



Asile et abus

Regards pluridisciplinaires
sur un discours dominant

Asyl und Missbrauch

Multidisziplinäre Perspektiven
auf einen vorherrschenden Diskurs

Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey,
Damian Rosset et Robin Stünzi

Asile et abus

Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant

Asyl und Missbrauch

Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs

Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset, Robin Stünzi
(dir./Hrsg.)

Avec la collaboration de / In Zusammenarbeit mit

Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte, Nesa Zimmermann

Collection « Cohésion sociale et pluralisme culturel »

La collection « Cohésion sociale et pluralisme culturel » est une plateforme de publication pour la recherche scientifique sur le thème des migrations et de la différence culturelle, ainsi que sur les conséquences sociétales des migrations transnationales. À la demande du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), le Conseil scientifique du SFM édite des travaux de recherche appliquée et fondamentale. Grâce à une orientation à la fois multilingue et interdisciplinaire, cette collection a l'ambition de jeter des ponts entre les traditions de recherche et les disciplines.

Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus

Die Reihe « Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus » begründet eine Publikationsplattform für die wissenschaftliche Forschung zu Fragen der kulturellen Verschiedenheit und deren Folgen auf die gesellschaftliche Dynamik. Herausgegeben im Auftrag des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), publiziert die Reihe hochstehende Arbeiten, die über angewandte Forschung auch die Grundlagendiskussion vorantreiben. Dank ihrer mehrsprachigen Ausrichtung und dank ihrer interdisziplinären Sensibilität soll die Reihe als Brückenkopf zwischen verschiedenen Forschungstraditionen und Disziplinen dienen.

Direction de la collection | Leitung der Reihe

Gianni D'Amato, SFM, Université de Neuchâtel

Denise Efonayi-Mäder, SFM, Université de Neuchâtel

Rosita Fibbi, SFM, Université de Neuchâtel et Université de Lausanne

Comité éditorial | Herausgeberkomitee

Alberto Achermann, Zentrum für Migrationsrecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät,
Universität Bern

Paola Bollini, Dr. med., Consultante, Evolène

Mauro Cerutti, Département d'histoire générale, Université de Genève

Janine Dahinden, Maison d'analyse des processus sociaux, Université de Neuchâtel

Rita Franceschini, Center for Language Studies, University of Bolzano

Florence Passy, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne

Etienne Pigué, Institut de Géographie, Université de Neuchâtel

Francesca Poglià Miletì, Département des sciences sociales, Université de Fribourg

Shalini Randeria, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève

Franz Schultheis, Kulturwissenschaftliche Abteilung, Universität St. Gallen

Jörg Stolz, Département interfacultaire d'histoire et de sciences des religions, Université
de Lausanne

Philippe Wanner, Laboratoire de démographie et d'études familiales, Université
de Genève

Hans-Rudolf Wicker, Institut für Sozialanthropologie, Universität Bern

Asile et abus

Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant

Asyl und Missbrauch

Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs

**Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey,
Damian Rosset, Robin Stünzi (dir./Hrsg.)**

Avec la collaboration de / In Zusammenarbeit mit
Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte,
Nesa Zimmermann

Reihe **Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus**
Collection **Cohésion sociale et pluralisme culturel**
Series **Social Cohesion and Cultural Pluralism**

Seismo
multio

Cet ouvrage est publié grâce au soutien du Pôle de recherche national « nccr – on the move » financé par le Fonds national suisse pour la recherche scientifique, du Centre BENEFRI de droit des migrations (CDM), de la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, de la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO) et du Swiss Network of Young Migration Scholars (SNyMS).

Publié par

Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA, Zurich et Genève
www.editions-seismo.ch | info@editions-seismo.ch

Diese Publikation erscheint dank der Unterstützung des vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Nationalen Forschungsschwerpunktes « nccr – on the move », des BENEFRI-Zentrums für Migrationsrecht (CDM), der Fakultät für Geistes- und Humanwissenschaften der Universität Neuenburg, der Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne (HETSL | HES-SO) und des Swiss Network of Young Migration Scholars (SNyMS).

Publiziert von

Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen, Zürich und Genf
www.seismoverlag.ch | info@seismoverlag.ch

Texte | Text © les auteur-e-s | die AutorInnen 2020

Couverture | Umschlag

Gregg Skermann, Zurich

Image | Bild: Not Dots, 29.7 x 24 cm, arylque et graphite sur papier, 2018.

©Vanessa Udriot

ISBN 978-2-88351-094-4 (version reliée)

ISBN 978-3-03777-212-6 (Print)

ISBN 978-2-88351-731-8 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.20731>



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Remerciements

Cet ouvrage est le fruit de plusieurs années de travail collectif et de l'investissement de nombreuses personnes auxquelles nous souhaitons exprimer notre gratitude. Nous remercions en premier lieu l'ensemble des contributrices et contributeurs pour leur engagement et leur patience. Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte et Nesa Zimmermann ont participé au lancement et au développement initial de ce projet. Elles nous ont aussi fourni une aide précieuse lorsque nos compétences techniques, thématiques ou linguistiques faisaient défaut, à l'instar d'Inge Hoffmann, d'Anne Kneer, d'Annique Lombard, de Johann Rochel, de Jan Rosset et d'Irina Sille. Samuel Ninck-Lehmann s'est chargé de la traduction en allemand de l'introduction et de la conclusion. Christin Achermann et Nicole Wichmann nous ont encouragé·e·s au cours de l'élaboration du projet et soutenu·e·s dans nos recherches de financement. Rosita Fibbi, membre de la direction de la collection Cohésion sociale et pluralisme culturel, a dirigé l'évaluation de l'ouvrage, alors que l'équipe de Seismo s'est chargée de sa production et de sa correction. Nous sommes extrêmement reconnaissant·e·s envers toutes ces personnes, ainsi qu'envers la personne qui s'est chargée de la relecture anonyme de la première version du manuscrit pour ses commentaires encourageants et constructifs.

Ce livre n'aurait pu être publié sans le soutien financier du Pôle de recherche national « nccr – on the move », du Centre de droit des migrations (CDM), de la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel, de la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO) et du Réseau des jeunes chercheuses et chercheurs suisses en études des migrations (SNyMS). Le SNyMS a servi de matrice à l'ensemble de ce projet qui a émané d'un groupe de travail du Réseau. Nous remercions toutes ces institutions pour leur indispensable soutien.

Dank

Diese Publikation ist das Ergebnis einer mehrjährigen kollektiven Arbeit und des Einsatzes zahlreicher Menschen. Ihnen allen gilt unser Dank. Zu allererst danken wir den Autorinnen und Autoren für ihr Engagement und ihre Geduld. Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte und Nesa Zimmermann haben das Projekt initiiert und von Beginn an erarbeitet. Sie und auch Inge Hoffmann, Anne Kneer, Annique Lombard, Johann Rochel, Jan Rosset und Irina Sille haben uns wertvolle Hilfe geleistet, wenn wir mit den technischen und fachlichen Kompetenzen an unsere Grenzen kamen. Samuel Ninck-Lehmann hat die Einleitung und den Schluss aus dem Französischen übersetzt. Vanessa Udriot ist die Urheberin des Umschlagbildes. Christin Achermann und Nicole Wichmann haben uns während der Projektarbeit ermutigt und bei der Mittelbeschaffung unterstützt. Rosita Fibbi, Leitungsmitglied der Reihe «Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus» hat die Beurteilung der Publikation geleitet, während das Team von Seismo für Produktion und Lektorat zuständig war. Ihnen allen sind wir äusserst dankbar. Ebenso der Person, die die erste Manuskriptfassung anonym lektoriert und uns mit ihren konstruktiven Kommentaren ermutigt hat.

Ohne den finanziellen Beitrag des Nationalen Forschungsschwerpunktes «nccr – on the move», der Faculté des lettres et des sciences humaines der Universität Neuenburg, der Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO), des Zentrums für Migrationsrecht (ZFM) und des Swiss Network of Young Migration Scholars (SNyMS) wäre diese Publikation nicht möglich gewesen. SNyMS war der Inkubator für dieses Projekt, das in einer Arbeitsgruppe dieses Netzwerkes entstanden ist. Allen Institutionen danken wir für die unerlässliche Hilfe.

Table des matières | Inhaltsverzeichnis

Remerciements	5
Dank	6
Introduction: la « lutte contre les abus », un discours dominant dans le domaine de l'asile <i>Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset et Robin Stünzi</i>	9
Einleitung: die « Missbrauchsbekämpfung », ein vorherrschender Diskurs im Asylbereich <i>Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset und Robin Stünzi</i>	17
I Discours et société Diskurs und Gesellschaft	25
1 Le discours sur les abus dans le domaine de l'asile : contexte d'émergence dans une perspective historique et européenne <i>Robin Stünzi et Jonathan Miaz</i>	27
2 Die Rolle des Missbrauchsarguments im Rahmen von Abstimmungskampagnen: eine empirische Analyse zu drei Referenden gegen Änderungen des Asylgesetzes <i>Laurent Bernhard und David Kaufmann</i>	67
3 Rhétorique visuelle de l'abus : construction et développement d'une nouvelle figure emblématique des discours anti-immigration <i>Christelle Maire</i>	87
4 Das Konzept des Wirtschaftsflüchtlings aus wirtschaftsethischer Perspektive <i>Milena Holzgang und Michael Heumann</i>	107

II Discours et institutions Diskurs und Institutionen	129
5 Missbräuchliches Setzen von Nachfluchtgründen <i>Raffaella Massara</i>	131
6 Marquer l'abus : la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile suisse <i>Raphaël Rey et Anne-Cécile Leyvraz</i>	147
7 Missbrauchs rhetorik und Attraktivitätsbedenken im politischen Diskurs über die vorläufige Aufnahme <i>Irina Sille</i>	169
III Discours et acteurs·trices Diskurs und AkteurInnen	191
8 De la « lutte contre les abus » aux dispositifs et pratiques de contrôle des demandes d'asile <i>Jonathan Miaz</i>	193
9 Confiner et exclure les « abuseurs » : la détention administrative des demandeurs et demandeuses d'asile <i>Laura Rezzonico</i>	219
Conclusion: la fin de l'« abus »? <i>Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset et Robin Stünzi</i>	241
Schlussfolgerung: Ein Ende des «Missbrauchs»? <i>Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset und Robin Stünzi</i>	247
Postface <i>Jean-Pierre Tabin</i>	253
Chronologie des révisions du droit dans le domaine de l'asile	263
Chronologie der Gesetzesrevisionen im Asylbereich	268
Liste des acronymes Abkürzungen	273
Liste des contributrices et contributeurs Liste der Autorinnen und Autoren	277

Introduction: la « lutte contre les abus », un discours dominant dans le domaine de l'asile

Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset et Robin Stünzi

En Suisse comme dans d'autres pays européens, la question de l'asile polarise l'opinion publique depuis les années 1980 et se caractérise par une véritable « frénésie législative » (Piguet 2017 : 84). La Loi sur l'asile (LAsi) a en effet connu de multiples révisions en poursuivant une tendance au durcissement des conditions d'accès à la procédure d'asile et des conditions d'accueil.

Parmi les nombreux discours ayant accompagné cette politisation de l'asile et cette inflation normative, la rhétorique de la « lutte contre les abus » s'est imposée comme un cadre dominant du débat public en réunissant un large consensus autour d'elle. Aux côtés des objectifs « d'accélération des procédures » et « de réduction de l'attractivité de la Suisse », « la nécessité de combattre les abus en matière d'asile » est ainsi devenue une formule incontournable, une forme de préambule à toute déclaration politique au sujet de l'asile et des réfugié·e·s.

Malgré des signes précurseurs dans les années 1950 (cf. Massara, chapitre 5), l'apparition de cette rhétorique et sa solidification dans le discours des autorités fédérales et du Parlement peuvent être situées lors de la deuxième révision de la Loi sur l'asile (1983), dans un contexte d'augmentation des demandes d'asile observé en Suisse comme ailleurs en Europe. Cependant, des couches de signification distinctes se sont progressivement sédimentées sur la notion d'abus dans le domaine d'asile.

La principale signification se forge durant les années 1980 et perdure dans le contexte actuel. Fondée sur les distinctions entre « vrais » et « faux réfugiés »¹, elle désigne les requêtes dont les motifs ne sont pas considérés comme fondés et qui n'invoquent pas de persécution politique. L'usage de cette

1 Dans l'ensemble de l'ouvrage, le langage épïcène n'est pas appliqué pour les termes placés entre guillemets qui reprennent des notions ou catégories utilisées dans les discours analysés. Dans ceux-ci, l'utilisation des termes relatifs aux personnes migrantes se fait toujours sous la forme masculine, occultant ainsi la part importante de femmes et personnes LGBTIQ+ dans les populations migrantes.

notion suscite une émotion politique et morale, renvoyant dès le départ à l'idée d'une menace pour l'intégrité fonctionnelle de la politique d'asile, pour les ressources et finances collectives, et plus généralement pour le système de contrôle migratoire élaboré par les autorités suisses.

À partir de cette signification qui forme aujourd'hui encore son acception principale, la notion d'abus va ensuite s'épaissir tout en conservant les mêmes propriétés. Dès la fin des années 1980, les autorités pointent ainsi les comportements des personnes requérantes d'asile qui cherchent à tromper les autorités et qui, ce faisant, ralentissent la procédure d'asile. La destruction des documents d'identité, la dissimulation ou la tromperie sur l'identité, les demandes multiples et le manque de collaboration, mais aussi la multiplication des moyens de procédure visant à prolonger le séjour en Suisse, sont alors considérés comme des comportements abusifs visant à profiter du « laxisme » des autorités.

Aux côtés de ces deux acceptions étroitement liées de la notion d'abus émerge un troisième domaine de signification : celui de la petite criminalité liée au trafic de drogues. Cet emploi connaît un essor considérable avec les polémiques liées aux scènes ouvertes de la drogue à Zurich au début des années 1990. Cette acception reste prégnante dans les années 2000, en grande partie sous l'impulsion du parti de l'Union démocratique du centre (UDC), dont la progression électorale spectaculaire sur la scène politique nationale doit beaucoup au cadrage de la question de l'asile en termes d'« abus », ainsi que sur la figure des « faux réfugiés criminels ».

La législation sur l'asile n'est pas épargnée par l'influence du discours de lutte contre les abus. Le recours à la distinction entre « vrais » et « faux réfugiés » permet ainsi de légitimer l'adoption de mesures visant d'une part à réduire certains bénéfices associés au statut de demandeur·euse d'asile et d'autre part, à nier la qualité de réfugié·e aux personnes qui invoquent des motifs subjectifs survenus après la fuite.

Les mesures adoptées, se durcissant au fur et à mesure que la notion d'abus « s'épaissit », vont jusqu'à porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées et remettre en cause certains fondements de l'État de droit. C'est le cas des restrictions du droit à un recours effectif contre une décision négative, des limitations au droit d'accès effectif aux procédures d'asile, et des atteintes à la liberté individuelle et à l'intégrité corporelle. Ces dispositions émergent alors que la notion d'abus comprise comme manquement à l'obligation de collaborer se développe. De la même manière, l'amalgame opéré entre des problématiques liées à l'exécution des renvois et celles liées à la délinquance de certain·e·s requérant·e·s d'asile a légitimé le recours à des atteintes à la liberté individuelle, notamment sous la forme de longues

périodes de détention comme réponse au prétendu manque de collaboration lors de la procédure administrative.

Malgré l'omniprésence de ce discours dans le contexte suisse, aucune recherche n'a été spécifiquement consacrée à son sujet jusqu'à la publication, en 2014, d'un article rédigé par Nula Frei, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi². Cet article (synthétisé dans cette introduction) se situe à l'origine de cet ouvrage. Plusieurs de ses auteur·e·s, vite rejoint·e·s par d'autres chercheuses et chercheurs, ont manifesté une volonté de poursuivre la réflexion entamée. Une partie des contributions réunies ici s'y réfère donc et s'appuie sur ses principaux arguments pour développer leurs analyses respectives. Toutefois, l'objectif de cet ouvrage consiste à dépasser ce premier jalon pour proposer une approche pluridisciplinaire et multisituée, capable d'offrir une analyse globale de la question. C'est pourquoi nous avons incité des chercheuses et chercheurs, issu·e·s d'horizons disciplinaires divers, à s'emparer de cet objet en s'intéressant à différentes sphères et différents acteurs, tout en appliquant les questionnements, méthodes et analyses propres à leur discipline.

Les contributions réunies permettent d'apporter des éléments de réponse à des interrogations soulevées à la suite de l'article susmentionné. Quelles formes le discours sur l'abus prend-il? Comment ce discours se déploie-t-il dans la sphère publique? Quel est son impact sur les débats et les décisions politiques et législatifs? Quelle est sa place dans la mise en œuvre du droit d'asile?

Plan de l'ouvrage

Les chapitres sont répartis en trois parties, qui représentent différentes sphères où se déploie la rhétorique de l'abus et où elle y joue un rôle important. La première partie, *Discours et société* (chapitres 1 à 4), propose quatre regards sur le discours de l'abus et son impact sur la *polis*. Cette partie s'intéresse non seulement au fond, mais également à la forme de cette rhétorique.

Le premier chapitre revient sur le contexte d'émergence du discours sur l'abus, à travers une mise en perspective du cas suisse dans le contexte européen. Pour le géographe Robin Stünzi et le politologue Jonathan Miaz, le cas d'étude de la Suisse ne relève pas d'une exception, mais s'insère plutôt dans un contexte européen de bouleversement de la gouvernance de l'asile à

2 Nula Frei, Teresia Gordzielik, Clément de Senarclens, Anne-Cécile Leyvraz et Robin Stünzi (2014), «La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse», *Jusletter* 14 mars 2014.

partir du début des années 1980. Ils montrent comment se développe une triple signification de l'abus dans le domaine de l'asile – abus du droit d'asile à travers l'image du « faux réfugié »; abus de la procédure par la tromperie et le refus de collaborer; et abus d'hospitalité par le lien fait entre personnes requérantes d'asile et criminalité. Érigé en « formule », le discours de l'abus vient alors cadrer les débats sur l'asile et s'imposer à l'ensemble des actrices et acteurs. La lutte contre les abus permet en outre aux partisan·e·s de mesures restrictives de se positionner comme protecteurs·trices de l'institution de l'asile, qui

s'engagent rituellement à perpétuer cette tradition [humanitaire de la Suisse] pour une minorité de « vrais réfugiés » et à la défendre contre une majorité de « faux réfugiés » déposant des demandes d'asile « abusives » (p. 58).

La contribution des politologues Laurent Bernhard et David Kaufmann (chapitre 2) analyse les campagnes référendaires liées à trois modifications de la Loi sur l'asile en 2006, 2013 et 2016. En se basant sur un corpus de données variées – entretiens *ex ante* avec les coordinatrices et coordinateurs de campagne et *ex post* avec des membres des partis politiques, ainsi que, pour la campagne de 2006, une analyse de la couverture médiatique et de sondages téléphoniques –, ils démontrent que l'intensité du message sur la « lutte contre l'abus dans l'asile » a considérablement varié selon les objets soumis au vote. L'analyse comparative indique que la mobilisation et l'efficacité de ce message dépendent largement du type de mesures qui font l'objet de la campagne. Ainsi, les débats sur des mesures essentiellement restrictives, comme lors de la campagne de 2006, offrent un terreau fertile au discours sur l'abus, alors que les mesures plus techniques de rationalisation de la gestion du domaine de l'asile (votation de 2016) lui sont moins favorables.

Le chapitre de la sociologue Christelle Maire (chapitre 3) traite de la place de la notion d'abus dans l'iconographie politique suisse de l'asile et des réfugié·e·s, dans une perspective historique. L'auteure montre comment l'imagerie des affiches politiques de partis de droite et d'extrême droite en Suisse esquisse dès les années 1980 les contours d'une nouvelle figure essentielle des personnes demandeuses d'asile et réfugiées, et comment cette imagerie s'insère dans d'anciennes représentations visuelles de l'étranger·ère dans la politique suisse. Ces représentations mobilisent deux registres iconographiques. D'une part, elles mettent l'accent sur l'entrée forcée, illégale et criminogène sur le territoire national. Le franchissement des frontières est dépeint comme une invasion à la fois physique et morale. D'autre part, elles mettent en scène l'image de demandeurs d'asile profiteurs et fainéants, dont l'objectif migratoire

réel est le tourisme social. L'abus de la protection internationale est donc ici considéré comme une corruption du système social suisse.

Le dernier chapitre de la partie *Discours et société* propose d'aborder la question de l'abus dans une perspective d'éthique économique. En se penchant sur la notion de « réfugié économique », Milena Holzgang et Michael Heumann (chapitre 4) questionnent la construction péjorative dont cette catégorie fait généralement l'objet. Les catégories basées sur la dichotomie entre motifs de fuite considérés comme légitimes (car inscrits dans le droit d'asile) et tout autre motif, par conséquent délégitimé, ne rendent pas compte de la réalité plus complexe que vivent les individus. Ainsi, l'insistance sur les motifs de fuite « économiques » occulte les relations de causalité entre économie, violence et oppression.

Les trois chapitres de la deuxième partie du livre, intitulée *Discours et institutions* (chapitre 5 à 7), se penchent sur l'appropriation et la mobilisation institutionnelle de la notion d'abus dans le registre légal. La juriste Raffaella Massara (chapitre 5) analyse comment les dispositions pénales sur les « motifs subjectifs survenus après la fuite », entrées en vigueur en février 2014, ont conduit à un durcissement des pratiques d'asile. La notion de « motifs subjectifs survenus après la fuite » fait référence à des actions effectuées par une personne après avoir quitté son pays d'origine ou son pays de provenance et qui sont susceptibles de provoquer une crainte fondée de persécution. Celles-ci peuvent conduire à la reconnaissance du statut de réfugié-e, mais pas à l'octroi de l'asile. L'auteure critique notamment la manière dont la notion d'abus, mobilisée dans les débats politiques, est reprise par le TAF pour envisager les motifs subjectifs survenus après la fuite comme un comportement abusif au sens du droit pénal. Ce mélange entre registres juridiques est désavantageux pour les personnes concernées et risque d'entraîner une violation des droits fondamentaux.

Raphaël Rey et Anne-Cécile Leyvraz (chapitre 6), respectivement anthropologue et juriste, se penchent sur la suppression de l'aide sociale. Cette mesure vise, dès 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) et s'étend en 2008 à l'ensemble des personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile. Leur analyse des débats parlementaires montre d'abord comment les objectifs explicites de l'adoption de cette mesure – ceux de dissuasion et d'incitation au départ – reposent sur la notion d'« abus » et la catégorisation binaire de « faux » et « vrais réfugiés ». Dans un second temps, les auteur-e-s montrent qu'au-delà des légitimations explicites, la suppression de l'aide sociale poursuit également un objectif plus implicite de marquage matériel et symbolique de l'« abus ». La fonction de ce marquage est non seulement de renforcer la catégorie de l'« abuseur », mais

aussi de réaffirmer la légitimité des autorités et la souveraineté de l'État en matière de contrôle migratoire.

Le lien entre « asile » et « abus » dans les discours politiques est également au cœur du chapitre de la sociologue Irina Sille (chapitre 7) sur le (non-)statut de l'admission provisoire qui concerne les personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi, mais dont l'exécution n'est pas possible, licite ou raisonnablement exigible. En se basant sur des textes juridiques, des messages du Conseil fédéral et les procès-verbaux des sessions des deux chambres du Parlement suisse, l'auteure analyse la construction des dispositions légales de l'admission provisoire entre 1985 et 2012. En limitant les droits attachés à ce statut, l'admission provisoire compte parmi ses objectifs de diminuer l'attractivité de la Suisse comme pays de destination. Comme ce statut concerne généralement des personnes qui n'ont pas été reconnues comme réfugiées au terme de la procédure d'asile, les discours politiques tendent à considérer leur présence en Suisse comme illégitime et donc abusive. Toutefois, la peur de l'abus concerne aussi l'admission provisoire elle-même, dont il faut limiter l'attractivité.

La troisième partie du livre resserre la focale de l'analyse en passant du niveau des institutions à celui des actrices et acteurs qui, en leur sein, s'appliquent à mettre en œuvre le droit d'asile. Intitulée *Discours et acteurs-trices* (chapitres 8 et 9), elle comprend deux contributions qui analysent les ancrages du discours de l'abus dans les pratiques quotidiennes incarnant l'agir étatique. Dans une perspective de sociologie politique, Jonathan Miaz (chapitre 8) explore la manière dont la « formule » de la lutte contre les abus mobilisée lors des révisions successives de la Loi sur l'asile trouve des traductions juridiques et pratiques dans le travail d'instruction des demandes d'asile. La contribution questionne la manière dont s'actualisent ces discours sur les « abus » dans la mise en place d'une « politique du soupçon », et dans des dispositifs et pratiques de contrôle. L'analyse des pratiques et des discours des « spécialistes asile » démontre les effets réciproques d'une catégorie d'action publique et de ses traductions juridiques sur les pratiques de terrain, et de celles-ci sur l'action publique qu'elles contribuent à produire.

Enfin, l'anthropologue Laura Rezzonico (chapitre 9) propose d'aborder la mise en œuvre du renvoi des personnes exclues du système et du territoire suisses au terme de la procédure d'asile et plus particulièrement la détention administrative comme mesure de contrainte. Elle explique d'abord comment les conditions de détention restrictives et punitives dues à l'usage d'établissements de nature pénale sont en partie le résultat du climat politique prévalant dans les années 1990 dans le domaine de l'asile, fortement marqué par la notion d'abus. Dans un second temps, l'auteure se concentre sur le quotidien de la détention administrative, et en particulier sur le point de vue du per-

sonnel pénitencier amené à surveiller et à assister des personnes détenues en vue de leur renvoi (dans leur pays d'origine ou un État partie au règlement de Dublin). Elle montre comment l'imaginaire de « l'abus » est mobilisé au quotidien pour donner du sens à la détention administrative, et contribue à légitimer son utilisation, ainsi que ses conditions punitives.

La conclusion propose une réflexion sur la complexité du dispositif discursif que représente la notion d'abus dans le champ de l'asile en Suisse. Les divers chapitres de l'ouvrage laissent en effet entrevoir un dispositif relativement cohérent aux fonctions et aux effets multiples. L'« abus » apparaît comme le pendant indissociable de l'« asile » tant au niveau des discours sociaux et politiques que dans les pratiques des institutions et des personnes concernées.

Einleitung: die «Missbrauchs- bekämpfung», ein vorherrschender Diskurs im Asylbereich

*Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset
und Robin Stünzi*

Wie in anderen europäischen Ländern wird die öffentliche Debatte auch in der Schweiz seit den 1980er Jahren durch die Asylfrage polarisiert, die sich durch eine «frenetische Gesetzgebungspraxis» (Piguet 2017) auszeichnet. So hat das Asylgesetz (AsylG) zahlreiche Änderungen erlebt, welche die Bedingungen für den Eintritt in das Asylverfahren und für die Aufnahme zunehmend verschärfen.

Von allen Diskursen, welche die Politisierung des Asylbereichs und diese normative Inflation begleiten, hat sich die Rhetorik rund um die «Missbrauchsbekämpfung» als vorherrschender Deutungsrahmen in der öffentlichen Debatte durchgesetzt und genießt einen weitreichenden Konsens. Neben den Zielen «Asylverfahren beschleunigen» und «die Attraktivität verringern» ist «die Notwendigkeit, Missbrauch im Asylwesen zu bekämpfen» zur unumgänglichen Formel geworden, die beinahe mantrahaft zu jeder asyl- und flüchtlingspolitischen Äusserung dazugehört.

Erste Vorzeichen davon lassen sich bereits ab den 1950er Jahren nachweisen (vgl. Massara, Kapitel 5). Doch ist das eigentliche Auftreten dieser Rhetorik und ihre Festsetzung im Diskurs der Bundesbehörden und im Parlament erst bei der zweiten Asylgesetzesrevision 1983, im Umfeld einer Zunahme der Asylgesuche in der Schweiz und in Europa, zu verorten. Dabei haben sich im Laufe der Zeit unterschiedliche Bedeutungsebenen des Missbrauchsbegriffs im Asylbereich wie Sedimentschichten abgelagert.

Die Hauptbedeutung des Missbrauchsbegriffs, die auch im aktuellen Umfeld vorherrscht, geht auf die 1980er Jahre zurück. Sie beruht auf der Unterscheidung zwischen «echten» und «falschen» Flüchtlingen, wobei solche Asylgesuche als missbräuchlich bezeichnet werden, deren Gründe als unzulässig erachtet werden, weil sie nicht auf politischer Verfolgung beruhen. Mit diesem Begriff werden politische und moralische Gefühle geweckt. Er aktiviert im Vornherein die Idee, wonach das Funktionieren der Asylpolitik,

die Ressourcen und die Finanzen der öffentlichen Hand sowie allgemeiner das System der Migrationskontrolle der Schweizer Behörden bedroht sind.

Von dieser Bedeutung ausgehend – und so wird der Begriff auch heute noch weitgehend verstanden – verdichtet sich der Missbrauchs begriff in der Folge, behält dabei aber dieselben Grundeigenschaften bei. Ab dem Ende der 1980er Jahre konzentrieren sich die Behörden auf das Verhalten von Asylsuchenden, die die Behörden täuschen wollen und damit das Asylverfahren behindern. Dabei werden vernichtete Identitätspapiere, verheimlichte oder vorgetäuschte Identitätsmerkmale, mehrfache Asylanträge und mangelnde Kooperation, aber auch der mehrfache Einsatz von Verfahrensmitteln zur Verlängerung des Aufenthalts in der Schweiz als missbräuchliche Verhaltensweisen eingestuft, mit denen die «Laschheit» der Behörden ausgenützt werde.

Neben diesen eng verknüpften Bedeutungen erschliesst sich ein drittes Bedeutungsfeld: dasjenige der Kleinkriminalität und des Drogenhandels. Diese Verwendung des Missbrauchs begriffs erlebt am Anfang der 1990er Jahre im Zusammenhang mit der Polemik rund um die offene Drogenszene in Zürich einen ersten Höhepunkt. Aber auch in den 2000er Jahren bleibt sie prägend, teils unter dem Einfluss der Schweizerischen Volkspartei (SVP), deren spektakuläre Wahlerfolge in der nationalen Politik weitgehend auf die Einengung der Asylfrage auf «Missbräuche» und die Figur des «kriminellen Scheinflüchtlings» zurückgehen.

Auch die Asylgesetzgebung bleibt vom Einfluss des Diskurses über die Missbrauchs bekämpfung nicht verschont. Die Unterscheidung zwischen «echten» und «falschen» Flüchtlingen legitimiert die Verabschiedung von Massnahmen, die einerseits gewisse Vorteile des Asylsuchendenstatus aufheben, andererseits den Flüchtlingsstatus von Menschen aberkennen, die sich auf subjektive Nachfluchtgründe berufen.

Mit der ständigen «Verdichtung» des Missbrauchs begriffs werden immer restriktivere Massnahmen verabschiedet, sodass sogar die Grundrechte der Betroffenen tangiert und gewisse Grundlagen des Rechtsstaates in Frage gestellt werden. Dies trifft auf die Einschränkungen des Rechts auf wirksame Beschwerde bei negativer Asylentscheidung, des Rechts auf wirksamen Zugang zum Asylverfahren sowie die Angriffe auf die persönliche Freiheit und die körperliche Integrität zu. Und während diese Bestimmungen auftauchen, dehnt sich der Missbrauchs begriff auch auf die Verweigerung der Mitwirkungspflicht aus. In ähnlicher Weise legitimiert das Amalgam zwischen Rückschaffungsproblemen und der Delinquenzproblematik gewisser Asylsuchender die Einschränkung der persönlichen Freiheit, namentlich mit längerer Inhaftierung bei angeblich fehlender Kooperation im Verwaltungsverfahren.

Obschon dieser Diskurs im schweizerischen Umfeld omnipräsent ist, war er bis zur Veröffentlichung eines Artikels von Nula Frei, Teresia Gordzielik,

Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens und Robin Stünzi (2014)¹ nie Gegenstand einer wissenschaftlichen Forschungsarbeit. Dieser Artikel (der in dieser Einführung zusammengefasst wird) ist der Ausgangspunkt für die vorliegende Publikation. Mehrere Autorinnen und Autoren äusseren ihren Willen, die begonnene Reflexion fortzusetzen, und bald gesellten sich weitere Forscherinnen und Forscher dazu. Mehrere Beiträge beziehen sich deshalb auf den genannten Artikel, stützen sich auf die wichtigsten Erkenntnisse daraus und vertiefen die Analyse. Doch soll mit der vorliegenden Publikation über diesen ersten Forschungsschritt hinausgegangen und ein multidisziplinärer, multisituierter Ansatz verfolgt werden, der eine umfassende Analyse der Frage ermöglicht. Daher haben wir weitere ForscherInnen mit unterschiedlichen disziplinären Horizonten eingeladen, sich diesem Forschungsgegenstand anzunehmen, sich für neue Themenbereiche zu interessieren und dabei die Fragestellungen, Methoden und Analysen der eigenen Disziplin anzuwenden.

Die hier zusammengestellten Beiträge bieten Antwortansätze auf die Fragen, die der genannte Artikel aufgeworfen hat: In welchen Formen tritt der Missbrauchsdiskurs auf? Wie entfaltet er sich im öffentlichen Raum? Wie wirkt er sich auf politische und legislative Debatten und Entscheidungen aus? Welchen Platz kommt ihm bei der Umsetzung des Asylrechts zu?

Aufbau der Publikation

Die Kapitel sind in drei Teile gegliedert, die je unterschiedliche Gebiete behandeln, in denen die Missbrauchsrhetorik aktiv ist und eine bedeutende Rolle spielt. Teil 1 *Diskurs und Gesellschaft* (Kapitel 1 bis 4) bietet vier Sichtweisen auf den Missbrauchsdiskurs und dessen Wirkung auf die *Polis*. Dabei geht es nicht nur um den Inhalt, sondern auch um die Form dieser Rhetorik. In Kapitel 1 wird der Fall der Schweiz in das grössere, europäischen Umfeld gestellt, in dem der Missbrauchsdiskurs aufgetreten ist. Für Robin Stünzi und Jonathan Miaz stellt der Forschungsgegenstand Schweiz keine Ausnahme dar, sondern fügt sich vielmehr in ein europäisches Umfeld ein, in dem die Bewirtschaftung des Asylwesens Anfang der 1980er Jahre tiefgreifende Umwälzungen erlebt. Sie zeigen auf, wie sich für den Missbrauch im Asylbereich drei Bedeutungen herauskristallisieren: der Asylmissbrauch mit dem Bild des «Scheinflüchtlings», der Verfahrensmissbrauch durch Täuschung und mangelnde Kooperation und der Missbrauch der Gastfreundschaft mit

1 Nula Frei, Teresia Gordzielik, Clément de Senarclens, Anne-Cécile Leyvraz und Robin Stünzi (2014), «La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse», *Jusletter*, 17. März 2014.

der Verknüpfung von Asylsuchenden und Kriminalität. Der Missbrauchsbe-
griff wird zur «Formel» und schafft in der Asyldebatte eine ganz bestimmte
Fokussierung, die sich allen AkteurInnen aufzwingt. Die Missbrauchsbekämp-
fung ermöglicht den Vertretern von restriktiven Massnahmen überdies die
Gelegenheit, sich als Verteidiger des Asylrechts darzustellen, die

sich in ritueller Weise dazu verpflichten, die [humanitäre] Tradition
[der Schweiz] für die Minderheit der «echten Flüchtlinge» fortzu-
setzen und gegen die Mehrheit der «falschen Flüchtlinge» und ihre
missbräuchlichen Asylgesuche zu verteidigen. (S. 20)

In Kapitel 2 untersuchen die Politologen Laurent Bernhard und David Kauf-
mann die Abstimmungskampagnen zu den drei Asylgesetzesrevisionen in den
Jahren 2006, 2013 und 2016. Dabei stützen sie sich auf einen vielfältigen
Datenbestand: Interviews *ex ante* mit Kampagnenleitenden, Interviews *ex post*
mit Mitgliedern der politischen Parteien und, für die Kampagne 2006, eine
Analyse der Medienberichterstattung und eine Auswertung von Telefonum-
fragen. Dabei weisen sie nach, dass sich die Intensität der «Missbrauchsbek-
ämpfungsbotschaft» je nach Abstimmungsvorlage stark unterscheidet. Ihre
komparative Analyse ergibt, dass die Mobilisierungskraft und die Effizienz
dieser Botschaft weitgehend von der Art der Massnahmen bestimmt wird,
auf die sich die Kampagne bezieht. So trifft der Missbrauchsdiskurs in der
Debatte rund um Massnahmen, die im Wesentlichen verschärfender Art
sind (Kampagne 2006), auf äusserst fruchtbaren Boden, während er sich
für eher technische Massnahmen wie die Rationalisierung des Asylwesens
(Abstimmung 2016) weniger eignet.

In Kapitel 3 befasst sich die Soziologin Christelle Maire mit der
Stellung des Missbrauchsbegriffs in der asyl- und flüchtlingspolitischen
Ikonographie der Schweiz aus geschichtlicher Perspektive. Sie zeigt, wie die
bildliche Symbolik der rechten und rechtsextremen Parteien der Schweiz
seit den 1980er Jahren die neue essentielle Figur des Asylsuchenden und
Flüchtlings umreisst und wie diese Symbolik in einer Kontinuität zu bedeu-
tend älteren bildlichen Darstellungen des Ausländers oder der Ausländerin
in der Schweizer Politik steht. Dabei werden zwei ikonographische Register
gezogen: einerseits die erzwungene, illegale und kriminogene Einreise in das
Landesgebiet, bei der die Grenzquerung als physische und moralische Inva-
sion dargestellt wird; andererseits das Bild von Asylsuchenden als Profiteure
und Nichtsnutze, deren wahres Migrationsziel sozialtouristischer Art ist. Der
Missbrauch des völkerrechtlichen Schutzrechts erscheint hier als Zerrüttung
des schweizerischen Sozialsystems.

In Kapitel 4, dem letzten von Teil 1 *Diskurs und Gesellschaft*, gehen
Milena Holzgang und Michael Heumann die Missbrauchsfrage aus wirt-

schaftsethischer Perspektive an. Dabei untersuchen sie den Begriff «Wirtschaftsflüchtling» und hinterfragen die pejorative Konstruktion, der sich diese Personenkategorie im Allgemeinen ausgesetzt sieht. Die Kategorien, die auf der Dichotomie zwischen «legitimen», im Asylrecht vorgesehenen, und allen anderen, somit delegitimierten Fluchtgründen beruhen, werden der komplexeren Realität des individuellen Erlebens nicht gerecht. Das Beharren auf «wirtschaftlichen» Fluchtgründen verschleiert überdies die Kausalzusammenhänge, die zwischen Wirtschaft, Gewalt und Unterdrückung bestehen können.

Teil 2 *Diskurs und Institutionen* (Kapitel 5 bis 7) befasst sich mit der Einverleibung und institutionellen Mobilisierung des Missbrauchsbegriffs im gesetzlichen Bereich. In Kapitel 5 analysiert die Juristin Raffaella Massara wie die im Februar 2014 in Kraft getretenen Strafbestimmungen zu den subjektiven Nachfluchtgründen zu einer Verschärfung der Asylpraxis geführt haben. Der Begriff der «subjektiven Nachfluchtgründe» bezeichnet Aktivitäten einer Person, welche sie nach ihrer Ausreise aus ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat unternimmt und geeignet sind eine begründete Furcht vor Verfolgung auszulösen. Subjektive Nachfluchtgründe führen zwar zur Anerkennung als Flüchtling, nicht aber zur Gewährung des Asyls. Die Autorin kritisiert die Art und Weise, wie der in der politischen Debatte mobilisierte Missbrauchsbegriff vom BVGer übernommen wird, wenn es die subjektiven Nachfluchtgründe als strafrechtlich relevante missbräuchliche Verhaltensweisen verurteilt. Diese Vermengung der Rechtsgebiete ist für die Betroffenen präjudiziabel und birgt die Gefahr einer Verletzung der Grundrechte.

In Kapitel 6 interessieren sich der Anthropologe Raphaël Rey und die Juristin Anne-Cécile Leyvraz für den Entzug der Sozialhilfe. Diese Massnahme trifft seit 2004 Personen mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) und erstreckt sich seit 2008 auf alle Personen mit einem abschlägigen Asylentscheid. Eine Analyse der parlamentarischen Debatten zeigt zunächst, wie die Zielsetzungen dieser Massnahme, die bei ihrer Verabschiedung formuliert wurden – Abschreckung und Ausreisearreiz –, auf dem Missbrauchsbegriff und auf den binären Kategorien «echte» und «falsche» Flüchtlinge beruhen. Danach zeigen die Autorin und der Autor auf, dass der Entzug der Sozialhilfe auch das weniger offensichtliche Ziel einer materiellen und symbolischen Brandmarkung des «Missbrauchs» verfolgt. Damit soll nicht nur die Kategorie des «Missbrauchers» verfestigt, sondern auch die Legitimität der Regierung und die Souveränität des Staates bei der Migrationskontrolle bekräftigt werden.

In Kapitel 7 beschäftigt sich die Soziologin Irina Sille mit dem (Nicht-) Status der vorläufigen Aufnahme für Ausländerinnen und Ausländer, deren ergangene Wegweisung nicht durchführbar, unzulässig oder unzumutbar ist. Dabei fokussiert sie auf die Verknüpfung von Asyl und Missbrauch im

politischen Diskurs. Anhand von Gesetzestexten, Botschaften des Bundesrats und Wortprotokollen aus den beiden Parlamentskammern analysiert die Autorin die Entwicklung der Gesetzesbestimmungen für die vorläufige Aufnahme zwischen 1985 und 2012. Dieser Status weist beschränkte Rechte aus unter anderem mit dem Ziel, die Attraktivität der Schweiz als Asylland zu reduzieren. Da es sich bei den Betroffenen generell um Asylsuchende handelt, die im Asylverfahren nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, tendiert der politische Diskurs dahin, ihren Aufenthalt in der Schweiz als illegitim, das heisst missbräuchlich, einzustufen. Doch weckt auch die vorläufige Aufnahme selbst die Angst vor Missbräuchen, weshalb ihre Attraktivität zu begrenzen sei.

Teil 3 *Diskurs und AkteurInnen* (Kapitel 8 und 9) bringt die Analyse von der institutionellen Ebene auf die Ebene der AkteurInnen herunter, die das Asylrecht in den Institutionen umsetzen. In zwei Kapiteln wird untersucht, wie sich der Missbrauchsdiskurs in der täglichen Praxis des staatlichen Handelns verankert. In Kapitel 8 lotet Jonathan Miaz aus politisch-soziologischer Sicht aus, wie die «Formel» der Missbrauchsbekämpfung, die bei den wiederholten Revisionen des Asylgesetzes mobilisiert wurde, bei der Prüfung der Asylgesuche rechtlich und praktisch Eingang findet. Der Beitrag interessiert sich dafür, wie der Missbrauchsdiskurs bei der Umsetzung einer «Politik des Generalverdachts» sowie in den Kontrollsystemen und -praktiken aktualisiert wird. Die Praxis- und Diskursanalyse der Fachspezialisten Asyl zeigt die bestehende Interaktion auf, indem sich dieser Teilbereich des staatlichen Handelns und dessen juristische Ausprägung auf die Praxis vor Ort auswirkt und diese wiederum auf das staatliche Handeln.

In Kapitel 9 behandelt die Anthropologin Laura Rezzonico die Durchsetzung der Rückschaffung von Personen, die aufgrund des Asylverfahrens vom schweizerischen Hoheitsgebiet weggewiesen wurden, und insbesondere die Zwangsmassnahme der Administrativhaft. Sie erläutert, wie die durch den Gebrauch von Strafvollzugsanstalten gestalteten restriktiven und punitiven Haftbedingungen teilweise auf das politische Klima der 1990er Jahre im Asylbereich zurückgehen, das stark vom Missbrauchsbegriff geprägt war. Danach konzentriert sich die Autorin auf den Alltag der Administrativhaft und insbesondere aus der Sicht des Vollzugspersonals, das Personen, die im Hinblick auf ihre Ausschaffung (in ihr Heimatland oder in einen Dublin-Mitgliedsstaat) inhaftiert sind, überwachen und unterstützen soll. Dabei zeigt sie auf, wie die Vorstellungswelt des Missbrauchs im Alltag mobilisiert wird, um der Administrativhaft Sinn zu verleihen und ihre Anwendung – auch die punitiven Haftbedingungen – zu legitimieren.

In der Schlussfolgerung wird eine Reflexion zum komplexen Diskurskonstrukt des Missbrauchsbegriffs im schweizerischen Asylwesen angeregt. Die unterschiedlichen Beiträge der Publikation legen den Blick auf ein relativ

kohärentes Diskurssystem frei, das zahlreiche Funktionen und Wirkungen entfaltet. «Missbrauch» erscheint als untrennbares Pendant zu «Asyl», sowohl im gesellschaftlichen und politischen Diskurs als auch in der Praxis der Institutionen und AkteurInnen.

I

**Discours
et société**

*Diskurs
und Gesellschaft*

1 Le discours sur les abus dans le domaine de l'asile : contexte d'émergence dans une perspective historique et européenne

Robin Stünzi et Jonathan Miaz

À l'image de nombreux pays européens, la Suisse connaît depuis les années 1980 une politisation du domaine de l'asile. Régulièrement placé au sommet de l'agenda politique et médiatique, l'asile polarise l'opinion publique et a connu une forte inflation normative, poursuivant une tendance au durcissement des conditions d'accès à la procédure et aux droits qui s'y rattachent. Parmi les nombreux discours ayant encadré cette évolution, une rhétorique de « lutte contre les abus » s'est imposée dans l'espace public. Mobilisée lors de chaque révision de la loi, elle contribue à instaurer un climat de suspicion envers les demandeur-euse-s d'asile (D'Halluin-Mabillot 2012). L'article de Frei et al. (2014) a montré comment différentes « couches » de significations de l'abus se superposent les unes aux autres, contribuant à construire l'asile en tant que problème public d'immigration et de sécurité associé à différents types de menaces (Stünzi 2010). Ce chapitre apporte un éclairage supplémentaire, en proposant une mise en contexte historique et internationale de la question de l'asile (Noiriel 2006) ainsi qu'une analyse de l'émergence et de la construction de l'abus comme catégorie d'action publique (Dubois 2003).

Dans un premier temps, ce chapitre laisse de côté la question de l'abus pour exposer le long processus de construction et de recomposition de la notion d'asile. Il montre les transformations que cette notion héritée de l'Antiquité a connues suite à la constitution progressive des États-nations, à l'émergence d'un régime international d'asile, puis lors de sa mise en œuvre durant la guerre froide. Ensuite, à l'aide de données tirées du contexte européen et du cas suisse, il met en évidence les caractéristiques d'une série de bouleversements survenus à partir des années 1980. En particulier, il revient sur les interprétations et les réponses politiques apportées à ces évolutions structurelles par les États européens concernés par le phénomène. La restitution de ce long processus de construction de la notion d'asile permet de

montrer les variations de ces acceptions à travers le temps et dans différents espaces (voir aussi : Akoka 2016 ; Fassin 2013, 2017). De plus, replacer la politique suisse d'asile dans son contexte historique et géographique permet de l'analyser de façon critique.

Dans un second temps, ce chapitre traite spécifiquement la notion d'abus, et montre comment elle s'inscrit dans cette grille d'interprétation. Il met en évidence le jugement moral sur lequel repose cette notion, qui possède par ailleurs toutes les caractéristiques de la « formule »¹ telle que définie par Krieg-Planque (2009). Elle apparaît également comme une véritable catégorie d'action publique (Dubois 2003 ; Harrits et Møller 2011), permettant de justifier l'adoption de différentes mesures de restriction d'accès au territoire, à la procédure et aux droits qui y sont attachés. Ainsi, notre analyse sociohistorique montre comment les usages de cette formule dans les débats publics orientent les révisions législatives, l'appréhension politique du problème et, *in fine*, l'action publique. Enfin, cette contribution propose une interprétation critique de l'usage d'un registre argumentatif qui tend à délégitimer les aspirations des réfugié-e-s, dans un contexte où l'octroi de l'asile sert moins les intérêts politiques, économiques et démographiques des États d'accueil européens que par le passé.

Avant de poursuivre, nous souhaitons préciser deux de nos choix. D'abord, cette mise en contexte s'attache à dégager de grandes tendances sur une temporalité longue pour faciliter la compréhension de l'émergence de ce discours et introduire les autres contributions qui le traitent de manière plus détaillée. En cela, elle présente une lecture délibérément schématique des faits et phénomènes passés sous revue. Ensuite, cette contribution s'attache à décrire ces évolutions dans la perspective des États d'accueil européens, avec deux corollaires. D'une part, elle ne traite pas de la perspective des personnes concernées, à savoir celles qui sont attribuées aux catégories discursives et juridiques de demandeur-euse-s d'asile, réfugié-e-s ou migrant-e-s. D'autre part, ce chapitre centre son attention sur des États européens occidentaux possédant des caractéristiques comparables, occultant un ensemble de faits et de processus survenus dans d'autres pays d'Europe et dans d'autres régions du monde, pourtant concernés de près par les phénomènes de migrations forcées, en tant qu'États d'origine, d'accueil ou de transit.

1 Pour Alice Krieg-Planque (2009 : 7), une formule peut être définie comme « un ensemble de formulations qui, du fait de leurs emplois à un moment donné et dans un espace public donné, cristallisent des enjeux politiques et sociaux que ces expressions contribuent dans le même temps à construire ».

1 Le processus de sédimentation des notions d'asile et de réfugié

Le terme d'asile renvoie à la fois à un « lieu de refuge où l'on trouve sûreté et protection » et à une pratique qui remonte au moins à la période de l'Antiquité. Il consiste à octroyer une protection à des personnes pour les mettre « à l'abri d'un danger, d'un milieu extérieur hostile » (Encyclopedia Universalis). Issue du « sens commun », cette définition simple repose sur un socle partagé de significations au cœur duquel est inscrite une obligation morale d'octroyer une protection à des personnes menacées dans leur communauté d'origine. Sur cette conception héritée d'une longue tradition ancrée dans différents textes religieux, d'autres couches de significations se sont progressivement accumulées pour former sa compréhension contemporaine. Dans cette section, nous retenons trois moments clés dans ce processus de sédimentation : la constitution progressive des États-nations, la naissance d'un régime international d'asile, puis ses modalités d'application durant la guerre froide.

1.1 *Sécularisation de l'asile, émergence des États-nations et développement du récit des « terres d'asile »*

Alors que les dispositifs d'aide aux exilé·e·s étaient principalement mis en place par l'Église, l'asile perd progressivement son caractère religieux à partir du 17^e siècle avec l'émergence, puis le développement des États-nations modernes. Ce mouvement de sécularisation de l'asile implique une série de transformations qui imprègnent sa définition contemporaine. Ainsi, la valeur morale de l'asile va progressivement se départir des prescriptions religieuses pour épouser les contours d'une argumentation fondée sur l'universalité des droits humains héritée des Lumières. D'autre part, les « lieux de refuge » vont s'éloigner de la conception religieuse qui les envisageait comme des enceintes inviolables (temple, église, sanctuaire). Ils vont correspondre toujours davantage à un territoire délimité sur lequel s'exerce la souveraineté des États héritée des traités de Westphalie de 1648 (Noiriel 1991 : 31 ; Schuster 2003 : 72-77). À la suite de la Révolution française, les personnes demandant l'asile arrivent dans une nation, conçue comme une communauté d'appartenance supposée homogène et unie par une histoire, une culture et une destinée commune (Miller 1995 ; Walzer 1983). Puis, avec l'émergence des États-providence à la fin du 19^e siècle, elles entrent en outre dans des communautés de solidarité unies par des obligations de soutien mutuel (Kymlicka 2015 : 5 ; Noiriel 1991 : 84 ; Wimmer et Glick-Schiller 2002 : 310).

Si cette évolution évoque immanquablement des problématiques contemporaines, ce processus de « nationalisation » (Noiriel 1991) de la

question de l'asile ne s'achève qu'à la fin du 19^e siècle. Entretemps, différents épisodes de fuite et d'accueil de réfugié·e·s² ont contribué à forger le récit de « terres d'asile » dans différents pays européens, notamment en France, en Angleterre, en Belgique, en Autriche ou en Suisse (Busset 1999), où la notion de « tradition humanitaire » est davantage invoquée. Si ces récits se fondent sur des événements d'accueil bien réels et documentés, ils tendent à occulter les raisons du « laisser-faire » dans lequel ils se sont déroulés. D'une part, les États-nations en cours de formation ne disposaient pas à l'époque d'appareils juridiques, bureaucratiques et techniques centralisés permettant de réguler ces entrées sur leur territoire. D'autre part, ces derniers ne désiraient pas contrôler strictement ces entrées qui, au-delà des considérations morales inhérentes au principe de l'asile, servaient également certains intérêts politiques, économiques ou démographiques³. Dans ces circonstances, les groupes de personnes concernées ont été accueillis en l'absence d'une politique publique unifiée, d'institution spécifiquement consacrée, et surtout de définition uniforme du réfugié à l'échelon international pour traiter cette question de manière cohérente.

Cette situation va changer au 20^e siècle, avec l'avènement de la forme État-nation comme modèle dominant de l'organisation politique à l'échelle mondiale, l'émergence du « problème des réfugiés » soulevé par des épisodes d'exodes massifs – du fait même de l'expansion du modèle de l'État-nation – et la constitution d'un régime international d'asile pour le régler. Ainsi, comme l'explique Dzovinar Kévonian, « la notion de réfugié politique se construit

2 Ce terme apparaît dans les discours contemporains pour décrire ces épisodes, mais à l'époque, il n'existe pas de définition formelle dans les États en question. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons évoquer la fuite d'environ 200 000 huguenot·e·s de France vers les Pays-Bas, la Suisse, l'Angleterre, l'Allemagne, le Danemark et les États-Unis suite à la révocation de l'édit de Nantes par Louis XIV en 1685. Par la suite, la Révolution française de 1789 a provoqué l'exode d'une partie de l'aristocratie en Autriche et en Prusse. Puis, la vague de révolutions nationalistes et politiques ayant secoué l'Europe au milieu du 19^e siècle a engendré la fuite de nombreuses personnes dissidentes politiques vers d'autres États, en particulier l'Angleterre, la Belgique et la Suisse (Barnett 2002 : 241).

3 Pour reprendre les exemples cités ci-dessus, les huguenot·e·s ont été accueilli·e·s pour des raisons de proximité religieuse ou parce qu'ils et elles possédaient des compétences qui faisaient progresser l'industrie, notamment horlogère et textile en Suisse. L'Autriche avait des liens étroits avec la famille royale française et, par l'accueil de l'aristocratie française, elle favorisait la résistance à la terreur révolutionnaire consécutive à la Révolution française. Enfin, les États ayant accueilli certain·e·s dissident·e·s politiques à la suite des révolutions du milieu du 19^e siècle l'ont également fait pour des raisons de proximité idéologique avec des personnes considérées comme des combattant·e·s pour la liberté et en tant que critique implicite aux régimes des puissances voisines.

donc lentement au XIX^e siècle; elle est fixée juridiquement au XX^e siècle» (2013 : 17-18).

1.2 *Naissance d'un régime international d'asile et formalisation de la notion de réfugié·e*

Suite aux importants mouvements de population survenus dans le sillage de la Première Guerre mondiale et de la Révolution russe, la création d'un poste de Haut-Commissaire aux réfugiés au sein de la Société des Nations (SDN) constitue la première forme de reconnaissance institutionnelle du « problème des réfugiés » à l'échelon international. Sans revenir en détail sur cette période, nous pouvons relever que l'institution ne propose pas de définition du ou de la réfugié·e, mais s'appuie dans sa pratique sur une approche « catégorielle » (*category-oriented*), qui identifie les réfugié·e·s « en fonction de l'appartenance à un groupe privé de nationalité ou de protection, et sans qu'entrent en compte les motifs pour lesquels il a dû quitter son pays » (Lochak 2013 : 71)⁴. La mise en œuvre des programmes de rapatriement et réinstallation de ces groupes reposait sur l'établissement du « passeport Nansen » – du nom du Haut-Commissaire, le Norvégien Fridtjof Nansen – qui permettait aux réfugié·e·s de franchir les frontières et d'être rapatrié·e·s ou réinstallé·e·s dans des États d'accueil. Restée célèbre comme mesure de protection, cette initiative révèle également la capacité des États-nations à s'emparer au début du 20^e siècle du monopole des « moyens légitimes de circulation » par le biais des mécanismes d'identification des individus que sont les passeports, les cartes d'identité et les documents de voyage (Torpey 1999).

Toutefois, cette première expérience, marquée par des échecs⁵, est abandonnée. C'est véritablement au sortir de la Seconde Guerre mondiale qu'un régime international d'asile émerge dans le cadre plus large du développement des droits de l'homme⁶ à l'échelle internationale. Lorsqu'éclate

4 Les programmes concertés de rapatriement et de réinstallation développés par le Haut-commissaire ont ainsi concerné des réfugié·e·s russes à partir de 1921, arméniens en 1924, puis turcs, assyriens, syriens, assyro-chaldéens et kurdes en 1928 (Joly et al. 1997 : 6).

5 Pâtissant de l'absence au sein de la SDN des deux puissances américaines et russes, manquant de moyens financiers et de règles contraignantes, l'institution s'est ainsi montrée incapable de protéger les personnes juives victimes des premières persécutions du régime nazi dans les années 1930 (Barnett 2002 : 243).

6 La création et le développement des principales conventions internationales ou régionales visant au respect des droits humains datent de cette époque. Sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), adoptée le 10 décembre 1948, servira ainsi de fondation à un plus vaste projet, la Charte des droits de l'homme : à la DUDH s'ajoutent le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international

au grand jour l'incapacité des États occidentaux à protéger les victimes des persécutions et du génocide nazi durant la guerre et alors qu'environ 30 millions de personnes sont encore déplacées en Europe, les grandes puissances de l'époque prennent conscience de la tragédie des « sans-États » dans un monde découpé en États-nations. Après d'intenses négociations, ces représentants finissent par s'entendre pour adopter la Convention sur le statut de réfugié (ci-après Convention de 1951). Signée à Genève en 1951, elle fixe juridiquement la notion de réfugié-e et prévoit la création du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (ci-après HCR) comme institution chargée de la faire respecter.

La formalisation juridique de la notion de réfugié-e au niveau international revêt une importance capitale pour notre propos consacré à l'émergence d'un discours sur les abus. En effet, par le fait même de fixer juridiquement une notion spécifique de réfugié-e au niveau international, la Convention de 1951 crée les conditions de développement d'une distinction entre les personnes qui peuvent se prémunir des droits qui y sont rattachés, et celles qui ne le peuvent pas (Behrman 2019 : 56-57 ; Tiberghien 1988 : 57). Certes, une telle distinction a été amplement mobilisée à travers l'histoire par différentes autorités pour légitimer le rejet de certaines catégories d'exilé-e-s⁷. Cependant, la Convention de 1951 marque la première formalisation juridique au niveau international d'une définition qui prétend à l'universalité et à l'objectivité (Chimni 2004 : 62). De ce fait, la constitution d'une catégorie conçue comme distincte et méritante du droit international (Skran 2011 : 31) implique nécessairement un degré de scepticisme vis-à-vis de toutes les demandes de reconnaissance du statut de réfugié-e.

Selon la définition retenue par les États signataires de la Convention, un tel statut doit être accordé à une personne, qui,

par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle

relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) adoptés en 1966 et entrés en vigueur en 1976. En Europe, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, communément appelée Convention européenne des droits de l'homme (ou CEDH) est signée par les États membres du Conseil de l'Europe en 1950 et entre en vigueur en 1953.

