqu'à avis fédéral contraire.

Ces demandes de réouverture du dossier pour cause d'éléments nouveaux se présentent sous la forme de courriers à la CRA, respectivement à l'ODM, envoyés par la personne elle-même ou avec l'aide soit d'un·e avocat·e, soit d'un·e autre mandataire (une œuvre d'entraide, par exemple). Elles ont souvent lieu pour des personnes dont la procédure est terminée depuis un certain temps mais qui sont encore là (les éléments nouveaux survenus après la fin de la procédure sont en effet assez rares quand cette dernière vient de se terminer). L'élément nouveau peut être, par exemple, un changement net dans la situation du pays, rendant le renvoi inexigible. Les polices des étrangères et des étrangers n'interviennent en principe pas dans ces contestations des décisions fédérales (elles n'ont pas la compétence de les traiter, car elles ne concernent pas leur décision), tout au plus elles peuvent conseiller aux personnes de faire valoir leurs motifs. Si ces demandes sont refusées, les personnes peuvent faire recours, un grand nombre de fois si elles le veulent, pour autant qu'elles disposent de preuves pour leurs allégations, et l'exécution du renvoi peut rester suspendue pendant toute cette période.

### 4. *LA POSSIBILITE DU RETOUR AVEC AIDE : INSCRIPTION AU CVR*

Lorsqu'une personne manifeste le désir de rentrer volontairement, que son délai de départ n'est pas encore échu et qu'elle correspond à certains critères comme de ne pas avoir commis de délits, elle est inscrite au bureau de Conseil en vue du retour (CVR), qui va se charger de négocier une aide pour elle avec l'ODM. Dans ce but, le CVR est en contact avec l'OIM, qui fait des vérifications sur place (par ex. de la faisabilité d'un projet de retour, ou de l'accessibilité de certains médicaments). L'aide peut en effet être une aide financière de base (500.- par adulte et 250.- par enfant) mais aussi une « aide complémentaire » pour la réalisation d'un projet (entre 800 et 2500.-) ou/et une aide médicale en cas de besoin (remboursement de six mois de médicaments au maximum)<sup>114</sup>. Si la personne est originaire d'un pays pour lequel il existe un « programme spécifique », l'aide de base est supérieure (2000.- par adulte, 1000.- par enfant).

Le temps nécessaire pour établir les documents de voyage est moins important lors de cette forme de départ, car la confédération soutient les personnes (qui ne tombent donc pas à la charge du canton). Ce qui compte est que l'inscription au CVR ait eu lieu avant l'échéance du délai de départ<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Géré par la Division Rapatriements, ce service est chargé de définir les itinéraires (*routing*), réserver les billets (*ticketing*), verser les contributions d'aide au retour et les viatiques et coordonner l'intervention des différentes escortes de polices cantonales (ODM online)

<sup>114</sup> La nouvelle directive 62.2 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006) introduit des montants plus élevés (ex. aide de base : 1000.-/adulte et 500.-/enfant).

<sup>115</sup> La nouvelle directive précise qu'après le délai de départ, dans des cas justifiés (personnes vulnérables), l'aide matérielle individuelle peut être octroyée.

Les personnes sont souvent adressées aux CVR par les autorités administratives, mais les CVR font également tout un travail de diffusion d'information sur l'aide au retour et de « mise en réseau »<sup>116</sup> et il se peut que les personnes se présentent d'elles-mêmes. À côté du travail d'information, les CVR mènent des entretiens avec les personnes et élaborent des rapports et statistiques annuelles à l'attention de l'ODM.

Les personnes qui partent par ce biais sont accompagnées, à l'aéroport, par le personnel de SwissREPAT qui donne le billet d'avion, fait le check-in, remet l'argent, s'occupe du passage de la douane etc.

### *5. ECHEANCE DU DELAI DE DEPART*

Une fois le délai de départ échu et s'il n'existe pas d'obstacle technique à l'exécution du renvoi, une procédure de départ forcé est mise en route. La Confédération ne soutient financièrement les cantons que trente jours après ce délai. Au-delà, les cantons font des demandes spéciales, par exemple d'admission provisoire pour impossibilité technique d'exécution, voire de prolongation du délai.

### *6. LA DETERMINATION DE L'IDENTITE ET DE LA NATIONALITE*

Si les gens n'ont pas de documents de retour (la plupart des cas), il faut mettre en route une procédure d'établissement ou d'obtention de ces documents. Le renvoi devient difficile pour les autorités à partir du moment où les personnes « ne collaborent pas », c'est-à-dire ne déclarent pas leur véritable identité. Les bureaux de l'asile doivent alors faire des recherches pour établir l'identité et la nationalité de la personne, en collaboration avec l'ODM. Ils font une demande de soutien financier (car ces recherches prennent souvent plus de temps que les trente jours de prise en charge fédérale après l'échéance du délai de départ) et de soutien à l'exécution, auprès de l'ODM.

L'exécution suppose alors (1) des analyses linguistiques et des analyses de provenance avec des expert·e·s qui déterminent le pays d'origine des requérant·e·s, en s'entretenant avec eux<sup>117</sup>. Une confirmation du pays proposé est faite par un·e, voir deux expert·e·s. Sur cette base, (2) l'ODM soumet le cas à l'ambassade du pays présumé. Dans cette démarche, la tâche du canton est d'organiser les convocations et les transports (sous escorte policière s'il estime qu'il y a des chances que la personne ne se rende pas d'elle-même au rendez-vous). Mais si la personne nie toujours cette origine supposée, l'ambassade en question ne pourra pas lui délivrer de laissez-passer, car une ambassade n'a pas la compétence de délivrer un laissez-passer à une personne qui déclare être d'un autre pays.

(3a) Il est alors organisé des rendez-vous et des entretiens entre le ou la requérant·e et des représentant·e·s de ce qu'on pense être son pays (« délégation étrangère »), qui viennent - selon les négociations que l'ODM a pu faire - et demandent à rencontrer les personnes<sup>118</sup>. Les cantons reçoivent ainsi des listes de personnes dont l'ODM veut vérifier la nationalité. Ils

---

<sup>116</sup> Voir annexe 7.2

<sup>117</sup> D'après les fonctionnaires de l'asile, les expert·e·s arrivent à déterminer le pays d'origine avec beaucoup de précision (GE : « on constate que les analyses linguistiques sont extrêmement fiables, de l'ordre de 85% » ; BE : « les expert·e·s sont assez compétent·e·s, ne se trompent pas, souvent c'est le cas »). Ce point de vue peut-être nuancé avec des travaux comme celui de Nanchen (2005), qui analyse notamment les biais de ces méthodes (en phase de procédure).

<sup>118</sup> Elles demandent à les voir seul·e·s : les personnes passent les unes après les autres et les représentant·e·s discutent avec elles, leur demandent si elles veulent rentrer, les reconnaissent ou pas, délivrent ou non le laissez-passer.

convoquent ces personnes et/ou les font amener par les services de police jusqu'à Berne, d'où elles reviendront en train. Si le résultat de cette rencontre est négatif (la personne n'est pas reconnue par la représentation de ce pays), quelques semaines ou mois plus tard l'ODM demandera à la police des étrangères et des étrangers de ramener cette personne pour essayer avec un autre pays. C'est seulement après une confirmation de la représentation du pays, que l'ambassade concernée délivre un laissez-passer.

Toutefois, et c'est une difficulté supplémentaire qui a pour conséquence de multiplier le nombre de fois où les cantons doivent acheminer des gens jusqu'à Berne pour des présentations, les représentations de plusieurs Etats demandent encore (3b) une confirmation négative de l'Etat duquel la personne se déclare être ressortissante avant d'établir un document de voyage. Ainsi les cantons reçoivent en vérité deux types listes quand une délégation vient à Berne: une liste qui comporte des personnes potentiellement du pays de la délégation (donc que les analyses LINGUA ont désignées comme étant de ce pays) et une liste qui comprend des personnes que les autorités supposent ne pas être de cette nationalité, ce qui est également à vérifier avant de présenter la personne à d'autres délégations. Une fois que la police des étrangères et des étrangers a obtenu le laissez-passer, le renvoi de la personne est en principe techniquement possible.

## 7. MISE EN DETENTION

Les polices des étrangères et des étrangers disposent de l'instrument des mesures de contrainte pour l'accomplissement de leurs tâches. Elles émettent des ordres de mise en détention, en vue d'assurer la présence de la personne pour l'organisation du départ. Ces décisions sont contrôlées judiciairement au plus tard 96 heures après l'arrestation de la personne. Une prolongation de la détention est possible, mais est soumise à un nouveau contrôle juridique<sup>119</sup>.

Si une personne est restée neuf mois en détention en vue du refoulement et que le renvoi n'a pas pu être exécuté, elle doit être relâchée et se retrouve dans une situation irrégulière illégale.

## 8. UTILISATION DE LA CONTRAINTE : DE L'ESCORTE AU VOL SPECIAL

Pour les personnes qui ne se sont pas présentées à un départ volontaire ou qui ne coopèrent pas, les polices des étrangères et des étrangers mandatent la police pour mettre en oeuvre des mesures exécutoires par la force. Il est procédé à une montée en puissance des mesures, définie au niveau fédéral dans un *accord entre la CCDJP et le DFJP sur le déroulement des rapatriements effectués sous escorte et par voie aérienne* (CCDJP online)<sup>120</sup>. Le premier degré consiste en une escorte policière jusqu'à l'aéroport, sans moyen d'entrave particulier. Si la personne refuse d'embarquer, le degré suivant sera un accompagnement jusqu'à son pays d'origine ou une destination de transit avec « entrave légère » (menottes) dans un avion de ligne régulier<sup>121</sup>. Plusieurs agent·e·s encadrent la personne, considérée comme potentiellement dangereuse. Pour le degré trois, il y a entrave

<sup>119</sup> Voir annexe 7.3

<sup>120</sup> Un groupe paritaire cantons-Confédération a relevé la nécessité de légiférer en la matière au niveau fédéral et proposé des normes, à titre transitoire : *Directives relatives aux rapatriements sous contrainte par voie aérienne*. Les modalités de contrainte autorisées et interdites ainsi que l'administration de sédatifs doivent être réglés dans un texte légal formel (Passager 2, 2002).

<sup>121</sup> Des cours spécialisés ont lieu à l'Institut suisse de police de Neuchâtel, pour la formation des agent·e·s-d'escorte ou chef·fe·s d'équipe (pesée d'intérêts dans le cadre de la prévention ou de la gestion de conflits, utilisation correcte, adaptée et sûre des moyens de contrainte physique etc.)

sérieuse (jambes, casque, interdiction de se rendre aux toilettes et donc port de langes etc.) dans un vol régulier, mais les compagnies d'aviation n'acceptent généralement pas d'embarquer des personnes entravées de la sorte. Il reste donc le dernier degré, qui est celui des vols spéciaux affrétés par la Confédération, auxquels les cantons inscrivent leurs personnes déboutées. Lors de ce type de vols, tous les moyens de contrainte cités peuvent être appliqués. A l'arrivée sur le territoire de destination, les personnes sont remises à la police de l'aéroport par les agent·e·s d'escorte, qui rentrent ensuite en Suisse.

#### *9. TOUT AU LONG DU PROCESSUS : LE RISQUE DE DISPARITION*

La « disparition » (les autorités perdent la trace de la personne à renvoyer) peut avoir lieu quasiment à toutes les étapes du processus de renvoi. Elle peut uniquement être entravée par la mise en détention, c'est-à-dire en fin de processus, mais là aussi, si le renvoi ne peut pas être exécuté dans le laps de temps légal de détention, la personne peut finir par disparaître (car elle doit être relâchée).

Le retour avec aide n'empêche pas la disparition. D'après les responsables des CVR, il est même de plus en plus fréquent que des personnes disparaissent alors qu'elles avaient commencé à monter un projet, obtenu une promesse d'aide etc.

Le schéma qui suit pourrait être entrecoupé de phases de détention pénale, certaines étapes pourraient ne pas avoir lieu selon le pays d'origine etc. Comme tout modèle, il reste donc très théorique.

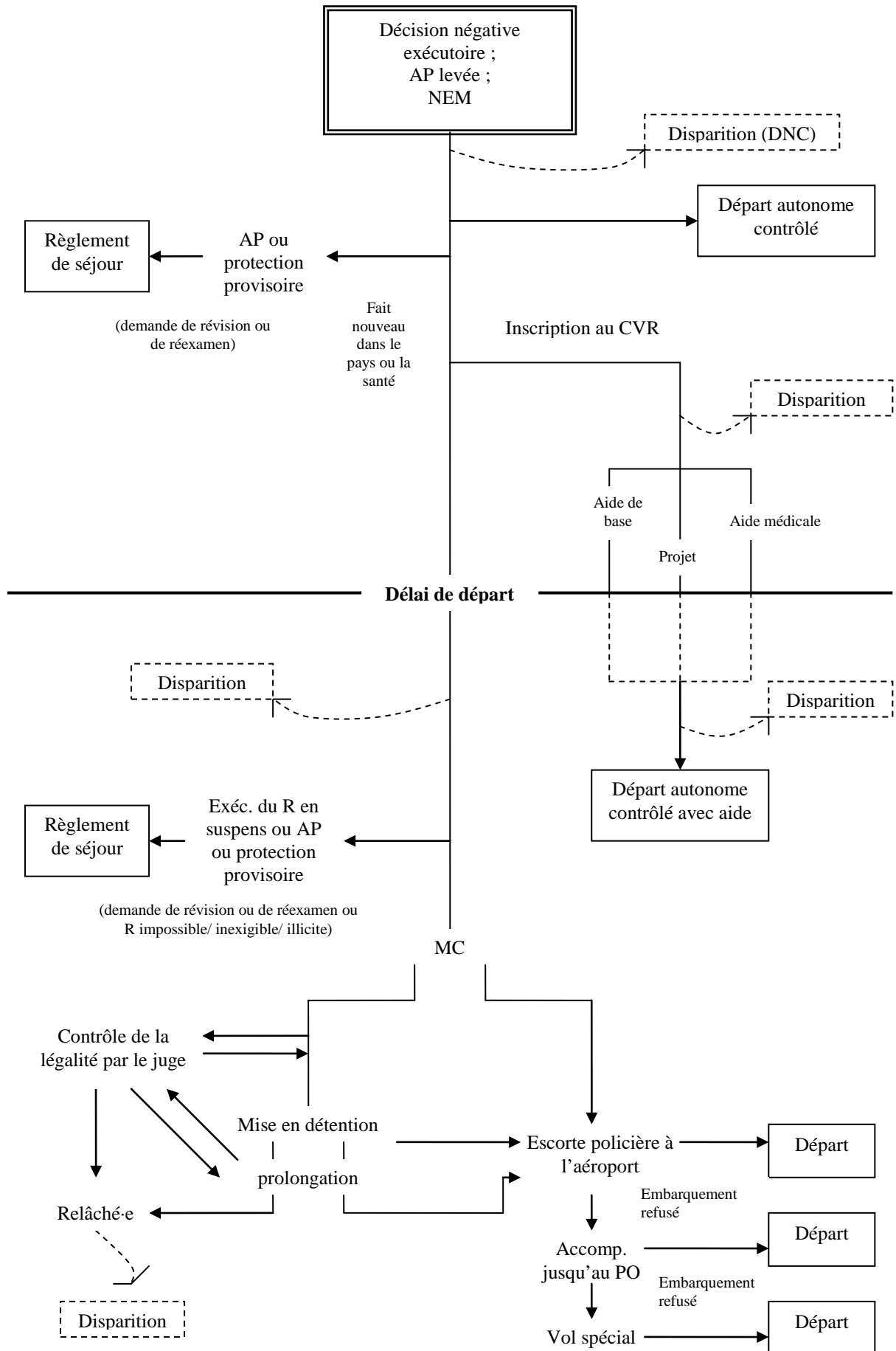


Schéma 4 : Modèle de processus de renvoi dans les cantons

### 3. ETUDES DE CAS

Dans cette partie, nous procédons comme suit pour chaque canton d'étude :

1. description du fonctionnement du renvoi dans le canton (acteurs et actrices en présence, organisation institutionnelle, pratiques)
2. présentation des ressources et contraintes, en vue du renvoi, propres au canton et à son organisation (du point de vue des acteurs et actrices)
3. interprétation de la « politique » de renvoi du canton (indications sur l'orientation prise par la mise en œuvre du renvoi dans sa manière et dans ses buts)
4. interprétation des taux de renvoi du canton (quelles raisons pragmatiques et de principe pourraient expliquer ces taux)

Les ressources et contraintes analysées (point 2) sont principalement les ressources à disposition des acteurs et actrices « politico-administratives ». Ceci est le résultat des choix méthodologiques que nous avons du faire. Pour saisir toutes les nuances du processus de renvoi dans les cantons, et notamment la dimension de relation entre les trois pôles du « triangle des acteurs » de Knoepfel et al., il aurait fallu mener des entretiens avec le « groupe-cible » de la politique cantonale (requérant·e·s d'asile débouté·e·s) et ses « bénéficiaires finaux » (dans le cas de la politique de renvoi on ne saurait dire qu'il existe de véritables bénéficiaires, par contre on pourrait voir des « tiers lésés » dans les associations de soutien aux personnes déboutées, les écoles, le voisinage etc. et des « tiers profiteurs » dans les groupes réclamant des politiques moins inclusives). Les ressources à disposition des groupes-cibles et des bénéficiaires-finaux, -finales ne sont donc pas traitées en tant que telles. Par contre, l'influence de ces deux groupes est vue comme une ressource ou une contrainte supplémentaire pour les acteurs et actrices politico-administratives. Il faut encore relever que les ressources et contraintes présentées ici sont celles citées comme telles par les acteurs et actrices. Quand elles relèvent de notre interprétation, nous le précisons.

Dans le point 3, nous essayons d'interpréter ce qui se trouve derrière les choix de fonctionnement du canton, ainsi que derrière le fait que certains éléments soient cités comme des ressources ou des contraintes par les acteurs et actrices. Quelle est la « politique » sous jacente ? Si tel élément est vu comme une ressource et tel autre comme une contrainte, qu'est ce que cela nous apprend sur l'objectif de mise en oeuvre visé<sup>122</sup> ? Evidemment, le type de renvoi visé peut varier selon les types d'acteurs et actrices, mais ici nous essayons d'extraire un « esprit de renvoi » global, celui qui résulterait de manière dominante des rapports de force intracantonaux entre les acteurs et actrices.

Dans le point 4, nous cherchons à établir un lien entre les éléments qui ont été décrits dans les points précédents (caractéristiques du canton, « politique » des autorités locales) et les taux de renvoi.

#### 3.1 BERNE

##### *3.1.1 DESCRIPTION DU RENVOI DANS LE CANTON DE BERNE*

##### **Autorisations de séjour**

Dans le domaine de la police des étrangères et des étrangers comme dans d'autres, BE a mis en place un système décentralisé. Les villes de Berne, Bienne et Thoun ont chacune leur

<sup>122</sup> Objectif de procédure (« manière » du renvoi) et/ou de résultat (issue du renvoi).

office, qui a l'entière compétence de traiter des autorisations de séjour (donc aussi des transformations d'AP en permis B humanitaires), au même titre que l'*Office de la population et des migrations*<sup>123</sup>, qui fait ce travail pour les autres communes du canton. Le canton n'a pas de droit de directive envers les villes, mais un grand intérêt à ce que la pratique soit homogène, donc il existe des séances deux à trois fois par année (les *Städtekonferenzen*) pour l'unification de la pratique dans tous les domaines qu'ils ont en commun. L'Office de la population et des migrations entame des démarches auprès de l'ODM pour faire bénéficier les personnes d'une AP ou d'une autorisation de séjour à chaque fois qu'il estime avoir une chance d'obtenir l'accord fédéral.

### Retour par la force

L'exécution des renvois, pour sa part, est centralisée par le *Service des migrations* (SMi), un service de l'Office de la population et des migrations. Le SMi est organisé en un système de huit sections<sup>124</sup> dont la section *Départ*, qui comprend treize personnes, qui travaillent en collaboration avec l'administration fédérale (ex : avec SwissREPAT pour l'organisation des vols). Les fonctionnaires de la section *Départ* sont spécialisé·e·s par régions, à l'image des sections existantes au sein de la division Rapatriements de l'ODM (ex : Amérique latine et Balkans, Afrique de l'Ouest etc.). Depuis 2000, elles travaillent avec le système ELAR, un système de dossiers électroniques initié par le canton de St-Gall. Ainsi, elles reçoivent chaque matin sur leur ordinateur les dossiers des personnes qui ont une décision négative. Quand la décision d'une personne devient exécutoire, elles la convoquent pour voir s'il y a une intention de partir volontairement (voir le point suivant), l'obligent à déclarer sa véritable identité et lui font passer une analyse linguistique. Une personne de la section est chargée de faire cette analyse ou de l'organiser, mais uniquement pour les personnes qui ne sont pas en détention, auquel cas la compétence revient à la police cantonale. Si les fonctionnaires constatent que la personne ne provient pas du pays déclaré, elles effectuent une analyse de provenance avec les expert·e·s fédérales, suivie de la soumission du cas à l'ambassade ou à la délégation étrangère. Ensuite, une fois qu'elles ont obtenu le laisser-passer, elles réservent le vol et donnent le viatique à la personne. Si celle-ci ne prend pas le vol qui a été réservé pour elle, les fonctionnaires la signalent dans le système de recherche informatisé des polices (RIPOL), étant donné que son identité est clarifiée et que le laisser-passer est valable. Ainsi, dès que la personne est attrapée ou arrêtée lors d'un contrôle, d'une affaire criminelle etc. quelque part en Suisse, la police contacte le Service des migrations et celui-ci peut établir un « ordre de refoulement » à l'attention du *Service des étrangers et des naturalisations* (SEN), le service de la police cantonale chargé des renvois. Cet ordre comprend la mise en détention en vue du refoulement si nécessaire et doit être approuvé par un·e juge. La mise en détention en vue de l'exécution est aussi ordonnée pour des personnes qui n'ont pas de laisser-passer valable mais qui sont « récalcitrantes », ne coopèrent pas<sup>125</sup> et pour lesquelles les autorités sont sûres de pouvoir obtenir un laisser-passer. Si les personnes viennent de pays desquels l'ambassade ou la représentation ne collabore absolument pas et que leur retour est donc impossible, elles ne sont pas mises en détention administrative. Si elles purgent des peines pénales, elles sont remises à la rue une fois ces peines terminées.

<sup>123</sup> Cet office appartient à la *Direction de police et des affaires militaires* (POM)

<sup>124</sup> Au moment des entretiens, une restructuration avec des fusions de sections est en projet (mesures d'économie). La section *Auditions*, par exemple, n'est plus rentable car les auditions d'asile sont de plus en plus centralisées au niveau fédéral.

<sup>125</sup> ex. elles ont déjà disparu ou leur comportement porte à croire qu'elles vont le faire, elles ne se sont pas mises à disposition de l'office pour certaines démarches, ne se sont pas rendues au rendez-vous à l'ambassade etc.

A BE, les vingt-six préfectures (ensembles de communes) interviennent également dans le renvoi. En effet, les préfets et préfètes, responsables du déroulement des détentions pénales, font les demandes de mise en détention en vue de l'expulsion pour les cas où la personne était déjà en détention pénale auparavant. Ainsi, les juges qui contrôlent la légalité de la détention (juges civil·e·s qui agissent toutes les huit semaines comme juges de détention), se penchent sur des décisions émanant de plusieurs offices. Huit juges de première instance appartenant au Tribunal d'arrêt de la *région III Berne Mittelland* s'occupent de ce contrôle en alternance<sup>126</sup>. 96 heures après l'arrestation de la personne (mesure administrative pendant laquelle la personne est placée à un étage réservé de la prison de Berne), ou au terme de sa détention pénale, ces juges examinent si la détention peut être continuée. Si les conditions sont réunies, la première détention (dans un établissement spécial pour les mesures de contrainte situé à Witzwil) dure trois mois, mais pendant les premiers trente jours, il peut être fait appel contre cette décision au TF<sup>127</sup>. Après un mois de détention, la personne peut demander par écrit à être relâchée, dans quel cas les juges refont une séance et cette fois contrôlent que l'office compétent ait fait ce qui était en son pouvoir pour organiser le départ de la personne. S'il aurait pu faire des démarches supplémentaires, la personne est relâchée. Les conditions de mise en détention, par contre, ne sont pas réexaminées. Après trois mois, l'office peut faire une demande de prolongation de six mois supplémentaires maximum, qui donne lieu à une nouvelle audience. Normalement, les offices demandent une prolongation de moins de six mois et les juges donnent de toute manière des prolongations de moins de six mois, car souvent elles et ils ne savent pas s'il sera encore possible d'organiser l'expulsion. Au terme de cette prolongation, les offices pourront encore demander le temps restant pour atteindre les neuf mois maximum, si nécessaire et il sera de nouveau examiné si l'office a fait ce qui était en son pouvoir en vue du retour, si le retour est encore possible et si la personne est en état de rester en détention. Si c'est le comportement de la personne qui a empêché l'office de faire tout ce qu'il aurait pu faire en vue du retour, la détention est maintenue. Le juge rencontré constate qu'il est rare que des personnes que BE souhaite mettre en détention administrative doivent être relâchées (5-6% des cas), surtout lors du premier contrôle, car tous les offices du canton connaissent bien les conditions de mise en détention.

Pour les cas d'expulsion judiciaire, décidée par un·e juge d'instruction, la procédure est différente. Il existe un service de recours à l'Office de la population et des migrations et ce service demande au Service des migrations son préavis sur le recours.

En ce qui concerne ensuite la pratique lors des renvois « physiques » par la police, il y a quatre degrés. La police peut simplement conduire les personnes à l'aéroport de Genève ou de Zurich sans moyens d'entrave particuliers (pas de menottes etc.). Les policiers et policières sont en civil et la personne accepte le départ. En cas de manifestations de refus de partir, la personne est réacheminée au canton. Deuxièmement, elle peut être accompagnée dans un vol de ligne avec de légères entraves (menottes). Si elle se manifeste de telle sorte qu'il soit décidé de ne pas l'embarquer (il s'agit de ne pas créer de troubles à bord ou d'éviter les solidarisions de groupes de même origine contre la police), elle retourne à Berne en détention administrative. Pour le degré trois, certains moyens de contraintes seraient plus utilisés par la police bernoise s'ils n'étaient pas mal acceptés par les compagnies d'aviation. Autrefois, il était possible pour le SEN d'utiliser certaines compagnies de l'Europe de l'Est qui permettaient beaucoup plus de moyens de contrainte car la sensibilité aux méthodes utilisées y était moindre et le commandant ou la commandante ne

<sup>126</sup> A BE, l'*Ordonnance du 19 juillet 1972 concernant le séjour et l'établissement des étrangers* fixe les compétences dans le domaine de la LSEE. Par contre, il n'y figure pas d'indications pour la pratique (ex. MC).

<sup>127</sup> Ces décisions sont de moins en moins souvent cassées, car les juges commencent à connaître la pratique du TF (la LMC est entrée en vigueur en 1994).

refusait pas d'embarquer les personnes. Ces destinations n'existent plus aujourd'hui pour des raisons économiques. Enfin, le quatrième degré est celui des vols spéciaux, lorsque le reste est inefficace. Là, les moyens sont beaucoup plus sévères. Le SEN utilise tout ce qui figure dans les prescriptions de la CCDJP (ex. utilisation de casques pour que les personnes ne s'automutilent pas), conformément à une recommandation du Conseil d'Etat.

### Aide au retour

A BE, l'aide au retour a été intégrée à l'*Office de consultation sur l'asile* (OCA), une organisation autonome spécialisée dans le domaine de l'asile, rattachée aux trois églises nationales, qui a une répartition régionale (Berne, Bienne, Berthoud et Thoune). Lorsque l'OCA prend le mandat d'aide au retour, la compétence du dossier en question lui revient entièrement. La collaboration avec le Service des migrations a été définie formellement<sup>128</sup>. En effet, il y a d'une part le CVR qui ne convoque jamais les personnes, qui peuvent venir d'elle-même ou envoyées par un voisin ; d'autre part le SMi qui a le devoir de convoquer toutes les personnes avec une entrée en force de leur décision, au moins pour un entretien, et qui les envoie à l'OCA lorsqu'il s'aperçoit qu'elles correspondent aux critères de l'aide au retour. Ainsi, à partir du moment où le CVR a rempli une fiche « dossier de *case management* » pour une personne, il la faxe au Service des migrations et devient compétent pour le dossier. Il envoie également un fax pour des personnes dont il s'occuperait et qui n'auraient pas encore été convoquées par le SMi, pour éviter les doublons.

L'OCA exerce deux types de tâches. La diffusion d'informations sur l'aide au retour est appelée « fonction multiplicatrice » (pour multiplier les départs volontaires). L'OCA se manifeste pour la première fois auprès des personnes lorsqu'elles reçoivent leur première réponse négative avec le délai de départ. En effet, le SMi envoie une copie de cette décision à l'OCA, qui adresse alors à la personne un courrier avec son prospectus. A côté de cela, le journal « *Asylnews* » de l'OCA, qui paraît cinq fois par an, accorde dans chacun de ses numéros un feuillet à l'information sur l'aide au retour. Un courrier individuel est aussi envoyé à toutes les personnes dépendant de l'asile (en procédure, au bénéfice d'une AP ou protection provisoire, avec un délai de départ encore ouvert, réfugié·e·s reconnu·e·s) lorsque la Confédération lance de nouveaux programmes spécifiques à des pays. En outre, des rencontres ont lieu d'une part avec certains groupes ciblés de requérant·e·s d'asile, d'autre part avec des professionnel·le·s de l'asile ou toutes les personnes qui ont affaire aux requérant·e·s : communes, centres d'accueil, services sociaux, médecins, psychiatres etc. L'OCA informe aussi par le biais d'un site internet et par sa disponibilité téléphonique.

Pour la partie entretiens individuels, « *case management* », l'OCA planifie l'ensemble du départ avec la personne. C'est-à-dire que tout ce qu'il y a à régler que ce soit auprès de la famille et des proches, des différents bureaux et administrations (ex. école, employeur ou employeuse, médecin, structures d'accueil) ou d'organisations particulières (ex. Service Social International à Genève ou le HCR, par exemple si une personne passe par cette organisation pour retrouver sa parenté dans un pays) est mis en œuvre en commun. Tout en planifiant le départ, l'OCA donne à ces contacts-là des informations qui appartiennent à la « fonction multiplicatrice ». Ainsi des informations sur l'aide au retour sont données par exemple à l'occasion de plaintes concernant le renvoi qui émanent de l'école, un voisin ou une structure professionnelle (pour l'état des lieux d'un appartement, par exemple). L'OCA organise également l'ensemble du projet dans le cadre de l'aide complémentaire, les documents de voyage et les laisser-passer et réserve les vols.

---

<sup>128</sup> Elle est inscrite dans le protocole des procès-verbaux de colloques tenus pour définir clairement les responsabilités.

Lorsque l'ODM refuse d'accorder certaines aides (ex. la personne souhaite faire transporter ses meubles et l'ODM n'a pas de budget prévu pour), l'OCA fait appel à des réseaux informels comme les églises, avec qui elle est en contact et qui peuvent donner des aides complémentaires.

### **Assistance des personnes déboutées**

Concernant les prestations d'hébergement et d'assistance pour les débouté·e·s, à BE il y a un système de « *bonus-malus* », qui varie en fonction du degré de coopération. Une pression est ainsi mise sur les personnes qui ne sont pas coopératives (mesures incitatives négatives: risque de diminution de l'aide sociale et de l'aide d'urgence à un niveau minimal). De même, à partir du moment où une décision négative entre en force, les personnes ne sont plus transférées de la première phase d'accueil (les centres d'hébergement), vers la deuxième phase (le logement dans les communes), parce que les autorités bernoises estiment que ce serait en contradiction avec leurs efforts pour faire partir les personnes.

A BE, les personnes qui souhaitent faire des demandes de révision ou de réexamen de leur dossier au stade de renvoi exécutoire peuvent s'adresser à l'organisation *Asylhilfe Bern* en ville de Berne. Cette organisation traite tous les cas, sans faire de tri préalable (sauf vraiment exception comme de graves problèmes dans le milieu de la drogue). D'autres œuvres d'entraide, comme par exemple *Hilfswerke der Evangelischen Kirchen Schweiz* (HEKS) font un tri des dossiers qui ont une chance d'être acceptés. Un bureau officiel fait également ces demandes : la *Rechtsberatungstelle für Asylsuchende*. Concernant la partie francophone, il y a un *Centre Social Protestant* à Moutier mais il est peu confronté à des personnes à décision négative exécutoire (plutôt des personnes avec des AP, pour la transformation en permis B humanitaire).

## *3.1.2 LES RESSOURCES ET CONTRAINTES DANS LE CANTON*

### **L'organisation ou la « ressource interactive »**

On peut dire que le mandat à l'OCA a permis de créer un « réseau d'action publique spécial » (Knoepfel et al.), à savoir un réseau nouveau établi pour l'accomplissement de la politique de renvoi. En effet, cette organisation permet de mettre l'administration en lien (indirect) avec des réseaux informels avec lesquels l'OCA est en contact (ex. églises). Cette relation privilégiée avec le privé à BE (offerte par la délégation du CVR à un organisme hors administration) peut permettre d'offrir aux personnes le « petit plus » faisant basculer les choses, les aidant à faire le pas du départ volontaire. La délégation du CVR à l'OCA permet aussi au CVR de bénéficier d'une autre structure en place : le journal « *Asylnews* » de l'OCA, accroissant par là le potentiel « publicitaire » du CVR de ce canton.

Dans le canton de BE l'Etat civil appartient au POM, comme le SMi. Pour ce dernier, il s'agit d'une ressource organisationnelle car les échanges d'informations entre ces deux offices lui permettent de profiter par exemple du dépôt d'un passeport - en vue d'un mariage - de la part d'une personne qui lui cachait son identité ou ne voulait pas se présenter pour l'établissement d'un laissez-passer, lorsque cette opération est possible sans contrevenir à la protection des données (par exemple si l'office a un intérêt imminent à disposer de ce passeport comme dans le cas d'une personne détenue).

### **L'information ou la « ressource cognitive »**

Au niveau organisationnel interne au Service des migrations, BE dispose d'une ressource intéressante favorisée par sa grande taille. En effet, le système des huit sections avec une séparation par pays permet d'avoir des personnes plus compétentes pour chaque cas, car les collaborateurs et collaboratrices ne peuvent pas connaître tous les détails pour chacun des nombreux pays d'origine (ex : y a-t-il une aide au retour pour ce pays, quelles en sont les modalités etc.). Ce système permet aussi aux fonctionnaires du Service des migrations d'être toujours en contact avec les mêmes personnes à l'ODM, ce qui facilite les échanges.

Avec le système ELAR, les fonctionnaires ont remplacé les dossiers papier, qui étaient souvent difficiles à retrouver car il s'agissait d'un exemplaire unique pouvant être utilisé par de nombreuses personnes (eu égard à la taille du canton et donc de son administration) par des fichiers informatiques. Les fonctionnaires peuvent ainsi accéder rapidement aux dossiers, ce qui accroît leur efficacité mais les rend en même temps dépendant·e·s d'internet, de l'électricité etc.

