

## Christophe Tafelmacher

### Quand la " protection provisoire " et les renvois forcés du droit d'asile en Suisse rejoignent " l'épuration ethnique " <sup>1</sup>

#### Résumé

Comment le droit et la pratique s'inscrivent-ils dans une logique de " séparation " lisible dans les paradoxes et les contradictions de la " politique de dissuasion " définie en ces termes par les autorités elles-mêmes ? La manière dont la Suisse a réagi face à l'explosion de la guerre en Yougoslavie et de la population en fuite dès 1991 est révélatrice : exigence des visas opposée aux êtres humains en quête de protection, octroi de permis de séjour précaires en lieu et place de la reconnaissance du statut de réfugié. Il faudra également beaucoup de temps avant que les persécutions spécifiques subies par les femmes bosniaques musulmanes soient reconnues comme motifs d'asile. Enfin, la volonté d'exiger le départ rapide de ceux et celles qui s'étaient réfugiés sur le territoire helvétique a débouché sur le renforcement par la Suisse de la politique d'épuration ethnique menée par les troupes armées serbes.

#### Introduction

La politique de protection des autorités suisses glisse ainsi vers une logique de séparation (fermeture des frontières, statuts précaires), puis de contrainte (pressions en vue de l'exécution des renvois), et finit par renforcer une logique de partitions dans le pays d'origine. En tant que juriste dans le domaine du droit d'asile durant de longues années, j'aimerais partager des observations et des questions sur ma pratique de la dernière décennie. Mes constats et les interrogations concernent les liens entre une politique du droit d'asile et d'immigration, qui peut être qualifiée " d'apartheid " en suivant les travaux de plusieurs chercheurs<sup>1</sup>, avec la politique d' " épuration ethnique " en ex-Yougoslavie. Vivons-nous dans un régime de protection ou de contrainte en matière de politique du droit d'asile et d'immigration ? A quoi renvoient ces notions dès lors qu'on les met en rapport avec des caractéristiques de régime politique édictant des règles du " vivre ensemble " ? Mon travail est une réflexion à partir du droit, des catégories juridiques, la pratique dans la politique du droit d'asile et des renvois en Suisse, et aussi à partir d'une observation de ce qui se passe en ex-Yougoslavie lorsque l'on suit la trajectoire de personnes renvoyées depuis la Suisse et d'autres pays européens.

Ce qui est frappant quand on est dans la pratique du droit d'asile, c'est que la définition et la mise en œuvre du droit s'inscrivent dans l'ordre de la *contrainte* et non de la *protection* qui est pourtant l'essence du droit d'asile. En effet, la politique d'asile entendue par les autorités suisses comme une " *politique de dissuasion* " <sup>2</sup> et la politique d'immigration dite " *des trois cercles* " <sup>3</sup> menées par les mêmes autorités s'inscrivent dans l'installation d'un véritable apartheid - une

---

<sup>1</sup> Ce texte a été publié précédemment dans *Cultures & Société, Cahier du CEMRIC, printemps 2002, numéro 16/17, pp.155-172.*

séparation de plus en plus grande de la population suisse avec la population immigrée ou réfugiée provenant, dans le cas qui nous intéresse ici, de Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, on a pu observer l'apparition d'une contrainte particulièrement forte dans la politique du droit d'asile à l'encontre de cette dernière afin qu'elle quitte le territoire suisse au moment où l'administration le jugeait approprié, contrainte qui a fini par rejoindre, de manière fort curieuse, la politique menée par les nationalistes serbes en Bosnie-Herzégovine. L'apartheid a alors rejoint l'épuration ethnique. On en arrive à se demander quels effets boomerang ont de telles politiques tant en Suisse, en Europe qu'en ex-Yougoslavie. Tenter de répondre à une telle interrogation devient une question de recherche et une question politique de plus en plus pressante, quand on mesure la dégradation des droits, la persistance voire la montée de la xénophobie ou du racisme, la dégradation de la situation économique, psychique des réfugiés et par ailleurs la bonne santé du marché noir des travailleurs, pour ne citer que les faits les plus visibles.

### **Bref rappel de la guerre en Bosnie-Herzégovine**

Tout d'abord, je voudrais rappeler ce que l'on entend par "épuration ethnique". J'utilise systématiquement les guillemets pour encadrer cette expression, rejoignant en cela cette réflexion de Y. LAPLACE : *"condamner la "purification" "ethnique" sans s'interroger davantage sur l'un et l'autre de ses termes, sans refuser d'abord l'emploi de ces termes, d'ailleurs odieux, qui rhabillent en langue de bois fasciste ce qui n'est, au mieux, qu'une basse opération de terreur et de déplacement des populations, au pire l'application d'une politique proprement génocidaire, mais dans tous les cas la perpétration à grande échelle de crimes et d'assassinats racistes, revenait à dédouaner par avance les agresseurs (...)"*<sup>4</sup>.

Dès début 1992, les dirigeants du parti nationaliste serbe SDS ont déclaré l'indépendance de la "République serbe de Bosnie", puis ont déclenché une offensive militaire planifiée et concertée, dont l'objectif politique était de contrôler et de relier entre elles toutes les enclaves serbes de Bosnie-Herzégovine et de transformer ladite république en une entité territoriale homogène<sup>5</sup>. Cet objectif faisait écho au texte célèbre publié par des intellectuels nationalistes de l'Université de Belgrade remettant à l'honneur le projet d'une "Grande Serbie" "ethniquement pure"<sup>6</sup>. L'armée serbe de Bosnie, composée à raison de 80 % des contingents et de toutes les armes lourdes de l'armée fédérale stationnée en Bosnie-Herzégovine, a entrepris, avec la collaboration des autorités civiles liées au SDS, une campagne brutale de terreur afin que cette "République serbe de Bosnie" soit "ethniquement pure". Des milices paramilitaires commandées par des extrémistes ont été autorisées de mener des besognes que les troupes officielles ne pouvaient ou ne voulaient pas accomplir<sup>7</sup>. Ces milices savaient qu'elles pouvaient violer impunément les droits de l'homme puisqu'elles participaient à la politique visant à vider la région des non-Serbes<sup>8</sup>. Les moyens utilisés ont été les discriminations, humiliations, menaces, vols et pillages, viols et autres tortures, meurtres, mitraillages et incendies d'habitations, expulsions, internements et déportations accompagnées de racket, et ce de manière systématique<sup>9</sup>.