7 Pour ne citer qu'un exemple tiré du contexte suisse, les autorités des cantons ayant accueilli des huguenot-e-s cherchaient à établir une distinction entre des motifs de fuite confessionnels et économiques pour désigner les personnes dignes d'être assistées (Holenstein, Kury et Schulz 2018 in Piguet 2019 : 19).

a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays.

Outre la limitation géographique et temporelle contenue dans la définition⁸, deux de ses caractéristiques méritent d'être relevées.

Fondée sur la notion de persécution, elle met l'accent sur les causes de la fuite plutôt que sur l'origine de groupes spécifiques consacrée auparavant dans l'approche « catégorielle » de la SDN mentionnée ci-dessus. Pour Lochak (2013 : 45), la définition consacrée dans la Convention de 1951 marque le passage d'une conception collective à une conception individualiste du ou de la réfugié·e. En effet, si les motifs de persécution énumérés par la Convention tiennent compte de l'appartenance à un groupe – à travers la notion de « groupe social » et parce que les termes de « race », « religion » ou « nationalité » font référence à un groupe ethnique, à une minorité nationale ou religieuse, les craintes doivent être personnelles, et il ne suffit pas d'appartenir à un groupe dont les membres sont habituellement persécuté·e·s pour être reconnu·e comme réfugié·e, il faut encore établir qu'on risque soi-même de l'être. Pour un nombre important d'auteur·e·s (Akoka 2011 : 11-13 ; Barnett 2002 : 245 ; Bhabha 1996 : 8-9 ; Tomkinson et Miaz, 2019), l'accent mis sur la notion de persécution reflète le contexte des origines de la Convention, en particulier celui de la fin de la Seconde Guerre mondiale et du début de la guerre froide. Les pays occidentaux à l'origine de l'établissement du régime international d'asile ont ainsi forgé une définition du ou de la réfugié·e comme le produit de régimes oppressifs et totalitaires, en référence à celui de l'Allemagne nazie et à ceux qui se formaient dans les États communistes d'Europe centrale et orientale. Les réfugié·e·s sont donc conçu·e·s comme le produit d'un certain type de régime politique, dans lequel les responsabilités considérées comme élémentaires d'un État vis-à-vis de ses citoyen·ne·s sont délibérément et directement violées (Guillon et al. 2003 : 6).

Si elle a permis de protéger un nombre important de personnes depuis sa conception, cette définition fait également l'objet de critiques. En effet, la distinction qu'elle établit en filigrane entre des motifs politiques et économiques de fuite est extrêmement difficile à soutenir et à appliquer compte tenu de la réalité complexe des flux migratoires (Castles et al. 2013 ; Zolberg 1983). Tout comme la différenciation entre facteurs « push » et « pull », entre migrations forcées et volontaires, celle-ci vise à distinguer des décisions humaines motivées ou contraintes par une combinaison de facteurs variés (Schuster 2003a : 3). Et même lorsqu'aujourd'hui une forme de consensus

8 La Convention de 1951 s'applique aux personnes déplacées par des événements antérieurs à janvier 1951 et donne aux nations signataires la possibilité de limiter son champ d'application aux Européens (Türk 1999 : 161).

émerge dans le monde académique autour de la notion de migration forcée, force est de constater que toute une série de motifs de fuite correspondant à ce que Gibney nomme des *“life-threatening states of affairs”* (2004 : 7) – persécutions d’origine non étatique, situations de violence généralisée, dégradations environnementales des lieux d’origine – n’entrent pas dans les limites de cette définition (Betts 2013 ; Shacknove 1985), ou du moins dans la manière dont les États l’interprètent.

D’autre part, cette définition souligne le fait que la Convention de 1951 s’applique à des personnes qui se trouvent « hors de l’État dont elles ne peuvent ou ne veulent se réclamer ». En ce sens, l’asile est fondamentalement pensé comme une question d’immigration puisqu’il implique l’inclusion, même temporaire, d’étranger·ère·s sur le territoire national et dans l’État d’accueil. Pour les raisons précitées, les personnes concernées sont conçues comme distinctes des autres catégories d’étranger·ère·s et celles-ci imposent aux États membres certaines obligations à leur égard. Ainsi, le statut de réfugié·e doit leur être reconnu si elles correspondent aux critères fixés par la Convention de Genève. En outre, son article 33 stipule que le ou la réfugié·e ne peut être refoulé·e vers un pays où il ou elle risque d’être persécuté·e. Cependant, cette garantie de protection implique le franchissement de frontières internationales et la présence du ou de la réfugié·e sur le territoire des États-nations exerçant une souveraineté sur celui-ci. Cette précision réaffirme la primauté de la souveraineté étatique dans la définition de l’asile et souligne l’importance cruciale de l’accès au territoire (Black 2001), qui se retrouve également dans l’ensemble du corpus juridique international pertinent en la matière.

Ainsi, nous pouvons relever avec de nombreux auteur·e·s le déséquilibre structurel entravant le droit international relatif à l’asile (Hathaway 1990 : 133 ; Noll 2000 ; Schuster 2003a : 122), qui reconnaît un droit à quitter librement son pays (art. 13, al. 2 DUDH ; art. 12, al. 2 PIDCP ; art. 2, al. 2 CEDH) n’ayant jamais été assorti d’un droit correspondant à l’immigration. En cela, il réaffirme une reconnaissance supérieure du pouvoir des États de contrôler la composition de leur propre population (Noll 2000 ; Teitelbaum et Weiner 1995 : 171). Dans le même ordre d’idées, le « droit de rechercher et de bénéficier de l’asile » énoncé à l’article 14 de la DUDH est resté en grande partie un privilège fictif pour les nombreuses personnes ne parvenant pas à pénétrer sur le territoire des États signataires de la Convention pour y exercer leurs droits (Noll 2003 : 277). En effet, l’obligation de protection inscrite dans la Convention, assortie d’une interdiction d’imposer des sanctions pénales aux réfugié·e·s entrant ou se trouvant sur le territoire des pays d’accueil (art. 31 al. 1 CG), n’est exigible qu’à partir du moment où la personne demandeuse d’asile parvient sur le territoire du pays d’accueil (Piguet 2017 : 54). Par conséquent, les États disposent d’une importante marge de manœuvre pour

bloquer l'accès à leur territoire et éviter ainsi les situations dans lesquelles les personnes ayant besoin de protection pourraient invoquer les dispositions de la Convention.

1.3 Modalités d'application de la Convention durant la guerre froide

Si la Convention de 1951 était censée s'appliquer seulement aux événements survenus en Europe avant 1951, cette limitation a rapidement été levée dans la pratique par de nombreux États signataires. En 1967, le Protocole de New York relatif au statut des réfugiés permet une application universelle de la Convention en ancrant juridiquement la levée de cette limitation temporelle et géographique. Durant la période de la guerre froide, ce régime est ainsi appliqué de manière relativement uniforme par les États occidentaux. Son administration repose alors sur un accueil concerté de contingents d'un nombre défini de personnes majoritairement issues de pays du bloc soviétique et catégorisée comme réfugié-e par le HCR. Ce modèle est illustré par plusieurs épisodes d'accueil restés célèbres en Suisse et dans plusieurs pays européens : l'accueil des Hongrois-es en 1956, des Tchécoslovaques en 1968 ou des *boat people* vietnamien-ne-s entre 1978 et 1981.

Ces exemples illustrent un modèle de réinstallation de réfugié-e-s sous l'égide du HCR, conçu de manière clairement distincte des politiques d'immigration fondées sur le principe de rotation de main-d'œuvre mises en place par de nombreux pays européens après la Seconde Guerre mondiale. En Suisse, cette distinction imprègne fortement le débat public, où un contraste saisissant apparaît entre un discours fondé sur la compassion à l'égard des réfugié-e-s hongrois-es et tchécoslovaques et la rhétorique de l'*Überfremdung*, réactivée à partir des années 1960 à l'égard des travailleuses d'origine italienne et espagnole (Ebel et Fiala 1983). Selon Lorena Parini (1997 : 56-57), quatre facteurs principaux permettent d'expliquer cette dissociation entre la question des réfugié-e-s et celle de la population étrangère : le contexte idéologique de la guerre froide et l'anticommunisme largement répandu dans la population, la « proximité géographique et culturelle des réfugiés qui facilite leur intégration », le niveau de formation élevé des réfugié-e-s d'Europe de l'Est, ainsi que leur nombre « acceptable » en regard du marché du travail et de la population. La combinaison de ces facteurs a contribué à forger une figure populaire du ou de la réfugié-e dans les représentations collectives des pays d'accueil, à savoir celle de l'opposant-e au régime communiste, qui bénéficie d'une perception nettement favorable en tant que « combattant-e pour la liberté » (Gibney et Hansen 2003 : 70).

2 Bouversements dans le paysage européen de l'asile à partir des années 1980

Avec la fin de la guerre froide et l'accélération du processus de globalisation, ces modalités particulières d'application de la Convention ont été remises en question par une série de bouleversements qui forment aujourd'hui encore la base du « problème de l'asile » tel que défini dans les débats politique et médiatique européens. Dans les paragraphes qui suivent, nous revenons en détail sur les caractéristiques et les causes de ces évolutions. Pour schématiser, nous retenons trois transformations majeures par rapport à la période précédente : l'augmentation marquée et durable du nombre de demandes d'asile, la transformation des modalités d'accès au territoire et la complexification des situations de départ. Nous décrivons les principales causes de ces évolutions, puis nous revenons sur les métamorphoses de la gouvernance de l'asile durant cette période d'instabilité.

2.1 *Augmentation des demandes d'asile, transformation des modalités d'accès au territoire et complexification des situations de départ*

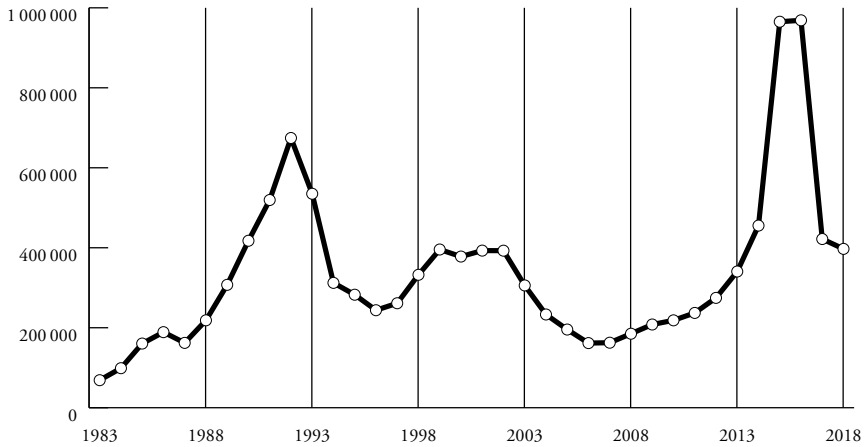
La première de ces transformations apparaît de la façon la plus évidente : l'augmentation des demandes d'asile à partir du milieu des années 1980, que la figure 1 illustre en présentant les chiffres des dix pays européens les plus concernés par le phénomène⁹. Malgré des périodes de baisse principalement observées au milieu des années 2000, les effectifs de personnes demandant l'asile ne vont jamais retrouver les niveaux qui étaient les leurs durant les années 1970, lorsqu'un total remarquablement stable d'environ 50 000 demandes par année était déposé dans l'ensemble des dix pays sélectionnés¹⁰.

Cette dernière remarque amène à relever un autre élément ressortant de ce graphique, à savoir les variations considérables du nombre de demandes d'asile déposées durant la période étudiée. Ainsi, les pics observés au début des années 1990 marquées par les conflits résultant de la dissolution de l'ex-

9 Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Norvège, des Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Ces pays constituent l'objet des analyses qui suivent parce qu'ils ont été les plus concernés par les flux d'asile depuis les années 1980, mais également parce qu'ils présentent de nombreuses similitudes dans leur façon d'interpréter et de gérer politiquement cette problématique.

10 La figure 1 présentée ici ne permet pas de se rendre compte de cette réalité, car les données des années 1970 n'ont pas pu être standardisées à celles récoltées à partir de 1983. Toutefois, le chiffre d'environ 50 000 demandes par année dans ces pays est corroboré par la littérature (Hatton et Williamson 2006) et par les rapports du HCR publiés au début des années 2000 (UNHCR 2002).

Figure 1 Nombre de demandes d’asile déposées dans dix pays européens, 1983-2018



Sources : Piguet 2017b, EUROSTAT 2019.

Yougoslavie, et en 2015 et 2016 reflétant un contexte qualifié de « crise des réfugiés » contrastent fortement avec des périodes de baisse au milieu des années 1990 et des années 2000. Au-delà de l’augmentation du nombre de demandes d’asile, les principaux pays de destination européens ont ainsi été surpris par leur oscillation importante et leur caractère imprévisible (Loescher 2001 : 229).

Ces variations résultent d’un autre bouleversement survenu durant cette période : la transformation des modalités d’accès au territoire européen. Nous avons indiqué plus haut que la période de la guerre froide était caractérisée par un accueil largement décidé et orchestré par les gouvernements des pays occidentaux à travers les activités poursuivies par le HCR, consistant à octroyer le statut de réfugié-e à un nombre défini de personnes et à organiser leur réinstallation depuis les régions proches des zones de fuite. Si ces programmes de réinstallation (*resettlement* en anglais) organisés par le HCR – ou d’autres organisations intergouvernementales – subsistent, ils ont été massivement supplantés par une arrivée « spontanée » de personnes en fuite, obligées de franchir les frontières de manière irrégulière pour demander l’asile sur le territoire des États européens. À titre d’illustration, le nombre total de personnes accueillies en 2016 selon un programme de réinstallation dans différents pays européens se montait à 17 424 (UNHCR

2017), alors que celui des personnes ayant franchi les frontières de manière irrégulière et ayant déposé une demande d'asile durant la même année est estimé à 500 000 (FRONTEX 2017)¹¹. Ce déséquilibre illustre une tendance observée depuis le milieu des années 1980 : l'arrivée des réfugié·e·s repose de moins en moins sur la « bonne volonté » des États de les accueillir par des politiques de réinstallation, et de plus en plus sur les capacités (physiques, financières, sociales) des personnes d'accéder au territoire européen, en dépit de l'accroissement des contrôles et des entraves mis en place par les États pour empêcher l'immigration dite « illégale ».

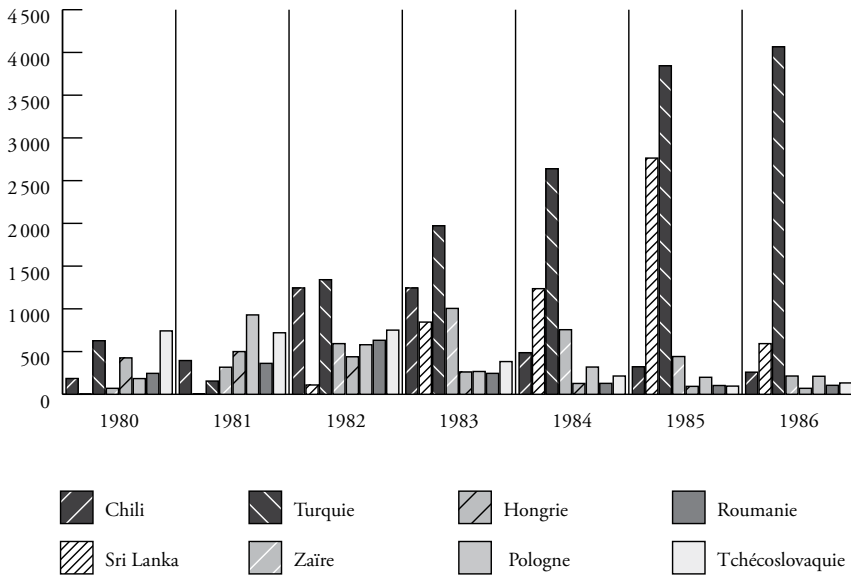
Enfin, les années 1980 marquent un troisième changement important : la complexification des situations de départ dans un contexte marqué par la fin de la guerre froide. Cette transformation possède une dimension géographique qui se caractérise par une diversification des États et des régions de provenance des demandeurs et demandeuses d'asile. La figure 2 présente les principaux pays de provenance des demandes d'asile déposées en Suisse entre 1980 et 1986. Elle montre une baisse des demandes d'asile déposées par des ressortissant·e·s des pays de l'Est européen (Hongrie, Tchécoslovaquie, Pologne, Roumanie) qui contraste avec une augmentation marquée des demandes déposées par des personnes originaires de Turquie, du Sri Lanka, et dans une certaine mesure du Chili et du Zaïre, actuelle République Démocratique du Congo. Cette évolution est tout à fait comparable à celle que connaissent les pays européens mentionnés ci-dessus à la même époque (Aleinikoff 1992 ; Chimni 2002 ; Shacknove 1993) et constitue aujourd'hui encore un trait dominant des flux d'asile vers les pays européens. À l'exception des réfugié·e·s fuyant les conflits dans les Balkans durant les années 1990, les personnes en quête de protection accédant au territoire européen sont en grande majorité originaires de pays dits « du Sud ».

La complexification des situations de départ a également une dimension politique, puisqu'elle se caractérise par une diversification des motifs de fuite. Avec la fin de la guerre froide, les personnes demandant l'asile en Europe ne fuient plus un gouvernement communiste, mais des régimes répressifs se réclamant d'autres orientations politiques (le Chili des années 1970, la Turquie dans les années 1980 ou l'Érythrée contemporaine), des persécutions fondées sur des motifs ethniques ou religieux (Balkans dans les années 1990, Tamouls du Sri Lanka, Kurdes de Turquie, d'Irak et de Syrie) ou des situations de guerre civile marquées par des actes de violence commis par des acteurs variés dans des pays où l'effondrement des structures étatiques

11 À juste titre, les statistiques compilées par FRONTEX ont fait l'objet de controverses (Sigona 2015) et doivent être manipulées avec précaution. Toutefois, le chiffre mentionné ici donne un ordre de grandeur d'une situation largement reconnue par les milieux de la recherche et les autorités.

ne permet plus d'assurer la sécurité des citoyen-ne-s (Afghanistan et Somalie depuis les années 1980, Liberia dans les années 1990, Liban entre 1975 et 1990, Syrie depuis 2011).

Figure 2 Principaux pays de provenance des demandeur-euse-s d'asile en Suisse, 1980-1986



Source : Propre compilation des données fournies par l'Office fédéral de la police.

2.2 Causes exogènes et endogènes de ces évolutions

Comment expliquer ces évolutions survenues à partir des années 1980 ? À l'aide de la littérature sur le sujet, nous pouvons les rattacher a posteriori à une juxtaposition d'événements d'ordre géopolitique, économique et social survenus à l'échelle mondiale, ainsi qu'aux politiques intérieures des États européens.

La hausse observée en Europe est également constatée à l'échelon mondial, le nombre de personnes enregistrées comme réfugiées par le HCR étant passé de 3 millions au début des années 1970 à 18 millions en 1992 (Hatton et Williamson 2006 : 250). Cette augmentation résulte en partie de la désintégration des pays du bloc soviétique et notamment de la dissolution de l'ex-Yougoslavie, qui a provoqué l'exode de populations fuyant les conflits dans les Balkans durant les années 1990. Elle est également attribuée à une hausse des situations de conflit suite au processus douloureux de formation

des États-nations dans le mouvement de décolonisation engagé à partir des années 1960 (Gibney 2007 : 60 ; Zolberg et al. 1989). Toutefois, cette dernière explication apparaît insuffisante. En effet, l'histoire montre que les mouvements forcés de population consécutifs à l'irruption de foyers de conflits se font principalement vers les pays voisins et n'impliquent généralement pas des déplacements de masse vers des pays géographiquement lointains (Black et Robinson 1993).

Si cette remarque s'applique encore largement au contexte actuel – près de 90 % des personnes déplacées de force restent à proximité des zones de conflit (UNHCR 2019), la combinaison de trois évolutions a contribué à réduire sensiblement l'effet de la distance et permet d'expliquer à la fois l'augmentation des demandes observée dans plusieurs pays européens et la transformation des modalités d'accès au territoire des demandeur-euse-s d'asile. Premièrement, la levée progressive des barrières à l'émigration dans plusieurs États d'origine (Zolberg 2007) a permis à un nombre plus élevé de personnes de quitter leur pays pour trouver refuge dans un autre État. Deuxièmement, le phénomène de « compression spatio-temporelle » (Harvey 1999), lié au développement des moyens de transport et à l'augmentation du niveau d'information à l'échelle mondiale grâce à l'essor des technologies de communication, a contribué à réduire l'effet de la distance pour certain-e-s réfugié-e-s. Troisièmement, une classe moyenne a émergé dans différents pays « du Sud ». Un plus grand nombre de personnes possèdent ainsi le capital économique, culturel et social pour poursuivre leur trajet jusqu'au territoire européen.

Enfin, ces évolutions s'expliquent également par des facteurs endogènes aux politiques migratoires européennes. Dans un contexte de récession économique consécutive au choc pétrolier de 1973, de nombreux pays européens (Allemagne, Angleterre, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas, Suisse) ont stoppé leurs programmes de recrutement de main-d'œuvre – supposée temporaire – qu'ils avaient mis en place après la Seconde Guerre mondiale pour alimenter leur appareil productif¹². Durant la même période, les Ministères de l'intérieur et des affaires étrangères du Benelux, de la France et de l'Allemagne jettent les bases d'une libre circulation des personnes à l'intérieur des États de la Communauté européenne, qui deviendra effective au milieu des années 1980 avec l'entrée en vigueur des Accords de Schengen. Nous voyons ainsi se dessiner les contours d'un régime migratoire à deux vitesses, ouvert pour les ressortissant-e-s « communautaires », et plus restrictif à l'égard des ressortissant-e-s non communautaires.

12 Sur le cas français, voir notamment les travaux de Sylvain Laurens (2008 ; 2009).

Toutefois, l'émergence de ce nouveau régime migratoire n'a pas conduit à un arrêt définitif de l'immigration en provenance des régions extra-européennes. Deux raisons principales expliquent ce phénomène. D'une part, les accords de recrutement de main-d'œuvre précédemment mis en place ont permis la constitution ou le renforcement de « systèmes migratoires »¹³ et de processus de « migration en chaîne »¹⁴, qui n'ont pas disparu suite à ce changement politique. D'autre part, certains principes fondés sur l'universalité des droits humains ancrés dans les constitutions des démocraties libérales en question et réaffirmés dans les conventions internationales de l'après-Deuxième Guerre mondiale ont limité leur capacité à restreindre les entrées sur leur territoire. Sous l'impulsion de ces deux facteurs, l'immigration d'origine extra-européenne s'est poursuivie et même élargie à d'autres régions d'origine en empruntant des canaux alternatifs au recrutement de main-d'œuvre, notamment celui du regroupement familial et, dans une certaine mesure, la voie de l'asile (Hollifield 1992 ; Gibney et Hansen 2003 : 72).

Pour notre propos, cette évolution est cruciale à deux titres. D'un côté, elle illustre la fragilité des catégories forgées par les décideur·euse·s politiques et l'administration pour désenchevêtrer le mélange complexe des motifs incitant certaines personnes à migrer (Akoka 2016 ; Fassin 2013 ; Zetter 2007 : 178). Ces dernières se retrouvent alors contraintes à naviguer entre ces différentes catégories en fonction de leur degré d'ouverture ou de fermeture (De Haas 2015). De l'autre, elle permet de souligner que la hausse des demandes d'asile et la transformation des modalités d'accès au territoire décrits ci-dessus ne résultent pas uniquement de facteurs exogènes, mais ont été en partie produites par les politiques migratoires élaborées à partir des années 1970 dans les États européens en question (voir aussi : Akoka 2016).

13 La théorie des « systèmes migratoires », initialement forgée par Mabogunje (1970) dans le contexte africain et reprise par Portes et Böröcz (1987), définit un système de migration comme des lieux (pays, régions, villes) reliés par des flux concomitants de personnes, biens, capitaux, valeurs, représentations et informations. Des exemples connus de ces systèmes sont les liens unissant le Mexique et les États-Unis, la Turquie et l'Allemagne, ou encore l'Algérie et la France.

14 La migration en chaîne (*chain migration* en anglais) décrit la manière dont une migration initiale généralement composée de jeunes travailleurs·euses se poursuit avec la migration de membres de la même famille ou de la même communauté (Price 1963). Aujourd'hui, les chercheur·euse·s en migration utilisent plutôt le terme de « réseaux de migrant·e·s » (*migrant networks*) qui permettent de faciliter l'entrée et le séjour dans le pays d'accueil (Castles et al. 2013).

2.3 *Politisation, inflation normative, bureaucratisation et juridicisation de l'asile*

Dans le contexte présenté ci-dessus, la gouvernance de l'asile en Europe a été caractérisée par quatre évolutions interreliées : une politisation, une inflation normative, une bureaucratisation ainsi qu'une « juridicisation ».

La politisation de l'asile se caractérise par une saillance (*salience* en anglais, Green-Pedersen 2012 : 117) de cette thématique dans l'agenda politique et médiatique, que différents auteur·e·s ont pu quantifier à partir des années 1980 dans la plupart des pays concernés (Ruedin et Rosenberger 2017). En termes de contenu, le phénomène a été essentiellement lu à travers le prisme d'une immigration indésirable. Cette lecture se reflète dans l'évolution du langage et des catégories discursives et juridiques employées pour définir les personnes concernées. L'augmentation des demandes d'asile a ainsi été décrite au moyen de métaphores empruntant au champ sémantique de la catastrophe naturelle (Charteris-Black 2006 ; Chilton 1994 ; Stünzi 2018 ; Van der Valk 2003). Avec la transformation des modalités d'accès des demandeur·euse·s d'asile décrite plus haut, la thématique de l'asile a été associée à la question de l'immigration irrégulière. Ce lien discursif a été accentué par le déclin des programmes de réinstallation et la mise en place de politiques restrictives à l'égard des candidat·e·s à l'asile, contraint·e·s de franchir les frontières de manière irrégulière et de dépendre des passeurs pour accéder au territoire européen (Carling et al. 2015). Par ailleurs, l'usage du terme de « réfugié·e » durant la période de la guerre froide diminue aux dépens de celui de « requérant·e d'asile », qui révèle à la fois le statut transitoire et le caractère indésirable de la présence des personnes concernées.

Le processus de politisation de l'asile se caractérise également par une polarisation (De Wilde 2011 ; Van der Brug et al.) des forces politiques s'affrontant autour de cette thématique. Ainsi, les évolutions décrites ci-dessus ont constitué des opportunités politiques pour différents acteurs aujourd'hui qualifiés de partis populistes de la droite radicale (Mudde 2007). Ceux-ci instrumentalisent en effet les peurs des citoyen·ne·s (Lehingue 2007) à travers des discours stigmatisant les « faux réfugiés » (Akoka 2016 ; Valluy 2006) et dénonçant les problèmes (sociaux, sécuritaires, culturels, économiques, identitaires) liés à la présence de populations étrangères. En face, des organisations politiques et de la société civile se mobilisent, généralement avec des relais parlementaires au sein des partis politiques de gauche, pour s'opposer à la montée en puissance des mouvements populistes, mais également aux termes du débat sur l'asile et aux mesures restrictives adoptées. Cette polarisation, qui reflète la tension constitutive de la politique d'asile entre le principe particulariste de souveraineté nationale et la valeur universelle des droits humains,

constitue aujourd'hui l'un des clivages majeurs structurant le paysage politique des démocraties européennes (Kriesi et al. 2006).

La politisation de la thématique de l'asile a engendré une inflation normative (Miaz 2019) observée dans la grande majorité des pays concernés, voire une « frénésie législative » (Piguet 2013) en Suisse, où l'on dénombre près d'une trentaine de modifications directes ou indirectes de la LA_{Si}, dont dix révisions et sept référendums depuis son entrée en vigueur en 1981¹⁵. Les autres États ont connu une évolution comparable avec de nombreuses révisions législatives englobant généralement la politique d'asile dans la problématique plus générale de l'immigration et de son contrôle (Bommes et Geddes 2000), alors que les deux politiques étaient séparées durant la guerre froide (Gibney et Hansen 2003 ; Parini et Gianni 2005).

De manière générale, cette inflation normative s'est traduite par l'adoption d'une batterie de mesures destinées à rendre le territoire des États d'accueil le moins attractif possible pour les candidat·e·s à l'asile. Les États d'accueil se sont ainsi livrés à une véritable « compétition à la sous-enchère » (Piguet 2013 : 91) pour restreindre les critères permettant d'entamer une procédure d'asile, réduire les prestations sociales au minimum ou mettre en place des mesures toujours plus contraignantes pour faciliter le renvoi des requérant·e·s débouté·e·s. Les rares consensus trouvés à l'échelon de l'Union européenne dans ce domaine ont consisté à élaborer et à renforcer des dispositifs visant à prévenir l'entrée de potentiel·le·s demandeur·euse·s d'asile sur le territoire des États concernés. Ainsi, les régimes de visa et les sanctions envers les transporteurs ont été progressivement complétés par la présence d'agents de liaison dans les aéroports (Bigo et Guild 2003 ; Guiraudon 2010) ou englobés dans des politiques d'externalisation du contrôle des frontières (Infantino 2016 ; Lavenex 2006).

Paradoxalement, toutes ces mesures ont été mises en œuvre alors que les États ont continué à reconnaître publiquement leurs responsabilités légales envers les réfugié·e·s telles que définies par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967. Ainsi, une sorte de « schizophrénie » (Gibney 2004 : 2) imprègne la gestion de l'asile par les pays industrialisés. Une haute valeur morale est accordée au principe de l'asile, mais des efforts considérables sont fournis pour veiller à ce que les réfugié·e·s n'atteignent pas le territoire des États où elles et ils pourraient bénéficier d'une protection.

Parallèlement à ces évolutions, la gouvernance de l'asile a connu une véritable « bureaucratisation » (Weber [1921] 2003), notamment caractérisée par une plus grande division et spécialisation du travail, le développement de la formation technique et l'évaluation par des procédures supposées impartiales.

15 Pour des analyses détaillées et un référencement de ces révisions, voir : Miaz 2017 ; Stünzi 2018.

Alors que les quelques milliers de demandes d'asile déposées dans chaque pays faisaient l'objet d'une instruction administrative superficielle durant la guerre froide, tous les pays concernés ont investi une grande quantité de ressources, de savoirs et de techniques dans des appareils chargés d'évaluer la validité des éléments de la demande d'asile. Basées sur des interrogatoires destinés à examiner la vraisemblance des récits des candidat·e·s à l'asile supportant le fardeau de la preuve, des informations concernant les pays d'origine, des techniques d'identification et de vérification des documents produits, ces procédures traduisent le renforcement des « épreuves de vérité » (D'Halluin-Mabillot 2012 ; Fassin 2001) auxquelles sont soumis·e·s les requérant·e·s et révèlent le climat de suspicion à leur égard¹⁶.

Dans ces circonstances, la tendance générale des administrations est allée vers un renforcement de la rigueur dans l'interprétation de la notion de réfugié·e (Miaz 2019), dont les exigences correspondent peu à la réalité des mouvements migratoires et des motifs de fuite des personnes en quête de protection. Ainsi, les longues et coûteuses procédures d'administration de la preuve ont débouché sur une baisse spectaculaire des taux de reconnaissance du statut de réfugié·e (Helton 2002 ; Valluy 2006). En Suisse, où ce statut était octroyé dans près de 90 % des cas jusqu'en 1981, le taux est tombé à 10 % en 1985. Comme le soulignent les travaux de Karen Akoka (2011 ; 2016 ; 2018), ces évolutions également constatées dans d'autres pays européens traduisent la forte variabilité des définitions de réfugié·e et des interprétations de cette notion par les administrations nationales à travers le temps. Ces interprétations ont toutefois en commun de s'être rigidifiées depuis les années 1980, puisque c'est à partir d'un archétype du réfugié « largement éloigné de ce que fut la réalité quotidienne de la demande d'asile [durant la guerre froide] que sont jugés les requérants d'asile. C'est ainsi que s'est construite en creux la figure du « faux » : celui qui ne serait pas individuellement persécuté mais qui chercherait à échapper à des violences collectives ou à la misère économique » (Akoka 2016 : 6). Comme nous le verrons dans les sections suivantes, le discours sur les abus s'appuie principalement sur cette figure du « faux réfugié ».

Toutefois, la baisse spectaculaire du taux d'acceptation des requêtes a donné lieu à des stratégies de résistance, principalement à travers le recours à l'arbitrage judiciaire par les demandeur·euse·s d'asile débouté·e·s et des organisations ayant progressivement constitué et mobilisé une importante expertise juridique pour œuvrer en faveur de leur défense. Plus généralement, cette évolution s'inscrit dans un processus de « judiciarisation » des politiques d'asile mis en évidence par différents auteur·e·s (Gibney 2001 ; Miaz 2017 ; Price 2009 ; Piguet 2017) et ayant touché d'autres domaines d'action publique

16

Voir à cet égard la contribution de Jonathan Miaz au chapitre 8 de cet ouvrage.

(Guarnieri et Pederzoli 2002). Caractérisé par un « recours accru à l'institution judiciaire pour régler les conflits » (Pélisse 2009 : 74) et un déplacement du traitement d'affaires de l'arène politique vers l'arène judiciaire, le concept de judiciarisation permet de décrire les évolutions du domaine de l'asile en Suisse et en Europe depuis les années 1980. Ainsi, les compétences relatives à la détermination du statut de réfugié-e ne sont plus monopolisées par les autorités politiques et administratives, mais impliquent désormais aussi des instances judiciaires nationales et internationales qui influencent considérablement l'application du droit d'asile et limitent le pouvoir discrétionnaire des administrations (Gibney 2001 : 12). En Suisse, la création en 1993 d'une instance judiciaire de recours indépendante, suite à l'adoption de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile de 1990, illustre cette rupture par rapport à une conception longtemps défendue de la nature politique et du caractère discrétionnaire des décisions rendues.

Dans ce contexte, une jurisprudence importante s'est développée à l'échelon national mais aussi à l'échelon européen, au sein de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH). Or, le rôle croissant des tribunaux dans la détermination des statuts de protection a pu parfois modérer les tendances restrictives des administrations étatiques (Gibney 2001 : 12). Ils ont apporté des précisions et des réponses pratiques à des questions procédurales et substantielles, spécifiant l'application du droit par rapport à des motifs et situations particuliers analysés à l'aune de la situation prévalant dans les pays d'origine, ce qui a conduit à une sophistication du droit d'asile (Miaz 2017). Les tribunaux et leur jurisprudence ont parfois pu contraindre les autorités administratives à accorder une protection à certaines catégories de personnes. En particulier, leur interprétation du principe de non-refoulement a permis à une proportion significative de personnes auxquelles le statut de réfugié-e n'était pas accordé de bénéficier d'une forme de protection lorsqu'il était estimé qu'un renvoi vers leur pays d'origine risquait de les mettre en danger (Goodwin-Gill et McAdam 2007). Ainsi, des statuts qualifiés de « subsidiaires » ou de « provisoires » autorisant les personnes concernées à séjourner dans les pays d'accueil en bénéficiant de droits plus restreints ont progressivement été ancrés dans la grande majorité des législations nationales et largement utilisées par les administrations¹⁷.

17 En Suisse, une proportion supérieure d'admissions provisoires a été délivrée depuis l'entrée en vigueur de ce statut en 1988 par rapport à la proportion de personnes auxquelles la qualité de réfugié a été reconnue.

3 L'émergence et le développement du discours sur les abus dans la grille d'interprétation des États européens

Cette mise en contexte des bouleversements du domaine et de la gouvernance de l'asile dans les démocraties libérales d'Europe occidentale à partir des années 1980 permet à présent d'aborder l'émergence de la notion d'abus en focalisant notre attention sur le cas suisse qui fait l'objet d'une analyse détaillée dans les sections suivantes. En centrant notre attention sur les débats tenus lors des principales révisions de la Loi sur l'asile au Parlement et dans les messages du Conseil fédéral¹⁸, nous décrivons l'évolution de l'usage de la notion d'abus pour mettre en exergue les différentes significations qui s'y rattachent. Ce faisant, nous mettons en évidence trois propriétés de cette notion. Premièrement, nous montrons que celle-ci est fondée sur un jugement moral permettant de délégitimer les aspirations de demandeur·euse·s d'asile. Deuxièmement, nous soutenons qu'elle possède toutes les caractéristiques de la « formule » telle que décrite par Krieg-Panque (2009 : 7), et que celle-ci cristallise différents problèmes sociaux, participant de la problématisation de l'asile en tant que menace pour l'économie, la société (identité, culture) et pour la sécurité (définie en termes de délinquance et de criminalité). Enfin, nous montrons que cette notion fonctionne également comme une catégorie d'action publique (Dubois 2003 ; Harrits et Møller 2011) justifiant des mesures de restriction d'accès au territoire, à la procédure et aux droits qui y sont attachés et dont les effets alimentent le renforcement de ce discours selon une logique circulaire.

3.1 *L'abus : émergence et développement d'une notion fondée sur un jugement moral*

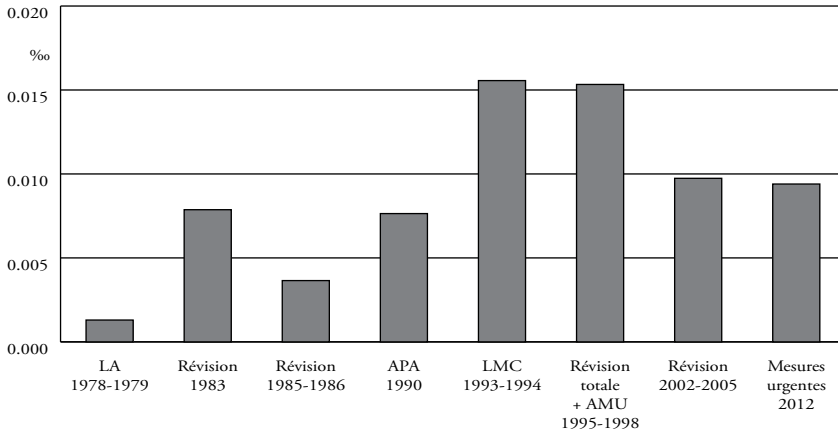
Sur la figure 3 présentée ci-dessous, nous avons relevé la fréquence de l'occurrence des termes « abus », « *Missbrauch* »¹⁹ et de leurs dérivés dans les messages du Conseil fédéral et les débats parlementaires consacrés aux principales modifications de la Loi sur l'asile depuis sa création. Cette figure permet d'évaluer l'importance grandissante de ce registre discursif à partir des années

18 Les Messages du Conseil fédéral sont des documents explicatifs des projets de révision législative à l'intention du Parlement. Ils détaillent et argumentent la révision dans son ensemble et les différents éléments spécifiques de celle-ci (chaque article de la loi) et ils résument les prises de position des différents acteurs interrogés lors de la phase de consultation (cantons, organisations de la société civile concernées, partis politiques, etc.).

19 Dans les messages et rapports des autorités, le terme « *Missbrauch* » traduit celui d'« abus » et inversement.

1980, son omniprésence dans les années 1990, et de sa persistance malgré un léger déclin de son usage dans les années 2000. Dans les paragraphes qui suivent, nous revenons sur certains moments de cette évolution en mettant en exergue les différentes significations attachées à la notion d'abus.

Figure 3 Occurrence des termes «abus», «*Missbrauch*» et leurs dérivés dans les débats parlementaires et les messages du Conseil fédéral 1978-2012



Comme l'indique la figure 3, la rhétorique de l'abus est pratiquement absente des débats consacrés à l'élaboration de la première Loi sur l'asile à la fin des années 1970, durant lesquels les parlementaires insistent principalement sur la valeur de l'asile comme expression de la « tradition humanitaire » de la Suisse en tant que composante fondamentale de son identité (Arlettaz 1991). L'une des rares mentions de la notion émane du conseiller aux États Jost Dillier (PDC, OW), craignant qu'une loi trop favorable aux requérant-e-s d'asile puisse engendrer des «abus». Il évoque ainsi la tension entre, d'un côté, la volonté de préserver la tradition humanitaire suisse en accordant l'asile à chaque réfugié-e qui en dépend et, d'un autre côté, le fait de prendre garde à ce que « notre bonté » ne soit pas « abusée » par les éléments « indignes »²⁰. Toutefois, ces propos sont très minoritaires durant les débats parlementaires qui débouchent sur la première Loi sur l'asile (LA) entrée en vigueur en 1981 considérée par plusieurs auteur-e-s comme ouverte et généreuse (Maillard et Tafelmacher 1999 ; Parini 1997).

20 Intervention du conseiller aux États Jost Dillier (PDC), BO E 1978 II, 01.03.1978, p. 76 ; Intervention du conseiller aux États Jost Dillier (PDC), BO E 1979 I 05, 13.03.1979, p. 60.

C'est véritablement dans les années 1980, après son entrée en vigueur et dans le contexte décrit précédemment, que les « abus » commencent à être pointés du doigt au Parlement, dans les médias et dans le discours des autorités fédérales. Ainsi, plusieurs interventions parlementaires²¹ portées par des partis et des politicien·ne·s de droite et d'extrême droite (PDC, PRD, Parti Libéral Suisse, UDC, Vigilance, Action Nationale) interrogent ou dénoncent – en des termes plus ou moins radicaux – un « afflux de réfugiés » et l'existence « d'abus » du droit d'asile par des « faux réfugiés » aux motifs « essentiellement économiques »²². C'est pour répondre à ces interventions – et en particulier au Postulat Cavadini (Parti Libéral Suisse)²³ – que le Conseil fédéral présente une première révision de la Loi sur l'asile, adoptée par le Parlement le 16 décembre 1983, soit deux ans seulement après son entrée en vigueur.

La principale signification de la notion d'abus se forge durant cette période et perdure dans le contexte actuel. Elle repose sur les distinctions entre réfugiés « politiques » et « économiques », entre « vrais » et « faux réfugiés », déjà massivement utilisées dans les discours des parlementaires durant les débats consacrés à la première (1983) et à la deuxième (1985-1986) révision de la loi. Alors que l'administration se dit « surchargée » par la croissance du nombre de demandes d'asile, le Conseil fédéral expose la difficulté de « faire d'emblée la distinction entre les < réfugiés économiques > et les autres »²⁴ dans son message sur la première révision de la loi. Les demandes dites « abusives » désignent celles qui n'invoquent pas des persécutions d'ordre politique comme justification et qui ont été déposées pour « contourner la législation sur les étrangers ». Les autorités jugent ainsi nécessaire qu'elles soient rejetées le plus rapidement possible. À travers les notions de « demande infondée ou abusive » ou de « réfugiés économiques », on trouve aussi l'idée que le droit de l'époque contenait des dispositions incitant à « déposer *abusivement* une demande d'asile seulement pour obtenir l'autorisation de travailler »²⁵, ce qui tend à délégitimer la demande déposée et les motifs invoqués.

21 Voir notamment : Interpellation Huggenberger (PDC) « Droit d'asile. Abus », 08.10.1981 (81.528) ; Motion Meier (Démocrates suisses) « Loi sur l'asile. Révision », 15.06.1982 (82.410) ; Interpellation Soldini (Vigilance) « Loi sur l'asile. Application », 21.06.1982, (82.432) ; Postulat Cavadini (Parti libéral suisse) « Loi sur l'asile. Modification », 20.09.1982 (82.480) ; Interpellation Hofmann (UDC) « Accueil des réfugiés. Nouvelle pratique », 23.09.1982 (82.518).

22 Interpellation Huggenberger (PDC) « Droit d'asile. Abus », 08.10.1981 (81.528).
23 Postulat Cavadini (Parti libéral suisse) « Loi sur l'asile. Modification », 20.09.1982 (82.480).

24 Message du Conseil fédéral sur la révision de la Loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III 809.

25 *Ibid.*, p. 821. C'est nous qui soulignons.

De façon notable, cette notion d'abus reposant sur la dichotomie entre « vrais » et « faux réfugiés » émerge à la même période dans une grande partie des États européens mentionnés plus haut. Nous retrouvons ainsi les mêmes termes dans l'espace francophone (en France, voir Noiriel 1991 : 237 ; Valluy 2005), dans l'espace germanophone (en Allemagne, voir Wengeler 2012 et en Autriche, voir König 2011) à travers les notions de « *Missbrauch* » et de « *Scheinasylant* », ou en Grande Bretagne, où les termes d'« *abuse* » et de « *bogus refugee* » s'imposent dans le débat public à la même période (Cohen 2002 ; Schuster 2003a ; Schuster et Solomos 2004 : 270). Ces notions étroitement connectées prennent appui sur le contexte des bouleversements décrits ci-dessus, en particulier sur les difficultés rencontrées par les administrations dans le traitement des demandes d'asile en hausse déposées par des personnes dont les motifs de fuite et la provenance se sont diversifiées à partir des années 1980.

Il faut souligner ici à quel point l'usage de ces notions constitue une instrumentalisation politique de ces réalités par une série d'acteurs et d'actrices qui réinterprètent et traduisent le langage des statistiques, des normes et des statuts juridiques tenu par les milieux académiques et une partie de l'administration vers le domaine des valeurs et des affects en fondant leur argumentation sur un jugement moral et l'idée d'une menace diffuse à différents objets référents. En Suisse comme dans les autres pays concernés, ce discours passe par un usage stratégique des taux de rejet – qui omet généralement d'inclure dans son calcul les personnes auxquelles une protection subsidiaire a été octroyée – pour former un jugement moral à l'égard des « déboutés de l'asile ». Constituant une majorité, ceux-ci décideraient sciemment de tromper les autorités en déposant une demande d'asile pour « contourner la législation sur les étrangers », encombrant de ce fait le système d'asile dévolu aux « vrais réfugiés », qui pâtiraient de ce comportement prolongeant inutilement la procédure de détermination du statut de réfugié en occasionnant des coûts importants supportés par les États d'accueil. Ainsi, les notions d'abus et de « faux réfugié » suscitent une émotion politique et morale en renvoyant à l'idée d'une menace à l'intégrité fonctionnelle de la politique d'asile, aux ressources et finances collectives et plus généralement au système de contrôle migratoire par des personnes que l'application de ces dispositifs de contrôle contribuent à exclure (Crépeau 1996).

Dès la seconde révision de la Loi sur l'asile entrée en vigueur en 1988, la notion d'abus va se recouvrir d'une nouvelle couche de signification (Frei et al. 2014) en conservant les mêmes propriétés. Dans le message du Conseil fédéral du 2 décembre 1985, les autorités pointent ainsi les comportements des requérant·e·s d'asile qui cherchent à tromper les autorités et qui, ce faisant, ralentissent la procédure d'asile. Considérés comme des « abus de droit »,

ceux-ci « doivent entraîner des conséquences en matière de procédure »²⁶. La destruction des documents d'identité, la dissimulation ou la tromperie sur l'identité, les demandes multiples, et le manque de collaboration, mais aussi la multiplication des moyens de procédure visant à prolonger le séjour en Suisse²⁷ sont considérés comme des comportements abusifs visant à « forcer la main aux autorités » et à profiter du « laxisme » des autorités. Cette signification de la notion d'abus, qui s'inscrit dans le prolongement de la première, devient omniprésente lors des débats concernant la révision totale de la Loi sur l'asile à partir du milieu des années 1990, ce qui explique en partie l'usage massif des termes « abus » et de ses dérivés, illustré par la figure 3.

C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'arrêté sur les mesures urgentes de 1998, lorsque de nouveaux motifs de non-entrée en matière sont introduits pour les personnes ne présentant pas de papiers d'identité. Les débats consacrés à l'introduction de ces mesures montrent comment le jugement moral à l'origine de cette notion ne vise pas uniquement la menace au système de gestion de l'immigration, mais également à la « tradition humanitaire de la Suisse », comme le laisse entendre cette citation extraite du message du Conseil fédéral : « Si la Suisse entend poursuivre sa politique humanitaire, il lui faut lancer un message clair qui aide à pallier les abus les plus prononcés que connaît notre procédure d'asile » (Message CF 1998 : 2832). Cette conception de l'abus déjà émergente au début des années 1990 prend une importance grandissante dans les discours des parlementaires de droite²⁸ lors des débats de la fin des années 1990 dans un contexte marqué par une hausse des demandes d'asile majoritairement déposées par des personnes fuyant le conflit du Kosovo. Elle illustre le renversement de la référence à la « tradition humanitaire de la Suisse » unanimement valorisée durant les débats des années 1970 en se fondant sur des épisodes passés d'accueil de réfugié·e·s vers un usage profondément défensif, comme si cet élément considéré comme constitutif de l'identité suisse était mis en danger lorsqu'il devait être mis en pratique.

Aux côtés de ces deux acceptions étroitement liées de la notion d'abus émerge un troisième domaine de signification : celui de la criminalité liée au trafic de drogues. Dès la fin des années 1980, la polémique sur les « requérants trafiquants » enfla au Parlement et dans les médias. À cette époque, ce sont

26 Message du 2 décembre 1985 sur la révision de la Loi sur l'asile, de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, FF 1986 I 01.

27 Il y a ici l'idée que les requérant·e·s d'asile déposent des recours, des demandes de réexamen ou des demandes multiples pour retarder la procédure d'asile et leur renvoi de Suisse. Voir notamment le Message concernant la modification de la Loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF 2010 4049.

28 Voir notamment les interventions de Schmid Samuel, UDC/BE, BO 1998 N 1066, 10.06.1998 ; Leu, BO 1998 N 1062, 10.06.1998.

principalement « les Tamouls » qui sont associés au trafic de drogues. Des parlementaires d'extrême droite (Démocrates Suisses, Vigilance) dénoncent ces comportements au Parlement et les médias relayent également ces craintes. Mais c'est véritablement avec les polémiques liées aux scènes ouvertes de la drogue à Zurich au début des années 1990 que cette notion d'abus prolifère et s'étend à l'ensemble des élu-e-s de droite, ce qui explique son usage massif illustré par la figure 3 lors des débats relatifs à la Loi sur les mesures de contraintes. Dans son message, le Conseil fédéral prend cette polémique comme point de départ pour introduire des mesures de contrainte en droit des étrangers, notamment pour les personnes déboutées du droit d'asile :

Depuis un certain temps déjà, l'opinion publique se montre préoccupée par le problème de requérants qui, tout en bénéficiant de la protection du droit d'asile, se livrent au commerce de stupéfiants. Face à l'abus par une minorité de délinquants étrangers de l'hospitalité que la Suisse accorde aux victimes de persécutions politiques, face aussi aux problèmes qu'occasionnent aux autorités l'exécution des mesures d'éloignement de requérants déboutés et d'étrangers, même une fois ces mesures entrées en force, toujours davantage de voix s'élèvent en faveur du renforcement des mesures prévues dans la législation²⁹.

Dans les années 2000, cette association entre requérants d'asile et trafic de drogue reste prégnante dans les discours publics et dans la construction de la figure des « faux réfugiés »³⁰. Plus généralement, avec l'importance croissante de l'UDC sur la scène politique nationale et ses initiatives populaires « contre les abus du droit d'asile » (2002, refusée à 50,1 %) ou « pour le renvoi des étrangers criminels », ce parti a contribué à thématiser la question de l'asile en termes d'« abus » autour de la figure des « faux réfugiés criminels », venus pour s'adonner au crime organisé, au trafic de drogues, ou pour profiter du système social suisse.

Dans ces trois couches de significations fondées sur un jugement moral, le terme d'abus cristallise un ensemble d'enjeux irrésolus et instaure un climat de « panique morale » (Cohen 2002) en se référant à « une double menace, à la fois matérielle – mise en péril des ressources et finances collectives – et symbolique – remise en question des valeurs communes » (Rosenstein

29 Message du Conseil fédéral à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993, FF 1994 I 284.

30 Par exemple, l'ancien directeur de l'Office fédéral des migrations, Alard du Bois-Reymond, s'était illustré en répondant à la NZZ am Sonntag que « la plupart des requérants d'asile nigériens font du trafic de drogue. « Asyl-Chef geht gegen kriminelle Nigerianer vor », NZZ am Sonntag, 11.04.2010 ; « La plupart des requérants d'asile nigériens font du trafic de drogue », *24 Heures*, 12.04.2010.

2012 : 39). Comme le relevaient déjà Frei et al. (2014), par son insistance à débusquer la fraude potentielle, ce discours impose un cadrage particulier obligeant les acteurs et actrices du débat à défendre le bon usage du droit et empêche toute remise en question de l'usage de cette catégorie discursive.

3.2 *La notion d'abus en tant que « formule »*

À notre sens, ce cadrage particulier explique son haut potentiel de diffusion et nous incite à utiliser la notion de « formule » développée par Krieg-Planque (2009) dans le prolongement des travaux de Faye (1972) ainsi que d'Ebel et Fiala (1983). Elle retient quatre propriétés de la formule qui s'appliquent parfaitement à la notion d'abus.

Premièrement, la formule se caractérise par son « figement », qui traduit une stabilité du signifiant et constitue la condition matérielle de sa reprise et de sa circulation. De fait, la notion d'abus et de ses dérivés va rester stable depuis son apparition dans les années 1980 et perdurer jusqu'à la période contemporaine malgré l'épaississement du signifié exposé ci-dessus. Deuxièmement, la formule est une « notion discursive » davantage que « linguistique » (Krieg-Planque 2009 : 84), c'est-à-dire que c'est l'usage social qui la construit et l'institue en formule à la faveur d'une pratique langagière donnée dans une situation historique bien identifiée. En l'occurrence, la notion d'abus va proliférer et prendre une signification spécifique dans le contexte défini ci-dessus (réactions discursives et politiques aux bouleversements du domaine de l'asile à partir des années 1980).

Troisièmement, l'auteure insiste sur une forme « d'impérialisme sociolinguistique de la formule » (Krieg-Planque 2009), qui à un moment précis s'impose comme un « référent social » (Ebel et Fiala 1983) contraignant le débat public et devient incontournable pour chacun·e et reconnaissable par toutes et tous. Aux côtés des objectifs « d'accélération des procédures » et « de réduction de l'attractivité de la Suisse », celui de « lutte contre les abus » s'impose ainsi comme un passage obligé du discours lorsque la thématique de l'asile est abordée dans l'espace public. Et quand bien même un·e locuteur·trice refuse, dénonce ou détourne la formule, il ou elle contribue contre son gré à sa circulation. Ainsi, ces pratiques langagières émanent principalement des élu·e·s de droite à l'origine, mais elles se propagent à partir de la révision de 1985-1986 à d'autres formations politiques. À titre d'illustration, la notion d'abus est reprise par Rebeaud (écologiste) au Conseil national, qui juge raisonnable l'objectif politique visant à « éviter que des réfugiés de plus en plus nombreux affluent vers nos frontières, passent à travers les mailles du

filet et abusent de la Loi sur l'asile»³¹. Par ailleurs, les élu.e-s de gauche qui contestent la dichotomie «vrai/faux réfugiés» en insistant sur la difficulté de l'établir dans la pratique reprennent toutefois cette formulation dans leurs discours³². Et lorsqu'elle apparaît dans un mouvement de renversement de la formule, comme dans l'intervention parlementaire du conseiller national Moritz Leuenberger (PS)³³ qui s'indigne des «abus» dont sont *victimes* les requérant.e-s d'asile de la part de fonctionnaires hostiles, elle contribue tout de même à la faire circuler.

Cette dernière remarque nous amène à la quatrième propriété constitutive de la formule relevée par Krieg-Planque, à savoir sa dimension polémique. Par le fait même de sa circulation et des enjeux qu'elle cristallise et participe à construire, la formule est l'objet d'une conflictualité dont la nature et les modes d'apparition peuvent être très divers. En l'occurrence, les antagonismes apparaissant autour de la notion d'abus proviennent à notre sens du jugement moral posé sur des phénomènes complexes et de l'émotion politique qu'elle suscite en instaurant un climat de panique morale autour du bon usage du droit de l'asile. Ainsi, elle «appelle à des prises de position, suscite des débats et des questionnements» (Molinari 2014) qui participent au phénomène de politisation de l'asile évoqué plus haut en le mettant au sommet de l'agenda et en confrontant des thèses antagonistes qui s'expriment par une polarisation et une exacerbation des positions. Devenue l'un des chevaux de bataille du programme politique du parti de l'UDC lors de sa réorientation idéologique opérée à partir des années 1990 (Mazzoleni 2013), la «lutte contre les abus» a ainsi donné lieu à de vives polémiques dans le débat politique et médiatique, exacerbées par la stratégie de communication et les campagnes d'affichage menées par le parti autour de cette notion (voir à cet égard la contribution de Christelle Maire au chapitre 3 de cet ouvrage).

3.3 *La notion d'abus comme catégorie d'action publique*

Comme l'explique Vincent Dubois, l'enquête historique sur la construction des catégories de perception et d'action (Dubois 2003) permet de saisir les pratiques d'intervention et de mise en œuvre des politiques publiques, en particulier dans la mesure où ces catégories contribuent à orienter les représentations et les pratiques des acteurs et actrices de terrain et des destinataires, ou publics cibles, de l'action publique. Car si la notion d'abus possède toutes

31 Intervention du conseiller national Laurent Rebeaud (écologiste, GE), BO N 1986 II, 17.03.1986.

32 Voir notamment les interventions de Braunschweig, PS/ZH, BO 1986 N 290, 18.03.1986, ou de Bauer, PLD/GE, BO 1986 E 232, 03.06.1986.

33 Voir le débat au Conseil national du 7 mars 1983 (BO N 1983 II 05 239-249).

les caractéristiques de la « formule », elle s'apparente également à une catégorie d'action publique (Dubois 2003 ; Harrits et Møller, 2011) dans la mesure où de nombreux durcissements ont été justifiés par le recours à cette rhétorique. La notion d'abus a ainsi été construite comme une catégorie d'action publique, c'est-à-dire comme un « problème » spécifique à résoudre par des mesures particulières. Autrement dit, en tant que catégorie d'action publique, la notion d'abus n'est pas uniquement une formule participant au cadrage du débat, mais revêt une dimension supplémentaire en ce qu'elle justifie des actions concrètes pour « lutter contre les abus ». Sans revenir en détail sur ces mesures déjà examinées dans une contribution antérieure (Frei et al. 2014) et sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons relever brièvement l'adoption de certaines dispositions en soulignant leur articulation avec les différentes dimensions de la notion d'abus évoquées ci-dessus.

Ainsi, les restrictions d'accès au marché du travail et aux prestations sociales, l'obligation de rembourser les frais d'aide sociale, de départ et d'exécution, ainsi que les frais liés au recours, l'introduction des décisions de non-entrée en matière (NEM) et la multiplication des clauses menant à une telle décision³⁴ ou les restrictions des possibilités de recours ont été légitimées en faisant référence à la première dimension de la notion d'abus reposant sur les objectifs de lutte contre les « demandes infondées ». L'introduction de nouvelles techniques d'identification (relevé des empreintes digitales, saisie biométrique, relevé de l'âge osseux) ou l'ajout de nouveaux motifs de NEM pour les demandeur·euse·s d'asile ne déposant pas de papiers d'identité ont été justifiés dans le cadre de la lutte contre les abus entendus comme l'ensemble des comportements visant à tromper les autorités ou à ralentir la procédure. Enfin, l'introduction de mesures de contrainte en vue du renvoi en 1994 et l'extension de leur champ d'application lors de la révision du milieu des années 2000 s'inscrivent dans le prolongement du discours sur les abus dans sa dimension de lutte contre la criminalité. Plus récemment, la création de centres pour « requérants d'asile récalcitrants » lors de l'adoption des mesures urgentes par le Parlement en septembre 2012 participe de la même logique puisqu'elle a été légitimée par la lutte contre le comportement de certains requérants d'asile venus en Suisse suite aux « printemps arabes ».

