

La Croix-Rouge suisse et l'aide aux réfugiés et aux migrants

par

PHILIPPE BENDER

Participant pleinement de l'histoire de son pays, avec les autorités duquel elle maintient des liens étroits, la Croix-Rouge suisse (CRS) joue, depuis sa fondation en 1866, un rôle actif dans la politique suisse des réfugiés. Dans cet engagement, parfois controversé, elle a trouvé l'une de ses raisons d'être.

C'est à la vérité une longue histoire, qui mêle charité et nécessité et qui débute lors de la guerre franco-allemande de 1870 avec l'internement des 85 000 soldats de l'armée Bourbaki, en février 1871.

Elle se poursuit pendant la Première Guerre mondiale avec l'accueil et le rapatriement, par trains sanitaires, de dizaines de milliers de soldats invalides ou convalescents. Puis, dans les années 20 avec la prise en charge, sur mandat du Conseil fédéral, de quelque « 250 Russes qui se trouvaient en Suisse pour cause de santé » et qui, à la suite de la Révolution soviétique, « ont perdu leurs biens et n'ont pu retourner dans leur pays »¹. Cette assistance aux Russes blancs durera jusque dans les années 80.

PHILIPPE BENDER est responsable du Service de la communication de la Croix-Rouge suisse.

Après une première aide, les réfugiés seront répartis dans les cantons et soutenus par les œuvres d'entraide regroupées au sein de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), la CRS prenant en charge les jeunes, de manière générale.

L'assistance aux Tibétains, en 1959 et en 1963, revêt une forme plus élaborée afin de préserver leur culture, si différente de la nôtre. D'entente avec «l'Association pour la création de foyers tibétains en Suisse», la CRS encadre pendant des décennies un millier de réfugiés et leurs familles. Les réfugiés tchèques, en 1968, puis ceux de l'Ouganda et du Chili, en 1973, posent moins de problèmes et permettent de revenir à des méthodes plus traditionnelles.

Mais le paysage change dès la fin des années 60. L'attention se porte vers le Tiers-Monde, en crise permanente, qui vit la décolonisation dans les affres des guerres civiles, des tensions ethniques, des affrontements idéologiques par États interposés. C'est l'époque de la guerre du Biafra, des opérations humanitaires d'urgence à grande échelle. L'ère des ruptures et des innovations dans l'humanitaire: *Charity Business*, médiatisation, droit d'ingérence, multiplication des organisations non gouvernementales (ONG), naissance du «sans-frontiérisme», etc.

Le tournant des années 80

En participant à l'action en faveur des réfugiés d'Indochine en 1980 — qui impliquait une assistance prolongée à ces réfugiés dans ses centres —, la CRS dut repenser ses méthodes d'action et adopter de nouveaux principes:

«L'assistance matérielle, l'aide à l'intégration ainsi que le dialogue forment un tout que nous appelons la prise en charge ou l'accueil. (...) Nous ne devons pas oublier que le réfugié est un partenaire autonome. Par sa fuite il a précisément manifesté la volonté d'assumer lui-même la responsabilité de sa destinée.

Ce qu'il nous demande, c'est notre confiance et notre appui, mais non pas une mise sous tutelle. (...) Une partie considérable

de l'accueil et de la prise en charge consiste en un travail social qualifié... en liaison avec les groupes d'accueil bénévoles... »⁵

L'assistance aux réfugiés devient à ce moment-là une tâche permanente de l'institution, reconnue comme œuvre d'entraide par la Loi sur l'asile de 1979. Une tâche désormais commune au siège de la CRS et aux sections locales, accomplie par des collaborateurs professionnels et bénévoles, dont les sensibilités et les préoccupations sont parfois diverses. Le secteur « Aide aux réfugiés » rattaché jusque-là au Service social devient un service, puis un département doté de ressources accrues. Cette modification structurelle illustre bien la portée du changement.