Le bilinguisme du canton peut également être considéré comme une ressource cognitive. Participer aux journées de rencontre et de formations intercantionales des deux bords (elles sont parfois séparées) peut effectivement être un atout informationnel supplémentaire, comme mentionné par le CVR.

### **La ressource « crédibilité »**

La tâche de l'OCA va au-delà de la stricte ligne de la directive sur l'aide au retour. Sa tâche est très concrète, pratique. Pour le CVR bernois en effet : *« pour faire un bon travail d'aide au retour, on ne peut pas juste avoir un bout de la question et que les modalités du voyage soient ailleurs. »* Dans leur optique, la crédibilité auprès de la personne est ainsi supérieure, car avoir la compétence de A à Z accroît leur marge de manœuvre. Cela leur permet de tenir compte des souhaits des personnes concernant la date du vol, par exemple. Le délai de départ peut être allongé au besoin, pour autant que la validité du laisser-passer le permette.

### **Les infrastructures ou la « ressource patrimoniale »**

Concernant les infrastructures liées au renvoi, l'aéroport de Belp est utilisé pour le départ des vols spéciaux. Les ambassades sont aussi toutes situées à Berne. Posséder ces infrastructures implique un surcroît de travail, pour la police, lorsqu'elle prend en charge des personnes d'autres cantons pour les activités qui y sont liées (rapatriement ou identification)<sup>129</sup>. En revanche, pour BE la distance est plus courte pour relier ces endroits ce qui constitue un avantage.

### **L'argent ou la « contrainte monétaire »**

En ce qui concerne les ressources monétaires du canton, il semble plus exact de parler de « contraintes ». Toutes les personnes rencontrées pour BE sauf le juge évoquent le manque de cette ressource dans le canton ou pour leurs actes de mise en œuvre dans ce canton. Les inquiétudes financières du canton transparaissent d'une intervention parlementaire concernant l'assistance aux personnes ayant un statut de NEM<sup>130</sup>. D'après la réponse du

<sup>129</sup> Une telle prise en charge a lieu si le canton concerné le souhaite, ce qui n'est pas toujours le cas pour des raisons de connaissance des dossiers. Un forfait est prévu par la CCDJP (in « Passager 2 », 2002) pour indemniser les cantons qui fournissent des prestations à d'autres cantons (cantons à aéroport par exemple).

<sup>130</sup> Interpellation Schär-Egger, Lyss (PS) du 14.11.2005 (I 321/2005 POM, 22 février 2006 46C)

Conseil exécutif, le canton puise une large part de l'argent nécessaire pour cette assistance dans son fonds de réserve de l'asile (taux de couverture des frais par la Confédération pour 2004 et 2005 : 37,97%). D'après nos entretiens également, les forfaits fédéraux ne sont pas suffisants pour assister ces personnes qui sont parfois gravement malades (HIV positif, maladies chroniques etc.). Selon le Rapport de Monitoring NEM du 3<sup>ème</sup> trimestre 2005, BE est déficitaire surtout à cause des personnes appartenant au « régime transitoire », c'est-à-dire ayant reçu une décision de NEM avant le 1<sup>er</sup> avril 2004. En comparaison avec d'autres cantons, l'importance de ce déficit peut-être relativisée (ZH plus de 1 585 657 CHF contre 18 328 CHF pour BE)<sup>131</sup>. La contrainte monétaire existe également pour le CVR : étant indépendant du canton, il ne fonctionne qu'avec le financement fédéral, ce qui n'est pas très « sécurisant » (crainte des suppressions de postes, par exemple), d'après notre interlocutrice, étant données les tendances aux restrictions budgétaires qui ont lieu à la Confédération. En outre, une part du budget du CVR est assurée mais la seconde est fonction du nombre de départs contrôlés sur lequel son travail débouche, ce qui fait de cette ressource une véritable pression pour un travail de qualité. Il y a donc une influence fédérale sur le CVR bernois<sup>132</sup>. Enfin, à la police, les indemnités cantonales des agent·e·s pour leurs différentes tâches et donc aussi l'exécution des renvois sont également qualifiées de faibles : « *plus faibles que celles prévues par la Confédération* ».

### **Caractéristiques du groupe à renvoyer dans le canton :**

Le canton est doté de grandes villes (Bienne, Berne, Thoun), qui, d'après le SMi, attirent des personnes qui veulent vivre dans l'illégalité, se cacher, contrairement aux régions rurales du canton (petites communes où tout le monde se connaît) où il est extrêmement difficile d'échapper à l'attention d'autorités ou même d'habitant·e·s. Les opportunités de trouver des formes alternatives d'hébergement sont aussi plus grandes en ville pour ces personnes. Par ce phénomène, les régions urbaines sont plus concernées par la présence de personnes ayant reçu une NEM<sup>133</sup> ou « disparues » (qu'elles aient été attribuées au canton urbain ou qu'elles soient venues d'autres cantons), augmentant ainsi la charge de travail des autorités.

Le SMi et la police bernoise ont aussi beaucoup de travail dans les villes, lié au trafic de cocaïne. Il semblerait qu'à Berne il y ait passablement de personnes qui commettent des actes criminels et soient condamnées par un·e juge à une expulsion du territoire.

### **Société civile :**

Au début de la suppression du remboursement de l'aide sociale pour les personnes ayant fait l'objet d'une NEM, ce phénomène a été passablement médiatisé dans le canton. Il y a eu des oppositions à la décision du POM, qui était de ne pas donner d'aide d'urgence aux personnes refusant de prêter leur concours pour l'établissement de documents de voyage ou l'organisation du départ. Saisi d'une plainte, le tribunal administratif bernois a rendu un arrêt en audience publique le 15 novembre 2004 selon lequel l'aide d'urgence devait être accordée indépendamment de la propension à coopérer des personnes en situation de dénuement, même lorsque celles-ci refusaient résolument de révéler leur identité ou de faire une demande de passeport auprès de la représentation consulaire de leur pays d'origine. Cet

---

<sup>131</sup> Nos entretiens ne portant que sur quatre cantons, ils ne permettent pas d'éclairer ces différences. A première vue, les grands cantons urbains semblent être plus facilement déficitaires.

<sup>132</sup> Cf « pouvoir budgétaire » de la confédération sur les cantons (Parini et Gianni 2005 : 239)

<sup>133</sup> Voir à ce propos le monitoring de l'ODM sur les NEM, qui constate aussi ce phénomène en chiffrant les interpellations de « NEM » dans les différents cantons et en regardant le canton d'attribution des personnes interpellées. Exemple (2<sup>ème</sup> rapport de monitoring, 3<sup>ème</sup> trimestre 2004) : 19% des pers appréhendées dans le canton de BE ne lui sont pas attribuées, contre 100% à BS, 73% à GE et 34% à ZH.

arrêt a été confirmé par le TF<sup>134</sup>. Le chef du Service des migrations de l'époque a du passablement intervenir devant la presse.

Une autre étape de la politique d'asile cantonale a fait un « remous » similaire dans les médias et a rencontré des oppositions de particulières et de particuliers, ainsi que d'organisations comme « *Augen auf Bern* » : celle de la localisation du centre pour les personnes ayant fait l'objet d'une NEM (octroi de l'aide d'urgence) dans un endroit totalement excentré, isolé (au col de Jogne, dans un abri de protection civile), afin de décourager les personnes de rester et de réaliser des économies. Ce centre a été déplacé pour des raisons financières (il s'est avéré que même si des économies sont réalisées sur le nombre de personnes se rendant dans un tel endroit, les coûts d'exploitation d'un centre isolé sont élevés), mais nous présumons que le mécontentement de la société civile bernoise a aussi joué un rôle. En ce sens, cette société civile est présente et peut constituer une contrainte pour les autorités bernoises lors de leurs stratégies visant, dans ce cas, l'exécution du renvoi des personnes avec une NEM. Ainsi on peut dire que la « *ressource confiance* » de Knoepfel et al. fait défaut au canton de Berne dans le cas particulier du renvoi des personnes ayant reçu une NEM.

Concernant ce que nous avons nommé l'« activisme » du canton, il semble, d'après le réseau Elisa, que BE n'ait pas une très forte couverture en œuvres d'entraides (eu égard à son quota de requérant·e·s). D'après le CSP BEJU, c'est surtout la partie francophone de BE qui a peu de structures s'occupant du renvoi, depuis que Caritas ne le fait plus. Le CSP lui-même est limité dans sa disponibilité, a peu de personnel et a des difficultés dans ses relations avec la ville de Bienne (ex. pour la transformation des permis). Il ne semble donc pas que l'activisme dans le canton de BE impose des contraintes particulières pour l'exécution du renvoi par les autorités.

L'« attitude » de la population cantonale en matière d'asile, mesurée par le résultat des votations fédérales aux initiatives *pour une réglementation de l'immigration et contre les abus dans le droit d'asile* s'avère assez « fédérale ». En effet, les valeurs pour BE sont dans les deux cas très proches de la moyenne Suisse. Pour la première initiative, BE a eu 63,2% de NON, la Suisse 63,8% (étendue : 24,8<sup>135</sup>). Pour la seconde, BE a eu 51,4% de NON et la Suisse 50,1% (étendue : 24,4).

### 3.1.3 « POLITIQUE » DE RENVOI

*Des départs si possible volontaires, mais le plus de départs possibles*: Conformément à l'idée de « dimension substantielle » des APA s'ajoutant à leur dimension institutionnelle (Knoepfel et al.), le transfert à l'OCA des cas CVR peut traduire à BE une volonté de traiter différemment les départs volontaires des autres départs. D'après l'OCA, le CVR bernois n'a délibérément pas été placé dans la police des étrangères et des étrangers, pour une « *question d'éthique* », afin de « *défendre le concept de retour volontaire et autonome* ». Or, le SMi mentionne aussi que ce transfert constitue un soulagement pour ses fonctionnaires et un moyen d'augmenter les chances de réussite, car ce service a une image policière (c'est à dire défavorable pour convaincre des personnes à entreprendre un retour volontaire) malgré sa restructuration dans un sens d'« *offre de prestations à la clientèle* »<sup>136</sup>. De ces idées, il ressort

<sup>134</sup> Indirectement : le TF s'est prononcé sur la jurisprudence du canton de Soleure, dont l'orientation était opposée à celle du tribunal administratif bernois dans des cas similaires.

<sup>135</sup> Mesure de la dispersion des données cantonales (pourcentage maximal moins pourcentage minimal)

<sup>136</sup> Depuis cette restructuration, nommée « service public dans le domaine des étrangers » (2001), les personnes étrangères sont considérées comme des client·e·s à qui on essaie de donner des prestations qui correspondent à

que le but est d'avoir le plus de départs possibles, mais que la manière (volontaire) est également importante. Cette importance n'est toutefois pas suffisante pour que le canton de BE alloue à l'OCA d'autres ressources financières que strictement les ressources fédérales prévues à cet effet.

*Une politique d'assistance orientée en premier vers le renvoi et punitive/incitative:* Un autre élément organisationnel peut-être interprété en se servant de l'idée de dimension substantielle de l'APA: les transferts de compétences entre directions, décidés par le Conseil des Etats au gré des modifications dans le domaine de l'asile. En effet, en 2003, l'assistance et l'hébergement ont passé sous l'égide de la Direction de police et des affaires militaires (POM, Direction dans laquelle se trouve le SMi et dont la personne en charge est membre du Parti Radical Démocratique) alors qu'auparavant ces domaines appartenaient à la Direction de santé et assistance publique (Parti Socialiste). Ce rapprochement de l'assistance et de la police est rare parmi les cantons. D'après le Service des migrations, cela « *donne une vision plus globale aux collaborateurs sociaux* », notamment en matière de renvois. D'après nos entretiens, la restructuration a été motivée par des frictions entre ces deux Services, lorsqu'ils étaient reliés à des Directions menant des politiques bien différentes. D'après le SMi, le système de *bonus-malus* a été facilité par cette restructuration, car comme auparavant la vision du département auquel appartenait l'assistance était plutôt « *sociale* », il était plus difficile de diminuer l'aide d'une personne lorsqu'elle ne collaborait pas. On pourrait donc voir cette restructuration comme une stratégie au service d'une politique plus restrictive (qui diminue la marge de manœuvre du social au profit de celle du SMi). La cheffe du SMi utilise d'ailleurs le terme « *restrictif* », pour parler de la politique à la base du système de *bonus-malus*, mais elle accentue également le point qu'une récompense des personnes coopératives est aussi permise par ce biais. En vue de la nouvelle loi sur l'asile, cette restructuration sera cependant de nouveau modifiée. En effet, l'intégration d'une partie des personnes, celles avec une AP, sera retransférée à la santé publique car « *ils ont toute l'infrastructure pour soutenir et accélérer l'intégration de ces personnes* »<sup>137</sup>. Autrement dit, le premier transfert était de surcroît au moins en partie aux dépens de l'intégration (composante significative du caractère inclusif), celle-ci cédant apparemment la priorité à d'autres considérations comme l'exécution des renvois.

*Une différence entre les personnes pour les mariages:* Dans la même idée de priorité du renvoi exécuté, on peut citer les stratégies du Service des migrations en vue du renvoi, liées au fait que l'Etat civil et le SMi soient les deux situés dans le POM. On pourrait en effet imaginer un service qui renonce au renvoi d'une personne qui entame une procédure de mariage. Ceci peut d'ailleurs être le cas à BE, qui « *tolère* »<sup>138</sup> des mariages afin de respecter l'art. 12 de la CEDH (droit au mariage). Il semble qu'une différence soit faite entre les personnes se trouvant en détention et les autres, pour lesquelles le canton est moins sévère.

*Des MC en ultime recours, mais pas pour les délinquant·e·s:* La politique du canton change aussi selon les personnes en ce qui concerne la mise en MC. Une distinction a lieu entre les personnes « *criminelles* » ou « *agressives* » et les personnes « *conformes* ». D'après le SMi, les mesures de contrainte sont en principe l'« *ultima ratio* », le dernier recours. Cependant, la philosophie et la procédure changent lorsque les personnes commettent des infractions à répétition : là « *on est assez durs* » (SMi) et les personnes sont rapidement mises en MC.

---

leurs attentes. Ainsi, un guichet se trouve par exemple à disposition de toute personne qui souhaite poser des questions. Auparavant le SMi se nommait *Police des étrangers*.

<sup>137</sup> Dans le projet de nouvelle loi, toutes les personnes admises provisoirement tomberont dans la compétence financière du canton après sept ans de séjour (art. 5bis). Il est donc de l'intérêt cantonal que ces personnes soient au plus vite indépendantes financièrement (ou renvoyées, le cas échéant).

<sup>138</sup> Fonctionnaire du SMi.

L'utilisation des MC est encouragée au niveau politique, comme le montre cet extrait d'un discours de la conseillère d'Etat en charge du domaine de l'asile : « *S'il (l'étranger) se soustrait à cette obligation (quitter le territoire lorsqu'il y a refus de séjour), il est donc logique que les autorités puissent, en dernier ressort, prendre des mesures de contrainte administrative à son encontre.* »<sup>139</sup> Dans ce discours, la conseillère plaide en faveur de la détention pour insoumission et de la prolongation de la durée de la détention administrative, qui figurent dans le projet de modification de la LAsi. On retrouve donc l'idée d'une issue qui doit être très clairement l'exécution et dans la manière : les moyens nécessaires doivent être mis en œuvre, même si la force ne vient pas en premier lieu en règle générale (approche différenciée selon les caractéristiques des personnes). En même temps, le fait de plaider pour la détention pour insoumission trahit un caractère punitif, qui transparaisait déjà du système de *bonus-malus*.

*Régularisations de séjour:* Concernant les régularisations de séjour, la politique du canton de Berne, d'après le SMi, est d'essayer de déposer une demande à chaque fois qu'elle a une chance d'aboutir. D'après ce service, la politique de séjour du canton n'est pas « *soft* », mais BE est loin de faire partie des cantons les plus restrictifs. Dans son discours, Dora Andres se réjouit des modifications de la loi sur l'asile « *surtout concernant les AP et les régularisations des cas personnels d'extrême gravité* ». Elle explique que le statut juridique des personnes avec une AP est amélioré, mais on retrouve aussi la réserve concernant les cas pénaux dans la façon qu'a la conseillère de présenter la nouvelle loi : « *Il va sans dire*<sup>140</sup> *que toutes les personnes admises à titre provisoire ne pourront pas bénéficier de ce statut plus favorable. Ainsi, les personnes condamnées à une peine privative de liberté de longue durée resteront exclues du régime de l'admission provisoire.* » Pour les cas personnels d'extrême gravité, la marge de manœuvre des cantons va augmenter : « *Au canton, désormais, d'apprécier l'opportunité de demander la régularisation d'un cas personnel d'extrême gravité. Mais si sa demande est approuvée, c'est au canton aussi qu'il appartiendra, le cas échéant, d'assumer l'intégralité des frais d'aide sociale occasionnés.* » Là de nouveau la conseillère d'Etat est très favorable, sans préciser l'utilisation que le canton de Berne fera de cette marge. Avec ces éléments il est donc difficile de déterminer quelle est la politique en matière de séjour de ce canton. Il faut d'ailleurs rappeler qu'à BE les villes sont aussi responsables d'une partie des autorisations de séjour. Leur politique, non prise en compte par ce travail, pourrait également avoir une influence sur les pratiques.

*Une préférence aux citoyen·ne·s (caractère exclusif):* Un autre élément, qui ressort de la politique officielle du canton, est intéressant à relever car il peut être relié à la théorie de Gibney sur l'Etat moderne. Le 11 novembre 2005, le canton a déposé deux initiatives demandant la création des bases légales permettant aux cantons de refuser l'aide d'urgence à des personnes tenues de quitter le pays et qui ne coopèrent pas (caractère punitif) ainsi que le remboursement des frais effectifs de l'aide d'urgence. Un des éléments de l'argumentation pour la deuxième initiative était : « *Dans le canton de Berne nous sommes confrontés au paradoxe suivant : il est interdit d'y refuser l'aide d'urgence aux demandeurs d'asile qui ne coopèrent pas avec les autorités. Or cette même aide d'urgence doit être refusée à tout Suisse qui en fait la demande s'il ne parvient pas à prouver qu'il cherche du travail pour remédier à ses difficultés financières.* »<sup>141</sup> L'idée qui est derrière cet argument est qu'il n'est pas tolérable que des non-citoyen·ne·s bénéficient de conditions plus favorables que les citoyen·ne·s et, par extension, qu'il faudrait même que les conditions des citoyen·ne·s soient meilleures que celles des

<sup>139</sup> Le 12 décembre 2005, 17h-19h Parti radical vaudois – cycle de conférences « Pourquoi la révision de la loi sur l'asile est nécessaire » : Intervention de Dora Andres, conseillère d'Etat (BE). Ce discours nous a été transmis par la conseillère, en tant que représentatif de sa politique.

<sup>140</sup> Souligné par nous pour montrer que cette vision est fortement présente dans la politique de la conseillère d'Etat bernoise.

<sup>141</sup> 05.304 n Iv. ct. BE. *Pour que le mensonge ne paie pas* (deuxième initiative). Première initiative : 05.302 n Iv.ct. BE *Lier l'aide d'urgence à la coopération*.

autres personnes. C'est, selon Gibney, la première caractéristique de l'Etat moderne, qui entre en collision avec sa seconde caractéristique : les droits humains pour toutes et tous sur son territoire, indépendamment de leur citoyenneté.

*Une manière économe:* Il a déjà été mentionné que presque tous les acteurs et actrices rencontrés dans ce canton faisaient référence à la ressource financière. Une idée de maîtrise des coûts semble être sous-jacente à de nombreuses prises de position et actes de mise en œuvre dans ce canton. L'argumentation en faveur de la deuxième initiative y fait aussi référence : « *Chacun sait par ailleurs que le canton de Berne ne roule pas sur l'or (...)* ». Même l'OCA explique que, dans son travail en vue du retour volontaire, elle responsabilise les personnes tout en n'ayant pas de tabous sur certaines choses comme l'aspect financier, que les gens ne réalisent pas toujours : les personnes du CVR bernois expliquent le système suisse aux personnes qui ont reçu une décision négative (ex. les impôts, par qui ils sont payés, que l'assistance n'est pas durable etc.) afin de « *recontextualiser leur situation* ».

Encouragement au retour volontaire, utilisation des MC et fermeté en ce qui concerne les délits semblent être les maîtres mots de la politique bernoise (ou de l'interprétation bernoise de la politique fédérale). Ce canton donne l'impression d'être orienté le plus possible vers le départ des personnes à qui la Confédération a donné un ordre de départ (sans grandes négociations) et donc de se considérer dans un rôle d'exécutant, au même niveau d'exclusivité que la Confédération (ni plus ni moins).

### 3.1.4 QUEL LIEN AVEC LE TAUX DE RENVOI ?

Le taux de renvoi exécuté (standardisé) du canton de BE est de 11,1%. Ce chiffre paraît faible mais en comparaison intercantonale, il est presque parfaitement moyen. En effet, avec BL+BS, BE est le canton dont le taux a le plus faible écart au taux moyen suisse. Il en va de même pour les deux autres taux, pour lesquels BE est même le canton le plus proche de la moyenne.

Si notre interprétation de la « politique » du canton est exacte (exécution maximale, qui se voit dans l'utilisation régulière des MC et le fait que le CVR soit passablement développé, spécialisé), le canton devrait avoir un fort taux de renvoi exécuté. Or, en tenant compte de la contrainte de l'urbain (attractivité et surcharge qu'elle crée), on pourrait expliquer le fait que ce taux ne soit « que » moyen.

Le taux de renvoi incertain, pour sa part, devrait être plutôt faible. Or, on pourrait penser que la politique en matière d'assistance de BE (sévère) puisse pousser certaines personnes à la disparition et expliquer ainsi le taux de renvoi incertain moyen.

Les taux moyens pourraient aussi s'expliquer par l'attitude de la population, si l'on tient compte du fait que BE est certes en partie urbain, mais comporte aussi toute une série de communes rurales. En partant du principe que cette attitude est plutôt opposée entre la ville et la campagne, elle pourrait en quelque sorte s'« équilibrer » et résulter en un soutien à des pratiques plutôt consensuelles. Si l'on compare, par exemple, lors des élections au Conseil national de 2003, le pourcentage des voix obtenues par les partis politiques en ville de BE et ce pourcentage pour l'ensemble du canton, on constate effectivement qu'en ville, les gens votent nettement moins pour des partis menant des politiques exclusives comme l'UDC (14,5% en ville de BE contre 29,6% de voix pour ce parti dans le canton). En outre, BE est bilingue et nous avons vu que l'attitude de la population changeait passablement selon les régions linguistiques (ex. en ce qui concernait l'introduction des MC). Là aussi, un

mécanisme d'« équilibrage » pourrait avoir lieu. BE a toutefois un pourcentage d'alémaniques nettement supérieur (84% d'après l'OFS).

De manière générale, nous avons vu que plusieurs éléments du système bernois plaident pour la thèse d'un canton plutôt restrictif (ex. *bonus-malus*). En « contrepartie », BE, par sa délégation du « renvoi » volontaire à un organisme géré par des églises, fait montre d'une attitude de tendance inverse. L'esprit général du canton semble donc aussi comporter cette double dimension susceptible d'expliquer les chiffres moyens. Il reste qu'il est plus difficile d'interpréter des taux « moyens » que des taux allant clairement dans une des directions extrêmes de notre typologie. Nous en resterons donc à ces quelques remarques pour le canton de BE.

## 3.2 GENEVE

### 3.2.1 DESCRIPTION DU RENVOI DANS LE CANTON DE GENEVE

#### Autorisations de séjour

L'administration genevoise en matière de politique migratoire est centralisée. C'est l'*Office cantonal de la population* (OCP) qui en a la charge. Le *Département de Justice, Police et Sécurité* (aujourd'hui *Département des Institutions*) a en effet délégué à cet office la compétence de prendre toutes les mesures de police des étrangères et des étrangers, sauf les décisions d'expulsion et de levée d'expulsion. La direction *Séjour* de l'OCP est ainsi chargée de tout ce qui a trait à la population étrangère relevant de l'admission provisoire ou du droit d'asile. Au sein de cette direction, le service *Asile et aide au départ*, qui emploie entre douze et quinze personnes, s'occupe des autorisations de séjour relevant de l'asile.

A GE, les possibilités de régularisation du séjour des personnes sont examinées et il y a des interventions politiques sur des dossiers particuliers, notamment ceux contenant des éléments en relation avec l'art. 8 CEDH (une personne de la famille a un droit de présence en Suisse ou le cas d'un·e requérant·e d'asile qui se marierait avec une personne qui a un droit de présence en Suisse, par exemple).

Les conditions pour que l'OCP préavise favorablement une demande de transformation de permis qui aboutit à un permis humanitaire sont l'indépendance financière, le comportement irréprochable, des connaissances de base en français et l'absence de condamnation. Si ces critères, plus les critères temporels exigés par la Confédération sont respectés, le canton est automatiquement favorable et encourage même la transformation de permis.

Concernant les vieilles situations (personnes présentes en Suisse depuis de nombreuses années), pour lesquelles les cantons ne peuvent plus agir dans l'attente de la nouvelle loi mais pour lesquelles ils auront une plus grande marge de manœuvre dans le nouveau système, il est rare que les autorités interviennent sur un dossier de célibataire. Par contre, il semble qu'il y ait une sorte d'« attentisme » de leur part pour des dossiers de familles ou de femmes seules avec enfants<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Avant que la « circulaire Metzler » ne soit abrogée et qu'il n'y ait plus que l'art. 14 LAsi qui vaille, GE faisait des interventions politiques (par le biais du chef de département) en faveur d'une AP (ouvrant la porte vers un permis B) pour des familles qui avaient un très long séjour (suite à de multiples procédures en droit ordinaire puis extraordinaire).

A côté de cette utilisation des possibilités offertes par le système, il y a des dossiers pour lesquels les autorités cantonales n'arrivent pas à se résoudre à donner un ordre d'exécution, car elles sont persuadées qu'il y a eu une analyse erronée de la situation (ex. particularité des femmes yougoslaves victimes de violences, qui gardent les persécutions subies pour elles et n'en parlent qu'en phase de renvoi, ce qui fait perdre de la crédibilité à leurs allégations). Il arrive alors que la police des étrangères et des étrangers bloque un dossier pendant six, huit mois. Cela fait vingt-cinq ans que le chef de la direction s'occupant du départ se rend devant une commission du grand conseil pour expliquer la pratique de son office. Des « actions » ont alors régulièrement lieu : avec l'accord du chef de département, le chef de la direction *Séjour* fait une note et le chef de département va discuter du cas avec l'ODM.

### **Suspension du renvoi voir report du délai de départ**

A GE, à chaque fois qu'il le peut, le service *Asile et aide au départ* de l'OCP répond favorablement aux demandes de prolongation du délai de départ (liées à la situation médicale des personnes, à la scolarité d'enfants, au souhait de terminer un cycle d'étude ou encore à un projet de retour avec aide (CVR) qui nécessite un petit peu de temps pour être mis sur pied), qui lui sont faites par les personnes, leurs mandataires ou des œuvres d'entraide. Quand le service juge que la demande de la personne ne relève plus d'un petit aménagement sur le jour du retour (de quelques semaines), il renvoie le cas à l'ODM qui statue<sup>143</sup>. S'il s'agit de six mois de délai supplémentaire, cet office juge en effet que la demande sort de sa marge de manœuvre cantonale. Il se peut aussi que l'OCP intervienne auprès de l'ODM pour demander une suspension du renvoi, voir un report du délai de départ dans des cas particuliers<sup>144</sup>. Le report du délai est une demande qui devrait en général être faite par la personne elle-même à la Confédération *avant* l'échéance de ce délai, ce qui est rarement le cas, raison pour laquelle il arrive que le canton prenne les rênes du dossier, s'il y a une justification du type pédagogique.

Tant que l'OCP n'a pas obtenu de laisser-passer pour une personne, il prolonge de mois en mois son séjour (renouvelle son permis N) et en général, pour les personnes qui travaillaient lorsqu'elles étaient en procédure, les autorités informent l'employeur ou l'employeuse que l'emploi doit prendre fin, pour rendre le séjour un peu moins confortable et inciter les personnes à rentrer. D'après le Centre Social Protestant (CSP), le canton était plutôt large à ce sujet (laisser travailler des personnes en délai de départ) jusqu'à quelques mois avant les entretiens, où la vis a été serrée dans le domaine.

### **Retour par la force**

Lorsqu'une personne reçoit une décision négative, elle est convoquée par le service *Asile et aide au départ* de l'OCP (à savoir le chef de ce service ou un des quatre gestionnaires en matière de renvoi) qui, dans le cadre de l'entretien, se rend compte s'il a affaire à une personne qui est carrément opposée à un renvoi ou à une personne qui n'a pas encore complètement fait le deuil de son séjour en Suisse. Dans ce deuxième cas, l'office incite la personne à entrer en contact avec la Croix-Rouge, chargée de l'aide au départ. Si la Croix-Rouge confirme qu'elle prend le mandat, l'office n'intervient plus sur ce dossier. Il fixe

---

<sup>143</sup> Le service Asile et aide au départ observe que depuis environ une année au moment des entretiens, l'Office fédéral répond favorablement à la demande de prolongation pour terminer une scolarité. Le chef de ce service constate en effet que des demandes de 6-8 mois de prolongation sont agréées par l'Office fédéral, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années (plus strict).

<sup>144</sup> Par exemple dans le cas d'un jeune requérant d'asile arrivé mineur qui a un délai en janvier alors qu'il devrait passer sa maturité en juin (parce qu'il se trouve dans un cycle d'étude déterminant).

simplement à la Croix-Rouge un délai temporel pour faire ce travail, pour des raisons financières (remboursement fédéral des prestations d'assistance des personnes uniquement trente jours après le délai de départ, sauf en cas d'impossibilité technique d'exécution du renvoi).

Dans le cas où la personne ne veut absolument pas partir « volontairement », l'OCP envoie son dossier à la *police judiciaire* cantonale (elle lui donne un « mandat d'exécution »). C'est la *brigade des enquêtes administratives* qui est chargée de l'exécution physique des renvois. Cette brigade emploie vingt-sept personnes : dix-sept policiers et policières « normales » (qui font une rotation entre les brigades) et dix préposé·e·s au refoulement-convoyeurs et convoyeuses (engagé·e·s spécifiquement pour le renvoi aérien ou terrestre et qui ont suivi la formation fédérale). Quand bien même la brigade reçoit le dossier de la personne par l'OCP, elle procède à son propre entretien. Ainsi, elle peut se rendre compte si la personne est violente, s'il y a des problèmes particuliers etc. car les dossiers ne disent pas tout. A ce moment, la personne a parfois encore la possibilité de partir volontairement. En effet, la demande de départ étant en quelque sorte « officialisée » quand elle est faite par la police (elle devient plus concrète et sérieuse, pour les personnes, que quand elle est faite par l'OCP), elle peut motiver certaines personnes à un départ volontaire, auquel cas la police genevoise les aiguille sur la Croix-Rouge ou sur d'autres organismes qui peuvent les soutenir ou les conseiller pour le retour. Sinon, la brigade en question va chercher les personnes à leur domicile le jour du départ (ou les convoque avec leurs bagages) et les conduit à l'aéroport. En ce lieu c'est une autre partie du corps de police cantonal, la *police de l'aéroport* (habilitée à aller en zone internationale, équipée en véhicules permettant de se rendre sur le tarmac etc.), qui prend en charge les personnes (pour GE et pour les autres cantons).

S'il y a des obstacles très précis à l'exécution immédiate, la personne est mise en détention administrative. Il y a à GE une volonté politique qui demande aux fonctionnaires d'utiliser les MC 1. en dernier ressort et 2. avec l'assurance qu'elles atteignent l'objectif visé. C'est-à-dire qu'il y a certitude que la personne pourra être identifiée et renvoyée. Il existe d'une part des indices de cela dans le dossier, comme par exemple des promesses de laisser-passer. D'autre part, c'est une question de temps, que les fonctionnaires jaugent avec l'expérience qu'elles et ils ont des différents pays. De plus, certains pays ne délivrant pas de documents, le canton considère que mettre en détention leurs ressortissant·e·s en vue de l'exécution n'a pas de sens (ex. Erythrée et Ethiopie en février 2006). Dans la pratique, une troisième condition est appliquée : 3. il faut que cet objectif puisse être atteint dans un délai raisonnable<sup>145</sup>, car les fonctionnaires constatent que plus la détention dure, moins la personne sera encline à accepter l'idée du départ. Elles voient leur intérêt à ne pas trop « cabrer » les gens et doivent également tenir compte de l'autorité judiciaire, auprès de laquelle elles devront justifier l'indice de soustraction à la décision de renvoi au sens de l'art.13b LSEE<sup>146</sup>.

L'ordre de détention administrative (proposé par l'OCP ou dans certains cas par la police judiciaire), est signé par un·e *commissaire de police*, puis c'est soit l'OCP, soit le *Service juridique de la police* qui défend la mise en détention devant les juges. A GE, il existe une commission expressément créée pour le contrôle de la légalité de la détention, la

<sup>145</sup> Le directeur de la division *Séjour* de l'OCP s'est fixé une barrière à 3 mois. En réalité, en 2005 les détentions ont duré 40 jours en moyenne.

<sup>146</sup> A GE, le simple fait qu'une personne n'ait pas collaboré à son identification n'est pas suffisant pour dire qu'il y a soustraction à la décision de renvoi. Par contre, s'il est prouvé que la personne a menti sur son identité ou sur sa nationalité, la détention peut avoir lieu.

*Commission Cantonale de Recours en matière de Police des Etrangers (CCRPE)*<sup>147</sup>. Cette commission mène des audiences publiques à trois juges (un·e président·e et deux juges assesseurs ou assesseuses). Toutes les parties sont présentes et peuvent se prononcer : la partie qui demande la mesure de contrainte, la personne détenue (qui a toujours un·e avocat·e : le sien ou la sienne ou un·e avocat·e cantonal·e commis·e d'office<sup>148</sup>), le public. A GE, il se peut que l'autorité de contrôle judiciaire se penche à nouveau sur des motifs d'asile ou d'inexigibilité que pourrait invoquer la personne s'il s'agit de motifs qui n'ont pas pu être invoqués en procédure ordinaire, comme dans le cas où un fait nouveau se serait produit (ex. un cancer qui se serait déclaré en détention). Le procès-verbal de l'audience est dicté à la secrétaire ou au secrétaire sur le moment : le juge ou la juge écoute les parties et résume à haute voix leurs propos. Pour rendre son jugement, la Commission se base sur une *Loi d'application de la LSEE du 16 juin 1988*, édictée par le Conseil d'Etat du canton et qui règlemente notamment l'application des mesures de contrainte. Le délai pour le contrôle judiciaire de la détention y a été abaissé à 72h après l'arrestation de la personne, contre 96h dans la LMC. Après la décision de la Commission, il y a encore une possibilité de recours auprès du tribunal administratif dans les dix jours.