Nous pouvons relever ici la logique circulaire de l'articulation entre l'usage de la notion d'abus et certaines des mesures adoptées, obligeant les personnes en fuite à les contourner pour déposer une demande d'asile et augmenter leurs chances de bénéficier d'une forme de protection dans les États d'accueil. Leur contournement incite les autorités et une majorité des élu·e·s à utiliser massivement le discours sur les abus et appeler à l'adoption

34 Ces clauses de non-entrée en matière ont été abrogées en 2014.

de nouvelles mesures destinées à les combattre, selon une logique d'autorenforcement du discours par les mesures adoptées et réciproquement.

4 Conclusions : le discours sur les abus comme masque moral sur les intérêts de l'État

À travers cette mise en perspective, nous avons vu comment le discours sur les abus en matière d'asile émerge dans le contexte des bouleversements du domaine de l'asile survenus à partir des années 1980 pour s'imposer en tant que « formule » cristallisant un ensemble d'enjeux irrésolus et participant à leur construction. Fondé sur un jugement moral, ce discours recouvre une acception principale, basée sur l'idée selon laquelle une majorité de « faux réfugiés » décideraient sciemment de tromper les autorités en déposant une demande d'asile pour « contourner la législation sur les étrangers », sur laquelle vont s'agglutiner deux autres couches de significations (manquements à l'obligation de collaborer et criminalité). Il fonctionne également comme une catégorie d'action publique dans la mesure où il contribue à orienter les représentations et les pratiques des différents acteurs chargés de déterminer la nature de l'action publique.

Ce chapitre montre comment l'élaboration de la notion spécifique de réfugié-e, reconnue au niveau international et combinée aux bouleversements survenus dans le domaine de l'asile en Europe à partir des années 1980 (hausse des demandes d'asile, transformation des modalités d'accès et complexification des situations de départ), forme la structure des opportunités politiques ayant permis l'émergence de ce discours. Toutefois, le développement de cette notion peut également faire l'objet d'une interprétation qui s'inscrit dans une temporalité plus longue et intègre une réflexion sur le sens de l'institution de l'asile en s'appuyant sur certains des éléments présentés en introduction de cette contribution.

De manière schématique et en perspective historique, nous pouvons retenir deux explications possibles à la raison pour laquelle les États accordent l'asile : les intérêts de l'État et l'obligation morale (Schuster 2003a : 52). Dans le contexte actuel, celles-ci sont régulièrement opposées à travers la tension entre la valeur de l'asile fondée sur l'universalité des droits humains et le principe de souveraineté des États qui les autorisent à contrôler les entrées sur leur territoire, mais l'histoire montre qu'elles ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives. Ainsi, de nombreux épisodes passés d'accueil de réfugié-e-s montrent une convergence entre ces deux logiques, si bien qu'à travers l'accomplissement de l'obligation morale contenue dans le principe de l'asile, les États ont bien souvent agi dans leur propre intérêt, car l'accueil

des réfugié·e·s remplissait également des fonctions politiques, économiques ou démographiques, comme en attestent les épisodes d'accueil survenus entre le 17^e et la fin du 19^e siècle ou durant la guerre froide. Or, la période contemporaine se caractérise par une déconnexion entre ces deux logiques sous l'effet conjugué des bouleversements survenus à partir des années 1980 et des limites imposées aux États par le régime international des droits humains constitué après la Seconde Guerre mondiale.

Ainsi, l'institution et la pratique de l'asile répondent moins aux intérêts politiques des États d'accueil que par le passé. Durant la période de la guerre froide et en conformité avec de nombreux autres épisodes historiques, l'octroi de l'asile constituait à la fois une critique explicite du traitement réservé par un autre État à ses propres citoyen·ne·s et une forme de démonstration de la supériorité des États occidentaux considérés comme des démocraties libérales sur les États communistes (Akoka 2011 ; Bhabha 1996). Or, cette logique a clairement perdu de sa pertinence à partir des années 1980, puisque les personnes demandant l'asile en Europe proviennent d'États difficiles à classer en tant qu'amis ou ennemis. D'un point de vue idéologique et politique, la proximité affichée à l'égard de réfugié·e·s perçu·e·s de manière relativement uniforme comme des opposant·e·s politiques à des régimes du bloc soviétique a laissé la place à une forme d'incompréhension vis-à-vis de personnes fuyant des situations de violence perçues comme plus complexes et présentant des variations importantes selon les régions et les groupes de population concernés.

D'un point de vue économique, nous pouvons affirmer que l'octroi de l'asile sert beaucoup moins les intérêts des États d'accueil européens que par le passé, en particulier si nous comparons la période actuelle aux épisodes d'accueil de réfugié·e·s survenus entre le 17^e et le 19^e siècle et durant la guerre froide. Alors qu'une convergence d'intérêts existait durant la période des « Trente Glorieuses » entre des États européens connaissant une pénurie de main-d'œuvre et un nombre relativement restreint de réfugié·e·s trouvant rapidement leur place sur le marché du travail, la période de récession économique et d'augmentation du chômage qui a suivi a rendu l'insertion professionnelle des demandeur·euse·s d'asile de plus en plus difficile. Certes, les études empiriques sur le sujet montrent que les personnes parvenant sur le territoire européen pour y demander l'asile ne proviennent pas des pays les plus pauvres de la planète et possèdent généralement un capital financier et social supérieur à leurs compatriotes (Martin et Taylor 1996 ; Massey et al. 1993). Toutefois, une série d'autres facteurs – longs temps d'attente liés à la procédure de détermination du statut de réfugié·e durant lesquels l'accès au marché du travail est restreint ; caractéristiques socioprofessionnelles des intéressé·e·s ; processus de discrimination à l'embauche – contribuent à limiter fortement leur accès au marché du travail formel. Ainsi, la plupart

des statistiques disponibles dans les États d'accueil montrent des taux d'activité professionnelle très inférieurs à ceux des résident-e-s, aussi bien chez les requérant-e-s d'asile que chez les personnes auxquelles un statut de protection a été accordé.

Enfin et selon un constat plus controversé, l'octroi de l'asile sert moins ce que nous appelons ici les intérêts « ethnoculturels » des États d'accueil, fondés sur une supposée proximité culturelle à base ethnique et religieuse des personnes accueillies. L'histoire montre en effet que de nombreux épisodes d'accueil – ou d'exclusion – d'exilé-e-s ont été au moins partiellement basés sur des considérations de cet ordre, de l'accueil des Huguenot-e-s vers des communautés politiques à majorité protestantes jusqu'aux épisodes tragiques du refoulement de nombreuses personnes juives et Tsiganes fuyant les persécutions du régime nazi à partir des années 1930. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale et durant la guerre froide, cette dimension s'est réduite dans le débat public, compte tenu du souvenir encore vif des atrocités commises durant la guerre en son nom, de l'émergence consécutive d'un régime international des droits humains (dont fait partie le régime de l'asile) fondé sur des principes de non-discrimination selon l'origine, mais également de la provenance – européenne – d'une majorité des réfugié-e-s accueilli-e-s durant la guerre froide. Or, celle-ci a évolué à partir des années 1980 pour concerner davantage des personnes d'origine extra-européenne et cet éloignement géographique a été toujours plus assimilé dans les discours publics à une distance « culturelle ». Dans un contexte européen où le vocabulaire de la race est banni du discours public (Michel 2015), l'usage de la notion de culture sert à masquer un processus de distanciation à l'égard des demandeur-euse-s d'asile selon des critères nationaux, religieux, ethniques et raciaux, la provenance d'une majorité d'entre elles et eux coïncidant largement avec des groupes traditionnellement ciblés par les racismes européens : Slaves, Roms, Arabes, Asiatiques, Africain-e-s (Schuster 2003b : 244). Le domaine de l'asile est ainsi devenu l'épicentre des préoccupations identitaires des opinions publiques européennes à l'égard d'individus incarnant la figure de l'altérité par excellence dans un contexte d'accélération du processus de globalisation.

Toutefois, il va de soi que ces différents intérêts ne peuvent pas être explicitement invoqués par les forces politiques qui souhaitent restreindre l'accès à l'asile, principalement en raison du cadre juridique national et international relatif à l'asile constitué au sortir de la Seconde Guerre mondiale dans les démocraties libérales européennes. En effet, celui-ci est conçu comme un instrument de protection des personnes définies comme réfugiées et non pour servir les intérêts géopolitiques et idéologiques des États d'accueil. Par ailleurs, les considérations d'ordre économique ont été explicitement et délibérément écartées de la définition de réfugié-e fondée sur la notion de persé-

cution contenue dans la Convention de 1951 qui impose un certain nombre d'obligations aux États vis-à-vis de personnes considérées comme distinctes des autres catégories de personnes étrangères ayant migré pour des motifs économiques. Enfin, le régime international d'asile mis en place en 1951 et consolidé par le Protocole de 1967 interdit toute forme de discrimination relative à l'origine nationale, ethnique ou religieuse des candidat-e-s au statut de réfugié-e dans leur accès à la procédure d'asile. Aujourd'hui, la conservation de l'institution de l'asile se fonde donc principalement sur sa valeur morale en tant qu'outil de validation du caractère libéral des États européens qui la mettent en pratique. Dans ces conditions, les acteurs qui plaident pour sa restriction sont obligés de faire valoir leurs arguments sur ce terrain, car il serait politiquement et juridiquement inacceptable de fonder leur argumentation sur des raisons purement liées aux intérêts politiques, économiques et démographiques des États d'accueil pour les raisons exposées ci-dessus.

Or, la notion d'abus permet précisément de situer l'argumentation des partisan-e-s des mesures restrictives – soutenues principalement par les élu-e-s de droite, majoritaires au parlement, et les autorités – sur ce terrain moral en se présentant comme les défenseur-euse-s de l'institution de l'asile, invoquée en Suisse à travers la formule de « tradition humanitaire ». À l'aide de la notion d'abus et de la dichotomie « vrais-faux réfugiés », ces différent-e-s acteurs et actrices s'engagent rituellement à perpétuer cette tradition pour une minorité de « vrais réfugiés » et à la défendre contre une majorité de « faux réfugiés » déposant des demandes d'asile « abusives ». Par définition, l'obligation morale contenue dans l'institution de l'asile ne s'applique pas à ce groupe de personnes. Ce sont elles qui sont accusées d'agir immoralement, et non celles et ceux qui préconisent l'adoption de mesures restrictives qui leur sont spécifiquement destinées. En se situant du côté de la morale, la notion d'abus évite d'avoir recours à des arguments fondés sur le déclin perçu des intérêts politiques, économiques et démographiques de l'asile pour les États d'accueil européens.

Comme nous le verrons dans certaines contributions de cet ouvrage, ces intérêts apparaissent toutefois de façon latente dans le discours et l'imagerie véhiculée par les actrices et acteurs participant à la circulation de la notion d'abus, et ceci est particulièrement vrai pour le parti de l'UDC qui en a fait son cheval de bataille à partir des années 1990. Ainsi, la comparaison faite avec des épisodes passés de réfugié-e-s qui correspondraient parfaitement à la notion contenue dans la Convention et dans la législation suisse rappelle implicitement les intérêts géopolitiques remplis par l'institution de l'asile dans le contexte de la guerre froide. D'autre part, une bonne partie de l'argumentation fondée sur la notion d'abus laisse entendre que les personnes demandeuses d'asile profiteraient du système de l'État providence suisse,

allant ainsi à l'encontre de ses intérêts économiques. Enfin, l'imagerie qui accompagne la notion d'abus est régulièrement « racialisée », principalement à travers des campagnes d'affichage (Michel 2015) dont le caractère raciste est recouvert par une rhétorique de lutte contre les abus apparaissant comme moralement légitime.

Références bibliographiques

- Akoka, Karen (2011). « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein droit* 3, 13-16.
- Akoka, Karen (2016). « Crise des réfugiés ou des politiques d'asile ? », *La vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html>, consulté le 28.01.2020.
- Akoka, Karen (2018). « Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique », *Nouvelle revue de psychosociologie* 25(1), 15-30.
- Aleinikoff, T. Alexander (1992). "State-centered refugee law: From resettlement to containment", *Michigan Journal of International Law* 14(1), 120-138.
- Arlettaz, Gérald (1991). « Aux origines de la « question des étrangers » en Suisse », in Prongué, Bernard, Joelle Rieder, Claude Hauser et Francis Python (dir.), *Passé pluriel: en hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg, Éditions universitaires, 179-89.
- Barnett, Laura (2002). "Global governance and the evolution of the international refugee regime", *International Journal of Refugee Law* 14(2), 238-262.
- Behrman, Simon (2018). "Refugee Law as a Means of Control", *Journal of Refugee Studies* 32(1), 42-62.
- Betts, Alexander (2013). "State fragility, refugee status and 'survival migration'", *Forced Migration Review* 43, 4.
- Bhabha, Jacqueline (1996). "Embodied Rights: Gender Persecution, State Sovereignty, and Refugees", *Public Culture* 9(1), 3-32.
- Bigo, Didier et Guild, Elspeth (2003). « La mise à l'écart des étrangers: la logique du visa Schengen », *Cultures & conflits* 49, 38-70.
- Black, Richard (2001). "Fifty years of refugee studies: From theory to policy", *International Migration Review* 35(1), 57-78.
- Black, Richard et Vaughan Robinson (1993). *Geography and refugees*, London, Belhaven Press.
- Bommes, Michael et Andrew Geddes (2000). *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London, Routledge.
- Busset, Thomas (1994). « Va-t'en ! » : accueil de réfugiés et naissance du mythe de la « terre d'asile » en Suisse, Lausanne, Université de Lausanne.
- Carling, Jørgen, Christopher Horwood et Anne Gallagher (2015). "Beyond Definitions: Global migration and the smuggling–trafficking nexus", *RMMS Discussion Paper 2*, Nairobi, Regional Mixed Migration Secretariat.

- Castles, Stephen, Hein de Haas et Mark J. Miller (2013). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (5^e éd.), London, Palgrave Macmillan.
- Charteris-Black, Jonathan (2006). “Britain as a container: immigration metaphors in the 2005 election campaign”, *Discourse & Society* 1(5), 563-81.
- Chilton, Paul (1994). « La plaie qu’il convient de fermer... »: Les métaphores du discours raciste », *Journal of Pragmatics* 21(6), 583-619.
- Chimni, Bhupinder S. (2002). “Aid, relief, and containment: the first asylum country and beyond”, *International Migration* 40(5), 75-94.
- Chimni, Bhupinder S. (2004). “From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems”, *Refugee Survey Quarterly* 23(3), 55-73.
- Cohen, Stanley (2002). *Folk devils and moral panics: The creation of the mods and rockers*, New York, Routledge.
- Crépeau, François (1996). « Les Réfugiés: L’exclusion par le droit », in Lemonde, Lucie (dir.), *Droit et droits: De l’accès à l’exclusion, actes de la 7^e journée en droit social et du travail*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 107-121.
- De Wilde, Pieter (2011). “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration”, *Journal of European Integration* 33(5), 559-75.
- D’Halluin-Mabillot, Estelle (2012). *Les épreuves de l’asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Éditions de l’École des hautes études en sciences sociales.
- De Haas, Hein (2015). *Borders beyond control*, 07.01.2015, <http://heindehaas.blogspot.com/2015/01/borders-beyond-control.html>, consulté le 28.01.2020.
- Dubois, Vincent (2003). « La sociologie de l’action publique, de la socio-histoire à l’observation des pratiques (et vice-versa) », in Laborier, Pascale et Dany Trom (dir.), *Historicités de l’action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 347-364.
- Ebel, Marianne et Pierre Fiala (1983). *Sous le consensus, la xénophobie: Paroles, arguments, contextes (1961-1981)*, Lausanne, Institut de science politique.
- Fassin, Didier (2001). « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences sociales et santé* 19(4), 5-34.
- Fassin, Didier (2013). « The Precarious Truth of Asylum », *Public Culture* 25(1), 39-63.
- Fassin, Didier (2017). *Le monde à l’épreuve de l’asile: essai d’anthropologie critique*, Nanterre, Publications de la Société d’ethnologie.
- Faye, Jean-Pierre (1972). *Langages totalitaires: critique de la raison narrative: critique de l’économie narrative*, Paris, Hermann.
- Frei, Nula, Teresia Gordzielik, Clément de Senarclens, Anne-Cécile Leyvraz et Robin Stünzi (2014). « La lutte contre les abus dans le domaine de l’asile: émergence et développement d’un discours structurant le droit d’asile suisse », *Jusletter* 14 mars 2014.

- FRONTEX (2017). *Risk analysis 2017*, Warsaw, FRONTEX.
- Gibney, Matthew J. (2001). "The state of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe", *New Issues in Refugee Research - UNHCR Research Paper 50*.
- Gibney, Matthew J. (2004). *The ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibney, Matthew J. (2007). "Forced Migration, Engineered Regionalism and Justice between States", in Kneebone, Susanne et Felicity Rawlings-Sanaei (dir.), *New regionalism and asylum seekers: challenges ahead*, Studies in forced migration, New York, Berghahn Books, 57-77.
- Gibney, Matthew J. (2015). "Asylum Principled Hypocrisy", in Anderson, Bridget et Michael Keith (dir.), *Migration: The COMPAS Anthology*, Oxford, COMPAS, 163-164.
- Gibney, Matthew J. et Randall Hansen (2003). *Asylum policy in the West: Past trends, future possibilities*, United Nations University.
- Goodwin-Gill, Guy S. et Jane McAdam (2007). *The refugee in international law* (3^e éd.), Oxford, Oxford University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2012). "A Giant Fast Asleep? Party Incentives and the Politicisation of European Integration", *Political Studies* 60(1), 115-30.
- Guarnieri Carlo et Patrizia Pederzoli (2002). *The power of judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*, traduit par Thomas, Cheryl A., Oxford, Oxford University Press.
- Guillon, Michèle, Luc Legoux et Emmanuel Ma Mung (2003). *L'asile politique entre deux chaises*, Paris, L'Harmattan.
- Guiraudon, Virginie (2010). « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne* 31, 732.
- Harrits Gitte Sommer et Marie Østergaard Møller (2011). "Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework", *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 12(2), 229-247.
- Harvey, David (1999). "Time-space compression and the postmodern condition", *Modernity: Critical Concepts* 4, 98-118.
- Hathaway, James (1990). "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law", *Harvard International Law Journal* 31, 129-83.
- Hatton, Timothy J. et Jeffrey G. Williamson (2006). *Refugees, asylum seekers, and policy in Europe, Labor mobility and the world economy*, Springer, 249-84.
- Helton, Arthur C. (2002). *The Price of Indifference: Refugees and Humanitarian Action in the New Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Holenstein, André, Patrick Kury et Kristina Schulz (2018). *Schweizer Migrationsgeschichte: Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Baden, Hier und Jetzt.
- Hollifield, James F. (1992). *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, Harvard University Press.

- Infantino, Federica (2016). *Outsourcing border control: politics and practice of contracted visa policy in Morocco*, New York, Palgrave Macmillan.
- Joly, Danièle, Lynette Kelly et Clive Nettleton (1997). *Refugees in Europe: the hostile new agenda*, London, Minority Rights Group.
- Kévonian, Dzovinar (2013). « Deux siècles de réfugiés : Circulations, qualifications, internationalisation », *Pouvoirs* 1(144), 17-32.
- Krieg-Planque, Alice (2009). *La notion de formule en analyse du discours: cadre théorique et méthodologique*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté.
- Kymlicka, Will (2015). "Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism", *Comparative Migration Studies* 3(1), 17.
- König, Alexandra (2011). *Das Recht der «Anderen» verhandeln: Eine empirische Analyse des parlamentarischen Asyldiskurses in Österreich*, Diplomarbeit, Wien.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschieur et Timotheos Frey (2006). "Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared", *European Journal of Political Research* 45(6), 921-56.
- Laurens, Sylvain (2008). « 1974 et la fermeture des frontières : Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix* 2(82), 67-92.
- Laurens, Sylvain (2009). *Une politisation feutrée: les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin.
- Lavenex, Sandra (2006). "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control", *West European Politics* 29(2), 329-350.
- Lehingue, Patrick (2007). « L'immigration comme enjeu politique: les contresens des réponses à une « demande sociale » », in Champeil-Desplats, Véronique et Nathalie Ferré (dir.), *Frontière du droit, critique des droits*, Paris, LGDJ.
- Lochak, Danièle (2013). « Qu'est-ce qu'un réfugié? La construction politique d'une catégorie juridique », *Pouvoirs* 1, 33-47.
- Loescher, Gil (2001). *The UNHCR and world politics – A perilous path*, Oxford, Oxford University Press.
- Mabogunje, Akin L. (1970). "Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration", *Geographical Analysis* 2(1), 1-18.
- Maillard, Alain et Christophe Tafelmacher (1999). *Faux réfugiés?: la politique suisse de dissuasion d'asile: 1979-1999*, Lausanne, Éditions d'En Bas.
- Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino et J. Edwards Taylor (1993). "Theories of international migration: A review and appraisal", *Population and Development Review* 19(3), 431-466.
- Martin, Philipp L. et Edward J. Taylor (1996). "The anatomy of a migration hump", in Taylor, J. Edward (dir.), *Development strategy, employment, and migration: Insights from models*, Paris, OECD Development Centre, 43-62.
- Mazzoleni, Oscar (2013). *Nationalisme et populisme en Suisse: la radicalisation de la « nouvelle » UDC*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Miaz, Jonathan (2017). *Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)*, Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lausanne et Université de Strasbourg.
- Miaz, Jonathan (2019). «Le Droit et ses médiations. Pratiques d'instruction des demandes d'asile et encadrement institutionnel des décisions», *Politique et Sociétés* 38(1), 71-98.
- Michel, Noémi (2015). "Sheepology: The Postcolonial Politics of Raceless Racism in Switzerland", *Postcolonial Studies* 18(4), 410-426.
- Miller, David (1995). *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press.
- Molinari, Chiara (2014). « Issu de la diversité : une formule aux contours polémiques », in Amossy, Ruth, Alice Krieg-Planque et Paola Paissa (dir.), *Repères DoRiF n. 5 - La formule en discours : perspectives argumentatives et culturelles*, Rome, DoRiF-Università.
- Mudde, Cas (2007). *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Noiriel, Gérard (1988). *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Seuil.
- Noiriel, Gérard (1991). *La tyrannie du national : le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calmann-Lévy.
- Noiriel, Gérard (2006). *Introduction à la socio-histoire*, Paris, La Découverte.
- Noll, Gregor (2000). *Negotiating asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, The Hague ; London, Martinus Nijhoff.
- Noll, Gregor (2003). "Securitizing sovereignty? States, refugees, and the regionalization of international law", in Newman, Edward et Joanne van Selm (dir.), *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state*, Tokyo, United Nations University Press, 277-305.
- Parini, Lorena (1997). « La Suisse terre d'asile : un mythe ébranlé par l'histoire », *Revue Européenne des Migrations Internationales* 13(1), 51-69.
- Parini, Lorena et Gianni, Matteo (2005). « Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours », in Mahnig, Hans (dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Seismo, 189-252.
- Pélisse, Jérôme (2009). « Judicialisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix* 2(22), 73-96.
- Piguet, Etienne (2013). *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture* (2^e éd.), Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Piguet, Etienne (2017a). « L'asile, la frontière et le territoire », *Terra Cognita* 31, 52-54.
- Piguet, Etienne (2017b). « La « crise migratoire » de 2015/16 en Europe : Interprétation géohistorique », *Refuge* 34(2), 3-15.
- Piguet, Etienne (2019). « Des réfugiés de moins en moins « vrais » », *Terra Cognita* 34, 18-21.

- Portes, Alejandro et Jozsef Böröcz (1989). "Contemporary Immigration : Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation", *International Migration Review* 23, 606–30.
- Price, Charles A. (1963). *Southern Europeans in Australia*, Melbourne, Oxford University Press.
- Rosenberger, Sieglinde et Didier Ruedin (2017). «The Politicization of Asylum Seekers and Other Immigrant Groups in a Comparative Perspective», in Merli, Franz et Magdanela Pöschl (dir.), *Asylrecht Als Experimentierfeld: Eine Analyse Seiner Besonderheiten Aus Vergleichender Sicht*, Wien, Verlag Manz, 13-16.
- Rosenstein, Emilie (2012). «L'activation et ses abus de langage : le cas de l'assurance-invalidité», in *Revue suisse du travail social* 13.12, 38-50.
- Schuster, Liza (2003a). *The use and abuse of political asylum in Britain and Germany*, London, Frank Cass.
- Schuster, Liza (2003b). "Common sense or racism? The treatment of asylum-seekers in Europe", *Patterns of Prejudice* 37(3), 233-256.
- Schuster, Liza et John Solomos (2004). "Race, immigration and asylum : New Labour's agenda and its consequences", *Ethnicities* 4(2), 267-300.
- Shacknove, Andrew E. (1985). "Who is a Refugee?", *Ethics* 95(2), 274-84.
- Shacknove, Andrew E. (1993). "From asylum to containment", *International Journal of Refugee Law* 5, 516.
- Sigona, Nando (2015). *Seeing double? How the EU miscounts migrants arriving at its borders*, the conversation, 16.10.2015, <http://theconversation.com/seeing-double-how-the-eu-miscounts-migrants-arriving-at-its-borders-49242>, consulté le 28.01.2020.
- Skran, Claudena (2011). "Historical Development of International Refugee Law", in Zimmerman, Andreas (dir.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press.
- Stünzi, Robin (2010). «La migration, une menace? Contexte et enjeu autour de la «sécuritisation» de la migration», *Tangram* 26, 97-101.
- Stünzi, Robin (2018). *Les multiples visages d'une rationalité sécuritaire dans les politiques d'asile suisses: Une analyse socio-historique de la production de discours et de stratégies gouvernementales autour d'une mobilité indésirable*, Thèse de doctorat, Université de Neuchâtel, Neuchâtel.
- Teitelbaum, Michael S. et Myron Weiner (1995). *Threatened peoples, threatened borders: world migration and U.S. policy*, London, Norton.
- Tiberghien, Frédéric (1988). *La protection des réfugiés en France* (2^e éd.), Paris, Economica.
- Tomkinson, Sule et Jonathan Miaz (2019). «Au cœur des politiques d'asile : perspectives ethnographiques. Introduction du numéro», *Politique et Sociétés* 38(1), 3-18.
- Torpey, John (1998). «Aller et venir : le monopole étatique des «moyens légitimes de circulation»», *Cultures et Conflits*, 31-32, 63-100.

- Türk, Volker (1999). “The Role of the UNHCR in the Development of International Refugee Law”, in Nicholson, Frances et Patrick Twomey (dir.), *Refugee Rights and Realities*, Cambridge, Cambridge University Press, 153-174.
- UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees] (2002). *Statistical Yearbook 2001*, Genève, UNHCR.
- UNHCR [United Nations High Commissioner for Refugees] (2019). *Statistical Yearbook 2018*, Genève, UNHCR.
- Valluy, Jérôme (2005). «La nouvelle Europe politique des camps d'exilés: genèse d'une source élitaine de phobie et de répression des étrangers», *Cultures et Conflits* 57, 13-69.
- Valluy, Jérôme (2006). «La genèse du faux réfugié», *Plein Droit* 69, 19-22.
- van der Brug, Wouter, Gianni D'Amato, Didier Ruedin et Joost Berkhout (2015). *The politicisation of migration*, London, Routledge.
- van der Valk, Ineke (2003). “Right-wing parliamentary discourse on immigration in France”, *Discourse & Society* 14(3), 309-48.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, New York, Basic Books.
- Weber, Max (2003 [1921]). *Économie et société, Tome 1: Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket.
- Wengeler, Martin (2012). *Topos und Diskurs: Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985)*, Berlin, De Gruyter.
- Wimmer, Andreas et Nina Glick-Schiller (2002). “Methodological nationalism and beyond: nation–state building, migration and the social sciences”, *Global networks* 2(4), 301-34.
- Zetter, Roger (2007). “More labels, fewer refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization”, *Journal of Refugee Studies* 20(2), 172-92.
- Zolberg, Aristide R. (1983). “The Formation of New States as a Refugee Generating Process”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467, 24-38.
- Zolberg, Aristide R. (2007). “The Exit Revolution”, in Green, Nancy L. et François Weil (dir.), *Citizenship and Those Who Leave. The Politics of Emigration and Expatriation*, Chicago, University of Illinois Press, 33–60.
- Zolberg, Aristide R., Astri Suhrke et Sergio Aguayo (1989). *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press.

2 Die Rolle des Missbrauchsarguments im Rahmen von Abstimmungskampagnen: eine empirische Analyse zu drei Referenden gegen Änderungen des Asylgesetzes

Laurent Bernhard und David Kaufmann

In den letzten Jahrzehnten haben in der Schweiz intensive öffentliche Debatten über die Asylpolitik stattgefunden. Abgesehen von Zeiten stark ansteigender Zahlen von Asylgesuchen, ereigneten sich diese Debatten oft im Zusammenhang mit migrations- und asylpolitischen Volksabstimmungen (Bernhard 2012: 41–45). In der vorliegenden empirischen Analyse untersuchen wir die Rolle, die das Missbrauchsargument bei asylpolitischen Abstimmungskampagnen spielte. Gemäss der einschlägigen Literatur sehen Befürwortende dieses Arguments Asylsuchende im schweizerischen Kontext als sogenannte «Wirtschaftsflüchtlinge» oder «Scheinasylanten» an, denen die böswillige Absicht unterstellt wird, auf ungerechtfertigte Weise den Schutz und die Grosszügigkeit des Landes zu beanspruchen (Inderbitzin 2002, Skenderovic 2009). Um den Gebrauch dieses Arguments im Rahmen von eidgenössischen Volksabstimmungen zu analysieren, fokussieren wir auf die drei jüngsten Asylgesetz-Referenden von 2006, 2013 und 2016 (siehe chronologische Tabelle S. 268).

Die drei Referenden unterscheiden sich in Bezug auf ihre inhaltliche Ausrichtung. Bei der Revision, die im September 2006 angenommen wurde, handelt es sich um eine klassische Verschärfungsvorlage: Dieser Parlamentsbeschluss charakterisierte sich durch Bestimmungen, die den Zugang zum Asylverfahren einschränkten sowie die Attraktivität der Schweiz als Zielland reduzieren wollte. Im Gegensatz dazu kann die Revision des Asylgesetzes, über die im Jahre 2016 abgestimmt wurde, als paradigmatischer Fall von *Streamlining* angesehen werden. Darunter sind umfassende Massnahmen zu verstehen, die mit Verfahrensbeschleunigungen oder Strukturreformen auf eine Erhöhung der Effizienz im Asylbereich abzielen (Bernhard und Kaufmann 2018). Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes, über die

das Stimmvolk im Jahre 2013 befand, können ihrerseits als ausbalancierte Vorlage klassifiziert werden, da sie in gleichem Masse Verschärfungs- und *Streamlining*-Massnahmen enthielt.

Anhand von Daten, die im Rahmen von Ex-Ante-Interviews mit den verantwortlichen Personen jener politischen AkteurInnen (Parteien, Interessengruppen und Verwaltungen) durchgeführt wurden, die sich an den untersuchten Abstimmungskampagnen engagierten, zeigen wir in diesem Artikel auf, dass die Bedeutung des Missbrauchsarguments je nach inhaltlicher Ausrichtung der Vorlagen variierte. In der Tat wurde dieses Argument von den politischen Organisationen am häufigsten im Zusammenhang mit der Verschärfungsvorlage (2006) verwendet, gefolgt von der ausbalancierten Vorlage (2013) und der *Streamlining*-Revision (2016).

Diese Ergebnisse suggerieren, dass politische AkteurInnen vermehrt auf das Missbrauchsargument zurückgreifen, wenn Verschärfungen zur Disposition stehen. Unsere detaillierte Analyse zur Referendumskampagne aus dem Jahre 2006 bestätigt die zentrale Rolle, die das Missbrauchsargument im Kontext dieser Verschärfungsvorlage spielte. Wir liefern empirisch stichhaltige Hinweise, dass dieses Argument nicht nur bei den politischen AkteurInnen, sondern auch in der Medienberichterstattung und der Meinungsbildung der StimmbürgerInnen von herausragender Bedeutung war.

Darüber hinaus weisen wir nach, dass der Gebrauch des Missbrauchsarguments vom ideologischen Profil der politischen AkteurInnen abhängt. Die Organisationen der radikalen Rechten und – in leicht geringerem Ausmass – jene der moderaten Rechten griffen weit häufiger darauf zurück als die übrigen ideologischen Gruppen – d. h. die Mitte, die moderate Linke und die radikale Linke. Dieses Grundmuster tritt bei allen drei untersuchten Referenden zutage.

1 Die Reformtrends: Verschärfungen und *Streamlining*

Das Schweizerische Asylgesetz lässt sich mit einer permanenten Baustelle vergleichen. Seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1981, unterlag es zahlreichen Revisionen, unter anderem der Totalrevision von 1999. Führt man sich die inhaltlichen Stossrichtungen dieser Revisionen vor Augen, lassen sich zwei Trends erkennen. Zum einen setzten die Bundesbehörden auf kontinuierliche Verschärfungen, zum anderen versuchten sie durch die Beschleunigung der Verfahren oder Strukturreformen die Effizienz im Asylbereich zu erhöhen (Parini und Gianni 2005: 209), was in Anlehnung an Bernhard und Kaufmann (2018) als *Streamlining* bezeichnet wird.

Wie die meisten OECD-Staaten (Barbou des Places 2004; Cornelius et al. 2004; Hatton 2009, 2012), hat sich die Schweiz in den letzten dreissig Jahren durch zahlreiche Verschärfungen graduell von ihrer einst ausgeprägt liberalen Asylpolitik verabschiedet. Nicht zuletzt der Kollaps der Sowjetunion liess Sympathien für Asylsuchende in der Mehrheit der Bevölkerung schwinden, da keine Gemeinsamkeit in der Ablehnung der politischen Ideologie des Gegners mehr existierte. Die Herkunftsländer der Asylsuchenden und die Anzahl der Asylgesuche unterlagen in der Folge grösseren Schwankungen. Die Stimmung in der Bevölkerung kippte zu Ungunsten der Asylsuchenden, worauf die zuständigen Behörden vermehrt mit Verschärfungen des Asylgesetzes reagierten (D'Amato 2014).

Auf inhaltlicher Ebene lassen sich in Bezug auf die Verschärfungen grundsätzlich zwei Ansätze identifizieren, die im Asylgesetz ihre Spuren hinterlassen haben. Einerseits schränkten die Bundesbehörden in der Vergangenheit verschiedentlich den Zugang zum Asylverfahren ein. So wurde beschlossen, auf die Befragung von Asylsuchenden mit offensichtlich unbegründeten Anträgen zu verzichten (1984), die Drittstaatenregelung einzuführen (1990), im Fall von fehlenden Identitätspapieren grundsätzlich auf Gesuche nicht einzutreten (1999, 2006) und das Botschafts asyl abzuschaffen (2013). Andererseits versuchten die asylpolitischen EntscheidungsträgerInnen mit verschiedensten Massnahmen, die Attraktivität der Asyldestination Schweiz zu reduzieren. Dabei wurden die Bestimmung für den Erhalt des Flüchtlingsstatus verschärft und die Lebensbedingungen für Asylsuchende verschlechtert. Unter anderem wurden im Asylprozess verschiedene Beschwerdefristen verkürzt (2003, 2013), Zwangsmassnahmen eingeführt (1987) und verschärft (1994, 2006), Arbeitsbewilligungen auf restriktivere Weise erteilt (1984, 1987) sowie Sozialhilfeleistungen reduziert (2003, 2006).

Was *Streamlining* anbetrifft, fällt auf, dass in der Schweiz die ambitioniertesten Reformen oft im Zusammenhang mit stark ansteigenden Zahlen von Asylgesuchen angestossen wurden. Die Bundesbehörden begründeten solche Massnahmen mit der Notwendigkeit, die pendenten Fälle schneller zu bearbeiten, um Rückstände zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies war im Rahmen der allerersten Revision des Asylgesetzes im Jahre 1984 der Fall (Steiner 1984). Ebenfalls zu erwähnen ist der Kontext des Kosovo-Krieges im Jahre 1999, als dringliche Massnahmen beschlossen wurden, um die über 45 000 Asylanträge zu bewältigen, die in diesem Jahr hierzulande gestellt wurden (D'Amato 2014: 317). Nach niederländischem Vorbild setzen die Schweizer Asylbehörden momentan eine umfassende Strukturreform um, die eine erhebliche Verkürzung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit von Asylanträgen anstrebt. Diese soll durch eine Zentralisierung der Asylstruk-

turen und eine Verbesserung der Qualität der erstinstanzlichen Entscheide zu Stande kommen.

2 Asylpolitik in der direkten Demokratie

Obwohl die Asylsuchenden in der Regel nur 10 bis 15 Prozent der EinwanderInnen ausmachen, hat diese Ausländerkategorie die PolitikerInnen und BürgerInnen in der Schweiz in den vergangenen Jahren in Atem gehalten (Piguet 2017). Der Umstand, dass die Asylthematik einen hohen Stellenwert in der politischen Agenda einnahm, ist vornehmlich auf die fortwährende Mobilisierung durch politische AkteurInnen der radikalen Rechten zurückzuführen (Skenderovic 2009). Während in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg fremdenfeindliche Kampagnen auf die ArbeitsmigrantInnen aus Südeuropa abzielten, stehen seit den späten 1970er Jahren die Asylsuchenden im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit (D'Amato 2014).

Die Institutionen der direkten Demokratie haben eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Schweizer Asylpolitik gespielt. Mit der Lancierung von Referenden und Initiativen wurde das Asylthema immer wieder auf wirksame Weise politisiert. In den letzten 30 Jahren gab es nur wenige Bereiche, die im Rahmen von Volksabstimmungen regelmässig ähnlich heftige Kontroversen ausgelöst haben (Bernhard 2012: 41). Dabei verstand es insbesondere die Schweizerische Volkspartei (SVP), auf nachhaltige Weise fremdenfeindliche Potentiale innerhalb der Bevölkerung auszuschöpfen. Nicht selten griff sie auf hochemotionale, provokative und verunglimpfende Kampagnen zurück.

Dies traf auf die beiden asylpolitischen Volksinitiativen zu, über die in den letzten dreissig Jahren auf eidgenössischer Ebene abgestimmt wurde. Beide stammten aus den Reihen des SVP. 1996 erhielt die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» eine überraschend hohe Zustimmung von 46,3 Prozent.¹ Sechs Jahre später wäre die zweite asylpolitische Volksinitiative beinahe angenommen worden. In der Tat sprachen sich im November 2002 49,9 Prozent der teilnehmenden StimmbürgerInnen für das Begehren «gegen Asylrechtsmissbrauch» aus.²

1 Dabei handelte es sich um die allererste Volksinitiative, die von der SVP ins Leben gerufen wurde. Die Vorlage verlangte, dass bei illegaler Einreise nicht auf Asylanträge eingegangen wird und dass Löhne von Asylsuchenden durch die Bundesbehörden verwaltet werden, um die Kosten der Asylverfahren zu decken.

2 Diese Volksinitiative verlangte, dass auf Asylanträge nicht eingegangen wird, wenn Asylsuchende über sogenannte «sichere Drittstaaten» in die Schweiz einreisen. Zusätzlich wollte die SVP die Sozialleistungen kürzen und diese vornehmlich in Sachgütern oder -leistungen statt in Geld erbringen.

Diese Achtungserfolge blieben nicht ohne Wirkung. Die hohen Zustimmungsraten wurden in der Öffentlichkeit als Unbehagen gegenüber der Asylpolitik des Bundes interpretiert. Als Reaktion auf diese Abstimmungsergebnisse beschlossen die beiden Parlamentskammern jeweils, die Schraube weiter anzuziehen. Diese Verschärfungen manifestierten sich in der Totalrevision des Asylgesetzes (1999) sowie in einer tiefgreifenden Verschärfungsrevision (2006), die Bestandteil der vorliegenden Studie ist.

Änderungen des Asylrechts stiessen jedoch meist auf heftigen Widerstand. Dies erklärt, weshalb immer wieder Referenden in diesem Bereich ergriffen wurden. Bislang war dies sechs Mal der Fall. Die StimmbürgerInnen wurden 1987, 1994, 1999, 2006, 2013 und 2016 an die Urnen gerufen. Mit Ausnahme der letzten Volksabstimmung stammte die Gegnerschaft jeweils von der politischen Linken und AkteurInnen der Zivilgesellschaft (insbesondere Flüchtlingshilfe- und Menschenrechtsorganisationen).³ Diese begründeten ihre ablehnende Haltung meist mit den vom Parlament beschlossenen Verschärfungen, die ihrer Ansicht nach die humanitäre Tradition der Schweiz verletzen. Allerdings wurde das Nein-Lager bei Vorlagen stets klar besiegt, weshalb die Bundesbehörden und die bürgerlichen Parteien gestärkt aus diesen Abstimmungen hervorgingen. Die Zustimmungsraten betragen zwischen 67,3 Prozent (1987) und 78,5 Prozent (2013). Ein deutliches Verdikt kam auch 2016 zu Stande. Die umfassende *Streamlining*-Reform erhielt einen Ja-Anteil von 66,8 Prozent. Für einmal hatte die SVP das Referendum lanciert.

3 Hypothesen

Im Folgenden formulieren wir unsere Hypothesen in Bezug auf die Verwendung des Missbrauchsarguments im Rahmen von direktdemokratischen Abstimmungskampagnen. Erstens erwarten wir, dass die inhaltliche Ausrichtung einer Vorlage von Bedeutung ist. Wir postulieren, dass die politischen AkteurInnen im Allgemeinen vermehrt auf dieses Argument zurückgreifen, wenn Verschärfungsmassnahmen zur Disposition stehen. Dies liegt darin begründet, dass bei solchen Vorhaben beabsichtigt wird, das Asylrecht einzuschränken. Es erscheint somit plausibel, dass Überlegungen zur Missbrauchsbekämpfung im Vordergrund stehen, wenn der Zugang zum Asylprozess eingeschränkt oder die Attraktivität des Ziellandes Schweiz verringert werden soll. Dies dürfte auf *Streamlining*-Massnahmen in weit geringerem Masse zutreffen. Entsprechende Politiken setzen sich auf eher pragmatische Weise zum Ziel,

3 Manchmal waren auch Organisationen und ExponentInnen aus dem bürgerlichen Lager mit von der Partie.

Effizienzsteigerungen zu erzielen, und erscheinen deshalb weit weniger dazu geeignet, missbrauchsrelevante Begründungen anzuführen.

Zusätzlich zu inhaltlichen Gesichtspunkten dürften Akteureigenschaften von Bedeutung sein. Wir fokussieren dabei auf ideologische Gesichtspunkte. Wir stellen die Hypothese auf, dass die Verwendung des Missbrauchsarguments zunimmt je weiter rechts sich eine politische Organisation positioniert. In der Tat hat sich der asylpolitische Diskurs der radikalen Rechten in der Vergangenheit stark um Asylsuchende gedreht, die als sogenannte «Wirtschaftsflüchtlinge» oder «Scheinasylanten» bezeichnet wurden. Ihnen wurde vorgeworfen, auf ungerechtfertigte Weise vom Schutz und der Grosszügigkeit der Schweiz Gebrauch zu machen (Inderbitzin 2002, Skenderovic 2009). Zugleich ist eine zunehmende Polarisierung in der asylpolitischen Debatte festzustellen. Während die radikale Rechte den Bundesbehörden vorwirft, zu wenig gegen Missbräuche zu unternehmen, prangern die Linken und NGOs ebendiese an, sich von der humanitären Tradition zu verabschieden (Däpp und Karlen 1984, Skenderovic 2007, Steiner 2000).

Aufgrund dieser Überlegungen stellen wir folgende Hypothesen auf:

- H1: Die Verwendung des Missbrauchsarguments nimmt mit steigendem Anteil an Verschärfungsmassnahmen in einer Abstimmungsvorlage zu.
- H2: Die Verwendung des Missbrauchsarguments nimmt zu je weiter rechts sich politische Organisationen positionieren.

4 Forschungsdesign

4.1 Fallauswahl

In diesem Artikel untersuchen wir auf vergleichende Weise die drei jüngsten Referenden, die auf eidgenössischer Ebene im Bereich der Asylpolitik stattgefunden haben. Diese Fälle unterscheiden sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Während die Vorlage, die im Jahre 2006 zur Abstimmung gelangte, für eine dezidierte Verschärfung steht, kann jene aus dem Jahre 2016 als paradigmatischer Fall von *Streamlining* betrachtet werden. Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes, die im Jahre 2013 angenommen wurden, bestehen zur Hälfte aus Verschärfungen und *Streamlining*. Somit beruht dieser Artikel auf einer Auswahl von drei idealtypischen Reformvorlagen der schweizerischen Asylpolitik der letzten Jahrzehnte.

Nachfolgend werden die zentralen Massnahmen der drei Referendumsvorlagen in chronologischer Reihenfolge kurz beschrieben. Die Vorlage, die im Jahre 2006 durch die Stimmbevölkerung angenommen wurde, zeichnete

sich durch eine Reihe an kontrovers diskutierten Verschärfungsmassnahmen aus. Diese betrafen insbesondere einen Sozialhilfestopp für abgewiesene Asylsuchende, grundsätzliche Nichteintretensentscheide bei fehlenden Identitätspapieren, neue Zwangsmassnahmen, ein restriktiveres Flughafenverfahren sowie eine konsequente Anwendung der Drittstaatenregelung.

Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes aus dem Jahre 2013 enthielten je vier Verschärfungs- und *Streamlining*-Bestimmungen. Erstere bezogen sich auf die Abschaffung des Botschaftsasyls, die Streichung der Desertion als alleiniger Asylgrund, die Schaffung von besonderen Einrichtungen für renitente Asylsuchende und die Verkürzung von Beschwerdefristen bei Nichteintretensentscheiden. Zu letzteren zählte ein Testverfahren in Bezug auf die geplante Neustrukturierung des Asylwesens nach niederländischem Vorbild. Zudem erhielt der Bund eine bewilligungslose Nutzung von kantonalen Anlagen und Bauten. Im Gegenzug beteiligte er sich an Beschäftigungsprogrammen und verpflichtete sich zu einer Sicherheitspauschale für Standortkantone von Bundeszentren.

Schliesslich wurden im Rahmen der umfassenden *Streamlining*-Reform, die 2016 zur Abstimmung gelangte, sechs Verfahrensregionen geschaffen, eine Unterteilung der Verfahren, eine räumliche und institutionelle Zentralisierung der neu kostenlosen Rechtsvertretung, die Kürzung von verschiedenen Verfahrensfristen sowie ein Plangenehmigungsverfahren mit allfälligem Enteignungsrecht für die Bundeszentren beschlossen. Zwar können vereinzelt Massnahmen in ihrer Ausrichtung als restriktiv oder liberal angesehen werden, als Gesamtpakte verfolgte die Vorlage jedoch das Ziel, mittels einer strukturellen Reform Effizienzgewinne zu erzielen.

4.2 *Datenerhebung*

Die vorliegende empirische Analyse beschäftigt sich mit der Rolle des Missbrauchsarguments im Rahmen der drei ausgewählten Referendumskampagnen. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit ist die vergleichende Analyse auf Befragungen von politischen Akteuren beschränkt, die jeweils vor den Abstimmungsterminen stattgefunden haben. Diese Ex-Ante-Eliteninterviews wurden mit Kampagnenverantwortlichen von politischen Organisationen durchgeführt, die sich an den Abstimmungskampagnen öffentlich engagiert haben. Für die Verschärfungskampagne aus dem Jahre 2006 stehen zusätzliche Erhebungen zur Verfügung. Diese beinhalten Ex-Post-Interviews mit den Kampagnenverantwortlichen, eine Medieninhaltsanalyse sowie eine Panelbefragung der Stimmbevölkerung. Sämtliche Daten zu dieser Kampagne wurden im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt *NCCR Democracy* an der Universität Zürich erhoben (vgl. Kriesi 2012).

Für die Eliteninterviews wurden die Kampagnenverantwortlichen jener Organisationen beigezogen, die auf aktive Weise an den drei Referendums-kampagnen (2006, 2013 und 2016) teilnahmen. Die Organisationen wurden aufgrund von verschiedenen Quellen selektioniert: die Parlamentsdebatten, Stimmempfehlungen, Medienberichterstattung und Internetrecherchen. 43 Interviews wurden im Zusammenhang mit der Kampagne aus dem Jahre 2006 geführt. In Jahren 2013 und 2016 belief sich deren Anzahl auf je 31. Die Liste der ausgewählten Organisationen befindet sich im Appendix. Die verwendeten Fragebogen enthielten rund 100 offene und geschlossene Fragen zu den Kampagnenstrategien. Zudem wurde zur Verschärfungsvorlage (2006) bei den gleichen InterviewpartnerInnen eine ausführliche Nachbefragung durchgeführt.

In diesem Abschnitt stellen wir die wichtigsten Eckpunkte der Inhaltsanalyse zur Medienberichterstattung über die Abstimmungskampagne zur Verschärfungsvorlage von 2006 vor. Aufgrund der herausragenden Bedeutung der traditionellen Massenmedien zu dieser Zeit (Kriesi und Trechsel 2008), beschränkt sich die Inhaltsanalyse auf TV und Presse. Um ein möglichst repräsentatives Abbild der öffentlichen Debatte zu dieser Kampagne zu erhalten, wurden die wichtigsten politischen Fernsehsendungen sowie Elite-, Regional-, Boulevard- und Gratiszeitungen der deutsch- und französischsprachigen Regionen der Schweiz berücksichtigt (siehe Kriesi 2012 für weitere Informationen). Insgesamt umfasst die Medienstichprobe vier TV-Sendungen und 18 Pressetitel. Dabei wurden jene Beiträge ausgewählt, die zum Thema dieser Vorlage in den letzten 16 Wochen der Kampagne ausgestrahlt bzw. publiziert wurden.

Die Bevölkerungsbefragung zur Asylkampagne 2006 wurde in drei Wellen durchgeführt. Die teilnehmenden Personen wurden zu Beginn der Kampagne (erste Julihälfte), in der intensiven Phase (Ende August/Anfang September) und unmittelbar nach dem Abstimmungsdatum (Ende September) befragt. Die computergestützten Telefoninterviews (CATI) dauerten jeweils zwischen 20 und 30 Minuten. Die Stichprobe wurde mittels Zufallsquoten rekrutiert, wobei als Repräsentativitäts-Kriterien das Geschlecht, das Alter und der Wohnort zur Anwendung gelangten. 1092 Individuen nahmen an allen drei Befragungswellen teil. Allerdings ist zu beachten, dass eine Verzerrung in Bezug auf das Bildungsniveau festzustellen ist. Aufgrund von ungleichmässiger Panelmortalität sind die untersten Bildungsschichten in der Stichprobe unterrepräsentiert. Nicht zuletzt aus diesem Grund erweist sich die Zustimmung zum Asylgesetzrevision gegenüber dem effektiven Abstimmungsergebnis (67,8 Prozent) als leicht tiefer (61,3 Prozent).

5 Empirische Analyse

5.1 Vergleichende Analyse

Wir beginnen unsere empirische Untersuchung mit einer Analyse zur relativen Wichtigkeit des Missbrauchsarguments im Rahmen der jüngsten drei asylpolitischen Referendumskampagnen. Unser Indikator basiert auf Fragen, die im Rahmen der Ex-Ante-Eliteninterviews gestellt wurden. Die Kampagnenverantwortlichen wurden mit einer Liste konfrontiert, die jeweils zwölf kampagnenspezifische Argumente enthielt. Unsere RespondentInnen wurden gebeten, diese Argumente aus Sicht der politischen Organisation, die sie jeweils vertraten, nach Wichtigkeit zu ordnen. Aufgrund eines vorgegebenen Hierarchieschemas liess sich mit den erhaltenen Antworten folgende Skala bilden:

- › 3 für das wichtigste Argument
- › 2 für die zwei nachfolgend wichtigsten Argumente
- › 1 für sechs Argumente, die weder als wichtig noch als unwichtig beurteilt wurden
- › 0 für die drei unwichtigsten Argumente

Unter den ausgewählten Argumenten fand sich bei jeder der drei untersuchten Asylkampagnen die gleiche Aussage zur Missbrauchsbekämpfung. Diese lautete folgendermassen: «Die Missbräuche im Asylwesen müssen bekämpft werden.»

Wie aus der Tabelle 1 hervorgeht, erweist sich die Wichtigkeit des Missbrauchsarguments am höchsten bei der Verschärfungsvorlage von 2006. Das arithmetische Mittel beträgt 1,36. In Bezug auf die ausbalancierte Asylvorlage von 2013 errechnet sich ein Durchschnittswert von 1,16, während die *Streamlining*-Revision von 2016 in dieser Hinsicht das Schlusslicht bildet (0,81). Diese Kennzahlen stimmen mit unserer ersten Hypothese überein: Je mehr verschärfende Elemente eine Vorlage enthielt, desto wichtiger war das Missbrauchsargument. Dieses erwies sich im Rahmen der Kampagne aus dem Jahre 2006 als das insgesamt viertwichtigste und das wichtigste Pro-Argument. Höhere Durchschnittswerte wiesen die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition (2,10), der Schutz der Grundrechte (1,79) und die Einhaltung des Völkerrechts (1,50) aus.⁴ Dagegen belegte das Missbrauchsargument 2013 den sechsten und 2016 den neunten Platz.

Die Tabelle 1 zeigt auch die Wichtigkeit des Missbrauchsarguments nach ideologischen Gruppen auf. Basierend auf einer Frage betreffend der Positionierung auf einer Links-rechts-Achse, die von 0 bis 10 reicht, unter-

4 Die Dominanz dieser Contra-Argumente kann darauf zurückgeführt werden, dass weit mehr Organisationen des ablehnenden Lagers an der Abstimmungskampagne teilnahmen und somit einen grösseren Einfluss auf die Durchschnittswert ausübten als die befürwortende Seite.

scheiden wir zwischen der radikalen Linken, der moderaten Linken, der Mitte, der moderaten Rechten und der radikalen Rechten.⁵ Dabei lässt sich folgendes Grundmuster erkennen: Die Wichtigkeit des Missbrauchsarguments nimmt zu, je weiter rechts sich eine politische Organisation positioniert. Dies trifft auf alle drei ausgewählten Asylkampagnen zu. Somit lässt sich die zweite Hypothese bestätigen.

Das Missbrauchsargument hatte für die AkteurInnen der radikalen Rechten einen hohen Stellenwert. Es ist jedoch bemerkenswert, dass auch die moderate Rechte diesem Argument eine grosse Bedeutung einräumte. Für beide stellte die Missbrauchsbekämpfung sowohl 2006 als auch 2013 das wichtigste Argument dar. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Organisationen der moderaten Rechten auch grossen Wert auf die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition der Schweiz legten. Im Fall Abstimmungskampagne zur Verschärfungsvorlage 2006 kombinierte sie diese beiden Argumente gar (Bernhard 2012: 138). So führten zahlreiche ExponentInnen und Organisationen dieses politischen Lagers in Feld, dass die Missbrauchsbekämpfung die humanitäre Tradition stärken würde, da dies im Sinne der schutzbedürftigen Asylsuchenden sei. Im Rahmen der *Streamlining*-Reform von 2016 spielte dagegen das Missbrauchsargument selbst auf der rechten Seite des ideologischen Spektrums eine deutlich geringere Rolle. Hier erweist sich dieses Argument als das drittwichtigste für die radikalen Rechte und lediglich als das fünf wichtigsten für die moderate Rechte.

Tabelle 1 Hervorhebung des Missbrauchsarguments nach Referendumsvorlage und ideologischen Gruppen

	Verschärfung (2006)	Ausbalancierte Vorlage (2013)	Streamlining (2016)
Radikale Rechte	2.80 (#1)	3.00 (#1)	1.50 (#3)
Moderate Rechte	2.33 (#1)	2.25 (#1)	1.17 (#5)
Mitte	1.00 (#5)	0.70 (#8)	0.71 (#8)
Moderate Linke	0.93 (#7)	0.67 (#9)	0.69 (#10)
Radikale Linke	0.83 (#7)	0.50 (#10)	0.33 (#12)
	1.36 (#4)	1.16 (#6)	0.81 (#9)

Bemerkungen: Arithmetische Mittel (basierend auf Skala von 0 bis 3) und Ränge (in Klammern).

5 Aufgrund der empirischen Verteilung dieser ideologischen Selbsteinschätzung haben wir die Antworten 0 und 1 der radikalen Linken zugeordnet und 8, 9 und 10 der radikalen Rechten. Dementsprechend wurden 2, 3 und 4 als moderat links und 6 sowie 7 als moderat rechts klassifiziert. Die politische Mitte beschränkt sich derweil auf die Mittelkategorie (5).

Schliesslich sei noch erwähnt, dass die Verwendung des Missbrauchsarguments von der Positionierung zu ebendiesem abhängt.⁶ Es zeigt sich ein starker positiver Zusammenhang zwischen der Unterstützung dieses Arguments und der beabsichtigten Verwendung in der Kampagne.

5.2 Fokus auf die Kampagne zur Verschärfungsvorlage (2006)

Wie im vorangehenden Abschnitt gezeigt wurde, spielte das Missbrauchsargument bei der Verschärfungsvorlage aus dem Jahre 2006 eine wichtige Rolle. Im Folgenden möchten wir vom Umstand Gebrauch machen, dass wir über zusätzliche Datensätze zu dieser Asylkampagne verfügen. Dies erlaubt es uns, die Bedeutung des Missbrauchsarguments im Rahmen dieser Asylkampagne aus verschiedenen Perspektiven zu untersuchen, da die drei HauptakteurInnen von Abstimmungskampagnen beleuchtet werden: die politischen Eliten, die Medien und die StimmbürgerInnen (Kriesi 2012).

5.2.1 Einschätzung durch die politischen AkteurInnen

Nachdem wir die Kampagnenabsichten der politischen AkteurInnen untersucht haben, widmen wir uns nun ihren Ex-Post-Einschätzungen. Im Folgenden präsentieren wir Ergebnisse zu zwei evaluierenden Fragen. Nach dem Abstimmungsdatum (24. September 2006) wurden die InterviewpartnerInnen nach den wichtigen Kampagnenargumenten gefragt. Zu diesem Zweck erhielten sie die Liste der zwölf Argumente vor, die im Rahmen der Ex-Ante-Befragung verwendet wurde. Den Kampagnenverantwortlichen stand es offen, so viele Argumente anzukreuzen wie sie wollten. Dabei zeigt sich, dass drei Argumente die Kampagne dominierten. Bemerkenswerterweise gaben alle RespondentInnen an, dass das Missbrauchsargument eine wichtige Rolle gespielt hatte (100 Prozent). Die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition (81 Prozent) lag an zweiter Stelle, gefolgt von der Reduzierung der Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende (72 Prozent). Die restlichen Argumente wurden von weniger als der Hälfte der InterviewpartnerInnen angekreuzt.

Angesichts der Tatsache, dass sowohl die Missbrauchsbekämpfung als auch die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition in dieser Kampagne von herausragender Bedeutung waren, konfrontierten wir unsere InterviewpartnerInnen mit einer Frage, die einen Zielkonflikt zwischen diesen beiden Aussagen postulierte. Man kann plausiblerweise argumentieren, dass eine

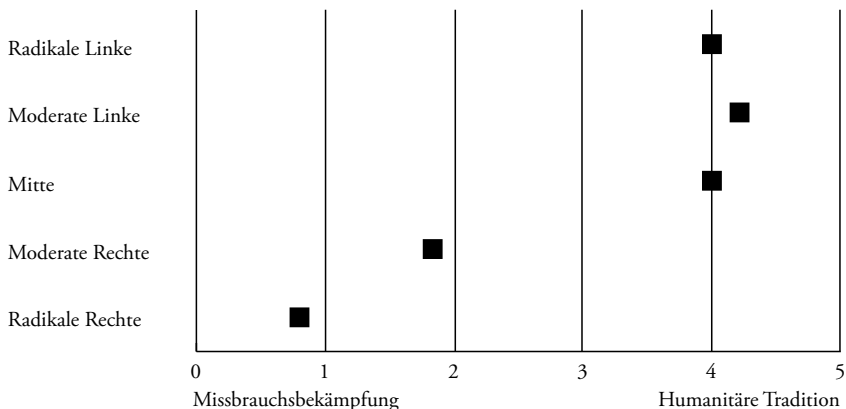
6 Im Rahmen der Ex-Ante-Interviews wurden die Kampagnenverantwortlichen gebeten, aus Sicht ihrer politischen Organisation den Zustimmungswert zum Missbrauchsargument anzugeben. Dabei wurde von einer fünfstufigen Skala Gebrauch gemacht, die von 1 («stimme überhaupt nicht zu») bis 5 («stimme voll und ganz zu») reichte.