Réfugiés de guerre et migrants économiques

L'arrivée, dans les années 90, des migrants économiques — qui « tentent le tout pour le tout non seulement pour trouver un asile mais aussi pour avoir une chance de mieux vivre dans les pays industrialisés »⁶ — et les carences de la législation portent le débat sur le terrain de la politique. Partisans et adversaires d'une réglementation rigoureuse et d'un traitement expéditif des dossiers d'asile s'y affrontent.

La collaboration loyale avec les autorités sur le plan fédéral et cantonal place parfois la CRS dans une situation difficile. Comment concilier les exigences les plus élevées d'une institution humanitaire avec les obligations liées à son statut d'auxiliaire des pouvoirs publics ?

C'est une Suisse désarmée et une Société nationale ébranlée dans ses certitudes humanitaires qui affrontent la tourmente des années 80 et 90. Une Suisse qui a peine à comprendre la nature d'un phénomène pourtant mondial : « La définition de la Convention de 1951, fondée sur le concept de persécution individuelle, n'est plus à même de refléter toutes les facettes du problème des réfugiés

⁵ *Le rôle de la CRS dans l'aide aux réfugiés. Situation actuelle et évolution probable. Arguments en faveur d'un approfondissement de notre engagement*, Rapport rédigé par Werner Haug, Croix-Rouge suisse, Berne, 1980, p. 9.

⁶ Jean-Pierre Hocké, (alors) Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dans *op. cit.* (note 4), p. 93.

contemporains. (...) La question des réfugiés, auparavant placée sous le signe des droits de l'homme, est désormais posée en termes de rapatriement au Sud et de contrôle des flux au Nord.»⁷

La Suisse voit les demandes d'asile passer de 1 000 par an dans les années 1970 à 10 000 en 1986, à 41 000 en 1991 et à 47 000 en 1999. Dans un premier temps, les autorités se retranchent derrière la conception traditionnelle du droit d'asile, selon laquelle l'octroi de l'asile n'est pas un droit individuel mais relève de la compétence exclusive de l'État. La politique officielle menace ainsi de s'engager dans une impasse. L'examen individuel des requêtes et des recours prend du temps — des mois, des années — de sorte que l'hébergement, aux frais de l'État, des requérants d'asile dans des centres ou dans des logements privés alimente les réactions hostiles de la population :

« Cette xénophobie exprime la peur des contacts ressentis comme inquiétants avec de nombreux représentants de cultures étrangères, que l'on croit capables de disputer à la population résidente le niveau social qu'elle a atteint. »⁸

Dans ce contexte, il convient également de rappeler que, de 1970 à 2000, le peuple suisse fut invité à se prononcer sur une série d'initiatives visant à limiter le volume de la population étrangère. La première, soumise au peuple pour vote, le 24 juin 1970, recueillera 46% des voix favorables. La dernière en date, celle du 24 septembre 2000, trouvera encore 36% de partisans. Si les milieux hostiles à une politique d'ouverture restent minoritaires, leur influence ne décline pas sensiblement. Ils agissent comme un frein sur le Parlement et l'opinion publique en prônant une application rigide du droit d'asile et du droit de cité⁹.

⁷ *Ibid.*, p. 98.

⁸ Kurt Sutter, « La Croix-Rouge suisse face aux défis de l'an 2000 », *RICR*, n° 790, juillet-août 1991, p. 394.

⁹ Statistiques de l'asile à fin juin 2001 pour la Suisse :

35 900 requérants d'asile (durant le pre-

mier semestre : 9 223 demandes notifiées)

12 666 dossiers en suspens

8 586 départs durant le premier semestre

32 810 admissions provisoires

26 083 réfugiés reconnus (statutaires)

94 793 personnes relevant du domaine de l'asile

L'aide aux réfugiés et aux migrants en 2001

Cette tâche est accomplie à la fois par le siège de la Croix-Rouge suisse, en l'occurrence le département Migration, et par les associations cantonales en Suisse et à l'étranger.