Dans un tel contexte, il faut accorder une place particulière aux événements particulièrement atroces survenus à Srebrenica. Cette enclave musulmane est restée de 1992 à 1995 un havre précaire pour ses habitants et les Musulmans qui

avaient été chassés de leur ville d'origine par les troupes serbes. Par la résolution 819 du Conseil de sécurité de l'ONU, réaffirmée par la suite, Srebrenica et ses environs ont été déclarés " zone de sécurité ". Ceci n'a pas empêché son bombardement, les troupes serbes adoptant par ailleurs une stratégie d'affaiblissement et de famine. En juillet 1995, l'armée serbe a lancé une offensive qui s'est terminée par la prise de l'enclave, par la déportation de sa population musulmane, par des exécutions sommaires de masse, par le viol de masse des femmes musulmanes, et par diverses autres atrocités. Les dizaines de milliers de personnes qui ont cherché à fuir à pied en direction de Tuzla, ville contrôlée par le gouvernement bosniaque, ont affronté un terrain boisé, montagneux et miné ; elles ont été attaquées par les troupes serbes et plusieurs milliers d'entre elles sont mortes déchiquetées par les mines et les obus, mitraillées, exécutées et égorgées. Seul le tiers de la colonne des fuyards a pu atteindre Tuzla sain et sauf. On estime qu'entre 6'000 et 8'000 personnes ont " disparu " dans cette tragédie, autrement dit qu'elles sont décédées<sup>10</sup>.

Ces actes ont été qualifiés, sur le plan juridique, par la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) dans une importante décision de principe rendue le 28 mai 1997<sup>11</sup>. Les juges ont considéré que les opérations militaires serbes dirigées contre l'enclave de Srebrenica n'étaient pas assimilables à des actes de guerre, puisqu'ils visaient à créer un mouvement migratoire massif dès la prise planifiée de la ville, de sorte à éliminer par la terreur toute présence musulmane dans une région destinée à terme à être entièrement occupée par les Serbes. Exécutées en-dehors de toute situation de combat régulier, ces opérations étaient en réalité dirigées contre une population civile et s'inscrivaient dans la politique d'" épuration ethnique " : il s'est agi là de violations flagrantes du droit international, en particulier des quatre Conventions de Genève de 1949<sup>12</sup>. Quant aux événements consécutifs à la prise de Srebrenica qui se sont déroulées entre le 11 et le 22 juillet 1995, constitués par l'extermination et la déportation dans la zone gouvernementale, tenue par l'armée musulmane bosniaque, des habitants de la ville, et accompagnés de nombreuses autres graves violations des droits de l'homme, ils sont aux yeux des juges constitutifs de crimes contre l'humanité, particulièrement du fait qu'ils répondaient à une action planifiée et systématique<sup>13</sup>. On peut noter que les juges suisses ont suivi en cela l'analyse du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPY) : l'exode meurtrier de Srebrenica représente " l'événement le plus répugnant de cette guerre ", selon les termes du Procureur de cette juridiction ; une décision du 11 juillet 1996 rendue par le TPY a qualifié l'ensemble des faits relatifs à la chute de Srebrenica de crime contre l'humanité<sup>14</sup>.

Même après la signature de l'Accord global de paix, conclu à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995, la politique serbe d'" épuration ethnique " s'est poursuivie, et les retours des réfugiés musulmans dans les régions majoritairement serbes se sont soldés par des échecs<sup>15</sup>. L'annexe 7 de l'Accord postule pourtant très clairement : " Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de rentrer librement dans leurs foyers ". Ce volet est resté pour l'essentiel lettre morte. Le résultat de la guerre montre que les nationalistes serbes ont atteint leur objectif : alors que les territoires ethniquement homogènes représentaient, en 1990, 5 % du pays, ils en occupent aujourd'hui plus de 80 %<sup>16</sup>.

En 1999, 580'000 réfugiés sont rentrés en Bosnie-Herzégovine, mais 92'000 seulement dans leur lieu d'origine. Le HCR estimait que 1'189'150 personnes n'y avaient toujours pas accès, dont 836'000 déplacés intérieurs. Aujourd'hui, la majorité d'entre elles se trouve toujours sur le territoire de la Fédération croato-musulmane, totalement surpeuplée. À tel point que certains cantons de la Fédération refusent souvent d'accepter le retour de personnes originaires de l'entité serbe, empêchant leur accès aux infrastructures sociales, à un domicile et un travail fixe. Ceux et celles qui ont trouvé un logement vivent dans la crainte d'être expulsés pour laisser la place aux propriétaires d'avant la guerre. Nombre de réfugiés ou déplacés de l'intérieur, surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées, tous ou presque sans revenu, vivent encore dans des centres collectifs, où les conditions de vie sont dramatiques.

### Politique suisse de droit d'asile et d'immigration à l'égard des Bosniaques

Comme on l'imagine, la guerre en Bosnie a poussé de nombreuses personnes à chercher refuge à l'étranger, et notamment en Suisse. Le choix de cette destination ne doit pas surprendre : au début des années 1990, l'immigration yougoslave est la deuxième en importance dans ce pays. Les réfugiés sont donc venus rejoindre des proches qui y étaient déjà établis. Quelle a alors été l'attitude des autorités helvétiques face à ces demandes de protection ?