Verschärfung der Asylgesetzgebung zur Folge hat, dass eine grössere Anzahl von Asylsuchenden zu Unrecht kein Asyl bzw. nicht die Möglichkeit erhalten, überhaupt ein Asylgesuch zu stellen, wodurch humanitäre Prinzipien in Mitleidenschaft gezogen werden. Umgekehrt kann ins Feld geführt werden, dass eine liberalere Politik die Wahrscheinlichkeit von Missbräuchen erhöht, da vermehrt nicht schutzbedürftige Asylsuchende in der Schweiz aufgenommen werden.

Nach der Abstimmung zur Asylvorlage 2006 wurden die Kampagnenverantwortlichen gebeten, in Bezug auf diesen Zielkonflikt ihre jeweiligen Organisationen auf einer sechsstufigen Skala zu verorten. Die Antwortkategorie 0 bezeichnet eine klare Präferenz für die Missbrauchsbekämpfung, während eine 5 eine Priorität zu Gunsten der humanitären Tradition der Schweiz widerspiegelt. Wir verzichteten absichtlich auf eine Mittelkategorie, sodass sich die RespondentInnen für eine Seite entscheiden mussten.

Die Grafik 1 bildet die durchschnittliche Positionierung der fünf ideologischen Gruppen ab. Es zeigt sich, dass die Rechten die Missbrauchsbekämpfung bevorzugte. Die Organisationen der radikalen Rechten (0.80) zeichneten sich durch extremere Präferenzen als jene der moderaten Rechten aus (1.83). Im Gegensatz dazu favorisierten die restlichen drei Gruppen die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition. Dabei nahmen die AkteurInnen der moderaten Linken (4.21) eine leicht ausgeprägtere Position ein als jene der radikalen Linken und der Mitte (jeweils 4.00). Die klare Präferenz der Mitte zu Gunsten der humanitären Tradition kann darauf zurückgeführt

Abbildung 1 Positionierung der politischen Organisationen in Bezug auf den Zielkonflikt zwischen Missbrauchsbekämpfung und Aufrechterhaltung der humanitären Tradition



werden, dass diese durch Parteien sowie zivilgesellschaftliche Organisationen dominiert wird, die sich gegen die Asylvorlage 2006 engagierten.

5.2.2 Medienberichterstattung

Bei der Beleuchtung der Berichterstattung der Massenmedien fokussieren wir auf jene Argumente, die in den ausgewählten Fernsehsendungen und Pressetitel am häufigsten von den politischen AkteurInnen ausgingen. Dazu wurde ein detailliertes Klassifikationsschema entwickelt (siehe Kriesi 2012).⁷

Die letzte Spalte in der Tabelle 2 listet die häufigsten spezifischen Kampagnenargumente auf. Gemäss diesem Überblick spielte das Missbrauchsargument eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Debatte. Mit einem Anteil von 12,4 Prozent rangierte es an dritter Stelle. Lediglich Überlegungen zu den Grundrechten (14,3 Prozent) und zur humanitären Tradition (12,5 Prozent) wurden etwas häufiger verwendet. Die restlichen Kampagnenargumente erwiesen sich dagegen als weit weniger relevant. Somit lässt sich festhalten, dass unter den Argumenten, die sich eindeutig dem Pro-Lager zuordnen lassen, jenes zur Missbrauchsbekämpfung in der Medienberichterstattung die weitaus grösste Bedeutung einnahm.

Tabelle 2 Häufigkeiten von spezifischen Argumenten in der Medienberichterstattung zur Verschärfungsvorlage 2006 (Prozentwerte)

Menschenrechte in Gefahr	Presse	TV	Deutsch- schweiz	Romandie	Total
Menschenrechte in Gefahr	14.9	9.5	15.3	10.6	14.3
Aufrechterhaltung der humanitären Tradition	13.0	8.6	12.7	11.8	12.5
Missbrauchsbekämpfung	12.3	13.3	13.2	9.4	12.4
Verletzung des Völkerrechts	5.1	2.4	3.9	8.7	4.8
Förderung der Illegalität	5.0	2.9	4.0	7.9	4.8
Das Gesetz trifft die Falschen	4.1	11.4	4.4	6.5	4.8
Wirkungslose Revision	3.4	6.2	3.9	3.1	3.7
Kostensteigerungen	3.7	1.0	3.1	4.6	3.4
Verbesserung des Vollzugs	2.8	7.6	3.4	2.9	3.3
Verletzung der Verhältnismässigkeit	2.3	4.8	2.7	1.9	2.5
Erleichterte Ausschaffungen	1.7	7.6	2.7	1.0	2.3
Verbesserte Integration	2.5	0.5	2.3	2.4	2.3
Andere Argumente	29.2	24.3	28.6	29.3	28.7
N	1896	210	1690	416	2106

7 Die Codierung wurde durch insgesamt acht Studierende durchgeführt. Die Intercoder-Reliabilität erwies sich als zufriedenstellend. Auf Stufe der spezifischen Kampagnenargumente betrug Cohen's Kappa 0,61.

Tabelle 3 Determinanten der Unterstützung der Verschärfungsvorlage 2006

	Welle 1		Welle 2		Welle 3	
	B	SB	B	SB	B	SB
Argumente						
Missbrauch (Pro)	0.695**	0.090	0.784**	0.099	0.895**	0.101
Hum. Tradition (Contra)	-0.432**	0.084	-0.593**	0.095	0.591**	0.098
Politische Prädispositionen						
Links-Rechts (LR)	0.197**	0.036	0.161**	0.041	0.205**	0.041
Interaktionen						
Missbrauch x LR	0.061	0.043	0.018	0.054	-0.098*	0.043
Hum. Tradition x LR	0.049	0.037	0.022	0.048	0.012	0.046
Sozioökonomische Merkmale						
Geschlecht	-0.152	0.134	-0.229	0.152	-0.024	0.140
Alter	0.005	0.004	0.003	0.004	-0.005	0.004
Bildungsniveau	-0.066**	0.023	-0.031	0.024	-0.014	0.024
Autoregression						
Vorherige Unterstützung	-	-	0.670**	0.037	0.768**	0.081

Bemerkungen: * $p < .05$, ** $p < .001$

Die Modelle wurden auf Multikollinearität getestet (VIF).

Die Tabelle 2 differenziert die Berichterstattung nach Medientyp und Sprachregion. Dabei fällt auf, dass das Missbrauchsargument in ähnlichem Masse im Fernsehen (13,3 Prozent) und in der Presse (12,3 Prozent) zur Sprache kam. Hingegen zeigt sich eine erhebliche Differenz zwischen den Sprachregionen. In der Tat wurde das Missbrauchsargument in der Deutschschweiz (13,2 Prozent) weit häufiger verwendet als in der Romandie (9,4 Prozent). Ein sprachregionaler Graben lässt sich auch bei der Einhaltung des Völkerrechts beobachten. Diese Erwägungen wurden in der Westschweiz mehr als doppelt so häufig angeführt wie in der Deutschschweiz. Dabei sticht ins Auge, dass die Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention in der Romandie oft zur Sprache kamen.

5.2.3 Meinungsbildung der BürgerInnen

Der letzte empirische Abschnitt beschäftigt sich mit der Meinungsbildung der StimmbürgerInnen. Dazu werden in der Tabelle 3 die Ergebnisse der Panelbefragung präsentiert. Diese beziehen sich auf die Erklärung der Unterstützung der Verschärfungsvorlage in jeder der drei Befragungswellen. Der Indikator der abhängigen Variablen enthält vier Ausprägungen (von 1

«stark dagegen» bis 4 «stark dafür».⁸ Was die Determinanten anbetrifft, steht die Zustimmung zum Missbrauchsargument im Zentrum dieser Analyse. Dabei wurde die gleiche Formulierung wie in der Elitenbefragung verwendet (vgl. Abschnitt 6.1). Dies trifft auch auf das Argument zur humanitären Tradition zu, das aufgrund seiner Bedeutung in dieser Kampagne ebenfalls berücksichtigt wird. Des Weiteren beziehen wir sozioökonomische Variablen (Geschlecht, Alter und Bildungsniveau) ein. Für die Bestimmung der politischen Prädispositionen machen wir von einer elfstufigen Links-rechts-Skala (0–10) Gebrauch. Ausserdem wird die Interaktion zwischen Ideologie und dem Zustimmungsausmass bei beiden Argumenten berechnet. Schliesslich wird für die zweite und die dritte Befragungswelle der Einfluss der jeweils vorherigen Zustimmungspräferenzen kontrolliert.

Wie aus der Tabelle 3 ersichtlich wird, besteht in allen drei Befragungswellen ein positiver Zusammenhang zwischen der Zustimmung zum Missbrauchsargument und der Unterstützung der Asylvorlage. Im Gegensatz dazu lässt sich in Bezug auf die humanitäre Tradition ein durchwegs signifikant negativer Einfluss nachweisen. Allerdings fällt der Effekt, der vom Missbrauchsargument ausgeht, höher aus. Dies ist ein zentrales Ergebnis, da es suggeriert, dass es sich hierbei um ein stärkeres Argument handelte. Ausserdem erweisen sich auch die politischen Prädispositionen als wichtige Prädiktoren. Je weiter rechts sich eine Person positionierte, desto höher fiel der Grad ihrer Unterstützung zur Verschärfungsvorlage aus. Dieser Zusammenhang lässt sich in allen drei Befragungswellen feststellen. Bezüglich der Interaktionsterme ist lediglich von einem signifikanten Ergebnis zu berichten. In der dritten Welle ergibt sich eine negative Interaktion zwischen der politischen Ideologie und dem Zustimmungsniveau zum Missbrauchsargument. Der positive Effekt des Missbrauchsarguments in Bezug auf die Unterstützung der Vorlage nimmt also ab je weiter rechts sich die Befragten positionieren. Oder anders formuliert: Linke StimmbürgerInnen liessen sich stärker durch das Missbrauchsargument beeinflussen als rechte, was die Zustimmung zur Asylgesetzrevision anbetrifft. Somit hatte dieses Argument einen Einfluss auf die Präferenzen der linken BürgerInnen, während die rechten bereits aufgrund ihrer Ideologie der Vorlage in der Tendenz stark zustimmten.

Hinsichtlich der sozioökonomischen Variablen lassen sich über die Befragungswellen hinweg keine statistisch erhärteten Zusammenhänge ausmachen. Lediglich in der ersten Welle zeigt sich, dass sich die höher gebildeten RespondentInnen tendenziell gegen das revidierte Asylgesetz aussprechen. Wenig überraschend erweisen sich schliesslich in den statistischen Modellen 2

8 Unentschlossene und Antwortverweigerungen wurden in keiner der drei Befragungswellen berücksichtigt.

und 3 die Zustimmungsraten zu den vorherigen Befragungszeitpunkten als erklärungskräftige Determinanten (vgl. Tabelle 3).

6 Diskussion und Schlussfolgerung

Wie in zahlreichen anderen OECD-Staaten hat sich die Asylpolitik in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten zu einem kontroversen politischen Thema entwickelt. Entsprechende öffentliche Debatten wurden hierzulande oft im Zusammenhang mit Volksabstimmungen geführt. Die vorliegende empirische Analyse hat sich mit der Rolle des Missbrauchsarguments bei drei asylpolitischen Referenden auseinandergesetzt, die in den Jahren 2006, 2013 und 2016 der Stimmbevölkerung vorgelegt wurden. Die Fallauswahl bezog sich dabei auf drei idealtypische Reformvorlagen der schweizerischen Asylgesetzgebung. Während die Vorlage aus dem Jahre 2006 für eine paradigmatische Verschärfung steht, entspricht jene aus dem Jahre 2016 einer *Streamlining*-Reform (d. h. Massnahmen, die auf die Effizienzerhöhung von Asylverfahren und -strukturen abzielen). Die dringlichen Änderungen des Asylgesetzes aus dem Jahre 2013 bestanden je zur Hälfte aus Verschärfungen und *Streamlining*.

In Übereinstimmung mit den von uns aufgestellten Hypothesen hat sich gezeigt, dass die Verwendung dieses Arguments durch die politischen AkteurInnen auf entscheidende Weise von inhaltlichen und ideologischen Gesichtspunkten abhängt. In Bezug auf die inhaltliche Stossrichtung konnte nachgewiesen werden, dass das Missbrauchsargument desto häufiger benutzt wurde je mehr Verschärfungsmassnahmen in einer Abstimmungsvorlage enthalten waren. Dementsprechend eine geringere Rolle spielte dieses Argument bei *Streamlining*. Eine detaillierte Analyse der Verschärfungsvorlage von 2006 bestätigte die herausragende Bedeutung, die dem Missbrauchsargument zuteilwurde. Aus Sicht der im Nachhinein befragten politischen AkteurInnen handelte es sich gar um das wichtigste Kampagnenargument. In der Medienberichterstattung stellte sich heraus, dass das Missbrauchsargument insgesamt am dritthäufigsten zur Sprache kam, wobei es sich um die zentrale Botschaft der befürwortenden Seite handelte. Schliesslich zeigte sich in der Panelbefragung, dass dieses Argument die StimmbürgerInnen stärker zu überzeugen vermochte als die Aufrechterhaltung der humanitären Tradition der Schweiz.

Unser Beitrag impliziert, dass die Asylpolitik nicht auf eine Dimension reduziert werden kann, wie dies in der akademischen Literatur oft gemacht wird. Zusätzlich zum dominanten Konflikt zwischen liberalen und restriktiven Ausrichtungen sind auch prozedurale Politiken zu berücksichtigen. Dies ist nicht nur aus substantiellen Gründen von Bedeutung, sondern auch angesichts des Umstandes, dass die zur Disposition stehenden Bestimmungen

das Verhalten der politischen AkteurInnen strukturieren. So konnte kürzlich gezeigt werden, dass im Fall der Schweiz Verschärfungs- und *Streamlining*-Massnahmen auf Elitenebene unterschiedliche politische Konflikte hervorrufen (Bernhard und Kaufmann 2018). Während bei ersteren der klassische Links-rechts-Gegensatz zum Tragen kommt, lässt sich bei letzteren ansatzweise ein Gegensatz zwischen radikalen und moderaten Kräften beobachten. Die vorliegende Analyse legt nun den Schluss nahe, dass die grundlegenden Inhalte von Abstimmungsvorlagen auch die Art und Weise der Argumentation während der Kampagne beeinflussen.

Ausserdem konnte gezeigt werden, dass auf Stufe der Eliten die Ideologie die Neigung beeinflusst, bei asylpolitischen Abstimmungskampagnen vom Missbrauchsargument Gebrauch zu machen. Dieses wird von den politischen AkteurInnen der Rechten in den Vordergrund gestellt. Erwartungsgemäss setzten sie besonders stark auf das Missbrauchsargument. Als weit weniger bedeutsam erwies sich dieses in der politischen Mitte. Die geringste Bedeutung liess sich indessen auf der radikalen Linken, gefolgt von der moderaten Linken ausmachen. Ähnliche Resultate förderte auch die Analyse des Zielkonflikts zwischen Missbrauchsbekämpfung und Aufrechterhaltung der humanitären Tradition im Rahmen der Kampagne zur Verschärfungsvorlage aus dem Jahre 2006 zu Tage. Während die Organisationen auf der rechten Seite des politischen Spektrums erstere bevorzugten, gaben die restlichen Gruppen letzterer den Vorrang. Bemerkenswert war somit der Umstand, dass die Organisationen des Zentrums sich auf die Seite der Linken schlugen.

Das Missbrauchsargument ist somit in asylpolitischen Debatten das Schlüsselargument für politischen Eliten und StimmbürgerInnen mit einer rechten politischen Ideologie und es ist eines der drei zentralen Elemente in der Medienberichterstattung. Dementsprechend erscheint es relevant, das Missbrauchsargument auch in anderen asylpolitischen Debatten weiter zu untersuchen. Von einer theoretischen Perspektive betrachtet, bestünde eine Möglichkeit darin, dieses Argument als Policy-Narrativ zu begreifen (Shanahan et al. 2017), das im Zusammenhang mit verschärfenden Asylvorlagen jederzeit aktiviert werden kann. Allerdings wird sich weisen müssen, ob und inwiefern sich die Ergebnisse dieser empirischen Analyse generalisieren lassen. An Anschauungsmaterial dürfte es nicht fehlen. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahrzehnte würde es nicht überraschen, wenn dem Stimmvolk auch in Zukunft asylpolitische Vorlagen mit Verschärfungs- und *Streamlining*-Elementen unterbreitet werden.

Literaturverzeichnis

- Barbou des Places, Ségolène (2004). "Taking legal rules into consideration: EU asylum policy and regulatory competition", *Journal of Public Policy* 24(1), 75-98.
- Bernhard, Laurent (2012). *Campaign strategy in direct democracy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bernhard, Laurent und David Kaufmann (2018). "Coping with the Asylum challenge: tightening and streamlining policies in Western Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(15), 2506-2523.
- Cornelius, Wayne, Takeyuki Tsuda, Philip M. Martin und James F. Hollifield (2004). *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- D'Amato, Gianni (2014). "Switzerland", in Hollifield, James F. und Philip L. Martin (Hrsg.), *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford, Stanford University Press, 308-322.
- Däpp, Heinz und Rudolf Karlen (1984). *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, Basel, Lenos.
- Hatton, Timothy J. (2009). "The rise and fall of asylum: what happened and why?", *The Economic Journal* 119(535), 183-213.
- Hatton, Timothy J. (2012). *Seeking asylum: trends and policies in the OECD*, London, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Inderbitzin, Ivan (2002). *The foreignisation process in Switzerland: the Swiss and their Ausländer*, Dissertation, Monash University.
- Kriesi, Hanspeter (2012). *Political communication in direct democratic campaigns: enlightening or manipulating?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Kriesi, Hanspeter und Alexander H. Trechsel (2008). *The politics of Switzerland*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parini, Lorena und Matteo Gianni (2005). « Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos », in Mahnig, Hans (Hrsg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Seismo, 189-252.
- Piguet, Etienne (2017). *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture*, Lausanne, Presse polytechniques et universitaires romandes.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, Mark K. McBeth und Claudio M. Radaelli (2017). "The narrative policy framework", in Weible, Christopher M. und Paul A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process*, New York, Westview Press, 173-213.
- Skenderovic, Damir (2007). "Immigration and the radical right in Switzerland: ideology, discourse and opportunities", *Patterns of Prejudice* 41(2), 155-176.
- Skenderovic, Damir (2009). *The radical right in Switzerland: continuity and change, 1945-2000*, New York, Berghahn Books.
- Steiner, Niklaus (2000). *Arguing about asylum: the complexity of refugee debates in Europe*, New York, St. Martin's Press.

Anhang

Tabelle 4 Liste der für die Eliten-Interviews ausgewählten Organisationen nach Abstimmungsvorlage und ideologischer Ausrichtung

	Verschärfung (2006)	Ausbalancierte Vorlage (2013)	Streamlining (2016)
Radikale Linke	<ul style="list-style-type: none"> › Comedia › Grüne Partei der Schweiz (GPS) › Jungsozialist*innen Schweiz (JUSO) › Partei der Arbeit (PdA) › Solidarités sans frontières (sوسف) › solidaritéS 	<ul style="list-style-type: none"> › Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA) › Jungsozialist*innen Schweiz (JUSO) › Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH) › Vivre ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> › Basels starke Alternative (BastA!) › Jungsozialist*innen Schweiz (JUSO) › solidaritéS
Moderate Linke	<ul style="list-style-type: none"> › Aumônerie genevoise œcuménique auprès des requérants d'asile et des réfugiés (AGORA) › Chrétiens et juifs pour la liberté d'aider › Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (Stop exclusion) › Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich › Forum für die Integration von Migrantinnen und Migranten (FIMM) › GfK Zürich › Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) › Komitee 2 x Nein › Kulturschaffende gegen das Asylgesetz › Politakt › Sans-Papiers-Kollektiv › Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) › Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) › Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) › Unia 	<ul style="list-style-type: none"> › Centre social protestant (CSP) › Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (Stopexclusion) › Demokratische JuristInnen Schweiz (DJS) › Evangelische Volkspartei (EVP) › Grüne Partei der Schweiz (GPS) › Junge Grüne Schweiz › Solidarité sans frontières (sوسف) › Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) › Unia 	<ul style="list-style-type: none"> › Appel pour la sauvegarde du droit d'asile › Caritas › Coordination contre l'exclusion et la xénophobie (Stopexclusion) › Evangelische Volkspartei (EVP) › Grüne Partei der Schweiz (Grüne) › Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) › Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) › Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) › Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) › Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH) › Solidarité sans frontières (sوسف) › Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) › Unia

Fortsetzung der Tabelle auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle der vorangegangenen Seite.

Mitte	<ul style="list-style-type: none"> › Amnesty International (ai) › Bundesamt für Migration (BFM) › Bürgerliches Komitee gegen das Asylgesetz › Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) › CVP des Kantons Genf › CVP des Kantons Waadt › Evangelische Volkspartei (EVP) › Koalition für eine humanitäre Schweiz › Schweizerische Bischofskonferenz (SBK) › Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) › Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF) 	<ul style="list-style-type: none"> › Amnesty International (ai) › Aumônerie genevoise oecuménique auprès des requérants d'asile et des réfugiés (AGORA) › -Bundesamt für Migration (BFM) › Caritas › Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) › Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) › Grünliberale Partei Schweiz (GLP) › Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) › Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax › Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (SEK) 	<ul style="list-style-type: none"> › Amnesty International (ai) › Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) › Grünliberale Partei Schweiz (GLP) › Operation Libero › Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax › Schweizerischer Städteverband (SSV) › Staatssekretariat für Migration (SEM)
Moderate Rechte	<ul style="list-style-type: none"> › Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) › Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) › FDP des Kantons Genf › Liberale Partei der Schweiz (LPS) › Mouvement Citoyens Genevois (MCG) › Young4FUN.ch 	<ul style="list-style-type: none"> › Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP) › Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) › Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) › Young4FUN.ch 	<ul style="list-style-type: none"> › Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP) › Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) › Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) › Hauseigentümerverband Schweiz (HEV Schweiz) › Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) › Schweizer Demokraten (SD)
Radikale Rechte	<ul style="list-style-type: none"> › Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) › Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU) › Freiheits-Partei der Schweiz (FPS) › Schweizerische Volkspartei (SVP) › Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) 	<ul style="list-style-type: none"> › Junge SVP Schweiz › Parteiunabhängiges Informationskomitee (PIKOM) › Pro Libertate › Schweizerische Volkspartei (SVP) 	<ul style="list-style-type: none"> › Schweizerische Volkspartei (SVP) › Sicherheit für alle (sifa)

Bemerkung: Die Klassifizierung nach ideologischen Gruppen erfolgte aufgrund einer Einstufung der InterviewpartnerInnen ihrer jeweiligen Organisationen. Aus diesem Grund kann die Gruppenzugehörigkeit einer bestimmten Organisation in Abhängigkeit der Abstimmungsvorlage variieren.

3 Rhétorique visuelle de l'abus : construction et développement d'une nouvelle figure emblématique des discours anti-immigration

Christelle Maire

1 Le traitement de l'asile dans les discours partisans

La place de l'asile dans l'iconographie politique suisse évolue en même temps que ce domaine prend de l'ampleur dans le contexte politique helvétique. D'un thème presque inexistant, mais universellement accepté par les différentes organisations partisans, l'asile devient dès le début des années 1980 une composante essentielle des discours politiques, notamment parmi les promoteurs d'une vision restrictive de l'immigration. Depuis 1981, la Loi sur l'asile a été révisée plus de dix fois et a fait l'objet d'un nombre important d'initiatives populaires. « Pour une politique d'asile raisonnable », « Contre l'immigration clandestine », « Contre les abus dans le droit d'asile » – pour n'en citer que quelques-unes – sont autant d'interpellations qui témoignent de la vivacité des débats en la matière.

Sur le plan de la propagande visuelle, cette thématization grandissante du domaine de l'asile participe à la mise en place de nouvelles figures rhétoriques et au développement d'une image contestée des requérant·e·s d'asile. Celle-ci se manifeste fréquemment dans les discours des partis, notamment sur leurs affiches électorales (pour une analyse du rôle et de l'importance de l'affiche politique dans la construction de la réalité sociale et politique se référer à d'autres ouvrages de l'auteure, tels que Maire [à paraître], Maire et Garufo 2019).

Cette évolution rhétorique transparait lorsqu'on parcourt le cheminement de cette thématique au cours des cent dernières années. La Première Guerre mondiale marque l'essor d'une constante du discours politique suisse : la tradition d'asile helvétique. Formulée dès le 16^e siècle, elle revêt ainsi un caractère mythique tout au long du 19^e siècle et perdure, au moins, jusqu'au milieu de la seconde moitié du 20^e siècle.

Sur le plan extérieur, l'asile est [considéré comme] une manifestation d'indépendance, une caution morale qui valorise une politique de neutralité nécessaire au maintien de l'indépendance du pays. [...] Le discours officiel qualifie le droit d'asile comme l'expression de la souveraineté nationale, « une maxime de la politique suisse ». (Arlettaz 2004)

Comme nous le verrons par la suite, les contours de la législation et de la nature de l'accueil des réfugié·e·s est cependant fortement remise en question par la droite populiste et xénophobe dès les années 1980. On constate effectivement que parmi les différents aspects de l'immigration ayant

fait l'objet de conflits et de débats importants en Suisse depuis les années 1960 [...], on trouve [...] notamment : la peur de la « surpopulation étrangère » et « l'emprise étrangère », puis la peur de « l'afflux » des requérants d'asile, le débat sur le « trop » de réfugiés précède celui sur les « vrais/faux réfugiés », les « abus », la « criminalité ». (Windisch 2002 : 39)

Ce glissement sémantique est régulièrement constaté par les auteur·e·s. Arlettaz et Arlettaz (1998) remarquent par exemple dans leur étude des initiatives populaires sur l'immigration que les projets soumis à votation sont d'abord dirigés contre une présence étrangère diffuse, mais jugée dangereuse, puis contre les travailleurs·euses immigré·e·s et finalement les requérant·e·s d'asile.

Cette évolution des « cibles » de prédilection des discours d'opposition à l'étranger est également à mettre en parallèle avec la modification du contexte migratoire helvétique. Le début des années 1980 marque effectivement l'arrivée d'un nombre grandissant de réfugié·e·s fuyant non plus seulement les régimes communistes, mais aussi provenant de régions de plus en plus diverses. Dans ce contexte, les partis politiques hostiles à l'immigration font de la question de l'asile leur nouveau cheval de bataille et les requérant·e·s, notamment celles et ceux issu·e·s des régions extra-européennes et des Balkans, commencent alors à être perçu·e·s comme la nouvelle source majeure de péril pour l'unité du pays, l'identité nationale et la cohésion sociale.

Ainsi, lorsque différents partis d'extrême droite émergent de manière plus prégnante dans le paysage politique suisse et s'emparent, une nouvelle fois, de la thématique des étranger·ère·s, le terrain est déjà bien préparé.

1.1 Esquisse d'une nouvelle figure essentielle

Différents auteurs (Udris, Imhof et Ettinger 2009) considèrent les années 1980 comme un tournant, un renouveau de la politisation de la question étrangère en Suisse et en Europe. Le climat politique commence à se modifier,

mais dans les urnes, la première manifestation de ce phénomène se traduit par le rejet en 1982 de la nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr). Cet objet était cependant soutenu par la majorité des grands partis du pays, à l'exception de l'UDC qui se démarque alors comme un acteur de plus en plus influent sur ces questions. Le parti, dont l'orientation idéologique tend toujours plus vers la droite, profite du processus de décrédibilisation de l'asile entamé par les petites formations d'extrême droite, ainsi que des débats de plus en plus houleux sur la relation de la Suisse aux instances supranationales (en particulier à l'Union européenne) pour se positionner comme le défenseur autoproclamé de l'indépendance, de la souveraineté nationale et des valeurs traditionnelles du pays.

En 1987, la votation sur l'implémentation d'une législation plus restrictive dans le domaine de la migration (Loi sur l'asile LAsi et Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers) reflète cette transformation de la politique migratoire et, tout particulièrement, du champ rhétorique lié à l'asile. Du côté des partisan·e·s des deux objets (qui s'avèreront victorieux·euses dans les urnes), la stratégie de communication établie reste cantonnée au slogan «*Damit wir denen helfen können, die wirklich Hilfe brauchen*» («Afin que nous puissions aider ceux qui en ont vraiment besoin») exploité par l'Aktionskomitee für eine Asylpolitik ohne *Missbräuche* (Comité d'action pour une politique d'asile sans abus) et devant inciter les votant·e·s à accepter les deux révisions (cf. figure 1). Il est intéressant de noter ici qu'apparaît pour la première fois dans le cadre d'une affiche la notion de *Missbrauch* (abus), notion appelée à devenir centrale dans les discours politiques sur l'asile.

Cette affiche témoigne relativement bien de la nouvelle réorientation des discours sur l'asile, puisqu'elle résume la dichotomie mise en place entre «faux» et «vrais réfugiés». Elle recommande effectivement le oui à la révision de la Loi sur l'asile, afin que ceux qui ont vraiment besoin d'être aidés puissent l'être. La stratégie rhétorique ici mise en place vise donc non pas à dénoncer le droit d'asile en lui-même, mais à délégitimer les demandes d'asile déposées par certaines personnes, sans préciser lesquelles. Les partisan·e·s de cette révision peuvent ainsi, par le biais de cette formulation, réclamer un durcissement des conditions d'octroi de l'asile, tout en se défendant de remettre en question la tradition d'accueil du pays.



Figure 1. «Damit wir helfen können, die wirklich Hilfe brauchen. Ja zu den Asyl-Vorlagen» (Inconnu, 1987). Affiche du Comité d'action pour une politique d'asile sans abus en faveur de la modification du 20.0.1986 de la Loi sur l'asile.

Surfant sur ce contexte toujours plus favorable (la Loi sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers est plébiscitée par près de trois quarts des votant-e-s en 1994) et sa nouvelle visibilité nationale acquise lors de la votation emblématique 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, l'UDC parvient, en 1996, à soumettre au peuple suisse sa première initiative populaire fédérale. Le texte de l'initiative, entièrement centré sur la question de l'asile, constitue l'expression d'un « amalgame associant de manière délibérée réfugiés et immigrants clandestins » (Arlettaz et Arlettaz 1998). Il formalise la catégorisation des réfugié-e-s selon la perception de la validité de leur demande d'asile. La notion d'abus devient alors centrale pour légitimer les revendications de durcissement du droit d'asile et rejeter, du même coup, toute remise en question globale de ce droit.

Pour la droite nationaliste, l'image d'une Suisse terre d'asile « traditionnelle » et « mythique », fidèle à ses engagements humanitaires, n'est pas altérée dans la mesure où il s'agit de lutter contre des usurpateurs qui abusent du droit d'asile. (Arlettaz et Arlettaz 1998)

Avec le renforcement et la diffusion de plus en plus prégnante de cette rhétorique de l'abus dans les discours politiques, on note, dans le cadre de l'iconographie mise en place par les partis, l'apparition de nouvelles figures du demandeur d'asile. Une première figure se base ainsi sur la menace quantitative que sont supposés représenter les réfugiés. Dans cette première déclinaison, la notion se manifeste, comme nous le verrons ci-dessous, essentiellement sous les traits d'une invasion fantasmée, d'un « trop-plein ». Puis, elle se concentrera par la suite sur le principe de l'entrée forcée, du franchissement illégal de la frontière et de l'immigration clandestine. La seconde figure de l'abus met, quant à elle, en avant l'idée d'un abus survenant une fois le réfugié accueilli dans le pays. Elle repose ainsi essentiellement sur l'idée d'un tourisme social et d'une corruption des institutions de l'État providence helvétique.

1.2 *Invasion physique et morale*

Le changement de climat – tant discursif qu'idéologique – présenté plus haut se manifeste fortement dans l'iconographie politique mise en place par certaines organisations politiques et notamment par le parti genevois Vigilance. L'un des exemples les plus illustratifs de cette tendance est certainement celui de l'affiche (cf. figure 2) éditée dans le cadre de la campagne de l'organisation populiste pour les élections fédérales de 1983.

Sur cette affiche, le regard est d'abord accroché par une énorme chaussure de sport rouge et blanche, prolongée par une jambe de couleur de peau brune, vêtue d'un pantalon rouge. La lecture de l'image se poursuit alors vers

un petit personnage à la peau rose, aux cheveux et aux sourcils blancs, vêtu d'un costume traditionnel d'armailli. Celui-ci tente de repousser une porte brune. Dans son entrebâillement, on distingue, au premier plan, la jambe déjà mentionnée, puis, en arrière-plan, trois silhouettes aux contours gris apparaissant dans un paysage vide et brumeux. Le parcours visuel aboutit finalement sur le slogan « rester maître chez soi ! » placé sur la partie supérieure de la porte, puis sur sa suite « avec VIGILANCE ». Cette dernière insertion textuelle est surmontée du logo du parti (superposition d'une croix et de la lettre V).



Figure 2. « Rester maître chez soi ! avec VIGILANCE » (Pierre-André Jacot, 1983). Affiche du parti Vigilance diffusée lors de sa campagne pour les élections communales genevoises.

La construction argumentative fonctionne prioritairement sur l'opposition entre la taille imposante de la jambe, de la porte et de la toute petite taille de l'homme qui tente de maintenir cette dernière fermée. Elle traduit l'idée d'un combat dont les forces sont inégales, la menace étant clairement disproportionnée par rapport à la grandeur de celui qui lutte contre elle. Ce sentiment de déséquilibre est, de plus, renforcé par le fait que l'armailli est seul pour repousser l'intrusion, alors que ses adversaires sont nombreux (on dénombre du moins le « géant en baskets » et trois autres hommes au loin, représentés par les silhouettes fantomatiques).

Le message de l'affiche est suffisamment clair pour ne laisser planer aucun doute sur le narratif déployé : un homme petit, mais déterminé, lutte de ses propres forces pour repousser des intrus essayant de pénétrer dans sa maison. Le motif du pied dans la porte, faisant référence dans l'imaginaire collectif aux colporteurs et autres visiteurs indésirables, est une figure que l'on retrouve à plusieurs reprises dans l'iconographie politique suisse. Cette figure symbolise toujours l'idée d'une entrée forcée et non désirée. Ce pied dans la porte s'avère d'autant plus menaçant qu'il semble être le signe avant-coureur d'une intrusion plus massive, puisque trois autres personnages se dessinent en arrière-plan.

Afin d'ancrer encore plus explicitement l'argumentation déployée derrière ce visuel, l'identité des différents protagonistes est facilement et rapidement identifiable. Le personnage en costume traditionnel représente bien évidemment un citoyen suisse, le recours au costume de l'armailli faisant référence à la Suisse traditionnelle et pastorale.

L'intrus est, quant à lui, clairement défini comme un « non suisse ». Il se situe à l'extérieur de la maison helvétique. Cette représentation de l'altérité

est, de plus, renforcée par la couleur de peau brune foncée de la jambe de l'inconnu. Il est, ici, important de noter qu'en dehors de cette couleur de peau particulière et de la chaussure, au look nettement moins traditionnel que les godillots de l'armailli, les potentiels envahisseurs ne disposent d'aucun élément personnel permettant de les identifier plus clairement. Au vu du narratif construit dans l'image, leurs origines étrangères et leur appartenance au domaine de l'asile ne font cependant aucun doute.

La figure de cette menace reste cependant – au sens propre, comme au sens figuré – sans visage. Elle s'avère d'autant plus perturbante que si elle est manifestement présente, elle reste diffuse et floue, sans que l'on puisse déterminer sa nature exacte. Elle fait ainsi globalement référence à une main-mise étrangère, une entrée abusive, une perte de souveraineté pour l'homme



Figure 3. « Ras l'bol » (Inconnu, 1977). Affiche du parti Vigilance éditée dans le cadre de sa campagne pour les élections cantonales genevoises.

qui souhaite « rester maître chez soi ». Le chez-soi est ici à interpréter comme une représentation de la nation helvétique, dont le territoire est présenté comme étant à la merci d'une intrusion massive de l'étranger. Recourant à un narratif récurrent dans l'imaginaire national, l'affiche exploite le symbole d'un guerrier isolé défendant, envers et contre tous, sa patrie contre l'invasion étrangère. Elle défend également l'idée de la préservation d'une nation traditionnelle contre la modernité (les vêtements de l'intrus versus la tenue du Suisse). Le message reprend ainsi un grand nombre des classiques de la communication visuelle de droite à tendance apocalyptique, dont les bases ont été jetées durant l'entre-deux-guerres par des affichistes de renom tels qu'Otto Plattner ou Noël Fontanet (Maire [à paraître]). Le style iconographique de Pierre-André Jacot, propagandiste attitré de Vigilance, se fonde effectivement sur une illustration proche

de la caricature, des codes couleurs, des motifs et des constructions visuelles rappelant fortement le design des affiches créées par ses prédécesseurs un demi-siècle plus tôt. On observe ainsi une rhétorique visuelle plus radicale que celle de la période allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale à la fin des années 1970 (autrement dit des « Trente Glorieuses ») et le retour d'une représentation plus directe de l'étranger comme menace pour le pays. Il est, ici, désigné plus frontalement que dans les productions des deux décennies précédentes comme un « hôte indésirable », un élément forçant l'entrée de manière inopportune. Cette évolution ouvre le champ à la notion d'entrée

forcée qui imprégnera de plus en plus les discours visuels sur l’asile au cours des années à venir.

Vigilance se profile durant ces années comme l’un des architectes principaux du renouveau de la rhétorique anti-immigration en Suisse romande et est le premier à recourir explicitement à la notion de « faux réfugié » dans ses affiches (cf. figure 3).

2 L’entrée en jeu de l’illégalisme

Il faut cependant attendre la votation de 1996 sur l’initiative « Contre l’immigration clandestine » pour observer la première manifestation officielle de la rhétorique de l’abus sur le plan fédéral.

Les deux affiches (cf. figures 4 et 5) diffusées par l’UDC pour soutenir son texte font effectivement entrer la notion d’illégalité de plain-pied dans les débats sur l’immigration en Suisse. En regardant l’affiche de la figure 4, l’observateur ou l’observatrice est tout d’abord attiré-e par le mot « *Stoppt* » (« Stoppez »), puis poursuit une ligne en dessous avec le texte « *die illegale* », puis une ligne plus bas « *Einwanderung* » (qui forment ensemble la mention « l’immigration illégale »). À la suite de cette accroche visuelle, le regard est orienté vers cinq petites silhouettes floues dans les tons blancs et bordeaux, semblant émaner du coin supérieur gauche de l’image. Leurs contours peu nets et la répartition de leur coloration font penser aux images de surveillance vidéo, notamment celles enregistrées par les caméras thermiques.

La lecture du message se poursuit ensuite vers le mot d’ordre « *JA* » (« OUI ») qui se détache du fond noir uniforme en très grandes lettres rouge foncé. Divers éléments textuels en plus petites lettres blanches agencés autour du « *JA* » viennent alors contextualiser le message en précisant la date « *am 1. Dezember:* », puis l’objet de la votation « *Volksinitiative gegen illegale Einwanderung* ». La signature du parti, symbolisé par le logo du *SVP* (UDC) vient finalement clore la lecture du message. Ce cheminement visuel permet de mettre au premier plan la notion d’immigration illégale, présente tant dans les insertions textuelles que dans les représentations graphiques.



Figure 4. «*Stoppt die illegale Einwanderung*, UDC/SVP» (Inconnu, 1996). Affiche de l’UDC créée pour soutenir son initiative «*Contre l’immigration clandestine*».

L'image utilisée donne effectivement l'impression qu'il s'agit d'une capture d'écran réalisée sur l'enregistrement d'une caméra de surveillance. Les silhouettes se fauflent au travers d'un paysage dont on ne distingue aucun trait. L'image ne permet ainsi ni de contextualiser le lieu de l'action



Figure 5. «Stoppt illegale Einwanderung» (Inconnu, 1996). Affiche de l'UDC créée pour soutenir son initiative «Contre l'immigration clandestine».

ni d'identifier les protagonistes au centre de celle-ci. Ces silhouettes floues et fantomatiques ne disposent d'aucun élément personnel permettant de leur assigner une identité de genre ou une quelconque appartenance ethnique. Seul le texte accompagnant cette image rend le discours plus explicite et rattache cette illustration nébuleuse à un contexte particulier d'énonciation, celui des flux migratoires et tout particulièrement ceux relevant du domaine de l'asile.

En présentant une figure abstraite, dépersonnalisée et décontextualisée de la migration, l'UDC parvient à dresser le portrait d'une immigration illégale menaçante, et introduit les idées de clandestinité et du franchissement illicite des frontières, d'abus des réglementations d'entrée dans le territoire. Si le parti ne fait jamais explicitement référence au territoire ou à l'identité suisse dans

son affiche, il lie cependant la politique du pays à cette notion et présente son initiative comme étant la seule pouvant prévenir l'intrusion abusive de ces personnes dans le pays. Cette représentation de la menace reste cependant dépersonnalisée. La personne étrangère n'est donc pas affublée elle-même d'éléments la présentant comme menaçant, mais c'est plutôt le phénomène migratoire général qui est attaqué. Toutefois, la teneur de l'initiative permet de faire le lien entre les figures évoquées et la représentation visuelle de l'asile. La figure 5 suit une argumentation et une construction visuelle presque identique.

3 Vers la personnification de l'abus

Le discours anti-immigration prend encore un nouveau tournant en 1999, année cruciale pour la politisation de la thématique de l'asile. Elle est notamment le théâtre d'une votation sur la nouvelle Loi sur l'asile, de l'adoption de mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers, et du lancement de la récolte de signatures d'une nouvelle initiative de l'UDC intitulée «Contre les abus dans le droit d'asile».

Dans le contexte de la guerre des Balkans et d'un nombre record des demandes d'asile déposées dans le pays, la Suisse se trouve confrontée à une configuration inédite et se doit de définir sa position face à la nouvelle ampleur du phénomène. La tradition d'accueil est remise en question et l'intégration de nouvelles populations questionnée par de nombreux acteurs politiques, qui se montrent souvent méfiants à l'égard de cette modification du paysage migratoire helvétique.

Du côté des partisan·e·s de l'augmentation des restrictions dans le domaine de l'asile, une nouvelle manière d'aborder cette question fait surface. L'affiche (cf. figure 6) produite par l'UDC en 1999 dans le cadre de sa récolte de signatures en faveur de l'initiative «Contre les abus dans le droit d'asile» en est certainement l'exemple le plus probant. L'affiche est d'ailleurs souvent considérée comme l'une des manifestations les plus évidentes de la radicalisation idéologique et formelle du parti agrarien dès la fin des années 1970 (voir notamment: Skenderovic 2009), et témoigne d'une transformation de la représentation symbolique des personnes relevant du domaine de l'asile. Cette affiche, qui a fortement marqué les opinions, est effectivement symptomatique d'un durcissement de la rhétorique anti-immigration et de son incarnation visuelle.

L'œil est immédiatement attiré par l'image centrale, occupant la majeure partie de l'affiche. Elle représente une croix blanche sur fond rouge, faisant office de trame de base pour l'ensemble de l'affiche. Le bras vertical de la croix est déchiré sur toute sa longueur. De cette déchirure surgit un homme. Ses mains gantées écartent les deux pans de la déchirure. Sa silhouette se détache sur un arrière-plan sombre (dégradé noir-gris). Son visage a des traits angulaires, son menton est carré, sa peau mate et ses cheveux noirs. Il porte une moustache tombante noire. Son visage présente une expression renfrognée, sa bouche affiche une mimique étrange. En plus de ses gants noirs, l'homme porte un manteau noir et de larges lunettes de la même couleur. Celles-ci sont larges et recouvrent ainsi la totalité de ses yeux.

Autour de cette image gravitent un certain nombre d'éléments textuels venant ancrer le message dans un contexte d'énonciation précis. Après avoir été happé par la force graphique de l'image au centre de l'affiche, le regard est redirigé vers le haut de la production, tout d'abord vers la mention «laisser-faire non», puis la mention «accueil oui...» figurant au-dessus. La



Figure 6. «Accueil oui ... laisser-faire non» (Goal AG Werbung, 1999). Affiche de l'UDC créée lors de campagne de récolte de signatures pour son initiative «Contre les abus dans le droit d'asile».

lecture se poursuit ensuite vers le mot d'ordre « Signez l'initiative contre les abus dans le droit d'asile », qui permet de comprendre le contexte dans lequel a été produite l'affiche. Le message se termine finalement par le logo du parti.

Exploitant l'image centrale comme trame de narration, l'affiche joue sur la provocation. La croix blanche sur fond rouge fait bien sûr référence au drapeau national. Cette connotation est d'ailleurs renforcée par les variations verticales de tonalité de ce fond rouge qui lui donne une impression de mouvement. L'emblème de la nation est cependant déchiré en son centre. Cette rupture d'un symbole national sacralisé vise à susciter un sentiment d'agression chez le spectateur ou la spectatrice. Ce sentiment est renforcé par la présence sur l'image du responsable de cette attaque. L'homme qui surgit au centre de la croix adopte effectivement une expression et une attitude méprisante et menaçante. La position de ses mains sur chacun des bords de la déchirure suggère qu'il a lui-même perpétré cette attaque contre l'emblème du pays. Sa tenue vestimentaire, notamment ses gants et ses lunettes, assigne au personnage une identité négative encore plus forte et le rattache à la représentation traditionnelle des criminels. Les motivations de l'individu qui surgit au centre de l'image ne laissent ainsi aucun doute.

Si l'objet profané fait directement référence à la nation suisse, l'appartenance nationale du profanateur n'est, quant à elle, pas clairement établie dans la narration visuelle. Le texte accompagnant cette image vient alors imprimer une signification supplémentaire au symbolisme de la scène. Les mots « accueil » et « asile » figurant dans le slogan, accompagnés du mot d'ordre, contextualisent plus précisément la narration. L'homme au centre de la croix est un demandeur d'asile. La couleur de peau, les traits angulaires de son visage et le contexte sociopolitique de l'époque permettent alors de comprendre que l'individu est originaire de la région des Balkans, que de nombreux-euses ressortissant-e-s ont fui durant les années 1990 à la suite des guerres de Yougoslavie. Une fois ce nouveau motif narratif posé, l'argumentation mise en place par le parti suit deux schémas rhétoriques : d'un côté, la dénonciation d'un prétendu laisser-aller dans la gestion politique du domaine de l'asile, de l'autre, la criminalisation des ressortissants étrangers.

La dénonciation du laisser-aller se base sur l'un des ressorts essentiels de la rhétorique populiste exploitée par le parti : le discours *anti-establishment* par lequel le parti agrarien accuse les élites de contribuer à créer un climat libéral laissant libre cours aux abus. Le second schéma rhétorique revêt un caractère beaucoup plus novateur et marque l'avènement d'une nouvelle figure de la rhétorique anti-immigration : celle du criminel étranger.

L'identité de l'homme surgissant au centre de la croix n'est pas explicitement définie, mais elle présente tout de même trois caractéristiques indéniables : il n'est pas suisse, il est issu du domaine de l'asile et il correspond au

profil type du criminel. La figure créée ici correspond à un schéma rhétorique au sein duquel les notions de criminalité et d'immigration sont si intimement liées, que le glissement d'immigré à criminel semble presque naturel (Flores 2003). Pour renforcer ce sentiment, on note d'ailleurs que, dans le cadre de la campagne en faveur d'une nouvelle initiative lancée en 2007, l'UDC utilise toujours la formule « étrangers criminels » (et non « criminels étrangers »), pour renforcer la légitimité de ce schéma. En lien avec l'utilisation de cette formule, Van Leeuwen et Wodak (1999) identifient également différents « *criminality scripts* » dans lesquels les immigrés, notamment africains ou originaires d'Europe de l'Est et des Balkans, sont présentés comme des trafiquants de drogue ou des membres de réseaux criminels supranationaux. Cette tendance à la criminalisation des personnes étrangères implique que l'on considère ces dernières comme intrinsèquement liées à des activités délictueuses. En établissant une généralisation de la figure de l'immigré comme menace pour la sécurité du pays et de ses citoyen-ne-s, cette nouvelle construction discursive s'attache à délégitimer la migration et la fait ainsi pénétrer dans le champ de l'illégalité.

Dans cette affiche de 1999, le requérant d'asile représenté symbolise ainsi l'entièreté du flux de l'asile, aucune autre représentation ne venant nuancer cette vision de la migration. Elle jette le discrédit sur les motivations des personnes qui viennent chercher refuge en Suisse et abuseraient de la « tradition d'accueil du pays ». Par la mention « accueil oui... », le parti opère selon la stratégie argumentative de « déni de racisme » qui vise à prévenir toute accusation de ses adversaires allant dans ce sens. Il se défend ainsi de remettre en cause le droit des réfugié-e-s à obtenir l'asile dans le pays et se présente comme un défenseur de ce principe qui est, selon lui, altéré par des personnes abusant de ce droit. En plus de corrompre les lois helvétiques en abusant du droit d'asile, l'homme s'en prend directement à l'un des emblèmes fondamentaux de l'identité nationale. Le saccage du drapeau est effectivement considéré comme l'une des actions symboliques les plus insultantes. L'homme s'immisce ainsi au cœur de la nation sans y avoir été invité et cherche à imposer sa loi, ou plutôt son non-respect de la loi, à l'État et à ses citoyen-ne-s. La provocation engendrée de ce fait vise à heurter la sensibilité du spectateur ou de la spectatrice et à créer un sentiment immédiat de rejet à l'égard de cet homme et de ses actions. Le récit mis en place légitime le discours récurrent de l'UDC sur les abus du droit d'asile qui, selon le parti, « menacent notre sécurité et coûtent des milliards » (D'Amato 2011).

Du point de vue de la rhétorique visuelle, on assiste ici à un processus de radicalisation sans précédent. Aucune autre affiche politique officielle produite en Suisse au cours des cent dernières années ne mentionnait de lien si explicite entre un étranger et un comportement criminel. Ni les affiches de l'Action nationale, de Vigilance ou d'un autre parti anti-étranger n'assigne

durant le siècle dernier aussi directement à un étranger un comportement punissable sur le plan légal.

Si les représentations précédentes exploitent à plusieurs reprises l'image d'une entrée forcée dans le pays, jamais les discours visuels n'ont attribué si clairement des traits négatifs à un étranger. Si les étrangers sont effectivement souvent désignés comme étant indésirables, trop nombreux et sont parfois symbolisés comme des menaces pour l'identité culturelle du pays, aucune autre production n'avait accusé personnellement un individu migrant de nuire à la Suisse. Ce processus de personnification de la menace, qui restait jusqu'alors représentée de manière diffuse et anonymisée, constitue un durcissement certain de la rhétorique anti-immigration. L'avènement de la notion d'abus dans les discours contemporains sur l'asile et un renouement avec les codes iconographiques classiques de l'antisémitisme et de la propagande de l'entre-deux-guerres qui assignent à des personnes d'une origine ethnique, ou d'une orientation idéologique particulière dans le cas de l'anticommunisme, des caractéristiques morales prédéfinies (Matard-Bonucci 2001) en sont les preuves les plus évidentes.

Ici, les requérants d'asile, et plus particulièrement les ressortissants des Balkans, sont désignés comme des criminels violents, des abuseurs entrant par effraction au sein du pays. Ce basculement (dans la forme et dans le fond) traduit également une défense de plus en plus agressive de l'identité nationale face à la migration perçue comme une menace, une réaffirmation accentuée du « particularisme du nous » et une nouvelle forme d'esthétique du péril migratoire (Maire [à paraître]) dont les fonctions viennent renforcer les représentations négatives de l'immigration.

Cette association toujours plus étroite entre migration et enjeux de sécurité renforce « les stéréotypes et les représentations sociales négatives accompagnant les discours sur les étrangers et [justifie] de nouveaux dispositifs sécuritaires » (Duez 2005). En créant ces nouvelles figures, les acteurs réclamant un durcissement des politiques migratoires contribuent à la mise au pilori d'un nouveau bouc émissaire rendu responsable des différents symptômes de la crise du milieu des années 1990 et de la perte de repères liée à la globalisation croissante. Le migrant illégal, ou plutôt l'étranger illégitime ou le « faux réfugié » dans le cadre des discours helvétiques, rencontre ainsi « la plupart des angoisses nourries par les Européens : la peur du chômage, la peur du multiculturalisme, la peur de la délinquance ou encore la peur du terrorisme » (Duez 2008 : 16). Cette construction rhétorique ouvre ainsi la voie à une réduction de la politique d'immigration et de la législation sur l'asile à un « dispositif de mise à l'écart des étrangers < indésirables > » et renforce ainsi le développement du concept d'« Europe forteresse » et sa mise en place concrète (Duez 2008 : 12-17).

Globalement, ce contexte politique si particulier ouvre le champ au développement d'une nouvelle esthétique du péril migratoire qui se manifeste sous quatre figures principales de la menace. L'immigration, relevant notamment de l'asile, est ainsi perçue à la fois comme une menace pour la prospérité économique et sociale, pour l'identité « indigène », et pour la sécurité intérieure (menace criminelle) et nationale (menace terroriste) (Duez 2008).

Principal promoteur de cette nouvelle esthétique dans le paysage politique suisse de ces dernières années, l'UDC profite également de cet état de fait pour surfer sur la rhétorique du « *speaking the plain truth* » (Gingrich et Banks 2006: 20), du parler-vrai et de la vérité « toute nue », se présentant ainsi comme le seul parti qui dit tout haut ce que tous les autres savent, mais ne disent pas ou se refusent à admettre. Dans les discours mobilisés, les étrangers sont ainsi présentés comme trop nombreux, incapables de s'assimiler et promoteurs d'un état d'esprit « nous faisant revenir au Moyen Âge ». Dans cette configuration rhétorique et idéologique, la notion d'abus trouve pleinement sa place et se manifeste ainsi tant par l'image d'une entrée forcée dans le territoire que par la figure d'une « parasitation » du fonctionnement de l'État nation et de ses institutions.

4 La corruption du système social

Dans le contexte des institutions helvétiques, la notion d'abus par les personnes relevant du domaine de l'asile prend fréquemment la forme d'une « parasitation » du système social par des étrangers fainéants, uniquement attirés par les richesses du pays; bref, des individus répondant parfaitement à la définition de « faux réfugié », telle que brossée par un certain nombre d'acteurs de la politique anti-immigration.

La figure de l'étranger avide et prêt à tout pour amasser fortune n'est pas nouvelle. Elle constitue un classique de l'iconographie antisémite et se manifeste depuis les années 1920 dans les affiches suisses. Cette œuvre de Plattner (cf. figure 7) illustre notamment l'une des expressions les plus emblématiques de cette figure dans la conscience collective helvétique: celle de la manne distribuée nonchalamment, sans aucun contrôle par les administrations étatiques à des étrangers corrompus et vénaux.

Si cette figure fait effectivement partie de l'arsenal classique de la rhétorique visuelle anti-immigration, elle reste cependant présente de manière extrêmement marginale dans l'iconographie politique suisse. Elle n'apparaît ainsi que sur les affiches politiques de l'entre-deux-guerres, période très intense de la caricature anti-étrangère en Suisse et dans le reste de l'Occident. Elle disparaît ensuite durablement, pour ne réapparaître qu'à partir des années



Figure 7. «Extragabe an Ausländer 2 mal NEIN» (Otto J. Plattner, 1922). Affiche diffusée par une organisation inconnue lors d'une votation cantonale dans le canton de Bâle-Ville.

2000, période que l'on peut ainsi qualifier de nouvel eldorado de la communication visuelle diffamante.

Dans les discours politiques des 30 dernières années, les partis d'extrême droite ne cessent de dénoncer cette forme d'abus supposé. Dans un communiqué de 2012, l'UDC déclare : « La Suisse est toujours beaucoup trop attractive pour les migrants économiques et pour d'autres personnes qui n'ont aucun droit à l'asile, voire qui abusent systématiquement de l'hospitalité helvétique » (UDC 2012). Sur le plan visuel, cette construction rhétorique se manifeste essentiellement sous les traits de deux figures emblématiques.

La première reprend la symbolique classique de l'avidité présentée sur l'affiche de Plattner. Sur l'affiche produite en 2011 par la section zurichoise de l'UDC lors d'une votation sur la Loi cantonale sur l'aide sociale (cf. figure 8), quatre mains noires se jettent sur une liasse de billets de

cent francs maintenue à l'aide d'un ruban portant les armoiries du canton suisse alémanique. Sur le fond blanc occupant la totalité de l'espace de l'affiche se détachent simplement, au côté des éléments visuels déjà mentionnés, l'ombre projetée de ceux-ci, puis le slogan : « Récompenser les abus du droit d'asile ? » (« Asylmissbrauch belohnen ? ») et les recommandations de vote données par le parti. La construction visuelle et argumentative de l'affiche se veut relativement simple. Elle exploite la figure récurrente qu'est la main vorace prête à tout pour son profit. Dans le contexte helvétique, ce symbole a été utilisé à différentes reprises notamment pour dénoncer la menace d'une emprise communiste sur le pays dans la première moitié du 20^e ou dans les années 2000 à l'occasion de la campagne de l'UDC « Contre les naturalisations en masse ». Sur l'affiche de 2012, les mains sont anonymisées et colorées de noir. Le discours textuel accompagnant l'image ne laisse cependant planer aucun doute sur l'identité des « rapaces » se jetant sur l'argent des contribuables zurichois. En proclamant « récompenser les abus du droit d'asile », le message dénonce tant la supposée trahison des autorités cantonales (de manière identique à l'affiche de 1922) que la félonie des requérants n'ayant d'autres motivations que de s'approprier sans scrupules une richesse ne leur appartenant pas. Dans cette affiche de l'UDC zurichoise, les requérants ne sont pas représentés de manière explicite, mais on comprend aisément que leur symbolisation fait référence à la définition du « faux réfugié » dont l'exil ne serait motivé que par des raisons économiques. Si la dénonciation de l'abus est frontale, elle reste cependant adressée à

des êtres dépersonnalisés, sans visage et sans identité propre, le lien avec l'asile ne s'établissant qu'à la lecture de message textuel adressé aux spectateurs et spectatrices.



Figure 8. «Asylmissbrauch belohnen? Sozialhilfegesetz NEIN Gegenvorschlag JA» (Inconnu, 2011). Affiche de l'UDC zurichoise créée pour soutenir son initiative «Contre l'immigration clandestine» et diffusée lors de sa campagne contre la révision de la Loi cantonale sur l'aide sociale.

Les demandeurs d'asile sont représentés de manière beaucoup plus directe dans la seconde figure de l'abus du système social. Dans les affiches suivantes, les étrangers visés par les partis de la droite extrême sont représentés de manière frontale et prennent des traits nettement plus marqués.