Le département Migration du Siège central conduit les projets suivants :

- *Les services sanitaires de frontière* : la CRS gère cinq services sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (Altstätten, Bâle, Chiasso, Genève et Kreuzlingen). Depuis 1994, ces derniers ont contrôlé l'état sanitaire de plus de 150 000 personnes et procédé aux vaccinations et examens radiographiques nécessaires (en 1999, 42 446 personnes ont été examinées; en 2000, 11 800 personnes).
- *Les centres pour requérants d'asile* : au plus fort de la crise en ex-Yougoslavie, les centres — situés dans les cantons de Berne, Fribourg, Uri, Glaris et du Tessin — hébergaient plus de 4 000 requérants d'asile. En 2000, ce nombre a diminué de moitié environ.
- *L'aide au retour* revêt la forme de cours de santé, de sensibilisation aux dangers des mines antipersonnel, de brefs stages de formation professionnelle dans des entreprises (à Lausanne, 93 Kosovars en ont bénéficié). La CRS, par le biais de ses associations cantonales, s'occupe d'un quart environ du total des retours.
- *L'assistance aux auditions des requérants* — décisives pour la constitution des dossiers et leur appréciation par les instances appelées à trancher (en 1999, 5 083 auditions; en 2000, 1 900) — est assurée exclusivement par la CRS dans trois cantons. Ses délégués examinent les questions de droit et de procédure, et fournissent des avis motivés aux demandeurs. Dans le même ordre d'idées, il faut signaler l'activité du service juridique central, qui conseille le personnel des associations cantonales et élabore des documents de référence.
- *Le Centre de thérapie pour victimes de tortures*. Ouvert en octobre 1995, il constitue sans doute l'une des réalisations les plus originales de la CRS. Sa mission — soigner les réfugiés victimes de la torture ou de traumatismes de guerre, dont on estime le nombre à plus de 10 000 en Suisse, et briser le mur du silence qui entoure cette atteinte à l'intégrité humaine — est assumée par des médecins, des psychiatres, des spécialistes mais aussi des travailleurs sociaux et des

bénévoles. Au fil des ans, le Centre a multiplié ses prestations, en organisant des cours de formation destinés aux œuvres d'entraide, des campagnes d'information, ainsi qu'en éditant plusieurs ouvrages avec le concours de l'Université de Berne et du Fonds national de la recherche scientifique.

- Le *Centre de compétences interculturelles «Intermedio»* a participé à la formation au sein de plusieurs dizaines d'entreprises, services et offices, en Suisse alémanique. Deux publications sur la culture islamique ont rencontré un grand intérêt auprès des milieux spécialisés.
- Dans le même ordre d'idées, les initiatives lancées par le Réseau NIK de compétences interculturelles méritent d'être mises en exergue: cours de gestion des conflits dans des écoles ou auprès de chômeurs; brochure sur le thème «Mouvement, jeu et sport avec les requérants d'asile», en liaison avec l'École et l'Institut de sport fédéral de Macolin; réalisation d'une vidéo documentaire *Eux et nous* destinée aux écoles, afin de préparer les élèves à davantage de compréhension envers les réfugiés.

Dans la plupart des régions du pays, l'activité du siège de la CRS est renforcée par celle des associations cantonales, multiples et souvent considérables.

À Fribourg, par exemple, le Conseil d'État a chargé en 1993 la Croix-Rouge cantonale d'assurer l'assistance aux requérants d'asile et leur hébergement. L'exercice de ce mandat implique aujourd'hui 80 personnes, vouées à de multiples tâches allant de la gestion de centres et d'appartements, au stockage de meubles, à l'ouverture de dossiers-santé pour les caisses-maladie ou au maintien de contacts suivis avec les autorités, en particulier lors des départs obligés ou volontaires. L'utilité de la présence de la Croix-Rouge lors des renvois est à souligner

«La nature humanitaire de la Croix-Rouge constitue un atout pour gérer au mieux cette question d'asile. La police des étrangers applique des méthodes beaucoup plus douces du fait que la Croix-Rouge est impliquée.»¹⁰

¹⁰ Charles Dewarrat, directeur de la Croix-Rouge fribourgeoise, dans *La Liberté*, édition du 30 juin 2001.