Avant de répondre directement à cette question, il faut tout d'abord faire un détour par la politique d'immigration de la Suisse, qui a joué un rôle très important en ce qui concerne les ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

La première loi fédérale réglementant l'immigration a été adoptée en Suisse en 1931. Cette législation a été marquée dès le départ par une très forte peur de l'invasion du pays<sup>17</sup>. A l'époque, elle se confond avec une peur de " l'enjuivement ", comme il en ressort du bilan des activités présenté par le Chef de la division de police du Département fédéral de justice et police en 1938 : *" Nous avons pris une position nette dès le début de l'existence de la police des étrangers. Les juifs ainsi que les autres étrangers sont considérés comme un danger quant à la surpopulation étrangère. Par des mesures systématiques et circonspectes, nous avons réussi à éviter un enjuivement de la Suisse "*<sup>18</sup>.

Notons également qu'est érigée en critère légal la notion d' " *Überfremdung* ", utilisée par le régime national-socialiste allemand, et imparfaitement traduite par l'expression " surpopulation étrangère "<sup>19</sup>. Le sens le plus approchant serait plutôt rendu par l'expression " *altération excessive de l'identité nationale* ".

Le 15 mai 1991, le Conseil fédéral a précisé l'orientation qu'il entendait donner en présentant son rapport *sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*<sup>20</sup>. Dans un modèle dit " *des trois cercles* ", le gouvernement suisse (Conseil fédéral) oppose le cercle *intérieur* (États de l'Union Européenne et de l'AELE) où règne le principe de la libre circulation, au cercle *médian* (pays comme les États-Unis et le Canada) où règne le principe du recrutement restreint, et enfin au cercle *extérieur* (reste du Monde) où règne le principe de l'impossibilité de tout recrutement, sauf exceptions strictement limitées. Lors de la ratification de Convention internationale de 1965 *sur l'élimination de toutes les formes de*

*discrimination raciale*, cette politique migratoire, fondée sur une prétendue "proximité culturelle" des ressortissants du cercle intérieur, a contraint la Suisse à émettre une réserve comprenant l'ensemble des dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse. Les juristes de l'administration avaient signalé que, faute d'une telle réserve, la Suisse risquait d'être citée devant le Comité de contrôle de l'ONU pour violation de la Convention<sup>21</sup>. En 1996, la Commission fédérale contre le racisme a dénoncé ce modèle pour ses prémisses ethnocentriques, pour ses effets discriminatoires et pour les préjugés fondés sur l'hostilité à l'égard des immigrantEs et le racisme culturel qu'il encourage<sup>22</sup>.

En 1998, le gouvernement a modifié sa politique en remplaçant son modèle "des trois cercles" par un système binaire<sup>23</sup>. Cette opposition entre ressortissants de l'Union européenne ou de l'AELE d'une part et ceux du reste du monde d'autre part ne change rien aux critiques émises, cette politique conservant un caractère fondamentalement raciste.

La principale conséquence de l'adoption par la Suisse du modèle "des trois cercles" a concerné l'ex-Yougoslavie<sup>24</sup>. Ce pays, pourtant fournisseur d'une main d'œuvre nombreuse et appréciée durant des décennies, a été subitement rétrogradé dans le cercle extérieur, à cause notamment de la religion musulmane qui y est pratiquée, de la guerre et des violations des droits de l'homme qui y étaient perpétrées. Par cette décision, l'immigration de travail a été brutalement arrêtée. Le caractère discriminatoire de cette mesure a été démontré par un professeur de droit constitutionnel Andreas Auer<sup>25</sup>.

L'autre conséquence de cette rétrogradation a été la décision de la Suisse d'instaurer le visa obligatoire pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1992. Cette décision suit très curieusement de peu le début de la guerre civile dans ce pays, et les premiers récits des horreurs de l'épuration ethnique. Dans un premier temps, les personnes ayant leur dernier domicile en Bosnie-Herzégovine étaient dispensées du visa. Cette heureuse exception durera jusqu'en décembre 1993 ; depuis lors, le visa a été exigé y compris pour les ressortissantEs bosniaques.

Cette mesure a posé d'énormes difficultés aux réfugiéEs<sup>26</sup>. En effet, pour obtenir le visa, il fallait se rendre dans les locaux d'une représentation suisse, soit à Belgrade en Serbie, soit à Zagreb en Croatie. Or, pour les musulmanEs bosniaques, il était exclu de passer par Belgrade; du côté de Zagreb, il leur fallait en général y séjourner quelque temps pour obtenir tous les documents d'identité nécessaires ; ce séjour entraînait ensuite un refus d'entrer en Suisse...

Il n'était pas non plus réaliste de s'adresser à l'ambassade de Suisse en Italie. Mon expérience pratique m'a enseigné que le soupçon, même infondé, que la personne requérante déposera une demande d'asile en Suisse entraîne le refus du visa, et ce malgré le respect de toutes les conditions formelles ou la présentation d'un certificat d'hébergement. Les Bosniaques qui voulaient venir en Suisse n'avaient en réalité plus d'autre choix que d'y venir clandestinement, à leurs risques et périls. A la frontière entre la Suisse et l'Italie, on a pu compter une douzaine de refoulements par jour, uniquement pour les Bosniaques<sup>27</sup>.

C'est le lieu de préciser en effet que le gouvernement était parfaitement informé de ce qui se déroulait en Bosnie-Herzégovine. Le Conseil fédéral a d'ailleurs fait quelques fermes déclarations officielles. Ainsi, le 28 août 1991, la Suisse *"signifie avec toute la netteté qui s'impose à l'endroit des responsables serbes qu'elle n'acceptera jamais des modifications de frontières obtenues par la force"*. Puis, le 19 août 1992, le Conseil fédéral *"exprime son indignation devant les drames insoutenables des camps de prisonniers en Bosnie-Herzégovine, et condamne la pratique dite de l' "épuration ethnique", en fait une indigne politique d'expulsion"*<sup>28</sup>. L'exigence du visa n'en n'a pas moins été maintenue.

L'autre grande caractéristique de la politique du droit d'asile à l'égard des ressortissantEs bosniaques est l'octroi massif de statuts précaires doublé d'une restriction toujours plus sévère quant à la reconnaissance du statut de réfugiéE, seul statut accordant une véritable protection de la part du pays accordant le droit d'asile.