La figure 9 met en scène quatre hommes affalés sur des bouées flottant sur un plan d'eau. Les visages de chacun d'eux sont inaboutis, sans yeux, ni bouche, ni nez. Tous portent un slip de bain coloré. Seule leur couleur de peau les différencie les uns des autres. Les bouées rouges sur lesquelles sont affalés les quatre hommes portent différentes mentions («AI», «réfugié» [*«refugiato»*], «chômeur» [*«discoccpazione»*]) permettant de caractériser plus précisément les quatre paresseux. En surimpression de cette image aux allures de fresque expressionniste, le slogan «... et nous au travail!» (*«... e noi lavorare!»*) se détache en majuscules noires. Le bas de l'affiche est, quant à lui, constitué d'une bande horizontale blanche mentionnant le nom de l'émetteur du message (la Lega dei Ticinesi), puis une recommandation de vote en sa faveur, permettant de faire le lien avec le contexte d'énonciation du message, les élections fédérales de 2007.

L'argumentation développée dans cette affiche de la Lega fonctionne à la fois sur le dénigrement de la fainéantise des quatre hommes se prélassant au soleil et sur la supposée injustice de traitement qu'il existe entre ces derniers et les citoyen-ne-s à qui est adressé le message. D'un côté, ces hommes dépendants, vivant au crochet des institutions sociales, sont donc présentés, de facto, comme des êtres paresseux, profitant de leur inactivité et n'entamant aucune démarche pour rentrer dans le rang. Alors que de l'autre côté, les citoyen-ne-s tessinois-e-s qui ne sont pas représenté-e-s sur l'image, mais directement interpellé-e-s par le slogan «et nous [...]!», se tuent à la tâche et contribuent à entretenir ces parasites. Si les traits du visage des profiteurs sont effacés, le message insiste sur l'appartenance ethnique de ceux-ci. L'homme à la couleur



Figure 9. “... E noi a lavorare” (Inconnu, 2007). Affiche de la Lega dei Ticinesi diffusée dans le cadre de sa campagne pour les élections fédérales de 2007.

de peau la plus claire est affalé sur la bouée portant la mention « réfugié » alors que les deux hommes installés sur les bouées « AI » et « chômage » ont la peau plus foncée. L'origine étrangère des personnes provenant des catégories qui auraient ainsi pu désigner à la fois des étrangers et des autochtones est clairement soulignée. Il ne fait, dès lors,

aucun doute que la Lega établit une dichotomie manifeste entre, d'un côté, les étrangers fainéants et profiteurs et, de l'autre, la population tessinoise travailleuse et volontaire.

L'argumentation reprend la notion d'abus des institutions sociales par des immigrés corrompus par l'appât du gain, qui constituerait l'unique motivation de leur venue en Suisse. Elle insiste également sur l'inégalité de traitement entre ces « étrangers dépendants » et les citoyen-ne-s suisses, une figure classique que l'on rencontre également dans d'autres productions anti-étrangères, notamment dans l'affiche de Plattner (cf. figure 7). Couplée à la notion d'injustice, la figure de l'abus s'avère ainsi être une arme particulièrement prégnante, tant dans les discours contemporains que dans les discours plus anciens.

En 2010, une nouvelle image diffusée par l'UDC dans le cadre d'une votation sur une modification de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage met, à nouveau, la figure de l'étranger extra-européen abuseur sur le devant de la scène. Cette annonce (cf. figure 10), composée d'une large partie textuelle donnant certains arguments du parti en faveur de la révision proposée, est surmontée d'une illustration caricaturale. Sur un fond blanc, un homme est couché dans un hamac aux couleurs du drapeau helvétique. À côté de cette illustration, un large rectangle noir contenant le slogan « Stop aux abus ! » imprimé en épaisses lettres rouges et blanches apparaît. L'homme dans le hamac a la peau brune, des cheveux et une moustache noirs. Il semble nu et joue avec une épaisse liasse de billets maintenus par un lien portant la mention « assurance-chômage ». L'homme semble rire aux éclats, sa bouche largement ouverte laissant paraître de larges dents blanches. Par ses traits marqués et son attitude insolente,

l'homme sur l'illustration vient personnifier les abus dénoncés par l'UDC. Le parti véhicule ainsi une représentation induisant l'idée que les étrangers, et principalement les étrangers extra-européens, majoritairement issus du domaine de l'asile, abusent du confort offert par les institutions suisses et profitent de manière effrontée de la manne qui leur est offerte.



Figure 10. « Stop aux abus! » (Inconnu, 2010). Annonce de l'UDC Suisse parue dans la presse durant sa campagne de soutien à la modification du 19.03.2010 de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage.

Reprenant schématiquement la même trame rhétorique, cette illustration (cf. figure 11) va encore plus dans loin dans ce dénigrement par le biais du visuel. Éditée par les Jeunes UDC bernois dans le cadre de leur récolte de signatures pour un référendum contre l'octroi d'un crédit supplémentaire pour les personnes requérantes d'asile du canton, cette image cristallise l'ensemble des représentations négatives que l'on peut retrouver dans le champ visuel de l'abus.

Surplombant le mot d'ordre « NON à l'aide sociale dans le domaine de l'asile » (« *Asylsozialhilfe NEIN* »), l'illustration occupe la quasi-totalité de l'espace de l'affiche. Elle recourt également au symbole du hamac aux couleurs du drapeau suisse pour représenter le pays accueillant l'homme figurant sur l'image. Celui-ci porte des lunettes de soleil, un short et une chemise dans les tons verts ainsi que des nu-pieds. De peau noire, mal rasé, l'homme à la bouche large et aux lèvres épaisses fume un cigare et tient une boisson dans sa main gauche. Dans sa main droite, il tient un livret bleu portant la mention « Asile » (« *Asyl* »). Autour de lui, de nombreux billets de 50, 100 et 1000 francs semblent tomber du ciel et remplir petit à petit le hamac.



Figure 11. « Asylsozialhilfe NEIN » (2017). Illustration créée par les Jeunes UDC bernois dans le cadre de leur récolte de signatures pour un référendum s'opposant à l'octroi d'un crédit supplémentaire pour les requérants d'asile du canton.

La trame rhétorique esquissée par l'image ne laisse planer aucun doute quant à la représentation que se fait l'UDC bernoise des requérants

d'asile du canton : ceux-ci abusent du système. L'homme exhibe effectivement effrontément son livret « Asyl » tout en profitant de la manne qui s'offre à lui. Tranquillement installé dans son hamac, il est entretenu et choyé par la Suisse qui lui offre un « nid douillet » où il peut se prélasser, sans se soucier de sa subsistance. En tenue d'été, il jouit d'un luxe certain (le cocktail et le cigare) et se vautre dans son inactivité. Au-delà de l'argumentation déployée, on peut également souligner les caractéristiques anthropomorphiques des traits de l'homme, qui sont fortement caricaturaux et participent de la connotation négative qui lui est attribuée.

5 Conclusion

La notion d'abus est omniprésente dans les discours visuels présentés dans ce chapitre. Pour la frange la plus à droite des acteurs et actrices politiques du pays, la question de l'asile est systématiquement reliée à cette notion. Qu'il s'agisse d'abus social ou politique, le droit d'asile est présenté comme un droit corrompu par des personnes malveillantes.

Les images analysées dans ce chapitre ont très souvent un lien explicite avec le domaine de l'asile, et quand ce n'est pas le cas, le lien est établi par le texte d'accompagnement. Au-delà du texte, les symboles picturaux utilisés pour désigner les personnes du domaine de l'asile sont presque toujours les mêmes ; on joue notamment sur la couleur de peau ou les traits du visage pour leur attribuer une origine ethnique non occidentale.

Lorsque l'on parcourt l'ensemble de ces images, on est frappé par l'évolution de la manière de représenter la figure du demandeur d'asile. S'il est toujours présenté de manière négative, le degré de précision avec lequel celui-ci est attaqué augmente avec les années. Dans les prémisses de la politisation de ces questions, la menace que sont supposés les personnes migrantes issues du domaine de l'asile était représentée de manière diffuse, par des silhouettes floues, des corps sans visage, etc. Mais au cours du temps, notamment depuis la fameuse affiche (cf. figure 6) de 1999, les codes picturaux se sont modifiés et la personnification de la menace a pris de l'ampleur. Les coupables ont des visages, et ceux-ci ont des traits de plus en plus caricaturaux. En écho aux schémas visuels propres à la propagande de l'entre-deux-guerres, la stratégie physiognomonique prend à nouveau toute sa place. Les représentations visuelles sont une nouvelle fois utilisées pour assigner des caractéristiques morales aux personnes représentées sur les images. Les individus sont pris à partie directement.

Les dernières affiches, notamment celles abordant la question de l'aide sociale pour les personnes demandeuses d'asile, vont ainsi très loin

dans la stigmatisation et mettent en lumière des représentations extrêmement bien définies de la perception de l'abus. Si les productions des années 1980 marquaient encore une certaine nuance en présentant à la fois la facette prétendument corrompue du domaine de l'asile et celle des personnes méritant protection et accueil dans le pays, les productions des années 2000 et suivantes se focalisent sur les déviances du système. L'abus est omniprésent dans les discours visuels de la droite radicale, aujourd'hui dénués de toute nuance.

Références bibliographiques

- Arlettaz, Gérald (2004). *La Suisse et les étrangers*, Lausanne, Antipodes.
- Arlettaz, Silvia et Gérald Arlettaz (1998). « Les initiatives populaires liées à l'immigration et à la présence étrangères », in Arlettaz, Silvia (dir.), *La Constitution fédérale en chantier : commentaires et inventaires des sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848-1998*, Bern, Schweizerisches Bundesarchiv, 89-140.
- D'Amato, Gianni (2011). "The case of Switzerland", in Zincone, Giovanna, Rinus Penninx et Maren Borkert (dir.), *Migration Policymaking in Europe The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 165-182.
- Duez, Denis (2005). « Immigration clandestine et sécurité dans l'Union européenne : la sécurité intérieure européenne à l'épreuve des théories de Michel Foucault ? », in Beaulieu, Alain (dir.), *Michel Foucault et le contrôle social*, Québec, Presses de l'Université Laval, 3-33.
- Flores, Lisa A. (2003). "Constructing Rhetorical Borders : Peons, Illegal Aliens, and Competing Narrative of Immigration", *Critical Studies in Media and Communication* 20(4), 362-387.
- Gingrich, André et Marcus Banks (2006), *Neo-nationalism in Europe and beyond : perspectives from social anthropology*, New York, Berghahn Books.
- Maire, Christelle (forthcoming). "Visualizing Migration as a Threat : A New Migratory Peril Aesthetics in Switzerland", in Virchow, Fabian (dir.), *The Far Right and Visual Politics*, Wiesbaden, Springer.
- Maire, Christelle (à paraître). *50 ans de débats sur l'immigration en Suisse : la preuve par l'image*, Lausanne, Antipodes.
- Maire, Christelle et Francesco Garufo (2019). "Culturalisation of Gender : when Ivan meets Maria" in Skenderovic, Damir et Barbara Luthi (dir.), *Changing Landscapes : Switzerland and Migration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 141-164.
- Matard-Bonucci, Marie-Anne (2001). « L'image, figure majeure du discours antisémite », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 72(1), 27-40.
- Skenderovic, Damir (2009). *The radical right in Switzerland : postwar continuity and recent transformations : a study of politics, ideology, and organizations*, New York, Berghahn.

- Udris, Linards, Kurt Imhof et Partick Ettinger (2009). "New Chances for Attracting Attention: The Extreme Right and Radical Right in Swiss Public Communication, 1960-2005", in Niggli, Marcel Alexander (dir.), *Right-wing extremism in Switzerland: national and international perspectives*, Baden-Baden, Nomos, 41-57.
- UDC (Union démocratique du centre) (2012). *L'UDC prépare une nouvelle initiative sur l'asile*, <https://www.udc.ch/actualites/articles/editoriaux/ludc-prepare-une-nouvelle-initiative-sur-lasile/>, consulté le 26.04.2014.
- Van Leeuwen, Theo et Ruth Wodak (1999). "Legitimizing Immigration Control: A Discourse-Historical Analysis", *Discourse Studies* 1(83), 83-117.
- Windisch, Uli (2002). *Suisse-immigrés: quarante ans de débats 1960-2001*, Lausanne, L'Âge d'homme.

4 Das Konzept des Wirtschaftsflüchtlings aus wirtschaftsethischer Perspektive¹

Milena Holzgang und Michael Heumann

1 Wirtschaftlich getriebene Migration und Rechtsmissbrauch – das Konzept des Wirtschaftsflüchtlings

Die Frage nach den Kriterien, die eine einreisende Person zum Erhalt des Status des legitimen Flüchtlings erfüllen muss, ist hoch kontrovers und beschäftigt sowohl die medialen als auch die politischen Diskussionen. In einem Punkt scheinen sich die verschiedenen Seiten jedoch weitestgehend einig zu sein: Sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge erfüllen weder die anerkannten Kriterien des Flüchtlingsstatus, noch diejenigen der subsidiären Schutzbedürftigkeit. Wirtschaftsflüchtlinge seien in Wahrheit gar keine «richtigen» Flüchtlinge und sollten daher auch nicht aufgenommen werden.² Wer nur aus «wirtschaftlichen» Motiven, d. h. in der Hoffnung auf ein ökonomisch besseres Leben, nach Europa kommt und einen Asylantrag stellt, sieht sich folglich dem Vorwurf des Rechtsmissbrauchs ausgesetzt, bzw. auf ihr oder sein Asylgesuch wird in der Regel gar nicht erst eingetreten.³ Dies ist in der Schweiz seit 2014 in

1 Dieser Beitrag basiert auf einer weiterentwickelten Präsentation im Rahmen der ersten Konferenz des Netzwerks Flüchtlingsforschung «65 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention» vom 6. Oktober 2016 in Osnabrück (D).

2 Dies illustriert eine empirische Untersuchung, in welcher erhebliche Unterschiede in der Asylaufnahmewilligkeit der deutschen Bevölkerung in Abhängigkeit von den Fluchtgründen «[p]olitische Verfolgung» (94 % Zustimmung) und «[s]chlechte Wirtschaftssituation» (52 % Zustimmung) festgestellt wurde (Ditlmann et al. 2016). Vgl. auch die repräsentative Zufallsstichprobe der wahlberechtigten Bevölkerung in Deutschland im Rahmen des ARD-DeutschlandTrends im Februar 2016 in der sich 94 Prozent für eine Aufnahme von Kriegsflüchtlings, 73 Prozent für eine Aufnahme von politisch und religiös Verfolgten, und nur 25 Prozent für eine Aufnahme von Menschen in «wirtschaftlicher Not» aussprachen (Tagesschau, 2016).

3 Der spezifische Begriff des Rechtsmissbrauchs im Asylwesen wird dabei grundsätzlich weiter ausgelegt als der allgemeine Rechtsmissbrauchsbegriff in Art. 2 Abs. 2 ZGB. Dies bedeutet, dass nicht nur traditionell anerkannte Anwendungsfälle wie z. B. die nutzlose Rechtsausübung oder das Verbot widersprüchlichen Verhaltens als rechtsmissbräuchlich qualifiziert werden, sondern bereits interpretationsbedürftigere

Art. 31a Abs. 3 AsylG festgelegt, welcher den Asylanspruch negiert «wenn das Asylgesuch ausschliesslich aus wirtschaftlichen [...] Gründen eingereicht wird». Der wirtschaftliche Gesichtspunkt im Sinne eines Differenzierungskriteriums zwischen Legitimität und Illegitimität hat damit neben und mit der politischen Verwendung auch Eingang in die Asylrechtspraxis gefunden. Eine systematische wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Begriff des Wirtschaftsflüchtlings steht disziplinübergreifend jedoch noch aus,⁴ was sich auch im Fehlen einer klaren Definition widerspiegelt.⁵

Der Begriff des «Wirtschaftsflüchtlings» und die Unterscheidung zwischen berechtigten und unberechtigten Flüchtlingen sind der Hauptfokus dieses Beitrags. Durch das Explizieren der normativen Grundlagen des vorherrschenden Denkens zu Wirtschaftsflüchtlingen und dem zugrundeliegenden Verständnis von Wirtschaft werden die Entstehung, die Legitimation und die pejorative Verwendung des Wirtschaftsflüchtlingsbegriffs ergründet und beurteilt. Die Wirtschaftsethik, die das Verhältnis von Werten und Ökonomie hinterfragt, bildet die Perspektive zur Analyse des Konzepts des Wirtschaftsflüchtlings. Es wird dabei dargelegt, dass die Unterscheidung zwischen politisch und rechtlich anerkannt «legitimen Verfolgten und Kriegsflüchtlingen»⁶ und «illegitimen Wirtschaftsflüchtlingen» inhärent selbstwidersprüchlich ist und einer Betrachtung aus wirtschaftsethischer Perspektive nicht standhält. Eine derartige Analyse der impliziten Fundamente der Konstruktion des Begriffs des Wirtschaftsflüchtlings stellt bereits *auf vorgelagerter normativer Ebene* die Legitimität des oft gebrauchten Missbrauchsarguments zur Disposition, da das nachgelagerte Missbrauchsargument auf der Voraussetzung der Illegitimität

Handlungen wie z. B. das blosses Verweigern der Mitwirkung beim (asylrechtlichen) Verfahren. Für eine detaillierte Diskussion des Rechtsmissbrauchsbegriffs im Asylrecht siehe Frei et al. (2014).

- 4 Teilweise wird die Reduktion der Thematisierung von Wirtschaftsflüchtlingen oder «economic migrants» als illegitime NutzniesserInnen des Asylsystems auch unreflektiert in der migrationsethischen Forschungsliteratur übernommen (vgl. z. B. Price 2009: 207, 219)
- 5 Der Duden online definiert den Wirtschaftsflüchtling lediglich tautologisch als einen «Flüchtling, der nicht aus politischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen sein Land verlässt» (<https://www.duden.de/rechtschreibung/Wirtschaftsfluechtling>, abgerufen am 12.02.2020). Ohne nähere *Ergründung* des wirtschaftlichen Gegenstandes bietet eine solche Definition aber keinen Erklärungswert. Die ohnehin komplizierte Frage, wer eigentlich ein (richtiger) Flüchtling sei (vgl. Shacknove 1985) wird nochmals verkompliziert: Wer ist eigentlich ein Wirtschaftsflüchtling?
- 6 Die Differenzierung zwischen Flüchtlingen im Sinne von Art. 3 AsylG und subsidiär Schutzbedürftigen im Sinne von Art. 4 AsylG, gleichwohl wichtig, spielt für diesen Beitrag keine Rolle, da für beide rechtlich gesehen *irgendeine* Art von Schutzbedürftigkeit anerkannt ist. Wichtig für diesen Beitrag ist, dass ebendiese Schutzbedürftigkeit dem Wirtschaftsflüchtling abgesprochen wird.

von Wirtschaftsflüchtlingen beruht. Die aus der Analyse gezogenen Schlussfolgerungen sollen damit einen aufklärenden Beitrag zu Grundproblematiken in der aktuellen Asyldebatte leisten.

Im Folgenden findet zunächst ein Überblick über den historischen Kontext des «Wirtschaftsflüchtlings» statt (Abschnitt 2). Darauf folgend wird die bestehende migrationsethische Literatur aufgegriffen und dessen Konzeptualisierungen des «Wirtschaftsflüchtlings» beleuchtet (Abschnitt 3). Ausgehend von einer integrativen Wirtschaftsethik zeigt die wirtschaftsethische Hauptanalyse schliesslich den im Begriff des Wirtschaftsflüchtlings innewohnenden Selbstwiderspruch auf (Abschnitt 4). Zum Abschluss werden mögliche Schlüsse aus der Analyse für die aktuelle Asylmissbrauchsdiskussion im Allgemeinen und das Konzept des «Wirtschaftsflüchtlings» im Speziellen diskutiert (Abschnitt 5).

2 Historischer Kontext des Wirtschaftsflüchtlings

Während bis ins 20. Jahrhundert beim Asylrecht nicht die Rechte der Fliehenden, sondern das Recht *des Staates* Sicherheit zu bieten im Vordergrund gestanden hatte, rückte in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg *die Person* des oder der Flüchtenden vermehrt in den Fokus (vgl. Cremer 2016: 40–41). Die völkerrechtliche Flüchtlingsdefinition, die auch Eingang in viele nationale Rechtsordnungen fand, entstammt dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK). Da die GFK als unmittelbare Reaktion auf die konkreten Verfolgungen vor und während des Zweiten Weltkriegs entstand, beschränkt sich ihre Definition des «Flüchtling[s]» auch auf Personen mit «begründeter Angst vor Verfolgung» (Art. 1 GFK).

In der Zeit vor, während und direkt nach dem Zweiten Weltkrieg scheuten jedoch viele Betroffene, darunter auch Hannah Arendt, die Bezeichnung des passiven «Flüchtlings», welcher die Gestaltungsmacht über ihr oder sein Leben verloren zu haben schien. Vielmehr wollten Arendt und ihre ZeitgenossInnen als wirtschaftliche EmigrantInnen wahrgenommen werden, als produktive und *aktive* Wirtschaftssubjekte und eben *nicht als passive* Flüchtlinge (vgl. Arendt 2016 [1943]: 10). Die Dichotomie zwischen wirtschaftlicher Einwanderung und Flucht bestand also bereits in der Nachkriegszeit. Allerdings hat sich die normative Bedeutung des Flüchtlingsbegriffs im Verhältnis zur Wirtschaft seither stark gewandelt. Schon in den 1950er und 1960er Jahren wurde z. B. seitens der BRD an die Bevölkerung der DDR appelliert, nicht in den vermeintlich «goldenen Westen zu fliehen» (Ackermann 1995: 97-98). Unter anderem wurde diese Abschottung mit der schlechten wirtschaftlichen Situation begründet, in welche sich die potentiell

Flüchtenden begeben würden (Ackermann 1995: 99). Jedoch scheint damals die nicht-wirtschaftsgetriebene Angst vor politischen Spionen, kriminellen Personen und der «Entleerung» der DDR und dem damit verbundenen Verlust des deutschen Bodens, bzw. die Angst vor der Sowjetunion, eine wesentlich grössere Rolle für die Ablehnung der DDR-Flüchtlinge gespielt zu haben, als deren Druck auf die deutsche Wirtschaft (vgl. Ackermann 1995: 97). Wirtschaftliche Sachverhalte, wie z. B. wirtschaftliche Gründe und Motive, waren zu dieser Zeit schlichtweg noch *kein ausschlaggebendes Kriterium zur aktiven Delegitimation* Schutzsuchender.

Ab Ende der 1970er Jahre, parallel zu der breiteren Implementierung wirtschaftsliberaler Gesellschaftsentwürfe, wurde nun der Begriff des «Wirtschaftsasyllanten» auf ankommende Personen aus der «Dritten Welt» und den Kriegsgebieten Osteuropas angewandt (Bade 1994: 100). Das Thema des Wirtschaftsflüchtlings, in Form der sogenannten Gastarbeiterfrage, schien sich in Zeiten der Wirtschaftskrise und steigenden Ausländerfeindlichkeit hervorragend zur wahltaktischen Aufbereitung zu eignen (Bade 1994: 101). Zudem wurde zum ersten Mal ein deutlicher normativer Bedeutungswandel vorgenommen, wodurch «wirtschaftliche» Gründe und Motive nunmehr als *Kriterium* für die *explizite Aberkennung*, und nicht nur (mutmasslich) die fehlende Anerkennung, galten. Diese normative Wendung hätte wohl noch 40 Jahre früher, zu Arendts Zeiten, geradezu kontraintuitiv angemutet und führt seitdem zu aus damaliger Sicht paradoxen Zuständen: Wirtschaftsflüchtlinge geben sich als Vertriebene und Kriegsflüchtlinge aus, um Hoffnung auf asylrechtliche Anerkennung zu finden, was wiederum erst *in der Folge* den heutigen Vorwurf des Asylmissbrauchs aufkommen lässt.

In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren wurde parallel dazu in gewissen politischen Kreisen durchaus auch anerkannt, dass wirtschaftliche Armut Menschen dazu bringt, ihre Heimat Richtung Europa zu verlassen, und dieser Schritt nicht prinzipiell illegitim zu bewerten sei (Höfling-Semnar 1995: 167). Das Argument gegen die Aufnahme dieser Menschen lautete jedoch, dass das Asylrecht nicht das richtige Handlungsinstrument darstelle, um die Weltarmut zu lindern (siehe Höfling-Semnar 1995: 175).⁷ Vielmehr wurde statt des Asylrechts auf eine Fluchtursachenbekämpfung in Form grossangelegter Geldtransfers vom Norden in den Süden gesetzt, welche die Menschen am Kommen hindern sollten (Höfling-Semnar 1995: 169). Wirtschaftliche Lösungen für wirtschaftliche Probleme lautete von nun an

7 Es ist bemerkenswert, dass weder damals noch heute jemand ernsthaft auf die Idee kommen würde, analog zu behaupten, dass das Asylrecht für politisch und religiös Verfolgte und der subsidiäre Schutz für Kriegsflüchtlinge die Funktion hätten, Verfolgung und Krieg auf der Welt zu beseitigen und im Falle ihres Versagens abzuschaffen seien.

die (bald parteiübergreifende) Devise, und zwar unter den Bedingungen des bestehenden und nicht mehr grundsätzlich hinterfragten Grenzregimes. Die kurzzeitig auftretenden Ansätze einer vertieften Diskussion zur ethischen Verhältnisbestimmung von Asylrecht und Wirtschaftsmigration und -flucht traten damit wieder in den Hintergrund.

Mit der Ankunft mehrerer Millionen flüchtender Personen in Europa in den letzten Jahren⁸ spitzt sich die Diskussion um den «Wirtschaftsflüchtling» und dessen Asylmissbrauch wieder merklich zu (vgl. Abschnitt 1), allen voran im Kontext derjenigen Fluchtpopulationen, die in der öffentlichen Wahrnehmung nicht aus unmittelbaren Krisengebieten stammen. Obwohl sich der weltpolitische Kontext seit ihrer Erstellung stark verändert hat, dient die GFK auch heute grundsätzlich noch als Basis für die rechtliche Rahmenordnung der europäischen Länder. Die Gründe für Asyl und rechtlich anerkannte Schutzbedürftigkeit wurden jedoch (unter vermeintlich objektivem Bezug auf die GFK) dem «wirtschaftsliberalen» Zeitgeist entsprechend weiterentwickelt. In der Schweiz werden seit dem Jahr 2014 den legitimen Fluchtgründen Verfolgung und Krieg (Art. 3 und 4 AsylG) die explizit illegitimen Asylgesuche aus medizinischen und *wirtschaftlichen* Gründen gegenübergestellt (Art. 31a Abs. 3 AsylG). Flüchtenden ersterer Gruppe wird Schutz und zumindest temporärer Aufenthalt zugebilligt, während aus den letzteren Gründen explizit kein rechtlicher Anspruch auf Aufnahme oder Aufenthalt abgeleitet werden kann. Somit wurde der aktiven moralischen und politischen Delegitimierung des Wirtschaftsflüchtlings auch asylrechtlich Rechnung getragen. Wandelbare politische, moralische oder rechtliche Deutungen können und sollten jedoch stets auf grundlegender Ebene ethisch hinterfragt werden. In diesem Zusammenhang bedarf somit der Begriff des Wirtschaftsflüchtlings mitsamt dem zugrundeliegenden Konzept von (guter) Wirtschaft einer ethischen Überprüfung.

3 Migrationsethischer Kontext

Zur normativen Prüfung politischer, moralischer und rechtlicher Auffassungen zu Flucht und Asyl hat sich innerhalb des Feldes der akademischen Ethik die Disziplin der Migrationsethik herausgebildet. Möglichst unabhängig von lokal und historisch bedingten moralisch-faktischen Befindlichkeiten diskutiert die Migrationsethik die Stichhaltigkeit und Universalisierbarkeit

8 Im Jahre 2015 wurden in Europa über zwei Millionen Asylanträge eingereicht (UNHCR 2016: 84).

unterschiedlicher Ansprüche im Hinblick auf ihre Geltung.⁹ Vor der allgemeinen Hintergrundschablone Migration und Wanderung wird *vorgelagert* gefragt, welcher normative Status dem darin zugrundeliegenden Anspruch auf menschliche Bewegungsfreiheit zukommt und welche weiteren politischen Anspruchs- und Abwehrrechte sich daraus erst in der Folge *begründet* ableiten lassen.¹⁰

Eng mit der Diskussion zu Bewegungsfreiheit verwoben, jedoch nicht zwingend damit kongruent (vgl. Cheneval und Rochel 2012: 178), ist die allumspannende migrationsethische Gretchenfrage, ob politischen Gemeinschaften wie Staaten ein normativ begründetes Recht auf exklusive Mitgliederselektion durch politisch und rechtlich durchsetzbare Grenzziehungen a priori zugebilligt werden kann, oder ob umgekehrt ein durch die Ethik begründetes Recht auf «offene Grenzen» besteht und damit jegliche Abschottungsansprüche grundsätzlich unter Legitimationsvorbehalt zu stehen haben, auch unabhängig von vorherrschenden rechtlichen Kodifizierungen wie (potentiell restriktiven) Asyl- und Einwanderungsgesetzgebungen (z. B. Wellman und Cole 2011). Prinzipiell lassen sich die meisten migrationsethischen Stellungnahmen grob auf einem normativen Spektrum von (eher) offenen zu (eher) geschlossenen Grenzen verorten, wobei in unterschiedlichem Ausmass und nicht immer klar voneinander abgegrenzt auf *beiden* Seiten dieses Spektrums von liberalen, egalitären und utilitaristischen Argumenten Gebrauch gemacht wird.¹¹

Dieser Beitrag möchte sich nicht auf eine dieser Argumentationsweisen festlegen. Es ist auch nicht das Ziel für (mehr) offene Grenzen einzutreten oder andersherum bestehende Exklusions- und Abschottungsansprüche zu verteidigen (oder zu bestärken). Dies würde den Zuständigkeitsbereich einer *Wirtschaftsethik* überschreiten. Mit der im Folgenden durchzuführenden Analyse soll stattdessen das spezifische Konzept des «Wirtschaftsflüchtlings»

9 Einen Sonderstatus nehmen partikularistische Ansätze ein, welche hier nicht weiter ausgeführt werden. Für einen systematischen Überblick und eine Einordnung von sowohl partikularistischen als auch den hier relevanten universalistischen Ansätzen siehe Bader (2005).

10 Zwei der wirkmächtigsten migrationsethischen Autoren aus den letzten Jahrzehnten lassen sich genau an diesem Punkt gegenüberstellen. Während Carens (2012: 31) in Analogie zur postulierten Bewegungsfreiheit innerhalb eines Landes für eine weitestgehend global unbedingte und damit eine staatsgrenzenübergreifende Bewegungsfreiheit eintritt (siehe detailliert Carens 2013: 236–254), bestreitet Miller (2012: 48–51) einen derartigen realpolitischen Absolutheitsanspruch von Bewegungsfreiheit und sieht diese immer als faktisch bedingt und damit erst einmal grundsätzlich politisch und rechtlich einschränkbar.

11 Beispiele idealtypischer Varianten dieser jeweiligen Begründungsmuster auf beiden Seiten des erwähnten Grenzöffnungs-Grenzschließungsspektrums finden sich bei Wellman (2011).

aufgegriffen werden, das in der öffentlichen Missbrauchsdiskussion zwar regelmässig bedient, jedoch selbst in der migrationsethischen Debatte selten explizit thematisiert wird (Schlothfeldt 2012: 199). Dabei entfaltet eine wie auch immer geartete Trennung zwischen rechtlich anerkannter, scheinbar «nicht-wirtschaftlicher» Flucht und sogenannter «wirtschaftlich getriebener» Migration auch in der Literatur implizit normative Kraft, wenn es darum geht, irgendeine differenzierende Auswahl für die Aufnahme Schutzsuchender zu treffen (vgl. z. B. Miller 2012: 62), und mit Bezug auf die entsprechend Nicht-Aufnahmeberechtigten stattdessen lediglich zu empfehlen, die Lebensbedingungen vor Ort zu verbessern (vgl. z. B. Miller 2012: 54–55). Die Unterscheidung zwischen legitimen (non-economic) «refugees» und illegitimen oder zumindest weniger legitimen «economic migrants» wird nicht selten unhinterfragt vorausgesetzt (vgl. z. B. Gibney 2004: 12;¹² Price 2009: 207). Sogar VerfechterInnen unbedingter Bewegungsfreiheit und offener Grenzen gestehen unter nicht-idealen Bedingungen zu, dass bei zu treffenden Auswahlkriterien für die Einhaltung von aus ihrer Sicht realiter unvermeidbaren Obergrenzen zwischen denjenigen unterschieden werden müsse, die ihrer grundlegenden Freiheiten beraubt wurden, und denjenigen, die freiwillig aus wirtschaftlichen Gründen migrieren – Letztere könnten und sollten dann an den Grenzen eben doch abgewiesen werden (Carens 2012: 33–34). Moralische, politische und rechtliche Argumentationslinien zu «Wirtschaftsflüchtlingen» aus dem aktuellen öffentlichen Umfeld (vgl. Abschnitte 1 und 2) finden sich somit auch zu einem nicht unerheblichen Grad in der Migrationsethik wieder.

Wenn sich migrationsethische und im weiteren Sinne migrationswissenschaftliche Beiträge dann doch einmal explizit mit dem Konzept des Wirtschaftsflüchtlings auseinandersetzen, wird kritisiert, dass eine Differenzierung zwischen Verfolgung und ökonomisch motivierter Migration «grotesk simplifizierend» (Pastore und Ponzio 2015: 6) und «inkonsistent» (Schlothfeldt 2012: 200) sei und eine Kategorisierung von Personen auf dem schutzrechtslegitimitätsstiftenden Migrations-Asyl-Spektrum im Einzelfall schwer sein könne (Castles und Loughna 2005: 41, 64), weil «[z]erfallene oder autoritäre Staaten [...] oft mit ökonomischer Impotenz und ökonomischer Zukunftslosigkeit [korrelieren]» (Nassehi 2015: 307). Die von dieser kleineren Gruppe von AutorInnen festgestellte Inkonsistenz beim Thema «Wirtschaftsflüchtling» wird zum Teil auch in einen weiteren weltwirtschaftlichen und Verteilungsfragen betreffenden Rahmen eingebettet:

12 Gibney (2018: 3) scheint jedoch in jüngster Zeit seine frühere, prononcierte Position zu hinterfragen.

Es ist offensichtlich inkonsequent, die Unvermeidbarkeit der Globalisierung der Märkte zu predigen, deren Auswirkungen auf die globale Verteilung der Reichtümer hinzunehmen, und dennoch die Globalisierung des Arbeitsmarktes mittels der Schaffung von gesetzlichen Hindernissen für die Arbeitsmigration zu behindern. (Marti 2012: 97)

Wenig überraschend wenden jene AutorInnen, die diesen Widerspruch thematisieren, das verbreitete, pejorativ gegen «Wirtschaftsflüchtlinge» gerichtete *Missbrauchsargument* nun ihrerseits 180 Grad zum Schutz der thematisierten Personengruppe. Sie erkennen bei denjenigen, die das Wirtschaftsflüchtlingskonzept politisch überhaupt erst zur Delegitimierung des Schutzbedürftigkeitsstatus Betroffener verwenden, von herrschaftlichen Kalkülen getriebene Motive wie Privilegien- und Reichtumsverteidigung (Mona 2012: 148) und heben die denunziatorische Komponente des Begriffs selbst hervor (Bade 2015). Eine solch gelagerte Kritik geht dann nicht selten auch einher mit der Forderung nach der «Erweiterung des Asylrechts um wirtschaftliche Fluchtgründe» (Casseo 2012: 217).

Die im folgenden Abschnitt durchgeführte Analyse greift diesen Vorwurf der Inkonsistenz auf und vertieft ihn aus wirtschaftsethischer Sicht, indem der normative und geltungslogische Status des Konzepts des Wirtschaftsflüchtlings selbst hinterfragt wird. Es wird thematisiert, welche weitreichende Implikationen und gedankliche Paradoxien ein Ausbleiben der Reflexion zu diesem Thema haben kann, welche dann erst *ursächlich* für Missbrauchswahrnehmungen im Kontext des «Wirtschaftsflüchtlings» sind. Der spezifische Beitrag der Wirtschaftsethik ist damit einhergehend auch die Ergründung, *warum* in unserer heutigen Zeit eine Unterscheidung zwischen «legitimer» Flucht (z. B. durch Verfolgung) und «illegitimer» «Wirtschaftsflucht» überhaupt erst so wirkmächtig werden konnte, eine Fragestellung, mit der sich selbst die das Konzept des Wirtschaftsflüchtlings kritisierende Teilgruppe innerhalb der Migrationsethik oft nicht weitergehend beschäftigt (vgl. z. B. Schlothfeldt 2012: 204).

4 Wirtschaftsethische Analyse

Die Leitfrage dieses Beitrags lautet, wie sich die Unterscheidung zwischen legitimen Kriegsflüchtlingen und politisch Verfolgten einerseits und illegitimen «Wirtschaftsflüchtlingen» andererseits aus wirtschaftsethischer Perspektive verhält. Da die sogenannte Wirtschaftsflucht in einer weit verbreiteten Sichtweise ein Ausschlussgrund für die Aufnahmeberechtigung Schutzsuchender darstellt, ist davon auszugehen, dass dem Gegenstand der «Wirtschaft» im

Begriff Wirtschaftsflüchtling auch ein womöglich implizites normatives Wirtschafts- und Gesellschaftsverständnis zu Grunde liegt, das durch eine ganzheitliche Wirtschaftsethik auf Stichhaltigkeit und Universalisierbarkeit geprüft werden kann. Für eine solche Analyse wird auf den Ansatz der integrativen Wirtschaftsethik rekurriert.¹³

Eine integrative Wirtschaftsethik geht davon aus, dass die *Grundlagen* der Ökonomie und des zugrundeliegenden ökonomischen Denkens inhärent nicht-ökonomischer Art sind (vgl. Booms 2013). Herzstück dieses vom Wirtschaftsethiker Peter Ulrich begründeten Ansatzes ist die sogenannte Ökonomismuskritik, welche die normative Überhöhung wirtschaftlichen Denkens (Ökonomismus) und damit einhergehend die in zunehmend mehr und mehr Lebensbereiche vordringende Ökonomisierung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse kritisiert.¹⁴ Die damit verbundene Verselbstständigung einer rein auf wirtschaftstechnische Gesichtspunkte reduzierten Gesellschaftsauffassung fusst nach Ansicht der integrativen Wirtschaftsethik auf einer Entkopplung der modernen ökonomischen Lehre und des «reinen» Wirtschaftens von der normativen Problematik der Bestimmung ganzheitlich vernünftiger Wertekriterien wirtschaftlichen Handelns. Das Resultat ist ein letztlich selbstwidersprüchliches Primat des Ökonomischen: “Instead of economy being embedded in social relations, social relations are embedded in the economic system” (Polanyi 2012 [1944]: 60). Die vernunftbasierte und inhärent notwendige, bewusste Reintegration des wirtschaftlichen Denkens unter das Primat der

13 Es handelt sich hierbei um einen *systematischen* diskursethischen Ansatz im Feld der Wirtschaftsphilosophie, mit dem wirtschaftliche Aussagen auf ihre universelle Geltung hin überprüft werden können. Der historische Kontext ist für die wirtschaftsethische Analyse zum besseren Verständnis des Gegenstandes von hoher Bedeutung. Allerdings lassen sich in einem derartigen systematischen Ansatz die eigentlichen Kriterien für eine normative Bewertung nicht aus einer kontingenten empirisch-historischen Begründungsperspektive wie z. B. der Politik, dem positiven Recht oder der vorfindlichen Moral herleiten. Hieraus würde stets ein Sein-Sollen-Fehlschluss resultieren. Es gilt stattdessen wirtschaftliche Aussagen wie die eingangs (vgl. Abschnitt 1) postulierte Illegitimität des Wirtschaftsflüchtlingsmissbrauchsarguments mit diskurslogischen Instrumenten zu begründen, z. B. durch Nachweis eines performativen Selbstwiderspruchs (einer Form der *reductio ad absurdum*) der zu widerlegenden Gegenthese (vgl. Apel 2011). Die hier zu widerlegende Gegenthese der Legitimität des Wirtschaftsflüchtlingsmissbrauchsarguments lässt sich dabei weitergehend zergliedern. Diskurslogisch formuliert lässt sich diese Gegenthese auf folgende hier zu widerlegende Annahme zurückführen: «Wirtschaftsflüchtlinge sind nicht (oder zumindest weniger) legitim als Kriegsflüchtlinge oder politisch Verfolgte». Asylpolitisch folgert aus dieser Annahme die Schlussfolgerung: «Wirtschaftsflüchtlinge sollten (eher) keinen Asylstatus erhalten».

14 Die folgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf den beiden Hauptwerken von Peter Ulrich (1993, 2008). Für Einführungen in die integrative Wirtschaftsethik siehe z. B. Ulrich (2015a, 2015b).

Ethik im Sinne einer aristotelischen Trias von Ethik, Politik und Ökonomie ist die zentrale Aufgabe einer integrativen Wirtschaftsethik.

Die spezifische Hypothese in der Sprache der integrativen Wirtschaftsethik lautet nun, dass die Verselbstständigung des ökonomistischen Denkens in Zeiten einer auch real wirkmächtigen Ökonomisierung der Gesellschaft sich am Beispiel des *politischen und rechtlichen Gebrauchs* des Begriffs des Wirtschaftsflüchtlings materialisiert und zwar in all seiner Selbstwidersprüchlichkeit. Dazu wird im Folgenden diskurslogisch dargelegt (vgl. Fussnote 13), dass «wirtschaftliche Sachverhalte» als normatives Kriterium zur Differenzierung zwischen legitimen und illegitimen Flüchtlingen im Hinblick auf die Illegitimierung von Flüchtlingen ungeeignet sind. Paradoxaer Weise würde die Eigenlogik des dem Konzept des Wirtschaftsflüchtlings zugrundeliegenden Ökonomismus den pejorativen Gebrauch dieses Terms zur Abschottung und Abgrenzung aus denklogischen Gründen sogar konterkarieren. Wer die (impliziten) normativen Vorannahmen hinter dem Begriff des Wirtschaftsflüchtlings tatsächlich ernst zu meinen versucht, *muss* aus Gründen innerer Kohärenz und damit zur Vermeidung von Selbstwidersprüchen für eine *bedingungslose* Öffnung der Grenzen sein.

Wie lässt sich eine derartige Schlussfolgerung herleiten? Es gilt hierfür die scheinbar selbstverständliche und in der Politik, im Recht (Abschnitte 1 und 2) und sogar in der Ethik (Abschnitt 3) zunehmend wirkmächtig gewordene Unterscheidung zwischen legitimer Flucht (Verfolgung und Krieg) und illegitimer Wirtschaftsflucht in ihren normativen Grundlagen zu entzaubern. Ausgangspunkt der Analyse bildet also die elementarste Frage: Was soll ein «Wirtschaftsflüchtling» eigentlich im Kern genau sein? Zur Beantwortung dieser Frage wird aus integrativ-wirtschaftsethischer Perspektive ein methodischer Standpunkt eingenommen, der den Begriff des Wirtschaftsflüchtlings in seinem *eigenen* Geltungsanspruch rekonstruiert und dadurch diskursethischnormativ kritisiert.¹⁵

Dass Fliehende jeglicher Art, d. h. auch «Verfolgte» und «Kriegsflüchtlinge», auch *wirtschaften* müssen, ist einleuchtend. Auf der immer auch *aktiven* Flucht werden z. B. Fortbewegungsmittel organisiert, Nahrungsmittel eingeteilt und Kommunikationsmittel verwaltet. All dies kann noch kein Grund sein, überhaupt irgendwelche pejorativen Differenzierungen anhand eines «Wirtschaftskriteriums» vorzunehmen, denn alle Fliehenden sind zugleich *auch* wirtschaftende Wesen (obgleich in ihren Wahl- und Handlungsmöglich-

15 Selbstverständlich sind auch andere Rekonstruktionen des Begriffes möglich, z. B. rechtshistorische, psychologische oder soziologische. Jedoch wird im hier eingenommenen wirtschaftsethischen Standpunkt die aussichtsreichste Möglichkeit gesehen, einen kohärenten, letztgültigen Widerspruchsbeweis der Wirtschaftsflüchtlingsmissbrauchsthese darzulegen (vgl. Fussnote 13).

keiten eingeschränkt). Der scheinbar delegitimierende Aspekt geht demnach tiefer: «Wirtschaftsflüchtlinge» würden nur aus «ökonomischen *Motiven*» heraus «flüchten» und sich das Asylsystem zu Nutze machen, obwohl sie weder politisch, rechtlich noch moralisch ein Anrecht darauf hätten. Positive Hilfspflichten wie die Aufnahmespflicht per Asylgesetz werden in dieser Sichtweise nur angenommen, wenn Menschen *unverschuldet* in Not geraten sind, z. B. durch kausal klar identifizierbare Einwirkungen und Schlechterstellungen durch andere Personengruppen (z. B. autoritäre MachthaberInnen oder gewissenlose KriegstreiberInnen). Einer solchen, scheinbar legitimen Flucht liegt vorgängig die Attribution der vom Flüchtenden *unverschuldet* erfahrenen personal identifizierbaren *Ungerechtigkeit* zu Grunde.

Dies scheint nach gängiger Auffassung bei «Wirtschaftsflüchtlingen» gerade nicht der Fall zu sein. Hier werden keine unmittelbaren positiven Hilfspflichten seitens der angesteuerten Staaten angenommen, denn es wird von der umgekehrten Attribution einer irgendwie *selbst verschuldeten* Problemsituation ausgegangen, welcher *gar keine wirkliche Ungerechtigkeit* zu Grunde liegt, oder zumindest keine, mit der die angesteuerten Länder irgendetwas zu tun hätten. Wie aber kommt eine solche spezifische Attribution genau zu Stande, welche die Abweisung von «Wirtschaftsflüchtlingen» legitimieren soll?

Aufklärung hierüber ergibt der methodische und damit implizit immer auch normative Blickwinkel auf den «Wirtschaftsflüchtling» unter der Annahme des *Homo oeconomicus*. Diese ökonomische Nutzenmaximierungsperspektive auf das Sozialverhalten Flucht verweist auf eine viel tiefer sitzende, problematische ökonomistische Denkweise, die eng mit dem Bestreben einhergeht, den «Wirtschaftsflüchtling» tatsächlich auf ein rein ökonomisches Wesen zu *reduzieren*. Diese Reduktion legt der Begriffsname selbst bereits anschaulich dar. Ein solcher «*Wirtschaftsflüchtling*» verfolgt scheinbar nur sein oder ihr Eigeninteresse: Er oder sie möchte die eigenen Gewinne maximieren und dabei auf Stücke vom Kuchen zugreifen (z. B. Arbeit, Mindestlöhne, Sozialleistungen), auf welche nur die wahren Einheimischen Zugriffsrechte hätten. Diese einheimischen Eigentums- und GrenzverteidigerInnen hätten im Gegensatz zu den fremden «Wirtschaftsflüchtlingen» ja auch in die Entwicklung ihres eigenen Landes investiert; ein Abgeben eines Kuchenstückes an eine solche Person wäre demnach eine illegitime «Enteignung» (vgl. z. B. Köllmann 2012: 246-247) und damit im eigentlichen Sinne ungerecht. Stattdessen sollten sich die «Wirtschaftsflüchtlinge» ihre wirtschaftlichen Aufstiegschancen fair am «freien» Markt – interessanterweise ist aber primär nur der fremde Herkunftsmarkt gemeint – erarbeiten und verdienen. Dies hätten sie aber bisher offensichtlich nicht ausreichend getan, denn sonst würden sie ja nicht versuchen, das Asylsystem zu «missbrauchen» und als

fordernde «Wirtschaftsflüchtlinge» illegal vor der westlichen Haustür stehen (*petitio principii*!).

Eine solche ökonomistisch simplifizierte Analyse geht dann nicht selten mit der Feststellung einher, dass die wirksamste Massnahme zur Verhinderung von «Wirtschaftsflüchtlingen» die Verbesserung der Lebensbedingungen im Herkunftsland wäre (vgl. Abschnitt 2). Dies wird heutzutage in der Umsetzung meist als Gewährleistung des fairen Zugangs der entsprechenden Herkunftsländer zum Weltmarkt verstanden. Genau hier kommt die immer bereits vorhandene normative Komponente eines solchen ökonomischen Reduktionismus wieder ins Spiel. Dieser führt dazu, dass weite Teile des politischen Spektrums einerseits Freihandelsabkommen mit «Wirtschaftsflüchtlingsher- kunftsländern» zwar billigen, andererseits jedoch die Aufnahme von Personen aus eben jenen Ländern ablehnen. Es wird nicht in Erwägung gezogen, dass derartige, vermehrt marktbasiertere globale Gesellschaftsstrukturen *inhärent* nicht-neutraler, asymmetrischer und damit ungerechter Art für die Betroffenen sein könnten und sogenannte Wirtschaftsflucht womöglich paradoxerweise nach eigener Massgabe erst induzieren würde. Stattdessen wird der Markt *per definitionem* «ethisch neutralisiert» (Ulrich 1993: 176). Die hoch abstrakte Denkfigur des *Homo oeconomicus*, durch deren Brille der «Wirtschaftsflüchtling» in seinem scheinbar rein anreizgesteuerten Verhalten betrachtet wird, verweist also auf ein bestimmtes, nicht-integratives Wirtschaftsverständnis, das nicht nur weit über die Disziplingrenzen der Mainstream-Ökonomik hinaus extrem wirkmächtig geworden ist, sondern auch dazu führt, dass es gemeinhin als akzeptabel gilt, als einzige propagierte Lösung des «Wirtschaftsflüchtlingsproblems» das Mantra der scheinbar selbstregulierenden, neutralen und damit gewissermassen auch «freien» Märkte zuzulassen.

Das genuin ethische Problem in «wirtschaftlichen Sachverhalten» als pejoratives Kriterium zur Differenzierung zwischen legitimen und illegitimen Flüchtlingen liegt in der unhinterfragten normativen Eigenlogik hinter dem Wirtschaftsverständnis im Begriff Wirtschaftsflüchtling. Diese Eigenlogik möchte in ihrer sich verselbstständigten Art (Ökonomismus) das erklären, was sie bereits voraussetzt, nämlich, dass das Marktverhalten in der wirtschaftlichen Sphäre auf unpersönlichen und für alle fairen Mechanismen beruht, innerhalb derer jede und jeder *innerhalb* des Marktes freiheitlich zu Wohlstand kommen könne, wenn sie oder er denn nur wirklich wolle, d. h. sich genug anstrengen würde. Ein solches Wirtschaftssystem wird nämlich bereits in der vorherrschenden ökonomischen Grundlagentheoriebildung als eine sich selbst organisierende, dezentrale, spontane und abstrakte Ordnung von atomistisch gedachten AkteurInnen beschrieben (vgl. Hayek 1971: 38), die im Gegensatz zu politischen oder persönlichen Sozialverhältnissen eben nicht von hierarchischen Verhältnissen geprägt sei (vgl. Hayek 1971: 53–54). Die

scheinbar klar erkennbare Schlechterstellung Einzelner, wie sie bei Verfolgung und teils auch noch bei Kriegssituationen als attribuiertes Resultat von zentral gesteuerten und hierarchischen Persönlichkeitsbeziehungen angenommen wird, ist hier bereits *a priori* aus dem Gedankengebäude herauseliminiert: Der von jeglichen gesamtheitlich-gesellschaftlichen Wechselverhältnissen *als separat gedachte* Markt wird per se als nicht-hierarchisch, symmetrisch-harmonisch und unpersönlich gesehen. Damit liegt auch der Glaube nahe, dass die real existierende (Welt-)Wirtschaft *tatsächlich* frei von hierarchischen Verhältnissen, verzerrenden Werten und dergleichen wäre. Ungerechtigkeiten könnten in einer richtigen Marktsituation gar nicht vorkommen, denn diese sei ja im Idealfall *wirklich* neutral, da von persönlichkeitsbedingten, hierarchischen Verzerrungen wie z. B. gezielter Verfolgung verschont. Ein Scheitern auf dem *realen* Markt wird dann dem fehlenden Willen und Können der betreffenden AkteurInnen selbst zugeschrieben. Dies ist der Kern des ökonomistischen Reduktionismus, der aus seinem zugrundeliegenden Weltbild annimmt, dass die von allen potentiell ungerechten persönlichen Wechselverhältnissen herausgelöste (Wirtschafts-)Welt auch *wirklich so sei* und der «Wirtschaftsflüchtling» aus «wirtschaftlichen» Gründen oder Motiven fliehen würde wegen ihres oder seines eigenen Verschuldens. Der neutrale, freie Markt und die sich neutral, d. h. objektiv nutzenmaximierend verhaltenden anderen MarktakteurInnen könnten ja nichts dafür, d. h. könnten gar sicher nicht selber schuld sein. Persönlichkeitsbezogene Intentionen der MarktakteurInnen werden hier buchstäblich *herausgedacht* und damit die Quelle für eine Legitimierung des Flüchtlingsstatus qua Setzung eliminiert. Allerdings erklärt und begründet ein solcher ökonomischer Reduktionismus, wie er dem Wirtschaftsflüchtlingskonzept innewohnt, bei näherem Hinsehen gar nichts. Stattdessen liegt der offenbaren normativen Überhöhung des delegitimierenden Kriteriums «Wirtschaftsflüchtling» nichts anderes als ein logischer Zirkelschluss zugrunde, der (scheinbar) ökonomische Sachverhalte aus (scheinbar) rein ökonomischen Bestimmungen heraus erklären möchte. Eine ganzheitliche, integrative (Wirtschafts-)Ethik entzaubert nun die gängige Konzeptualisierung des Wirtschaftsflüchtlings und beraubt diese damit ihrer normativ-pejorativen Kraft.

Versuchen wir zur Veranschaulichung doch mal, den dem ökonomischen Standardmodell und damit dem Konzept des Wirtschaftsflüchtlings zugrundeliegenden marktlichen Moralgedanken vollends zur Geltung zu bringen und damit einer *reductio ad absurdum* zu unterziehen. Der Markt als Schauplatz freiwillig in kontraktualistisch gefassten, nutzenmaximierenden Transaktionen zueinander tretenden Menschen fungiert im Sinne von Adam Smith's unsichtbarer Hand als der grosse, unparteiliche Harmonisator von Privatinteressen und nutzenbasiertem Gemeinwohl. Indem in der

freien Marktwirtschaft Produzierende und Konsumierende ihrer Eigenliebe folgen, dienen sie ja gerade auch dem Wohlstand der Nationen (Smith 1979 [1784]: 26-27). *Jegliche* (!) Intervention in den Markt steht damit unter Legitimitätsvorbehalt, denn die freie Marktwirtschaft «gibt den Menschen das, was sie wollen, und nicht das, was ihnen eine bestimmte kleine Gruppe aufzwingen will. Hinter den meisten Argumenten gegen den freien Markt steckt der mangelnde Glaube in die Freiheit selbst» (Friedman 2006 [1962]: 38). Genau hier zeigt sich, dass die politischen und rechtlichen VertreterInnen, die den Begriff des «Wirtschaftsflüchtlings» in delegitimierender Weise verwenden, scheinbar die normativen Grundlagen, auf welchen dieses Konzept fusst, dann eben doch nicht so ernst nehmen bzw. gar nicht ernst nehmen *können*. Mit anderen Worten: Sie leugnen ihren eigenen, bewusst oder unbewusst ökonomistisch reduzierten Freiheitsbegriff – und damit auch die «wahre» Freiheit und Neutralität des Marktwettbewerbs anhand ihrer eigenen Kriterien –, *indem* sie den Wirtschaftsflüchtlingsbegriff politisch verwenden. Denn warum sollte «der Wirtschaftsflüchtling» nicht auch seinen oder ihren Eigeninteressen dienen dürfen, *ja dies nicht gerade sogar sollen*, um quasi nebenbei den Gesamtwohlstand zu vermehren?¹⁶ Eine hier in den Markt eingreifende politisch-rechtliche Grenzziehung, z. B. zum angeblichen Schutz der «eigenen Arbeitsplätze» – paradoxerweise staatlich-zentralistisch aufoktrozierend – erscheint dann *nur auf den ersten Blick* als partikularökonomisch sinnvoll, denn in Wahrheit verlieren langfristig alle, z. B. auch die einheimischen KonsumentInnen, die *durch Grenzschränken geringeren Grenznutzen* durch höhere Produktpreise als Folge ausgebliebener Reduktionen in den Lohnkosten der ProduzentInnen erdulden müssen (vgl. z. B. Chang 1997: 1158).¹⁷

Der aus der fehlenden Bereitschaft, die eigene ökonomistische Logik stringent zu Ende zu denken, resultierende Widerspruch kommt noch eindrücklicher zur Geltung, wenn man den Akt der «Wirtschaftsflucht» selbst

16 Anders formuliert: Warum sollte sich der Staat hier nicht nach Hayek (1971: 47, 51) zum Wohle aller aus dem Grenzregime heraushalten und warum sollten Wirtschaftsflüchtlinge in Anlehnung an die Doktorin der sozialen Verträglichkeit der eigenen Profitmaximierung nicht gerade ihren eigenen Vorteil suchen (vgl. Friedman 1970)?

17 Chang (1997: 1238–1244) gelangt zu der innerhalb der utilitaristischen Marktlogik folgerichtigen Schlussfolgerung, dass tendenziell weniger Abschottung gegenüber Arbeitssuchenden *sowohl* auf (westlich-)nationalstaatlicher, *als auch* auf kosmopolitischer Ebene ökonomisch effizient sei. Diese Schlussfolgerung mit Fokus auf die kosmopolitische Ebene wird aus utilitaristischen oder egalitaristischen Gründen auch in der Migrationsethik geteilt, z. B. in der Betonung der Wichtigkeit von Rimessen migrierter Personen für die ärmeren Herkunftsländer (vgl. Cheneval und Rochel 2012: 174; Rochel 2016: 102–104).

analysiert. Sowohl der kostenintensive, *politisch getriebene* «Kampf» gegen «Schleusernetzwerke» als auch teure Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei (vgl. z. B. Kopp 2015: 13) sind demnach eigentlich nichts anderes als im mehrfachen Sinn *wirtschaftsschädliche Einschränkungen* in den idealerweise «freien» (Mobilitäts-)Markt von («Wirtschafts-»)Flüchtlingsen.¹⁸ Diese erwerben mit der Passage in ein neues Land ja lediglich in *freiwillig* wechselseitigen vorteilssteigernden Transaktionen eine Dienstleistung. Die hier selbst bis weit hinein in selbst ernannte «liberale» politische Kräfte zur Schau getragene Billigung der sonst vehement abgelehnten rechtlichen Überregulierung und politisch-zentralistischen Steuerung eines Marktes, der die Menschen über *unwirtschaftliche* Grenzen befördert, ist ein *unwirtschaftlicher*, bürokratisch-entneutralisierender Eingriff in nutzenmaximierende Tauschhandlungen, etwaige Externalitäten ausgeklammert.¹⁹ Wer sich auf der einen Seite (auch implizit) die Neutralitätsthese des Marktes zu eigen gemacht hat, und dann aber die reine Verwirklichung von Neutralität durch politische und rechtliche Unterbindung des Marktes einschränkt (mit der Begründung «Wirtschaftsflüchtlinge» wären weniger legitim als «richtige Flüchtlinge»), muss sich sogar die kritische Frage gefallen lassen, ob er oder sie nicht sogar anhand der eigenen (!) Kriterien für das Verhindern einer friedfertigen, weltweiten freien Marktgesellschaft und das Befördern der Fluchtursachen verantwortbar zu machen wäre. Wer die impliziten normativen und im tieferen Kern tautologischen Vorannahmen hinter dem Begriff des Wirtschaftsflüchtlings tatsächlich ernst zu meinen versucht, *muss* aus Gründen innerer Kohärenz und zur Vermeidung von Selbstwidersprüchen daher stets für eine *bedingungslose* Öffnung der Grenzen sein, um dem ethisch neutralen und effizienzmaximierenden freien Markt, der gleichzeitig auch machtasymmetrieabbauend wirken soll, universell zur Entfaltung zu bringen. Dies wird im Übrigen auch von ökonomischen Modellberechnungen untermauert, die “worldwide efficiency gains from the elimination of restrictions on labour mobility” aufzeigen (Iregui 2005), die bis hin zu einem berechneten ökonomischen Mehrwert von 3,4 Billionen US-Dollar gehen (siehe Moses und Letnes 2005: 194).²⁰

18 Eine ausführliche journalistische Darstellung der wirtschaftlich negativen Folgen der Kriminalisierung des ehemals legalen Mobilitätsmarktes für Flüchtlinge findet sich bei Carayol (2019) am Beispiel Agadez in Niger.