Lorsque les autorités genevoises ont affaire à des cas pénaux, elles essaient, si elles y parviennent, de coordonner le départ avec la fin de la peine judiciaire, pour ne pas avoir besoin de mettre la personne en MC. Si cela n'est pas possible, en général elles mettent les personnes en détention administrative au terme de leur détention pénale, jusqu'à ce que leur départ soit techniquement possible. De nouveau, elles ne mettent en détention que des personnes pour lesquelles elles ont une perspective très claire de renvoi. Concernant les personnes disparues « attrapées » parce qu'elles ont commis un délit, s'il n'y a pas la possibilité de les renvoyer à leur sortie de prison elles seront soit réintégrées, si ces personnes le demandent, dans le système de l'asile ; soit elles redeviendront « disparues ». Si avant que la personne ne disparaisse, la police des étrangères et des étrangers avait obtenu un laisser-passer, elle relance directement l'ambassade pour en recevoir un nouveau, valable et avertit les services de police qu'il faudra exécuter le renvoi le jour de la sortie de prison, en espérant qu'il n'y ait pas besoin de mettre la personne en détention administrative (ce qui dépend du laisser-passer et du départ des vols). Dans les cas où la police interpelle des personnes avec une NEM, elle les renvoie par le *train street*<sup>149</sup> vers leur canton, si elles sont attribuées à d'autres cantons. Celles attribuées au canton de GE sont libérées (comme les autres personnes « disparues » interpellées) « *une fois qu'elles ont satisfait aux besoins de la justice* »<sup>150</sup>, pour autant qu'elles ne puissent pas être renvoyées, dans quel cas l'exécution aurait lieu le plus rapidement possible. Des interdictions territoriales (cantonales ou concernant une zone délimitée du centre-ville) de six mois sont également prononcées à l'égard des personnes interpellées, surtout dans le domaine des stupéfiants<sup>151</sup>. Ces mesures sont destinées particulièrement à la population « NEM » qui commet des infractions. Selon ces mesures, la seule présence physique de la personne dans le territoire proscrit permet

---

<sup>147</sup> Le contrôle judiciaire genevois a d'abord été fait par le juge d'instruction mais le TF a jugé que celui-ci pouvait être juge et partie (condamner la personne pour un délit de droit commun et la retrouver pour la détention administrative après l'avoir jugée au pénal). La tâche a donc été confiée d'abord au tribunal administratif, puis la Commission a été créée (compétente pour tout le domaine de la police des étrangères et des étrangers), pour le décharger.

<sup>148</sup> Avocat·e de permanence prévu·e par le canton pour qu'il y en ait toujours un·e (conformément au *droit à la représentation* : art. 12 de la loi cantonale d'application de la LSEE). Il s'agit souvent de jeunes avocat·e·s qui s'inscrivent à la permanence juridique.

<sup>149</sup> Il s'agit d'un système de transport des personnes détenues, tenu par une société de sécurité, qui dessert toute la Suisse romande.

<sup>150</sup> Inspecteur chef de la brigade des enquêtes administratives.

<sup>151</sup> Les interdictions de pénétrer dans le canton pendant 6 mois sont prises à Berne, mais à la demande de l'OCP.

son arrestation. Cependant, il s'agit d'une mesure à caractère dissuasif car étant donnée la surpopulation carcérale, la police ne peut pas mettre toutes ces personnes en prison.

La police genevoise exerce, en outre, certaines activités liées au renvoi au service des autres cantons. D'une part elle se charge des refoulements sur la France, car GE est une porte d'entrée sur ce pays pour beaucoup de cantons, dans la mise en pratique des accords de réadmission. D'autre part, comme GE a des consulats, la police réceptionne aussi les personnes des autres cantons qui y sont envoyées, les fait dormir une nuit dans le centre de détention LMC de Frambois et les renvoie dans leur canton le lendemain.

### Départ volontaire et aide au retour

A GE c'est un organisme indépendant de l'OCP, l'Association cantonale de la Croix-Rouge genevoise (*Bureau d'aide au départ* – BAD, composé d'une équipe de trois conseillers ou conseillères et de deux secrétaires), qui est chargé du CVR<sup>152</sup>. Ce bureau est souple par rapport à la signature du formulaire d'inscription à l'aide au retour, qui devrait en principe avoir lieu avant l'échéance du délai : la Croix-Rouge et les autorités genevoises ne sont pas à quelques jours ou quelques semaines, voir un mois près. Ce qui compte est que la personne soit « partante », que même si elle a mis du temps à se décider, on puisse imaginer un projet de retour avec elle. La Croix-Rouge informe systématiquement l'OCP quand une personne est venue et précise si elle a signé ou non le formulaire. Elle collabore étroitement avec l'OCP (les deux offices se rencontrent tous les mois et il y a des contacts entre collaborateurs et collaboratrices pratiquement sur chaque dossier), tout en respectant la confidentialité : la Croix-Rouge a la possibilité de ne pas informer l'OCP qu'une personne est venue la voir, si cette personne s'y oppose. Elle essaie de discuter avec la personne quand il y a un besoin de lever cette confidentialité pour les démarches, mais si la personne insiste, l'OCP ne sera pas averti.

Le volet « information » du CVR genevois se fait d'abord lors d'une séance de premier accueil, qui a lieu à l'Hospice Général (organisme responsable de l'assistance et de l'hébergement) et auprès d'associations comme Genève Roule ou Camarada, qui offrent des formations pour requérant·e·s d'asile en procédure. L'étiquette Croix-Rouge est une différence revendiquée, pour dire aux personnes qu'elles peuvent venir s'informer en toute tranquillité et en toute neutralité. Toutefois, lors de leur premier entretien à la Croix-Rouge, les personnes ont souvent été envoyées par l'OCP et ne savent pas trop pourquoi elles viennent (on leur dit qu'elles ont une décision négative et doivent se rendre à la Croix-Rouge pour l'organisation du départ). Elles sont alors informées sur l'étiquette Croix-Rouge<sup>153</sup> et sur le fait que la décision ne pourra pas être changée mais que certaines possibilités sont à leur disposition : l'aide individuelle, les projets en vue du retour, l'aide médicale<sup>154</sup>. On leur explique aussi que ne pas faire un « *départ Croix-Rouge* », c'est s'exposer à un « *départ police* », un départ forcé. Les personnes sont parfois convoquées plusieurs fois, pour leur donner le temps de réfléchir et de se décider. Quand les personnes souhaitent faire des demandes de révision ou de réexamen, la Croix-Rouge prend contact avec les avocat·e·s, mandataires, juristes des bureaux d'aide pour avoir leur écho sur la chance que la personne a dans cette démarche et l'informer en conséquence, car ce genre de recours peut lui fermer les portes de l'aide au retour.

<sup>152</sup> C'est la troisième instance genevoise du renvoi (OCP/ police judiciaire/ Croix-Rouge). Ces instances se rencontrent régulièrement pour ne pas se retrouver dans la situation où deux d'entre elles travaillent sur un dossier en même temps.

<sup>153</sup> On leur explique qu'elles « *ne se trouvent pas dans un bureau de plus dépendant de l'Office cantonal, qui ne doit faire qu'une exécution de la décision* » (Coordinateur du BAD).

<sup>154</sup> La Croix-Rouge propose également des émigrations, par exemple au Canada.

Lorsqu'une personne se décide à un départ Croix-Rouge, ensuite, la condition *sine qua non* pour avancer est qu'elle obtienne des papiers (un document quelconque qui prouve son identité d'abord, car les personnes n'ont souvent rien de tangible pour prouver leur origine ; puis un laissez-passer). Dans ce cadre, la Croix-Rouge fait des brèves interviews par téléphone avec certaines ambassades ou consulats de pays d'Afrique de l'Ouest (ex. Sierra Leone, Libéria) qui posent à la personne des questions permettant de voir tout de suite si elle est du pays déclaré ou pas. L'OCP ne peut pas faire ce genre d'appels car les pays en question ont émis le souhait que ces demandes de renseignements n'émanent pas directement des autorités cantonales ou fédérales chargées de l'exécution du renvoi. Ainsi, l'OCP envoie des personnes à la Croix-Rouge pour qu'elle fasse ce contact, afin d'essayer de trouver leur identité<sup>155</sup>. Pratiquement, c'est ainsi la personne demandeuse d'aide qui fait la démarche auprès du pays duquel elle prétend être ressortissante et la Croix-Rouge joue le rôle d'intermédiaire neutre. La Croix-Rouge fait également des téléphones, e-mails, courriers ou autres en vue de l'obtention d'un document de voyage mais c'est l'OCP qui, à terme, réserve le billet d'avion et est compétente lorsqu'il s'agit d'envoyer une personne à Berne pour une interview, par exemple.

Concernant concrètement le projet au retour, si quelque chose est lancé, la Croix-Rouge demande à la personne de l'écrire en quelques lignes, contrôle avec elle ce qu'il veut effectivement dire, lui demande d'être précise dans le matériel, les outils dont elle aurait besoin pour le réaliser. Ensuite, elle envoie ce document à l'OIM qui fait une vérification dans le pays à travers ses bureaux sur place. Après le retour de l'OIM, la Croix-Rouge informe l'ODM pour que la prise en charge du projet soit acceptée ou pas et convoque encore la personne une ou deux fois avant de la rencontrer finalement à l'aéroport. Les personnes du BAD continuent en effet leur accompagnement des personnes à l'aéroport et passent la douane avec elles.

La Croix-Rouge s'occupe également de personnes qui avaient disparu (ex. « no show », la personne est absente à l'aéroport au moment du départ) et se représentent plus tard à son bureau, avec cette fois la volonté impérative de partir (et souvent des papiers, un document, alors qu'elles ont longtemps refusé de prouver leur identité). Il n'y a pas d'autre aide que le billet d'avion et éventuellement le viatique dans ce cas, mais la personne est également accompagnée à l'aéroport par la Croix-Rouge, sans que la police n'intervienne.

La Croix-Rouge participe aux réunions mensuelles d'un comité de suivi en matière d'asile. Les fonctionnaires d'Etat de toutes les structures concernées par la gestion des personnes requérantes d'asile sont mandaté·e·s par le politique pour se réunir en vue d'un bon suivi : un représentant du département de l'action sociale (le directeur de l'aide aux requérant·e·s d'asile de l'Hospice Général), un représentant du département de justice et police (le chef de la division Séjour de l'OCP) ainsi que des personnes de la santé, du département de l'instruction publique et de l'office cantonal de l'emploi se retrouvent ainsi chaque mois pour discuter.

### **Assistance des personnes déboutées**

Le canton de GE ne diminue pas les prestations d'assistance pour les personnes déboutées, afin de garder ces personnes « *sous contrôle* », dans les structures et donc à disposition (pex. pour l'identification), dans une idée de « *prévention de l'ordre public* »<sup>156</sup>. De même, les personnes ayant reçu une NEM sont de préférence gardées dans les structures jusqu'à ce

<sup>155</sup> D'après le BAD, ces interviews donnent rarement des résultats positifs : les personnes viennent souvent d'un autre pays que celui dont elles prétendaient être.

<sup>156</sup> Directeur de la division *Séjour* de l'OCP.

qu'elles soient identifiées. Tant que les personnes ne sont pas renvoyées, l'aide d'urgence minimale est pratiquée : un toit et de la nourriture, mais pas sous forme de bons. Les personnes avec une NEM qui touchent l'aide d'urgence sont reçues chaque semaine par l'OCP pour un contrôle destiné à savoir si elles sont encore là et si ce sont bien elles qui touchent l'aide.

Le CSP est un des organismes s'occupant notamment d'assister juridiquement les personnes dans leurs demandes de révision ou de réexamen à GE (les autres organismes sont : Caritas, EPER, le Service Social International, Elisa). Quatre postes à temps plein (ce qui représentait six personnes au moment des entretiens) sont dévolus à cette tâche, qui est un des domaines d'activité importants du CSP. Les personnes qui exercent cette tâche au sein du CSP sont juristes. Elles font une sélection des cas qu'elles vont défendre en fonction des chances de réussite, car « *les gens voudraient à la limite tous qu'on fasse une demande de nouvel examen* »<sup>157</sup>. Leur sélection est toutefois un peu moins sévère que celle des autorités. Les cas des personnes criminelles sont examinés, car il se peut, par exemple, que ces dernières soient malades et aient besoin d'un traitement auquel elles n'accèdent qu'en Suisse, ce qui rendrait le renvoi inexigible (ou encore, ce qui ferait de lui un « traitement inhumain et dégradant », sur la base de l'art.3 de la CEDH). Afin de faire en sorte qu'une personne dont la demande a des chances d'aboutir parce qu'elle a des éléments ne soit pas renvoyée avant de recevoir sa réponse, le CSP est souvent en contact avec la section du départ de l'OCP. Il lui téléphone pour savoir le degré de proximité d'un renvoi, l'informer de la démarche qui est en cours et demander le cas échéant un effet suspensif, pour qu'un vol ne soit pas réservé dans le vide. Le CSP est également en contact avec l'Etat civil<sup>158</sup>, dans le but d'obtenir des attestations ou des feux verts soit pour des procédures de reconnaissance en paternité (qui si elles n'aboutissent pas peuvent aboutir à des renvois « déchirure »), soit pour des personnes qui veulent se marier (certain·e·s essaient depuis des années, ont fait venir des papiers depuis leur pays d'origine etc. mais l'ambassade suisse sur place ne veut pas les reconnaître, car elle estime que tous les documents pratiquement sont des faux). Le CSP a beaucoup de peine à obtenir les papiers nécessaires de l'Etat civil.

Concernant les personnes ayant reçu une NEM, le CSP refuse de les assister (à part des dépannages ponctuels extrêmement rares), pour ne pas se substituer à la tâche des autorités. Il a toutefois demandé et obtenu des conditions plus décentes pour cette population au niveau de l'aide d'urgence par le canton. Le travail de *lobbying* (ex. contacts avec des politicien·ne·s pour essayer de relayer des messages ou de pousser à ce que des interpellations soient faites sur certains sujets) fait effectivement aussi partie des activités du CSP. Une personne en particulier fait ce travail, le chargé de l'information, qui a de nombreux contacts avec les médias à l'échelle non seulement du canton mais aussi de la Suisse romande (il est souvent sollicité par les médias romands).

L'ensemble des acteurs et actrices qui s'occupent de l'assistance des personnes ou travaillent généralement à ce que ces dernières puissent rester plus longtemps ou définitivement (mandataires, œuvres d'entraide, Hospice Général et une quarantaine de médecins qui lui sont rattaché·e·s, etc.) sont regroupées à GE sous l'appellation de « Réseau », qui met en évidence le fait que la plupart des instances sociales genevoises se connaissent et ont des contacts.

---

<sup>157</sup> Un juriste du CSP.

<sup>158</sup> A GE, l'Etat civil cantonal fait partie de l'OCP, mais il appartient à une autre direction que les questions d'asile. Il y a également des Etats civils communaux.

### 3.2.2 LES RESSOURCES ET CONTRAINTES EN VUE DU RENVOI DANS LE CANTON

#### L'organisation ou la « ressource interactive »

La délégation du CVR à la Croix-Rouge est vue comme une ressource en vue du départ volontaire par l'OCP. Une ressource liée à l'indépendance de la Croix-Rouge et à son image (neutralité). Pour la Croix-Rouge, l'idée que certaines personnes viennent plus volontiers chercher de l'information et se résoudre à un départ dans ces conditions que dans des dépendances directes de l'administration reste à vérifier aujourd'hui, avec les évolutions que créent les restrictions dans le domaine de l'asile (la procédure, du début à la fin, est devenue beaucoup plus stricte et policée). Cet organisme constate en effet que de plus en plus de personnes acceptent difficilement de choisir le départ Croix-Rouge, de plus en plus disent qu'elles tiendront bon jusqu'au jour où on les obligera à rentrer. Une personne sur deux venues à l'entretien accepte un départ Croix-Rouge et la tendance devient même une personne sur trois, car il faut tenir compte des personnes pour lesquelles toutes les démarches sont faites mais qui en fin de compte ne se présentent pas le jour du départ.

Le travail en réseau « *très important et très bien organisé* » qui se fait dans le canton de GE, d'après la Croix-Rouge, constitue une ressource pour le CVR. En effet, cette organisation lui permet d'avoir facilement des contacts, suivant les dossiers qu'elle doit traiter, avec les personnes de l'instruction publique, des hôpitaux ou encore de l'office de l'emploi.

#### L'information ou la « ressource cognitive »

Une contrainte informationnelle se pose cependant au CVR genevois : celui-ci n'appartenant pas à l'administration, il n'a pas accès aux données du système AUPER (système d'enregistrement des personnes exploité par l'administration dans le domaine de la procédure d'asile et de l'exécution des renvois) et malgré sa demande n'a pas pu l'obtenir. A chaque fois que la Croix-Rouge a besoin d'une information issue de ce fichier (prendre connaissance du parcours de la procédure de la personne, vérifier si la personne est dans les temps etc.) elle doit donc passer par l'OCP. En revanche, à GE, comme dans tous les cantons où le CVR est géré par la Croix-Rouge (TI, UR, GL et FR), il y a une collaboration étroite qui se fait avec le service de recherche et le département Coopération Internationale de la Croix-Rouge Suisse. Cet élément n'a pas été explicitement cité comme une ressource lors des entretiens, mais nous estimons qu'il peut ajouter une certaine expertise au travail d'un CVR. Ainsi, le fait d'être la Croix-Rouge et de ne pas appartenir à l'administration permettrait d'avoir certaines informations mais entraverait l'accès à d'autres renseignements. Il faut aussi noter que la Croix-Rouge genevoise fait ce travail de conseil en vue du retour depuis 1986, à savoir plus de dix ans avant que la Confédération ne propose de mettre en place les CVR dans les cantons. Elle a donc une expérience de longue date en la matière.

La police relève également que l'expérience et l'expertise du canton (liées au grand nombre de cas qu'il traite) lui permettent cette souplesse de laisser encore partir des personnes volontairement, alors qu'elles ont déjà été envoyées à la police judiciaire. L'idée étant que si la police arrive à faire que les personnes partent bien, son travail est allégé et les risques que les départs débouchent sur des arrestations pour opposition aux actes de l'autorité (qui encombrant le système judiciaire) moindres. Ces qualités permettent de jouer sur la persuasion, dans le but de faire entrer les personnes dans une dynamique de départ.

### **L'argent ou la « ressource monétaire »**

Comme tous les cantons, GE a des difficultés sur le plan financier, notamment avec les personnes faisant l'objet d'une NEM (même avec l'augmentation à effet rétroactif de la prise en charge fédérale à 1800.- par personne, la prise en charge effective de ces personnes n'est pas couverte, d'après l'OCP, parce qu'il y a également l'aspect des soins, qui peuvent être extrêmement lourds selon l'affection dont souffre la personne. L'accès aux soins fait en effet partie de l'aide d'urgence, mais ces personnes ne sont pas assurées contre la maladie)<sup>159</sup>. Cette contrainte financière est peut-être supérieure à GE, dans le sens où il s'agit d'un canton urbain dans lequel les personnes avec une NEM souhaitent peut-être plus demeurer (cf. ci-dessous). De plus, ce canton rajoute un montant aux forfaits qui lui sont versés par la Confédération (1250.- par mois) pour l'assistance des personnes, de sorte que ces dernières aient un peu plus de confort jusqu'à ce que le départ soit effectivement réalisé. Cet élément (ressource monétaire du groupe-cible) peut être une contrainte pour les autorités chargées de l'exécution, si les personnes sont ainsi moins incitées à s'en aller. En même temps, si le canton n'est pas dur au niveau de la prise en charge c'est aussi dans l'idée de ne pas pratiquer une « politique de la disparition » ; en ce sens, cette générosité n'est pas une contrainte, mais bien une ressource en vue d'une meilleure maîtrise du renvoi.

A GE, il y a aussi une contrainte monétaire par rapport à la mise en détention administrative. En effet, d'après le chef du service *Asile et aide au départ* de l'OCP, une telle mise en détention coûte 260.- par jour à GE, alors qu'elle coûte en moyenne 150.- par jour dans les autres cantons. On retrouve ces chiffres dans l'étude sur les MC du Contrôle Parlementaire de l'Administration (2005), qui émet l'hypothèse que ces différences sont dues aux différences de taille des établissements de détention.

Le CVR genevois, pour sa part, bénéficie d'une somme cantonale qui s'ajoute aux forfaits fédéraux reçus pour cette tâche. Ceci est dû au fait que la Croix-Rouge genevoise est aussi chargée d'un volet d'importance croissante qui est l'aide au retour pour les personnes sans statut (personnes clandestines, donc non dépendantes de l'asile). La participation du canton dans les ressources de la Croix-Rouge est importante. Pratiquement deux tiers des ressources proviennent du canton, contre un tiers de la Confédération. Le tout alimente un fonds commun asile-clandestins, qui fait fonctionner le bureau.

Le CSP, quant à lui, reçoit quelques subventions de l'Etat, mais relativement peu. L'essentiel du financement de ses activités liées au renvoi provient des recettes de ses activités annexes : une moitié provient des « renfiles » (ramassage et vente d'objets et de vêtements d'occasion), l'autre moitié des dons ou des activités des services de consultation. En effet, bien que le CSP fasse des factures aux personnes qu'il représente, la plupart ne peuvent pas le payer. Si la procédure est gagnée, les frais d'avocat sont toutefois remboursés à la personne, dans quel cas cette somme est versée au CSP.

### **Les infrastructures ou la « ressource patrimoniale »**

La présence à GE de l'aéroport facilite le travail de la police car la maintenance des personnes détenues est beaucoup plus courte que pour les autres cantons, qui doivent les acheminer jusqu'à l'aéroport à chaque fois qu'ils ont un départ. A GE, les personnes peuvent être convoquées directement à l'aéroport. La police genevoise a également des contacts

---

<sup>159</sup> D'après le « monitoring NEM » du troisième trimestre 2005, GE fait partie, avec SG, TG, VD et ZH, des cantons pour lesquels les dépenses d'aide d'urgence allouées à l'effectif des personnes du « nouveau régime NEM » ont fortement évolué au-delà du forfait remboursé par la Confédération.

avec la police de l'aéroport que les autres cantons n'ont pas, parce qu'ils sont dans le même corps de police.

### **Le droit ou la « contrainte légale »**

La loi d'application genevoise de la LSEE, sur laquelle la CCRPE se base pour déterminer la légalité de la détention est vue comme « *extrêmement restrictive* » par la police. Elle constitue donc une contrainte dans le sens où il n'est pas possible de faire une détention uniquement parce que cela est plus arrangeant. En outre, la police et l'OCP s'accordent pour dire que la Commission demande, pour une mise en détention, que les critères soient « *bien caractérisés* »<sup>160</sup>.

Cette loi amène aussi une contrainte temporelle pour l'exécution plus serrée que dans bon nombre de cantons, dans le sens où elle ne permet pas de détenir une personne plus de 72h en vue du renvoi, sans passer devant l'autorité judiciaire pour que celle-ci détermine si la détention peut être poursuivie.

### **Caractéristiques du groupe à renvoyer dans le canton**

Comme Genève est une grande ville, qui plus est à vocation internationale et plus généreuse que d'autres cantons en matière d'aide d'urgence, elle attire une catégorie de personnes « à renvoyer » des autres cantons, d'une part et est peut-être plus confrontée à des personnes qui s'accrochent à leur séjour parmi les personnes qui lui sont attribuées, d'autre part. En effet, ce séjour à GE peut, par exemple, signifier que la personne travaille au noir et donc gagne de l'argent à envoyer au pays. D'après le CSP, au niveau confort de vie il est certainement préférable pour un·e requérant·e d'asile d'être affecté·e à GE qu'à d'autres cantons. La ville amène en fait certaines ressources au groupe-cible de la politique de renvoi (ressources en vue d'un non-départ) et en ce sens elle amène aussi des contraintes aux autorités. Ces ressources des groupes-cibles peuvent être le travail au noir ou le trafic de stupéfiants (donc la ressource monétaire), puisque ces marchés sont plus développés en ville, mais aussi simplement l'anonymat ou la chance plus grande de trouver des compatriotes (un grand nombre de nationalités sont représentées à GE), susceptibles peut-être de les soutenir<sup>161</sup>. L'attraction vers les centres urbains semble vraie pour les personnes qui ont reçu une NEM en particulier. Comme cette population est livrée à elle-même et donc en quelque sorte « fait ce qu'elle veut », est particulièrement mobile, c'est aux cantons de se faire le moins attractifs possible, d'après la police, d'où les interdictions territoriales mises en place à GE.

Un autre élément est mentionné à GE comme un « handicap » en vue de l'exécution du renvoi. Il s'agit de la manière dont les requérant·e·s d'asile sont attribué·e·s à ce canton. En effet, d'après l'OCP, le canton reçoit beaucoup plus de personnes de certaines nationalités que ce qui devrait être le cas si la clé de répartition était strictement respectée. Les nationalités guinéennes (et l'Afrique de l'Ouest en général), érythréennes et éthiopiennes en particulier seraient surreprésentées. Toutes trois sont des nationalités dont le renvoi, en tout cas jusqu'à il y a peu, était impossible. Pour la Guinée, le problème commence à se résorber car le pays réadmet ses ressortissant·e·s.

---

<sup>160</sup> Selon les termes de l'inspecteur chef de la brigade des enquêtes administratives.

<sup>161</sup> Une telle solidarité serait à vérifier. Selon la Croix-Rouge genevoise l'idée de cette solidarité peut être un facteur d'attrait, mais pour certaines nationalités on observerait plutôt un phénomène de concurrence entre nationaux, liée au marché de l'emploi.

Enfin, les autorités cantonales ont remarqué une évolution dans les dossiers des personnes : il s'agit de leur « médicalisation ». De plus en plus, des situations délicates du point de vue de la santé physique ou psychique des personnes en phase d'exécution du renvoi sont évoquées (que ce soit par les personnes à renvoyer, leur médecin ou leur mandataire), avec une demande de reporter le délai de départ ou de ne pas exécuter le renvoi pour cette raison. Ce phénomène a été observé depuis le renvoi des Kosovar·e·s au printemps 2000 mais se vérifie maintenant pour toutes les nationalités (ex. personnes de Turquie, d'Afrique, d'Ex-URSS).

### **Secteur privé, société civile**

A GE si un groupe (acteur privé) voulait venir soutenir une personne à son audience en vue de la mise en détention, cela pourrait être fait. Une possible contrainte est donc intégrée au système de renvoi lui-même, que nous interprétons comme une ouverture au débat et à d'autres voix que celle de l'administration.

Cette idée est confirmée par la Croix-Rouge qui explique que de temps à autre une œuvre d'entraide interpelle la ligne officielle du canton en matière d'asile, et qu'un dialogue existe. Le CSP, avec sa pratique du « lobby », est une illustration de cette possibilité de dialogue. Le « réseau » genevois étant fortement présent, nous pouvons supposer qu'un vrai contrôle du travail administratif existe, que l'administration n'a pas d'emblée la « ressource majorité » dans ce canton. Or, cette ouverture qui fait que plusieurs voix ont leur place pourrait aussi être un moyen de gagner la « ressource confiance ».

Du côté des médias, la pression n'est plus du tout la même pour les autorités, d'après l'OCP, depuis la réorganisation des renvois en un système tripartite. Avant 1990, les personnes partaient en effet soit avec la Croix-Rouge, soit c'était la police judiciaire qui intervenait sur la base d'une liste faite par les conseillères et conseillers d'Etat. A cette époque, il ne se passait pas une semaine sans qu'un dossier n'éclate dans la presse. Restent aujourd'hui des situations exceptionnelles de médiatisation, souvent provoquées par le corps enseignant, lorsqu'un·e enfant doit être renvoyé·e.

Concernant l'« attitude » de la population du canton dans le domaine de l'asile, en se référant aux résultats des initiatives fédérales *pour une réglementation de l'immigration et contre les abus dans le droit d'asile*, on peut dire que la population genevoise est une des populations cantonales les plus ouvertes à la présence étrangère. En effet, GE est le canton de Suisse qui a le plus massivement rejeté la deuxième de ces initiatives et VD lui dispute cette place de seulement quelques points pour la première (VD : 76,4% de NON à l'initiative *pour une réglementation de l'immigration* ; GE : 76,2%).

### **3.2.3 « POLITIQUE » DE RENVOI**

La politique qui transparaît du système genevois semble insister sur la manière : le bien-être des personnes est fréquemment évoqué, de même que la souplesse dans l'application. Les fonctionnaires disent aussi réfléchir avec leur conscience. Il y a de toute évidence un message qui vient du monde politique derrière ces pratiques et représentations : le référentiel de Genève est humanitaire (droits humains, avec leur universalité). C'est aussi une image qu'a le canton à l'extérieur et qu'il s'agit certainement pour lui de garder.

D'autre part, derrière des gestes comme garder les personnes dans les structures d'assistance ou donner des délais de départ plus larges dans certains cas, il y a aussi une idée liée au but. Pour GE, une personne qui part bien est aussi une personne qui ne revient

pas. Si la personne est mise de force dans un avion, qu'elle n'a eu ni le temps de préparer matériellement son départ, ni le temps de faire le deuil de son séjour en Suisse, il y a de fortes chances pour qu'elle revienne, en particulier si elle a été renvoyée dans un pays d'Europe : Kosovo, Bosnie, Turquie (depuis l'Afrique, revenir est plus compliqué, car plus cher). Derrière le fait de garder les personnes dans les structures il y a aussi l'idée de ne pas pratiquer une « *politique de la disparition* », d'après l'OCP. C'est une question d' « *ordre public* » (prévention, qui commence par l'éloignement effectif des personnes sans autorisation de séjour). La manière « douce » n'est donc pas forcément liée, comme on pourrait le penser, à des questions d'inclusivité : elle peut être dirigée vers l'accomplissement d'une « exclusion », mais de manière plus maîtrisée.

Par contre, il semble qu'il y ait quand-même une crainte genevoise de s'écarter trop, par cette politique, de la pratique des autres cantons. D'après un acteur extérieur à l'administration, les cantons, de manière générale, n'aiment pas se distinguer. Cet acteur explique de cette manière le revirement genevois par rapport au travail en délai de départ : ce serait suite à la suppression des autorisations de travail dans le canton de VD que GE aurait mis fin à plusieurs autorisations.

A GE, on remarque encore un élément qui a été relevé ailleurs par divers auteurs et autrices (ex. Gibney) : l'importance du judiciaire. De par sa politique « restrictive » (selon la perception de la police) envers l'usage de la contrainte, la CCRPE redirige en effet les pratiques de la police et de la police des étrangères et des étrangers, qui, étant donné cet élément, n'ont pas réellement le choix de s'y prendre d'une autre manière (par exemple en encourageant le départ volontaire, comme c'est le cas dans la procédure genevoise). L'acteur juridique semble donc être le véritable garant de la « manière » genevoise, à savoir d'une politique sensible aux droits humains. Le but de la détention ne se veut jamais punitif : même si les personnes sont placées en détention administrative au terme d'une détention pénale, c'est toujours quand la perspective de renvoi existe à court terme.

Concernant les transformations de permis pour les personnes qui ont déjà une AP, GE est « *extrêmement généreuse* »<sup>162</sup>, car elle part du principe que les personnes avec AP « *ne partent de toute façon pas* » et qu'il vaut mieux permettre une meilleure intégration (elle est difficile avec une AP) et augmenter les chances que les personnes travaillent, et ne travaillent pas « au noir », ce qui est souvent le cas étant donné que l'AP est soumise aux 10%<sup>163</sup>. De même, un autre domaine, celui des clandestin·e·s, illustre que l'attitude genevoise est globalement inclusive (même si cette inclusion peut ne pas être uniquement un but en soi mais également suivre une idée de maîtrise). En effet, le canton a déposé une demande de régularisation collective pour passablement de personnes « sans-papiers », à savoir qui ont des pièces d'identité mais pas d'autorisations de travail et/ou de séjour. Les raisons de cette demande sont également liées aux besoins de l'économie genevoise.

### 3.2.4 QUEL LIEN AVEC LE TAUX DE RENVOI ?

La combinaison des trois taux standardisés pour GE fait de ce canton un canton comparativement inclusif voir très inclusif, d'après notre typologie. En effet, les écarts à la moyenne suisse sont fortement négatifs pour le taux de renvoi incertain (ce qui signifie que GE, avec son 14,4% a comparativement très peu de renvois incertains, seul VD en a moins que lui), ces écarts sont aussi négatifs, quoique dans une mesure plus faible que l'écart-

<sup>162</sup> D'après le directeur de la division Séjour de l'OCP..

<sup>163</sup> Remboursement, par les personnes admises provisoirement, de l'assistance touchée pendant leur procédure, cf partie sur la procédure d'asile.

type<sup>164</sup>, pour le taux de renvoi exécuté (GE, avec un taux de renvoi exécuté de 9,1% a donc comparativement peu de renvois exécutés, mais dans une moindre mesure que ce n'est le cas pour les renvois incertains). Enfin, concernant le taux de règlement de séjour, l'écart est positivement nettement supérieur à l'écart-type (GE a passablement plus de règlements de séjour que les autres cantons avec son 11,4%. Seul FR en a plus que lui).

Ceci semble correspondre à la « politique » que nous avons dégagée des entretiens. Essayons maintenant de déterminer quels pourraient être plus précisément les éléments du système décrit qui expliquent les différents taux :

### **Fort taux de règlement de séjour**

Cet élément est assez directement lié à la politique menée par les autorités, puisqu' à l'intérieur du cadre des exigences fédérales, c'est presque uniquement au bon vouloir de l'autorité cantonale que ces autorisations sont délivrées (marge d'interprétation et de manœuvre). En effet, le préavis du canton est nécessaire pour l'octroi d'un permis B humanitaire. Par contre, si ce préavis est donné, la Confédération accepte en général de délivrer le permis<sup>165</sup>.

Ce taux confirme donc ce qui est ressorti des entretiens, à savoir que GE a une attitude généreuse, donc inclusive, dans ce domaine.

### **Faible taux de renvoi incertain**

La faiblesse de ce taux pourrait s'expliquer par la politique déjà évoquée qui consiste à garder les personnes dans les structures, par des prestations peut-être plus intéressantes que dans d'autres cantons, pour ne pas qu'elles disparaissent. En même temps, on peut aussi se demander si la faible utilisation des mesures de contrainte n'a pas un effet positif sur les disparitions. Pourquoi en effet disparaître plutôt que de rester dans des structures d'aide si on sait que le risque d'être mis en détention est moindre ? On pourrait également imaginer qu'une manière globalement plus « douce » des autorités soit plus une incitation à rester dans le canton et dans ses structures. En outre, on peut certainement encore considérer, malgré les évolutions, que l'orientation du canton fortement axée sur le retour volontaire (délégation à la Croix-Rouge, possibilité encore de partir volontairement à l'entretien de police etc.) a pour effet qu'une partie des personnes qui auraient peut-être disparu dans d'autres cantons acceptent un départ contrôlé.