En huit ans, la Croix-Rouge fribourgeoise s'est ainsi occupée de près de 10 000 requérants d'asile. Le financement de ce mandat est assuré par le Canton et la Confédération, qui y ont consacré 32 millions de francs en 1999 et 24 millions en 2000. Au 1^{er} janvier 2001, 2 046 requérants étaient pris en charge par la Croix-Rouge fribourgeoise.

À Genève, citons, par exemple, la *Bibliothèque interculturelle* — *Livres du Monde*, qui permet de découvrir et de partager la richesse des autres cultures, d'approfondir les contacts et la compréhension entre les multiples nationalités présentes dans la ville, et de favoriser l'intégration des étrangers et des migrants. Cette institution collabore avec des écoles primaires, en mettant sur pied des « Mercredis du conte interculturel » et avec des classes des cycles d'orientation. En 2000, elle a prêté à 2 700 lecteurs 10 000 ouvrages prélevés dans un fonds de 14 000 livres, en 146 langues.

Autre activité : *le service d'interprétariat*. Il emploie 60 interprètes-médiateurs culturels, pratiquant une quarantaine de langues, et offre aux migrants la possibilité de s'exprimer dans leur langue maternelle au cours d'entretiens concernant leur statut social, leur formation et leur état de santé (en particulier lors des visites à l'Hôpital universitaire).

Le *Bureau d'aide au départ et à l'immigration* a pour rôle de soutenir et de conseiller les personnes relevant du droit d'asile qui souhaitent quitter légalement la Suisse ou qui, y séjournant sans droit, entendent néanmoins quitter le territoire en respectant les formalités douanières. En 2000, ce Bureau a organisé le retour de 957 Kosovars et l'émigration de nombreux Bosniaques vers les États-Unis ou le Canada. Pour ce faire, il a avancé des fonds à plusieurs entreprises de Sarajevo, Muglai et Kluj, et coopéré avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les services étatiques, ainsi qu'avec l'Université populaire albanaise de Genève. En dix ans, il a organisé plus de 2 500 départs, dans la dignité et la sécurité.

Dans quatorze cantons, les associations de la CRS œuvrent à l'intégration des réfugiés statutaires (c.-à.-d. ceux qui ont obtenu l'asile). Cette tâche est accomplie par une soixantaine de spécialistes du travail social, qui gèrent environ un millier de dossiers individuels

ou familiaux en s'efforçant de trouver des solutions aux problèmes quotidiens relatifs à la sécurité sociale, au budget, au logement, à l'emploi mais aussi à l'équilibre psychique. Des campagnes d'information sur les réfugiés et les migrants sont lancées, à intervalles réguliers, dans les médias, les écoles et le milieu associatif.

La nouvelle Loi fédérale sur l'asile, adoptée le 26 juin 1998, attribue désormais aux cantons, et non plus à la Confédération, les compétences dans ce domaine. Les cantons sont libres de déléguer ces compétences aux œuvres d'entraide : dans huit d'entre eux, il a déjà été demandé à la CRS de poursuivre son travail.

Activités de la Croix-Rouge suisse sur le plan international

Enfin, il convient de ne pas oublier les opérations menées sur le plan international, en liaison avec le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les Sociétés nationales concernées.

Avant de donner deux exemples actuels, rappelons que dans les années 80 la CRS avait assuré, à la demande du HCR, l'assistance médicale de base dans l'un des plus grands camps d'accueil de réfugiés du monde : celui de Wad Sheriffiee près de Kassala, dans le nord du Soudan. Elle y avait installé une polyclinique capable de recevoir 5 000 patients, réalisé des programmes d'alimentation complémentaire pour enfants et adultes, puis veillé à ce que les réfugiés érythréens soient rapatriés dans de bonnes conditions après l'accession de leur État à l'indépendance.