19 Das Externalitätenproblem in der Ökonomik lässt eine Vielzahl möglicher Gegenargumente zur hier vorgebrachten Argumentation zu. Die wirtschaftstheoretisch und tiefergehend diskursethisch sowie wirtschaftsphilosophisch zu begründende Diskussion und Abwehr dieser Gegenargumente würde erheblich über den Rahmen dieses Beitrages hinausgehen.

20 Eine Übersicht über weitere ähnliche Studien findet sich bei Young (2014: 5–10).

Nun kann man durchaus versuchen, den normativen Aspekt des freien und neutralen Marktes hinter dem Konzept des «Wirtschaftsflüchtlings» zu relativieren und anführen, dass dies ja lediglich eine theoretische Anschauung und der Markt in der wirtschaftlichen Sphäre natürlich nicht absolut frei und neutral sei. In der Tat ist es ja gerade der Kern einer integrativen Wirtschaftsethik die *reale* Unmöglichkeit des Zu-Ende-Bringens des verselbstständigten, theoretisch begründeten Ökonomismus aufzuzeigen. Sobald man jedoch final ein solches normatives Zugeständnis macht, das letztlich dann doch auf die inhärente soziale Einbettung und machtasymmetrische Natur des (markt-)wirtschaftlichen Denkens verweist, verliert auch sofort die legitimierende Attribution der gerechten und neutralen Marktstrukturen, wie sie dem Konzept des Wirtschaftsflüchtlings vorausgeht, ihre normative Kraft. Dann ist das delegitimierende Argument der «wirtschaftlichen Gründe und Motive» Unsinn, denn das «wirtschaftende» Element im Begriff ist dann eben *realiter doch nicht* gerecht und neutral und damit nicht abzugrenzen von benachteiligten Kriegsflüchtlings und politisch Verfolgten. Der Asylanspruch eines *niemals nur* auf Wirtschaft reduzierbaren Flihenden wäre dann wie bei allen anderen als legitim geltenden Schutzsuchenden auch zu prüfen. Möchte man ein solches normatives Zugeständnis der Trennung zwischen idealer Theorie und realer Praxis jedoch nicht akzeptieren und weiterhin an der Neutralität von wahrer marktbasierter Wirtschaft in der realen Welt festhalten, so verkommt das Problem des «Wirtschaftsflüchtlings» kohärent zu Ende gedacht unweigerlich zu einem Scheinproblem: Dass ein (wirtschaftender) *Homo oeconomicus* («Flüchtling») in marktförmiger Bewegung ist, liegt in der logischen Natur der Sache und wäre aus Gemeinwohlgründen zu befürworten, statt politisch zu delegitimieren. Man *kann* also letztlich nicht für beides eintreten, d. h. explizit oder implizit die sich aus der Marktneutralitätsthese erst ergebende Begründungskraft hinter dem Konzept des *Wirtschaftsflüchtlings* befürworten und gleichzeitig für die die Neutralität und Wirtschaftsfreiheit gleichzeitig unterwandernde Abschottung gegenüber *Wirtschaftsflüchtlings* eintreten, ohne sich in einem frappierenden Widerspruch zu verfangen.

Es liegt hier zusammenfassend ein Fall vor, der aufzeigt, dass aus dem ökonomistischen Denken heraus keine sinnvollen normativen Handlungskriterien hervorgebracht werden können, die sich *gegen* den (Wirtschaftsflüchtlings-) Markt wenden. Eine wirtschaftliche Reduktion des Wirtschaftsflüchtlings würde letzten Endes auch zu einer Aufhebung des politischen oder rechtlichen Begriffs führen. Wer *Wirtschaftsflüchtlings* denkt, muss auf kohärenter Weise auch offene Grenzen für *WirtschaftsakteurInnen* sagen. Gerade das real existierende Paradoxon der verbreiteten moralisch, politisch und rechtlich delegitimierenden Verwendung des Begriffes des Wirtschaftsflüchtlings unter Berufung auf wirtschaftliche Sachverhalte offenbart die normative Eigenlogik

(Ökonomismus) hinter dem Begriff als selbstwidersprüchlich. Der schlussendlich protektionistische, auf nationalstaatliche Abschottung ausgelegte pejorative Gebrauch des Begriffs Wirtschaftsflüchtling ist damit *ad absurdum* geführt, da selbst wenn migrationsethisch irgendwelche Kriterien für Einwanderungsobergrenzen bestimmt werden müssten – die nur von ausserhalb der ökonomistischen Eigenlogik stammen können –, ein normatives Kriterium der «wirtschaftlichen» Sachverhalte aufgrund seiner Selbstwidersprüchlichkeit nicht universalisierbar und damit ethisch nicht legitimiert ist.

5 Zusammenfassung und Fazit

Der Begriff des Wirtschaftsflüchtlings wird oft pejorativ für Menschen verwendet, deren Fluchtgründe und -motive primär als wirtschaftlich qualifiziert werden, und deshalb angeblich weder die Kriterien der völkerrechtlichen Definition des Flüchtlings erfüllen noch vom nationalen asylrechtlichen Schutz erfasst werden sollen. Aufgrund der reduktionistischen und unreflektiert verwendeten Dichotomie zwischen legitimen, anerkannten Schutzsuchenden auf der einen, und illegitimen «Wirtschaftsflüchtlingen» auf der anderen Seite, sehen sich die aus «wirtschaftlichen» Gründen und Motiven Schutzsuchenden mit dem Vorwurf des Asylmissbrauchs konfrontiert, wenn sie im Wissen um die Tatsache ihres eigentlichen rechtlichen Status ein Asylgesuch stellen. Nur ein relativ kleiner Teil der migrationswissenschaftlichen Literatur erkennt und kritisiert zu Recht die Grauzonenproblematik der Einordnung von schutzsuchenden Menschen auf einem Legalitäts- und Legitimitätsspektrum vor dem Hintergrund, dass es z. B. auch in Kriegsgebieten zu wirtschaftlichen Güterengpässen kommen kann, die schlussendlich ausschlaggebend für die Flucht sein können oder umgekehrt auch wirtschaftliche Not jederzeit mit (versteckter) Gewalt und Verfolgung zu tun haben kann.

Dieser Beitrag setzte sich das Ziel, noch einen Schritt weiterzugehen, und die Grundannahmen und Denkstrukturen hinter dem Begriff des Wirtschaftsflüchtlings aus einer wirtschaftsethischen Perspektive zu untersuchen. Damit wurde der normative und geltungslogische Status des Konzepts des Wirtschaftsflüchtlings selbst in Frage gestellt. Dabei wurde festgestellt, dass es der vorherrschenden politischen und rechtlichen Verwendung dieses Konzeptes eklatant an Kohärenz und Stichhaltigkeit mangelt. Wie gezeigt werden konnte, ist es *grundlegend selbstwidersprüchlich* anhand des Kriteriums der «wirtschaftlichen» Sachverhalte zwischen legitimer Flucht und illegitimer Flucht zu unterscheiden, da es paradoxerweise eine rein wirtschaftliche Eigenlogik ausserhalb einer unbedingten Grenzöffnungsmaxime gar nicht geben kann. Es bleibt *aus prinzipiellen Gründen* auch dann ein grundlegender

Kategorienfehler, wenn diese Differenzierung quasi aus der Not einer nicht-idealen Welt der notwendigen Obergrenzen getroffen wird, selbst wenn man eigentlich idealerweise für offenere Grenzen eintreten würde (vgl. Carens 2012: 33–34).

Die als paradox entlarvte Grundstruktur des als abschottende Kategorie verwendeten, pejorativen Begriffs des Wirtschaftsflüchtlings verweist auf eine ganz grundsätzliche ethische Problematik in der heutigen asylpolitischen und asylrechtlichen Diskussion. Diese Problematik weist weit über den ökonomistisch verengten Denkraum hinaus, in dem der Begriff des Wirtschaftsflüchtlings sich zumeist bewegt, und kann durch eine integrativ wirtschaftsethische Analyse entzaubert werden.²¹ Der meist nicht reflektierte Ökonomismus hinter dem Asylmissbrauchsvorwurf im Kontext des «Wirtschaftsflüchtlings» delegitimiert bei genauer Analyse das Missbrauchsargument selbst, da sich der hier inhärente Ökonomismus stringent zu Ende gedacht gegen das eigene normative Fundament richtet: Das Konzept des politisch oder rechtlich verwendeten Wirtschaftsflüchtlings samt folgendem Missbrauchsargument entzieht sich selbst den normativen Boden, auf dem es steht. Somit soll dieser Beitrag auch als Anstoss zu einer *grundlegenden* Reflexion in der aktuellen Asyldebatte und speziell in der Missbrauchsdiskussion dienen und dazu auffordern, die grundlegenden Prämissen hinter normativ aufgeladenen Begriffen wie «Wirtschaftsflüchtling» und «Asylmissbrauch» genau zu prüfen und zu hinterfragen.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Volker (1995). *Der «echte» Flüchtling – Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961* [Studien zur Historischen Migrationsforschung (SHM), Bd. 1; Klaus J. Bade (Hrsg.)], Osnabrück, Universitätsverlag Rasch.
- Apel, Karl-Otto (2011). *Paradigmen der Ersten Philosophie*, Berlin, Suhrkamp.
- Arendt, Hannah (2016 [1943]). *Wir Flüchtlinge* [übers. von Eike Geisel, mit einem Essay von Thomas Meyer], Stuttgart, Reclam.
- Bade, Klaus J. (1994). *Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme* [Beck'sche Reihe, Bd. 1072], München, Beck.
- Bade, Klaus J. (2015). «Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik», *Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ)* 65(25), 3–8.

21 Die von der integrativen Wirtschaftsethik begründete Ökonomismuskritik lässt sich nicht nur auf den Begriff des «Wirtschaftsflüchtlings» anwenden, sondern eignet sich dazu, auch andere auf wirtschaftliche Sachverhalte bezogene Argumentationen innerhalb der Asyl- und Migrationsdiskussion zu reflektieren und kritisch zu hinterfragen. Genannt seien hier z. B. die (sogenannten) «refugee economies» (Betts et al. 2017).

- Bader, Veit (2005). "The ethics of immigration", *Constellations* 12(3), 331–361.
- Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan und Naohiko Omata (2017). *Refugee economies. Forced displacement and development*, Oxford, Oxford University Press.
- Booms, Martin (2013). *Philosophie und Wirtschaft. Die nicht-ökonomischen Grundlagen von Ökonomie*, Begleitbuch zur Vorlesungsreihe «Philosophie und Wirtschaft» im Wintersemester 2013/2014, Universität Bonn.
- Carayol, Rémi (2019). «Kein Weg mehr durch Agadez» [übers. von Claudia Steinitz], *Le Monde diplomatique*, Ausgabe Schweiz, Juni 2019, 8–9.
- Carens, Joseph H. (2012). «Fremde und Bürger: Weshalb Grenzen offen sein sollten», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 23–46.
- Carens, Joseph H. (2013). *The ethics of immigration*, New York, Oxford University Press.
- Cassee, Andreas (2012). «Das Recht zu bleiben. Irreguläre Migration und die Erfordernisse der Gerechtigkeit», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 211–232.
- Castles, Stephan und Sean Loughna (2005). "Trends in asylum migration to industrialized countries, 1990–2001", in Borjas, George J. und Jeff Crisp (Hrsg.), *Poverty, international migration and asylum*, New York, Palgrave Macmillan, 39–69.
- Chang, Howard F. (1997). "Liberalized immigration as free trade: Economic welfare and the optimal immigration policy", *University of Pennsylvania Law Review* 145, 1147–1244.
- Cheneval, Francis und Johan Rochel (2012). «Rimessen, Personenfreizügigkeit und globale Gerechtigkeit», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 169–184.
- Cremer, Hendrik (2016). «Menschenrecht Asyl», *Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ)* 66(10-11), 40–44.
- Ditlmann, Ruth, Ruud Koopmans, Ines Michalowski, Anselm Rink und Susanne Veit (2016). «Verfolgung vor Armut. Ausschlaggebend für die Offenheit der Deutschen ist der Fluchtgrund», *WZB-Mitteilungen* 151, März 2016, 24–27.
- Frei, Nula, Teresia Gordzielik, Clément de Senarclens, Anne-Cécile Leyvraz und Robin Stünzi (2014). «La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse», *Jusletter*, 17. März 2014.
- Friedman, Milton (1970, 13. September). "The social responsibility of business is to increase its profits", *New York Times Magazine*, 32-33, 122–124. Abgerufen am 12.07.2020 von <http://www.umich.edu/~thecore/doc/Friedman.pdf>
- Friedman, Milton (2006 [1962]). *Kapitalismus und Freiheit* (3. Aufl. mit einem Vorwort von Horst Siebert) [übers. von Paul C. Martin], Frankfurt a.M., Eichborn.
- Gibney, Matthew J. (2004). *The ethics and politics of asylum. Liberal democracy and the response to refugees*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibney, Matthew J. (2018). "The ethics of refugees", *Philosophy Compass* 13(10), 1–9.

- Hayek, Friedrich A. von (1973). *Rules and order* [Law, legislation and liberty, Bd. 1], London, Routledge & Kegan Paul.
- Höfling-Semnar, Bettina (1995). *Flucht und deutsche Asylpolitik. Von der Krise des Asylrechts zur Perfektionierung der Zugangsverhinderung*, Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Iregui, Ana M. (2005). "Efficiency gains from the elimination of global restrictions on labour mobility: An analysis using a multiregional CGE model", in Borjas, George J. und Jeff Crisp (Hrsg.), *Poverty, international migration and asylum*, New York, Palgrave Macmillan, 211–238.
- Köllmann, Carsten (2012). «Migration in die Illegalität», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 233–252.
- Kopp, Karl (2015). «Die Europäische Flüchtlings- und Asylpolitik in Trümmern», *Asyl* 30(4), 8–14.
- Marti, Urs (2012). «Mein und Dein: Eigentum oder Eigenart? Überlegungen zur Begründbarkeit eines Rechts auf Exklusion», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 89–105.
- Miller, David (2012). «Einwanderung: Das Argument für Beschränkungen», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 47–65.
- Mona, Martino (2012). «Recht auf Einwanderung oder Recht auf politisch-kulturelle Selbstbestimmung? Zur kommunitaristischen Kritik an einer liberalen Migrationspolitik», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 147–168.
- Moses, Jonathon W. und Bjørn Letnes (2005). "If people were money: Estimating the gains and scope of free migration", in Borjas, George J. und Jeff Crisp (Hrsg.), *Poverty, international migration and asylum*, New York, Palgrave Macmillan, 188–210.
- Nassehi, Armin (2015). «Asylrecht in Deutschland: Der Hass auf den ‹Wirtschaftsflüchtling›», *Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SuB)* 38(2), 304–308.
- Pastore, Ferruccio und Irene Ponzio (2015). "How the migration and asylum crisis is changing the EU: cleavages, risks and possible developments towards a stronger political union", *Asyl* 30(4), 3–7.
- Polanyi, Karl (2012 [1944]). *The great transformation: The political and economic origins of our time* (2. Aufl. mit einem Vorwort von Joseph E. Stiglitz und einer Einleitung von Fred Block; 13. Nachdruck), Boston, MA, Beacon Paperback.
- Price, Matthew E. (2009). *Rethinking asylum: History, purpose, and limits*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rochel, Johan (2016). *Repenser l'immigration. Une boussole éthique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Schlothfeldt, Stephan (2012). «Dürfen Notleidende an den Grenzen wohlhabender Länder abgewiesen werden?», in Cassee, Andreas und Anna Goppel (Hrsg.), *Migration und Ethik*, Münster, Mentis, 199–209.

- Shacknove, Andrew E. (1985). "Who is a Refugee?", *Ethics* 95(2), 274–284.
- Smith, Adam (1979 [1784]). "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" in Campbell, R. H. und A. S. Skinner (Hg.), *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Oxford, Oxford University Press.
- Tagesschau (2016, 03. Februar). «ARD-DeutschlandTrend. AfD würde drittstärkste Kraft» Tagesschau.de [Online-Nachrichtenservice der ARD], abgerufen am 12.07.2020 von <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-475.html>
- Ulrich, Peter (1993). *Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft* (3. überarb. Aufl.), Bern, Haupt.
- Ulrich, Peter (2008). *Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie* (4. überarb. Aufl.), Bern, Haupt.
- Ulrich, Peter (2015a). «Auf der Suche nach der ganzen ökonomischen Vernunft. Der Ansatz der integrativen Wirtschaftsethik», in Aaken, Dominik van und Philipp Schreck (Hrsg.), *Theorien der Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Berlin, Suhrkamp, 213–236.
- Ulrich, Peter (2015b). «Grundideen und Entwicklungslinien integrativer Wirtschaftsethik», in Beschoner, Thomas, Peter Ulrich und Florian Wettstein (Hrsg.), *St. Galler Wirtschaftsethik: Programmatik, Positionen, Perspektiven*, Marburg, Metropolis, 29–60.
- UNHCR (2016). *Global Report 2015*, Abgerufen am 12.07.2020 von <http://www.unhcr.org/gr15/index.xml>
- Wellman, Christopher H. (2011). "Freedom of association and the right to exclude", in Wellman, Christopher H. und Phillip Cole (Hrsg.), *Debating the ethics of immigration: Is there a right to exclude?*, New York, Oxford University Press, 13–155.
- Wellman, Christopher H. und Phillip Cole (2011). *Debating the ethics of immigration: Is there a right to exclude?*, New York, Oxford University Press.
- Young, Carson (2014). *Global poverty, migration, and guest worker programs*, Dissertation, Georgia State University, abgerufen am 12.07.2020 von http://scholarworks.gsu.edu/philosophy_theses/148/

II

Discours et institutions

Diskurs und Institutionen

5 Missbräuchliches Setzen von Nachfluchtgründen

Raffaella Massara

1 Einleitung

Am 26. Mai 2010 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft (BBl 2010: 4455) und den Entwurf (BBl 2010: 4529) für eine erneute Revision des Asyl- und Ausländergesetzes mit dem Hauptziel, die Verfahrensabläufe des Asylverfahrens zu beschleunigen und missbräuchliche Verfahren zu verhindern. Die Änderungsvorschläge des Bundesrats beinhalteten auch eine Verschärfung der gesetzlichen Bestimmungen zu den subjektiven Nachfluchtgründen (Art. 54 Asylgesetz [AsylG, SR 142.31]). Seither werden Asylsuchende mit subjektiven Nachfluchtgründen im schweizerischen Recht nicht nur vom Asyl (Art. 54 AsylG), sondern dem Wortlaut nach auch von der Flüchtlings-eigenschaft (Art. 3 Abs. 4 AsylG) ausgeschlossen und ein missbräuchliches Setzen von subjektiven Nachfluchtgründen unter Strafandrohung gestellt (Art. 116 Bst. c AsylG).¹

Dieser Beitrag erläutert, inwiefern Art. 116 Bst. c AsylG und Art. 3 Abs. 4 AsylG die Asylpraxis zu den subjektiven Nachfluchtgründen ergänzt und verschärft haben. Nach einer Aufarbeitung des Begriffs der Nachfluchtgründe werden die Gesetzesbestimmungen zu den subjektiven Nachfluchtgründen in Art. 54 AsylG, Art. 116 Bst. c AsylG sowie Art. 3 Abs. 4 AsylG (Abschnitt 2) und die Rechtsprechung zu den subjektiven Nachfluchtgründen am Beispiel von «Exilaktivitäten» iranischer Staatsangehöriger dargestellt (Abschnitt 3). Zum Schluss werden die prägnantesten Befunde zusammengefasst und *abschliessende Schlussfolgerungen* gezogen (Abschnitt 4).

1 Die strafrechtlichen Sanktionen richten sich gegen die asylsuchende Person selber, aber auch gegen diejenigen, welche ihr dazu verhelfen, eine missbräuchliche politische Tätigkeit zu planen und zu organisieren oder die diese Tätigkeit in einer anderen Art und Weise fördern (Art. 115 Bst. d und Art. 116 Bst. d AsylG).

2 Nachfluchtgründe

Der Begriff «Flüchtling» wird umgangssprachlich oft für all jene Menschen verwendet, die sich gezwungen sehen, aus Not ihr Heimatland zu verlassen. Der Begriff ist im juristischen Sinne aber enger gefasst.² Das schweizerische Asylgesetz definiert in Art. 3, wer als Flüchtling anerkannt wird. Der in Art. 3 AsylG aufgeführte Flüchtlingsbegriff basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK, SR 0.142.30), welche die Schweiz am 21. Januar 1955 ratifiziert hat. Danach umfasst der Flüchtlingsbegriff jene Menschen, denen aufgrund ihrer Rasse, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen in ihrem Heimatland Verfolgung droht.

Der Flüchtlingsbegriff setzt nicht voraus, dass eine Person schon beim Verlassen ihres Heimatlands verfolgt war, um später als Flüchtling anerkannt zu werden. Die betroffene Person kann auch dann um Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ersuchen, wenn sie sich schon einige Zeit im Ausland aufgehalten hat. Eine Person, die zum Zeitpunkt der Ausreise kein Flüchtling war, aber zu einem späteren Zeitpunkt Flüchtling wird, wird als Flüchtling «sur place» bezeichnet. Es handelt sich hierbei um Personen, denen nach der Ausreise aufgrund von Ereignissen im Heimatland oder von eigenen Handlungen im Ausland eine asylrelevante Verfolgung droht (UNHCR 1979: 25).

Das schweizerische Asylrecht bezeichnet Verfolgungsgründe, die erst nach der Ausreise entstehen als Nachfluchtgründe, weil die drohende Verfolgung nicht kausal für die Ausreise war (BB1 1990 II: 612). Innerhalb der Nachfluchtgründe unterscheidet das schweizerische Asylrecht weiter zwischen objektiven und subjektiven Nachfluchtgründen. *Objektive Nachfluchtgründe* sind Vorgänge und Ereignisse im Heimatstaat einer asylsuchenden Person, welche diese gewissermassen «über Nacht» zum Flüchtling werden lassen. Sie können beispielsweise durch einen Regimewechsel im Heimatland hervorgerufen werden,³ infolge der fehlenden Schutzwilligkeit bzw. -fähigkeit eines Staates entstehen⁴ oder aufgrund des Verhaltens von nahestehenden

2 «Flüchtlingsbegriff nach der Genfer Flüchtlingskonvention». Abgerufen am 31. Oktober 2019 von <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/asylrecht/gfk/>.

3 Als aktuelles Beispiel kann hier die Türkei genannt werden, wo heute aufgrund des politischen Wandels (früher akzeptierte) exilpolitische Aktivitäten im Fall einer Rückkehr eine asylrelevante Verfolgung auslösen können (vgl. BVGer Urteil D-1344/2014 vom 18. Januar 2017 E. 6; BVGer Urteil D-2831/2014 vom 17. November 2017 E. 5).

4 Solche Umstände lagen bei einem irakischen Staatsangehörigen vor, dem aufgrund seiner sexuellen Orientierung infolge der fehlenden Schutzwilligkeit bzw. -fähigkeit der irakischen Behörden gegenüber Opfern von homophoben Übergriffen

Personen ausgelöst werden.⁵ *Subjektive Nachfluchtgründe* bestehen darin, dass eine asylsuchende Person, die vor der Ausreise aus ihrem Heimatstaat nicht von Verfolgung bedroht war, nach ihrer Ausreise durch ihr Verhalten die Aufmerksamkeit des Heimatstaates auf sich zieht und diesem Anlass zu Verfolgungsmassnahmen gibt (Koch und Tellenbach 1986: 2; Kälin 1990: 131). Sie können beispielsweise durch das illegale Verlassen des Heimatlands⁶, das Stellen eines Asylgesuchs im Ausland⁷ oder exilpolitische Aktivitäten im Ausland⁸ hervorgerufen werden.

Während die objektiven Nachfluchtgründe in der schweizerischen Asylpraxis keine grossen Probleme bereiteten, wird die asylrechtliche Behandlung der subjektiven Nachfluchtgründe wegen der Gefahr der missbräuchlichen Inanspruchnahme seit jeher kontrovers diskutiert (Koch und Tellenbach 1986: 2). Die Angst einer missbräuchlichen Schaffung von subjektiven Nachfluchtgründen veranlasste den Gesetzgeber dazu, Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen kein Asyl zu gewähren (Abschnitt 2.1), sie nach schweizerischen Asylgesetz nicht als Flüchtlinge anzuerkennen (Abschnitt 2.2) und ein missbräuchliches Setzen von subjektiven Nachfluchtgründen unter Strafandrohung zu stellen (Abschnitt 2.3). Die Entstehung und der Sinn und Zweck dieser Normen wird im Nachfolgenden erläutert (Abschnitte 2.1–2.3) und einer kritischen Würdigung unterzogen (Abschnitt 2.4).

eine Verfolgung durch seine Familie drohte (vgl. BVGer Urteil D-6445/2009 vom 10. Januar 2012 E. 4).

5 Ein solcher Sachverhalt lag bei einem türkischen Staatsangehörigen vor, dem eine Rückkehr unmöglich wurde, weil ihm aufgrund politischer Handlungen eines Familienmitglieds polizeiliche Repressalien drohten (vgl. EMARK 1994/17).

6 Solche Umstände können bei einer illegalen Ausreise von TibeterInnen aus der Volksrepublik China vorliegen. Illegal ausgereiste TibeterInnen werden bei einer Rückkehr nach China oppositioneller politisch-religiöser Anschauungen verdächtigt und haben aus diesem Grund mit Verfolgung im flüchtlingsrelevanten Sinn zu rechnen (vgl. BVGE 2009/29 E. 6.2–6.5; BVGE 2014/12 E. 5.11).

7 Früher schaffte die Einreichung eines Asylgesuches für illegal ausgereiste IrakerInnen die Gefahr, in ihrer Heimat als RegimegegnerInnen betrachtet und verfolgt zu werden (vgl. EMARK 1999 Nr. 29; modifiziert in EMARK 2000 Nr. 16).

8 Dies kann bei äthiopischen, sudanesischen oder iranischen Staatsangehörigen vorkommen, die aufgrund ihrer politischen Aktivitäten in der Schweiz ins Visier des heimatlichen Geheimdienstes geraten (vgl. BVGer Urteil E-2545/2018 vom 16. Mai 2018 E. 5.2 f. [Äthiopien]; BVGer Urteil E-678/2012 vom 27. Januar 2017 E. 5.6 f. [Sudan]; BVGer Urteil D-1325/2015 vom 31. Mai 2017 [Iran]; nicht publiziert, Zusammenfassung im Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017 [vgl. Frehner und Nufner 2017: 272 ff.]).

2.1 *Asylausschluss*

Nach Art. 54 AsylG wird Flüchtlingen kein Asyl gewährt, wenn sie erst durch ihre Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise Flüchtlinge im Sinne von Artikel 3 wurden.

Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, werden in der Regel als Flüchtlinge anerkannt, sie sind durch das Rückschiebeverbot geschützt (Art. 33 Abs. 1 GFK) und es wird ihnen Asyl gewährt (Art. 2 respektive Art. 49 AsylG). Diese Grundsätze gelten aber nicht ausnahmslos. Die Flüchtlingskonvention kennt sogenannte Ausschlussbestimmungen. Fällt eine Person unter eine dieser Ausschlussbestimmungen, wird sie nicht als Flüchtling anerkannt und kann sich nicht auf das flüchtlingsrechtliche Rückschiebeverbot berufen.⁹ Zu den Hauptanwendungsfällen der Ausschlussbestimmungen gehören Kriegsverbrechen, schwere gemeinrechtliche Verbrechen und Verstösse gegen die Ziele der Vereinten Nationen (Art. 1 F Bst. a–c GFK).

Neben den Ausschlussbestimmungen der Flüchtlingskonvention kennt das schweizerische Asylgesetz die sogenannten Asylausschlussgründe. Hierbei handelt es sich um weniger gravierende Tatbestände als die in der Flüchtlingskonvention genannten. Das Asylgesetz nennt als Asylausschlussgründe: die Asylunwürdigkeit wegen verwerflichem Verhalten, Gefährdung der Staatsicherheit oder Anordnung einer Landesverweisung (Art. 53 AsylG) und die subjektiven Nachfluchtgründe (Art. 54 AsylG).¹⁰ Eine Person, bei der «nur» ein Asylausschlussgrund gemäss schweizerischem Asylgesetz (und nicht eine Ausschlussbestimmung gemäss Flüchtlingskonvention) vorliegt, darf nicht vom Anwendungsbereich der Flüchtlingskonvention ausgenommen werden. Die betroffene Person wird somit als Flüchtling anerkannt und durch das Rückschiebeverbot in den Verfolgerstaat geschützt, verliert aber den nach Landesrecht privilegierten Status der Asylgewährung und wird lediglich «vorläufig als Flüchtling» in der Schweiz aufgenommen (Art. 83 Abs. 8 Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, SR 142.20). So haben die Asylausschlussgründe des schweizerischen Asylgesetzes zwar weniger weitreichende Rechtsfolgen als diejenigen der Flüchtlingskonvention – die Flüchtlingseigenschaft wird nicht abgesprochen – gehen aber über die Ausschlussbestimmungen der Flüchtlingskonvention hinaus.¹¹

9 In solchen Fällen greift aber in der Regel das menschenrechtliche Refoulement-Verbot, das vor einer Rückschiebung in ein Land schützt, falls im Einzelfall eine Verletzung des Folterverbots droht (Art. 3 EMRK).

10 In Ausnahmesituationen kann auch gestützt auf Art. 55 AsylG die Asylgewährung verweigert werden.

11 Einen Sonderfall stellt die Landesverweisung dar: Einem Flüchtling gegen den eine Landesverweisung ausgesprochen wurde, kann kein Asyl gewährt (Art. 53 Bst. c AsylG) und er oder sie kann auch nicht vorläufig aufgenommen werden (Art. 83

Der Asylausschluss hat für die betroffene Personen zur Folge, dass ihnen eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung vorläufig verwehrt bleibt.¹² Ferner ist der Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen an eine Wartefrist von mindestens drei Jahren und weitere Voraussetzungen (es wird eine bedarfsgerechte Wohnung und Sozialhilfeunabhängigkeit vorausgesetzt [Art. 85 Abs. 7 AIG]) geknüpft, während die Familienzusammenführung bei Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wurde, weder an eine Wartefrist und noch an weitere Voraussetzungen geknüpft wird (Art. 85 Abs. 7 AuG und Art. 51 AsylG). In der Sozialhilfe sind «vorläufig aufgenommene Flüchtlinge», aufgrund der für sie einschlägigen Flüchtlingskonvention, Flüchtlingen mit Asylgewährung gleichgestellt (Sille 2017: 7).

Der Asylausschlussgrund der subjektiven Nachfluchtgründen wurde 1986 in der Asylverordnung (Art. 7a Bst. i aAsylVO [AS 1985: 1864]) und 1990 im Asylgesetz festgeschrieben (damals Art. 8a aAsylG [AS 1990: 938], heute Art. 54 AsylG [AS 1999: 2262]). In der Asylpraxis gab es die Unterscheidung zwischen objektiven und subjektiven Nachfluchtgründen jedoch bereits früher. Sie scheint auf eine Entscheidung des Bundesrats vom 22. Oktober 1954 zurückzugehen (damals urteilte der Bundesrat, und nicht wie heute das Bundesverwaltungsgericht als verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz, über eine Beschwerde gegen einen ablehnenden Asylentscheid [BBl 1990 II: 612 f.]). Der Bundesrat anerkannte in dieser Entscheidung, dass einer asylsuchenden Person aufgrund ihres Verhaltens in der Schweiz bei einer Rückkehr in ihr Heimatland Nachteile drohen können und sie deshalb nicht gezwungen werden darf, dorthin zurückzukehren. Gleichzeitig hielt der Bundesrat aber fest, dass die betroffene Person nicht als Flüchtling anerkannt werden könne, da sie die Gefährdung durch ihr Verhalten nach der Ausreise heraufbeschworen habe. Der Bundesrat führte weiter aus, dass sonst alle, denen die schweizerischen politischen oder wirtschaftlichen Verhältnisse besser zusagten als jene in ihrem Land, die Flüchtlingeigenschaft nachträglich künstlich konstruieren könnten.¹³ Die Schweizer Behörden führten diese

Abs. 9 AIG). Dies bedeutet, dass die betroffene Person aufgrund des Flüchtlingsstatus zwar nicht aus der Schweiz weggewiesen werden darf (Non-Refoulement-Prinzip), ihr aber die Erteilung eines Aufenthaltsstatus verwehrt bleibt (vgl. Büchler 2017).

12 Die vorläufige Aufnahme ist als Ersatzmassnahme für eine nicht durchführbare Wegweisung konzipiert und muss deshalb jährlich verlängert werden. Nach fünf Jahren kann die betroffene Person ein Gesuch um Ausstellung einer Aufenthaltsbewilligung B stellen (vgl. Art. 84 Abs. 5 AIG in Verbindung mit Art. 31 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]).

13 Vgl. Bundesrat «Protokoll der 66. Sitzung des Schweizerischen Bundesrats vom Freitag 22. Oktober 1954, einschliesslich der Präsidialverfügungen vom 20. Oktober bis 22. Oktober 1954». Abgerufen am 31. Oktober 2019 von <https://www.amtsdruck-schriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/70016282.pdf?id=70016282&action=open>.

Praxis fort, gewährten Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen kein Asyl und sahen in deren Bestehen zum Teil nicht einmal ein Hindernis für den Wegweisungsvollzug.¹⁴ Insbesondere Letzteres stiess in der damaligen Lehre auf Kritik. Es wurde argumentiert, dass die Asylverweigerung dem Sinn des Flüchtlingsbegriffs zuwiderlaufe, völkerrechtlich – mangels Verpflichtung zur Asylgewährung in der Flüchtlingskonvention – aber zulässig sei, solange zumindest das Rückschiebungsverbot beachtet werde (Tellenbach 1986: 12). Dieser Forderung entsprachen die Schweizer Behörden schliesslich: Sie sehen heute im Bestehen von subjektiven Nachfluchtgründen ein Hindernis für die Rückschiebung und gewähren Asylsuchenden mit subjektiven Nachfluchtgründen zumindest eine vorläufige Aufnahme als Flüchtlinge.

Bei der Einführung der entsprechenden Bestimmungen auf Verordnungs- und später auf Gesetzesstufe wurde immer wieder der Vorschlag diskutiert, den Asylausschluss auf Rechtsmissbrauchstatbestände zu beschränken. In der damaligen Literatur argumentierten die Autoren, dass grundsätzlich nichts dagegen eingewendet werden könne, wenn bei einer missbräuchlichen Berufung auf Nachfluchtgründe das Asyl verweigert werde. Allerdings sahen die Autoren einen Missbrauch nicht schon darin, dass die asylsuchende Person die Verfolgungsgefahr aus eigenem Entschluss herbeigeführt hat (beispielsweise, indem sie sich im Ausland politisch betätigte). Sie verwiesen auf das – auch im öffentlichen Recht geltende – Rechtsmissbrauchsverbot (Tellenbach 1986: 13 f.). Als Teil des Grundsatzes von Treu und Glauben untersagt dieses die zweckwidrige Verwendung eines Rechtsinstitutes zur Verwirklichung von Interessen, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (Art. 2 ZGB und BGE 110 Ib 332 S. 336 f.). In diesem Sinne sollten nur diejenigen Asylsuchenden von der Asylberechtigung ausgeschlossen werden, die «bösgläubig» Nachfluchtgründe herbeigeführt hatten respektive deren Schutzgesuch nicht mehr überwiegend auf dem befürchteten Zugriff des Verfolgerstaates, sondern auch auf dem Kalkül des Opfers beruhte (Tellenbach 1986: 14). Wäre der Gesetzgeber diesem Vorschlag gefolgt, wäre Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen grundsätzlich Asyl gewährt worden und der Asylausschlussgrund hätte nur bei einer Verletzung des Rechtsmissbrauchsverbots vorgelegen. Diesen Vorschlag hat der Gesetzgeber aber mit der Begründung verworfen, dass damit unlösbare Beweisschwierigkeiten verbunden wären. Dies, weil die Behörden dann den Nachweis hätten erbringen müssen, dass die asylsuchende Person ihre asylrelevante Tätigkeit einzig und allein mit der

14 Zur widersprüchlichen damaligen Praxis siehe Koch und Tellenbach (1986).

Absicht ausgeübt hat, in den Genuss des asylrechtlichen Status zu kommen (BBl 1990 II: 612 f.).¹⁵

Der Gesetzgeber wollte somit aufgrund von Beweisschwierigkeiten bei der Beurteilung von subjektiven Nachfluchtgründen explizit nicht zwischen «missbräuchlichem» und «nicht missbräuchlichem» Verhalten unterscheiden (BBl 1996 II: 73). Vielmehr nahm er eine Regelung in Kauf, die pauschal allen Asylsuchenden, die sich auf subjektive Nachfluchtgründe berufen, Missbrauch unterstellt. Dies hat zur Folge, dass subjektive Nachfluchtgründe zum Ausschluss von Asyl führen, unabhängig davon, ob sie missbräuchlich oder nicht missbräuchlich gesetzt wurden.¹⁶

2.2 *Strafandrohung*

Nach Art. 116 Abs. 1 Bst. c AsylG sind öffentliche politische Tätigkeiten in der Schweiz, die einzig mit der Absicht verübt werden, subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen, mit Busse bedroht.¹⁷

Seit der Revision des Asyl- und Ausländergesetzes im Jahr 2010 steht ein missbräuchliches Setzen von subjektiven Nachfluchtgründen durch exilpolitisches Engagement unter Strafandrohung (Art. 116 Abs. 1 Bst. c AsylG). In der Botschaft hielt der Bundesrat zu den neuen Strafbestimmungen fest, dass es immer wieder vorkomme, dass asylsuchende Personen, die im Rahmen des Asylverfahrens keine asylrelevanten Sachverhalte geltend machen könnten, in der Schweiz an Demonstrationen teilnehmen oder im Internet regimekritische Äusserungen publizieren würden. Diese Tätigkeiten, so der Bundesrat, übten die betroffenen Personen sehr oft einzig mit der Absicht aus, nachträglich ihre Flüchtlingseigenschaft zu begründen. Mit Einführung der neu vorgeschlagenen Strafbestimmungen könne dieses missbräuchliche Verhalten sanktioniert werden (BBl 2010: 4469). Der Bundesrat räumte zwar ein, dass die Strafbestimmungen Grundrechte wie das Recht auf freie Meinungsäusserung (Art. 16 Abs. 1 BV) sowie das Recht auf Versammlungs-

15 Die Beweislast für die Umstände, die auf Rechtsmissbrauch im Sinne von Art. 2 ZGB schliessen lassen, trägt derjenige der sich auf den Rechtsmissbrauch beruft (BGE 138 III 425 S. 431).

16 Vgl. hierzu insbesondere EMARK1995/7 E. 8 und BVGE 2009/28 E. 7.1 mit weiteren Hinweisen.

17 Nach Art. 116 Abs. 1 Bst. d AsylG werden auch Hilfeleistungen zu dieser Straftat mit Busse bedroht. Schärfer sanktioniert werden Hilfeleistungen zu dieser Straftat, wenn damit Bereicherungsabsichten verbunden sind. Nach Art. 115 Bst. d AsylG wird mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft, wer in der Absicht, sich zu bereichern, zu einer Straftat im Sinne von Art. 116 Bst. c AsylG Hilfe geleistet hat. Während Art. 116 Abs. 1 Bst. c und d AsylG nur Übertretungen darstellen, qualifiziert Art. 115 Bst. d AsylG als Vergehen.

(Art. 22 BV) und Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) tangieren, erachtete die Änderung des Asylgesetzes aber trotzdem als gerechtfertigt. Der Bundesrat führte hierzu aus, dass es im öffentlichen Interesse liege und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung diene, Massnahmen gegen einen Missbrauch des Asylrechts zu ergreifen. Die Bestimmungen würden lediglich eine missbräuchliche öffentliche politische Tätigkeit sanktionieren. Politische Aktivitäten im privaten Rahmen, wie zum Beispiel politische Äusserungen im Familien- oder Freundeskreis und die finanzielle Unterstützung von Parteien oder Organisationen, würden nicht darunterfallen (BBl 2010: 4507).

Art. 116 Abs. 1 Bst. c AsylG stiess in der Vernehmlassung (BFM 2010: 41), in der parlamentarischen Debatte (AB 2011 S: 1132; AB 2012 N: 1179 f.) und später auch in der Praxis (Spescha et al. 2015: 378) auf Kritik. Es wurde insbesondere moniert, dass die Bestimmung einen Rückschritt in jene Zeiten darstelle, als AusländerInnen in der Schweiz noch einem politischen Redeverbot unterstanden (AB 2012 N: 1179; BFM 2010: 42). Ferner wurde vorgebracht, dass die neuen Strafbestimmungen die verfassungsmässigen Grundrechte auf Meinungsäusserungs- (Art. 16 Abs. 1 BV), Versammlungs- (Art. 22 BV) und Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) verletzen würden, da sie unverhältnismässig seien (AB 2012 N: 1180; BFM 2010: 42).

Eine Bestimmung, die ein Grundrecht beschränkt, muss den Anforderungen von Art. 36 BV standhalten. Nach Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Ferner darf nicht in den Kerngehalt eines Grundrechts eingegriffen werden (Abs. 4). Nur wenn diese Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, ist eine Grundrechtseinschränkung zulässig respektive verhältnismässig. Ob Art. 116 Abs. 1 Bst. c AsylG diese Voraussetzungen erfüllt, ist tatsächlich fraglich. Die Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage ist zwar gegeben. Das Asylgesetz stellt in Art. 116 Abs. 1 Bst. c AsylG ein missbräuchliches Setzen von Nachfluchtgründen durch exilpolitisches Engagement unter Strafe. Ein öffentliches Interesse lässt sich insofern bejahen, als die Strafbestimmung als verstärkende Massnahme gegen ein missbräuchliches Setzen von Nachfluchtgründen verstanden werden kann. Ob eine Verletzung des Kerngehalts der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit vorliegt, kann offen bleiben, da schon das Kriterium der Verhältnismässigkeit – wie im Folgenden aufgezeigt wird – zu verneinen ist.¹⁸ Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist einerseits zu prüfen, ob die Massnahme zum Schutz des

18 Zur möglichen Verletzung des Kerngehalts der Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, siehe Hruschka (2019: 944); zu den Kerngehalten von Art. 16 Abs. 1, Art. 22 und Art. 23 BV siehe beispielsweise Kiener et al. (2018: 233, 267, 275).

öffentlichen Interesses erforderlich und geeignet ist, und andererseits, ob die Ziele und die Mittel der Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen (auch Verhältnismässigkeit im engeren Sinn genannt). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Beim Kriterium der Eignung von Art. 116 Bst. c AsylG, stellt sich die Frage, ob die Bestimmung geeignet ist, künftige Rechtsverletzungen zu reduzieren. Ohne an dieser Stelle im Detail auf die einzelnen Straftheorien eingehen zu wollen, erscheint es zumindest fraglich, ob eine Busse Menschen von politischen Aktivitäten zwecks Erlangung einer vorläufigen Aufnahme abschreckt (AB 2012 N: 1179 f.). Was die Eignung ebenfalls als fragwürdig erscheinen lässt, ist der Umstand, dass die Bestimmung in der bisherigen Praxis kaum zur Anwendung zu gelangen scheint (soweit ersichtlich gibt es keine Rechtsprechung zu Art. 116 Bst. c AsylG). Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Strafuntersuchungsbehörde bei einer Anwendung von Art. 116 Bst. c AsylG nachweisen muss, dass die betroffene Person «ausschliesslich» mit der Absicht gehandelt hat, subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen (Seiler: 12; AB 2012 N 1180). Der Nachweis eines Vorsatzes ersten Grades dürfte sich in der Praxis als schwierig erweisen.

Das Kriterium der Erforderlichkeit der strafrechtlichen Sanktionierung eines missbräuchlichen Setzens von Nachfluchtgründen kann unter Berücksichtigung von Art. 54 AsylG ebenfalls nicht bejaht werden. Eine Massnahme, die ein Grundrecht einschränkt, gilt nur dann als erforderlich, wenn sie das mildeste unter allen geeigneten Mitteln darstellt (Kiener et al. 2018: 118 f.). Art. 54 AsylG trägt einem möglichen missbräuchlichen Setzen von Nachfluchtgründen bereits weitgehend Rechnung (die Bestimmungen unterstellt jeder asylsuchenden Person, die sich auf subjektive Nachfluchtgründe beruft, pauschal Missbrauchsabsichten).

Bei der Abwägung, ob das Ziel, welches mit der Massnahme verfolgt wird, und das Mittel, mit dem das Ziel erreicht werden soll, in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Rechten auf Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit um Grundrechte handelt, die einen unentbehrlichen Teil der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung bilden (Kiener et al. 2018: 210 f.). Eine Norm, mit der der Gesetzgeber es einer bestimmten Personengruppe verunmöglicht, sich unbenommen frei zu äussern, sich zu vereinigen oder zu versammeln, ist einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft nicht würdig. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass dem angestrebten Ziel – Massnahmen gegen das missbräuchliche Setzen von Nachfluchtgründen zu ergreifen – bereits durch Art. 54 AsylG Rechnung getragen wird. In Anbetracht dessen, dass in der Flüchtlingskonvention gar keine Schlechterstellung von Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen

vorgesehen ist, erscheinen weitergehende Schlechterstellungen als der Asyl-ausschluss umso stossender (Hruschka 2019: 758 f.).¹⁹

Insgesamt hält der durch Art. 116 Bst. c AsylG hervorgerufene Grundrechtseingriff dem Kriterium der Verhältnismässigkeit kaum stand, weder das Kriterium der Eignung, der Erforderlichkeit noch der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn kann vorbehaltlos bejaht werden.²⁰

2.3 *Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft*

Gemäss Art. 3 Abs. 4 AsylG sind Personen, die Asylgründe geltend machen, die wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise entstanden sind und weder Ausdruck noch Fortsetzung einer bereits im Heimat- oder Herkunftsstaat bestehenden Überzeugung oder Ausrichtung sind, keine Flüchtlinge, wobei die Einhaltung der Flüchtlingskonvention vorbehalten bleibt.

Mit der Einführung der oben erwähnten Strafbestimmung beschloss das Parlament auch die Einführung von Art. 3 Abs. 4 AsylG. Dieser Absatz findet weder in der vom Bundesrat am 26. Mai 2010 verabschiedeten Botschaft (BBl 2010: 4455) noch im dazugehörigen Gesetzesentwurf (BBl 2010: 4529) Erwähnung, weil er erst anlässlich der parlamentarischen Debatte von alt Ständerat This Jenny vorgeschlagen wurde (AB 2011 S: 1121). Art. 3 Abs. 4 AsylG hält fest, dass Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen – unter Vorbehalt der Flüchtlingskonvention – keine Flüchtlinge sind (Hruschka 2019: 614). Da diese einschränkende Feststellung vom Gesetzgeber durch den Vorbehalt der Flüchtlingskonvention sogleich wieder relativiert wird (Art. 3 Abs. 4 in fine AsylG), ändert Absatz 4 nichts an der bestehenden Praxis.²¹ Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen werden weiterhin, aufgrund des Vorbehalts der Flüchtlingskonvention – zwar nicht gestützt auf das Schweizerische Asylgesetz, aber gestützt auf die Genfer Flüchtlingskonvention – als Flüchtlinge anerkannt.

Obschon im Parlament darauf hingewiesen wurde, dass Absatz 4 nichts an der bestehenden Praxis ändert (AB 2012 N: 1094) und einem Missbrauch bereits durch den bestehenden Art. 54 AsylG sowie zusätzlich durch die Strafbestimmungen (Art. 115 Bst. d und Art. 116 Bst. c und d AsylG) Rechnung getragen wird (AB 2011 S: 1121 f.), hat das Parlament

19 Anschaulich hierzu Marc Jean-Richard, Korrekturraster Prüfung Nebenstrafrecht, UZH HS 2017, S. 4, abrufbar unter: https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:d0e91e87-bded-4b34-972a-4406dc4b15e8/nebenstrafrecht_sv_ml_hs17.pdf (Stand vom 23. Juli 2020).

20 Zur Frage der Anwendbarkeit einer verfassungswidrigen Norm siehe beispielsweise Kälin et al. (2016: 117 ff.).

21 Vgl. BVGer Urteil E-4192/2013 vom 5. Februar 2014 E. 5.2.

Absatz 4 angenommen.²² Der Bundesrat hat ihn zusammen mit den erwähnten Strafbestimmungen am 1. Februar 2014 in Kraft gesetzt.

2.4 *Würdigung der gesetzlichen Regelungen*

Art. 3 Absatz 4 AsylG kommt angesichts des Vorbehalts der Flüchtlingskonvention praktisch keine eigenständige Bedeutung zu. Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen werden aufgrund des Vorbehalts der Flüchtlingskonvention weiterhin als Flüchtlinge anerkannt. Die Bestimmung hat somit rein symbolischen Charakter.²³

Bei der Einführung von Art. 8a aAsylG (heute Art. 54 AsylG) wurde der Vorschlag, die Anwendung von Art. 8a aAsylG auf Missbrauchsfälle zu beschränken, aufgrund der Beweisschwierigkeiten vom Gesetzgeber verworfen (die verfügende Behörden hätte den Nachweis erbringen müssen, dass die asylsuchende Person ihre asylrelevante Tätigkeit einzig und allein mit der Absicht ausgeübt hat, in den Genuss des asylrechtlichen Status zu kommen). Gleichzeitig verabschiedete der Gesetzgeber einige Jahre später eine Strafbestimmung (Art. 116 Bst. c AsylG), die von der verfügenden Behörde den Nachweis genau dieser Missbrauchsabsicht erfordert.²⁴ Obschon sich der Nachweis dieser Missbrauchsabsicht resp. eines Vorsatzes ersten Grades in der Praxis als schwierig erweisen dürfte und somit die effektive Anwendung der Bestimmung fraglich erscheint, tangiert die Bestimmung Grundrechte und wirft Fragen auf. Ginge es darum Art. 54 AsylG auf tatsächliche Missbrauchsfälle zu beschränken, sind für den Gesetzgeber die Beweisschwierigkeiten unüberwindbar, geht es um die Pönalisierung der asylsuchenden Perons dahingegen nicht.

Der Gesetzgeber hat somit einem missbräuchlichen Setzen von Nachfluchtgründen weitgehend Rechnung getragen. Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen werden vom Gesetzgeber in doppelter Weise benachteiligt: Einerseits wird ihnen der privilegierte Status der Asylgewährung abgesprochen, weil sie unter Generalverdacht eines missbräuchlichen Verhaltens gestellt werden. Andererseits wird ihnen durch die neuen Strafbestimmungen

22 Der Antrag Jenny wurde im Ständerat zunächst abgelehnt (AB 2011 S: 1122), im Nationalrat aber dann mit der Ergänzung «unter Vorbehalt der Flüchtlingskonvention» angenommen (AB 2012 N: 1097) und schliesslich im Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat auch vom Ständerat angenommen (AB 2012 S: 698).

23 Zur Symbolik im Asylgesetz siehe auch Seiler (2013: 9 ff.).

24 Im Strafverfahren sind es die Strafverfolgungsbehörden, die nachweisen müssen, dass jemand ein Delikt begangen hat (Art. 6 i.V.m. Art. 10 Strafprozessordnung [StPO, SR 321.0]).

verunmöglicht, unbenommen öffentlich gegen das repressive Verfolgerregime zu demonstrieren.²⁵

3 Rechtsprechung

Der Gesetzgeber wollte aufgrund von Beweisschwierigkeiten bei der Beurteilung von subjektiven Nachfluchtgründen explizit nicht zwischen «missbräuchlichen» und «nicht missbräuchlichen» Verhalten unterscheiden (Abschnitt 2.1). Ob subjektive Nachfluchtgründe missbräuchlich oder nicht missbräuchlich gesetzt wurden, darf deshalb im Rahmen des Asylverfahrens keine Bedeutung zugemessen werden. Dennoch haben Missbrauchsvermutungen Eingang in die Rechtsprechung gefunden. Diese Rechtsprechung wird im Folgenden dargestellt (Abschnitt 3.1) und einer kritischen Würdigung unterzogen (Abschnitt 3.2).

3.1 *Exilaktivitäten iranischer Staatsangehöriger*

Am 20. Juli 2016 erging ein Referenzurteil D-830/2016 zu den subjektiven Nachfluchtgründen bei exilpolitischen Aktivitäten iranischer StaatsbürgerInnen. In diesem Urteil befasste sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Frage, ob sich der Beschwerdeführer in der Funktion als Kantonsverantwortlicher der Demokratischen Vereinigung für Flüchtlinge (DFV, ein Verein, der sich in der Schweiz für die Rechte der Iranerinnen und Iraner einsetzt) derart exilpolitisch exponiert hat, dass ihm im Falle einer Rückkehr in den Iran eine asylrelevante Verfolgung droht. Das Bundesverwaltungsgericht kam in Anwendung seiner bisherigen Rechtsprechung zum Schluss, dass die iranischen Sicherheitsbehörden zwischen tatsächlich politisch engagierten RegimekritikerInnen und ExilaktivistInnen, die mit ihren Aktionen in erster Linie die Chancen auf ein Aufenthaltsrecht zu erhöhen versuchen, unterscheiden. Da es davon ausging, dass die DFV kein ernstgemeintes Interesse an einer Veränderung der politischen Verhältnisse im Iran hat, sondern durch die Schaffung von zahlreichen Kaderpositionen subjektive Nachfluchtgründe zu konstruieren versucht, verneinte es beim Beschwerdeführer das Vorliegen solcher.²⁶

Diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht fortgesetzt,²⁷ bis es in einem Urteil D-1325/2015 vom 31. Mai 2017 (auf der Webseite

25 «[...] Gerade bei den exilpolitischen Tätigkeiten können wir nicht von Rechtsmissbrauch reden. Dies ist ein elementares, verfassungsmässiges Recht (Meinungsfreiheit). [...]» (EMARK 1995/7 E. 7 b.).

26 BVGE 2009/28 E. 7.4.3.

27 BVGer Urteil D-2047/2014 vom 15. August 2016 E. 4.3; BVGer Urteil D-256/2015 vom 16. September 2016, E. 4.3; BVGer Urteil D-4065/2016 vom 26. Oktober

des Bundesverwaltungsgerichts nicht publiziert) seine Rechtsprechung relativierte. In diesem Urteil kam das Gericht zum Schluss, dass sich aufgrund der aktuellen Sicherheitslage im Iran und der internationalen Rechtsprechung die bisherige Annahme, wonach die iranischen Sicherheitsbehörden in der Lage seien, zwischen «echten» und «unechten» RegimekritikerInnen zu unterscheiden, nicht mehr in der Art und Weise aufrechterhalten lasse (Frehner und Nufner 2017: 274 f.). Inwiefern das Urteil vom 31. Mai 2017 eine Praxisänderung bedeutet, ist allerdings unklar. Jüngere Urteile scheinen sich weiterhin auf das bisherige Referenzurteil zu stützen.²⁸

3.2 Würdigung der Rechtsprechung

Aus rechtlicher Sicht ist das Referenzurteil fragwürdig, weil das Gericht die Verneinung des exilpolitischen Gefährdungsprofils in erster Linie mit der Missbrauchsvermutung begründet: Es unterstellte der DFV die Flüchtlingseigenschaft seiner Mitglieder nachträglich künstlich zu konstruieren und verneint als Folge davon die Exponiertheit des Beschwerdeführers, weil es davon ausgeht, dass die iranischen Behörden zwischen «echten» und «unechten» RegimekritikerInnen zu unterscheiden vermögen (Frehner und Nufner 2017: 273). Diese Rechtsprechung unterstellt den Betroffenen ein missbräuchliches und somit auch ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten im Sinne von Art. 115 Bst. d und Art. 116 Bst. c und d AsylG. Das ist problematisch, weil der Gesetzgeber im Asylverfahren einem missbräuchlichen Setzen von Nachfluchtgründen keine Bedeutung zumessen wollte, allfällige Strafuntersuchungen in der Kompetenz der kantonalen Strafuntersuchungsbehörde liegen²⁹ sowie aufgrund dem im Strafrecht geltenden Grundsatz der Unschuldsvermutung. Ein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten ist im Rahmen eines Strafverfahrens nachzuweisen und nicht im Rahmen des Asylverfahrens zu vermuten. Das Gericht vermischt asylrelevante mit strafrechtlich relevanten Fragestellungen, wobei das eigentliche Gefährdungsprofil der betroffenen Personen in den Hintergrund zu geraten scheint. Bei diesem Vorgehen kann der Exponiertheitsgrad einer exilpolitischen Tätigkeit im Grunde genommen offengelassen werden. Ob besonders exponiert oder nicht wird irrelevant, wenn «vermutet wird», dass ein Verhalten rechtsmissbräuchlich ist und die

2016 E. 7.3; BVGer Urteil E-7840/2016 vom 20. Januar 2017 E. 7; BVGer Urteil E-585/2017 vom 7. Februar 2017 E. 5; BVGer Urteil E-1426/2015 vom 23. Februar 2017 E. 5; BVGer Urteil E-7060/2014 vom 7. März 2017 E. 5.3.

28 Vgl. bspw. BVGer D-6893/2016 vom 18. März 2019 E. 6.2 und und BVGer E-5761/2017 vom 23. August 2019 E. 5.1.

29 Die Durchführung eines Strafverfahrens gestützt auf Art. 115 Bst. d AsylG und Art. 116 Bst. c und d AsylG liegt in der Kompetenz der Kantone (BBl 2010: 4506 ff.).

Behörden eines Verfolgerstaates zwischen «*rechtsmissbräuchlichem*» und «*nicht rechtsmissbräuchlichen*» Verhalten unterscheiden würden respektive könnten.

4 Schlussfolgerung

Die Tragweite der Gesetzesbestimmungen zu den subjektiven Nachfluchtgründen sind unterschiedlich. Während Art. 3 Abs. 4 AsylG rein symbolischen Charakter hat, haben Art. 54 AsylG und Art. 116 Bst. c AsylG zu einer Verschärfung des Asylrechts geführt. Wegen der Gefahr der missbräuchlichen Inanspruchnahme hat der Gesetzgeber Personen mit subjektiven Nachfluchtgründen in Art. 54 AsylG pauschal den privilegierten Status der Asylgewährung abgesprochen. Eine Beschränkung von Art. 54 AsylG auf Missbrauchsfälle lehnte der Gesetzgeber aufgrund der Schwierigkeit, die Missbrauchsabsicht nachzuweisen, ab. Gleichzeitig verabschiedete der Gesetzgeber einige Jahre später eine Strafbestimmung (Art. 116 Bst. c AsylG), die von der verfügenden Behörde den Nachweis genau dieser Missbrauchsabsicht fordert. Dabei handelt sich um nichts anderes als Scheinpolitik, die der Gesetzgeber mit einem möglichen Missbrauch des Asylverfahrens zu legitimieren versucht. Ginge es darum, Art. 54 AsylG auf tatsächliche Missbrauchsfälle zu beschränken, sind für den Gesetzgeber die Beweisschwierigkeiten unüberwindbar, nicht jedoch, wenn es um die Pönalisierung der asylsuchenden Person geht. Als Folge davon dürfte (zumindest) die Frage, ob subjektive Nachfluchtgründe missbräuchlich oder nicht missbräuchlich gesetzt wurden, nur im Rahmen eines Strafverfahrens, nicht aber im Asylverfahren untersucht werden. Verneint nun aber das Bundesverwaltungsgericht das Vorliegen subjektiver Nachfluchtgründe mit der Begründung, es liege möglicherweise Missbrauch vor, beurteilt es strafrechtlich relevante Fragen, zu dessen Beurteilung es nicht legitimiert ist. Ob subjektive Nachfluchtgründe missbräuchlich oder nicht missbräuchlich gesetzt wurden, wollte der Gesetzgeber im Asylverfahren keine Bedeutung zugemessen und darf somit nicht Gegenstand des Asylverfahrens sein.