La politique du droit d'asile suisse a connu, à partir des années 1980, une orientation restrictive également marquée par une peur de *"l'afflux massif"* de *"faux réfugiés"*, qui s'est marquée tant par d'innombrables modifications législatives<sup>29</sup> que par une pratique administrative de plus en plus rigoureuse<sup>30</sup>. Avec la chute vertigineuse du taux d'acceptation, la politique du droit d'asile est devenue, dans le discours officiel, une politique *"de dissuasion"* à l'égard des réfugiéEs potentiELes et *"de renvoi"* à l'encontre de ceux et celles qui sont entréEs en Suisse<sup>31</sup>.

La situation bosniaque illustre cette pratique restrictive. En juin 1992, à un moment où la guerre fait rage en Bosnie-Herzégovine, A. KOLLER, Chef du Département fédéral de justice et police, déclare avec satisfaction avoir obtenu une baisse de 50 % des demandes d'asile<sup>32</sup>.

Les événements en Bosnie ont été considérés au départ comme une simple *"guerre civile"*, laquelle ne devait pas entraîner l'octroi de l'asile, faute d'agent persécuteur étatique. Même les hommes pouvant démontrer être des déserteurs ou des réfractaires de l'armée fédérale yougoslave n'ont pas été considérés comme des réfugiés, alors qu'ils manifestaient concrètement un refus de participer à des violations du droit international...

Il a fallu attendre fin 1993 pour que l'administration commence à octroyer l'asile à des personnes ayant prouvé de manière incontestable avoir été victimes des horreurs de *"l'épuration ethnique"*. Ce n'est qu'en 1995 que l'autorité de recours a admis que les milices serbes étaient assimilables à *"des groupes organisés qui, sans être revêtus de la puissance publique, exercent un pouvoir de fait sur une partie déterminée du territoire national et de la population qui y réside"*, ce qui permettait d'assimiler les persécutions qui leur étaient imputables à celles d'un Etat et donc d'accorder l'asile à leurs victimes<sup>33</sup>. Cette évolution a donné à des milliers de Bosniaques un statut beaucoup plus stable, mais n'a concerné qu'une minorité. L'Office fédéral des réfugiés (ODR) a continué dans ses décisions à minimiser la portée des événements ; ainsi, les opérations militaires serbes contre la population civile de Srebrenica avant la chute de l'enclave n'ont été considérées que comme des actes de guerre, alors qu'elles étaient une violation flagrante de plusieurs conventions internationales !

Les difficultés faites aux femmes musulmanes doivent être soulignées. Dans sa chasse aux " fausses réfugiées ", l'administration en est venue à refuser le droit d'asile à des femmes qui se présentaient des " contradictions " dans leurs déclarations. Ainsi, cette Bosniaque qui ne pouvait indiquer avec précision le nombre d'hommes qui l'avaient violée s'est vu dénier la qualité de réfugiée, alors qu'elle pouvait fournir des preuves convaincantes<sup>34</sup>.

D'autre part, les persécutions spécifiques aux femmes visent avant tout leur sphère privée ou leur intimité. Ceci a entraîné une appréciation restrictive de la part des autorités suisses au moment de qualifier le persécuteur et ses intentions. Le porte-parole de l'Office fédéral des réfugiés a ainsi déclaré, à propos des sévices sexuels perpétrés en Bosnie-Herzégovine, qu'il n'existait qu'un seul cas de figure permettant d'obtenir l'asile: *" il faut que la femme ait été violée dans un camp avec le but de démoraliser la partie adverse. La loi sur l'asile ne prend pas en considération les sévices sexuels commis par des soldats isolés "*<sup>35</sup>. Le Conseil fédéral a répondu dans le même sens le 14 décembre 1993 à une interpellation parlementaire: *" des persécutions à l'encontre des femmes sous formes de violence sexuelle sont couvertes par la Convention relative au statut des réfugiés ainsi que par la loi sur l'asile, mais cela pour autant que les autres critères également nécessaires à l'admission en tant que réfugié soient remplis. Figure parmi ces critères en particulier la responsabilité étatique ou quasi-étatique qui tolère, voire même favorise des attaques racistes, religieuses ou politiques "*<sup>36</sup>.

Par contre, s'ils/elles ne se sont pas vuEs accorder le droit d'asile, les réfugiés bosniaques ont permis au gouvernement suisse d'étrenner un nouveau statut juridique, l'admission provisoire, qui vient se substituer à l'exécution d'une décision de renvoi considérée comme raisonnablement inexigible, impossible ou illicite. Cette forme d'" asile provisoire " peut être levée en tout temps ; elle est assortie de conditions de résidence strictes : impossibilité de changer de canton de domicile, norme d'aide sociale en dessous des minima reconnus pour les Suisses ; pas d'aide à l'intégration ; pas de cours de langue ; pas d'autorisation de sortir du pays, sauf exceptions strictement limitées.

A cette précarité de base s'ajoute encore celle de la procédure collective : le Conseil fédéral reçoit la compétence de désigner des groupes de personnes qui peuvent bénéficier de l'admission provisoire. L'intérêt est de réduire l'importance de l'examen individuel, puisque l'octroi du statut ne dépend plus que de l'appartenance au groupe défini. Mais surtout, la levée du statut ne doit plus être notifiée à chaque individu concerné : il suffira d'une seule décision du gouvernement pour qu'automatiquement la procédure de renvoi soit entamée à l'égard de l'ensemble des personnes admises à titre collectif. Il n'y a pas non plus de voie de recours contre cette décision de levée. Notons que la dernière révision de la Loi sur l'asile a inventé une nouvelle notion, celle de la " protection provisoire ", qui remplace l'admission provisoire collective<sup>37</sup>.