### **Taux de renvoi exécuté plutôt faible**

La faible utilisation des MC, liée au judiciaire et à la société civile du canton, entre peut-être en compte pour expliquer que le taux de renvoi exécuté soit plutôt faible. On pourrait en effet imaginer que dans certains cas, une détention facilitée aurait permis que le renvoi ait lieu, même si l'efficacité des MC a été passablement remise en cause ou en tout cas s'est révélée n'être efficace que dans des conditions particulières (voir l'étude du CPA à ce propos).

De plus, la suppression des permis de travail, destinée d'après les autorités à améliorer ce taux de renvoi exécuté n'est pas un moyen efficace, d'après l'acteur rencontré pour le CSP. En effet, si une personne ne peut de toute manière pas être renvoyée, le fait de la laisser travailler comporte, d'après cet acteur, le triple avantage 1. d'avoir pour effet que cette

<sup>164</sup> à savoir l'écart moyen de tous les cantons au taux moyen suisse

<sup>165</sup> D'après le CSP NE.

personne ne soit pas à l'assistance 2. d'être bon pour le marché du travail, eu égard aux postes occupés par ces personnes 3. que la personne qui travaille est occupée et ne fait pas de délits. Cet acteur estime qu'il n'y a qu'une petite minorité des personnes qui partent parce qu'on leur supprime le droit au travail.

### 3.3 JURA

#### 3.3.1 DESCRIPTION DU RENVOI DANS LE CANTON DU JURA

Dans le JU, l'autorité d'exécution du renvoi est le *Service de l'Etat civil et des Habitants* (SEH), un service du *Département de l'Economie et de la Coopération*. Eu égard au faible nombre de requérant·e·s d'asile attribué·e·s au canton (la part du canton est de 1%), la structure est petite et tout le personnel est polyvalent pour ce qui concerne les domaines de l'asile et de la police des étrangères et des étrangers. Pour le CVR, par contre, une personne est spécialisée.

#### Autorisations de séjour vs non-exécution

Le JU examine de lui-même les dossiers qu'il rencontre dans l'optique d'un permis B humanitaire ou alors les examine dans ce sens suite à la demande d'une personne (et de son avocat·e). Si les personnes ont neuf ans de résidence, qu'elles travaillent, sont indépendantes financièrement (une condition fédérale donnée récemment est que la personne soit chez le même employeur ou la même employeuse depuis deux ans<sup>166</sup>), si les personnes s'intègrent (un rapport est demandé à l'*Association Jurassienne d'Aide aux Demandeurs d'Asile* (AJADA), responsable de l'hébergement et de l'assistance), le JU fait une demande de transformation de permis (de F vers B).

Les autorités examinent aussi, sous un angle plus politique, si elles veulent faire une démarche auprès de l'ODM pour faire bénéficier une personne d'une admission provisoire. Elles examinent de cas en cas, en se basant sur les critères de la « Circulaire Metzler » du 21 décembre 2001, si les conditions sont remplies ou examinent les motifs qui peuvent présider à une demande de ce type. Concernant le critère de maladie, il arrive aux autorités d'être en opposition avec une décision de l'ODM (attitude beaucoup plus réservée que l'ODM sur le renvoi, après avoir examiné le rapport médical, l'accessibilité des médicaments dans le pays d'origine etc.). Pour ces cas isolés, les autorités font tout pour que la personne reste. Premièrement, elles disent à la personne de demander le réexamen de son dossier, ce qui prend un certain temps, puis des recours sont demandés et pendant ce temps les autorités facilitent l'intégration de ces personnes en les autorisant à travailler, pour qu'à un moment donné elles remplissent les critères pour obtenir l'admission provisoire. Mais il y a des arguments : c'est parce qu'après examen, le Service responsable de l'asile estime qu'il y a un grave danger à renvoyer une personne. Le chef de Service en parle alors au ministre et le gouvernement peut décider de ne pas exécuter le renvoi. Les autorités expliquent à l'ODM qu'elles ne sont pas d'accord avec la décision, même si cela ne fait pas partie de la procédure. Par contre, le gouvernement n'intervient pas financièrement pour aider les personnes dont le renvoi n'a pas été exécuté. Il arrive aussi que le politique (le chef du Service de l'Etat civil et des habitants et le ministre du Département de l'économie et de la coopération) se rende à Berne, avec des dossiers, pour négocier.

---

<sup>166</sup> Suite au décès de la personne qui faisait ce travail et connaissait parfaitement le domaine, ses collègues ont dû se réorganiser. Ce critère leur a été donné par Berne à titre indicatif. Il arrive qu'une personne travaille très bien et de manière stable, mais que son employeur ou employeuse fasse faillite, dans quel cas le canton le spécifie.

Il existe dans le JU une *Commission consultative pour les réfugiés* au sein de laquelle sont représentés SOS Asile, Caritas, l'AJADA et la Croix-Rouge, à laquelle les autorités soumettent une ou deux fois par année des dossiers dont le traitement n'est pas de première évidence, pour qu'elle se prononce. Les autorités font une proposition par rapport à ce dossier et la Commission donne son avis.

### Départ volontaire et aide au retour

La responsable du CVR se rend dans le centre de premier accueil de Belfont pour faire des séances d'information générales à l'attention des personnes qui ont déposé une demande d'asile et arrivent dans le canton du JU. Elle leur explique la procédure et les personnes peuvent voir ce qu'elles ont déjà fait comme parcours et ce qui va suivre. Elle leur présente notamment l'aide au retour. Le JU a remarqué que l'informel marchait bien pour établir la confiance nécessaire à une démarche de retour avec aide. Ainsi la responsable du CVR se rend aussi de temps en temps dans les centres de Belfont, Courrendlin (familles), Bellerive (femmes seules) et Porrentruy (hommes seuls) quand il y a des animations ou pour aller boire un café, de sorte que les gens la connaissent déjà quand ils se rendent au CVR.

A chaque décision prise que ce soit par l'ODM ou par la CRA, la responsable du CVR recontacte les personnes et les invite à passer à son bureau. Elle leur explique à nouveau la situation et leurs possibilités. Quand la décision de renvoi exécutoire est tombée, elle leur explique qu'elles ont huit semaines pour se décider entre être actrices et mettre en place un projet de retour ou opter pour une autre solution (disparition, émigration dans des pays comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, mais elle présente aussi les difficultés ou les conditions de ces options). Les trois critères posés pour pouvoir accéder à l'aide au retour sont l'indigence, l'absence de délinquance et le respect du délai de départ. Si une personne se rend au CVR juste avant son délai mais veut encore réfléchir, la responsable lui fait signer un papier qui prouve qu'elle s'y est rendue avant le délai. Ensuite, si les démarches pour obtenir le laissez-passer (qui doivent être faites par la personne elle-même) prennent du temps et que le délai est dépassé (ex. l'ambassade du Nigéria ne donne un rendez-vous à la personne que vingt jours après son délai de départ), la responsable explique la situation à Berne, qui peut éventuellement faire des démarches auprès des ambassades. Elle fournit par ce papier une « preuve » que les personnes ont bien respecté la procédure et que le délai a été dépassé pour des raisons indépendantes de leur volonté.

Le CVR offre les différentes aides fédérales aux personnes et parallèlement enquête dans le JU (ex. contact avec le médecin, la pharmacie pour établir la liste et le prix des médicaments etc.) et travaille avec l'OIM, qui enquête sur place, avant d'envoyer une demande finale à Berne. Comme il y a parfois certaines connaissances qui se trouvent dans un canton et pas dans l'autre, il arrive à la responsable jurassienne de demander des conseils à d'autres cantons romands ou au Tessin (ex. elle sait que GE a fait pendant longtemps des émigrations au Canada et en conséquence leur demande parfois des conseils sur ce point). Quand la demande est acceptée, le CVR jurassien s'occupe encore de toute la partie de réservation du vol, des démarches auprès des médecins, de l'OIM, de l'ODM etc. jusqu'à ce que la personne parte.

Il arrive que des personnes disent oui à toutes les démarches et au dernier moment disparaissent. Elles sont alors inscrites comme telles et n'ont plus droit à l'aide au retour. Elles n'ont plus non plus de statut (illégales), ne peuvent pas travailler etc. Les conditions de vie clandestine font partie des explications données aux personnes lors des entretiens : *« c'est une vie difficile, vous n'avez pas d'argent, en cas de problèmes de santé vous n'êtes pas assuré·e, réfléchissez bien »*.

## Retour par la force

C'est le bureau *Asile* qui s'occupe de cet aspect du départ<sup>167</sup>. L'Asile reçoit toutes les arrivées. Une personne s'occupe de les enregistrer, de faire les permis et les demandes de permis B et d'envoyer à Berne les copies de documents de police, quand ils signalent un délit grave. Une autre personne fait les ordres de mise en détention et la personne responsable supervise ce travail.

Quand le délai de départ d'une personne est dépassé et qu'elle n'est pas partie volontairement, il est repris contact avec elle et il lui est redemandé si elle est d'accord de rentrer chez elle, avec la pression plus forte des mesures de contrainte. Il se peut que la personne rentre, mais aussi qu'elle parte du principe que les autorités n'obtiendront jamais son laisser-passer. Il se peut que le JU intervienne auprès de l'ODM pour lui demander d'activer la recherche de laisser-passer et parfois ce laisser-passer arrive tout de même. La personne est alors à nouveau contactée. On lui demande encore une fois si elle est d'accord de partir volontairement et si la réponse est négative, une mesure exécutoire est mise en route. Les autorités savent par rapport au dossier de la personne s'il faut faire une mise en détention. Elles essaient en général, pour les personnes « récalcitrantes », d'aller les chercher au centre et de faire uniquement un accompagnement jusqu'à l'aéroport et non jusqu'au pays d'origine.

Une personne est mise en détention si le canton apprend qu'il va obtenir pour elle un laisser-passer et qu'il est difficile d'obtenir des laisser-passer pour son pays d'origine, s'il sait que la personne a un dossier pénal lourd et si la personne a déjà été reçue plusieurs fois pour lui proposer un retour volontaire, mais qu'elle met systématiquement les pieds au mur. Les autorités savent donc qu'elles auront des problèmes avec cette personne, d'une part et qu'elles obtiendront le laisser-passer, d'autre part. Dans ce cas elles font une réservation de vol - si elles savent que le laisser-passer arrivera dans une semaine, par exemple - et s'organisent avec les agent·e·s de police pour qu'elles aillent chercher la personne et l'amener en détention. Dans le JU c'est la *gendarmerie territoriale* qui s'occupe des questions d'asile. Onze agent·e·s ont suivi les cours spéciaux leur permettant de faire des escortes, mais il n'y a pas de brigade spécialisée.

Si la détention dépasse les 24h (96h le week-end), la demande de mise en détention passe auprès d'une *juge de première instance du tribunal cantonal*. La juge jurassienne contrôle si la personne à mettre en détention fait courir un risque à la population résidente de Suisse (par exemple parce qu'elle est trafiquante de stupéfiants notoire) ou si cette personne essaie de se soustraire à un départ. Pour ne pas être débouté, le SEH doit être sûr que la personne n'a à aucun moment dit qu'elle était d'accord de rentrer. Pour les personnes qui étaient en détention pénale avant les MC, c'est un principe admis que si la condamnation pénale a eu lieu pour trafic grave, les personnes vont « replonger » (présomption de récidive). En conformité avec la *Loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers* jurassienne du 20 mai 1998, la juge entend la personne qui va être expulsée et mise en détention au préalable ainsi que le responsable cantonal qui a pris la décision de mise en détention, en contradictoire dans une audience. Si la personne souhaite un·e mandataire ou un·e avocat·e, les frais sont pris en charge par les autorités cantonales. Ensuite, quand pendant l'audience la personne dit qu'elle ne veut pas rentrer, pour la juge il s'agit d'un élément pour dire qu'elle va disparaître. Si la personne disait « je suis d'accord de partir, donnez-moi 24h », la juge hésiterait plus, mais elle n'a jamais rencontré cette situation, car les demandes sont en général liées à une procédure pénale et elle est obligée

<sup>167</sup> Au moment des entretiens cette tâche était exécutée depuis six mois par la personne responsable du CVR, suite au décès du responsable du secteur.

de mettre les personnes en détention. Les autres cas rencontrés sont des personnes qui ne veulent absolument pas rentrer et le disent (« donnez-moi 24h et je disparaiss de la Suisse »). Les dires de la personne sont des signes, ainsi que si elle a effectivement disparu à plusieurs reprises, ne s'est pas rendue aux rendez-vous du SEH ou des œuvres d'entraide etc. A l'audience des personnes du SEH, elle leur demande si elles maintiennent leur décision, compte-tenu des éventuels nouveaux éléments apparus lors de la confrontation directe. En ce qui concerne la demande de prolongation de la détention, le délai de transmission du dossier par le SEH est de 96h avant l'expiration de la première détention. A part un cas de prolongation refusé car les 96h n'avaient pas été respectées, la juge n'a jamais eu à contredire le SEH, qui « arrive à gérer lui-même, sans avoir besoin de la sanction du juge ». La juge a peu de cas où elle doit donner tort au SEH car les mises en détention, dans le JU, sont souvent basées sur un jugement pénal. La juge rend son jugement tout de suite, mais doit encore le confirmer par écrit dans un délai donné pour que la personne puisse faire recours dans un délai de dix jours à la *Chambre administrative* (deuxième instance cantonale), composée de trois juges. Ces juges entendent la personne mais n'ont pas l'obligation de faire une audience publique. Ils statuent sur papier et leur jugement est mis en circulation. Leur décision peut encore faire l'objet d'un recours au TF (recours de droit administratif).

Pour les mesures de contrainte qui vont au-delà de cinq jours, les personnes sont placées dans le centre de détention du canton du VS<sup>168</sup>. Elles y sont envoyées par le *train street* et le canton ne s'en occupe plus jusqu'au jour où il a les éléments en main pour les renvoyer. Il arrive toutefois que pendant la mise en détention, le service demande à la police d'aller chercher une personne à cette prison et d'aller la présenter à Berne, parce qu'une représentation diplomatique de son pays d'origine (pour lequel il est difficile d'obtenir des laissez-passer) demande à voir les personnes. La personne est ensuite ramenée en détention et il se peut que quelques temps plus tard elle obtienne le laissez-passer. A ce moment, la police demande à son homologue valaisan-ne d'organiser par *train street* le transport de la personne jusque dans le JU et cette dernière est conduite à l'aéroport le jour du départ. S'il s'agit d'un retour avec accompagnement dans le pays d'origine par le biais d'une compagnie d'aviation normale, la personne peut refuser de monter dans l'avion : le commandant ou la commandante ne la prend pas à cause de son comportement ou alors ce sont les passagers et passagères qui sont choquées, parce que la personne est menottée etc. Il faut toutefois remarquer que le JU n'a jamais utilisé l'entrave « numéro 3 », à savoir l'entrave des jambes et autres dispositions pour faire rester la personne tranquille, comme l'interdiction de se rendre aux toilettes et par conséquent le port de langes. Si le vol n'est pas possible pour cette raison, c'est la police de l'aéroport qui reprend la personne et elle est rapatriée directement à Sion. Si un vol spécial est organisé par la Confédération pour le pays d'origine de la personne, le canton doit proposer qu'elle prenne ce vol et dans ce cas le commandant ou la commandante l'embarquera de toute manière.

Lorsque les personnes ne sont pas en détention, elles sont convoquées le jour du départ à la police des étrangères et des étrangers, ou alors la police va les chercher au centre le matin, à l'heure de police (pas avant 6h), si elles avaient déjà reçu une convocation et ne s'y étaient pas rendues. La police force les personnes à préparer leurs affaires, à monter dans les véhicules de police et à partir à l'aéroport. Dans le JU, l'AJADA est présente au moment du renvoi pour aider la police, mais avec une tâche bien distincte de la sienne : il s'agit pour l'AJADA de continuer son travail d'accompagnement jusqu'au bout, pour aider les personnes à gérer l'événement. Si une personne veut fuir, l'AJADA ne fait pas obstacle physiquement. L'Association a au préalable aidé la personne à se préparer au retour et au moment physique

<sup>168</sup> Pour les mesures plus courtes, les personnes peuvent être placées dans une prison de district pour autant que celle-ci n'héberge aucun détenu (art. 16 de la *Loi d'application des MC en matière de droit des étrangers*)

du renvoi, elle est présente pour aider à préparer les bagages, discuter, consoler, rassurer etc. Si la personne se soumet, les choses se passent « *tranquillement* », sans menottes et les personnes vont dans le véhicule des travailleurs et travailleuses sociales. C'est un mandat qu'a l'AJADA (collaboration avec la police des étrangères et des étrangers et la police sur la base de l' « acte de renvoi », un protocole écrit dans lequel les tâches de chacun·e sont clairement déterminées), même si « *bien sûr, on n'est pas toujours à l'aise* » (directeur de l'AJADA). La collaboration qui existe entre l'AJADA et le SEH permet que le SEH prenne l'avis de l'AJADA pour savoir, par exemple, s'il est possible d'exécuter le renvoi d'une famille, ou si ses membres sont psychologiquement trop fragiles et qu'il faut différer le départ. Le directeur de l'AJADA et le chef du SEH se rencontrent régulièrement, pour que l'AJADA se prononce. En contre-partie, l'AJADA, qui est informée dix jours avant de la date du départ, n'informe pas les personnes « à renvoyer » du moment auquel se fera le renvoi.

### **Assistance des personnes déboutées**

Quand elles sont confrontées à une personne qui a reçu une NEM, les autorités lui demandent si elle veut l'aide d'urgence. Il faut un motif (ex. il y a un·e enfant, la personne sort de l'hôpital etc.) et si les autorités estiment que les conditions sont difficiles pour une raison de ce type, elles donnent à la personne une autorisation de rester quelques jours (trois environ) dans le centre de premier accueil de l'AJADA, à Belfont. Puis il est demandé aux personnes de quitter la Suisse. Si elles souhaitent collaborer pour un départ, la responsable du CVR examine leur cas. Il en va de même pour les personnes avec une NEM renvoyées dans le JU par les polices d'autres cantons.

### *3.3.2 LES RESSOURCES ET CONTRAINTES EN VUE DU RENVOI DANS LE CANTON*

#### **L'organisation ou la « ressource interactive »**

Le fait que le CVR soit dans le même service que la police des étrangères et des étrangers est cité comme une contrainte dans le sens où « *certaines choses ne se disent pas* » pour cette raison, mais il comporte l'avantage d'un accès complet à l'information. Dans le JU il n'y a aucun dossier qui « passe entre les gouttes » de l'aide au retour. Par contre, cela demande aussi de bien spécifier aux personnes que ce qui est dit dans le bureau CVR n'ira pas plus loin, afin de ne pas perdre la ressource « confiance », que le CVR essaie d'instaurer. Certaines choses ne sont écrites nulle part.

#### **Le personnel ou la « ressource humaine »**

Suite au départ de la personne qui s'occupait de l'asile, le SEH a dû recommencer le « travail de fourmi » qui consiste à s'informer de tous les détails et de tout le fonctionnement d'un domaine comme celui-ci. La ressource « expérience » a donc été perdue par le JU dans ce sens. Comme le nombre de requérant·e·s d'asile est à la baisse, le poste de cette personne n'a pas été repourvu et le reste du personnel s'est réorganisé.

#### **L'argent ou la « ressource monétaire »**

Le fait de placer les personnes en détention LMC en VS permet au JU de faire des économies, car la détention y est à environ 135.- par jour et par personne, contre environ 350.- dans la prison du concordat, d'après le SEH.

De manière générale, le JU reste un des rares cantons qui n'a pas de problèmes financiers dans le domaine de l'asile (les subventions fédérales suffisent largement pour les différentes tâches).

### **Le droit ou la « ressource légale »**

Dans les cas exceptionnels dans lesquels il y a désaccord du canton avec la décision de l'ODM, le fait que l'ODM n'ait pas qualité d'organiser lui-même le renvoi est une ressource qui permet que le renvoi reste non-exécuté.

La loi cantonale d'application des MC va au-delà de la loi fédérale dans le sens du respect du droit d'être entendu sur deux points : le délai de contrôle judiciaire a été abaissé à 24h et les autorités fournissent d'office en cas de besoin un·e avocat·e à la personne, qui peut aussi se faire assister par un·e mandataire professionnel·le. Les autorités n'ont cependant pas cité cette loi comme une contrainte dans leur travail.

### **Le soutien politique ou la « ressource majorité »**

L'AJADA est une association semi-autonome partenaire de l'Etat par le biais d'une convention (spécificité organisationnelle jurassienne) et chaque parti gouvernemental a un siège au sein de son comité. Pour l'AJADA, ceci permet non seulement des vrais dialogues mais coupe aussi court à toute intervention parlementaire (puisque les parlementaires ont une personne de leur parti dans le comité, que les personnes d'un parti sont généralement en contact et qu'elles peuvent discuter des motivations des différentes décisions).

### **Les infrastructures ou la « ressource patrimoniale »**

Du fait que le JU est un canton frontière, les gens peuvent disparaître plus facilement d'après le SEH. Ce canton a également le privilège de ne pas avoir de grandes villes : les clandestins et clandestines ne restent pas, elles sont vite repérées. La police également dit qu'elle connaît les requérant·e·s qui séjournent dans le canton (il y en a peu), et n'a donc pas besoin de sans cesse les contrôler. Les personnes qui posent problème à l'exécution du renvoi ne restent en fait pas dans le canton.

### **Caractéristiques du groupe à renvoyer dans le canton**

Le groupe de personnes « à renvoyer » du JU est surtout faible, en termes d'effectifs. Au moment des entretiens, il restait 330 requérant·e·s dans le canton, qui en a eu jusqu'à 1100. Les « vieux cas » ont été réglés et environ 80% des personnes disparaissent dès qu'elles ont une date de renvoi, d'après l'AJADA. Il reste donc très peu de cas à « traiter ». La juge n'a pas plus de 5 à 10 mesures de contraintes à contrôler par année et la police raccompagne également entre 5 et 10 personnes par an.

### **Secteur privé, société civile**

Il arrive qu'il y ait des mobilisations de la population dans le canton. Ce fut le cas par exemple pour une famille d'Algérien·ne·s des Breuleux avec une NEM, qui a été soutenue par toute la commune (un groupe de soutien de cent personnes). Le gouvernement a décidé de ne pas exécuter le renvoi. Le canton est donc ouvert à ces demandes, s'il y a des arguments mais il n'en assume pas les conséquences financières (toute aide sociale est coupée du jour au lendemain). De plus, même s'il peut autoriser les personnes à travailler, ce qu'il a fait

dans le cas en question, les personnes n'ont pas de statut. Dans ce cas, le canton a néanmoins responsabilisé la commune pour qu'elle assume socialement (financièrement).

Mesurée par le vote aux initiatives *pour une réglementation de l'immigration* et *contre les abus dans le droit d'asile*, l'attitude de la population jurassienne en matière d'accueil peut être qualifiée de très inclusive (74,5% de NON à la première, moyenne suisse : 63,8% et 60,3% de NON à la deuxième, moyenne suisse : 50,1%).

### 3.3.3 « POLITIQUE » DE RENVOI

Le principe du JU est d'appliquer les dispositions fédérales, de manière stricte en premier (égalité de traitement pour tout le monde dans l'application de la loi), mais le canton ne veut pas appliquer les choses « *de manière ridicule ou bête* » (chef du SEH) ; il apprécie les situations tout en gardant une certaine fermeté. Il ne s'agit pas de faire de la complaisance, mais le canton ne souhaite pas non plus donner un caractère répressif à son action.

En ce qui concerne la détention, le principe est qu'elle soit la plus courte possible dans le temps et l'idée est de l'utiliser avec circonspection, sauf s'il y a manifestement des éléments comme des jugements pénaux, du trafic de drogue. Le JU a également pour principe de ne jamais mettre en détention une femme et les enfants.

Pour les admissions provisoires, le canton se base sur la circulaire Metzler, même si elle a été abrogée, parce qu'elle avait repris les grandes lignes d'un arrêt du TF et que pour le canton elle reste ainsi un texte sur lequel on peut se baser. Le JU part du principe que lorsqu'on apprécie les situations, il peut y avoir des exceptions. Ce canton prend donc parfois des décisions contraires à la loi, contraires à la procédure mise en place par l'ODM. On pourrait retrouver dans ce principe une certaine « autonomie » propre à ce canton très jeune, mais aussi une idée d'inclusivité, en tout cas lorsque la population ou la société civile le demande.

Le canton du JU fait notamment fonctionner sa marge de manœuvre quand il utilise l'autorisation du travail en délai de départ comme une stratégie pour que les personnes RESTENT (parce qu'elles finiront par remplir les critères pour obtenir l'AP). Dans le cas du JU, on pourrait ainsi penser que l'exécution du renvoi est un filtre qui permet un contrôle supplémentaire pour éviter des problèmes pour les personnes, mais en même temps cette idée est à nuancer, car les autorités font aussi montre de la confiance qui consiste à dire que si la procédure arrive à la conclusion que la personne doit quitter la Suisse, c'est que celle-ci ne peut pas rester. Le cas de la commune qui s'est mobilisée montre que la société civile semble avoir une influence forte dans ce rôle de filtre. Même si le canton semble être attentif à chaque dossier dans ce sens, il se peut qu'une mobilisation populaire, ou que l'avis de la Commission consultative (donc des œuvres d'entraide), incite le canton à s'arrêter plus longuement sur l'un ou l'autre dossier. Il faut aussi rappeler que le canton a très peu de renvois à exécuter, ce qui lui permet d'adopter une telle politique d'ouverture aux acteurs et actrices privé·e·s.

Le fait que le canton ait mis en place une collaboration avec la structure d'hébergement pour le renvoi peut être interprété comme une manière plutôt « douce », ou en tout cas précautionneuse, d'exécuter le renvoi. Cela permet à l'AJADA d'avoir une marge de manœuvre, une sorte de contrôle sur le renvoi des personnes. En même temps, on pourrait aussi penser que cela offre au SEH un contrôle supplémentaire, par exemple sur la disparition, de par la manière dont cette collaboration lie l'AJADA : son personnel, qui sait la date de départ des personnes, a l'interdiction de la leur communiquer, sous peine de perdre son poste, d'après le directeur de l'établissement.

Concernant les personnes avec une NEM, le principe est d'appliquer la procédure. Par contre, le canton a discuté les anciens cas de personnes avec une NEM et fait le choix d'en garder certaines dans ses structures, parce que leur situation psychologique était catastrophique. La politique reste donc la même que pour les autres renvois : « *fermes mais humains* » (SEH).

### 3.3.4 QUEL LIEN AVEC LE TAUX DE RENVOI ?

Dans le cas du JU, il est plus difficile de lier de manière précise les taux de renvoi avec les observations qui ressortent des entretiens, car à cause des faibles effectifs de ce canton, nous avons dû le regrouper avec NE lors des calculs de taux.

Le taux de renvoi exécuté du groupe JU+NE est nettement inférieur à la moyenne suisse (écart : -3,3 à savoir 2<sup>ème</sup> plus grand écart après VD, aussi négatif ; écart-type : 2,3 et écart médian : 1,6). Son taux de renvoi incertain est également inférieur à la moyenne, mais faiblement (-0,7 ; écart-type : 3,3) ; quant au taux de règlement de séjour, il est supérieur à la moyenne (écart : 1,1 ; écart-type : 1,5). Ces mesures font de ce groupe un territoire plutôt inclusif (cf. typologie) avec une maîtrise qu'on peut qualifier de moyenne à mauvaise, puisque du point de vue du nombre de renvois exécutés elle serait très mauvaise, mais du point de vue du nombre de renvois incertains, elle serait plutôt bonne.

Le caractère inclusif ressort des entretiens du point de vue de l'attitude de la population et de la prise en compte, par les autorités, de l'opinion publique. En effet l'opinion dont il est tenu compte, selon le SEH, demande de faire des exceptions en vue d'une possibilité de rester. Les résultats des votations confirment cette tendance inclusive de la population. La maîtrise moyenne pourrait être due aux disparitions liées à la proximité de la frontière, encore que le taux qui comprend les disparitions est plutôt faible et que ce sont le peu de renvois exécutés qu'il faudrait expliquer. Cette maîtrise moyenne pourrait aussi être due à la faiblesse de la structure, étant donné la taille du canton. Or, Villiger, en ce qui concerne les retours conformes (à savoir la part des départs autonomes de notre taux de renvoi exécuté) remarque plutôt l'inverse : une petite structure créerait un climat plus propice pour le travail des CVR. La même autrice constate par contre que les cantons qui ont une majorité de partis de gauche dans leurs exécutifs cantonaux (ce qui est le cas du JU : 3 sièges sur 5), ont moins de retours conformes. Quant à Musumeci (2002 : 46 et suiv.), elle constate une corrélation entre les départs volontaires et la détention (MC). Ceci pourrait donc expliquer le peu de renvois exécutés : en tant que gouvernement de gauche, le JU est (ou paraît) moins « menaçant » en termes de contrainte, ce qui « contraint » moins également les personnes à choisir l'option du départ volontaire. Le taux de règlement de séjour, quant à lui, s'explique bien par les pratiques de « désobéissance » occasionnelle déjà expliquées<sup>169</sup>.

## 3.4 VALAIS

### 3.4.1 DESCRIPTION DU RENVOI DANS LE CANTON DU VALAIS

#### Retour par la force

Dans le canton du VS, c'est le *Service de l'Etat civil et des étrangers (SEE)* qui s'occupe de l'exécution du renvoi. Ce service du *Département des Finances, des Institutions et de la*

---

<sup>169</sup> Il se pourrait néanmoins que ce taux soit fortement influencé par celui du canton de NE qui, d'après nos entretiens exploratoires, a une pratique très large dans le domaine des règlements de séjour.

*Sécurité* comprend cinq bureaux dont le bureau *Asile*, chargé des questions qui nous concernent<sup>170</sup>.

Lorsqu'une personne a une décision négative, elle est entendue deux ou trois fois par ce bureau (audition de départ, avec un traducteur ou une traductrice), qui lui permet généralement toujours, quand les documents nécessaires sont rassemblés, de partir volontairement. Le Service de l'asile laisse à la personne un délai de deux à trois semaines à compter du délai fixé par la Confédération pour partir et ne s'occupe, dans ce cas, que de la réservation du vol. Pour autant qu'elles trouvent des documents de voyage - ou en tout cas ne cachent pas leur identité ou leur nationalité - et qu'elles s'y inscrivent avant leur délai de départ, les personnes ont également la possibilité d'obtenir une aide au retour (cf. ci-dessous). Si elles n'obtiennent pas cette aide et qu'elles habitent loin de l'endroit où elles arriveront par avion (ce qui est souvent le cas par exemple en Russie), le SEE leur donne le viatique maximum de 200.-, voir rajoute 100.- ou 200.- de plus s'il le peut (si la Confédération rembourse). Toutefois, le Service ne laisse pas partir la personne volontairement s'il « *ne peut pas se le permettre* » (ex. le laisser-passer n'est valable qu'une fois), parce qu'il risquerait, si la personne ne part pas, de ne plus pouvoir la renvoyer pendant une longue période ou de ne plus pouvoir la renvoyer du tout.

Si les personnes n'entendent pas partir ou dans le cas du laisser-passer peu longtemps valide, le Service fait intercepter les personnes par la police et les met en détention, une fois qu'il a les documents. S'il s'agit de familles, il se peut qu'on aille les chercher le matin du départ à leur domicile, sans mise en détention. Les personnes ne sont pas mises en détention si le renvoi n'a aucune chance de succès, par contre si une personne se déclare d'un pays et que le Service est sûr qu'elle provient d'un autre Etat, il va placer cette personne en détention pour qu'elle soit à disposition pour l'expertise linguistique fédérale, l'envoi d'empreintes digitales, les présentations à une délégation du pays présumé, aux ambassades, etc., jusqu'au moment où il arrivera à déterminer au moins sa nationalité. Une personne qui ne dit rien à propos de son origine est également mise en détention, afin de « *donner les bons signaux* » aux autres personnes et pour essayer de déterminer son identité. Pendant la détention, il y a un travail pour essayer de convaincre les personnes de partir, aussi de la part des gardien·ne·s. Il y a des exceptions à cette pratique de détention pour l'obtention de documents : elle n'a par exemple pas lieu pour les femmes enceintes ou des personnes malades. D'après le Centre de contact Suisses Immigrés (CSI), ces détentions peuvent durer trois, six, neuf mois mais pour certaines personnes, on saurait déjà dès le départ qu'elles n'obtiendront pas de papiers. Quand le SEE s'aperçoit que les démarches en vue du renvoi pour ces personnes sont inutiles, il les libère. Cela lui permet notamment de ne pas utiliser tout le temps de détention qu'il a à sa disposition au cas où il devrait se resservir de cet outil plus tard. D'après le CSI, la pratique valaisanne est de mettre d'abord les personnes en détention pour six mois et ensuite de demander une prolongation de trois mois, car la prolongation ne peut avoir lieu qu'une fois et cela permet au Service d'avoir tout de suite à sa disposition le maximum des neuf mois de détention. D'après le juge, par contre, la première étape de détention dure trois mois (qui est le maximum légal de la première étape), puis les prolongations se font de trois mois en trois mois (donc deux prolongations possibles).

Quand une personne est interpellée, par exemple lors d'un contrôle dans un train tard le soir ou sur la route, ou parce qu'elle a volé quelque chose dans un établissement public etc., la police appelle rapidement soit le juge pénal, si c'est un cas pénal, soit le SEE, si la personne est en séjour irrégulier. Le Service doit alors décider rapidement de mettre cette personne en détention en vue du renvoi ou pas. Il la fait entendre par la police avec un·e interprète et

<sup>170</sup> Les autres bureaux sont : Passeports, Etat civil, Visas et Intégration.

prend souvent des décisions de mise en MC, qui seront probablement de courte durée, mais qu'il prend car il n'existe pas de garde à vue à la police du canton. Le temps de la garde à vue peut en effet permettre à certains cantons de faire les démarches en vue du départ, pour les renvois qui peuvent avoir lieu rapidement. En VS, c'est une MC qui est prise. De plus, comme cet ordre doit pouvoir être prononcé très vite et n'importe quand, le canton a organisé un système de « piquet » entre les personnes de la direction du Service : quatre mois par année, une des trois personnes responsables peut être atteinte jour et nuit afin de prendre une décision sur ce type de cas.

C'est un juge du tribunal cantonal, de la *Cour de droit public*, qui contrôle la légalité de la détention<sup>171</sup>. D'après ce juge, le simple refus de partir n'est pas suffisant pour une mise en détention, mais il faut qu'il y ait une « *obstination particulière* » (refuser pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois d'entrer en discussion sur les aides au retour, ne faire aucune démarche pour trouver les papiers manquants, disparaître etc.). Le juge ne traite en principe que de la mise en détention, mais il pourrait arriver qu'il se prononce sur l'ordre de départ, s'il est manifeste qu'une erreur importante a été commise dans la décision fédérale ou s'il se produit un événement qui rend le renvoi impossible (la personne tombe brusquement malade ou une révolution éclate dans son pays d'origine, par exemple, mais dans ces cas le SEE suspend de lui-même l'exécution du renvoi). Le juge n'a toutefois jamais rencontré une situation de ce type. Pendant l'audience, il pose des questions à la personne pour qui la mise en détention est demandée, ainsi qu'au SEE. Les réponses que la personne donne sur son identité, son nombre de frères et sœurs etc. sont comparées avec les réponses données en procédure d'asile (dossier). Si elles diffèrent, le juge considère qu'il ne peut pas croire la personne quand elle dit qu'elle est disposée à repartir, par exemple (il part donc plus facilement de l'idée qu'elle va se soustraire au renvoi et doit être mise en détention).