Voici, dans les grandes lignes, deux exemples d'interventions en cours :

Guinée : ce pays accueille aujourd'hui près de 450 000 réfugiés de Sierra Leone et du Liberia, chassés par la guerre civile. La CRS réalise, dans le cadre de la Fédération, un projet d'entraide qui doit durer jusqu'au printemps 2002 (dans le port de Freetown et sur la presqu'île de Lungi), en faveur de 120 000 personnes environ : aide alimentaire, achat d'une ambulance, soins médicaux de base dans une clinique mobile.

Albanie : durant l'été 1999, répondant à un appel conjoint du CICR et de la Fédération, la CRS est intervenue dans le sud de l'Albanie, dans les préfectures de Fier, Berat et Vlorë et Gjirokastrër, afin de venir en aide à quelque 8 000 réfugiés du Kosovo et de soutenir les familles d'accueil albanaises. En prêtant assistance à ce dernier groupe, l'opération permet d'accroître le degré d'acceptation des réfugiés parmi la population, déjà confrontée à de considérables difficultés, et de prévenir les tensions entre groupes sociaux. L'aide de la CRS consiste en une distribution régulière de colis de vivres et d'articles d'hygiène.

Le tableau serait incomplet sans les activités d'aide à la reconstruction après les conflits et les programmes (souvent de longue durée) de coopération au développement, réalisés dans une trentaine de pays afin d'éradiquer la misère et les inégalités, causes premières des exclusions, des migrations et des guerres. Chaque année, la CRS leur consacre plus de 30 millions de francs.

Le fondement « idéologique » de l'action de la Croix-Rouge suisse en faveur des réfugiés

L'action de la CRS dans le domaine de l'aide aux réfugiés et aux migrants repose sur des fondements « idéologiques » élaborés par ses instances statutaires. Ainsi, trois documents principaux en définissent le cadre et la stratégie : la Charte, le Rapport du Groupe de réflexion et les Lignes directrices.

La *Charte 1994*, révisée en 2001, déclare expressément que la CRS « soutient les autorités dans leurs activités humanitaires » et que ses prestations dans le domaine de l'aide aux réfugiés et migrants consistent « en services, assistance, formation et soutien », dans le respect des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le *Rapport du Groupe de réflexion 1999* précise le devoir de solidarité de la CRS envers « les victimes des conflits armés, des catastrophes d'origine humaine ou naturelle, de la misère, et du sous-développement chronique, qui sont les groupes cibles de l'action humanitaire ». Plus loin, il relève que « même dans des pays aux traditions démocratiques solides, une partie de la population n'est pas immunisée

contre la tentation de slogans racistes, méprisants et xénophobes», que la « pluralité des cultures et des nationalités » est un fait de société, surtout dans les villes, et que, face à cette situation, la CRS se doit de s'engager dans des projets d'intégration en faveur des migrants, en particulier des requérants d'asile, des réfugiés reconnus et des personnes souhaitant retourner dans leur pays, afin de « préserver ou rétablir la dignité humaine ».

Les *Lignes directrices 2000*, relatives aux activités dans le domaine des migrations, proclament que :

« La CRS s'engage en faveur des migrants afin d'éviter qu'ils ne soient marginalisés et de favoriser leur participation au bon fonctionnement de la société, dans les conditions du moment. Elle soutient plus particulièrement ceux dont la vie est menacée : ils doivent trouver en Suisse protection et assistance. (...) Elle tient à une coexistence pacifique des migrants entre eux et avec la population suisse. [...] Dans le cadre de ses activités à l'étranger, elle s'efforce de lutter contre les causes de l'émigration non volontaire. »

Cette politique d'aide et d'intégration vise notamment « à favoriser chez les migrants, tant au niveau individuel que collectif, l'accès à l'autonomie (...), la responsabilité personnelle et l'égalité des droits et des chances », et dans la population suisse « la tolérance (...) et un climat de compréhension, d'acceptation mutuelle entre autochtones et migrants ».