Dès 1991, le Conseil fédéral a prononcé l'admission provisoire collective pour toutes les personnes provenant du territoire de l'ex-Yougoslavie, puis de la Bosnie-Herzégovine<sup>38</sup>. Après un énorme cafouillage au départ, l'administration a appliqué scrupuleusement cette décision. Des dizaines de milliers de Bosniaques en ont ainsi été réduits à un des statuts les plus précaires de la législation. Selon les chiffres officiels établis annuellement par l'Office fédéral des réfugiés, on compte, de 1993 à 1998, 42'005 personnes admises

provisoirement, contre 5'539 personnes ayant reçu l'asile (y compris les regroupements familiaux)<sup>39</sup>. Ce fait mérite d'être mis en relation avec les violences qu'ont subies ces milliers de personnes dans leur pays d'origine.

Le 3 avril 1996, trois mois après la signature de l'Accord global de paix, le Conseil fédéral décidait déjà de lever l'admission provisoire collective et accordait aux Bosniaques un délai au 31 août 1996 pour quitter la Suisse. Cette décision n'a jamais été révoquée. Mais au vu de la situation extrêmement fragile prévalant en Bosnie, ainsi que des nombreuses protestations de la part de la société civile<sup>40</sup>, les dilemmes exprimés par des professionnels confrontés à des situations inhumaines dans les renvois, les réactions d'institutions internationales gouvernementales et non gouvernementales, le délai de départ initial a été reporté à quelques reprises, avec une date butoir fixée au 30 avril 1998.

La volonté des autorités suisses à renvoyer les réfugiés bosniaques a été particulièrement inflexible. De fortes pressions ont été exercées afin que les départs s'organisent<sup>41</sup>. Des individus fragilisés, âgés ou malades, des mères seules, ont rencontré d'énormes difficultés avant que leur cas soit reconsidéré favorablement par l'administration<sup>42</sup>.

Mais c'était surtout la situation des "minorités ethniques" qui était préoccupante. Il s'agissait pour l'essentiel de Bosniaques musulmans qui vivaient avant la guerre dans des zones majoritairement serbes. D'innombrables témoignages ont confirmé qu'il leur était impossible de regagner leur domicile d'origine, les villages ayant été parfois complètement détruits<sup>43</sup>.

Avec sa décision de principe du 28 mai 1997, déjà citée, la Commission suisse de recours a redonné un peu d'espoir. Elle reconnaissait alors que les personnes ayant vécu la chute de Srebrenica devaient être considérées globalement comme des réfugiés, au vu des atrocités commises par les forces paramilitaires serbes. Même si la paix était revenue en Bosnie, il n'était pas possible d'exiger leur retour dans leur pays d'origine et elles devaient donc recevoir l'asile.

En passant et sans le vouloir, les juges dénonçaient le caractère prématuré de la décision de levée de l'admission provisoire collective du 3 avril 1996. En effet, ils relevaient que la situation du pays était caractérisée " *par un décalage sérieux entre d'une part le contenu et d'autre part l'application concrète, sur place, du volet civil des Accords de Dayton. La sécurité des personnes et des biens, en particulier celles des membres d'ethnies minoritaires, n'est pas assurée à satisfaction, ni dans l'entité serbe, ni non plus dans la Fédération croato-musulmane* " <sup>44</sup>.

De son côté, l'administration a admis que les réfugiés et déplacés intérieurs issus de l'entité serbe étaient sans espoir de retour dans leur lieu d'origine. Ainsi, dans un communiqué de presse de janvier 1997, le gouvernement voulait se montrer généreux : " *nul ne saurait être contraint de rentrer dans une région de Bosnie-Herzégovine où son ethnie est minoritaire* ". Mais il fallait lire cette cruelle précision : " *Dans le cas où leur ancien domicile se trouverait dans une de ces régions, on peut normalement attendre des intéressés qu'ils en trouvent un nouveau en dehors de ce territoire* ".



Une autre décision de principe de la CRA, rendue le 11 février 2000, a achevé de préciser les contours paradoxaux de la pratique suisse à l'égard des réfugiés bosniaques<sup>45</sup>. Les juges ont décidé que *“ les requérants d'asile bosniaques qui n'ont quitté leur pays qu'après l'Accord de Dayton n'étaient, au moment de leur départ, plus soumis à une persécution. Par conséquent, ils ne peuvent pas se voir accorder l'asile en Suisse, en dépit des traumatismes subis durant la guerre civile ”*<sup>46</sup>. L'examen portait sur la situation d'une femme musulmane bosniaque qui avait dû fuir son village pour trouver un refuge à Srebrenica, avait vécu en direct la chute de cette ville en juillet 1995, avait trouvé un second refuge à Zivinice. La CRA a admis que cette femme avait subi des préjudices sérieux, voire atroces, et qu'elle était encore en 2000 profondément traumatisée. Mais voilà, restée quelques mois pour s'occuper de sa fille sur le point d'accoucher et de son beau-fils handicapé, elle n'était partie qu'en mars 1996. Peu importe qu'elle ait vécu dans des conditions d'une extrême précarité, sans soutien médical : elle ne méritait plus le droit d'asile. Pourtant, la CRA a reconnu que la Bosnie était marquée durant l'année 1996 par l'incertitude, et que ce n'était guère qu'à la fin de celle-ci que tout risque de guerre civile avait disparu<sup>47</sup>. Remarquons que cette analyse remettait une fois de plus en cause le bien-fondé de la décision de levée de l'admission provisoire prise en avril 1996.