Le juge valaisan part du principe que même la décision écrite (arrêt) doit être rendue dans les 96h après l'arrestation de la personne. Dans les cas où cette décision concerne un·e mineur·e, le CSI fonctionne comme « personne » de confiance pour que la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant soit respectée. Comme le temps manque pour convoquer le CSI à la séance, la décision et le procès-verbal de la séance (dicté pendant la séance) lui sont immédiatement communiqués et le CSI peut demander une reconsidération (dans ce cas il ne faut donc pas attendre un mois pour libérer la personne, s'il y a lieu)<sup>172</sup>. Le délai d'un mois peut aussi tomber si un nouvel aspect le justifie (ex. il se révèle qu'un·e requérant·e débouté·e est en réalité français·e : l'affaire doit être réexaminée car cette personne pourrait être ramenée chez elle à brève échéance).

Les demandes de prolongation de la détention ont fréquemment lieu en VS et le juge, depuis 1993, n'a jamais du en refuser une car elles étaient toujours fondées (légales). Un des critères examinés pour ces prolongations est que les autorités fassent diligence (principe de diligence), à savoir qu'elles soient actives pour l'exécution du renvoi et dans la pratique cela signifie qu'elles ne doivent pas laisser passer plus de deux mois sans faire une nouvelle démarche. Le juge tient aussi compte, dans son appréciation, de la difficulté inégale d'obtention du laisser-passer selon les pays (ex. il permettra plus facilement une prolongation pour un pays du Maghreb, car obtenir un laisser-passer pour ces pays peut prendre des mois). Le fait que ces demandes de prolongation soient acceptées n'empêche pas que les demandes de libération des personnes, après un mois de détention, le soient

<sup>171</sup> Initialement, cette tâche avait été confiée au juge d'instruction pénale, qui l'exerçait déjà avant l'entrée en vigueur des MC, lorsqu'il existait la possibilité de garder les personnes 30 jours en détention. Le TF a cependant jugé que cette personne n'était pas une autorité judiciaire, qu'elle n'était pas pleinement un magistrat et le canton a du changer sa réglementation.

<sup>172</sup> Cette pratique a été admise par le TF.

également, car il s'agit selon le juge de deux types de demandes différentes. Les décisions du juge peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au TF.

La police cantonale valaisanne a une section d'environ quatre spécialistes qui gèrent les dossiers en liaison avec le SEE : la « *Police de l'aéroport* ». Cette police fait la partie administrative du travail et au besoin aussi des escortes, tout comme les dix à vingt personnes de la police cantonale qui ont suivi la formation permettant de faire les accompagnements. La police de l'aéroport convoque notamment des personnes étrangères afin de les interroger, avec un traducteur ou une traductrice, sur des points précis, à la demande du SEE. Il peut s'agir d'interrogatoires en lien avec l'identification (la police de l'aéroport est en relation avec la division Rapatriements de l'ODM), ou alors de la notification de la procédure. Cette police indique également les infractions par le biais d'un formulaire type, afin de compléter les dossiers du SEE. Elle s'occupe aussi des auditions pour les dossiers les plus compliqués (à savoir ceux pour lesquels on envisage une mise en détention) et organise les escortes. En outre, la police cantonale fait des conduites pour les « *individus dangereux* », par exemple jusqu'au consulat pour l'obtention des documents. Pour cette tâche, il y a des « *convoyeurs et convoyeuses* » répartis dans les postes de police régionaux (Brig, Sion, Martigny). Des enquêteurs et enquêteuses de la police sur le terrain, chargé·e·s des arrestations, travaillent aussi en liaison avec la police de l'aéroport, qui tient une « *hotline* » à leur intention.

Dans le cas des départs volontaires, la police de l'aéroport convoque les personnes, leur signifie les modalités du départ, donne le viatique et organise le transport jusqu'à l'aéroport (sans pour autant accompagner la personne). Un système de quittance au moment du départ de l'avion lui permet de savoir que la personne est partie. Si les autorités n'ont pas la certitude que les personnes partiront volontairement, la police leur donne rendez-vous à un point de contact auquel elles doivent se présenter avec leurs affaires. Elles sont alors accompagnées jusqu'à l'embarquement. Si les personnes ont des comportements « excessifs » à l'embarquement, ou si le Service sait qu'elles seront plus ou moins violentes et que le laisser-passer n'est valable qu'une fois, les escortes ont lieu jusqu'à destination. Dans 80 à 90% des cas les personnes ne sont pas d'accord de quitter la Suisse et il y a donc un accompagnement soit jusqu'à l'embarquement, soit jusqu'à destination<sup>173</sup>. Les moyens de contrainte utilisés au moment du renvoi sont l'attache des mains, pieds, jambes. D'autres moyens autorisés comme d'attacher des personnes sur une chaise roulante ou une civière n'ont jamais été utilisés par le VS, car ces pratiques ne sont pas acceptées par les commandant·e·s de bord. Des vols spéciaux ont lieu depuis l'aérodrome de Sion.

Le renvoi des personnes ayant reçu une NEM se passe de la même manière que celui des autres personnes déboutées : si une personne avec une NEM est interpellée (et que, par définition, elle n'a donc pas de documents), les autorités attendent d'elle qu'elle fasse des démarches pour se procurer au moins une carte d'identité, un acte de naissance etc. qui puisse permettre de constater son identité. Comme la NEM a été prononcée justement parce que cette dimension manquait, la personne est placée en détention s'il y a une possibilité pour les autorités de faire des démarches pour déterminer sa nationalité et éventuellement son identité. Ensuite, s'il y a des possibilités pour un départ, la personne est gardée en détention. Dans le cas contraire, elle est libérée.

---

<sup>173</sup> La destination est en général le pays d'origine. Il est très rare que des personnes soient renvoyées dans des pays tiers car souvent elles ont une nationalité qui ne le leur permet pas (il leur faut un visa alors qu'elles n'ont souvent même pas de passeport). De plus, s'il y a une possibilité de pays tiers, souvent les gens partent volontairement.

Les personnes disparues de manière générale, inscrites dans le système d'information des polices RIPOL, sont parfois « repêchées » à Bâle, Zurich etc. La question se pose pour le SEE de savoir s'il peut les renvoyer ou ne peut rien faire, mais comme « *ça n'est pas non plus juste de les laisser zoner dans les autres cantons* », le SEE les fait ramener ou les convoque et éventuellement les remet en détention.

### **Suspension du renvoi voir report du délai de départ**

Quand une personne veut faire un recours, le service de l'asile lui dit de l'envoyer rapidement, pour que l'exécution du renvoi puisse encore être suspendue (c'est le service qui donne cet ordre à la police). Cependant, le service juge si la personne est de bonne foi ou si c'est juste pour retarder le départ qu'elle dépose une demande : il connaît la personne par les contacts qu'il a eus avec elle, par l'intermédiaire des foyers et par son comportement durant la procédure (dossier).

Il arrive que pour répondre à des demandes issues de la société civile (démarches d'appui de la voisine, de la classe d'élèves, du curé, du médecin etc.) les autorités arrangent le délai de départ, en collaboration avec BE: elles tolèrent parfois qu'un·e jeune termine un apprentissage, qu'un·e enfant finisse un semestre ou qu'une personne finisse un traitement, mais tout en restant fermes sur l'objectif qui est le départ.

### **Autorisations de séjour**

Concernant les permis humanitaires, la pratique valaisanne s'inscrit dans le créneau laissé par les critères de la jurisprudence fédérale. Il faut que les personnes qui ont un permis F depuis dix, douze ans se comportent bien, parlent le français ou le haut-valaisan suivant leur région et le canton essaie aussi de faire respecter fermement le critère d'autonomie financière (il ne demande pas à une famille qui a élevé cinq enfants d'avoir remboursé ses dettes d'assistance, mais que le père de famille ait un travail, que les choses se passent bien pour les enfants à l'école, que la mère essaie d'apprendre la langue et si possible ait un petit job d'appoint etc.) Pour prendre sa décision, le canton se base sur le dossier de la personne, des renseignements de la commune, de l'Action sociale et c'est souvent suite à des courriers avec les mandataires qu'il fait une demande.

### **Aide au retour**

Le bureau de CVR valaisan, créé en 1997, dépend de l'*Office des prestations sociales*. La personne qui en a la charge a accès à une base de données qui lui permet de savoir en tout temps où en est une personne dans sa procédure d'asile. Elle est ainsi informée quand une personne reçoit une décision négative et lui envoie un courrier à ce moment, afin de proposer ses services. Dans ce courrier, on rend la personne attentive au fait qu'elle a une obligation de partir et on lui propose de prendre contact avec le bureau CVR. Il faut remarquer que cette lettre n'est pas la première présentation du CVR que les personnes reçoivent. Un travail d'information « préventive » est fait en partie par l'ODM, qui inclut un « flyer » de présentation de l'aide au retour dans l'envoi contenant la décision négative, mais aussi par le canton, qui prend les devants en organisant une séance de premier accueil au moment où une personne lui est attribuée. Pendant cette séance, la présentation de l'aide au retour occupe une bonne place, parmi des informations sur les autres aspects de la procédure (hébergement dans le canton, droit au travail etc.). L'information insiste beaucoup sur le fait que le recours au CVR est confidentiel et qu'un entretien peut être de pure information, qu'il n'oblige pas la personne à persévérer dans cette voie. Un maximum de

force est mis pour convaincre les familles avec enfants ou les personnes issues de pays pour lesquels les renvois sont assez aisés à organiser.

Le CVR travaille en collaboration avec le SEE, avec qui il est quotidiennement en contact. Une audition a lieu au SEE au minimum dix jours avant le départ et si la personne a échappé aux mailles du filet d'information CVR, elle peut encore s'y intéresser : le SEE encourage les personnes à prendre le chemin du CVR. De même, dans certains cas le CSI peut conseiller aux personnes de se rendre au CVR, de même que les administrations qui s'occupent de l'hébergement.

En principe, pour qu'une personne puisse avoir accès à l'aide au retour, le « contrat » qu'elle fait avec l'ODM est de respecter son délai de départ. Cependant, si une personne a un délai de départ échoué depuis trois ans et qu'elle va voir le CVR parce que finalement elle veut rentrer, celui-ci cherchera des solutions. Il s'agira de solutions d'exceptions, mais il entrera en matière, en collaboration toujours avec l'ODM.

Concernant les prestations offertes, ce sont les prestations prévues par la directive fédérale, le VS ne va pas au-delà (par exemple il n'organise pas les vols, ceci est la tâche du SEE). Ainsi, l'interlocuteur de la division Rapatriements est plutôt le SEE, mais il arrive que le CVR demande conseil à cette division fédérale, par exemple si la personne fait tous les efforts possibles pour obtenir un papier et échoue.

Le canton du VS a été un des premiers cantons à beaucoup travailler sur l'aide dite « complémentaire » (possibilité pour la personne de réfléchir à un projet de réintégration, avant tout professionnel), dans l'idée que cette aide permet tout juste de retourner la situation du requérant ou de la requérante qui « subit » tout le reste du temps (l'attente de la décision, l'attente du recours, l'ordre de partir etc.). Le CVR offre des outils (ex. des renseignements peuvent être pris sur le pays d'origine par l'intermédiaire de l'OIM), mais c'est la personne qui construit son projet, elle est active. On lui fait aussi comprendre qu'elle peut négocier des petites choses qui peuvent lui permettre d'envisager le retour (ex. pour une personne de Turquie qui angoisse d'arriver à l'aéroport d'Ankara, on peut essayer de faire en sorte qu'elle atterrisse ailleurs). Les horaires également peuvent être négociés, car le VS étant un canton périphérique, le renvoi pose des questions pratiques : il a souvent lieu à 6h du matin. Dans le même ordre d'idée (offrir des prestations qui permettent le départ), le CVR valaisan a un nouvel interlocuteur depuis deux ans : le *Service Social International (SCI)* à Genève. Le SCI a un programme d'aide au retour quand la situation est désespérée, à savoir quand l'aide fédérale est refusée, par exemple, ou ne suffit pas à débloquer la situation. Cet organisme ne regarde pas le délai de départ de la personne, ou le fait qu'elle ait commencé par tromper les autorités sur son identité, ou le fait qu'elle ne soit là que depuis trois mois, mais sa motivation. Il peut apporter une aide financière ou autre, complémentaire à l'aide fédérale.

### **Assistance des personnes déboutées**

En VS il n'y a pas une constellation d'associations qui défendent les droits des requérant·e·s, la principale est le *Centre de contact Suisses-Immigrés*, qui s'occupe de presque tous les recours, ainsi que des demandes de révision et de réexamen, à côté d'un travail plus général destiné à toutes les personnes immigrées (cours de français, appui scolaire, accompagnement mère-enfants etc.). Les personnes sont informées de l'existence des bureaux de consultation juridique au moment de leur attribution au canton. Elles peuvent aussi avoir reçu une carte de visite, avoir été envoyées par le CVR si celui-ci se rend compte qu'une personne ne peut pas partir (ex. problèmes de santé physique ou psychique sérieux)

ou avoir entendu parler du CSI par le bouche à oreille, qui fonctionne bien en VS. Le CSI est souvent déjà mandataire des personnes (il les a soutenues juridiquement pendant leur procédure), au moment où elles reçoivent une décision négative. C'est donc lui qui la reçoit et en informe la personne. Toutefois, comme le SEE la reçoit au même moment, il arrive que les personnes soient déjà au courant quand le CSI veut les informer, car le SEE est très organisé et très rapide lorsqu'il y a un délai de départ. La première tâche du CSI est alors de rassurer les gens (ex. « *Il n'y a pas de renvois dans votre pays, mais vous devez faire cet entretien, faites-le par collaboration* »), car les fonctionnaires font le même entretien de manière indifférenciée pour toutes les situations. En ce qui concerne les demandes de révision et de réexamen (et les éventuels recours qui suivent encore), soit le CSI prend l'initiative de faire ces demandes, soit ce sont les personnes qui le souhaitent. A ce moment, le CSI décide ou non de prendre le mandat selon les chances de réussite, ou alors parce qu'il constate qu'une telle demande soulagera la personne (même si elle est perdue d'avance). S'il ne prend pas le mandat, il peut aiguiller les personnes sur des avocat·e·s ou parfois sur le CVR, dans des cas où les personnes n'ont aucune chance et où essayer les recours risquerait de leur supprimer le droit à l'aide au retour. En plus de son travail d'assistance juridique, le CSI s'engage aussi dans un travail de sensibilisation, d'une part et de *lobbying*, d'autre part.

Par rapport au travail en délai de départ, les autorités en VS ne se précipitent pas pour que la personne cesse de travailler ; par contre elles ne renouvellent pas cette autorisation de travail pour une personne qui se trouve en délai de départ. Quand le SEE sait que la personne pourra bientôt être renvoyée, il renouvelle les autorisations de travail pour des périodes plus courtes.

Les personnes ayant reçu une NEM sont reçues par le SEE à un entretien de départ, comme les autres personnes déboutées. On leur explique leur situation et que si elles collaborent elles peuvent bénéficier pendant une dizaine de jours d'une structure (aide en nature) qui se trouve à Collombey et que dans le cas contraire, le canton n'a pas non plus d'aide à leur fournir (en réalité, ces personnes peuvent être hébergées et nourries si besoin). En général, ces personnes disparaissent car le VS est une « *grande ville* » (CSI) dans laquelle tout le monde se connaît : les personnes trouvent parfois un logement ou sont nourries au foyer d'Ardon mais sont ensuite vite visibles la journée. Si elles restent dans les gares elles s'exposent à une mise en détention.

### 3.4.2 LES RESSOURCES ET CONTRAINTES EN VUE DU RENVOI DANS LE CANTON

#### **Caractéristiques du groupe à renvoyer dans le canton**

De par sa situation de canton frontière avec l'Italie, le VS interpelle un grand nombre de personnes qui essaient de franchir la frontière et sont refoulées par les *carabinieri* italiens. Ces personnes viennent de Suisse mais parfois aussi d'Allemagne ou de France (elles passent par Bâle, Genève, Vallorbe), sont interpellées sur la ligne ferroviaire Brig-Domodossola par la police italienne et renvoyées à Brig. S'il s'agit de requérant·e·s d'asile, elles sont renvoyées dans leur canton d'attribution (ce qui en soi représente déjà une charge de travail), mais s'il s'agit de personnes clandestines, le VS doit de plus déterminer leur identité et leur nationalité. Cette situation géographique amène donc une difficulté supplémentaire, qui se mêle à la problématique du renvoi des requérant·e·s d'asile débouté·e·s.

Concernant les pays d'origine, le bureau de l'asile mentionne que les cantons romands ont en règle générale plus de personnes d'origine africaine que les cantons alémaniques, mais il n'en parle pas comme d'une contrainte particulière.

### L'organisation ou la « ressource interactive »

En VS, il existe une proximité relationnelle dans la gestion (le SEE a un contact très direct avec différents milieux : les hôpitaux, pour savoir si les personnes sont réellement malades; les juges, pour savoir s'ils vont bientôt rendre leur jugement ; la police ; les foyers ; la protection de l'enfance etc.), qui fait que les décisions peuvent se prendre relativement rapidement. Ce Service a aussi de bonnes relations avec l'Action sociale et le fait d'être également chargé de l'Etat civil, notamment de tout ce qui concerne les naturalisations, lui donne encore des contacts de ce type supplémentaires (ex. avec les communes). Même si le canton est grand géographiquement et qu'il y a un éloignement de ce point de vue, c'est une petite communauté de 200 à 280 000 habitant·e·s : les gens se connaissent. Ces relations de proximité, cette appartenance du SEE à un tissu personnalisé d'intervenant·e·s permettent un contrôle supérieur. Le service peut suivre ce qui se passe sur le terrain, par exemple du point de vue de la « bonne foi » des personnes. Cette ressource n'est pas à proprement parler « organisationnelle » (liée à l'APA du canton), mais relève du « *mode de fonctionner des Valaisans* »<sup>174</sup>. Cette caractéristique permet aussi à la voix du terrain de se faire facilement entendre (ex. le gestionnaire de la prison appelle directement le ou la chef·fe de service, de même que l'agent·e de police, sans même passer par un·e commandant·e) et rend les solutions plus pragmatiques (moins théoriques que s'il y avait plusieurs échelons de sous-chef·fe·s qui « digéraient » les événements).

Il existe une synergie entre l'Etat civil et le bureau de l'asile, concernant les personnes disparues qui amènent un passeport à l'Etat civil en vue d'un mariage. Cela permet une meilleure gestion (ex. ne pas traiter la même personne sous une identité différente dans deux bureaux) et « *aide à l'établissement de la vérité* », d'après le SEE. Du point de vue du CSI, le fait que ce soit le même service qui s'occupe de tous les permis et décide si une personne peut se marier ou pas est plutôt une contrainte, car cela engendre certains refus d'entrer en matière difficiles à outrepasser.

Le VS cite comme une ressource en vue de la résolution des difficultés du renvoi le fait d'être en réseau avec les autres cantons et avec la Confédération (ex. Comité des chef·fe·s de police des étrangères et des étrangers, qui se réunit cinq ou six fois par année). Il y a d'après le VS des solutions qui se cherchent en collaboration, comme par exemple pour le cas des personnes originaires d'Erythrée et d'Ethiopie, au moment des entretiens (Berne a décidé de commencer à renvoyer les Ethiopien·n·es, mais d'après le VS ce renvoi pose des problèmes car certaines personnes de cette nationalité sont en Suisse depuis longtemps). Pour les autorités valaisannes, ce travail interne est le meilleur moyen de prendre position par rapport aux décisions fédérales.

Le système valaisan avec au niveau policier un petit groupe de personnes (la police de l'aéroport) passablement impliquées dans la gestion des dossiers comporte aussi des avantages, d'après la police. L'implication dans les dossiers permet une bonne perception dans l'exécution, d'une part. D'autre part, il y a des avantages interactifs : entre la police de l'aéroport et les enquêteurs et enquêteuses sur le terrain, il y a un contact basé sur une « *perception police* », qui permet aux quatre gestionnaires des dossiers d'avoir une information rapide sur les personnes interceptées, par exemple. L'intermédiaire « police de l'aéroport », en contact avec le Service des étrangères et des étrangers, permet également à la police en général d'accéder à des informations supplémentaires. De plus, le fait qu'un petit groupe soit chargé des dossiers rend le contact avec la personne étrangère « *plus humain* », car elle n'est pas toujours confrontée à un policier ou une policière différente.

---

<sup>174</sup> Cheffe du SEE.

Pour le CVR, c'est un avantage de travailler avec l'assistance, car les personnes nouent des contacts tout à fait particuliers avec, par exemple, les administrations qui s'occupent de l'hébergement. Ainsi il arrive qu'elles fassent savoir par la suite les choix qu'elles ont fait (par exemple quand elles ont entamé des démarches d'aide au retour puis ont disparu). Le contact avec l'assistance permet donc au CVR d'accéder à certaines informations lui permettant une meilleure compréhension des situations (ce qui peut aussi permettre une adaptation, une amélioration des pratiques). La personne occupant le poste de CVR travaille dans un bureau commun avec une personne de l'office des prestations sociales, qui s'occupe du premier accueil. Cette personne contribue à informer les personnes sur le CVR (travail complémentaire).

De plus, le CVR cite aussi comme un avantage le fait que la police des étrangères et des étrangers soit vigoureuse et que lui soit situé dans un autre département. Il a ainsi l'occasion d'offrir quelque chose de complètement différent aux personnes. Dépendre de l'assistance lui permet en outre d'avoir plus de liberté dans sa relation avec les gens.

### **L'information ou la « ressource cognitive »**

Le CVR est rapidement au courant de toutes les modifications dans le dossier d'une personne grâce à son accès à la base de données cantonale. Cela lui permet de bien cibler son travail. Il peut également savoir quand une personne dépose une demande de révision ou de réexamen, demandes qui peuvent supprimer le droit à une aide au retour, et informer les personnes en conséquence.

### **Le soutien politique ou la « ressource majorité »**

On peut dire que le SEE bénéficie du soutien politique ou en tout cas qu'il n'est pas particulièrement inquiété de ce côté-là. Il y a eu au Grand Conseil des interventions dirigées contre le SEE, qui concernaient les MC (émanant du groupe socialiste), mais ces questions ne sont plus d'actualité. Au moment où la Confédération a décidé du renvoi des personnes en Bosnie-Herzégovine, il y a aussi eu quelques interventions au Grand Conseil. Le Service a du préparer un rapport, expliquer au Conseil d'Etat pourquoi ces personnes ont d'abord pu rester puis devaient partir. Le Conseil d'Etat a répondu qu'il appliquerait les décisions fédérales. De même avec l'Algérie, vers laquelle le renvoi a d'abord pu avoir lieu, puis plus.

### **Le droit ou la « ressource légale »**

La *Loi valaisanne d'application de la LMC* du 15 novembre 1996 a laissé le délai de présentation à une autorité judiciaire à son maximum de 96h. Cependant, une autre loi impose une contrainte temporelle à ce canton : en VS, la garde à vue a été supprimée dans la loi sur la police. Le SEE comble ce déficit avec la ressource « temps de travail du personnel » (système de piquet, cf. ci-dessus).

En ce sens, une détention de courte durée de trois jours, telle que proposée dans les modifications de la loi sur l'asile serait utile au VS, d'après le bureau de l'asile. Cela éviterait au canton de faire des MC juste pour aller amener une personne à l'ambassade, par exemple.

### **Le temps ou la « ressource temporelle »**

La contrainte temporelle est ressentie en VS en lien avec la fédéralisation de tout ce qui concerne les contacts avec les pays d'origine. L'instrument mis en place, bien

qu'indispensable aux cantons depuis la diversification des provenances des personnes (l'identification est beaucoup plus compliquée) est ressenti comme lourd et le SEE se plaint surtout de la lenteur au niveau des ambassades, pour délivrer les papiers. Le SEE appelle d'ailleurs souvent Berne lorsqu'il trouve qu'une décision est trop longue, par exemple, pour demander une accélération.

Le CSI bénéficie d'une « faveur » temporelle. En effet, la Confédération (CRA ou ODM) a tendance à lui donner des délais pour obtenir certaines informations ou envoyer certains documents, car elle sait que le CSI est un groupe très faible. Ce pourrait être le cas, par exemple, si le CSI doit faire venir des documents originaux des pays d'origine et que ces derniers doivent ensuite encore être traduits, car cela demande un investissement non négligeable pour cette organisation.

### **Les infrastructures ou la « ressource patrimoniale »**

Le VS possède son propre centre de détention LMC à Granges (dans le périmètre du centre de détention pénale de Crêtelongue - mais dans une aile séparée - ce qui permet de faire des économies d'échelle). Les femmes sont placées en détention à Martigny, dans une aile réservée d'un bâtiment de détention pénale. Cette option a été choisie en raison de l'excentricité du canton. Elle permet de réaliser des économies de temps et financières lors des mises en détention, car les personnes sont parfois entendues trois, quatre fois pendant qu'elles sont enfermées, ce qui aurait signifié autant d'allers-retours Sion-Genève (dans lesquels il faut compter les retours « à vide » des voitures de police), si le canton avait choisi la variante du concordat romand. L'excentricité reste néanmoins une contrainte pour le VS en ce qui concerne l'accès aux aéroports, d'autant plus que les vols partent souvent tôt le matin et qu'il faut être présent 2h avant à l'aéroport.

Comme de par sa situation géographique de canton frontière avec l'Italie, le VS « récupère » une forte proportion de personnes illégales, il a un grand nombre de personnes à mettre en détention et la présence du centre LMC est une facilité en ce sens. Cependant, d'après le CSI, le Centre de détention LMC du VS n'a pas plus d'une vingtaine de places<sup>175</sup>.

C'est le SEE qui est chargé de la gestion de ce centre de détention, ce qui constitue pour lui une charge supplémentaire, mais on peut imaginer que cette gestion lui amène aussi des facilités (il contrôle l'ensemble du déroulement du renvoi, y compris la période où la personne est en détention).

### **Le personnel ou la « ressource humaine »**

La section Asile du SEE occupe quatre personnes « et demi » (un poste de secrétariat, un poste pour les formulaires d'obtention des documents de voyage et les rapports en vue de l'obtention ou non d'un permis B, le responsable de la section et un poste pour le suivi des convocations et des auditions ; s'ajoute une personne qui vient à l'heure pour faire les auditions dans le cas par exemple des demandes d'asile déposées en prison pénale, puisque les autres auditions d'asile sont désormais presque exclusivement faites par la Confédération). Pour le SEE, il n'y a ainsi pas tellement de moyens, de forces à disposition pour la recherche dans le cadre de l'identification des personnes.

Les permanences du CSI fonctionnent avec trois personnes à temps partiel (l'équivalent de deux temps complet en comptant le bénévole). Cette ressource est insuffisante et il faudrait

---

<sup>175</sup> 18 places initialement, descendues à 14 pour cause de manque de personnel d'après l'étude du CPA (2005 : 73)

au CSI une personne pour s'occuper de la recherche de fonds et une personne pour les relations publiques. De plus, comme le CSI, n'est pas composé de juristes, il doit parfois chercher des appuis à l'extérieur, faire lire les dossiers qu'il traite à des juristes. Il est ainsi en contact, par exemple, avec le CSP de GE, le Service d'Aide Juridique aux Exilés (SAJE) de Lausanne, le Service Social International de GE, pour ce qui concerne les mariages mixtes et le Centre de Contact Suisses Immigrés de GE pour les sans papiers.

Selon leur pays d'origine, il se peut que les personnes soient moins rapidement informées de l'existence et du travail des CVR en VS. En effet, les séances de premier accueil ont lieu quand un nombre suffisant de personnes parlant la même langue (dix à quinze) peuvent être réunies, car il s'agit de trouver un traducteur ou une traductrice. Si une personne est originaire d'un pays duquel il y a moins de requérant·e·s (ex. Mongolie ou certains pays africains dans lesquels les personnes parlent strictement une langue maternelle peu courante), elle restera plus longtemps sur le côté. Cette personne a néanmoins d'autres occasions d'être renseignées, auprès d'acteurs et actrices complémentaires (ex. assistant·e·s sociales, milieux de défense des droits des requérant·e·s etc.).

### **L'argent ou la « ressource monétaire »**

Cette ressource fait défaut au CSI, qui reçoit pourtant des appuis de la Commission fédérale des étrangères et des étrangers et un soutien du Département de l'instruction publique et de l'Action sociale, puisque grâce à sa présence, ces départements n'ont pas besoin d'organiser des cours de français pour les requérant·e·s d'asile.

### **Secteur privé, société civile**

En ce qui concerne les relations avec le secteur privé, on peut rappeler ce « mode de fonctionner » des Valaisan·ne·s, qui personnalisent. Pour la cheffe du SEE c'est un désavantage dans le sens où les décisions qui lui sont « attribuées » ne sont en vérité pas les siennes, mais ceci est contrebalancé par les avantages que lui procure un contact très direct avec beaucoup de milieux (présence sur un territoire). De même, c'est la cheffe du SEE qui prend en charge la relation avec les médias dans ce domaine, plus que le monde politique (pour cause de technicité des réponses, notamment). Ceci peut être une conséquence de cette personnalisation et probablement la renforce.

Le CVR valaisan a très peu de relations avec les médias, car le concept reste difficile à défendre (le CVR est une vision médiane dans un domaine, celui de l'asile, très polarisé, donc les deux bords ont des choses à reprocher à cette vision et se positionner au milieu est assez subtil). Le concept était particulièrement difficile à défendre quand les moyens offerts étaient très limités. Comme la tendance actuelle est de pouvoir aller plus loin dans le suivi des personnes pour leur retour, la question de présenter l'aide au retour dans les médias devient plus urgente aux yeux du CVR valaisan. D'autre part, la presse valaisanne présente souvent le renvoi sous forme de polémiques (ex. telle famille doit partir, les voisin·e·s ne sont pas d'accord), ce qui serait délicat à faire dans le cas de personnes qui acceptent de partir, car le moment du départ est très difficile.

D'après le CSI, cette presse suit la ligne du Parti Démocrate Chrétien, qui est au pouvoir en VS depuis 150 ans. Elle étudie systématiquement la présentation du travail du CSI.

Concernant l'activisme dans le canton, en VS, certaines personnalités apportent leur aide aux personnes déboutées et constituent ainsi un appui au travail du CSI, qui a peu de ressources. Ces personnes prennent contact avec la hiérarchie. D'abord avec la cheffe du

SEE ; si ça n'est pas possible, elles vont voir le chef du département ; puis si ça n'est toujours pas possible elles se rendent directement à Berne, parce que légalement elles estiment que certains dossiers doivent être soutenus, alors que le canton fait la sourde oreille.

Sur un plan plus personnel, il arrive aussi que des ami·e·s suisse·sse·s des personnes qui ont une demande de mise en détention appellent le juge, pour savoir ce qui se passe. Or, comme la décision est très rapide, elle est généralement déjà rendue et il n'est pas tenu compte de leur point de vue.

Concernant le *lobbying*, le CSI, en alliance avec l'Action sociale sur ce point, a fait pression récemment contre une décision du SEE de supprimer le droit au travail pour les personnes originaires d'Erythrée et d'Ethiopie déboutées de la CRA. En effet, cette décision impliquait que du jour au lendemain des dizaines de personnes indépendantes de l'assistance s'y retrouvent, doivent remettre leur bail, mettre un terme à leur abonnement de téléphone, de TV, leur *leasing* etc. En juin 2004, le SEE a finalement redonné le droit de travailler à ces personnes.

Il existe en VS un *Comité valaisan de défense du droit d'asile*, dont les membres se rencontrent environ une fois par mois. Ce comité est maintenant regroupé avec le CSI, qui semble donc représenter la figure de proue, la seule « opposition » qui ne soit pas que ponctuelle dans le canton. Néanmoins, le CSI reste une faible contrainte pour les autorités du renvoi. Pour le bureau de l'asile, les œuvres d'entraide valaisannes (CSI, Croix-Rouge, Caritas) « ne sont pas agressives ». Le responsable de la communication de la police, même s'il se souvient de l'affaire Ahmed Zaoui, qui avait défrayé la chronique (cet homme avait été expulsé avec ses enfants), affirme pour sa part qu'il n'existe pas de situations de mobilisation générale en VS, comme on pourrait en trouver dans le canton de VD.

L'attitude de la population valaisanne par rapport aux questions d'accueil semble de prime abord inclusive, selon nos deux initiatives indicatrices. En effet, l'initiative *contre les abus dans le droit d'asile* a été rejetée à 57,7% (moyenne suisse : 50,1%) ; seuls GE, JU et VD l'ont plus fortement rejetée que le VS, qui a un pourcentage similaire à celui de NE. Pour l'initiative *pour une réglementation de l'immigration*, FR est le seul canton romand moins inclusif que le VS mais la valeur valaisanne (72,5%) reste bien plus proche de celle du canton le plus inclusif (VD : 76,4%), que de la moyenne suisse (63,8%). On pourrait interpréter, vu la netteté du clivage linguistique, que FR et VS se situent moins dans l'extrême inclusif que les autres cantons romands de par leur bilinguisme.

Or, les chiffres ci-dessus ne tiennent pas compte des taux de participation cantonaux à ces votations et cela peut biaiser la comparaison. Le VS est en effet le deuxième canton à avoir eu la plus faible participation à ces votations, après le TI. Cela peut être interprété comme la marque d'un faible intérêt de la population cantonale pour le sujet. Lors de sa récolte de signatures pour le référendum sur les révisions des lois sur l'asile et sur les étrangères et étrangers<sup>176</sup>, le CSI a pu constater que les Valaisan·ne·s étaient surtout mal informé·e·s et que si on prenait la peine de leur expliquer ces questions, le soutien au référendum (que nous postulons être une marque d'inclusivité, ne serait-ce que par la composition partisane du comité référendaire) était là, à part dans certains petits villages.

---

<sup>176</sup> Récolte de signatures qui a été faite par des personnes migrantes.

### 3.4.3 « POLITIQUE » DE RENVOI

En VS, l'exécution des décisions est le principe de base. Pour ne pas s'opposer à la politique fédérale – qui est déjà plus qu'une politique parce qu'il y a toute une législation concernant l'application – il semble dans ce canton qu'il faille viser le départ et le plus rapidement possible, ce qui transparaît de la plainte du SEE relative à la lenteur des ambassades (cf. « ressource temporelle »). Il y a en VS une confiance dans les décisions fédérales qui va de pair avec une ferme volonté de faire partir les personnes auxquelles la Confédération n'accorde pas l'asile. S'il arrive que le canton ne soit pas totalement d'accord avec la Confédération, c'est dans les structures fédérales ou intercantionales à disposition qu'il va chercher à proposer des solutions et non dans sa manière d'exécuter. Il ne va pas non plus « mettre en débat » cette manière d'exécuter : face aux démarches d'appui de la voisine, de la classe d'élèves, du curé, du médecin etc. la politique du canton est de rester ferme sur l'objectif. Les pétitions et autres manifestations de la société civile peuvent éventuellement amener à certaines négociations, mais n'empêchent pas le départ.