Materialienverzeichnis

Amtliche Sammlung des Bundesrechts, Ausgabe Nr. 49 vom 17. Dezember 1985.

Zit. AS 1985.

Amtliche Sammlung des Bundesrechts, Ausgabe Nr. 26 vom 3. Juli 1990. *Zit. AS 1990*

Amtliche Sammlung des Bundesrechts, Ausgabe Nr. 38 vom 28. September 1999.

Zit. AS 1999.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, Wintersession 2011, Fünfte Sitzung, 12. Dezember 2011. *Zit. AB 2011 S.*

- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, Sommersession 2012, Sechzehnte Sitzung, 14. Juni 2012. *Zit. AB 2012 N.*
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, Herbstsession 2012, Dritte Sitzung, 12. September 2012. *Zit. AB 2012 S.*
- Bundesrat, Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge, 25. April 1990. *Zit. BBl 1990 II.*
- Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995. *Zit. BBl 1996 II.*
- Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, 26. Mai 2010. *Zit. BBl 2010.*
- Bundesamt für Migration (BFM), Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 15. Januar 2009 bis zum 15. April 2009 über den Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes (AsylG), Mai 2010. *Zit. BFM 2010.*
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, September 1979. *Zit. UNHCR 1979.*

Literaturverzeichnis

- Büchler, Alexandra (2017). «Der Gesetzgeber schafft Sans-Papiers: Die unbedachten Folgen der neuen strafrechtlichen Landesverweisung», *Jusletter* 20. März 2017.
- Frehner, Sara und Seraina Nufner (2017). «Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts», in Achermann, Alberto, Cesla Amarelle, Martina Caroni, Astrid Epiney, Jörg Künzli und Peter Uebersax (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017*, Bern, Stämpfli, 267-322.
- Hruschka, Constantin (2019). «Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998» in Spescha, Marc, Andreas Zünd, Peter Bolzli, Constantin Hruschka und Fanny de Weck (Hrsg.), *Kommentar Migrationsrecht*, 5. Auflage, Zürich, Orell Füssli, 599-958.
- Kälin, Walter (1990). *Grundriss zum Asylverfahren*. Bern, Helbing & Lichtenhahn.
- Kälin, Walter, Astrid Epiney, Martina Caroni und Jörg Künzli (2016). *Völkerrecht. Eine Einführung*. 4. Auflage, Bern, Stämpfli-Skripten.
- Kiener, Regina, Walter Kälin und Judith Wyttenbach (2018). *Grundrechte*. 3. Auflage, Zürich, Schulthess.
- Koch, Peter und Bendicht Tellenbach (1986). «Die subjektiven Nachfluchtgründe», *Asyl* 1/86.
- Seiler, Stefanie (2013). «Symbolik im Asylgesetz? Deserteure und politische Aktivität», *Asyl* 1/13.
- Sille, Irina (2017). «Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im politischen Prozess: Zwischen moralischer Argumentation und humanitärem Anspruch», *Asyl* 2/17.

- Spescha, Marc, Antonia Kerland und Peter Bolzli (2015). *Handbuch zum Migrationsrecht*. 3. Auflage, Zürich, Schulthess.
- Tellenbach, Bendicht (1986). «Die subjektiven Nachfluchtgründe, III. Teil (Schluss)», *Asyl* 86/3.

6 Marquer l'abus : la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile suisse

Raphaël Rey et Anne-Cécile Leyvraz

Depuis une trentaine d'années, la présence d'étranger·ère·s dont le séjour est considéré comme indésirable (Agier 2008) est une préoccupation majeure des politiques migratoires européennes. L'une des questions centrales est de savoir comment assurer le départ des personnes sans statut légal et, plus particulièrement, des requérant·e·s d'asile dont la demande a été rejetée (Noll 1999 ; Gibney et Hansen 2003). Que ce soit autour des figures de la « migration illégale », des « migrants économiques » ou des « faux réfugiés », la capacité des États à réguler la présence de populations indésirables sur leurs territoires a été mise en cause par différents groupes politiques, notamment nationalistes et de droite (Welch et Schuster 2005 ; Stünzi et Miaz, chapitre 1). Pour répondre à ces critiques, des « politiques d'exclusion spatiale d'étrangers indésirables » (de Senarclens 2017) ont progressivement été mises en place. Elles allient des programmes dits d'aide au retour, visant le départ « volontaire » des personnes, au recours à des mesures coercitives, telles que la détention administrative et l'usage de la force lorsque les individus sous le coup d'une décision de renvoi ne se soumettent pas à l'obligation de quitter le territoire.

À ces deux types d'instruments politiques se sont ajoutées progressivement différentes contraintes juridiques, matérielles et psychologiques destinées à encourager les retours volontaires des personnes dont la demande d'asile a été refusée (Lavenex 2001 ; Gibney et Hansen 2003 ; Da Lomba 2006 ; Fox O'Mahony et Sweeney 2010). Ces contraintes, introduites ou renforcées dans de nombreux pays au début des années 2000, se fondent sur un processus d'illégalisation du séjour des requérant·e·s débouté·e·s (de Coulon 2019 ; De Genova 2002). Elles conduisent à la précarisation des conditions d'existences (suppression de l'assistance sociale, interdiction de travailler, ségrégation spatiale, etc.) des personnes concernées. Ces mesures se fondent sur l'idée selon laquelle la précarisation des conditions de vie encourage les requérant·e·s à quitter le territoire dans le cas où leur demande d'asile est rejetée, tout en dissuadant de futur·e·s requérant·e·s à réclamer l'asile, car elles réduisent l'attractivité du pays. En Suisse, c'est sur la base de cet argumentaire que depuis le 1^{er} avril 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée

en matière (NEM) sur leur demande d'asile sont exclues de l'aide sociale. Quatre ans plus tard, cette exclusion est étendue à toutes les personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile.

Par une analyse des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de ces mesures, nous montrons qu'au-delà de l'objectif explicite d'exclusion spatiale, la suppression de l'aide sociale poursuit un objectif plus implicite d'exclusion sociale et de marquage matériel et symbolique de l'abus.

Ce chapitre débute par une brève présentation du processus politique qui a conduit à exclure de l'aide sociale les personnes frappées d'une NEM, puis les requérant·e·s débouté·e·s plus largement. Dans un deuxième temps, nous présentons les objectifs poursuivis par l'incitation au retour volontaire et par la dissuasion. Nous montrons qu'ils s'appuient sur la construction préalable de la figure des débouté·e·s en tant que « faux réfugiés », qui profitent de la procédure d'asile et abusent de l'hospitalité de la Suisse. Dans un troisième temps, nous cherchons à dépasser notre premier constat en affirmant que, si incitation et dissuasion constituent les principales justifications de l'adoption de la mesure, la suppression de l'aide sociale répond également à une fonction plus implicite (Leerkes et Broeders 2010). Elle permet à la classe politique d'opérer un marquage matériel et symbolique entre les « vrais » et les « faux réfugiés », et ainsi rendre effective la catégorisation opérée à travers la procédure d'asile. Dans ce sens, nous soutenons que la mesure est utilisée par les élu·e·s pour montrer à leur électorat qu'ils et elles maîtrisent la question de l'asile, et par là pour renforcer aussi bien la légitimité de leur rôle de décideur·euse politique que pour réaffirmer la souveraineté de l'État.

1 Une exclusion programmée, ou lorsque les droits sociaux deviennent des outils du contrôle migratoire

Le 1^{er} avril 2004, le Parlement suisse entérine la décision d'exclure de l'aide sociale les personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi des autorités du fait du caractère « manifestement infondé » de la requête. L'exclusion de l'aide sociale de cette catégorie de débouté·e·s numériquement restreinte dès le 1^{er} janvier 2008. Jusqu'à l'adoption de cette mesure, les personnes frappées d'une NEM ou dont la demande d'asile avait été rejetée touchaient l'aide sociale du domaine de l'asile – inférieure de 40 % à 60 % à l'aide sociale prévue pour les citoyen·ne·s suisses et les personnes bénéficiant d'un permis de séjour.

L'adoption de cette mesure est le fruit de longs et complexes processus politiques et bureaucratiques. Elle a fait l'objet de différentes négociations entre le Conseil fédéral, les cantons et l'administration en charge de sa mise

en application, au sein des commissions parlementaires ou lors des débats au Parlement. Pendant près de quatre ans, l'idée d'exclure une catégorie de personnes de l'aide sociale a dû être discutée, organisée, justifiée et légitimée. Si cette exclusion s'est alors déroulée en deux temps – tout d'abord les personnes frappées d'une NEM, puis toutes les personnes déboutées – c'est notamment en raison des craintes exprimées par les cantons à propos des conséquences financières de la mesure, et de celles de certains partis, principalement de gauche, concernant les conséquences de la précarisation des conditions de vie d'un nombre important de personnes en Suisse, parmi lesquelles des familles (Metzler/CF, CN, 03.12.03).

La généalogie de cette mesure dépasse le cadre de cet article. Toutefois, on peut souligner que celle-ci a été préparée dès la fin des années 1990 par un groupe de travail sur demande du Conseil fédéral. Dans son rapport final, appelé « Rapport Fuhrer/Gerber », ce groupe a proposé plusieurs incitations individuelles et institutionnelles « positives » et « négatives », visant un système d'asile plus rentable et une politique d'asile plus crédible (DFJP 2000 : 2-3). Parmi celles-ci se trouve notamment la réduction des prestations sociales pour les personnes qui ont reçu une réponse négative à leur demande d'asile, de manière à favoriser leur départ du territoire.

L'idée sera reprise trois ans plus tard, dans le cadre d'un Programme d'allègement budgétaire (PAB 2003). Celui-ci vise à équilibrer durablement les finances de la Confédération suisse et à faire des économies dans différents domaines, allant de l'agriculture à la défense nationale en passant par la prévoyance sociale ou l'asile. Selon le Conseil fédéral, l'exclusion de l'aide sociale permet « de réaliser les économies visées, mais aussi de renforcer la crédibilité du système de l'asile suisse. [...] Sans oublier l'effet dissuasif qui en résulterait » (CF 2003 : 5167). Parce qu'il souhaite que la suppression soit appliquée avant même que la révision de la Loi sur l'asile ne soit entérinée, le Conseil fédéral propose d'exploiter une possibilité que lui offre le cadre juridique, à savoir considérer les personnes frappées d'une décision de NEM comme des étranger·ère·s séjournant illégalement en Suisse. Le séjour de ces personnes ne tombe alors plus sous le coup de la Loi sur l'asile (LAsi), mais de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Cette recatégorisation permet de ne pas modifier les dispositions de la LAsi relatives à l'aide sociale, tout en s'assurant que les personnes frappées d'une décision de NEM ne puissent plus en bénéficier. Néanmoins, en raison de l'article 12 de la Constitution fédérale qui stipule que « [q]uiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine », un système dit d'aide d'urgence est progressivement mis en place par les cantons afin de fournir

une assistance minimale aux personnes exclues de l'aide sociale, et ce, jusqu'à l'exécution de leur renvoi.

Dans le Programme d'allègement budgétaire, la mesure de suppression de l'aide sociale est étroitement liée à d'autres mesures destinées aux personnes frappées d'une décision de NEM, les mêlant ainsi à d'autres instruments de restriction des droits et de coercition. Le délai de recours en cas de décision de NEM passe ainsi de trente jours à cinq jours ouvrables, un nouveau motif de NEM est introduit dans le cas où le ou la requérant·e a déjà reçu une décision négative dans un autre pays européen, et les motifs justifiant la détention administrative de ces personnes sont élargis.

Lors des débats au Parlement, les discussions portent principalement sur la justification de la mesure, mais aussi sur le mode de financement du système d'aide d'urgence et du rôle qu'y jouent les cantons et la confédération. La question financière est finalement résolue par l'instauration d'un système de suivi de la mise en œuvre de l'aide d'urgence : des indemnités forfaitaires seront versées aux cantons et adaptées en fonction des résultats d'un monitoring. Ce suivi a également pour fonction d'étudier sur la durée l'une des craintes formulées par les opposant·e·s à la mesure, à savoir les effets néfastes que celle-ci pourrait avoir pour la société en raison d'une augmentation de la clandestinité et de la petite criminalité. En dernier lieu, il doit fournir des indications sur les conséquences humaines de la suppression, parce qu'elle précarise les conditions de vie des personnes. Au cours des derniers débats parlementaires, alors que la mesure est déjà acceptée pour les personnes frappées d'une décision de NEM, survient une proposition d'exclure toutes les personnes débouté·e·s de l'asile du système d'aide sociale. Celle-ci sera rejetée au même titre qu'une proposition de certain·e·s élu·e·s visant la création d'une exception à l'exclusion de l'aide sociale pour les personnes particulièrement vulnérables.

L'extension de la mesure de suppression de l'aide sociale à toutes les personnes déboutées de l'asile intervient dans le cadre de la révision partielle de la LAsi, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Mais c'est déjà en 2005, une année après l'adoption de la mesure d'exclusion pour les personnes frappées d'une décision de NEM, et sans tenir compte du monitoring mis en place, qu'elle est discutée au Parlement dans une certaine confusion. En effet, à la suite de l'élection de Christoph Blocher, nouveau Conseiller fédéral en charge du dossier, la suppression de l'aide sociale est ajoutée à la révision de la LAsi, qui est pourtant en discussion depuis déjà trois ans. Selon cette nouvelle proposition, l'exclusion de l'aide sociale serait directement inscrite dans la LAsi et applicable à toutes les personnes ayant reçu une décision négative. Dans un premier temps, plusieurs élu·e·s s'y opposent, puis proposent des exceptions pour certaines catégories de personnes « particulièrement vulnérables ».

rables tels les mineurs non accompagnés, les familles avec enfants en bas âge et les personnes âgées ou malades» (Proposition subsidiaire Ruey, CE, art. 82, 26.09.05).

Lors des discussions au Parlement, l'extension de la suppression est rapidement acceptée. Il est également question de limiter, voire de refuser, l'aide d'urgence lorsque les personnes refusent de collaborer à leur renvoi. La proposition de mettre des conditions à l'aide d'urgence sera refusée, notamment sur la base d'un jugement du Tribunal fédéral (ATF 131 I 166) rendu le 18 mars 2005, qui estime que la conditionnalité de l'aide d'urgence est contraire à la Constitution. Néanmoins, la proposition d'inscrire dans la loi les prestations en nature est entérinée lors de la résolution des divergences au Conseil national (art. 82 LAsi, CN, 07.12.05).

L'analyse des messages du Conseil fédéral et des débats au Parlement, en 2003 et en 2005, permet de faire ressortir trois thématiques centrales. La première porte sur la mesure de suppression elle-même et ses différentes justifications ou oppositions. La seconde, présente en 2003, porte sur le mode de financement de l'aide d'urgence et les rapports entre les cantons et la Confédération. Enfin, la troisième, présente en 2005, porte sur l'octroi de l'aide d'urgence et la conditionnalité de celle-ci. Du fait de l'insertion de la suppression de l'aide sociale dans un programme d'économie budgétaire, des arguments de type économiques sont évoqués lors des discussions. Cependant, très vite, l'argument des économies potentielles n'occupe qu'une place marginale dans le débat et c'est surtout un large consensus sur l'imprévisibilité des économies qui se dessine. Les discours se focalisent alors sur les deux autres objectifs principaux, la dissuasion et l'éloignement. Que ce soit lors des discussions sur la suppression de l'aide sociale ou sur la conditionnalité de l'aide d'urgence, les partisan·e·s de la mesure invitent donc à une instrumentalisation des droits fondamentaux au service du contrôle migratoire; une instrumentalisation qui se nourrit et qui est construite sur la prégnance du discours de l'abus dans le domaine de l'asile.

C'est donc sur le premier et dans une moindre mesure sur le dernier des trois axes mentionnés (justifications de la suppression de l'aide sociale et conditionnalité de l'aide d'urgence) que porte l'analyse qui suit. Nous montrons que la justification principale pour l'adoption de la mesure est la volonté de réduire le nombre de requérant·e·s d'asile séjournant en Suisse. Cet objectif serait atteint par une dissuasion double: d'une part la précarisation de leurs conditions d'existence – dissuadant ainsi les requérant·e·s débouté·e·s de demeurer sur le territoire suisse à l'issue de leur procédure – et d'autre part la réduction de l'attractivité du système d'asile suisse – dissuadant des candidat·e·s potentiel·le·s à l'asile de venir réclamer une protection de la Suisse.

2 La suppression de l'aide sociale, une mesure pour limiter l'«abus»

2.1 «Renvoyer autrement» et «réduire l'attractivité»

Lorsque le leader de l'Union démocratique du centre (UDC) Christoph Blocher devient le Conseiller fédéral en charge des questions migratoires en 2004, il défend l'extension de la suppression de l'aide sociale à tou-te-s les requérant-e-s d'asile débouté-e-s en affirmant qu'«il faut les renvoyer autrement» (Blocher/CF, CE, 17.03.05, notre traduction). Au cours des débats parlementaires, cette argumentation sert également de base aux propositions visant une aide d'urgence minime, délivrée sous la forme de prestations en nature et de logements spartiates. Pour un parlementaire, il faut ainsi envoyer aux personnes déboutées «un signal clair» (Engelberger/RL, CN, 26.09.05, notre traduction).

L'idée n'est toutefois pas nouvelle et intervient dans un contexte plus large de renforcement des «politiques d'exclusion spatiale» pour les personnes étrangères considérées comme indésirables (de Senarclens, 2017; Stünzi et Miaz, chapitre 1). En 2003 déjà, la Conseillère fédérale Ruth Metzler, du Parti démocrate-chrétien (PDC), présentait le départ «volontaire» comme la stratégie première sur laquelle devait reposer la politique de retour, notamment en raison des coûts trop importants engendrés par la mise en œuvre des procédures d'expulsion :

Aujourd'hui, notre système est basé sur le départ volontaire, et non sur le fait que toutes les personnes déboutées sont renvoyées activement par les polices cantonales. Les ressources des cantons ne seraient pas suffisantes pour renvoyer toutes les personnes déboutées de manière effective. (Metzler/CF, CN, 30.09.03, notre traduction)

D'emblée, la suppression de l'aide sociale est explicitement conçue comme un outil pour inciter les requérant-e-s débouté-e-s à partir. La création de conditions de vie précaires en refusant l'accès à l'aide sociale vise à les amener à quitter le territoire sans avoir à recourir à la contrainte physique.

L'idée de la suppression de droits comme moyen de favoriser le départ «volontaire» des requérant-e-s débouté-e-s trouvera un nouvel écho en 2005, lorsque les débats se dirigent vers la possibilité de conditionner l'octroi de l'aide d'urgence au comportement de la personne concernée. Lors de ces débats, il est avancé que cette aide – qui est une prestation minimale garantissant la survie des personnes – doit être conditionnée à la collaboration de la personne à son renvoi. Avec cette proposition, l'octroi d'un droit fondamental, garanti à toute personne présente sur le territoire en vertu de la Constitution fédérale,

devient un instrument permettant de forcer les personnes à se soumettre aux injonctions des autorités administratives lors d'une procédure de renvoi. Dans ce sens, les droits fondamentaux et leur mise en œuvre sont pensés comme des moyens de contrainte et de contrôle migratoire.

Le deuxième argument en faveur de la suppression défend la mise en place de mesures visant à décourager les personnes de venir demander l'asile en Suisse. Dans cette optique, la suppression de l'aide sociale permettrait de réduire l'attractivité de la Suisse. Cette idée revient constamment dans les débats de 2003 et de 2005 lors des discussions autour de la suppression de l'aide sociale. Pour l'UDC, soutenue par des élu·e·s du Parti libéral, du Parti radical et du PDC, l'attractivité de la Suisse est problématique en raison des « lois extrêmement larges et [des] prestations sociales attrayantes que notre État-nation offre à celui qui parvient à y déposer une demande d'asile » (Freysinger/UDC, CN, 03.05.04). L'attractivité de la Suisse est alors évaluée en comparaison avec les autres pays européens et il est constamment fait référence à de nombreux exemples de dissuasion vus comme réussis, à l'instar de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège ou des Pays-Bas. L'objectif de dissuasion est également défendu en référence aux capacités d'accueil limitées de la Suisse, que ce soit en termes spatiaux – l'étroitesse du territoire – ou économiques. Dans une logique anticipative, ce sont la potentielle venue de trop nombreux·euses requérant·e·s d'asile ainsi que le risque encouru par le système de prestations sociales et économiques destiné à la population résidente qui sont mis en avant.

Néanmoins, aussi bien dans les textes de présentation que dans le discours de la majorité des parlementaires, il est répété que « la Suisse doit [...] demeurer une terre d'asile pour les personnes persécutées qui ne seront pas touchées par ces mesures » (DFJP 2005 : 4). La suppression de l'aide sociale permettrait alors d'éviter que de « faux réfugiés » soient tentés de venir demander l'asile, mais n'aurait pas d'impact sur les personnes persécutées qui pourraient, elles, bénéficier de la protection de la Suisse. La catégorisation entre « bon » et « mauvais », entre « vrai réfugié » et « abuseur » est ici fondamentale. En ce sens, les solutions à ce qui est vu comme le problème de l'asile et les stratégies de pouvoir mises en œuvre, telle que la suppression de l'aide sociale, n'ont donc pas pour objectif de bloquer l'entrée à toutes les personnes demandeuses d'asile. Elles sont conçues comme des moyens de « sauvegarder le droit d'asile » (Pagan/UDC, CN, 03.05.04) pour celles et ceux envers qui la Suisse a une responsabilité, tout en contrôlant les effets négatifs qui surgissent ou qui pourraient surgir « de la globalisation » (Inderkum/PDC, CE, 17.03.05). L'idée exprimée par un grand nombre d'élus·e·s est la suivante : si une personne nécessite une protection, la nature des prestations sociales et des droits offerts dans le pays d'accueil n'a aucune importance, alors que si la

personne vient pour des raisons essentiellement économiques, elle choisira les meilleures conditions d'accueil. À cet égard, l'importance donnée aux nombres et aux statistiques est centrale. Dans les discours, c'est sur cette base qu'est affirmée l'existence d'une surpopulation d'abuseurs du système d'asile, mais aussi en recourant à l'utilisation d'images et de métaphores particulièrement fortes. Un élu affirme ainsi que sans réaction de la Suisse, « nous courons le risque d'être submergés par les faux demandeurs d'asile » (Zuppiger/UDC, CN, 30.09.03, notre traduction). Deux ans plus tard, un autre élu UDC va ainsi jusqu'à affirmer : « lorsque la main tendue est soudain accrochée par des multitudes qui n'entrent pas dans la catégorie susmentionnée, tout le système d'accueil et d'immigration risque d'être mis en péril » (Freysinger/UDC, CN, 04.05.03).

À travers les objectifs de dissuasion et d'incitation au départ, le système des droits sociaux est donc avant tout présenté comme un outil du contrôle migratoire, permettant de réguler à la fois la potentielle venue et la présence de personnes dont les demandes d'asile ne sont pas fondées. Les arguments de la suppression de l'aide sociale témoignent ainsi d'une rationalité qui viendrait compléter les techniques de coercition – détention et expulsion – mises en place pour réaliser l'exclusion spatiale des personnes déboutées de l'asile. Cette rationalité entre en étroite résonance avec les « techniques de sécurité » évoquées par Foucault (2004a), ou ce qu'il nomme ailleurs « biopolitique » (2004b), pour qualifier un mode de gouvernement qui vise la « conduite des conduites » (Foucault 2004a) en orientant les intérêts et les actions des personnes (Inda et Dowling 2013). En effet, avec l'exclusion de l'aide sociale, il s'agit moins d'user de formes directes de violence ou de contraindre les actions, que d'user du droit pour canaliser celles-ci, pour produire des comportements particuliers et pousser les personnes à se conformer d'elles-mêmes aux injonctions des autorités (de Senarclens et Soysüren 2017). C'est ici en agissant sur les corps et en produisant des modes de vie précaires, mais aussi en intervenant sur l'imaginaire de potentiel·le·s arrivant·e·s et « en ayant prise sur des choses apparemment éloignées de la population, mais dont on sait, par le calcul, l'analyse et la réflexion, qu'effectivement elles peuvent agir sur la population » (Foucault 2004a : 74), que les partisan·e·s de la mesure souhaitent effectuer l'exclusion spatiale : faire partir et empêcher d'arriver.

2.2 *L'« abuseur », une triple menace*

Toute l'argumentation ayant conduit à l'adoption de la suppression de l'aide sociale et la rationalité gestionnaire qui la sous-tend s'appuient, on l'a vu, sur une distinction entre « vrais » et « faux réfugiés ». Dans les débats, les discours sont ainsi continuellement traversés par des références à des catégories

distinctes de personnes : les « abuseurs potentiels » doivent être dissuadés de venir en Suisse ; les « abuseurs reconnus » doivent être éloignés du territoire ; et les « vrais réfugiés » doivent être privilégiés et protégés.

Le discours de l'abus précède de nombreuses années les débats parlementaires sur la suppression de l'aide sociale (Stünzi et Miaz, chapitre 1 ; Massara, chapitre 5). Depuis les années 1980 déjà, aussi bien du point de vue sémantique que rhétorique, cette tendance se dessine. Alors que quelques années auparavant, il était question d'établir une politique à l'égard des réfugié·e·s, par la suite, il s'agira plutôt de trouver des solutions au problème de l'asile. La figure du requérant d'asile remplace celle du réfugié, et l'asile devient peu à peu synonyme de « migration masquée » (Sanchez-Mazas, 2011 : 27). La politisation de l'asile s'accompagne de son appréhension en termes d'abus (Frossard et Hagmann 2000 ; Frei et al. 2014), donnant lieu à une rhétorique de la mise en péril qui s'organise autour de la figure du « faux réfugié ». Celle-ci présente les personnes demandeuses d'asile comme une menace à l'identité suisse, à la sécurité et à la protection sociale, mais aussi au système de l'asile et à la tradition humanitaire de la Suisse (Frei et al. 2014). Les requérant·e·s d'asile sont ainsi présenté·e·s comme cherchant à profiter de l'assurance sociale, à travailler de manière illégale ou à vendre de la drogue (Maire, chapitre 3). Alimenté par certains médias et les partis nationalistes, ce climat de suspicion faisant de l'asile un problème politique et social participe à mettre sous pression les autorités suisses. Il contribue à l'adoption de mesures de plus en plus restrictives en même temps qu'il est encouragé et perpétué par celles-ci.

Dans les débats sur la suppression de l'aide sociale, la notion d'« abus » est effectivement l'une des plus utilisées par les partisan·e·s de la mesure pour désigner les personnes visées. Les termes d'« abuseurs » ou de « faux réfugiés » sont presque toujours utilisés en opposition à une autre catégorie, celle des « vrais réfugiés ». Et si peu d'autres termes renvoient à cette dernière notion, diverses désignations sont étroitement reliées à celle des « faux réfugiés », tels que « migrants économiques » ou « requérants criminels ». C'est donc principalement sur deux archétypes que se fondent les justifications de la mesure : celui du demandeur légitime, du « vrai réfugié » et celui du « faux réfugié », de l'imposteur abusant de l'institution de l'asile et de la générosité suisse.

Sur la base de cette dichotomie, c'est à la population des « abuseurs » que s'adresse la mesure :

Parce que nous souhaitons maintenir un droit d'asile humanitaire, nous ciblons la mesure sur les personnes qui font des demandes d'asile manifestement infondées ou qui se comportent de manière abusive et dont les demandes ne sont donc pas acceptées. Il s'agit de

personnes qui n'ont clairement et sans équivoque aucun droit à l'asile et aucune chance de l'obtenir, et qui n'ont donc aucun besoin de la protection de ce pays. (Villiger/CF, CN, 30.09.03, notre traduction)

Et si les parlementaires reconnaissent parfois le flou entre migration forcée et migration non forcée, la nécessité et la possibilité de distinguer les personnes nécessitant une protection des « abuseurs » de l'asile sont constamment réaffirmées. Ce constat rejoint ici celui de Zetter, selon lequel

in the minds of policy-makers and immigration officials it is necessary to fragment and make clear-cut labels and categories of the often complex mix of reason why people migrate (2007 : 178).

L'analyse des débats montre que le terme d'« abuseur » possède plusieurs couches de sens. Il est en premier lieu mobilisé pour indiquer la menace que représente la personne pour le système migratoire et d'asile suisse. Dans les discours, la catégorie de l'« abuseur » a pour caractéristiques son « trop grand nombre » et sa dissimulation présumée dans des flux migratoires mixtes. Elle met alors en question la capacité de l'État souverain à assurer le contrôle des flux et à réguler l'accès au territoire. Pour beaucoup de parlementaires, le nombre d'« abuseurs » met ainsi en péril l'efficacité de la protection des « vrais réfugiés » et la capacité à traiter les demandes d'asile rapidement (Spoerri/PS, CE, 17.09.03b ; Engelberger/Com, CN, 03.05.04 ; Pagan/UDC, CN, 03.05.04). Dans cette construction, les uns portent préjudice aux autres, parce qu'ils mettent tout le système d'asile en difficulté, en l'engorgeant et en accaparant les ressources, les biens et les services mis à disposition des requérant-e-s d'asile.

En deuxième lieu, c'est en tant que menace pour l'État-providence qu'est dépeinte la catégorie des « abuseurs ». Ils sont désignés comme des profiteurs, dont le séjour est illégal et la présence illégitime. Meyer (PDC) affirme ainsi que :

La population suisse doit pouvoir souscrire à sa tradition humanitaire sans avoir le sentiment d'entretenir toute une frange de personnes défavorisées économiquement certes, mais qui pourraient vivre sans risque dans un autre pays que le nôtre. (Meyer/PDC, CN, 03.05.04)

Il est donc reproché à l'« abuseur » de venir en Suisse uniquement pour profiter des prestations sociales et de la générosité du pays ; de commettre ce que Huysmans appelle une « *welfare fraud* » (Huysmans 2006 : 77).

En dernier lieu, on constate que l'utilisation de la notion – abus du droit ou abus des biens – est souvent investie de jugements moraux. L'« abuseur » est vu comme un tricheur immoral, quelqu'un de malhonnête qui insulte et menace les valeurs de la société suisse, telles que la tradition humanitaire et

l'hospitalité (Meyer/PDC, CN, 03.05.04; Freysinger/UDC, CN, 03.04.05). Dans cette rhétorique, la suppression de l'aide sociale se justifie donc non seulement sur la base de l'illégalité des « abuseurs », mais aussi parce qu'elle sanctionne un comportement immoral et malveillant. Ainsi, l'« abuseur » ne mérite pas de jouir de droits sociaux et son comportement doit être sanctionné, ou, pour le moins, ne peut pas être récompensé par l'octroi de l'aide sociale. En 2005, cette logique conduira également la droite populiste à demander que l'octroi de l'aide d'urgence soit conditionné au comportement des refusé·e·s de l'asile (Amstutz/UDC, CN, 26.09.05; Fehr/UDC, CE, 01.12.05).

C'est donc sur cette distinction binaire du « vrai » et du « faux réfugié » et sur la rhétorique de l'abus que viennent s'appuyer les arguments de dissuasion et d'incitation au départ. Notre analyse montre cependant qu'une troisième forme d'argumentation se détache : celle de l'allocation des ressources de l'État aux personnes méritantes. Pour les partisan·e·s de la mesure, l'octroi des prestations sociales doit ainsi être précédé de la reconnaissance d'une appartenance à la collectivité suisse, qui est déterminée par le résultat de la procédure d'asile. Si l'appartenance n'est pas établie, les personnes ne méritent pas cette aide. Nous soutenons ainsi qu'au-delà des objectifs explicites d'incitation et de dissuasion, la suppression de l'aide sociale se triple d'un objectif plus implicite (Leerkes et Broeders 2010), celui de matérialiser la différence entre « vrais » et « faux réfugiés ». Exclure de l'aide sociale prétend non seulement viser l'exclusion spatiale, mais constitue également une exclusion sociale et morale. Un marquage matériel qui vient acter, renforcer la catégorisation et ostraciser les « abuseurs ».

3 Les fonctions implicites de la suppression de l'aide sociale, ou les raisons du maintien d'une mesure malgré son apparente inefficacité

Comme nous l'avons vu, les principaux arguments ayant servi à justifier la suppression de l'aide sociale portent sur l'objectif de dissuader des « abuseurs » potentiels à réclamer l'asile en Suisse et à dissuader les requérant·e·s débouté·e·s de demeurer sur le territoire. Ces arguments sont soutenus à grand renfort de statistiques sur le nombre de refus ou d'octrois de l'asile, de chiffres et de projections. Il paraît donc étonnant qu'aucune évaluation véritablement approfondie n'ait été commanditée pour vérifier si les objectifs de dissuasion avaient été atteints. Plus surprenant encore, les buts du monitoring mis en place pour mesurer les effets de la politique consistaient avant tout à surveiller la hausse de la criminalité et les coûts relatifs à la prise en charge des

individus à l'aide d'urgence dans les cantons, délaissant la surveillance des chiffres de l'asile.

Dans le premier rapport publié par l'Office fédéral des migrations (ODM), l'évaluation des effets potentiels de la mesure en termes de dissuasion et d'incitation reste floue. D'un côté, il est fait mention d'une baisse des demandes d'asile, sans détailler les raisons la sous-tendant. De l'autre, on se félicite que « l'essentiel des effectifs concernés par une décision de NEM ne réapparaisse plus dans les chiffres de monitoring une fois exclus des structures d'asile fédérales ou cantonales » (ODM 2005 : II), bien que « restent [en Suisse] vraisemblablement un certain nombre de personnes en irrégularité de séjour » (ODM 2005 : 21). Enfin, l'analyse des débats de 2005 montre que les conclusions de ces rapports n'ont eu que peu d'importance sur la décision d'étendre la suppression de l'aide sociale à toutes les personnes débouté.e-s de l'asile.

Plusieurs études réalisées sur la question de l'aide d'urgence et de l'asile en général suggèrent toutefois l'inefficacité de ces mesures pour atteindre les objectifs susmentionnés. Premièrement, en ce qui concerne l'effet dissuasif sur de futurs dépôts de demande d'asile en Suisse, des études sur les déterminants des fluctuations dans le nombre de demandes d'asile et du choix des pays par les personnes migrantes démontrent que les prestations offertes dans le pays d'accueil n'ont pas d'effet significatif sur le nombre de demandes d'asile déposées (Besson et Piguet 2005 ; Efnay-Mäder 2005 ; Neumeyer 2005). Par ailleurs, en ce qui concerne l'effet dissuasif sur les requérant.e-s débouté.e-s présent.e-s sur le territoire, une étude démontre que les mesures introduites sont loin d'avoir l'effet escompté par les autorités. Au contraire, elles pourraient, par des mécanismes de réactances psychologiques ou d'impuissance acquise, renforcer la volonté des personnes à demeurer sur le territoire ou leur ôter toute capacité à se projeter dans l'avenir et à agir en vue d'un retour potentiel (Sanchez-Mazas 2011 : 251). Ces mécanismes bien connus en psychologie sociale permettraient en partie d'expliquer qu'un nombre non négligeable de personnes touchées par ces mesures ne quittent pas le territoire, mais deviennent, pour une longue durée, tributaires de structures de l'aide d'urgence, pourtant prévues pour du court terme (Bolliger et Féraud 2010 ; de Coulon 2019). D'autres disparaissent des structures officielles et préfèrent entrer dans la clandestinité plutôt que de quitter territoire suisse (Sanchez-Mazas 2011).

Comment se fait-il donc que la mesure ait été maintenue et généralisée à l'ensemble des requérant.e-s débouté.e-s, malgré la parution d'études démontrant l'absence de résultats, voire les effets inverses de ce type de mesures par rapport aux objectifs affichés ?

3.1 *Acter le résultat de la procédure d'asile par un marquage matériel*

Dans le système de l'aide d'urgence, les personnes sont généralement hébergées dans des logements spartiates, au confort minimal : abris de la protection civile, infrastructures militaires, conteneurs ou centres d'accueil. Selon les cantons, ils peuvent recevoir quelques francs par jour, mais généralement l'aide d'urgence consiste en des prestations en nature, de la nourriture en barquette ou des bons pour acheter de la nourriture (d'une valeur variant entre 6.50 et 12 francs selon les cantons). Les personnes à l'aide d'urgence sont également soumises à de nombreuses tracasseries et pressions administratives : elles doivent renouveler la demande tous les 5 à 15 jours et se présenter très régulièrement aux différents offices cantonaux de contrôle et de délivrance de l'aide, où elles subissent pressions et brimades (Sanchez-Mazas 2011 ; de Coulon 2019). Enfin, il leur est interdit de travailler, ce qui les place dans un état de totale inactivité. Si les conditions de vie des personnes soumises au régime de l'aide d'urgence peuvent être différentes selon les cantons, elles sont de manière générale extrêmement précaires (Sanchez-Mazas 2011 ; de Senarclens 2007 ; Del Biaggio et Rey 2017 ; de Coulon 2019).

À notre sens, il s'agit de perpétuer un marquage binaire, établi de longue date. Dans la plupart des discours politiques, toute personne échouant au « test » de l'asile devient de fait un « abuseur » de l'asile. Si cette différenciation prend appui sur le résultat de la procédure d'asile, un marquage matériel se greffe sur cette première catégorisation et vient renforcer le discours. La suppression de l'aide sociale pour les requérant·e·s d'asile débouté·e·s peut ainsi être considérée comme un moyen d'instaurer une frontière sociale, fondée sur l'illégalité du séjour des personnes, mais aussi sur leur illégitimité et leur immoralité présumée. Dans ce sens, la mesure peut être vue comme une stratégie d'exclusion qui n'est pas forcément pensée en termes spatiaux, mais qui correspond à une volonté d'exclusion de certaines personnes de l'ordre social et moral (Achermann 2013 : 92). La suppression de l'aide sociale représenterait en quelque sorte le rejet de la communauté des citoyen·ne·s d'un pan de la population présente sur le territoire (Walters 2006 : 196). Ceux et celles qui sont vu·e·s comme illégitimes (parce qu'illégaux·ales) et immoraux·ales (parce qu'ils et elles ont mal agi et abusé de l'hospitalité de la Suisse) sont ainsi explicitement exclu·e·s de la communauté.

Cette volonté de marquer la frontière entre les « abuseurs » de l'asile et le reste de la population apparaît dans les discussions autour de la mise en place de l'aide d'urgence. Au fil des débats, on assiste en effet à un renversement : l'argumentation pour ou contre l'exclusion de l'aide sociale mène à une discussion sur les formes d'inclusion dans le système de l'aide d'urgence.

La volonté d'octroyer des prestations en nature ou en bons est ici emblématique de cette volonté d'isolement et de séparation symbolique par rapport au reste du corps social (Huysmans 2006 ; Bernardot 2008). Il s'agit de respecter l'obligation constitutionnelle d'octroyer une aide d'urgence tout en marquant de manière visible, dans la forme même de la délivrance de l'aide, le caractère illégitime, immoral et hors-norme des refusé·e·s de l'asile. Et comme le montrent Sanchez-Mazas (2011) et de Coulon (2019), le système de l'aide d'urgence sera très vite tourné en un régime disciplinaire, qui rendra concret ce que Fassin appelle le « traitement différencié des vies » (Fassin 2018). Avec la suppression de l'aide sociale, on assiste à la construction légale d'une nouvelle catégorie de personnes « indésirables », les débouté·e·s de l'asile sur qui vont s'exercer de nouvelles formes de contraintes disciplinaires. Et à cette fonction de marquage matériel viennent s'ajouter des considérations de politique intérieure.

3.2 *Réaffirmer la légitimité du gouvernement et la souveraineté de l'État*

Dans le cadre des débats analysés, les parlementaires mettent l'accent à plusieurs reprises sur le manque de crédibilité du système de l'asile en raison de l'inefficacité du système des renvois. Tout le système de tri instauré par le système d'asile serait remis en question si, au final, les personnes à qui les autorités n'accordent pas une protection ne pouvaient pas être renvoyées du territoire suisse. Or, même si elle ne permet pas véritablement de mettre à exécution la décision de renvoi, la suppression de l'aide sociale sert à rendre visible la distinction entre les personnes que les autorités admettent sur leur territoire de celles qui devraient le quitter.

On constate alors une légitimation de la mesure « par les inputs », c'est-à-dire par « les conditions dans laquelle elle a été adoptée [...], et parce qu'elle correspondrait à la volonté du peuple qui s'exprime par les mécanismes démocratiques » (Duez 2008 : 208). Comme le rappellent Slaven et Boswell (2019 : 1477) :

Immigration policy is often seen as being susceptible to symbolic policy-making – the use of cosmetic policy adjustments to signal values and intent, rather than substantive measures to steer the object of intervention.

De ce point de vue, l'argumentation des partisan·e·s de la suppression de l'aide sociale doit être lue à la lumière du contexte particulier du Parlement suisse, comprise comme une tribune publique. On peut ainsi soutenir que, pour de nombreux parlementaires, la suppression de l'aide sociale contribue à

montrer aux citoyen-ne-s suisses que les autorités sont proactives et cherchent à obtenir des résultats concrets. En 2003 comme en 2005, les parlementaires font d'ailleurs constamment appel à la confiance des citoyen-ne-s suisses et à la volonté du peuple. Ils et elles rappellent ainsi souvent leur rôle de représentant-e-s de la population suisse : c'est au nom des « incompréhensions », des « peurs », des « craintes », des « préoccupations » ou du « mécontentement massif » de celle-là, exprimés à travers les référendums et les votations, que les élu-e-s légitiment en partie leur prise de décision (Lustenberger/PDC, CN, 03.05.04 ; Müller/RL, CN, 26.09.05). Dans ce sens, la mesure de l'exclusion sociale est vue comme un moyen de rassurer la population.

Sur la base de ces constats, on peut émettre l'hypothèse que la mesure vise non seulement à renforcer le contrôle des populations, mais sert également les intérêts électoraux des différents partis. Elle renforce en outre la légitimité de l'État et du gouvernement en place.

L'idée selon laquelle les mesures de politique migratoire servent d'autres objectifs que ceux explicitement formulés est assez répandue (Edelman 1991 ; Ceyhan et Tsoukala, 2002 ; Castles 1994 ; Slaven et Boswell 2019). Pour Story (2005), les explications conventionnelles des politiques d'asile sont limitées, parce qu'elles présupposent que le but premier de ces dernières est de tenir les personnes demandeuses d'asile à distance du territoire et d'expulser ceux et celles qui se sont vu-e-s refuser l'asile. À l'instar de Walters (2004) ou de Huysmans (2006), Story suggère qu'une autre fonction des politiques migratoires et d'asile est de renforcer la légitimité des structures étatiques et de réaffirmer la souveraineté de l'État. Pour l'auteure, tenir compte de cette portée symbolique des politiques migratoires permet de mieux comprendre la continuation de certaines mesures malgré la documentation de leur échec. En reprenant le concept de « *governing through crime* » de Simon (1997), elle propose celui de « *governing through migration control* » (Story, 2005 : 26) selon lequel, dans un contexte où l'autorité de l'État est perçue comme érodée, les politiques migratoires servent de vitrine à l'exercice de son pouvoir et de son autorité (Story, 2005 : 26).

Il est particulièrement intéressant de lire l'adoption de la suppression de l'aide sociale à la lumière de cette hypothèse. Cette dernière permet de mieux comprendre le peu d'effet que semblent avoir les arguments de l'opposition, qui invoquait un risque d'augmentation de la clandestinité, des conséquences en matière de sécurité publique et des effets forts sur le bien-être des personnes touchées par la mesure. Elle permet également de comprendre le peu d'intérêt des partisan-e-s de la mesure pour les rapports de monitoring en 2005, et leurs déclarations annonçant la réussite de la première adoption de la mesure, sur la base de statistiques qui ne « saisissent [...] que partiellement le phénomène » (Sanchez-Mazas, 2011 : 253), puisqu'elles

perdent la trace des personnes entrées dans la clandestinité. Elle permet enfin de comprendre le procédé rhétorique récurrent des partisan-e-s, qui insiste sur la « perte de contrôle » en matière d'asile et affirme que la suppression de l'aide sociale contribuera à le reprendre. Dans le contexte institutionnel des débats parlementaires, la visibilité de la mesure prend le pas sur son efficacité. La décision de supprimer l'aide sociale aux refusé-e-s de l'asile est orientée non pas uniquement sur le contrôle migratoire, mais surtout sur le bénéfice politique de sa mise en place (Darling 2011). Il s'agit de mobiliser les inquiétudes des électeurs et des électrices, puis de les rassurer en leur montrant que le gouvernement agit. La relation entre l'État, ses citoyen-ne-s et leur protection est ainsi réaffirmée (Walters 2004 : 242).

4 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté les logiques politiques qui ont conduit à la suppression de l'aide sociale pour les personnes déboutées de l'asile en Suisse. Nous avons ainsi montré que le discours des partisan-e-s de la mesure tournait autour de trois arguments principaux : la mesure permettrait de dissuader les candidat-e-s potentiel-le-s à l'asile de venir déposer une demande d'asile en Suisse ; elle permettrait d'inciter les personnes présentes à quitter le territoire ; enfin, elle permettrait d'allouer les ressources étatiques aux personnes qui les « méritent ».

À travers ces argumentaires, nous avons également montré que la distinction entre « bon réfugié » et « abuseur de l'asile » occupait une place centrale. Des considérations morales reposant sur le présupposé selon lequel il serait possible d'établir la distinction entre migration forcée et migration économique sont associées à chacune de ces catégories, et c'est en fonction de cette dichotomie qu'est pensée la mesure de la suppression de l'aide sociale. Du point de vue de la dissuasion, elle permettrait de faire le tri entre les populations le plus tôt possible : intervenir sur la population des « abuseurs » (perçue comme menaçante) conduirait à la réduction du nombre de demandes « abusives » déposées en Suisse, tout en assurant la protection de ceux et celles qui « méritent » l'hospitalité de la Suisse. En ce qui concerne les personnes sur place, elle est pensée comme un moyen de réduire le nombre de refusé-e-s de l'asile présent-e-s sur le territoire, ou, tout du moins, de les faire sortir des statistiques en matière d'asile et donner l'illusion de contrôle. Mais si l'appel à l'efficacité et au pragmatisme semble jouer un rôle important dans les argumentations et dans les adoptions successives de la suppression de l'aide sociale, notre analyse montre cependant que la volonté de contrôle n'est pas la seule fonction ni le premier moteur de l'adoption de sa mesure

en 2003, et encore moins de son extension à toutes les personnes refusées de l'asile en 2005. Il s'agit avant tout de marquer clairement, aux yeux des citoyen-ne-s, la non-appartenance à la société suisse des personnes exclues – légalement parlant – de l'asile.

L'adoption de la suppression de l'aide sociale vient donc toucher à la capacité qu'a l'État de catégoriser et de différencier les personnes présentes sur son territoire. En effet, la mesure s'appuie sur une distinction légale et sur une dichotomie symbolique, pour rendre concrète la différenciation entre « vrais » et « faux réfugiés ». Et à travers ce marquage matériel et symbolique, c'est finalement la capacité à effectuer un contrôle de l'asile et à distinguer les étranger-ère-s « indésirables » des « bons résident-e-s » qui est réaffirmée par l'État.

En dernier lieu, il est important de revenir sur le poids des arguments des opposant-e-s à la mesure, dont il n'a été que très peu question dans cette contribution. De manière générale, ces dernier-ère-s arguent que la péjoration des conditions de vie des refusé-e-s de l'asile entraînerait une augmentation de la clandestinité et de la criminalité. Dans un autre registre, ils et elles mettent en avant les conséquences humaines et sociales de la mesure pour les personnes visées et, plus spécifiquement, pour les personnes « particulièrement vulnérables ». Par ailleurs, ils se refusent à tout conditionnement de l'aide d'urgence, parce que cela reviendrait à bafouer les droits humains protégés par les conventions internationales et la Constitution suisse. Les opposant-e-s mettent ainsi l'emphase sur la nécessité d'une politique éthique et moralement juste, qui respecte non seulement les valeurs qui sont au cœur de l'« identité suisse », mais aussi ses engagements internationaux et sa longue « tradition humanitaire » pour les personnes à la recherche de protection. Le dénouement des débats, aussi bien en 2003 qu'en 2005, montrera que cet argumentaire n'a été que peu influent.

Ce constat amène à réfléchir au recours à une rhétorique humaniste dans le cadre de l'adoption de mesures d'exclusion. Dans les débats étudiés, l'emphase sur les droits humains – pensés avant tout comme des droits individuels – n'a que peu de force de persuasion dans le cadre d'une mesure conçue sur une base collective et visant une population d'« abuseurs ». De plus, ni la dichotomie entre « vrais » et « faux réfugiés » ni la volonté de lutter contre les abus ne sont vraiment remises en question par les opposant-e-s. À défaut de contester cette catégorisation binaire et la rhétorique de l'abus, le recours à un discours reposant sur les droits humains semble uniquement en mesure d'assurer une attention particulière à certaines catégories de personnes considérées comme vulnérables, ainsi que le minimum possible – l'aide d'urgence – aux victimes de la suppression de l'aide sociale.

En revenant sur les effets de cette suppression, on peut faire le constat que le déséquilibre entre discours des droits humains et volonté d'un contrôle migratoire restrictif se prolonge et se concrétise dans la mise en place même du régime de l'aide d'urgence. En effet, si le refus de l'aide d'urgence a été déclaré anticonstitutionnel, sa délivrance est toujours modulée par les logiques de la dissuasion, de l'incitation au départ et de la coercition.

Références bibliographiques

- Achermann, Christin (2013). "Excluding the Unwanted: Dealing with Foreign-National Offender in Switzerland", in Ataç, Ilker et Sieglinde Rosenberger (dir.), *Politik der Inklusion und Exclusion*, Vienne, Vienna University Press, 91–109.
- Agier, Michel (2008). *Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion.
- Bernardot, Marc (2008). *Les camps d'étrangers*, Paris, Terra.
- Besson, Roger et Etienne Piguët (2005). *Trajectoires d'asile africaines: répartition des demandes d'asile en Europe et effets des politiques*, Neuchâtel, SFM.
- Bolliger, Christian et Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch wegge-wiesene Asylsuchende*, Schlussbericht, Büro Vatter AG.
- Castles, Stephen (2004). "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies* 27(2), 205–227.
- Ceyhan, Ayse et Anastassia Tsoukala, (2002). "The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies", *Alternatives: Global, Local, Political* 27, 21–39.
- Da Lomba, Sylvie (2006). "The threat of destitution as a deterrent against asylum seeking in the European Union", *Refuge* 23(1), 78-93.
- Darling, Jonathan (2011). "Domopolitics, governmentality and the regulation of accommodation", *Political Geography* 30, 263-271.
- de Coulon, Giada (2019). *L'illégalité régulière. Ethnographie du régime de l'aide d'urgence en Suisse*, Lausanne, Antipodes.
- De Genova, Nicholas (2002). "Migrant 'illegality' and deportability in everyday life", *Annual review of anthropology* 31, 419-447.
- de Senarclens, Clément (2007). *Des migrants face aux restrictions du droit d'asile en Suisse: Analyse des ressources et stratégies des personnes frappées de non entrée en matière ayant sollicité l'aide d'urgence dans le canton de Genève*, Mémoire en sciences sociales, Université de Neuchâtel.
- de Senarclens, Clément (2017). *Gouverner par la contrainte: une analyse des politiques suisses d'exclusion des « étrangers indésirables »*, Thèse de doctorat en sciences, Université de Neuchâtel.

- de Senarclens, Clément et Ibrahim Soysüren (2017). « Les « expulsions volontaires » : une mode de gouvernement des étrangers indésirables », *Revue Européenne des Migrations Internationales* 33(1), 133-156.
- Del Biaggio, Cristina et Raphaël Rey (2017). « Contraints de vivre sous terre à Genève. Les exilés et la société civile face à l'accueil indigne », *Urbanités* 8, 1-16.
- Duez, Denis (2008). *L'Union européenne et l'immigration clandestine: de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Edelman, Murray (1991). *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.
- Efionayi-Mäder (2005). *Trajectoires d'asile africaines: déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse*, Neuchâtel, SFM.
- Fassin, Didier (2018). *La vie: mode d'emploi critique*, Paris, Seuil.
- Foucault, Michel (2004a). *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil.
- Foucault, Michel (2004b). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil.
- Fox O'Mahony, Lorna et James Sweeney (2010). "The exclusion of (failed) asylum seekers from housing and home: Towards an oppositional discourse", *Journal of Law and Society* 37(2), 285-314.
- Frei, Nula, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi (2014). « La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse », *Jusletter*, 17 mars 2014.
- Frossard, Stanislas et Tobias Hagmann (2000). *Les réformes de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence: le vrai, le faux, et le criminel*, Lausanne, Institut de hautes études en administration publique.
- Gibney, Matthew J. et Randall Hansen (2003). "Deportation and the liberal state: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom", *New issues in refugee research. Working paper 77*, UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit, 1-19.
- Huysmans, Jef (2006). *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*, London, Routledge.
- Inda, Jonathan Xavier et Julie A. Dowling (2013). "Introduction: Governing Migrant Illegality", in Inda, Jonathan Xavier et Julie A. Dowling (dir.), *Governing Immigration Through Crime*, Stanford, Stanford University Press.
- Lavenex, Sandra (2001). "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39(5), 851-874.
- Leerkes, Arjen et Dennis Broeders (2010). "A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention", *British Journal of Criminology* 50, 830-850.

- Neumeyer, Eric (2005). "Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe", *International Studies Quarterly* 49(3), 389-410.
- Noll, Gregor (1999). "Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return", *International Migration* 37(1), 267-288.
- Sanchez-Mazas, Margarita (2011). *La construction de l'invisibilité: suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*, Genève, Éditions ies.
- Simon, Jonathan (1997). "Governing Through Crime", in Friedman, Lawrence M. et George Fischer (dir.), *The Crime Conundrum: Essays in Justice*, Oxford, Westview Press.
- Slaven, Mike et Christina Boswell (2019). "Why symbolise control? Irregular migration to the UK and symbolic policy-making in the 1960s", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(9), 1477-1495.
- Story, Brett (2005). "Politics as Usual: The Criminalization of Asylum Seekers in the United States", *Working Papers Series* 26, Oxford, University of Oxford, 1-38.
- Walters, William (2004). "Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics", *Citizenship Studies* 8(3), 237-260.
- Walters, William (2006). "Border/Control", *European Journal of Social Theory* 9 (2), 187-203.
- Welch, Michael et Liza Schuster (2005). "Detention of Asylum Seekers in the US, UK, France, Germany and Italy: A Critical View of the Globalizing Culture of Control", *Criminal Justice* 5(4), 331-355.
- Zetter, Roger (2007). "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization", *Journal of Refugee Studies* 20(2), 172-192.

Documents institutionnels

- CF (Conseil fédéral) (2003). *Message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération du 2 juillet 2003* (2 003 509 FF).
- DFJP (Département fédéral de justice et police) (2000). *Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile*, Rapport final du groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, 09.03.2000.
- DFJP (2005). *Révision partielle de la Loi sur l'asile: Propositions complémentaires et de modifications à l'attention du Conseil des États*. Documentation de presse.
- ODM (Office fédéral des migrations) (2005). *Rapport de monitoring NEM, 3^e trimestre 2004*, Bern-Wabern, ODM.

Débats parlementaires

- CE (Conseil des États) (17.09.03). Session d'automne 2003, 3^e séance, PAB 2003 (03.047). Premier conseil (BO 2003 E 771-789).

CE (17.09.03b). Session d'automne 2003, 3^e séance. PAB 2003 (03.047). Premier conseil : suite (BO 2003 E 792-802).

CN (Conseil national) (29.09.03). Session d'automne 2003, 11^e séance. PAB 2003 (03.047). Deuxième conseil (BO 2003 N 1570-1576).

CN (30.09.03). Session d'automne 2003, 12^e séance. PAB 2003 (03.047). Deuxième conseil : suite (BO 2003 N 1579-1615).

CE (02.12.03). Session d'hiver 2003, 2^e séance, PAB 2003 (03.047). Divergences (BO 2003 E 1049-1052).

CN (03.12.03). Session d'hiver 2003, 3^e séance, PAB 2003 (03.047). Divergences (BO 2003 N 1837-1839).

CE (19.12.03). Session d'hiver 2003, 12^e séance, PAB 2003 (03.047). Vote final (BO 2003 E).

CN (19.12.03). Session d'hiver 2003, 13^e séance, PAB 2003 (03.047). Vote final (BO 2003 N 2133-2134).

CN (03.05.04). Session spéciale mai 2004, 1^e séance, Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Premier conseil (BO 2004 N 515-542).

CE (17.03.05). Session de printemps 2005, 13^e séance, Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Deuxième conseil (BO 2005 E 323-345).

CE (17.03.05b). Session de printemps 2005, 13^e séance, Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Deuxième conseil : suite (BO 2005 E 346-385).

CN (26.09.05). Session d'automne 2005, 6^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 N 1145-1185).

CN (27.09.05). Session d'automne 2005, 7^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences : suite (BO 2005 N 1186-1214).

CE (01.12.05). Session d'hiver 2005, 4^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 E 960-975).

CN (07.12.05). Session d'hiver 2005, 7^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 N 1764-1770).

CE (12.12.05). Session d'hiver 2005, 9^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 E 1096-1097).

CN (16.12.05). Session d'hiver 2005, 15^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Vote final (BO 2005 N 1998-1999).

CE (16.12.05). Session d'hiver 2005, 14^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Vote final (BO 2005 E).

7 Missbrauchsrhetorik und Attraktivitätsbedenken im politischen Diskurs über die vorläufige Aufnahme

Irina Sille

Der rechtliche Status der vorläufigen Aufnahme wird im Schweizer Asylgesetz 1986 im Zuge der zweiten Asylgesetzrevision eingeführt. Er ersetzt die offene Internierung¹ von AusländerInnen, deren ergangene Wegweisung nicht durchführbar ist. Es handelt sich folglich nicht um einen gänzlich neuen Status, sondern um eine Klärung des Aufenthalts bei gleichzeitig vorhandenem Wegweisungsentschied. Die vorläufige Aufnahme bleibt im Sinne der offenen Internierung eine Ersatzmassnahme und keine Aufenthaltsbewilligung. Denn in jedem Fall geht der vorläufigen Aufnahme ein Wegweisungsentscheid voraus, der politisch immer wieder als Ausgangspunkt verwendet wird, um auf den grundlegenden Ersatzmassnahmecharakter und damit auf die prinzipielle Illegitimität des Aufenthalts von vorläufig Aufgenommenen hinzuweisen. Zu dieser Perspektive gehören Argumente des Asylmissbrauchs und der Attraktivität, die von rechtsliberalen und rechtsnationalistischen (SVP-)PolitikerInnen seit Einführung der vorläufigen Aufnahme konstant angeführt werden, um die Kriterien der vorläufigen Aufnahme restriktiv zu gestalten und eine Ausweitung der Rechte von vorläufig Aufgenommenen zu verhindern.