Arrêtons-nous un instant sur le raisonnement des juges au considérant 7 de leur décision. Ils considèrent en effet que l'Accord de Dayton, *“ bien qu'il consacre sur le plan territorial les principaux acquis de l'épuration ethnique, (...) a formellement et effectivement mis fin à la guerre civile qui avait ravagé le pays d'avril 1992 à octobre 1995 ”*. Ils continuent en s'attachant au volet militaire, qui a été respecté : *“ de la sorte, on peut considérer qu'à la mi-juin 1996, la mise en œuvre du volet strictement militaire avait abouti, réserve faite de la poursuite de la surveillance du cessez-le-feu dans les zones de démarcation ainsi que des opérations de marquage et de retrait des mines ”*. Mais qu'en est-il de la libre circulation et du droit au retour sur le lieu d'origine ? La CRA n'en dit pas un mot, du moins pas explicitement : elle n'y fait guère qu'une allusion, indiquant que la réduction des troupes armées internationales est intervenue avec retard *“ en raison d'obstacles multiples liés aux difficultés de mise en œuvre du volet civil de l'accord de paix ”*<sup>48</sup>. Ce curieux euphémisme vient notamment décrire l'impossibilité pour des personnes de rejoindre les zones où leur ethnie est devenue minoritaire, ce qui pénalise les réfugiés musulmans chassés de la *“ République serbe de Bosnie ”*, et en particulier de Srebrenica, comme déjà signalé plus haut. Au considérant 9, les juges précisent toujours un peu plus leur position : *“ Avec l'entrée en vigueur de l'accord de Dayton, c'est non seulement la guerre civile qui a effectivement pris fin, mais encore la partition du pays (en deux entités étatiques, la République serbe et la Fédération croato-musulmane, fondées sur des critères ethniques) qui a été internationalement reconnue ”*<sup>49</sup>. Une fois encore, l'annexe concernant le droit au retour, qui était un pan important de l'accord, est passée sous silence.

Enfin, la CRA enfonce le clou : *“ car il est manifeste qu'avec la fin de la guerre, puis la mise en œuvre progressive du volet militaire de l'accord de Dayton, les Bosniaques déplacés dans une entité où ils avaient pu trouver abri, n'avaient plus, ou en tout cas moins de motifs de craindre d'être confrontés une nouvelle fois à leurs agresseurs demeurés dans une autre entité. Quant aux Bosniaques restés dans une zone où ils étaient minoritaires, ils pouvaient déjà à cette époque (15 décembre 1995 - 12 décembre 1996) se voir offrir, avec l'écoulement du temps, de réelles possibilités de refuge interne*

*dans une zone majoritaire, de sorte que le besoin de protection internationale s'est progressivement affaibli* <sup>50</sup>.

Ce qui frappe dans la dernière décision de principe de la CRA, c'est à quel point elle ne mentionne plus les annexes de l'Accord global de paix relatives au droit au retour sur le lieu d'origine. L'expérience de la diplomatie internationale apprend pourtant combien les conflits apparaissent souvent dans les annexes quand ils n'ont pas pu être résolus et se traduire en positions dans les textes. La partition ethnique est entérinée, purement et simplement, et les réfugiés qui ont été victimes de "l'épuration ethnique", même celles et ceux qui ont subi des crimes contre l'humanité, ne peuvent plus attendre de protection de la part de la Suisse.

Pourtant, dans des considérants non publiés, les juges ont indiqué qu'un retour de la femme concernée dans l'entité serbe n'était pas envisageable "compte tenu des circonstances" <sup>51</sup>. Elle avait subi "l'événement le plus répugnant de la guerre", pour reprendre l'expressions du TPY, mais son sort ne pouvait plus être examiné que sous l'angle humanitaire, avec pour seule perspective de recevoir une admission provisoire. Les traumatismes subis n'étaient plus que des problèmes médicaux, dont on ne pouvait tenir compte que s'ils étaient suffisamment graves. Il n'était effectivement plus question de protection.

Selon mes propres constatations dans le cadre de mon travail, la pratique des autorités suisses du droit d'asile et de la politique des étrangers dans les années 2000 et 2001 montre que cette jurisprudence a été appliquée avec zèle en ce qui concerne le refus de l'asile : de nombreuses personnes gravement persécutées pendant la guerre en raison de leur appartenance à une minorité ethnique, dans leur immense majorité des MusulmanEs provenant de la "République serbe", se sont vu refuser l'asile. De l'autre côté, j'ai pu observer une rigueur croissante s'agissant de l'appréciation des problèmes médicaux : même des personnes toujours soignées pour des syndromes de stress post-traumatiques ont reçu des ordres de départ définitifs. Ceux-ci peuvent désormais déboucher sur des renvois forcés, puisque la Suisse s'est dotée de mesures de contrainte dans le droit des étrangers qui lui permettent de détenir un étranger résistant à son expulsion pendant une durée maximale de neuf mois <sup>52</sup>. Soulignons un détail piquant : les articles instaurant cette détention administrative précèdent ceux prévoyant l'admission provisoire <sup>53</sup> !

## **Conclusion**

Arrivé à la fin de mon cheminement, je m'interroge sur ce glissement terrible de la protection vers la contrainte dans le droit d'asile qui s'inscrit dans une logique de séparation. Voilà un pays comme la Suisse qui s'enorgueillit d'être une terre d'asile et qui ne veut offrir au mieux que cette politique ambiguë, voire contradictoire dans les termes, qu'est la "protection provisoire". Voilà un pays fier de sa démocratie, respectueux de ses minorités, qui accepte de renvoyer, cas échéant par la force, des Bosniaques vers les zones où leur ethnie est majoritaire, sans se soucier de savoir s'il auront un jour accès à leur lieu d'origine.

Les réflexions faites ici valent également pour les ressortissants albanais de la province de Kosovë, au vu de la politique adoptée à leur rencontre par le

gouvernement yougoslave de M. MILOSEVIC. Pour des raisons de place, je me suis limité à l'exemple de la Bosnie-Herzégovine, mais on doit souligner qu'il ne s'agit pas d'un problème isolé dans la politique suisse du droit d'asile ou d'immigration.

La volonté de la Suisse de se protéger contre une supposée invasion du pays par des personnes étrangères<sup>54</sup> est entrée en contradiction avec ce qui aurait dû être une véritable politique du droit d'asile tournée résolument vers la protection des victimes de persécutions dans le respect des droits fondamentaux.