La consigne cadre du Conseil d'Etat est de respecter l'Etat de droit et de ne pas laisser gonfler les problèmes de clandestinité, de sans-papiers, de travail au noir, pour une gestion saine de l'économie, de la sécurité et de l'ordre public. De cette consigne découle une pratique démonstrative de la volonté des autorités de faire partir les personnes. L'idée de maîtrise sous-jacente (qu'on retrouve dans l'ensemble des activités du SEE, par exemple dans l'interaction renvoi et état civil : « *c'est dans l'intérêt d'une gestion saine des registres et de la population que de faire les contrôles nécessaires* ») semble se traduire, dans le domaine des MC, par un principe d'application relativement soutenue. Pour le SEE, l'utilisation fréquente qu'il fait des MC va avec une certaine cohérence et permet de clarifier les règles du jeu. D'après le CSI, les MC sont appliquées « *dans la mesure du possible* ». On peut retrouver ceci derrière le choix du canton de créer son propre centre de détention. En effet, bien que ce choix ait été motivé par des raisons économiques et bien qu'il soit lié à une autre problématique qui est celle des clandestin·e·s, il est évident qu'il facilite l'utilisation des MC et on peut donc présumer qu'il y avait, au moment du choix, une intention de pouvoir en tout cas disposer librement de cet outil, si ce n'est largement. De plus, on pourrait se demander dans quel mesure l'argument de la distance à l'endroit de détention justifie (sans une volonté d'utilisation régulière ou sans y trouver d'autres avantages) de créer son propre centre de détention, étant donné qu'il existe un système de transport intercantonal, le *train street*, par ailleurs largement utilisé par les autres cantons dans ce domaine. En l'occurrence, le VS avait également une autre raison déjà citée d'opter pour ce système (il n'a pas de garde à vue). Le canton a confié la gestion de ce centre au SEE, parce que politiquement il n'entendait pas le mettre sous la même autorité que les établissements pénitentiaires, puisqu'il s'agit d'une détention administrative. De manière plus large, le choix de créer un tel centre a forcément du être justifié dans le contexte local et n'a apparemment pas trouvé assez d'opposition pour ne pas être mené à bien. Toutefois, le CSI désapprouve la manière de la détention dans ce centre LMC : il offre de moins bonnes conditions de détention que la prison destinée aux délits en préventive (ex. sur le plan des activités ou des promenades).

Concernant le travail des personnes en délai de départ, la politique du canton est d'y être plutôt favorable, selon l'idée que d'une part les personnes qui travaillent ne disparaissent pas et que d'autre part le travail leur permet d'avoir un peu d'argent, ce qui peut les encourager à partir.

Pour les permis B humanitaires (préavis favorable), la pratique est restrictive comparativement aux autres cantons romands, d'après le CSI. Cette organisation cite le cas d'une femme avec enfants qui travaillait et avait une demande en cours. Comme elle a

rencontré une période de chômage, sa demande a été bloquée comme si elle ne travaillait pas (alors que le chômage est un droit). Aux yeux du CSI, si la période d'attente est trop longue, cette personne risque de se trouver en fin de droit et d'à nouveau dépendre du foyer; or, si elle obtenait un permis B, elle retrouverait probablement facilement du travail, parce qu'elle serait comptée dans un autre contingent.

Mais à côté des principes qui guident la pratique, la « politique » du VS est aussi et surtout caractérisée par une manière, rigoureuse voir « rude » ou « dure », selon les interlocuteurs et interlocutrices. D'après le CSI, aussi bien à l'entretien de départ que dans les états civils les fonctionnaires donnent des impressions ou des refus aux personnes qui les déstabilisent : elles se disent qu'elles n'ont pas le droit de faire certaines démarches. L'entretien de départ, pour sa part, est le même pour tous les cas. Même pour les pays dans lesquels il n'y a pas de renvois et pour des personnes étant là depuis dix ans ou plus, l'entretien est mené comme si l'avion allait partir dans le mois. Beaucoup de personnes rapportent que cet entretien est très dur, pénible, qu'elles sont forcées à signer pour partir et qu'on leur fait des gestes, des phrases en ce sens : elles doivent partir au plus vite. D'après le CVR, la police des étrangères et des étrangers est « très forte, très rigoureuse » et parle de renvoi de manière très directe aux personnes. Elle n'est pas la plus rude de Suisse mais applique des dispositions. Pour le SEE il s'agit de donner les bons signaux, d'être francs dès le départ et de ne pas donner de faux espoirs à des personnes qui ne peuvent pas rester, car cela leur crée des difficultés cinq, dix ans après, quand la confédération confirme qu'il faut que ces personnes partent.

Cette rigueur peut aussi se voir dans l'APA ou en être une conséquence, car le VS a un système fortement développé de relations avec la police (« police de l'aéroport »). En même temps, comme le CVR est situé dans le département de l'assistance, il semble que la politique soit aussi de garder le retour volontaire « intègre » de ce côté policier.

#### 3.4.4 QUEL LIEN AVEC LE TAUX DE RENVOI ?

S'il fallait classer le canton du VS dans notre typologie, il serait exclusif. En effet, il a les trois caractéristiques de ce type : un taux de renvoi exécuté plus élevé que la moyenne (écart : 1,2 ; écart-type : 2,3) ; un taux de renvoi incertain également plus élevé, même si dans une moindre mesure (écart : 0,2 ; écart-type : 3,3) et un taux de règlement de séjour très inférieur à la moyenne (avec un écart de -2,5 il est même le canton de Suisse qui a le plus grand écart à la moyenne; écart-type : 1,5). Ce caractère exclusif s'accroît encore si on compare le VS uniquement aux cantons romands (les trois écarts à la moyenne augmentent : l'écart de 1,2 du taux de renvoi exécuté passe à 2,5 ; le 0,2 du taux de renvoi incertain passe à 1,5 mais il reste faible comparativement aux écarts à la moyenne linguistique des autres cantons et le -2,5 du taux de règlement de séjour passe à -2,9).

L'interprétation des chiffres (par la typologie) semble ainsi correspondre à l'esprit général dégagé des entretiens. Par contre, il semble qu'il y ait une sorte de clivage entre une attitude de la population votante plutôt inclusive et une administration exclusive, comme si la « démocratisation » de l'asile dont parle Gibney n'avait par réellement eu lieu dans ce canton.

#### Très faible taux de règlement de séjour

Le VS est le canton ou groupe de cantons de Suisse qui a le plus faible taux de règlement de séjour (7,1%). On pourrait trouver une explication de cela dans l'interprétation qui est faite de la demande fédérale : pour le VS la mission semble être de « faire partir » les personnes

et non une mission à double aspect : faire partir d'une part, faire rester d'autre part, selon les situations. Il semble aussi que l'exécution du renvoi soit particulièrement rapide dans ce canton, ce qui peut avoir pour conséquence que les personnes ont moins de chance de remplir les critères (qui sont aussi temporels) permettant d'accéder à une autorisation de séjour. Ce faible taux peut aussi être une conséquence de la « manière », qui intime aux personnes que leur seule possibilité est le départ, comme l'a relevé le CSI. D'autre part, les possibilités de voir son séjour réglé sont souvent liées au travail d'un·e mandataire ou d'une œuvre d'entraide. Or, nous avons vu à quel point les possibilités de ce type d'intervenant·e·s sont limitées en VS. Le climat général de désintérêt (cf. taux de participation), de mauvaise information ou simplement d'absence de possibilités d'ouvrir un débat sur le sujet dans le canton ne permet pas non plus, aux personnes qui déposent une demande, d'accéder au seul moyen d'expression de leur cause qu'elles peuvent espérer obtenir dans un Etat auquel elles n'appartiennent pas : la voix des citoyen·ne·s.

### **Taux de renvoi incertain**

Le taux de renvoi incertain valaisan (19,4%) est faiblement supérieur à la moyenne suisse. Pour interpréter cela nous pouvons reprendre l'idée évoquée par le CVR que les deux messages donnés aux personnes qui ont un délai de départ (forcé-volontaire), quand ils sont forts, amènent peut-être les personnes à se poser des questions plus facilement, ce qui peut les amener à aller plus au CVR (« à quelque part « ça balise », c'est un peu un travail d'équipe en fait (vers plus de renvois exécutés) ») mais qui pourrait, peut-être, engendrer aussi plus de disparitions, liées à la crainte du retour (cf. la corrélation statistique entre le taux de renvoi exécuté et le taux de renvoi incertain p.55) .

### **Taux de renvoi exécuté**

Le taux de renvoi exécuté du VS (12,4%) est supérieur à la moyenne, de manière moindre que l'écart-type au niveau suisse, mais de manière supérieure si l'on regarde uniquement les cantons romands (le VS a moins de renvois exécutés que le canton de VD mais en a plus que tous les autres cantons romands). Si notre interprétation des buts du canton en matière de renvoi est exacte (départs maximaux, avec aussi une idée de maîtrise), cela signifie que le canton atteint assez bien ses objectifs, même s'il lui faudrait encore diminuer son taux de renvoi incertain. Nous présumons que le fort dispositif policier, la faible résistance juridique à la mise en MC et la faiblesse des œuvres d'entraide tout comme la faible ouverture au débat ont pour résultat ce profil d'exécution<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> Voir aussi en annexe 11 un tableau récapitulatif des caractéristiques du renvoi dans les cantons étudiés.

## **QUATRIEME PARTIE**

---

# **CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES**

## 1. SYNTHÈSE DES RESULTATS

### 1.1 REPONSE A LA QUESTION DE DEPART

#### *LES DIFFERENCES INTERCANTONALES, DANS QUELLE MESURE... ?*

Dans ce travail, nous avons posé la question des différences intercantonales dans la mise en œuvre des décisions de renvoi des requérant·e·s d'asile débouté·e·s. Dans un premier temps, le calcul de trois taux de « renvoi » standardisés par la nationalité des personnes à renvoyer (taux de renvoi exécuté/ taux de renvoi incertain / taux de règlement de séjour), nous a permis d'affirmer qu'il existe des différences dans l'issue des décisions de renvoi selon les cantons responsables et que ces différences sont en petite partie dues à une répartition des nationalités différente entre les cantons.

Selon la manière dont les cantons combinaient ces trois taux, nous avons ensuite proposé une interprétation de ces résultats en termes de cantons plus inclusifs (taux de règlement fort) ou plus exclusifs (taux d'exécution fort). Le taux de renvoi incertain a permis d'ajouter une dimension de maîtrise à ces esquisses cantonales.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes penchée de manière qualitative sur le processus intracantonnel d'exécution du renvoi au travers de quatre études de cas (cantons de BE, GE, du JU et du VS). Il s'agissait de déterminer d'où pouvaient provenir ces différences quantitatives, considérables, alors même que nous constatons que la mise en œuvre du renvoi est un domaine fortement réglé sur le plan fédéral. A cet effet, nous avons d'abord décrit le déroulement et l'organisation du renvoi dans les cantons. Nous avons ensuite dressé un inventaire des ressources à disposition des acteurs et actrices de chaque canton ainsi que des contraintes spécifiques qui y étaient rencontrées. Nous avons également tenté de dégager les logiques cantonales dominantes dans la mise en œuvre de ces ressources en vue du renvoi (quelle « manière » de mise en œuvre et pour quelle intention de renvoi). C'était essayer, conjointement, de déterminer quelle est l'interprétation faite par les cantons de leur mission (et donc de la politique fédérale, puisqu'ils doivent la mettre en œuvre).

Il est apparu que sur le plan de la « manière » du canton, il est également possible de voir des différences (comme pour les résultats en termes de taux). Ainsi, BE semble changer nettement son approche selon les caractéristiques personnelles (ex. délinquance), avec une manière qui peut s'avérer punitive. GE semble se caractériser par sa souplesse, sa générosité en termes de séjour et d'assistance et sa réticence à l'usage de la contrainte. Le JU n'est pas fermé à des exceptions tout en voulant garder la fermeté qui s'impose. Quant au VS, il est décrit partout en termes de rigueur, voir de dureté. De manière générale, l'interprétation dégagée de manière quantitative et celle dégagée de manière qualitative correspondent bien (certains cantons paraissent réellement plus inclusifs et d'autres plus exclusifs), ce qui donne une certaine assise aux différences intercantonales, en réponse à la première partie de notre question qui était : *dans quelle mesure ces différences existent-elles ?*

Cette correspondance ne doit pas occulter la difficulté de l'exercice comparatif et il convient de préciser quelques éléments méthodologiques. D'une part, les acteurs et actrices rencontré·e·s peuvent rendre une image biaisée des cantons. En effet, en VS c'est presque « le 100% » des œuvres d'entraide que nous avons rencontrées, à travers le CSI, contre une sorte de « 0% » à BE (le réseau Elisa n'y est presque plus actif) ou dans le JU (l'AJADA est liée à l'administration et ne fait pas de demandes de révision ou de réexamen). Ceci peut amener une vision de l'administration comparativement « trop » critique pour le VS et « pas

assez » pour BE et le JU. D'autre part, il est difficile de saisir de la même manière avec quasiment le même nombre d'entretiens un canton de la taille de BE ou même de GE (qui a une administration faite de multiples échelons) et des « petits » cantons, en termes d'asile, comme le JU ou le VS (pas beaucoup plus « petit », avec son 3,9%, que GE : 5,6%, mais avec une administration nettement plus simple). Sur ce point également, les profils esquissés sont donc difficilement comparables.

Il reste que certaines variables communes ont néanmoins été reconnues comme influentes par les acteurs et actrices des différents cantons. Nous les présentons ci-après, en comparaison avec nos hypothèses de travail.

### ... ET POURQUOI ? DISCUSSION DES HYPOTHESES

Afin de répondre à la question du pourquoi des différences intercantionales, nous avons avancé au début de ce travail quatre ensembles de facteurs supposés influencer l'exécution du renvoi, en tout cas dans sa mise en œuvre et éventuellement dans ses résultats. Nous les reprenons à la lumière de nos résultats.

#### Ensemble 1 : Caractéristiques du groupe de personnes à renvoyer

Le facteur *pays d'origine* des personnes que le canton doit renvoyer a, comme prévu, une influence. Tout au long de la mise en œuvre, il influence: le choix de mettre ou non les personnes en détention, le montant d'aide au retour auquel elles ont droit, la disposition des personnes à rentrer, la disposition des cantons à donner des autorisations de séjour, etc. La standardisation a aussi montré que ce facteur influence directement les taux de renvoi. Le tableau ci-dessous illustre les fortes différences de taux qui peuvent exister selon les nationalités ou groupes de nationalités :

Tableau 9 : Taux moyens de renvoi 2001-2005 au niveau Suisse (en%), par pays d'origine

Pays ou groupe de pays d'origine	Taux de renvoi exécuté	Taux de renvoi incertain	Taux de règlement de séjour
Algérie	6.6	29.2	3.3
Autres Afrique du Sud et centrale	2.3	13.3	6.8
Autres Afrique de l'Est	1.6	20.2	4.5
Autres Afrique de l'Ouest	6.4	27.0	3.4
Autres Afrique du Nord	10.3	20.7	3.7
Autres Asie du Sud et du Sud-Est	6.6	16.3	21.1
Autres Europe de l'Ouest et autres pays	21.4	23.4	3.2
Autres Proche-Orient	13.7	20.8	3.5
Autres reste de l'Europe	20.1	15.0	8.2
Etat et continent inconnu	1.2	28.3	0.4
Géorgie	18.4	29.2	0.5
Guinée	3.1	28.6	1.3
Irak	3.1	9.1	3.6
Nigéria	7.2	26.2	5.6
Serbie et Monténégro	16.4	13.7	11.2
Turquie	11.3	20.6	10.0

Les autres caractéristiques personnelles proposées en hypothèse comme l'*âge*, le *caractère « délinquant »*, le *sexe* ou le *degré d'intégration*, de même qu'un facteur supplémentaire : le *fait d'avoir des enfants avec soi* ont été mentionnés comme des éléments pris en compte dans la mise en œuvre, sans que leur influence directe sur le renvoi ne soit établie. Hormis BE avec les personnes délinquantes, les cantons n'ont pas l'impression d'avoir plus de personnes d'une de ces catégories que les autres cantons, de sorte que cela pourrait influencer leur taux de renvoi. La présence de personnes délinquantes à BE est à relier au caractère urbain de ce canton. GE connaît la même problématique et y a répondu en mettant en place des interdictions territoriales, plutôt que de faire usage de la détention dès que cela est possible, comme c'est le cas à BE.

L'influence de cet ensemble de facteurs sur la mise en œuvre du renvoi est donc vérifiée. Son influence sur l'issue du renvoi (les taux), est vérifiée en tout cas par l'intermédiaire du facteur pays d'origine. Quant à dire sur quel type de taux ce facteur débouche, cela dépend de 159 nationalités. Quelques éléments sur certains pays d'origine sont donnés en annexe 10.

## **Ensemble 2 : Caractéristiques géographiques du canton**

L'influence du facteur *taille du canton* sur la mise en œuvre a été vérifiée. La plupart des acteurs et actrices du JU disent ne pas rencontrer de difficultés d'exécution, de par le faible effectif qui leur est attribué. A BE au contraire, c'est la grande taille qui permet une organisation optimale. De même à GE, la taille plutôt grande contribue à une expertise grâce à laquelle les autorités arrivent à travailler « en souplesse ». L'hypothèse que nous avons proposée, selon laquelle les cantons avec beaucoup de dossiers peuvent moins négocier chaque cas peut se vérifier dans le sens où le JU, qui a très peu de cas, les regarde un à un et en négocie certains. Par contre, GE semble négocier plus que le VS, qui a pourtant moins de cas que lui. Nos résultats ne nous permettent donc toujours pas de trancher sur *quelle* est l'influence de la taille. Il se pourrait qu'une taille extrême (petite ou grande) soit favorable à l'exécution, le manque d'expérience dans les petits cantons pouvant être compensé par d'autres mécanismes impossibles à grande échelle. Au niveau de l'effet qu'a cette taille sur les résultats, il convient donc peut-être de donner moins d'importance à ce facteur que ne le font des auteurs comme Kriesi.

L'*étendue géographique*, pour sa part, pourrait avoir une influence de par la décentralisation qu'elle induit en matière d'autorisations de séjour dans le canton de Berne. En effet, le fait que plusieurs instances soient compétentes (non seulement le canton mais aussi les villes) pourrait neutraliser ou au contraire exacerber certaines tendances, mais le vérifier nous aurait demandé de sortir du cadre de ce travail. Dans les autres cantons, cet aspect n'a pas été mentionné.

Le facteur *centralité* du canton s'est par contre avéré exact. La centralité influence la mise en œuvre de par l'attractivité des centres urbains pour certaines catégories de la population à renvoyer (personnes disparues ou ayant fait l'objet d'une NEM). La distribution de ces personnes, qui sont mobiles, est ainsi inéquitable sur le territoire helvétique : elles quittent souvent les périphéries pour rejoindre les centres, desquels elles sont parfois renvoyées en périphérie si elles sont interpellées. Ces catégories de personnes étant souvent difficiles à renvoyer, elles créent des problèmes aux cantons centraux en termes d'ordre public ou en termes financiers, si les personnes sollicitent une aide d'urgence. La présence de ces personnes n'influence pas pour autant directement le taux de renvoi des cantons centraux, puisqu'elle ne rend pas ces cantons responsables du renvoi, mais elle ajoute une difficulté au système, que ne connaissent pas les cantons périphériques. Ces derniers peuvent par contre

rencontrer des difficultés liées à leur excentricité. Le VS a construit son propre centre de détention LMC pour cette raison. Concernant le trajet à l'aéroport, cela lui demande aussi une organisation supérieure à d'autres cantons. Comme la taille du canton, le facteur centralité semble donc être un facteur à double tranchant (qui comporte à la fois des avantages et des désavantages en termes de renvoi). Il est donc difficile de se prononcer à propos de son impact sur les taux, par contre il est certain qu'il influence la mise en œuvre.

Le facteur *localisation des infrastructures*, qui est souvent une composante de la centralité, s'est également vérifié. La présence de l'aéroport facilite la mise en œuvre à GE. A BE, la présence des ambassades est à la fois un avantage et une source de travail supplémentaire. Mais c'est en VS que ce facteur semble le plus marqué : la présence du centre de détention LMC permet à ce canton de prendre passablement de décisions de mise en détention (qui n'auraient pas pu être mises en œuvre aussi facilement si le centre avait été éloigné). De plus, le taux de renvoi exécuté de ce canton étant fort, il n'est pas exclu qu'un lien puisse être établi entre ce taux et l'utilisation fréquente de la détention (« régulière et soutenue », d'après l'étude du CPA). D'après cette même étude, le lien plus de détention - plus fort taux de départ contrôlé n'est toutefois pas un donné dans le domaine de l'asile, car il existe un grand nombre d'autres facteurs que cette détention ne permet pas de gérer.

Un facteur géographique supplémentaire est apparu dans les résultats. Il s'agit de l'influence de la *frontière*. Dans le JU, elle permet que des personnes qui auraient pu poser problème au canton pour l'exécution disparaissent. Le fait que le VS soit un canton limitrophe de l'Italie fait de lui un lieu de passage pour des personnes clandestines qui sont parfois refoulées en Suisse et se retrouvent dans les structures valaisannes. Dans les cantons-frontière, il peut aussi être plus fréquent qu'ailleurs que des personnes interpellées aient déjà demandé l'asile dans un pays avec lequel il existe un accord de réadmission (ex. France). Dans ce type de cas, selon l'accord, les cantons limitrophes se chargent de refouler la personne dans le pays concerné. Ce facteur n'a pas de lien direct avec le taux de renvoi, car il concerne souvent des personnes qui n'étaient pas initialement attribuées au canton en vue du renvoi, mais il influence les conditions globales de la mise en œuvre.

A l'exception de l'étendue du canton, les facteurs de cet ensemble ont donc tous été confirmés dans leur influence sur la mise en œuvre. Il est plus difficile ensuite de se prononcer sur le lien avec le taux de renvoi du canton, probablement parce que ce type de facteur n'est que le support physique des activités de renvoi.

### **Ensemble 3 : « Politique » de renvoi**

Le facteur *arrangement politico-administratif*, auquel nous avons rattaché deux « sous-facteurs » (département auquel appartient le bureau de l'asile et accent organisationnel mis plutôt sur l'aide au retour ou plutôt sur la force), a été vérifié dans les cantons, mais ses dimensions se sont précisées (il y a plus de « sous-facteurs »). A BE, l'administration chargée du renvoi n'a pas les mêmes possibilités non seulement selon l'endroit où elle-même est placée dans l'APA, mais aussi selon l'endroit où est placée l'assistance, car les prestations d'assistance pour les personnes avec un délai de départ sont utilisées pour faire pression auprès des personnes, de sorte à ce qu'elles collaborent à leur renvoi. Le fait que l'assistance appartienne à un département sous la responsabilité du Parti Radical Démocratique et non pas du Parti Socialiste facilite ce système. Dans le même canton, la coprésence de l'Etat civil et du Service des migrations dans le même département, permet des synergies favorables au renvoi, notamment en ce qui concerne les documents de voyage. Il en va de même en VS, où l'asile et l'Etat civil appartiennent au même service. Dans le JU également c'est le même service qui exerce ces deux tâches, mais le canton n'a pas relevé cet aspect lors des

entretiens. A GE, l'Etat civil appartient aussi à l'OCP, mais apparemment dans une branche plutôt éloignée de celle de l'asile (peu de contacts). En VS, le fait que le CVR n'appartienne pas au même département que la police des étrangères et des étrangers (il appartient à l'Action Sociale), lui permet d'offrir quelque chose de très différent aux personnes. Dans le JU aussi, le fait que le CVR soit dans le même département et service que la police des étrangères et des étrangers influence la mise en œuvre : certaines choses ne se disent pas; par contre la personne responsable du CVR a accès à tous les dossiers. A GE et à BE, les CVR sont carrément hors administration (donc hors départements). Cela leur donne une image et des possibilités tout à fait différentes, mais les coupe parfois de certaines informations.

Conformément à ce que nous attendions avec le « sous-facteur » *accent sur la force ou le retour volontaire*, il semble que l'organisation très différente du canton de GE (forte collaboration Croix-Rouge-OCP) et du canton du VS (forte collaboration avec la police), influencent si ce n'est les résultats du renvoi, en tout cas l'image du canton en la matière (image inclusive pour le premier, exclusive pour le second). Ceci est surtout visible dans la manière dont les œuvres d'entraide du canton qualifient les pratiques cantonales en matière de renvoi. En même temps, les images inclusive et exclusive de ces cantons ressortent de l'interprétation des taux. L'APA influence donc la mise en œuvre de par les marges de manœuvre qu'il offre aux différents acteurs et actrices mais aussi de par les signaux différents qu'il envoie (il se pourrait qu'il ait aussi une action symbolique, liée par exemple au risque que les personnes estiment avoir d'être mises en détention dans tel canton).

A propos du facteur *composition des exécutifs cantonaux*, nous avons émis l'hypothèse que dans un gouvernement de gauche, les autorités se pencheraient plus facilement sur la possibilité d'une non-exécution que dans un gouvernement de droite. En regard avec les taux des quatre cantons étudiés, cette hypothèse semble se vérifier. En effet, GE et le JU, clairement à gauche, ont moins de renvois exécutés que les autres cantons et surtout plus de règlements de séjour. BE est également à gauche mais ses taux sont moyens. On pourrait dire que ce canton est à gauche en termes de nombre de sièges, mais plutôt au centre en termes de « qualité », dans le sens où le gouvernement est polarisé (2 UDC, 1 PRD, 3 PS, 1 parti écologique). Quant au VS, à droite, il a beaucoup de renvois exécutés et très peu de règlements de séjour.

Nous avons également pu constater dans tous les cantons l'importance d'un autre facteur: celui des *personnes en poste (facteur humain)*. En VS, le fait qu'à une époque la personne chef du département responsable de l'asile n'aimait pas parler le français ni parler aux médias, a eu pour conséquence que la cheffe du service de l'asile (administration) se retrouve propulsée dans certaines relations « imprévues », notamment avec la presse (ex. c'est elle qui a participé à un débat intercantonal sur les MC, alors que pour les autres cantons cette place était occupée par des personnes issues du monde politique). Ce « remplacement » du politique par l'administration pourrait fournir des éléments d'explication au clivage remarqué dans ce canton entre l'attitude de la population (inclusive) et celle de l'administration (exclusive). En effet, cette dernière n'est pas soumise à des contraintes électoralistes comme le politique. A GE, quand le directeur Séjour actuel de l'OCP a repris la problématique des renvois en 1991, la collaboration avec la Croix-Rouge a changé, c'est là que s'est mis en place un groupe de travail tripartite avec des rencontres régulières. Dans le JU, quand la personne qui s'occupait de l'asile est décédée, l'administration a dû se réorganiser et réapprendre certaines choses. Pour une actrice du canton de BE travaillant avec des partenaires romands et alémaniques, l'idée de dire que les cantons alémaniques sont plus « stricts » et les romands plus « légers » est un préjugé, car cela tient à d'autres choses : le canton, la structure, *les personnes en place* (comment on accueille les personnes

et les informe). Il ne suffit donc pas de regarder l'organisation formelle ou politique de l'APA pour comprendre l'orientation d'un canton, mais il faut aussi se demander qui occupe les postes.

Enfin, le *facteur légal* s'est aussi avéré influent. En effet, les cantons dotés d'une loi d'application de la LMC plus restrictive que la loi fédérale sont aussi ceux qui ont un plus faible taux de renvoi exécuté, de renvoi incertain et un plus fort taux de règlement de séjour (combinaison de taux que nous avons qualifiée d' « inclusive »). L'idée de l'importance du judiciaire dans le domaine de l'asile rejoint les travaux d'auteurs et autrices comme Gibney. De manière générale, les facteurs de cet ensemble 3 semblent influencer autant la mise en œuvre que les résultats.

#### **Ensemble 4 : Secteur «privé », société civile**

Concernant le facteur *médiatisation* de l'asile, il a été mentionné en VS comme contribuant plutôt à une mauvaise information de la population sur le sujet. L'idée que nous avons avancée en hypothèse était que le ou la chef·fe de département pouvait être sensible à cette médiatisation et intimer à l'administration une politique en fonction. Pour cela il aurait fallu analyser cette médiatisation dans les différents cantons ce qui pour des raisons déjà citées n'a pas été fait dans ce travail.

Nous avons par contre constaté une correspondance entre le facteur *attitude de la population*, mesuré par deux votations liées à l'accueil, et l'interprétation de l'attitude cantonale faite à partir des taux de renvoi. Pour BE et GE ce facteur explique bien le résultat par les taux. Il est plus difficile de se prononcer pour le VS et le JU car le taux de participation aux deux votations prises comme indicateur y est faible.

Le dernier facteur testé, que nous avons appelé *l'activisme du canton* dans le domaine de l'asile a été cité partout comme important. A GE en particulier, la forte présence du Réseau, qui relie toutes les œuvres sociales, est considérée comme un atout par les œuvres d'entraide. En VS, au contraire, ces mouvements ont peu de ressources et l'administration s'en trouve peut-être plus libre d'action. Dans le JU, il semble qu'il y ait une certaine présence des œuvres d'entraide mais qu'elle soit, en quelque sorte, intégrée aux structures officielles : AJADA, Commission consultative en matière d'asile. Par contre, il existe aussi un mouvement des sans-papiers, qui semble assez actif (« extrême », selon un des acteurs rencontrés). A BE, la couverture en œuvres d'entraide n'est pas énorme, d'après le réseau Elisa, mais ce dernier estime qu'il y a des cantons bien pires de ce point de vue. Certaines personnes s'adressent en effet à BE parce qu'elles n'ont aucune possibilité dans leur canton d'attribution.

Les facteurs de cet ensemble, tout comme ceux du précédent, semblent avoir assez directement une influence sur les résultats en termes de taux (ou en tout cas y correspondre). Ceci permettrait de nourrir la thèse de la prise d'importance d'acteurs et actrices extérieures à l'administration dans les politiques publiques.

#### **Bilan**

De nombreux facteurs s'intriquent donc pour influencer l'exécution des décisions de renvoi dans les cantons et de manière générale, il est difficile d'affirmer avec certitude l'effet direct de l'un ou de l'autre sur les taux de renvoi. On peut toutefois remarquer que certains de ces facteurs se retrouvent dans les cantons qualifiés de plus « inclusifs » :

- Loi d'application des mesures de contrainte plus restrictive que la LSEE (ex. les autorités doivent soumettre leur mesure à un contrôle juridique dans un délai plus court)
- Lien étroit bureau de CVR - police des étrangères et des étrangers
- Activisme fort dans le canton
- Population au comportement de vote plus inclusif

D'autres semblent plus caractéristiques des cantons « exclusifs » :

- Liens Etat civil – police des étrangères et des étrangers
- Disponibilité de certaines infrastructures (aéroport pour les vols spéciaux, centre de détention LMC)
- Bilinguisme
- Participation forte de la police le long du processus de mise en oeuvre

Contrairement à ce qui était prévu au moment des hypothèses, nous n'avons pas « pondéré » les quatre ensembles de facteurs. En effet, nous avons mis en évidence l'importance de chacun d'entre eux. On peut néanmoins remarquer que les ensembles 3 (hypothèse politico-administrative) et 4 (hypothèse de la société civile) semblent plus directement liés au taux de renvoi que l'ensemble 2 (hypothèse géographique). L'ensemble 1 (hypothèse technique de l'influence de la composition de la population à renvoyer sur l'exécution du renvoi), pour sa part, n'a été testé que pour un seul facteur, mais d'importance non négligeable : la nationalité. Les ensembles 1 et 2 donnent des explications plutôt pragmatiques aux pratiques, alors que les ensembles 3 et 4 mettent plus en évidence les raisons de principe qui sous-tendent l'action.

### *MARGE DE MANŒUVRE DES CANTONS*

A côté de ce système de facteurs qui demanderait à être testé dans un plus grand nombre de cantons, ce travail a permis de mettre en évidence au moins deux « nouveaux » points (par rapport aux autres recherches sur le renvoi) sur lesquels les pratiques et/ou les interprétations des cantons divergent (marge de manœuvre).

Premièrement, les cantons se comportent différemment en ce qui concerne les autorisations de travail des personnes en délai de départ. Selon l'art. 43 al.2 de la LAsi, l'autorisation de travail s'éteint à l'expiration du délai de départ de la personne, même si cette personne fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi a été suspendue. L'autorisation peut néanmoins être donnée si l'ODM prolonge le délai de départ. Or, il semble que les cantons fassent des exceptions. C'est le cas à GE, par exemple quand la personne ne peut être tenue pour responsable du non respect du délai de départ qui lui a été fixé<sup>178</sup>. En VS, quand l'autorisation n'est pas encore échue, on laisse travailler les personnes. Dans le JU, laisser travailler des personnes au-delà du délai de départ peut être une stratégie pour que la décision de renvoi, que le canton estime malvenue, débouche en fin de compte sur une admission provisoire. Il est intéressant de remarquer que des analyses complètement opposées de la situation peuvent être faites (et parfois déboucher sur la même pratique). En VS, l'idée à la base d'une tolérance au travail est que les personnes partent plus facilement si elles ont un petit pécule et qu'en attendant le départ, elles ne disparaissent pas. A GE, par contre, les autorités ont commencé à supprimer les autorisations de travail dans l'idée de rendre la situation des personnes moins

<sup>178</sup> Réponse du Grand Conseil à une interpellation écrite urgente du 8 juin 2004, IUE 95-A

confortable et de leur donner ainsi l'envie de partir. Dans le JU, le travail peut permettre de rester, et il est autorisé dans ce but.

Deuxièmement, les cantons possèdent une marge de manœuvre au niveau des autorisations de séjour. Pendant la période où nous avons mené nos entretiens, période transitoire entre la LAsi et la loi sur l'asile modifiée, la seule marge légale des cantons sur ce point concernait des personnes au bénéfice d'une admission provisoire (et donc qui n'ont pas de décision négative exécutoire assortie d'un délai de départ). Pour accéder à un permis B humanitaire, la personne avec une AP doit obtenir un préavis favorable du canton. Si cette condition est remplie, l'ODM délivre en général le permis; par contre, cette condition est nécessaire et il n'est donc pas possible de passer outre un refus du canton. On constate ainsi une différence entre les cantons qui préavisent souvent favorablement et ceux qui sont plus sévères sur ce point. Concernant les personnes dont l'exécution du renvoi a été ordonnée, l'examen d'une situation de détresse personnelle grave (art. 44 al.3 LAsi) en vue de l'obtention d'une AP ouvrant sur un permis de séjour n'entre en général pas en ligne de compte. Dans la « circulaire Metzler » du 21 décembre 2001, qui n'était plus en vigueur au moment des entretiens, le CF était tout de même disposé à examiner des cas de rigueur présentés par les cantons. Là aussi, la marge de ces derniers a été grande car même si les critères fédéraux étaient assez précis, c'est aux conseillers d'Etat des cantons qu'il incombait de démarcher en ce sens. Dans la nouvelle loi (révision partielle), les cantons pourront intervenir pour un permis humanitaire au bout de cinq ans de séjour pour toute personne qui leur a été attribuée, quel que soit l'avancement de la procédure d'asile (art. 14 al. 2). Cette marge de manœuvre va donc perdurer et même être accrue, d'où l'importance de l'étude des différences intercantionales.