Autre document à citer : le *Concept d'intégration*, rédigé en 1998, dont les analyses continuent de nourrir la réflexion et qui fut à la base des projets mis en œuvre ces dernières années.

Conclusion

L'ampleur des déplacements de population pour faits de guerre ou de migrations économiques oblige les États de l'Europe du Nord en particulier à coordonner progressivement leurs législations et leurs politiques humanitaires. Qu'elle adhère ou non à l'Union européenne ou à l'ONU, la Suisse n'échappera pas à cette évolution. Pour sa part, la Croix-Rouge suisse ne peut qu'intensifier ses relations de partenariat avec les composantes du Mouvement et avec les grandes

institutions internationales. Une telle stratégie s'impose naturellement à la Société nationale de la Croix-Rouge de l'État depositaire des Conventions de Genève de 1949 et en même temps siège du CICR, de la Fédération et du HCR.

La démocratie directe suisse avive et durcit le débat sur l'asile et sur le statut des migrants. Le fédéralisme — avec la volonté revendiquée par la majorité des communes et des cantons de conserver leurs prérogatives en matière de droit de cité et de droits politiques — le complique encore. L'étranger devient le miroir fidèle de nos institutions et de nos pratiques citoyennes!

L'usage exclusif de la notion de « migrants », sans doute utile à l'analyse sociologique ou démographique, risque peut-être d'occulter la dimension humaine du problème en l'intellectualisant trop. La population perçoit mal une notion qui englobe des catégories de personnes aussi diverses : les simples résidents, les étrangers en séjour, les réfugiés et les requérants d'asile. Le terme « réfugiés », associé à l'idée de groupes ou d'individus « les plus vulnérables » semble plus chargé de compassion et de fraternité, plus capable d'ébranler les consciences, de mobiliser le pouvoir de l'humanité et de promouvoir la justice.

Pourquoi ne pas reprendre la proposition, émise en 1992 par Rony Braumann, d'établir deux catégories de réfugiés? N'ouvrirait-elle pas la voie à une politique plus souple et plus innovatrice? — « Les réfugiés de guerre et les réfugiés politiques. Les premiers seraient justiciables de l'assistance et de la protection prévues dans les Conventions de Genève, c'est-à-dire une sécurité de vie pendant la durée du conflit; les seconds pouvant bénéficier d'un traitement individuel, d'une réinsertion dans un pays d'accueil avec des droits sociaux et politiques. » ¹¹

Enfin, la Croix-Rouge suisse ne saurait, pour des motifs de « préférence nationale », d'image ou de positionnement sur le « marché humanitaire », diminuer ses activités dans le domaine de l'aide aux

¹¹ Rony Brauman, *Populations en danger*, Médecins sans Frontières, Éditions Hachette, Collection Pluriel, Paris, 1992, p. 15.

réfugiés et aux migrants ainsi que dans celui de la coopération au développement (son corollaire obligé) sans renier sa longue histoire. Au contraire, l'affectation de ressources supplémentaires à ces activités montrerait, de belle manière, que la grandeur d'un petit pays neutre et solidaire peut parfois être estimée en fonction de la part d'humanité qu'il apporte à l'Humanité.

●

Abstract

The Swiss Red Cross and assistance to refugees and migrants

BY PHILIPPE BENDER

Since its foundation in 1866 the Swiss Red Cross has been actively involved in caring for refugees who fled their countries of origin to neutral Switzerland. During the various wars in Europe in the nineteenth and twentieth centuries, and above all the Second World War, the Swiss Red Cross set up shelters for thousands of refugees, with particular emphasis on care for children. With the fall of the Iron Curtain in the heart of Europe and especially the growing influx of migrants from the south, the Swiss Red Cross has had to find different ways of helping with refugee crises. The article discusses the various steps in this ongoing process of adapting its policy to new circumstances.