Ainsi, les refoulements des Bosniaques sans visa étaient justifiés comme un moyen de lutter contre les passeurs, à côté de la répression pénale directe<sup>55</sup> : en réalité, cela pénalisait les réfugiés en les empêchant de venir manifester leur besoin d'asile. On peut rappeler que Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés avait souligné en 1987 déjà que les exigences de visa limitaient l'accès aux procédures et contraignaient l'esprit, sinon la lettre de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits humains<sup>56</sup>.

D'autre part, cette politique des visas était totalement incohérente à partir du moment où le Conseil fédéral avait pris sa décision d'admission provisoire collective. Ainsi, les Bosniaques devaient à la fois affronter l'exigence du visa qui leur fermait concrètement les frontières du pays, tout en étant assurés de recevoir au moins une admission provisoire en raison de la guerre civile et de ses atrocités. Ce paradoxe n'a jamais été résolu, malgré le caractère absurde qui était donné à la chasse aux entrées clandestines.

En second lieu, l'octroi à la majorité des Bosniaques de statuts précaires en lieu et place d'un véritable asile avec un permis stable n'était ni une reconnaissance suffisante des graves traumatismes subis en Bosnie, ni une protection étatique officielle permettant à ces personnes de se reconstruire véritablement dans leur pays d'accueil. L'admission provisoire collective n'était pas orientée vers les intérêts des réfugiés, mais bien plutôt vers les intérêts restreints de certains secteurs de l'administration. Ceux-ci s'appuyaient sur des politiques du droit d'asile et d'immigration centrés sur des intérêts économiques au mépris des droits fondamentaux. Dans un tel cadre, la contrainte a alors remplacé la protection.

Mais, et c'est là le plus grave, à vouloir coûte que coûte renvoyer les réfugiés bosniaques, à définir la politique du droit d'asile comme une politique de renvoi, les autorités suisses responsables des décisions prises en sont venues à renforcer les effets de l' "épuration ethnique". La partition ethnique de la Bosnie-Herzégovine, qui était recherchée par les nationalistes serbes dès le début de la guerre, a trouvé la caution de la politique du droit d'asile et de renvoi pratiquée par la Suisse. En considérant qu'il était possible d'exiger un retour de tous les Bosniaques dans les zones où leur ethnie était majoritaire, ces mêmes autorités ont entériné le partage du pays, tout en renforçant un apartheid à l'intérieur de la Suisse. Quels que soient les traumatismes et persécutions subis par ces réfugiés, ils et elles ont été invités à rentrer dans un lieu qui n'est pas le leur dans un pays qui n'est plus le leur, en parfait déni de l'Accord global de paix.

L' "épuration ethnique" est ainsi devenue irréversible. Tout en favorisant l'apartheid qui s'appuie sur un racisme d'Etat comme l'a dénoncé la Commission fédérale contre le racisme<sup>57</sup>, les autorités suisses ont rejoint, concrètement, les visées de MM. KARADZIC, MLADIC et MILOSEVIC, tous inculpés de crimes contre l'humanité par le Procureur du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie.

---

<sup>1</sup> Voir notamment Etienne BALIBAR, *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

<sup>2</sup> Alain MAILLARD et Christophe TAFELMACHER, "Faux réfugiés"?, *la politique suisse de dissuasion d'asile, 1979-1999*, Editions d'En Bas, Lausanne 1999, p. 45 et p. 103. Voir aussi références données à la note 19.

<sup>3</sup> Ibidem, p.104. Voir aussi les notes 15, 16 et 17.

<sup>4</sup> Yves LAPLACE, *L'âge d'homme en Bosnie, petit guide d'une nausée suisse*, Editions d'En Bas, Lausanne 1997, p. 11.

<sup>5</sup> X. RAUFER et F. HAUT, *Le Chaos balkanique*, Paris, décembre 1992, p. 62 et 66.

<sup>6</sup> Laurent JOFFRIN, *Yougoslavie, suicide d'une nation*, Editions Mille et Une Nuits, 1999, p. 21.

<sup>7</sup> R. HOFWILER, *Armeen, Milizen, Marodeure*, in: *Krieg auf dem Balkan, die europäische Verantwortung*, Hambourg 19992, p. 82.

<sup>8</sup> Amnistie Internationale, *Bosnie-Herzégovine : une nouvelle barbarie*, Editions francophones, Paris 1993, p. 20.

<sup>9</sup> Voir notamment les articles parus dans *Le Monde*, 7 avril 1994, ou 26 juin 1996.

<sup>10</sup> Amnistie Internationale, *Rapport 1996*, Editions francophones, p. 90 et suivantes.

<sup>11</sup> Cette décision a été publiée in : *Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile (JICRA)*, 1997 / 14, pp. 101-125.

<sup>12</sup> JICRA 1997 / 14, p. 114.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 115. Voir aussi pp. 123 et 124

<sup>14</sup> Affaires IT-95-5-R61 et IT-95-18-R61, p. 10 et suivantes, cité in : JICRA 1997 / 14, p. 116.

<sup>15</sup> Voir notamment les rapports établis par E. REHN à l'attention de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, ou les nombreux rapports du Haut Commissariat pour les réfugiés.

<sup>16</sup> JICRA 1997 / 14, p. 120.

<sup>17</sup> Marianne EBEL et Pierre FIALA, *Sous le consensus la xénophobie*, Université de Lausanne, 1983 ; Laurent MONNIER, *Leçon d'adieu*, Université de Lausanne, 21 juin 1988, p. 5.

<sup>18</sup> Cité par Marc VUILLEUMIER, *Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique*, Zurich, Pro Helvetia, 1987, p. 64.

<sup>19</sup> Article 16 de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), du 26 mars 1931. Voir aussi MONNIER, op. cit., p. 5.

<sup>20</sup> Publié in : *Feuille Fédérale* 1991 III p. 316.

<sup>21</sup> Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, Berne, 2 mars 1992.