## 1.2 SUR LE PLAN THEORIQUE

### *LES PROBLEMES DE COORDINATION DANS LE FEDERALISME D'EXECUTION*

Concernant le fédéralisme d'exécution, ce travail permet d'illustrer les inégalités que ce système peut engendrer. Pourtant, il existe différentes arènes de discussion intercantionales ou cantons/Confédération pour chaque type d'acteurs et actrices impliqués dans le renvoi :

- L'*Association des services cantonaux de migration* se réunit à chaque modification (5 ou 6 fois par année, dont une conférence annuelle et des conférences régionales). Chaque canton vient avec 2-3 questions, qui sont discutées avec Berne.
- Pour les CVR, l'ODM organise 2 à 3 fois par année des *journées d'information-formation-échange* à thème, obligatoires, qui rassemblent soit tous les cantons, soit les cantons d'une même région linguistique.
- La *Conférence des permanences juridiques et sociales pour les requérant·e·s d'asile* (COOPERA), chapeauté par l'OSAR, est un lieu de rencontre pour les œuvres d'entraide (séparation œuvre romandes/alémaniques et tessinoises)

Ces conférences permettent une prise de conscience des différences intercantionales. Si ces dernières semblent subsister, c'est probablement que pour qu'un ajustement se fasse (mécanisme fédéral), il faudrait que les différents acteurs et actrices *à l'intérieur* des cantons s'accordent sur cet ajustement. Or, ces différents types d'acteurs et actrices ont souvent des référentiels fort divergents et il semble que les arènes qui les rassemblent pour discuter

soient plutôt l'exception que la règle. Dans les cas où un ajustement se fait, le temps nécessaire pour sa mise en place nous porte à dire que les discriminations sont presque inévitables dans un tel système, pour des questions comme celle du renvoi de personnes attribuées de manière fixe à un canton responsable de ce renvoi.

Ces conférences pourraient aussi avoir un autre effet, à savoir de réifier des « préjugés » par un mécanisme du type : tel canton est perçu de la sorte, il cherche donc des justifications à cette différence qu'on lui attribue, ce qui le porte à commencer à se percevoir lui-même de la sorte. Il peut soit assumer (réification voir renforcement de pratiques qui deviennent dès lors intentionnelles), soit s'en défendre (mécanismes d'ajustement).

La question des régions urbaines, unités territoriales qui ne sont pas prises en compte dans le fédéralisme d'exécution, peut aussi se voir au travers des résultats. En effet, nous avons pu constater que la problématique du renvoi est différente et probablement plus complexe dans les villes. Or, les forfaits fédéraux touchés pour l'exécution, par exemple, sont versés à l'échelon cantonal et ne tiennent pas compte de cette particularité.

### *LE LIEN RENVOI-TERRITOIRE*

Le *territoire* est défini par rapport à une extériorité, nous dit sa définition. Lors de cette recherche, nous avons pu le constater. En effet, pour parler de leurs pratiques, les acteurs et actrices des cantons se positionnaient systématiquement par rapport aux autres cantons. Ces « autres » pouvaient être les alémaniques pour les romands ou un canton inclusif pour un canton exclusif, et réciproquement. Mais les cantons se sont surtout systématiquement positionnés par rapport au canton de VD, qui constitue une sorte de territoire « de référence » en ce qui concerne le renvoi, même si c'est le plus souvent pour s'en distinguer qu'il est cité.

L'extériorité par rapport à laquelle le territoire se définit est bien sûr aussi celle qui est ou non intégrée (les requérant·e·s d'asile). Nous avons pu constater que certains cantons se perçoivent d'une manière telle, qu'il est parfois préférable pour eux, afin d'être en accord avec l'« esprit » ou peut-être plus encore les réseaux d'influence de leur lieu, de « désobéir » à la Confédération ; alors que d'autres semblent trouver leur identité dans une obéissance presque mécanique. Selon le lieu et la conjonction de tous les facteurs qui s'y rejoignent, l'interprétation même de cet ordre fédéral peut différer.

## **1.3 L'ÉVOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE DU RENVOI**

De ce travail, il ressort aussi que la problématique générale (et plus seulement intercantonale) du renvoi a beaucoup évolué ces dernières années. Du retour des Bosniaques ou des Kosovar·e·s aux problèmes liés à l'identification des personnes africaines, les questions que pose le renvoi ne sont plus forcément les mêmes. Tous les cantons constatent :

- L'inefficacité de la détention comme mesure de pression en vue du retour :

*« Un africain préférera passer neuf mois en détention mais ainsi se mettre à l'abri du renvoi que de rentrer, c'est tout à fait évident. » (GE, acteur 1)*

*« La perspective pour un requérant d'asile de faire neuf mois de détention sous le régime des MC ne l'incite pas : soit à donner son passeport pour rentrer, soit à*

*collaborer activement avec ses autorités d'origine en vue d'obtenir le laisser-passer. » (GE, acteur 2)*

*« Les gens ils sont très bien dans la prison, ils nous le disent et ils disent aussi que ça ne les gêne pas de rester le nombre de mois qu'on voudra, ils se trouvent mieux chez nous, ils mangent mieux et ils peuvent regarder la TV, ils sont mieux que chez eux. » (VS)*

*« Les personnes d'Afrique de l'Ouest, par exemple, ont pris un énorme risque pour arriver à leur eldorado Europa, ils ont même risqué leur vie, peut-être leurs camarades sont-ils morts dans un naufrage alors la prison ne leur fait pas peur, même vivre dans la clandestinité ils sont parfois beaucoup mieux que chez eux » ;*

*« (NEM, ...) ou ils ont vécu une situation tellement précaire que même la prison, même le centre minimal ici c'est beaucoup plus confortable, beaucoup moins souciant que leur vie quotidienne là-bas » (BE)*

- La problématique du retour :

*« Les personnes ont investi énormément pour venir, ont l'attente de tout un village, de toute une famille, s'ils rentrent dans un charter avec pas un sous en poche c'est l'échec total, ils sont discrédités auprès de leur famille » (GE 3)*

*« Le refus de partir c'est plus le refus de quitter la Suisse que le refus de rentrer chez soi. Il y a une telle différence de niveau de vie. Disons même tout NEM ou clandestin soit-il, qui se débrouille pour se loger, qui se débrouille pour travailler soit au noir, soit en faisant du trafic ou autre, même s'il envoie que 150.- par mois à sa famille il la fait vivre. C'est une chose qu'on oublie souvent : il suffit de peu pour faire vivre une famille dans un pays d'Afrique et quand même 150.- de côté par mois c'est faisable. C'est clair que pour ces ressortissants toutes les autres portes sont fermées : ils sont pas européens donc les chances d'un permis de séjour et de travail sont nulles. La seule voie qui reste c'est l'asile ou le mariage. » (GE 2)*

*« La personne est venue pour trouver une situation meilleure sur le plan économique, un salaire, des revenus, le clan entier s'est sacrifié, donc c'est des gens qui peuvent avoir tout vendu au pays pour pouvoir essayer d'immigrer ici et c'est clair que quand ils rentrent c'est un constat d'échec. C'est pour ça qu'ils aiment bien, dans certains cas, que ce soit la police qui les ramène ou au moins qui les mette à l'avion parce que comme ça au moins l'honneur est sauf. » (GE 4)*

Concernant l'aide au retour, tous les cantons parlent de la difficulté d'intéresser les personnes à un départ avec les sommes offertes par la Confédération, en comparaison avec le sacrifice fait pour venir. Selon les informations données par certaines communautés africaines à la Croix-Rouge genevoise, un africain de l'Ouest doit dépenser entre 5 et 7000.- pour pouvoir déposer une demande d'asile en Suisse : billet d'avion et passeur ou passeuse comprise. La « clientèle » actuelle du retour n'est donc plus forcément intéressée par ces aides.

- Problématique des stupéfiants chez les ~~requérants~~ <sup>ile</sup> africain·e·s :

*« LA problématique actuelle » (VS)*

« La majorité des gens qui commettent des délits sont parmi les gens déboutés qu'on ne peut pas renvoyer et il faudrait une prise en charge au niveau fédéral » (JU)

« (...) après avoir vécu certaines difficultés de la tâche avec des familles, actuellement c'est plutôt ce sentiment de frustration qui fait que les bons partent et les mauvais restent, c'est lié essentiellement à tous ces trafiquants de l'Afrique de l'Ouest, qui deviennent de plus en plus nombreux en phase de renvoi, alors qu'au niveau des arrivées ils sont pas plus nombreux qu'avant. » (GE 1)

Ces questions ont déjà été mentionnées dans d'autres travaux. Par contre, il nous a été fait part dans tous les cantons, de deux évolutions fédérales très récentes :

- La *fédéralisation* des auditions sur les motifs d'asile, depuis 2005, aurait pour résultat que les cantons se retrouvent à devoir traiter presque uniquement la catégorie des cas les plus difficiles (auditions compliquées et longues, d'après une actrice du canton de BE). Comme l'objectif de l'ODM est de gérer 60% des dossiers dans les centres d'enregistrement, il gère les cas les plus faciles (qui peuvent déjà être renvoyés à ce stade) et les personnes qui arrivent dans les cantons sont souvent dans des situations qui font que l'Office n'a pas pu statuer (problèmes de santé importants, familles avec petits enfants, doutes etc., d'après l'Association Jurassienne d'Aide aux Demandeurs d'Asile). D'après un acteur du canton de GE, les personnes attribuées aux cantons viennent essentiellement d'Afrique et d'Afrique de l'Ouest alors que la Serbie et Monténégro figure toujours en tête des effectifs d'entrée.
- L'introduction d'une *logique de la clandestinité* (ou une « clandestinisation ») a aussi été remarquée. En effet, la politique liée à la NEM et son extension prévue aux personnes déboutées a pour effet d'expulser les personnes concernées du seul système légal dans lequel elles pouvaient demeurer, sans pour autant leur donner les moyens de rejoindre une autre légalité (par exemple par l'organisation du retour)<sup>179</sup>. Cette idée rejoint celle de « politique de la disparition », pratiquée par certains cantons d'après GE (les personnes sont simplement congédiées des structures, sans aucune garantie de leur départ). D'autre part, la Croix-Rouge genevoise constate que le volet des personnes sans statut (clandestin·e·s), dans son travail, devient de plus en plus important. Selon cet organisme, il est fort probable qu'une partie des personnes qui auraient auparavant rejoint la Suisse en tant que demandeurs et demandeuses d'asile, arrivent maintenant comme clandestin·e·s, eu égard aux restrictions d'accès à la procédure d'asile.

## 2. PERSPECTIVES DE RECHERCHE

Si d'une part le transfert des cas difficiles vers les cantons se confirme et si d'autre part on tient compte de l'augmentation de la marge de manœuvre en ce qui concerne les permis

<sup>179</sup> Cette affirmation est à nuancer avec l'introduction du programme « REZ » dans les Centres d'enregistrement et de Procédure et les centres de transit aéroportuaires le 1<sup>er</sup> avril 2006 : une aide au retour peut désormais être versée à des personnes ayant fait l'objet d'une NEM.

humanitaires qui échoira aux cantons sous le nouveau régime juridique de l'asile, la discrimination qui résulte des différences de pratiques intercantionales deviendra plus poignante. Dès lors, il conviendrait d'étudier plus précisément les différences de traitement des cas, et en particulier des cas « difficiles », par les cantons.

A cet effet, il conviendrait de donner un profil plus concret au groupe-cible des politiques cantonales. Il serait intéressant de comparer le comportement des autorités envers certaines nationalités en particulier ou encore de comparer des cas particuliers de « renvoi exécuté », de « départ incertain » et de « règlement » par les différents cantons.

La dimension temporelle, le facteur durée d'exécution, devrait également être introduit. En effet le temps de mise en œuvre n'est pas un facteur négligeable dans une perspective de comparaison intercantonale, car par le biais de l'intégration, il joue sur la possibilité du renvoi, d'après la littérature (c'est aussi un présupposé de la politique fédérale). Ce facteur a d'ailleurs été évoqué dans le canton du Valais, qui serait particulièrement rapide pour exécuter le renvoi.

De toute évidence, il faudrait entendre aussi les personnes sous le coup d'une décision de renvoi.

## BIBLIOGRAPHIE

### METHODOLOGIE ET DICTIONNAIRES

BAILLY ANTOINE

2001 (1984).- *Les concepts de la géographie humaine*.- Paris : A. Colin (U. Géographie).- 333p.

BLANCHET ALAIN, GOTMAN ANNE

1992.- *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*.- Paris : Nathan (sociologie).- 125p.

GUMUCHIAN HERVE

2000.- *Initiation à la recherche en géographie*.- Paris: Anthropos.- 425p.

LEVY JACQUES, LUSSAULT MICHEL (DIR.)

2003.- *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*.- Paris: Belin.- 1033p.

MOREAU THERESE

2002.- *Guide romand d'aide à la rédaction administrative et législative épïcène*.- Etat de Genève (2<sup>ème</sup> éd.)

MUCCHIELLI ALEX [DIR.]

1996.- *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*.- Paris : Armand Colin

MÜLLER [ET. AL.]

2002.- *L'analyse des politiques publiques*.- Paris : Montchrestien.- 156p.

QUIVY RAYMOND, VAN CAMPENHOUDT LUC

1995.- *Manuel de recherche en sciences sociales*.- Paris: Dunod.- 287p.

### OUVRAGES ET ARTICLES

ANDREOTTI, COTTET, DUGGELIN, MÜLLER

2001.- *L'asile en trois déclinaisons: analyse des plans d'action des cantons de Berne, Vaud et Neuchâtel dans la politique d'assistance des requérants d'asile et personnes admises provisoirement* (travail de fin de semestre).- Chavannes-près-Renens : IDHEAP.- 42p.

BOURDIEU PIERRE

1990.- « Droit et passe-droit, le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-86 (mars), p.86-96

BULLIARD MANGILI Christine

2001.- « Entre intégration et exclusion, question sur les finalités d'une politique sécuritaire : contexte juridique et pratiques administratives » in : Yvan LEANZA, Tania OGAY, Christiane PERREGAUX, Pierre DASEN, Intégration et migration : regards pluridisciplinaires, Paris : L'Harmattan.- 355p.

CALOZ-TSCHOPP MARIE-CLAIRE

1996.- « Du politique et de l'éthique. La douce installation d'une démocratie sécuritaire » in : Le refuge en France et en Europe. - Strasbourg: CEMRIC.- p.83-101

CALOZ-TSCHOPP MARIE-CLAIRE

2001.- « Le lit de Procuste de l'intégration » in : Yvan LEANZA et al., Intégration et migration: regards pluridisciplinaires, Paris : l'Harmattan.- p.45-85

DELLEY JEAN-DANIEL

1984.- « La mise en œuvre des politiques publiques » in : Ulrich KLÖTI (éd), Manuel système politique de la Suisse, vol 2.- Berne : Verlag Paul Haupt.- p.341-361

EFIONAYI-MÄDER DENISE

1998.- *Les réfugiés: entre intégration et dissuasion. La politique en matière d'insertion économique des candidats à l'asile. L'exemple de Genève.*- Université de Genève : Faculté des sciences économiques et sociales (Diplôme d'études supérieures en management et analyse des politiques publiques (DESMAP)).- 92p.

EJDERYAN OLIVIER

2000.- *Éléments pour une géographie politique de la Suisse à l'heure de l'intégration européenne.*- Université de Paris Sorbonne (mémoire de DEA de géographie, professeur : André-Louis SANGUIN).- 122p.

FRIEDBERG ERHARD

1993.- « L'acteur et sa rationalité » CH 7 in : *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée.*- Paris: Seuil.- p.93-220

FROSSARD STANISLAS, HAGMANN TOBIAS

2000.- *La réforme de la politique d'asile Suisse à travers les mesures d'urgence : le vrai, le faux et le criminel.*- Chavannes-près-Renens : IDHEAP (Cahier de l' IDHEAP n° 191).- 84p.

GIANNI MATTEO, PARINI LORENA

2005.- « Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours » in : MAHNIG (dir.) Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948.- Zurich : Seismo.- p.189-252

GIBNEY MATTHEW J.

2001.- « The state of asylum : democratisation, judicialisation and evolution of refugee policy in Europe », *New Issues in Refugee Research. Working paper 50* (Oxford), 19p.

## GIUGNI, PASSI

2002.- « Entre post-nationalisme et néo-institutionnalisme : la structuration des débats publics en Suisse dans le domaine de l'immigration et des relations ethniques », *Revue suisse de science politique* 8 (2), p.21-52

## GUILLON MICHELLE, LEGOUX LUC, MA MUNG EMMANUEL

2003.- *L'asile politique entre deux chaises : Droits de l'homme et gestion des flux migratoires.*- Paris : L'Harmattan.- p.1-24

## HAGMANN TOBIAS

2001.- *Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil de requérants d'asile dans les communes suisses : constats et causes.*- Chavannes-près-Renens : IDHEAP (Cahiers de l'IDHEAP 194).- 145p.

## HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES (HCR)

2002.- *Les réfugiés dans le monde 2000 : cinquante ans d'action humanitaire.*- Paris : Autrement.- 338p.

## HOLZER THOMAS, SCHNEIDER GERALD

2003.- « Le revers de la médaille d'une mise en oeuvre décentralisée des procédures d'asile : à l'exemple de la Suisse, perspectives pour l'Union européenne » in : Hans-Rudolf WICKER, Rosita FIBBI, Werner HAUG, *Les migrations et la Suisse : résultats du Programme national de recherche "Migrations et relations interculturelles"*, Zurich: Seismo, p.153-171

## HOLZER THOMAS, SCHNEIDER GERALD

2002.- *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme.*- Oppladen: Leske und Budrich (Ch 7: Diskriminierung von Asylbewerbern im Vollzugsföderalismus).- 423p.

## HOLZER THOMAS, SCHNEIDER GERALD, WIDMER THOMAS

2000.- «Discriminating decentralisation : federalism and the handling of asylum applications in Switzerland, 1988-1996 », *Journal of Conflict Resolution* vol. 44, n° 2, p. 250-276

## KNÖPFEL PETER, LARUE CORINNE, VARONE FRÉDÉRIC

2001.- *Analyse et pilotage des politiques publiques.*- Bâle : Helbing & Lichtenhahn.- 398p.

## KRIESI HANSPETER

1998 (1995).- *Le système politique suisse.*- Paris : Economica.- p.50-89

## LEGOUX LUC

2003.- « Nouvelle donne mondiale, nouvel asile » in : Michelle GUILLON, Luc LEGOUX, Emmanuel MA MUNG (éd.), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'homme et gestion des flux migratoires.*- Paris : L'Harmattan.- p.13-24

MAILLARD Alain, TAFELMACHER Christophe

1999.- « *Faux réfugiés* » ? *La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999*.- Lausanne : Editions d'en bas.- 269p.

MASNATA FRANÇOIS, RUBATTEL CLAIRE (EDS)

1995 (1978).- *Le pouvoir suisse : séduction démocratique et répression suave*.- Vevey : L'Aire.- 518p.

MÜLLER PIERRE

1995.- « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in : Alain FAURE et. al. (éd), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris : L'Harmattan, p.153-179

MÜLLER PIERRE

1998.- *Les politiques publiques*.- Paris : PUF.- 127p.

MUSUMECI VIVIANE

2002.- *La contrainte pour politique : de l'utilisation par les cantons de la détention administrative et de l'exécution des renvois dans le domaine de l'asile* (mémoire IDHEAP).- Chavannes-près-Renens : IDHEAP.- 62p.

NANCHEN GAËTAN

2005.- *L'Afrique et l'asile : analyse des méthodes des autorités suisses en matière d'asile au regard des demandes des requérants ouest africains*.- Berne : OSAR (recherche réalisée pour le Centre Social Protestant Genève).- 57p.

NOLL GREGOR

1999.- « Rejected asylum seekers : the problem of return », *New Issues In Refugee Research* (Oxford), Working Paper No. 4, 53p.

PARINI LORENA

1997a.- « La Suisse terre d'asile : un mythe ébranlé par l'histoire », *Revue Européenne des Migrations Internationales* n°13, vol.1, p.51-68

PARINI LORENA

1997b.- *La politique d'asile en Suisse : une perspective systémique*.- Paris : L'Harmattan, Logiques Politiques.- 223 p.

PARINI LORENA

2000.- « La gouvernance de la politique d'assistance aux requérants d'asile en Suisse », *Swiss Political Science Review* 6 (4), p.1-18

PIGUET ETIENNE, LOSA STEFANO

2002.- *Travailleurs de l'ombre ? Demande de main d'œuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*.- Zurich : Seismo.- 83p.

PIGUET ETIENNE

2004.- *L'immigration en Suisse : cinquante ans d'entrouverture.*- Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.- 150p.

THIÉVENT ROMARIC

2004.- *La localisation des centres d'accueil pour requérants d'asile dans le canton de Neuchâtel.*- Neuchâtel: Géo Regards (mémoire de licence en géographie).- 124p.

VILLIGER SANDRA

2003.- *Les départs conformes dans le domaine de la politique d'asile: une analyse explicative dans une perspective du fédéralisme d'exécution.*- Lausanne : IDHEAP.- 73p. (Mémoire de licence de l'Institut des hautes études en administration publique)

WISARD NICOLAS

1997.- *Les renvois et leur exécution en droit des étrangers et en droit d'asile* (thèse de la Faculté de droit de Genève).- Bâle : Helbing & Lichtenhahn (etc.).- 515p.

### **« LITTERATURE GRISE » (RAPPORTS D'ETUDES, SERVICES DES COLLECTIVITES, EXPOSES ETC.)**

BLOCHER CHRISTOPHE

2004.- « La situation actuelle en politique d'asile » (exposé tenu à l'assemblée annuelle des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) le 19 novembre 2004 à Neuchâtel.- DFJP : online

CATTACIN SANDRO, KAYA BÜLENT, PIGUET ETIENNE

2000.- *Etude de faisabilité : évaluation du programme suisse d'aide au retour de l'Office Fédéral des Réfugiés.*- Neuchâtel : rapport de recherche FSM.- 43p.

CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L' ADMINISTRATION (CPA)

2005 (märz).- *Evaluation der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht* (Schlussbericht und Materialienband zuhanden des Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates).- 242s. und 46s.

DFJP (C. BLOCHER)

2005 (14 sept.).- « Adaptation des structures d'asile – Modification de l'OA2 sur l'asile relative au financement et d'autres ordonnances. Ouverture de la procédure de consultation. » (DFJP online)

EFIONAYI-MÄDER, KAMM, NEUBAUER [ET AL.]

2003.- *Admis mais exclus? L'admission provisoire en Suisse.*- résumé d'étude FSM.- Berne : Commission fédérale contre le racisme.- 16p.

INTERNATIONAL CENTER FOR MIGRATION AND POLICY DEVELOPMENT

2002.- *Study on return : a swiss perspective: final report.*- Vienna: ICMPD.-63p.

## INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION

2004.- *Return migration : policies and practices in Europe*.- Geneva : International Organization for Migration.- 402p.

## JAGGI KURT, NÄF ANDREAS

2000.- *Evaluation des services-conseils en vue du retour (CVR) dans le domaine de l'asile : rapport final* [résumé de l'étude en allemand].- Berne-Wabern : Office Fédéral des Réfugiés.- 10p.

## KELLER-SUTTER KARINE

2004.- « Un point de vue cantonal sur le problème de l'asile » (directrice de justice et police SG) (DFJP online)

## MAHNIG HANS

1996.- *Konturen eines Kompromisses ? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischen Parteien und Verbände* (rapport de recherche).- Neuchâtel: Forum Suisse pour l'étude des Migrations.- 83p.

## OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS

Depuis avril 2004.- Rapports trimestriels de monitoring NEM (relatif au programme d'allègement budgétaire : PAB03) (ODM online)

## OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS

2005 (mars).- *Evaluation de l'aide individuelle* (directive 62.2).- Berne-Wabern : ODM.-25p.

## FIGUET ETIENNE

2003/2004.- *Géographie de l'asile et des réfugiés*.- cours non publié donné à l'Université de Neuchâtel

**DOCUMENTS JURIDIQUES FEDERAUX**

142.31 : Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (Etat le 30 novembre 2004)

142.20 : Loi sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers (LSEE) du 26 mars 1931 (etat le 30 novembre 2004)

142.265 : Ordonnance Limitant le nombre des Etrangers (OLE) du 6 octobre 1986 (etat le 30 novembre 2005)

142.311 : Ordonnance 1 sur l'Asile relative à la procédure (OA1) du 11 août 1999 (Etat le 5 avril 2004)

142.312 : Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2) du 11 août 1999 (Etat le 21 décembre 2004)

142.281 : Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) du 11 août 1999 (etat le 6 avril 2004)

Asile 31 : Directive sur l'exécution du renvoi pendant et après la clôture de la procédure du 1er juin 2002

## **SITES INTERNET**

CANTON DE BERNE

<http://www.be.ch>

CANTON DE GENEVE

<http://www.ge.ch>

CANTON DU JURA

<http://www.jura.ch>

CANTON DU VALAIS

<http://www.vs.ch>

AUTORITES SUISSES

<http://www.admin.ch>

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

<http://www.dfjp.admin.ch>

FORUM SUISSE POUR L'ETUDE DES MIGRATIONS

<http://www.migration-population.ch>

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES

<http://www.unhcr.org>

OFFICE FEDERAL DES MIGRATIONS

<http://www.bfm.admin.ch>

## ANNEXES

### ANNEXE 1 – LE PARADOXE DE L'ÉTAT LIBÉRAL-DEMOCRATIQUE

L'idée de paradoxe dans l'asile est issue de la constatation d'une coprésence, dans tous les Etats modernes, de deux développements contradictoires. En effet d'un côté les Etats améliorent leur protection en affinant la définition des personnes à protéger ou accroissent les droits de celles-ci en incorporant de manière volontaire à leurs législations un certain nombre de contraintes internationales de droits humains. De l'autre côté, ils accroissent leurs mesures restrictives, actionnant ainsi la tendance inverse, celle qui consiste à confirmer leur souveraineté.

#### *INCLUSION D'UNE PART: L'IDÉAL LIBÉRAL*

L'avancée de la culture des droits humains est liée en premier lieu à l'idéal libéral que les citoyen·ne·s possèdent des droits fondamentaux à protéger autant des agissements de l'Etat que des préférences et désirs de la majorité. Ces dernières décennies, une expansion de ces droits a eu lieu en faveur des non-citoyen·ne·s à l'intérieur de la sphère d'autorité des Etats européens. Ceci a été rendu possible par le fait que la légitimation de ces droits, contrairement à leur première pratique, a habituellement été universelle (droits allant aux individus en tant que personne et non en tant qu'appartenant à un Etat en particulier). Ce fossé entre la pratique, basée sur l'appartenance, et son mode universel de justification a fourni une prise aux défenseurs et défenseuses des droits humains et aux ONG pour dénoncer le traitement arbitraire des requérant·e·s d'asile par les Etats. Mais ce sont les Cours, ayant gagné du pouvoir par les développements des lois administratives et des droits humains, d'une part et protégées des politiques populaires, d'autre part qui ont été les plus efficaces dans cet élargissement. Les politologues et les sociologues sont divisé·e·s sur l'explication de l'origine de la contrainte des droits humains. Soit elle est vue comme le produit d'une diminution externe de souveraineté par le droit international (« externalistes ») et ces dernières années c'est ainsi fait un « transfert de l'Etat à l'arène transnationale » ; soit il s'agit d'une contrainte auto-imposée par les Etats (« internalistes ») et le transfert a plutôt eu lieu « parmi les institutions de l'Etat - de l'exécutif vers le judiciaire et, à un moindre degré, vers la bureaucratie » (Hansen cité in Gibney 2001 : 11).

Ces deux visions très différentes ont en commun de relever que l'immigration s'est judiciairisée, ce qui a résulté dans des changements fondamentaux quant à la manière dont les démocraties libérales conçoivent leurs obligations envers les étrangers et étrangères sur leur territoire. De l'avis de Gibney, la Convention des Nations Unies et son Protocole sont une première limite aux agissements de l'Etat envers les requérant·e·s, mais la nouvelle culture des droits humains se manifeste surtout dans trois développements: premièrement, l'extension de la loi administrative après-guerre, l'incorporation de la Convention dans la loi domestique de plusieurs pays européens et l'impact de la CEDH ont permis de développer et de consolider les processus de protection pour les requérant·e·s d'asile de telle sorte que, virtuellement, tous les Etats libéraux démocratiques offrent un standard minimum de procédure (décision initiale d'un·e arbitre indépendant·e, opportunité de faire appel auprès d'un tribunal de l'immigration ou des réfugié·e·s et à la cour judiciaire pour des questions de droit). Les discussions pour des standards européens de protection illustrent ce développement.

Deuxièmement, une « norme d'appartenance par la résidence » a émergé : les Etats sont devenus plus réticents à renvoyer de manière forcée des personnes résidant depuis longtemps dans le pays. Ces cas se sont multipliés avec l'offre d'une vraie procédure, combinée à l'augmentation des demandes qui ont créé d'énormes retards dans les systèmes de déterminations (les décisions d'asile prennent entre deux et huit ans, ce qui laisse le temps d'établir de fortes connexions avec le pays d'accueil). Cette norme est visible dans les pratiques et de plus en plus dans les règles d'immigration et la jurisprudence. Les règles internationales - comme la Convention des droits de l'enfant, l'art.3 de la CEDH si le renvoi est démontré être un « traitement inhumain ou dégradant » et, dans cette même convention : le droit à la vie de famille (etc.) - peuvent aussi la renforcer.

La troisième manifestation de cette culture des droits humains est l'émergence de nouvelles protections légales contre le refoulement qui complètent la Convention (statuts subsidiaires). De

nouvelles conventions comme la CEDH, la Convention contre la Torture, la Charte européenne des droits fondamentaux et libertés y sont pour beaucoup et ceci explique que ce type de protections soit probablement plus développé en Europe (ibid : 15).

#### *EXCLUSION D'AUTRE PART : L'IDEAL DEMOCRATIQUE*

Le principe démocratique veut que le peuple ait le droit souverain de délibérer du mode de son futur collectif. Dans sa version contemporaine atténuée, cela signifie le droit d'élire les représentant·e·s de son choix. Les décisions sur l'entrée et l'appartenance de nouvelles personnes pouvant avoir un impact considérable sur la société, elles ont une place légitime au cœur des délibérations.

A la question de savoir pourquoi le peuple occidental est si hostile aux requérant·e·s d'asile, l'argument le plus immédiat consiste à dire que, ces personnes n'ayant pas le droit de vote, leurs préférences comptent peu dans les calculs des politiciens et politiciennes et doivent, pour être enregistrées, passer par une solidarité du vote citoyen ou par l'activité, généralement faible et dépourvue, de lobbies et groupes d'intérêt. L'explication plus fondamentale à laquelle recourt Gibney consiste à dire que les réponses inclusives aux requérant·e·s d'asile sont contraires à une conception de la responsabilité ancrée dans l'idée même de l'Etat moderne. Selon cette vision, l'Etat existe ou devrait exister pour satisfaire les intérêts de ses membres en tant que personnes individuelles et citoyennes, de manière préférentielle par rapport à ceux des personnes étrangères. Historiquement, cette idée s'explique par un intérêt des élites à faire croire qu'elles satisfont au moins ce plus petit dénominateur commun des intérêts des membres de leur Etat. Des intérêts sinon variés (donc difficilement satisfaisables) et non forcément critère d'action privilégié des élites. Faire montre de cette partialité tout comme en encourager l'attente chez les personnes gouvernées, permet aux élites gouvernantes de réduire la distance sociale qui les sépare des personnes gouvernées en créant une sorte de familiarité entre les deux groupes. A cette condition seulement, le pouvoir exercé est accepté.

Dans cette idée, il est tout à fait justifié que l'Etat mène des politiques d'asile qui attachent plus de poids aux coûts potentiels pour les citoyennes et citoyens de l'entrée des réfugié·e·s qu'aux bénéfices de cette entrée pour celles et ceux qui cherchent asile. Cela ne veut pas dire que les intérêts des requérant·e·s d'asile n'intéressent pas du tout les citoyen·ne·s, mais lorsqu'ils concurrencent leurs propres intérêts, il est justifié à leur sens que l'Etat leur donne la priorité. Ainsi de nombreuses personnes en quête d'asile subissent détention, déni du droit de travailler pour de longues périodes, régimes d'assistance plus rudes et plus humiliants que pour les autres personnes. Les requérants·e·s d'asile sont par exemple soumis·e·s à des systèmes de dispersion sur les territoires et reçoivent des coupons à la place d'un paiement cash de l'aide sociale (ibid : 16).

#### *L'INCLUSION PERMISE PAR L'EXCLUSION*

Selon Gibney le paradoxe d'avoir des pratiques plus inclusives et en même temps plus exclusives renvoie donc à une tension, plus profonde, entre les valeurs supposées embrassées par l'Etat libéral-démocratique moderne et mise à nu par la crise de l'asile (tension entre droits humains pour tous : valeur libérale, et privilège aux membres selon les vœux de ces derniers : valeur démocratique). Ainsi, les Etats, frustrés dans leurs efforts pour répondre aux pressions internes par les développements légaux, recourent de plus en plus à l'exutoire des mesures de non-arrivée. En agissant outre-frontières, ils évoluent dans un champ libre de contraintes et d'exams légaux. Voilà pourquoi Gibney suggère que les mesures exclusives croissantes à l'extérieur du territoire étatique sont le coût à payer pour des mesures inclusives croissantes envers les requérant·e·s d'asile dans le territoire de l'Etat. Cet auteur propose donc une extension du contrôle légal de l'activité de l'Etat hors de son territoire, ainsi qu'une publicité de cette activité extra-territoriale, même s'il est conscient qu'il s'agit avant tout, pour plus d'inclusion, de trouver une plus grande empathie pour les déplacé·e·s dans le public. Cette analyse permet de comprendre la paranoïa étatique pour le contrôle des frontières dans le domaine de l'asile. Une fois arrivés sur le territoire, les requérant·e·s entrent dans un système contrôlé légalement et qui leur offre un bon nombre de droits, avec certaines nuances comme le fait que l'Etat pourrait profiter de l'existence des « sous-statuts » pour offrir au final moins de droits. L'Etat aura alors à satisfaire des droits contradictoires (personnes citoyennes *versus* non) ce qu'il arrive à éviter en tenant les requérant·e·s à l'écart du territoire.

## ANNEXE 2 – CONTENU DES GROUPES DE PAYS (STANDARDISATION)

### **Autres Afrique du Nord**

Egypte  
Libye  
Maroc  
Sahara occidental  
Soudan  
Tunisie

### **Autres Europe de l'Ouest et autres pays**

Autriche  
Allemagne, Rép. féd.  
Canada  
Espagne  
Etats-unis d'Amérique  
Finlande  
France  
Grande-Bretagne  
Hongrie  
Chypre  
Grèce  
Irlande  
Italie  
Pays-Bas  
Pologne  
Portugal  
Estonie  
Lettonie  
Lituanie  
Malte  
République slovaque  
République tchèque  
Slovénie  
Tchécoslovaquie  
Suède  
Suisse  
Apatride  
Inconnu  
Pas d'indication  
Sans nationalité  
Fidji (îles)  
Iles Salomon  
Argentine  
Bolivie  
Brésil  
Barbade  
Chili  
Colombie  
Costa Rica  
Cuba  
Dominique

(suite du bas de la page)

El Salvador  
Equateur  
Guatemala  
Haïti  
Jamaïque  
Panama  
Pérou  
République dominicaine  
Suriname  
Trinité-et-Tobago  
Venezuela  
Corée, Rép. pop. dém.  
Corée, République  
Japon  
Mongolie  
Taïwan

### **Autres Europe de l'Est**

Albanie  
Bosnie et Herzégovine  
Biélarus  
Croatie  
Macédoine, ex-Rép youg.  
Moldova  
Roumanie  
Ukraine  
Union Soviétique  
Bulgarie  
Russie

### **Autres Afrique de l'Ouest**

Burkina Faso  
Bénin  
Cap-Vert  
Côte d'Ivoire  
Gambie  
Ghana  
Guinée-Bissau  
Libéria  
Mali  
Mauritanie  
Niger  
Sénégal  
Sierra Leone  
Togo

### **Autres Afrique de l'Est**

Burundi  
Comores  
Djibouti  
Erythrée

Ethiopie  
Kenya  
Madagascar  
Malawi  
Maurice  
Mozambique  
Ouganda  
Rwanda  
Somalie  
Tanzanie  
Zambie  
Zimbabwe

**Autres Proche-Orient**

Arabie saoudite  
Arménie  
Azerbaïdjan  
Bahreïn  
Emirats arabes unis  
Israël  
Jordanie  
Koweït  
Liban  
Oman  
Qatar  
Syrie  
Yémen

**Autres Asie du Sud et du Sud-Est**

Bangladesh  
Bhoutan  
Afghanistan  
Inde  
Iran  
Kazakhstan  
Kirghizistan  
Maldives  
Népal

(suite du bas de la page)

Ouzbékistan  
Pakistan  
Sri Lanka  
Tadjikistan  
Turkménistan  
Cambodge  
Chine, Rép. pop.  
Indonésie  
Laos  
Malaisie  
Myanmar  
Philippines  
Singapour  
Thaïlande  
Vietnam

**Autres Afrique (Sud et centrale)**

Afrique du sud  
Angola  
Cameroun  
Congo  
Congo RDC  
Gabon  
Guinée équatoriale  
Lesotho  
Rép. centrafricaine  
Tchad

**Algérie****Etat et continent inconnu****Géorgie****Guinée****Irak****Nigéria****Serbie et Monténégro****Turquie**

**ANNEXE 3 – LES SEPT GRANDES REGIONS DE SUISSE (REGIONS NUTS)**

N°	Grande région	Cantons	Population résidente au 31 décembre 2003 en milliers
1	Région lémanique	GE, VD, VS	<b>1348.1</b>
2	Espace <i>Mittelland</i>	BE, FR, JU, NE, SO	<b>1681.5</b>
3	Suisse du Nord-Ouest	AG, BL, BS	<b>1011.7</b>
4	Zurich	ZH	<b>1249.9</b>
5	Suisse orientale	AI, AR, GL, GR, SG, SH, TG	<b>1056.5</b>
6	Suisse centrale	LU, NW, OW, SZ, UR, ZG	<b>699.1</b>
7	Tessin	TI	<b>317.3</b>

Source : Office Fédéral de la Statistique

**ANNEXE 4 – LES « DEPARTS APRES NEM »**

Ces départs ne sont en général pas contrôlés. Il s'agit d'une catégorie qui ressemble aux disparitions. Les personnes quittent les centres dans lesquels elles logent et ne donnent souvent plus signe de vie. Selon l'ODM, un certain nombre s'annonce auprès des communes pour obtenir une aide d'urgence, d'autres restent sans doute clandestinement en Suisse et d'autres enfin vont à l'étranger.

Les cantons ne peuvent exécuter un renvoi que lorsque la personne possède des documents de voyage ou qu'un laissez-passer peut être rapidement établi. Ces cas sont très rares, la plupart n'ayant justement pas de documents d'identité. Cette catégorie "renvois après NEM" a été ajoutée aux statistiques fédérales depuis avril 2004, en raison du "monitoring" sur les NEM. L'attribution aux cantons (selon la clé de répartition, comme pour les autres types de « renvois ») est plutôt formelle, les cantons étant chargés des renvois si les personnes se présentent ou qu'elles sont prises dans un contrôle d'identité. Les personnes avec une NEM sont considérées comme des personnes étrangères en situation irrégulière en Suisse et elles sont tenues de quitter elles-mêmes le territoire national (elles peuvent y être aidées mais elles doivent en faire la demande, ce qui est rarement le cas).

De plus, l'attribution au canton peut être virtuelle ou effective, selon trois cas de figure : Soit la NEM est notifiée au CERA et la personne est virtuellement attribuée au canton. Soit la NEM est notifiée au CERA mais l'entrée en force a lieu dans un délai estimé à plus de trente jours, alors la personne est effectivement attribuée au canton. Soit aucune décision n'est prise au CERA et l'attribution au canton est aussi effective, la NEM est notifiée dans le canton.

**ANNEXE 5 – DETAIL ANNUEL DES TAUX DE RENVOI STANDARDISES**

## RENOIS EXECUTES

<b>Canton</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Moyenne</b>
AG	17.3	15.1	12.5	9.9	8.8	<b>12.7</b>
AI+AR+SG+GL+SH+TG	13.7	18.4	12.7	12.5	11.1	<b>13.7</b>
BE	12.1	13.1	10.1	11.5	8.5	<b>11.1</b>
BL+BS	13.0	11.6	10.8	10.8	9.8	<b>11.2</b>
FR	10.9	12.1	11.0	10.9	14.2	<b>11.8</b>
GE	11.6	8.0	9.5	8.6	7.6	<b>9.1</b>
JU+NE	8.4	7.1	7.4	9.7	6.3	<b>7.8</b>
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	16.0	14.3	14.9	13.8	10.9	<b>14.0</b>
SO	12.0	14.3	15.1	11.6	11.0	<b>12.8</b>
TI+GR	11.1	15.6	13.4	10.5	9.4	<b>12.0</b>
VD	7.0	6.1	5.4	5.6	6.2	<b>6.1</b>
VS	12.9	14.3	13.0	11.7	10.1	<b>12.4</b>
ZH	12.0	14.0	9.4	9.5	7.1	<b>10.4</b>
<b>Tx moyen standardisé</b>	<b>12.1</b>	<b>12.6</b>	<b>11.2</b>	<b>10.5</b>	<b>9.3</b>	<b>11.1</b>

## RENOIS INCERTAINS

<b>Canton</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Moyenne</b>
AG	14.3	18.8	18.7	29.5	32.1	<b>22.7</b>
AI+AR+SG+GL+SH+TG	16.5	16.9	18.1	32.6	30.5	<b>22.9</b>
BE	14.3	14.8	13.3	28.3	27.2	<b>19.6</b>
BL+BS	7.1	10.7	13.3	26.5	27.0	<b>16.9</b>
FR	12.8	16.3	14.4	27.7	23.2	<b>18.9</b>
GE	11.5	12.8	10.6	18.3	18.6	<b>14.4</b>
JU+NE	9.4	13.8	18.3	26.5	25.4	<b>18.7</b>
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	15.8	20.8	20.3	31.8	28.8	<b>23.5</b>
SO	12.2	18.0	19.2	26.3	25.6	<b>20.3</b>
TI+GR	16.9	24.0	14.6	35.2	27.5	<b>23.6</b>
VD	9.4	8.6	9.5	21.1	17.7	<b>13.3</b>
VS	12.9	16.7	15.4	26.7	26.3	<b>19.6</b>
ZH	11.6	14.0	13.0	22.1	30.4	<b>18.2</b>
<b>Tx moyen standardisé</b>	<b>12.7</b>	<b>15.9</b>	<b>15.3</b>	<b>27.1</b>	<b>26.2</b>	<b>19.4</b>

## REGLEM. DE SEJOUR

<b>Canton</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Moyenne</b>
AG	13.7	13.9	9.6	3.1	4.7	<b>9.0</b>
AI+AR+SG+GL+SH+TG	19.4	12.2	9.0	6.8	5.5	<b>10.6</b>
BE	15.2	13.1	6.7	6.3	5.9	<b>9.4</b>
BL+BS	17.5	12.4	8.7	8.2	4.8	<b>10.3</b>
FR	23.4	13.7	8.0	5.1	7.2	<b>11.5</b>
GE	19.2	14.1	9.2	7.3	7.3	<b>11.4</b>
JU+NE	17.6	13.4	9.6	5.7	7.2	<b>10.7</b>
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	15.3	15.0	4.4	3.3	3.6	<b>8.3</b>
SO	11.0	14.4	5.0	3.6	3.5	<b>7.5</b>
TI+GR	11.8	16.7	6.4	3.4	3.7	<b>8.4</b>
VD	9.8	13.6	10.1	14.8	7.2	<b>11.1</b>
VS	8.4	10.8	7.2	4.9	4.3	<b>7.1</b>
ZH	14.4	10.4	7.8	8.1	5.4	<b>9.2</b>
<b>Tx moyen standardisé</b>	<b>15.1</b>	<b>13.4</b>	<b>7.8</b>	<b>6.2</b>	<b>5.4</b>	<b>9.6</b>

## ANNEXE 6 – GUIDE D'ENTRETIEN CANTONS UTILISEE

Prénom :

Nom :

Fonction, poste :

Depuis (poste dans l'asile et dans le canton depuis quand ?):

Rencontré le (date) :

Lieu :

Durée de l'entretien :

### Consigne initiale :

« J'aimerais que vous me parliez de la mise en oeuvre des décisions de R des RA déboutés dans le canton de ... (donc la période entre une décision négative exécutoire et le départ de la personne ou une autre issue), avec un accent sur votre travail. Comment ça se passe ? »

### Guide thématique :

PLAN D'ACTION (« stratégie de mise en œuvre » avec priorités dans le tps, l'espace et vis-à-vis des groupes sociaux)

- **degré de formalisation de l'activité de planification** (plan d'action explicite ou non)
- **ouvert ou fermé** (ouverture à l'ensemble des acteurs publics concernés voire aux groupes cibles, bénéficiaires finaux et tiers ; débat politique)
- **+/- discriminatoire** (groupes momentanément encore discriminés)
- **avec une haute ou faible restructuration de l'APA** (collaboration entre acteurs délimitée dans le sens de la constitution d'un réseau d'action publique spécial ou aucune nouvelle règle)
- **avec affectation +/- claire des ressources** (PA lie formellement l'utilisation de telle ressource par telle administration à la mise en œuvre de telle mesure pour tel groupe cible prioritaire ou au contraire aucun lien explicite formulé)

### ACTES DE MISE EN ŒUVRE : OUTPUTS

- **lesquels, leur périmètre**
- **+/- de contenu institutionnel** (réseau de tels acteurs avec telles ressources, selon telles règles censés contribuer à la solution du problème)
- **Formels ou informels** (clause de recours ou pas)
- **Actes intermédiaires ou finaux**
- **Cohérence du contenu des actes finaux d'une politique publique** (les différentes sortes de renvoi menées dans une logique d'ensemble ?)

RESSOURCES (OU CONTRAINTES) (**suffisantes, manquantes, investissement de ressources supplémentaires par le canton etc. et pourquoi**)

- **droit** ou « ressource juridique »

- **personnel** ou « ressource humaine » (nombre de postes à plein temps dont nombre de femmes)
- **argent** ou « ressource monétaire » (provenance, budget)
- **information** ou « ressource cognitive »
- **organisation** ou « ressource interactive » (au sein du bureau)
- **temps** ou « ressource temporelle » (temps moyen qu'ils investissent par personne)
- **infrastructure** ou « ressource patrimoniale » (CERA, détention où, locaux NEM etc.)
- **soutien politique** ou « ressource majorité »
- **force** ou « ressource violence »

CARACTERISTIQUES DE LA PROCEDURE D'ASILE dans le canton (durée, droit au travail pendant la période en question ?)

CARACTERISTIQUES PERSONNELLES DES RA (Influence le type de départ ?)

- **PO** (des surreprésentations, présence d'un réseau social dans le canton etc.)
- **Age** (MNA, vieillards, jeune homme célibataire)
- **Etat civil**
- **Sexe**
- **Degré d'intégration** (travail, cas humanitaires quand ?)

RELATIONS AVEC D'AUTRES ACTEURS (organisation au sein du canton)

- **Confédération** (perception de la politique fédérale d'asile, relations avec la division Rapatriements etc.)
- **Autres cantons**
- **communes**
- **villes**
- **secteur privé**
- **médias** (médiatisation canto de l'asile)
- **les autres bureaux administratifs du canton** (CVR, intégration, asile)
- **groupes de travail sur des questions**

Ma consigne : dégager la logique de l'acteur, pouvoir déconstruire le discours de surface (pour trouver les logiques à l'œuvre et reconstituer l'enchaînement qui conduit au résultat observé après-coup (taux et son évolution))

Structurer l'interrogation avec ces thèmes mais ne pas diriger le discours. Sert à faire des relances pertinentes quand les thèmes sont abordés.

## ANNEXE 7 – DOCUMENTS JURIDIQUES, EXTRAITS CHOISIS

### 1. ORDONNANCE 1 SUR L'ASILE RELATIVE À LA PROCÉDURE DU 11 AOÛT 1999 (ÉTAT LE 6 AVRIL 2004)

#### Art. 21 al. 1 : Clé de répartition des requérant·e·s dans les cantons (en %) :

ZU	17.0	GR	2.7
BE	13.5	NE	2.4
VD	8.4	BS	2.3
AR	7.7	SZ	1.8
SG	6.0	ZG	1.4
GE	5.6	SH	1.1
LU	4.9	JU	1.0
TI	3.9	ARE	0.8
VS	3.9	GL	0.6
BL	3.7	NW	0.5
SO	3.5	OW	0.5
FR	3.3	UR	0.5
TU	2.8	ARI	0.2

### 2. DIRECTIVE SUR LES CONSEILS EN VUE DU RETOUR DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2001 (ASILE 62.1) :

**Structures.** La gestion des conseils en vue du retour incombe aux cantons, lesquels peuvent s'organiser entre eux ou confier ce mandat à des tiers (p. ex. œuvres d'entraide, prestataires de services privés).

(...)

Les cantons veillent à ce que les conseils en vue du retour aient accès aux données nécessaires à l'accomplissement de leur mission, notamment aux données personnelles, et qu'ils soient informés de l'état d'avancement de la procédure.

**Mise en réseau.** Les conseils en vue du retour sont tenus d'exposer les buts et les mesures propres à l'aide au retour aux autorités cantonales et communales ainsi qu'aux autres institutions actives dans le secteur public. Par ailleurs, ils s'assurent que leur rôle est clairement défini. Enfin, ils dialoguent régulièrement avec les personnes qui sont en contact avec le groupe cible considéré, afin de leur expliquer les buts et le bien-fondé de l'aide au retour.

**Information et mise en réseau : Activités.** L'information et la mise en réseau sont assurés entre autres par:

- l'organisation ou la participation à des séances d'information
- l'entretien de contacts avec les représentants des médias et l'entourage des requérants d'asile
- la diffusion de supports d'information

**Principe du « case management ».** Le « case management » est une offre de prestations destinée à accroître la disposition au retour de chaque personne concernée. Il développe sa responsabilité et son autonomie lors de la planification et la mise en œuvre de son retour, qu'il ait lieu volontairement ou découle d'une obligation de quitter la Suisse, et l'oriente vers des solutions. Le « case management » ne décharge pas la personne concernée de ses responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre du retour.

*3. LOI SUR LES MESURES DE CONTRAINTE DU 18 MARS 1994 (LSEE, ETAT LE 30 NOVEMBRE 2005) :***Art. 13a**

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 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.

**Art. 13b**

1 Si une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité cantonale compétente peut, aux fins d'en assurer l'exécution, prendre les mesures ci-après:

- a. Maintenir la personne concernée en détention lorsque celle-ci est détenue en vertu de l'article 13a ;
- b. La mettre en détention lorsqu'il existe des motifs aux termes de l'article 13a, lettres b, c ou e ;
- c. La mettre en détention lorsque des indices concrets font craindre qu'elle entend se soustraire au refoulement, notamment si son comportement jusqu'alors mène à conclure qu'elle se refuse à obtempérer aux instructions des autorités.

2 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.

3 Les démarches nécessaires à l'exécution du renvoi ou de l'expulsion doivent être entreprises sans tarder.

**Art. 13c**

1 La détention est ordonnée par l'autorité du canton qui est compétent pour l'exécution du renvoi ou de l'expulsion.

2 La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées dans les 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire au terme d'une procédure orale.

3 Lorsqu'elle examine la décision de détention, de maintien ou de levée de celle-ci, l'autorité judiciaire tient compte, outre des motifs de détention, en particulier de la situation familiale de la personne détenue et des conditions d'exécution de la détention. Il est exclu d'ordonner la mise en détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de quinze ans révolus.

4 L'étranger en détention peut déposer une demande de levée de détention un mois après que la légalité de cette dernière a été examinée. L'autorité judiciaire se prononce dans un délai de huit jours ouvrables, au terme d'une procédure orale. Une nouvelle demande de levée de détention peut être présentée après un délai d'un mois si la personne est détenue en vertu de l'article 13a et de deux mois lorsqu'elle est détenue en vertu de l'article 13b.

5 La détention est levée dans les cas suivants :

- a. Le motif de la détention n'existe plus ou l'exécution du renvoi ou de l'expulsion s'avère impossible pour des raisons juridiques ou matérielles ;
- b. La demande de levée de détention est admise ;
- c. La personne détenue doit subir une peine ou une mesure privative de liberté.

6 L'autorité compétente doit prendre sans retard une décision quant au droit de séjour de l'étranger en détention.

#### Art. 13f

Les étrangers et les tiers participant à une procédure prévue par la présente loi doivent collaborer à la constatation des faits déterminants pour l'application de la loi. Ils doivent en particulier:

- a. fournir des indications exactes et complètes sur les éléments essentiels relevant de la réglementation du séjour;
- b. fournir sans retard les moyens de preuve nécessaires ou s'efforcer de se les procurer dans un délai approprié;
- c. se procurer des pièces de légitimation ou collaborer à l'acquisition de ces pièces par les autorités.

## ANNEXE 8 – ECARTS A LA MOYENNE DES TAUX DE RENVOI STANDARDISES

### RENVOS EXECUTES

Canton	Moyenne triée (%)	Ecart à la moyenne
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	14.0	2.8
AI+AR+SG+GL+SH+TG	13.7	2.5
SO	12.8	1.7
AG	12.7	1.6
VS	12.4	1.2
TI+GR	12.0	0.8
FR	11.8	0.7
BL+BS	11.2	0.1
BE	11.1	-0.1
ZH	10.4	-0.8
GE	9.1	-2.1
JU+NE	7.8	-3.3
VD	6.1	-5.1
Moyenne	11.1	
Ecart-type	2.3	

### RENVOS INCERTAINS

Canton	Moyenne triée (%)	Ecart à la moyenne
TI+GR	23.6	4.2
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	23.5	4.1
AI+AR+SG+GL+SH+TG	22.9	3.5
AG	22.7	3.3
SO	20.3	0.8
VS	19.6	0.2
BE	19.6	0.1
FR	18.9	-0.6
JU+NE	18.7	-0.7
ZH	18.2	-1.2
BL+BS	16.9	-2.5
GE	14.4	-5.1
VD	13.3	-6.2
Moyenne	19.4	
Ecart-type	3.3	

## REGLEM. DE SEJ.

Canton	Moyenne triée (%)	Ecart à la moyenne
FR	11.5	1.9
GE	11.4	1.8
VD	11.1	1.5
JU+NE	10.7	1.1
AI+AR+SG+GL+SH+TG	10.6	1.0
BL+BS	10.3	0.7
BE	9.4	-0.1
ZH	9.2	-0.4
AG	9.0	-0.6
TI+GR	8.4	-1.2
NW+OW+LU+SZ+UR+ZG	8.3	-1.3
SO	7.5	-2.1
VS	7.1	-2.5
Moyenne	9.6	
Ecart-type	1.5	

## ANNEXE 9 – INDICATEURS DE L'ATTITUDE DE LA POPULATION CANTONALE

## « Pour une réglementation de l'immigration »

Canton	% NON à l'initiative	tx de partic.
Vaud	76.4	38.99
Genève	76.2	50.92
Jura	74.5	37.99
Neuchâtel	74.4	41.18
Valais	72.5	36.09
Fribourg	69.4	46.82
Grisons	68.9	36.46
Zurich	64.9	50.45
Zoug	64.7	50.24
<b>Suisse</b>	<b>63.8</b>	<b>45.27</b>
Bâle-Ville	63.7	52.83
Berne	63.2	44.51
Schaffhouse	63	64.13
Bâle-Campagne	62.6	46.53
Obwald	61.8	45.26
Appenzell Rh. ext.	61.6	49.61
Uri	60.4	41.61
Nidwald	60	47.69
Appenzell Rh. int.	59.8	38.6
Tessin	59.4	35.61
St. Gall	58.7	46.56
Lucerne	57.9	49.66
Thurgovie	55.9	43.19
Glaris	55.5	42.25
Soleure	55.5	47.74
Argovie	52.6	41.93
Schwyz	51.6	46.64

## « Contre les abus dans le droit d'asile »

Canton	% NON à l'initiative	tx de part.
Genève	61.4	50.88
Jura	60.3	40.29
Vaud	58.3	51.16
Valais	57.7	36.55
Neuchâtel	57.4	53.88
Bâle-Ville	57	52.27
Fribourg	55.7	41.47
Lucerne	51.9	52.48
Tessin	51.9	33.05
Berne	51.4	46.59
Zoug	51.1	53.39
<b>Suisse</b>	<b>50.1</b>	<b>47.93</b>
Bâle-Campagne	49.7	49.46
Zurich	49.4	52.7
Obwald	48.9	44.55
Grisons	48.5	38.88
Schaffhouse	48.4	65.87
Uri	46.8	40.16
Nidwald	46	44.36
Soleure	44.4	49.62
Appenzell Rh. ext.	44.1	56.42
Argovie	42	42.57
Appenzell Rh. int.	39.7	47.88
St. Gall	39.1	48.97
Thurgovie	39.1	48.37
Schwyz	38.4	54.53
Glaris	37	46.19

## ANNEXE 10 – LE RENVOI VERS QUELQUES PAYS D'ORIGINE

Les conditions du renvoi diffèrent énormément selon l'Etat vers lequel il a lieu. Quelques éléments épars, à titre illustratif :

**Afrique de l'Ouest et Afrique subsaharienne** : l'obtention de papiers pour le retour commence à être possible, mais reste difficile. Pas de papiers pour la Sierra Leone. La Guinée s'est débloquée depuis l'été 2004. D'autres Etats commencent à collaborer dans une certaine mesure comme l'Angola et la République Démocratique du Congo (la collaboration avec Kinshasa est bloquée depuis une douzaine d'années car le gouvernement n'y fonctionne pas). Le Nigéria collabore également depuis 2005 (aussi pour des « vols spéciaux »).

**Algérie** : ce pays ne reprend pas ses ressortissant·e·s renvoyé·e·s depuis la Suisse. La Confédération a tenté des départs depuis la France qui ont aussi fini bloqués.

Vers l'**Arménie et la Géorgie** le renvoi est aussi difficile, il prend du temps.

Les Bihari du **Bangladesh** sont une minorité pauvre dans leur pays et lorsqu'un renvoi devrait être organisé, cette population n'est pas reconnue par l'Etat d'origine.

L'**Ethiopie** et l'**Erythrée** posent aussi des problèmes au renvoi depuis une dizaine d'années. L'Erythrée prélève un impôt sur le salaire des personnes qui touchent de l'argent à l'étranger. Si ces personnes ne versent pas leur dû à la mission permanente, le jour où elles veulent rentrer on leur demande de verser leurs arriérés, ce qui empêche certaines personnes de rentrer.

Pour la **Yougoslavie**, les **pays de l'Est**, **Serbie et Monténégro**, **Bulgarie** (pays aux alentours européens qui ont des négociations avec la Suisse bien établies) le renvoi est plus facile donc les personnes ont tendance à disparaître ou rentrer d'elle-même.

Les personnes du **Sri Lanka** sont considérées comme ayant une bonne intégration, ce qui joue sur l'attribution des permis B.

## ANNEXE 11 – CARACTERISTIQUES CANTONALES, TABLEAU SYNOPTIQUE

### LÉGENDE DU TABLEAU :

Ordre de présentation de l'intensité des taux : taux de renvoi/ taux de départ non contrôlé/ taux de règlement de séjour

En vert : cité comme des ressources par les acteurs et actrices du canton

En rouge : cité comme des contraintes

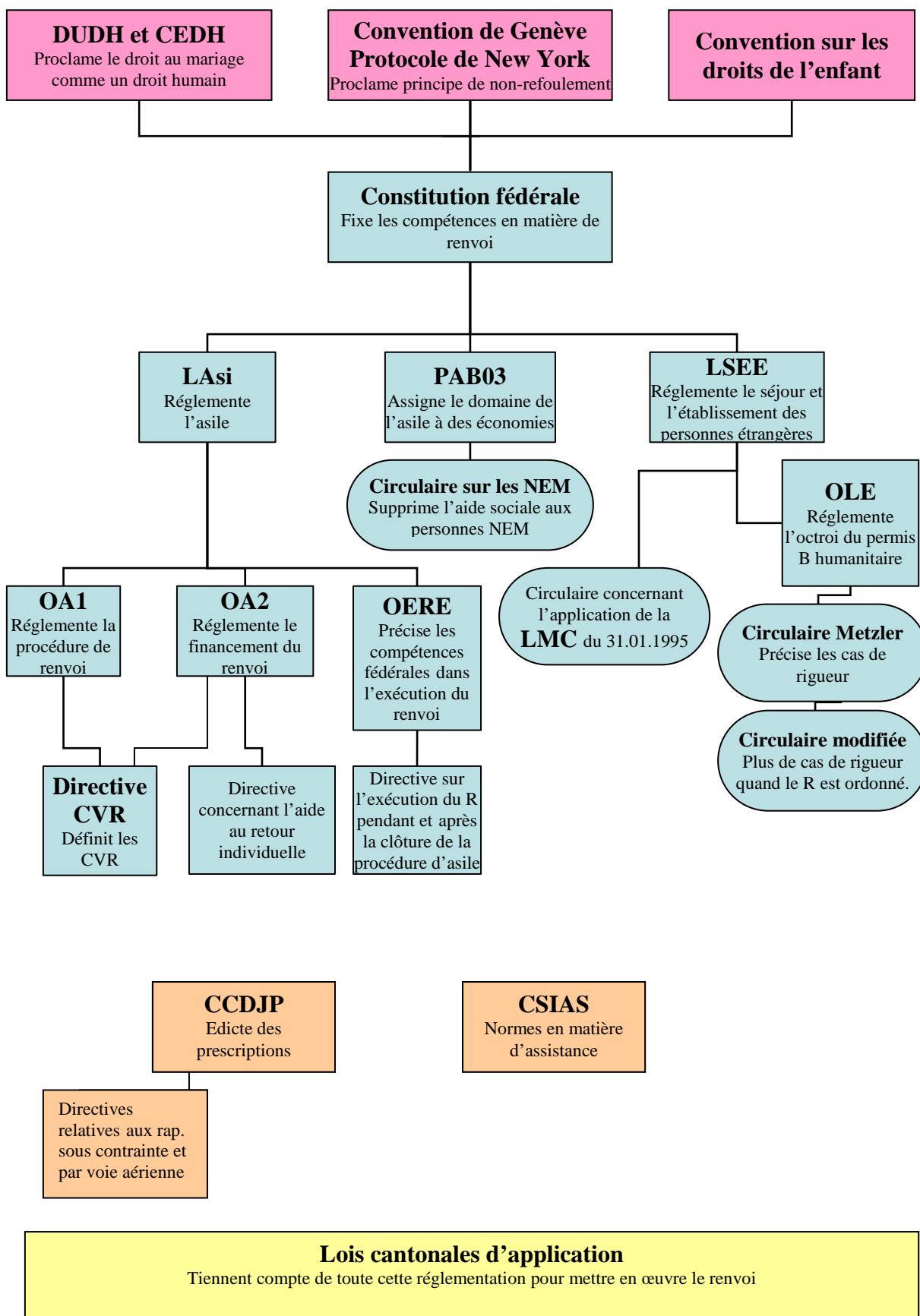
Non coloré : caractéristiques présentées comme neutres par les acteurs et actrices

\*\*\*\*\* : ressource non évoquée

En gras : les caractéristiques géographiques (transversales, liées à différentes ressources ou contraintes)

	<b>GE</b>	<b>BE</b>	<b>JU</b>	<b>VS</b>
<b>Taux</b>	Très inclusif : - / - - / + +	Moyen : + - / + - / + -	Plutôt inclusif : - - - / - / +	Exclusif : + + / + / - - -
<b>« Politique » de renvoi</b>	Souplesse (assistance, délais), inclusion : aussi pour des questions de maîtrise	Système de bonus-malus (punitif), MC ultima ratio sauf délinquants, départs max.	Possibilité d'exceptions	Ferme volonté de faire partir les personnes
<b>Exécutif</b>	Gauche	Gauche	Gauche	Droite
<b>Ressource légale</b>	<b>Loi d'applie LSEE : 72h ; CCRPE</b>	*****	Loi d'application MC : respect du droit d'être entendu (24h, avocat)	<b>Pas de garde à vue</b>
<b>Ressource humaine</b>	*****	Personnes spécialisées par régions au <b>SMI cf taille</b>	Polyvalents : <b>perte de la ressource expérience</b>	<b>SEE pas assez pr l'identification ; CSI pas du tout assez ; CVR traducteurs</b>
<b>Ressource monétaire</b>	<b>NEM ; effet ville ; CSP ; CVR ; détention chère</b>	Effet ville ; <b>NEM</b>	<b>Pas de problème</b>	<b>CSI</b>
<b>Ressource interactive</b>	(Croix-Rouge) ↔ police des étrangers ; réseau ; nombreux échelons administratifs	<b>OCA (églises, journal) ; Etat civil dans le POM</b>	CVR et police des étr. ds le même service ( <b>pas tout peut se dire et confiance mis accès à l'info</b> )	<b>Proximité terrain ; Etat-civil – asile (APA) ; CVR ds l'assistance ; police développée</b>
<b>Ressource temporelle</b>	*****	*****	*****	<b>Ambassades trop lentes ; faveur temporelle pour le CSI</b>
<b>Ressource patrimoniale</b>	Consulats, aéroport	Ambassades, aéroport	<b>Frontière ; pas de grandes villes</b>	Centre de détention ; <b>excentricité ; aéroport</b>
<b>Ressource cognitive</b>	<b>Croix-Rouge/AUPPER ; expertise cantonale y.c. Croix-Rouge</b>	Bilinguisme ; <b>ELAR</b>	*****	<b>CVR base de données</b>
<b>Ressource majorité</b>	réseau	*****	<b>AJADA</b> donc pas de prob. avec le social et AJADA pas contrée	Plus ou moins selon le SEE
<b>Groupe à renvoyer</b>	<b>Ville internationale ; travail au noir ; nationalités ; médicalisation</b>	<b>Ville ; cocaïne</b>	<b>Taille ; faible quantité</b>	<b>Clandestins ; frontière</b>
<b>Société civile</b>	Inclusive ; <b>réseau</b>	Moyenne ; un peu d'activisme	inclusive	<b>Médias ; comité de défense du droit d'asile ; CSI, Action sociale</b>

## ANNEXE 12 – LE PROGRAMME POLITICO-ADMINISTRATIF (PPA) DU RENVOI



## ANNEXE 13 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES (ENTRETIENS)

### *BERNE :*

Andrea Corti, juge civil responsable du contrôle de la légalité de la détention

Ernst Niederhauser, chef du « Service des étrangers et des naturalisations », en collaboration avec (traduction) : Eric Zehner

Joëlle Hediger, responsable du CVR de Bienne (OCA)

Ruth Brandenberger, réseau Elisa Bienne

Sophie Studer, co-directrice du Service des Migrations (POM)

Vijayakumar Wickramasingam, Bureau Départ, compétence des pays : Sri Lanka, Malaisie, Afrique sans Maghreb : Guinée Conakry, Mali, Mauritanie, Burkina Faso

### *GENÈVE :*

Antoine Jecquier, chef du service Asile et aide au départ de l'OCP

Bernard Ducrest, directeur de la division Séjour de l'OCP

François Miéville, Secteur Réfugiés du Centre Social Protestant

Jacques de Preux, Coordinateur du Bureau d'aide au départ de la Croix-Rouge, responsable du secteur Aide

M. Cattin, inspecteur chef de la brigade des enquêtes administratives

### *JURA :*

Carmen Bossart, juge de 1<sup>ère</sup> instance au tribunal administratif

Francis Charmillot, directeur de l'AJADA

Jean-Marie Chèvre, chef du service de l'Etat civil et des habitants

Nathalie Marquis, responsable du CVR et, depuis peu, du secteur Asile

Roland Varrin, Chef de la Chancellerie à la gendarmerie territoriale

### *VALAIS :*

Cédric Richard, chef de la section Asile du Service de l'Etat civil et des étrangers

Christiane Thérrettaz, responsable des CVR

Françoise Gianadda, cheffe du Service de l'Etat civil et des étrangers

Jean-Bernard Fournier, juge cantonal à la Cour de droit public

Jean-Marie Bornet, responsable de l'information à la police cantonale

Josiane Rouiller, conseillère juridique et sociale au Centre de contact Suisses-Immigrés

*NEUCHÂTEL (ENTRETIENS EXPLORATOIRES DE LA GRILLE D'ENTRETIEN) :*

Arabelle Scyboz, Collaboratrice scientifique (juriste rédactrice) au tribunal cantonal de deuxième instance

Frédéric Hainard, adjoint au chef de la police judiciaire

Mélanie Müller-Rossel, juriste au Centre Social Protestant

*EN TOUT DÉBUT DE RECHERCHE (ENTRETIENS EXPLORATOIRES DU SUJET) :*

Johanna Verhonig, responsable de l'OPRA à Neuchâtel (un des offices fusionnés en Service des Migrations en 2005)

Viviane Musumeci, ancienne responsable de l'asile pour Neuchâtel (1998-2003)

*ENTRETIENS TÉLÉPHONIQUES :*

Dominique Boillat, porte-parole de l'Office fédéral des migrations

Olivier Correvon, juriste au Centre Social Protestant Berne-Jura