<sup>22</sup> Voir la "Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme concernant le modèle des trois cercles du Conseil fédéral sur la politique suisse à l'égard des étrangers", du 6 mai 1996. Pour d'autres approches critiques : Andreas AUER, *Constitution et politique d'immigration : la quadrature du cercle*, Université de Genève, avis de droit du 31.7.1996 ; Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, *Ce qui fait ... Ceux qui font le lit du "totalitarisme néolibéral à venir ?". Réflexions suscitées par une invention suisse (1990) reprise par l'UE (1998), dans la stratégie et les dispositifs des politiques d'immigration et du droit d'asile de l'UE*, *Revue québécoise de droit international*, Montréal, 2001, 13,1.

<sup>23</sup> Département fédéral de justice et police, *Rapport explicatif au Projet de loi fédérale sur les étrangers*, Berne, juin 2000, §12, p. 4.

<sup>24</sup> Ibidem, § 11, p. 3.

- <sup>25</sup> Andreas AUER, *Constitution et politique d'immigration : la quadrature du cercle*, Université de Genève, avis de droit du 31.7.1996
- <sup>26</sup> Le Courrier, *Réfugiés bosniaques, d'une mesquinerie à l'autre*, 9 mai 1996.
- <sup>27</sup> Déclarations du chef de la police tessinoise cité par MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., pp. 78-79. Journal de Genève, *A Chiasso, on chasse les Bosniaques*, , 16 février 1994.
- <sup>28</sup> Extraits de déclarations officielles cités par LAPLACE, op. cit., p. 37.
- <sup>29</sup> Urs HADORN, responsable de l'Office fédéral des réfugiés, parle même du "rythme effréné des révisions" : Asylon, Berne décembre 1995, n° 1, p. 8.
- <sup>30</sup> Pour apprécier l'évolution du discours, on peut se référer utilement au "messages" du Conseil fédéral, texte par lesquels il introduit les révisions législatives auprès des parlementaires : message du 31 août 1977, du 2 décembre 1985, du 25 avril 1990, du 4 décembre 1995. Voir également le "Programme d'action 1991" ; *Rapport pour une stratégie pour la politique des années 1990 en matière d'asile et de réfugiés*, Office fédéral des réfugiés, Berne 1989.
- <sup>31</sup> MONNIER, op. cit., p. 7 ; Claude CALAME, *Le Monde Diplomatique, Du bon usage de l'idéologie sécuritaire dans l'Europe au chômage, En Suisse, étrangers de luxe et parias de l'asile*, février 1994. Voir aussi les déclarations officielles citées par MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., p. 64, 70-71, 88.
- <sup>32</sup> Suzan BOOS, *Wochenzeitung, Der Schwindel mit der Trendwende*, Zurich, n° 21, 22 mai 1992 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 7/8 juin 1992.
- <sup>33</sup> Décision de principe du 10 janvier 1995, publiée in : JICRA 1995 / 2.
- <sup>34</sup> MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., p. 227 encadré "une femme à la mémoire chancelante ne mérite pas l'asile".
- <sup>35</sup> Monsieur Heinz SCHÖNI, cité par Vivre Ensemble, n° 40, février 1993.
- <sup>36</sup> Cité par Vivre Ensemble, n° 40, février 1993.
- <sup>37</sup> Articles 66 à 79 de la Loi sur l'asile du 26 juin 1998. Ils n'ont à ce jour jamais été utilisés.
- <sup>38</sup> Les ressortissants de la province de Kosovë n'ont jamais été compris dans le cercle des gens à protéger.
- <sup>39</sup> La lecture des statistiques officielles n'est pas très aisée, en raison de la multiplication des procédures et du fait que les ressortissants de la Bosnie-Herzégovine sont comptés avec celles et ceux de l'ex-Yougoslavie. Les chiffres indiqués par les autorités sont donc approximatifs. Voir également Vivre Ensemble, n° 68, p.15.
- <sup>40</sup> Vivre Ensemble, n° 58, juin 1996, p. 7 ; n° 60, décembre 1996, pp. 6-8 ; n° 62, avril 1997, p.4 ; n° 67, avril 1998, pp.4-7 ; n° 68, juin 1998, p. 17 ; n° 69, septembre 1998, pp. 17-19.
- <sup>41</sup> Vivre Ensemble, n° 66, février 1998, pp. 6-7.
- <sup>42</sup> Exemples donnés par Vivre Ensemble, n° 65, septembre 1997, p. 12.
- <sup>43</sup> Témoignage de Monsieur H., Vivre Ensemble, n° 62, avril 1997, p. 5.
- <sup>44</sup> JICRA 1997 / 14, p. 120.
- <sup>45</sup> Décision publiée in : *Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile* (JICRA), 2000 / 2, pp. 13-26.
- <sup>46</sup> JICRA 2000 / 2, pp. 23-24.
- <sup>47</sup> Ibidem, pp. 19-20.
- <sup>48</sup> Toutes ces citations figurent in : JICRA 2000 / 2, p.19.
- <sup>49</sup> JICRA 2000 / 2, p. 24.
- <sup>50</sup> Ibidem, p.25.
- <sup>51</sup> Décision du 11 février 2000, considérant 15c, p. 29-30.
- <sup>52</sup> Articles 13a à 13e LSEE.
- <sup>53</sup> Article 14a à 14c LSEE.
- <sup>54</sup> OFIAMT, *Rapport de la Commission fédérale chargée de l'étude du problème*, Berne, 1964, cité par Laurent MONNIER, op. cit., p. 5. Voir aussi "Programme d'action 1991" du Département fédéral de justice et police, cité in MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., pp. 126-128.
- <sup>55</sup> Journal de Genève, *A Chiasso, on chasse les Bosniaques*, déclarations du directeur de l'Office fédéral des réfugiés, 16 février 1994.
- <sup>56</sup> Jean-Pierre HOCKE, *Note sur la protection internationale*, présentée au Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, 38<sup>ème</sup> session, extraits publiés in : Documentations Réfugiés, n° 19, 13-21 novembre 1987.
- <sup>57</sup> Voir note 10.