Die folgenden Kapitel widmen sich den Debatten im Parlament, die mit der Gesetzgebung bezüglich der vorläufigen Aufnahme und deren zahlreichen Änderungen in den letzten drei Jahrzehnten zusammenhängen. Die hier vorgestellte Analyse basiert auf Ergebnissen einer umfassenden Untersu-

1 Ähnlich wie später die vorläufige Aufnahme bedeutet die offene Internierung lediglich eine Duldung der Anwesenheit von AusländerInnen, deren Wegweisung aus technischen oder anderen Gründen nicht durchführbar ist. Im ausländerrechtlichen Sinne befinden sich die Betroffenen irregulär in der Schweiz, da sie keinen geregelten Aufenthaltsstatus haben. Im Falle der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit tritt die geschlossene Internierung – ähnlich der Ausschaffungshaft in geschlossenen Unterkünften – an die Stelle der freien Internierung. Rechtshistorisch gesehen weist die vorläufige Aufnahme in ihrer Konzeption damit eine Nähe zur Internierung, das heisst zur Kontrolle bis hin zur Haft von unerwünschten AusländerInnen, auf.

chung der Konstruktion der rechtlichen Regelung der vorläufigen Aufnahme zwischen 1985 und 2012 (vgl. Sille 2016²), in deren Rahmen ich festgestellt habe, dass Missbrauchs- und Attraktivitätsargumente im politischen Diskurs über die vorläufige Aufnahme viel Raum einnehmen. Auf diese Argumentationen fokussiert der vorliegende Text, wenn auch angemerkt werden sollte, dass sich nicht alle ParlamentarierInnen solcher Argumente bedienen. Aus diesem Grund geht ein letztes Kapitel auf einige Gegenargumente ein und zeigt auf, wie Missbrauchsargumente (ab Beginn der 2000er Jahre) auch entkräftet und Rechte teilweise ausgeweitet worden sind.

1 Die vorläufige Aufnahme im Asyldiskurs des Schweizer Gesetzgebers

Schon Ende der 1980er Jahre prägt eine grosse Diskrepanz zwischen rechts- und linkspolitischen Positionen die Diskussionen bezüglich der vorläufigen Aufnahme, wie dies generell in Bezug auf asylpolitische Themen der Fall ist. Im Kontext steigender Asylgesuchszahlen und einer Diversifikation der Herkunftsländer der Asylsuchenden, die vermehrt nicht mehr aus Ostblockstaaten, sondern aus anderen Teilen der Welt kommen, steigt das Misstrauen gegenüber diesen «neuen» Flüchtlingen in Teilen der Schweizer Gesellschaft. Ein Teil dieser «neuen» Schutzsuchenden verlässt ihren Heimat- oder Herkunftsstaat nicht aus Gründen, die dem individuellen Verfolgungsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen. Laut Betts (2013) handelt es sich bei diesen Personen weder um Flüchtlinge noch um Menschen, die ihre Herkunftsländer aus rein wirtschaftlichen Gründen verlassen. Sie kommen aus einer seit dem Ende des Kalten Krieges steigenden Anzahl schwacher Staaten, die unfähig sind, ihren Staatsangehörigen fundamentale Rechte zu gewähren und sie vor Benachteiligungen zu schützen. Viele Situationen, in denen Menschen mit weitreichenden Entbehrungen sozialer und wirtschaftlicher Rechte konfrontiert sind, haben politische Ursachen. Dennoch wurde staatliche Fragilität 1951 in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht als bedeutender Fluchtgrund vorgesehen. “Unlike for refugees fleeing persecution, there is far more legal ambiguity and state variation in responses to survival migrants fleeing basic rights deprivations resulting from states’ unwillingness and inability to protect” (Betts 2013, 189).

Während in der EU der subsidiäre Schutz als komplementärer Schutzstatus entsteht, um Schutzbedürftigen, die aus der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, Schutz zu gewähren, hält die Schweiz an der vorläufigen Aufnahme fest. Ausserdem erlaubt es die

2 Diese Studie habe ich im Rahmen meiner Masterarbeit durchgeführt.

vorläufige Aufnahme zusätzlich und im Gegensatz zum subsidiären Schutz auch, anerkannte Flüchtlinge vom Asyl auszuschliessen und gleichzeitig das Non-Refoulement-Prinzip einzuhalten. Asylunwürdigkeit und subjektive Nachfluchtgründe als Asylausschlusskriterien mit anschliessender vorläufiger Aufnahme sind eine schweizerische Besonderheit, die auf politischen Argumentationen des Asylmissbrauchs gründen (vgl. 2.1.2). Die vorläufige Aufnahme wird demnach einerseits für Personen angeordnet, die nicht dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen und damit keinen Anspruch auf Asyl haben, aber aus anderen Gründen des Schutzes bedürfen (Unzumutbarkeitskriterium). Andererseits erhalten Personen mit Flüchtlingsstatus eine vorläufige Aufnahme anstelle von Asyl, wenn Ausschluss-

Tabelle 1 Die drei rechtlichen Kriterien der vorläufigen Aufnahme

Kriterium	Gesetzesgrundlage	Praktische Beispiele
Unmöglichkeit <i>Impossibilité</i>	Der Vollzug ist nicht möglich, wenn die Ausländerin oder der Ausländer weder in den Heimat- oder in den Herkunftsstaat noch in einen Drittstaat ausreisen oder dorthin gebracht werden kann (Art. 83 Abs. 2 AIG).	<ul style="list-style-type: none"> › Fehlende Reisepapiere › Heimat- oder Herkunftsstaat nimmt seine Staatsangehörigen nicht zurück › Keine Flugverbindung in Heimat- oder Herkunftsstaat
Unzulässigkeit <i>Illicéité</i>	Der Vollzug ist nicht zulässig, wenn völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz einer Weiterreise der Ausländerin oder des Ausländers in den Heimat-, Herkunfts- oder in einen Drittstaat entgegenstehen (Art. 83 Abs. 3 AIG).	<ul style="list-style-type: none"> › Menschenrechtsverletzungen, z. B. Foltergefahr (durch nichtstaatliche AkteurInnen) bei Rückkehr › Flüchtlingseigenschaft, aber Asylunwürdigkeit (Art. 53 AsylG^{a)}) oder subjektive Nachfluchtgründe (Art. 54 AsylG^{b)})
Unzumutbarkeit <i>Inexigibilité</i>	Der Vollzug kann für Ausländerinnen oder Ausländer unzumutbar sein, wenn sie in Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage im Heimat- oder Herkunftsstaat konkret gefährdet sind (Art. 83 Abs. 4 AIG).	<ul style="list-style-type: none"> › Fehlende medizinische Versorgung im Heimat- oder Herkunftsstaat › Krieg, Bürgerkrieg

a) Flüchtlingen wird kein Asyl gewährt, wenn sie wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig sind; sie die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden; oder gegen sie eine Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66abis StGB oder Artikel 49a oder 49abis MStG ausgesprochen wurde.

b) Flüchtlingen wird kein Asyl gewährt, wenn sie erst durch ihre Ausreise aus dem Heimat- oder Herkunftsstaat oder wegen ihres Verhaltens nach der Ausreise Flüchtlinge im Sinne von Artikel 2 [AsylG] wurden.

Quelle: Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2019); eigene Darstellung.

gründe für Letzteres vorliegen (Unzulässigkeitskriterium). Schaut man sich die politischen Debatten über diese Formen beziehungsweise Kriterien der vorläufigen Aufnahme an – und dies gilt ebenfalls für das dritte Kriterium (Unmöglichkeit) – wird eine Dominanz von Asylmissbrauchs- und Attraktivitätsargumenten ersichtlich, die sich in die generelle Asyldebatte einordnen lässt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die drei rechtlich definierten Kriterien der vorläufigen Aufnahme.

Insbesondere rechtsliberale und rechtsnationalistische PolitikerInnen berufen sich verstärkt auf vermeintlich existierende Missbrauchsabsichten der Asylsuchenden, um eine restriktivere Asylpolitik zu rechtfertigen. Missbrauch und Attraktivität sind Begriffe, die seit den 1980er Jahren aus dem Asyldiskurs nicht mehr wegzudenken sind und auch die Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme prägen. Eine detaillierte Analyse solcher Argumentationen zeigt, dass die Erteilung eines Schutzstatus – hier einer vorläufigen Aufnahme – auf politischer Ebene als eine grundlegend moralische Frage gesehen wird. Begriffe wie Humanität werden ihrer ursprünglichen Bedeutung als Menschlichkeit beraubt und zu einer Frage des Verdienens. Für den Erhalt eines Aufenthaltsstatus und von an diesen geknüpften Rechten sind nicht objektiv vorhandene Fluchtgründe ausschlaggebend, sondern die moralische Bewertung der Person selbst und ihres Verhaltens (Eckert 2008).

2 Das Asylmissbrauchsargument im Rahmen der Diskussionen um die Kriterien der vorläufigen Aufnahme

Wenn PolitikerInnen über die vorläufige Aufnahme sprechen, haben sie meist vor allem eine Person mit einem abgelehnten Asylgesuch im Kopf. Die Ausgestaltung der Kriterien der vorläufigen Aufnahme steht denn auch in engem Zusammenhang mit der Definition des Flüchtlingsbegriffs einerseits und den Asylkriterien andererseits. Argumente der Verhinderung von Asylmissbrauch prägen die Diskussionen über die Unterscheidung zwischen Gründen für Asyl und jenen für die vorläufige Aufnahme. Missbrauchsargumente werden hierbei oft zusammen mit Attraktivitätsbedenken gegenüber dem schweizerischen Asylsystem und seinen einzelnen Regelungen angeführt.

2.1 *Die Kriterien der vorläufigen Aufnahme: das abgelehnte Asylgesuch als Bestätigung der Missbrauchsannahme*

Die Interpretation eines abgelehnten Asylantrags als Bestätigung für wirtschaftliche Migrationsgründe der Asylsuchenden ist ein wiederkehrendes

Element in den Diskussionen um die vorläufige Aufnahme und Ausgangspunkt für den Charakter der Illegitimität, der vorläufig Aufgenommenen im politischen Diskurs anhaftet. Trotz Anerkennung von Gründen, aus denen eine Wegweisung nicht durchführbar ist, steht das abgelehnte Asylgesuch im Vordergrund. Gerade in den Diskussionen um die vorläufige Aufnahme und die Definition ihrer drei Kriterien kommt dieser Prozess der Entpolitisierung des Flüchtlingsschutzes (vgl. Fassin 2010; Legoux 2003; Zetter 2007), der in europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten zu beobachten ist, deutlich zum Ausdruck. Entpolitisiert wird auf politischer und rechtlicher Ebene hauptsächlich über zwei Argumentationsstränge: einerseits die Missbrauchsannahme und die Unterstellung von wirtschaftlichen Gründen gegenüber Asylsuchenden und andererseits eine Humanitarisierung ihrer Fluchtgründe (Fassin 2010) und in der Folge ihres Schutzes. Beide Argumentationsformen beruhen auf einer moralischen Bewertung der Schutzsuchenden selbst und ihres Verhaltens. Ebenso können beide Argumentationsformen motiviert werden, um Asylgesuche abzulehnen, gleichzeitig aber Schutz über einen prekäreren Status zu gewähren. Im Diskurs des Schweizer Gesetzgebers um die vorläufige Aufnahme dominieren zunehmend Missbrauchsargumente und Attraktivitätsrhetorik, die insbesondere von rechts-liberalen und rechts-nationalistischen (SVP-)PolitikerInnen angeführt werden.

2.1.1 Das Unzumutbarkeitskriterium: die Frage der Attraktivität der Schweiz

Zwar wird die gesetzliche Formulierung der Unzumutbarkeit als eigenständiges Kriterium seit seiner Einführung im Jahr 1990 immer wieder diskutiert; der Grundtenor dieser Diskussionen bleibt allerdings unverändert: Bei Unzumutbarkeit der Wegweisung wird generell davon ausgegangen, dass immer auch wirtschaftliche Gründe die Reise von Asylsuchenden in die Schweiz und das Asylgesuch motiviert haben, auf dessen Ablehnung die vorläufige Aufnahme schliesslich erst die Folge ist.

Eine zweite Kategorie Asylbewerber verlässt ihr Land, weil sie sich in einer punkto allgemeiner Sicherheit unangenehmen bis prekären Lage befinden, ohne dass ihnen direkte Gefahr droht. Dass Westeuropa, insbesondere die Schweiz, und nicht einfach die naheliegenden Nachbarländer als Destination gewählt werden, hängt zu einem Teil wohl mit der Aussicht auf eine Einkommensverbesserung zusammen. (Seiler/SVP, NR, 05.06.1990)

Diese Annahme, hier von SVP-Politiker Seiler geäussert, lässt sich in die generell vorherrschende Ansicht einordnen, dass viele Asylsuchende vor allem aus

wirtschaftlichen Gründen ein Asylgesuch in der Schweiz einreichen, da das Land wirtschaftlich attraktiv sei. Aus diesem Grund lehnen Bundesrat und Parlament mehrheitlich die Schaffung eines Schutzstatus für «Gewaltflüchtlinge» ab, auch wenn abgelehnten Asylsuchenden, deren Wegweisung unzumutbar ist, ein minimaler Schutzbedarf zugesprochen wird. Ihnen werden dennoch vor allem wirtschaftliche Absichten für ihre Migrationsentscheidung in die Schweiz unterstellt. Dieses Bild der vorläufig Aufgenommenen bildet den Kern eines paradoxalen Status, der aus der Unterscheidung zwischen «echten» und «falschen» Flüchtlingen resultiert. «Falsche» Flüchtlinge erfüllen nicht die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention, was auf simplistische Art als Missbrauchsversuch von Asyl zu wirtschaftlichen Zwecken interpretiert wird.

Die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung dient in den Augen vieler PolitikerInnen dazu, einen solchen Missbrauch zu verhindern, ohne dennoch vorhandenen Schutzbedarf vollständig zu ignorieren. «Ziel all dieser Gesetzesbestimmungen ist es, den tatsächlich an Leib und Leben gefährdeten Personen im Sinne des Flüchtlingsbegriffes Aufnahme zu gewähren, auf der anderen Seite aber auch den Missbrauch zu unterbinden» (Fischer/SVP, NR, 04.06.1997).

Das Bild, das von vorläufig Aufgenommenen in der Folge entsteht, ist dasjenige von Menschen, die vor allem versucht haben, in ungerechtfertigter Weise Asyl zu erlangen. Ihr Schutzbedarf wird in den Hintergrund gerückt. Dieses In-den-Hintergrund-Drängen von Gründen, die den Schutz von Asylsuchenden rechtfertigen, führt zur oben erwähnten Entpolitisierung des Schutzes, hier in Form der vorläufigen Aufnahme.

2.1.2 Das Unzulässigkeitskriterium: attraktivitätsbedingte Einschränkung des Flüchtlingsbegriffs

Unzulässigkeit der Wegweisung bei Verstoss gegen Menschenrechte, ohne dass die Flüchtlingseigenschaft erfüllt ist, liegt in der Praxis vergleichsweise selten vor. Die Diskussion dieses Kriteriums der vorläufigen Aufnahme im Parlament ist dennoch interessant, da sie sich in die Argumentationslogik der anderen Kriterien reiht und somit den Illegitimitätscharakter der vorläufig Aufgenommenen ebenfalls diskursiv bestärkt. Wie auch die Definition des Unzumutbarkeitskriteriums ist die Bedeutung von Unzulässigkeit der Wegweisung eng mit den Kriterien für Asyl und der Flüchtlingsdefinition verbunden. Dies wird insbesondere 2012 deutlich, als Art. 3 AsylG dahingehend eingeschränkt wird, dass Desertion und Wehrdienstverweigerung allein nicht mehr als Asylgrund anerkannt werden. In der Folge erhalten vor allem EritreerInnen kein Asyl mehr, sondern eine vorläufige Aufnahme. Diese Einschränkung des Zugangs zu Asyl, die eine Verschiebung bestimmter Gruppen

von Asylsuchenden in die vorläufige Aufnahme zur Folge hat, wird u. a. über die Missbrauchs- und Attraktivitätsargumentation gerechtfertigt: «Wir müssen nach aussen ein Zeichen setzen, dass wir willens sind, die Attraktivität der Schweiz als Asyldestination merklich zu senken» (Föhn/SVP, SR, 12.09.2012). Die postulierte Notwendigkeit der Einschränkung des Zugangs zu Asyl, um die Attraktivität zu verringern, wird mit der «Explosion» der Asylgesuche aus Eritrea (Minder/SVP, SR, 12.12.2011) seit 2006 begründet. Einerseits soll ein Asylgesuch für EritreerInnen weniger attraktiv erscheinen, da sie nur eine vorläufige Aufnahme erwarten können. Gleichzeitig wird ein solches Asylgesuch eben auch als missbräuchlich bewertet, da bestimmte Fluchtgründe nicht mehr ausreichend sind, um Asyl zu erhalten. Letztendlich schafft der Ausschluss bestimmter Gründe – wie Desertion – aus den Asylkriterien selbst «Missbrauchsversuche». Prinzipiell gelten nun bestimmte Asylgesuche, die vor 2012 als legitim bewertet wurden, ausdrücklich als missbräuchliche Versuche, Asyl zu erlangen. Denn diese Gesuche erscheinen nicht mehr als gerechtfertigt und führen nur noch zu einer vorläufigen Aufnahme. Dass einige auf diese Art und Weise geschaffene Unzulässigkeitsgründe in darauffolgenden Jahren sogar weiter in die Kategorie der Gründe für Unzumutbarkeit der Wegweisung «verschoben» werden, bestätigt den instrumentellen Zweck der vorläufigen Aufnahme, den rechtsnationalistische und rechtsliberale PolitikerInnen in dem (Nicht-)Status sehen. Denn die vorläufige Aufnahme erlaubt es, den Zugang zu Asyl einzuschränken, ohne dabei das Rückschiebungsverbot zu verletzen.

2.1.3 Das Unmöglichkeitkriterium: die Frage des Selbstverschuldens und Verdienens

Eine vorläufige Aufnahme auf Grund von Unmöglichkeit der Wegweisung unterscheidet sich rechtlich von den beiden anderen Kategorien der vorläufigen Aufnahme in der Hinsicht, dass Betroffene keinen Schutzbedarf aufweisen. Die Wegweisung ist allein aus technischen oder anderen praktischen Gründen nicht möglich. Aber auch die Diskussionen über das Unmöglichkeitkriterium (insbesondere Anfang der 2000er Jahre) zeigen, dass auch hier moralische Überlegungen eine starke Rolle spielen.

Hier wird die (historische) Nähe der vorläufigen Aufnahme zur Ausschaffungshaft beziehungsweise zur geschlossenen Internierung deutlich. Nur bei nicht selbst verschuldeter Unmöglichkeit der Wegweisung wird eine vorläufige Aufnahme erteilt. Trägt eine Person selbst dazu bei, dass sie keine Reisedokumente erhält oder andere Gründe für das Verlassen des Landes vorliegen, wird die vorläufige Aufnahme verwehrt und die Person findet sich im Extremfall in Ausschaffungshaft wieder. Denn sobald der Verdacht naheliegt, dass sich eine Person missbräuchlich – das heisst, weil sie selbst

ihre Ausreise verhindert – in der Schweiz aufhält, wird ihr jede Unterstützung verwehrt. Bei «nicht selbst Verschulden» der Unmöglichkeit der Wegweisung erscheint es den PolitikerInnen moralisch gerechtfertigt, dass die betroffene Person vorläufig aufgenommen wird und damit einen im Vergleich zu an ihrer Immobilität «Schuld tragenden» AusländerInnen besseren Status erhält. Hier wird deutlich, dass eine “moralization of rights” (Eckert 2008) nicht nur bezüglich des Zugangs zu Asyl stattfindet, sondern dass auch die Kriterien für die Erteilung prekärer Aufenthaltsstatus auf moralischen Prinzipien und der moralischen Bewertung von AusländerInnen beruhen.

2.2 *Unmoralischer Flüchtling: bestrafen und vorbeugen*

Wie sehr die vorläufige Aufnahme als ein Produkt ihres historischen Kontextes zu sehen ist, d. h. der seit den 1990er Jahren auf Abschreckung ausgerichteten und auf Missbrauchsargumenten aufbauenden Asylpolitik, zeigt die Konzeption der Asylausschlussgründe «Asylunwürdigkeit» und «subjektive Nachfluchtgründe». Hier liegen objektive Asylgründe vor, aber das Verhalten der Asylsuchenden selbst wird in Frage gestellt, was asyl- und aufenthaltsrechtliche Folgen hat.

2.2.1 *Asylunwürdigkeit: doppelte Bestrafung von Kriminalität*

Die Analyse der unterschiedlichen Aspekte des Unzulässigkeitskriteriums und der dazugehörigen politischen Argumentationen macht noch einmal deutlich, wie sehr die vorläufige Aufnahme in der Konzeption einer Mehrheit der PolitikerInnen von der Idee geprägt ist, dass ein geregelter Aufenthaltsstatus, insbesondere eine B-Bewilligung in Folge von Asyl, in der Schweiz «verdient» sein muss. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Personen, welche die Kriterien nicht erfüllen und trotzdem versuchen, Asyl zu erhalten, sich des Versuchs des Missbrauchs «schuldig» machen. Wenn eine vorläufige Aufnahme wegen Unzulässigkeit der Wegweisung in Folge von Asylunwürdigkeit erteilt wird, kommt ein ähnlicher Mechanismus zum Einsatz. Allerdings ist hier nicht der missbräuchliche Versuch, Asyl zu erlangen, der Ausgangspunkt, sondern der «Missbrauch» des Aufenthalts in der Schweiz zu kriminellen Zwecken der Grund für die Verweigerung von Asyl und die Anordnung der Ersatzmassnahme.

Schon ein Verdacht auf Straffälligkeit ist ausreichend, um einen Asylantrag abzulehnen, sodass die betroffene Person trotz Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft und vorliegender Asylgründe lediglich eine vorläufige Aufnahme erhält.

Wir müssen nicht in allen Fällen eine Verurteilung abwarten. Das wäre natürlich eine Einschränkung unserer Handlungsfreiheit. Wenn jemand asylunwürdig ist, kann es durchaus sein, dass wir ihn weg-

weisen können, bevor ein Strafverfahren durchgeführt ist. (Koller/BR, SR, 18.12.1997)

Dieser Mechanismus erlaubt es, eine moralische Kontrolle über den Zugang zu Asyl zu behalten, was Koller hier als «Handlungsfreiheit» bezeichnet. Denn auch wenn eine vorläufige Aufnahme kein positiver Schutzstatus für Flüchtlinge ist, verbleiben die betroffenen Personen im Land und die Schweiz verstösst nicht gegen das Non-Refoulement-Prinzip. Gleichzeitig wird verhindert, dass an Asyl gebundene Rechte gewährt werden müssen.

Kriminelles Verhalten von AusländerInnen wird über diesen Mechanismus in zweierlei Hinsicht bestraft: erstens über strafrechtliche Massnahmen; zweitens über eine aufenthaltsrechtliche Schlechterstellung. Letztere Massnahme zeigt einmal mehr, wie stark ausländer- und insbesondere asylrechtliche Fragen und Regelungen mit moralischen und wertenden Überlegungen verwoben sind.

2.2.2 Subjektive Nachfluchtgründe: der «Missbrauch» von Meinungsfreiheit

Die Regelung zu den subjektiven Nachfluchtgründen ist eine konsequente Folge des generellen Missbrauchsverdachts, unter dem Asylsuchende stehen. Als subjektive Nachfluchtgründe gelten politische Aktivitäten und Meinungsäusserungen ausserhalb des Ursprungslandes, die dazu führen, dass eine Rückkehr ins Herkunftsland individuelle politische Verfolgung bedeuten würde. Auch die Erfüllung der Flüchtlingseigenschaft durch das Verlassen des Herkunftslandes zählt zu den subjektiven Nachfluchtgründen. Im Sinne der Missbrauchsannahme verwehrt die Schweiz solchen Flüchtlingen das Asyl mit der Begründung, dass die Fluchtgründe vorsätzlich geschaffen worden sein könnten. In den Parlamentsdebatten im Rahmen der Asylgesetzrevision 2010 bis 2012 wird diese Haltung besonders deutlich, wenn auch die Regelung der subjektiven Nachfluchtgründe bereits seit 1990 im Asylgesetz existiert:

Es geht nicht mehr um die Wahrnehmung demokratischer Rechte, sondern es geht um den Versuch, Nachfluchtgründe zu schaffen. Mit anderen Worten: Die vordergründige Ausübung demokratischer Rechte wird zur Schaffung von Nachfluchtgründen instrumentalisiert. (Fluri/FDP, NR, 14.06.2012)

Um eine solche «Instrumentalisierung» auszuschliessen, ziehen es PolitikerInnen vor, Flüchtlinge bei den oben erwähnten Fluchtgründen aus dem Asyl auszuschliessen. PolitikerInnen wie Nationalrat Fluri (FDP) unterstellen Asylsuchenden die Absicht, die in der Schweiz existierende Freiheit der Meinungsäusserung zu missbrauchen, um vorsätzlich Asylgründe zu schaffen.

«Das Ausüben demokratischer Rechte, das für das Selbstverständnis der Schweiz so wichtig ist, wird den Flüchtlingen hier abgesprochen» (Sille 2016: 66 f.). Die Unterstellung, das Recht auf Meinungsfreiheit missbräuchlich wahrzunehmen, lenkt den Blick weg von den Gründen, welche die Flüchtlingseigenschaft motivieren, hin zu einer negativen Bewertung des Verhaltens der betroffenen Schutzsuchenden. Durch diesen Perspektivwechsel wird die Anwesenheit der schutzsuchenden Person in der Schweiz entpolitisiert, denn die Gründe für eine unmögliche Rückkehr ins Heimatland treten in den Hintergrund, während vermeintlich moralisch verwerfliches Verhalten und ein abgelehntes Asylgesuch im Vordergrund stehen. Letztendlich ermöglicht diese Entpolitisierung von Asylgesuchen selbst deren Ablehnung.

Diese Art des Misstrauens gegenüber Asylsuchenden ist auch im Bundesrat vertreten, wobei politische Aktivitäten bestimmter Nationalitäten oder ethnischer Gruppen besonders skeptisch beobachtet werden:

Beispiel: Eine iranische Organisation von Exil-Iranern ist auffällig geworden; sie hat vor der iranischen Botschaft Demonstrationen organisiert und dort bewusst Leute exponiert, indem diese ein Bild von Khomeini verbrannten oder sonst irgendwie gegen das iranische Regime auffällig geworden sind, sodass sie dann von der Botschaft als politische Gegner erkannt worden sind. Sie haben das gemacht, um hier zu Nachfluchtgründen zu kommen und die Flüchtlingseigenschaft und den besonderen Schutz zu erschleichen. (Sommaruga/BR, SR, 12.12.2011)

Die Verwendung von Wörtern wie «erschleichen» oder «Missbrauch» lassen Schutzsuchende nicht nur als unglaubhaft erscheinen, sondern führen sogar zu einer Kriminalisierung ihres Asylgesuchs (Zetter 2007). Das grundlegende Misstrauen, das europäische Staaten Asylsuchenden entgegenbringen, zeigt sich eindrücklich in der Regelung der subjektiven Nachfluchtgründe im schweizerischen Asylgesetz (Eckert 2008: 15). Misstrauen schafft eine rechtliche Regelung, die das Misstrauen wiederum zu rechtfertigen scheint.

Gleichzeitig wird auch von der abschreckenden Wirkung dieser Regelung gesprochen. Es wird davon ausgegangen, dass bestimmte Personengruppen von der vorsätzlichen Schaffung von Fluchtgründen, wie den oben beschriebenen, absehen, wenn sie wissen, dass sie nicht Asyl, sondern nur eine vorläufige Aufnahme erhalten werden.

2.3 *Pseudohumanität*

Humanität und humanitäre Tradition sind Begriffe, die Teil des restriktiven Diskurses über die vorläufige Aufnahme und das Asyl allgemein sind. Es

geht hier um den Schutz der humanitären Tradition der Schweiz selbst, die nur weitergeführt werden könne, wenn der Missbrauch eben dieser durch «falsche» Flüchtlinge verhindert werde. Die Verhinderung von Missbrauch als notwendige Bedingung für die Weiterführung der humanitären Tradition kommt bezüglich aller drei Kriterien zur Sprache. Unter Berufung auf moralische Argumente und das Argument der Kapazitäten der Schweiz soll mit allen Mitteln der Missbrauch des Schweizer Asylsystems verhindert werden, auch mit dem Risiko, dass sich unter den Abgewiesenen Menschen befinden, die tatsächlich Schutz bräuchten.

Die vorläufige Aufnahme als weniger attraktiver Status wird in diesem Sinne als Instrument der Prävention von Missbrauch geschaffen, um, so die Begründung, Asyl für die «echten» Flüchtlinge als humanitäre Tradition beibehalten zu können. «Wenn wir die humanitäre Tradition der Schweiz beibehalten wollen, müssen wir Missbräuche wirksam bekämpfen» (Fehr/SVP, NR, 26.09.2005). Gleichzeitig hat die vorläufige Aufnahme als negativer Status auch die Funktion eines «Auffangstatus». Denn während über die oben beschriebene Rhetorik der eingeschränkte Zugang zu Asyl gerechtfertigt wird, wird mit der vorläufigen Aufnahme das Non-Refoulement-Prinzip eingehalten, während den Betroffenen gleichzeitig der Zugang zu Rechten verweigert wird.

Humanitäre Tradition hat in dieser Argumentation nicht viel mit dem konkreten Begriff der Humanität als Menschlichkeit gemeinsam, sondern bezieht sich auf internationale Verpflichtungen zum Schutz von Flüchtlingen. In dieser Tradition des Schutzes und der Aufnahme von Menschen, welche die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, haben humanitäre Argumente, im Sinne von menschlich, keinen Platz. Im Gegenteil: Als humanitär eingestufte Fluchtgründe führen lediglich zu einem prekäreren Schutzstatus wie der vorläufigen Aufnahme und dienen damit selbst als Argument zum Ausschluss aus dem Anwendungsbereich der sogenannten humanitären Tradition.

3 Die Argumentation der Abschreckungswirkung eingeschränkter Rechte der vorläufig Aufgenommenen

Missbrauchsrhetorik und Attraktivitätsargumente dienen im politischen Diskurs nicht nur dazu, die Einschränkung des Asyls zu rechtfertigen, sondern bestimmen auch die parlamentarischen Debatten um die Ausgestaltung der mit der vorläufigen Aufnahme verbundenen Rechte. Ein Grund dafür, dass die Frage der (Ausweitung) der Rechte von vorläufig Aufgenommenen bis

Anfang der 2000er Jahre nur vereinzelt zur Sprache kommt, liegt in der bis heute existierenden Befürchtung, dass Personen über die vorläufige Aufnahme Zugang zu Rechten erhalten könnten, welche sie eigentlich nicht «verdienen». Folgende Aussage des SVP-Politikers Blocher bringt dies anschaulich zum Ausdruck:

[Es geht] um die Frage, wie attraktiv eigentlich die Schweiz für den Asylmissbrauch ist. Ein Grund für die Attraktivität ist, dass in der Schweiz die Entschädigungen von Leuten, die Asyl suchen und Jahre hier sind, so hoch sind, dass es eben interessant ist, hierherzukommen. (Blocher/SVP, NR, 03.12.2012)

Eine restriktive Ausgestaltung der Rechte hingegen wirke unattraktiv auf mögliche Asylsuchende, welche die Asylkriterien nicht erfüllten, da sie wüssten, dass sie mit der vorläufigen Aufnahme nur einen schlechten Aufenthaltsstatus erhalten würden. Wer allerdings «wirklich» Schutz brauche – auch wenn er oder sie die Asylkriterien nicht erfüllt –, so die Annahme, liesse sich auch von eingeschränkten Rechten nicht abschrecken.

3.1 Kein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung: Kontrolle über den Aufenthalt

Wenn kein Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung existiert, kann ein solcher auch nicht von Personen missbraucht werden, die eine Aufenthaltsbewilligung nicht verdienen. Auf dieser Logik basiert die Verweigerung eines Rechtsanspruchs auf eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung. Die vorläufige Aufnahme soll nicht dazu missbraucht werden, nach einer bestimmten Frist eine reguläre Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, wie Blocher 2004 im Rahmen der Ausländergesetzrevision deutlich macht:

Es wird jeder versuchen, diese Frist mit irgendwelchen Mitteln zu erreichen. Das haben wir ja bereits an anderen Orten wie bei der Ausschaffungshaft: Überall, wo wir so absolute Fristen haben, wird alles Mögliche versucht, um diese Fristen auf irgendwelchen Umgehungswegen zu erreichen, um dann einen Rechtsanspruch zu erhalten. (Blocher/BR, NR, 05.05.2004)

Ziel ist es, zu verhindern, dass abgelehnte Asylsuchende – wie bei in Ausschaffungshaft befindlichen Personen der Fall – auf irgendeine Art und Weise eine Frist erreichen, ab der es nicht mehr möglich ist, sie tatsächlich wegzuweisen. Denn vorläufig Aufgenommene gehören zur Kategorie der unerwünschten Eingewanderten, die es im Interesse der Schweiz vom Territorium und von Ressourcen auszuschliessen gilt und deren Kontrolle vom souveränen Staat

sichergestellt werden muss (Darling 2011, 2014; Walters 2004). Als abgelehnte Asylsuchende, die sich zwar nicht in Ausschaffungshaft befinden, aber dennoch als illegitim Anwesende – da kein Asyl – gesehen werden, sollen vorläufig Aufgenommene auf keinen Fall die Möglichkeit erhalten, über das Hinauszögern ihres Aufenthalts eine B-Bewilligung und damit Zugang zu umfangreichen Rechten zu erlangen. Über diese Regelung behält der Staat die Kontrolle über den Aufenthalt von vorläufig Aufgenommenen beziehungsweise er bestimmt allein, wann eine vorläufig aufgenommene Person einen geregelten Aufenthaltsstatus erhält. Kontrolle über den Aufenthalt bedeutet, dass die Wegweisung eines vorläufig aufgenommenen Ausländers oder einer vorläufig aufgenommenen Ausländerin jederzeit erfolgen kann, sobald die Wegweisung durchführbar ist. Bei einer B-Bewilligung ist dies nicht mehr möglich, was PolitikerInnen wie Blocher (SVP) mit einem Kontrollverlust des Staates gleichsetzen und als Einladung zum Missbrauch der vorläufigen Aufnahme sehen. Demgegenüber ist ein F-Ausweis mit einem unsicheren Status verbunden, der den Bedürfnissen der Schutzsuchenden nach Stabilität und ihren individuellen Interessen entgegenläuft, ein generelles Charakteristikum aktueller Asylpolitiken, die laut Gibney (2003: 16) nicht mehr auf maximalen Schutz ausgerichtet sind.

3.2 *Missbrauchsanreize minimieren*

In den ersten zwei Jahrzehnten nach der Schaffung der vorläufigen Aufnahme sehen sich Betroffene mit sehr eingeschränkten Rechten konfrontiert, die zwar in späteren Jahren geringfügig ausgeweitet werden, allerdings nach wie vor sehr beschränkt bleiben. Im Parlament herrscht denn auch nach wie vor die Annahme vor, dass es Asylsuchende anziehe, wenn die mit einer vorläufigen Annahme verbundenen Rechte zu «grosszügig» ausgestaltet würden. Denn je mehr Rechte gewährt würden, so die Logik der PolitikerInnen, desto mehr Personen würden ein Asylgesuch stellen, auch wenn sie sich bewusst seien, dass dieses abgelehnt würde und sie nur eine vorläufige Aufnahme erhielten. Wer allerdings kein Asyl erhielte, sei umfassender Rechte unwürdig. Denn erstens brauche er sie nicht, was das abgelehnte Asylgesuch zeige. Und zweitens habe diese Person versucht, in missbräuchlicher Weise Asyl zu erlangen, wofür ebenfalls das abgelehnte Asylgesuch der Beweis sei.

Um missbräuchliche Asylgesuche und auch den Missbrauch der vorläufigen Aufnahme selbst zu vermindern, fordern rechtskonservative und rechtsliberale PolitikerInnen die an den F-Ausweis gebundenen Rechte so weit wie möglich einzuschränken: Aus ihrer Sicht werden Missbrauchsanreize minimiert über einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, eine von vorläufig Aufgenommenen zu zahlende Sonderabgabe, eingeschränkte Sozi-

alihilfeleistungen und Gesundheitsversorgung, eingeschränkte Reisefreiheit und, wie oben erwähnt, ein fehlender Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung – dies auch nach längerem Aufenthalt in der Schweiz.

Während vorläufig Aufgenommene zwar rechtlich gesehen über ihren (Nicht-)Status vor einer Rückkehr in ihr Herkunftsland geschützt werden, sind sie in vielen Lebensbereichen gesellschaftlich beziehungsweise sozial ausgeschlossen. Soziale Exklusion findet hier im Rahmen der Gesellschaft selbst statt, wobei sich vorläufig Aufgenommene mit einer «Gleichzeitigkeit von institutioneller Einschliessung und institutionellem Ausschluss» (Kronauer 2013: 23) konfrontiert sehen. Ihr Aufenthaltsstatus führt dazu, dass ihnen der Zugang zu Möglichkeiten, Ressourcen und Rechten verweigert wird (Achermann, 2013). Diese Gleichzeitigkeit von In- und Exklusion scheint vom Schweizer Gesetzgeber bewusst geschaffen mit dem Ziel, Anreize für den «Missbrauch» der vorläufigen Aufnahme zu minimieren. Eine vorläufige Aufnahme soll so unattraktiv wie möglich sein oder wie es der Politikwissenschaftler Gibney bildlich in Bezug auf temporäre Schutzformen in Europa allgemein formuliert:

Host states must be like a cheap hotel room – decent enough to consider spending a night, but not the kind of place one would want to call home. (2000: 705)

3.2.1 Schutz des Schweizer Arbeitsmarktes und Abwehr von «WirtschaftsmigrantInnen»

In den 1980er Jahren wird vorläufig Aufgenommenen der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt und auch im darauffolgenden Jahrzehnt hängt die Möglichkeit zu arbeiten für Personen mit F-Bewilligung von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage der Schweiz ab. Begründet werden diese Einschränkungen mit dem Argument, dass einheimische Arbeitsplätze geschützt werden müssten. «Was geschieht, wenn wir in eine Rezession hineingeraten sollten? Ich wage die sozialen Spannungen, denen unser Land dann ausgesetzt wäre, nicht zu beschreiben» (Iten/FDP, SR, 11.06.1990). Vorläufig Aufgenommene werden als Bedrohung für die schweizerische Bevölkerung gesehen, da sie dieser Arbeitsplätze streitig machen würden, wenn sie die Möglichkeit hätten, zu arbeiten.

Ab Anfang der 2000er Jahre wird insbesondere diese Argumentation weiterverfolgt, um einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene zu begründen. Neben den Interessen der Schweizer Bevölkerung wird die Notwendigkeit betont, den Missbrauch der vorläufigen Aufnahme zum Erlangen eines Arbeitsplatzes in der Schweiz zu verhindern.

«Die faktische Aufhebung des Arbeitsverbotes für sogenannte humanitär Aufgenommene fördert doch wieder die Attraktivität für Wirtschaftsmigranten» (Hess, parteilos, NR, 03.05.2004). Aus dieser Aussage geht einmal mehr die Unterstellung von Missbrauchsabsichten asylrechtlicher Regelungen gegenüber Asylsuchenden (Eckert, 2008: 15) – und umso mehr gegenüber abgelehnten Asylsuchenden – hervor, die Forderungen nach eingeschränkten Rechten für vorläufig Aufgenommene motiviert. Die Attraktivität der Schweiz soll auch über eine Sicherheitsleistung (später eine Sonderabgabe), die Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene leisten müssen, gemindert werden.

Wenn Sie diesen Anteil unter Rücksichtnahme auf den Einzelfall – wie das unser Minderheitsantrag verlangt – zum Beispiel auf 20 Prozent, in gewissen Fällen auch mehr, erhöhen, dann hat das selbstverständlich wiederum eine attraktivitätshemmende Wirkung, d. h., dass man in der Schweiz nicht um Asyl nachsucht, wenn man kein echter Flüchtling ist. Echte Flüchtlinge werden sich durch diese erhöhte Sicherheitsleistung nicht davon abhalten lassen, bei uns um Asyl nachzusuchen. (Fehr/SVP, NR, 17.06.1997)

Wenn Menschen einen Teil ihres Lohnes abgeben müssten, so die Argumentation, fänden sie es weniger attraktiv, in der Schweiz ein Asylgesuch einzureichen. Denn die Aussicht auf einen Arbeitsplatz sei durch die damit verbundene Sicherheitsleistung beziehungsweise Sonderabgabe weniger attraktiv. Nur Personen, die tatsächlich Schutz benötigten und nicht aus wirtschaftlichen Gründen ein Asylgesuch stellten, würden dies auf sich nehmen.

3.2.2 Sozialhilfe und Gesundheitsversorgung als Pull-Faktoren

Wie der Zugang zum Arbeitsmarkt werden auch Sozialhilfeleistungen und Gesundheitsversorgung als Pull-Faktoren für Asylsuchende gesehen. Im Rahmen der Asylgesetzrevision Mitte der 1990er Jahre vertritt auch der Bundesrat klar diese Sicht bezüglich der Sozialhilfe für Personen im Asylbereich: «Der Umfang der zu erwartenden Fürsorgeleistungen kann für die Auswahl des Ziellandes von auswanderungswilligen Personen mitentscheidend sein» (BR, Botschaft 04.12.1995: 89). Auch in den Diskussionen über die Krankenversicherung für vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende – denn hier werden Erstere Letzteren gleichgestellt – steht das Missbrauchsargument im Vordergrund:

In der ganzen Übung darf nicht übersehen werden, dass nicht nur ein erhebliches Missbrauchspotenzial vorliegt, sondern dass in der Vergangenheit tatsächlich auch viel Missbrauch getrieben worden ist.

[...] Wir haben ja zu gewissen Zeiten geradezu von Gesundheitstourismus gesprochen. (Stähelin/CVP, SR, 01.12.2005)

Um «Gesundheitstourismus» und damit den Missbrauch des schweizerischen Gesundheitssystems zu verhindern, wird die generelle Einschränkung der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen als Lösung gesehen. Denn je geringer die Leistungen seien, die beide Gruppen erhielten, desto weniger attraktiv sei es für sie, in die Schweiz zu kommen.

Es geht bei diesen Konzepten um nicht mehr und um nichts anderes als um die Frage, wie attraktiv die Schweiz in Zukunft für Asylsuchende sein und bleiben soll. Es ist nicht wegzudiskutieren, dass die Höhe der Unterstützungsleistungen letztlich ein ganz entscheidender, nicht der alleinige, aber ein ganz entscheidender Pull-Faktor ist. (Brand/SVP, NR, 03.12.2012)

Dass vorläufig Aufgenommene im Bereich der Sozialhilfe und der Gesundheitsversorgung den Asylsuchenden gleichgestellt sind, hängt mit der negativen Konzeption des Status zusammen. Die grundlegende “distinction between deserving and undeserving foreigners” (Bosworth 2008: 202), welche die Asylpolitik prägt, ordnet die vorläufig Aufgenommenen eindeutig der Kategorie der unwürdigen AusländerInnen zu. Als vor allem als abgelehnte Asylsuchende wahrgenommen, soll die vorläufige Aufnahme für sie keine attraktive Alternative zum Asyl darstellen.

4 Gegenargumentationen: Missbrauchsargumente *ad absurdum*

Die oben beschriebenen Argumentationen zum Missbrauch und zur Attraktivität der Regelungen des Schweizer Asylsystems dominieren zwar über die letzten drei Jahrzehnte den Asyldiskurs des Gesetzgebers. Allerdings bedeutet dies nicht, dass es im Parlament nicht auch andere, insbesondere linkspolitische Stimmen gibt, die dieser Rhetorik des Misstrauens Argumente der Menschlichkeit und des (wirtschaftlichen) Pragmatismus entgegensetzen. In den Debatten Anfang der 2000er Jahre wird deutlich, dass linke PolitikerInnen letztendlich über Kostenargumente Missbrauch und Attraktivität als Argumente für die Verwehrung von Rechten wie zum Beispiel den uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt entkräften können.

4.1 *Humanität*

Die Forderung nach Humanität, verstanden als tatsächliche Menschlichkeit, taucht im parlamentarischen Diskurs konstant auf, scheint aber im Gegensatz zum Argument der Wirtschaftlichkeit wenig Gehör zu finden. Trotzdem wird insbesondere bezüglich des Familiennachzugs immer wieder an die Menschlichkeit und das Mitgefühl der SchweizerInnen appelliert: «Es ist humanitär hart und sozial widersinnig, solche Menschen während vieler Jahre von ihren Familien zu isolieren und in der Erwerbstätigkeit einzuschränken» (Fehr/S, NR, 26.09.2005, zitiert den Kanton Schaffhausen). Den Bedenken, dass die Möglichkeit des Familiennachzugs missbraucht werden könnte, wird auch die moralische Notwendigkeit des Nachzugs insbesondere von Kindern entgegengesetzt. Denn Kindern Missbrauchsabsichten zu unterstellen, scheint absurd.

Im Zusammenhang mit der Frage des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene berufen sich einige PolitikerInnen auch auf das Menschenrecht auf Familie, wie Tschümperlin 2012: «Das Menschenrecht auf Familie gilt auch für Mütter und Väter, die vorläufig aufgenommen sind» (Tschümperlin/S, NR, 14.06.2012). Um der Forderung Nachdruck zu verleihen, wird das Recht auf Familie mit der Länge des Aufenthalts in Verbindung gebracht. Der andauernde Aufenthalt von vorläufig Aufgenommenen wird von linken PolitikerInnen oft als Argument mobilisiert, um die Missbrauchsannahme zu widerlegen. Denn, so die Argumentation, wer trotz der schwierigen Bedingungen, die eine vorläufige Aufnahme mit sich bringt, jahrelang in der Schweiz bleibe, könne tatsächlich nicht in sein Herkunftsland zurückkehren. Folglich sei ihre oder seine Anwesenheit in der Schweiz legitim und sollte mit einem Anspruch auf Rechte verbunden sein.

4.2 *Pragmatismus: die Kostenfrage langfristiger Aufenthalte*

Trotz dominanter Missbrauchs- und Attraktivitätsargumentationen kommt es ab Anfang der 2000er Jahre zu einigen Ausweitungen bezüglich der Rechte von vorläufig Aufgenommenen. Auf die etappenweise Öffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt folgen ab 2005 u. a. die Möglichkeit des Familiennachzugs unter bestimmten Bedingungen, des Antrags auf eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren und die Entscheidung, dass Integrationsmassnahmen auch für vorläufig Aufgenommene gelten. Angesichts der Tatsache, dass vorläufig Aufgenommene in vielen Fällen eben nicht nur vorläufig, sondern längerfristig in der Schweiz verbleiben und dass die Verwehrung eines Arbeitsplatzes für den Schweizer Staat hohe Sozialhilfekosten bedeutet, können rechts-liberale PolitikerInnen ihre Missbrauchsargumentation nur schwer aufrechterhalten. Denn wirtschaftlich gesehen scheinen

restriktive Regelungen ineffizient und unpraktikabel, da sie letztlich nicht dem Interesse der Schweizer Gesellschaft dienen. Auch wenn rechtsliberale oder rechtskonservative PolitikerInnen immer wieder betonen, dass ein längerer Aufenthalt bei vorläufig Aufgenommenen nicht der Fall sein darf (vgl. z. B. Jenny/SVP, SR, 12.12.2011), führt die Erkenntnis, dass die Realität anders aussieht, zum Überwiegen von Kostenargumenten gegenüber Missbrauchs- und Attraktivitätsbedenken. Der Forderung, «dass wir integrieren, auf dass sich die Leute möglichst früh selbstständig bewegen können und fürsorgeunabhängig bleiben» (Müller/G, NR 05.05.2004), ist aus Kostengründen schwer zu widersprechen. In diesem Argumentationskontext sind auch die 2018 in Kraft getretenen aktuellsten Änderungen der vorläufigen Aufnahme zu sehen: die Abschaffung der Sonderabgabe und der Pflicht zur Einholung einer Arbeitserlaubnis für vorläufig Aufgenommene durch Arbeitgebende.

5 Fazit

Der parlamentarische Diskurs über die vorläufige Aufnahme spiegelt die Entpolitisierung des Schutzes von Geflüchteten wider, die insgesamt in der Asylpolitik zu beobachten ist (vgl. Fassin 2010). Insbesondere der Status der vorläufigen Aufnahme entpolitisiert in seiner Konzeption die Anwesenheit von Schutzbedürftigen; ein Prozess, der sich über die letzten Jahrzehnte verstärkt hat. Denn die Verschiebung einiger Fluchtgründe aus den Asylgründen in den Bereich der vorläufigen Aufnahme führt in der Praxis zu einem eingeschränkten Zugang zu Asyl. Vorläufig Aufgenommene dürfen zwar in der Schweiz verbleiben, aber die Gründe, aus denen ihnen der Aufenthalt gewährt wird, werden als nicht politisch und damit als nicht asylrelevant bewertet, sodass möglicherweise existierende politische Fluchtgründe bei der Erteilung einer vorläufigen Aufnahme in den Hintergrund rücken.

Gerechtfertigt wird dieser Prozess zu einem grossen Teil über Missbrauchs- und Attraktivitätsargumente. Einerseits soll die vorläufige Aufnahme abschreckend auf missbräuchliche Asylsuchende wirken und dazu beitragen, die Asylgesuchszahlen zu senken. Der Ausblick auf eine vorläufige Aufnahme ist schliesslich wenig attraktiv, da sie nicht mit einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung verbunden ist. Andererseits soll die vorläufige Aufnahme selbst ebenfalls nicht attraktiv sein und zu Missbrauch des Schutzsystems der Schweiz anregen, weshalb der Gesetzgeber jahrzehntelang für einen möglichst restriktiven Zugang zu Rechten wie Arbeitsmarktzugang, Familiennachzug und Sozialhilfe plädierte.

Die Ablehnung eines erneuten Reformversuchs der vorläufigen Aufnahme in Richtung eines tatsächlichen und positiven Schutzstatus durch den

Ständerat im März 2018 zeigt einmal mehr, dass Missbrauchs- und Attraktivitätsargumente auch weiterhin den Diskurs über die vorläufige Aufnahme sowie den Asyldiskurs allgemein prägen und Statusverbesserungen verhindern. Ein Paradigmenwechsel, der eine Angleichung an den in EU-Staaten existierenden subsidiären Schutz bewirken könnte, scheint in naher Zukunft eher unrealistisch. Dies obwohl der Anteil der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge unter den vorläufig Aufgenommenen in den letzten Jahren gewachsen ist (EKM 2017, 2). Trotz ihrer anerkannten Flüchtlingseigenschaft und ihres Schutzbedarfs leben diese Menschen mit einem aufenthaltsrechtlichen Provisorium, das ihnen die Legitimität ihres Aufenthalts in der Schweiz abspricht. Die Wertung von exilpolitischem Engagement und von Republikflucht als subjektive Nachfluchtgründe und damit als missbräuchliche Versuche, Asyl zu erlangen, ist Ausdruck der moralischen Überlegungen, auf denen die vorläufige Aufnahme basiert.

Gleichzeitig führen aktuelle Gesetzesänderungen im Bereich der Integration dazu, dass sich vorläufig Aufgenommene nicht nur im Spannungsfeld zwischen tatsächlich langem Aufenthalt in der Schweiz und kurzfristiger Konzeption ihres Status befinden. Vielmehr sendet auch die Politik widersprüchliche Signale, wenn sie mit der Integrationsagenda Integrationsbemühungen und -anforderungen ausdrücklich gleichermassen auf vorläufig Aufgenommene wie auf Flüchtlinge ausrichtet. Diese Angleichung der Behandlung von Personen mit F- und B-Ausweis im Integrationsbereich ist auch tatsächlich in der Praxis der Kantone zu beobachten (Probst et al. 2019). Dafür aber, dass auf politischer Ebene trotzdem kein grundlegender Paradigmenwechsel weg von der negativen Konzeption der Ersatzmassnahme für eine Wegweisung hin zu einem positiven (Schutz-)Status vollzogen wurde, sind die konstant restriktiven Sozialhilferegulungen und neue Forderungen wie die nach der Einschränkung der Reisefreiheit von vorläufig Aufgenommenen³ ein Zeichen. Hier stehen nach wie vor Missbrauchsargumente und Attraktivitätsbedenken im Fokus der politischen Diskussion und es zeigt sich einmal mehr das Spannungsfeld, in dem die vorläufige Aufnahme konzipiert und verhandelt wird.

3 Am 21. August 2019 schickte der Bundesrat Änderungsvorschläge des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) in die Vernehmlassung, die u. a. vorsehen, die für vorläufig Aufgenommene bereits bestehende eingeschränkte Reisefreiheit noch restriktiver zu gestalten. Dieser Vorschlag beruht einmal mehr auf der Annahme, dass vorläufig Aufgenommene ihren Status missbräuchlich zum Reisen nutzen würden.

Literaturverzeichnis

- Achermann, Christin (2013). "Excluding the Unwanted: Dealing with Foreign-National Offenders in Switzerland", in Ataç, Ilker und Sieglinde Rosenberger (Hrsg.), *Politik der Inklusion und Exklusion*, Göttingen, V&R unipress, 91-109.
- Betts, Alexander (2013). *Survival Migration. Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca, Cornell University press.
- Bosworth, Mary (2008). "Border Control and the Limits of the Sovereign State", *Social & Legal Studies* 17(2), 199-215.
- Bundesrat (1995). *Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes und zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995 (95.088)*.
- Darling, Jonathan (2011). "Domopolitics, governmentality and the regulation of asylum accommodation", *Political Geography* 30, 263-271.
- Darling, Jonathan (2014). "Asylum and the Post-Political: Domopolitics, Depoliticisation and Acts of Citizenship", *Antipode* 46(1), 72-91.
- Eckert, Julia (2008). "Laws for Enemies", in Eckert, Julia (Hrsg.), *The Social Life of Anti-Terrorism Laws: The War on Terror and the Classification of the 'Dangerous Other'*, Bielefeld, Transcript Verlag, 7-32.
- EKM [Eidgenössische Migrationskommission] (2017). *Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen. Die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM*.
- Fassin, Didier (2010). *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Paris, Seuil/Gallimard.
- Legoux, Luc (2003). « Nouvelle donne mondiale, nouvel asile », in Gouillon, Michelle, Luc Legoux und Emmanuel Ma Mung (Hrsg.), *L'asile politique entre deux chaises. Droits de l'homme et gestion des flux migratoires*, Paris, L'Harmattan, 13-24.
- Gibney, Matthew J. (2000). "Between control and humanitarianism: temporary protection in contemporary Europe", *Georgetown Immigration Law Journal* 14, 689-707.
- Gibney, Matthew J. (2003). "Precarious Residents: Migration Control, Membership and the Rights of Non-Citizens", *Human Development Research Paper* 2009/2020.
- Kronauer, Martin (2013). « Inklusion/Exklusion: Kategorie einer kritischen Gesellschaftsanalyse der Gegenwart », in Ataç, Ilker und Sieglinde Rosenberger (Hrsg.), *Politik der Inklusion und Exklusion*, Göttingen, V&R unipress, 21-33.
- Probst, Johanna, Gianni D'Amato, Samantha Dunning, Denise Efonayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin, und Irina Sille (2019). *Kantonale Spielräume im Wandel: Migrationspolitik in der Schweiz, SFM Studies #75*, Neuchâtel.
- Sille, Irina (2016). *Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im Asyl- und Ausländergesetz. Eine Analyse des Gesetzgebungsdiskurses zwischen 1985 und 2012*. Masterarbeit, Université de Neuchâtel.

Walters, William (2004). "Secure borders, safe haven, domopolitics", *Citizenship Studies* 8(3), 237-260.

Zetter, Roger (2007). "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization", *Journal of Refugee Studies* 20(2), 172-192.

Parlamentsdebatten

Gesetzesprojekt 90.025

Iten/FDP, SR, 11.06.1990, AB S 1990, 346

Seiler/SVP, NR, 05.06.1990, AB N 1990, 789

Gesetzesprojekt 95.088

Fehr/SVP, NR, 17.06.1997, AB N 1997, 1262

Fischer/SVP, NR, 04.06.1997, AB N 1997, 994

Koller/BR, SR, 18.12.1997, AB S 1997, 1347

Gesetzesprojekte 02.024 und 02.060

Blocher/BR, NR, 05.05.2004, AB N 2004, 627

Hess/-, NR, 03.05.2004, AB N 2004, 6

Fehr/SVP, NR, 26.09.2005, AB N 2005, 191

Fehr/S, NR, 26.09.2005, AB N 2005, 191

Müller/G, NR, 05.05.2004, AB N 2004, 645

Stähelin/CVP, SR, 01.12.2005, AB S 2005, 268

Gesetzesprojekt 10.052

Blocher/SVP, NR, 03.12.2012, AB N 2012, 1952

Brand/SVP, NR, 03.12.2012, AB N 2012, 1965

Fluri/FDP, NR, 14.06.2012, AB N 2012, 1183

Föhn/SVP, SR, 12.09.2012, ABS 2012, 683

Jenny/SVP, SR, 12.12.2011, AB S 2011, 1134

Minder/SVP, SR, 12.12.2011, AB S 2011, 1118

Sommaruga/BR, SR, 12.12.2011, AB S 2011, 1133

Tschümperlin/S, NR, 14.06.2012, AB N 2012, 1187

III

**Discours et
acteurs·trices**

*Diskurs und
AkteurInnen*

8 De la « lutte contre les abus » aux dispositifs et pratiques de contrôle des demandes d'asile

Jonathan Miaz

La politique suisse d'asile se caractérise par une tension entre trois objectifs invoqués lors des différentes révisions de la Loi sur l'asile (LAsi) depuis son entrée en vigueur en 1981. Le premier est celui de protection, en référence aux discours sur « la Suisse, terre d'asile » et la « tradition humanitaire suisse ». Le deuxième objectif, « d'accélération des procédures », renvoie à des questions de productivité et d'efficacité du travail administratif. Enfin, le troisième objectif est sécuritaire : celui de la « lutte contre les abus ». Cette tension s'observe non seulement dans les discours politiques, mais aussi dans les pratiques administratives d'instruction des demandes d'asile. Ce chapitre s'intéresse tout particulièrement à la question de la « lutte contre les abus » et aux pratiques de contrôle des demandes d'asile.

Depuis les années 1980, les discours politiques sur les « abus » et sur les « faux réfugiés » ont contribué à stigmatiser les personnes qui déposent une demande d'asile, ainsi qu'à instaurer et à renforcer un climat de soupçon généralisé à leur égard. Ces discours mettent en effet en avant le danger que représentent ceux qui fraudent le système de l'asile : danger pour le marché du travail, pour le système social suisse, pour la sécurité, ainsi que pour la politique d'asile et d'immigration suisse elle-même. La notion « d'abus » est ainsi ée construite comme une catégorie d'action publique (Dubois 2003), dans la mesure où elle est invoquée pour justifier l'adoption de mesures spécifiques lors des différentes modifications de la LAsi.

À l'instar de la lutte contre la « fraude sociale » (Dubois 2012) en France ou contre les « abus » dans les assurances sociales en Suisse (Ferreira et Frauenfelder 2007 ; Rosenstein 2012), l'objectif de lutte contre les abus dans le domaine de l'asile s'est traduit par l'adoption de dispositions juridiques restreignant les droits des requérant-e-s d'asile, par un renforcement du contrôle social à leur égard (Bodin 2012) et par une logique de soupçon qui imprègne les pratiques administratives envers cette population (D'Halluin-Mabillot 2012 ; Jubany 2016 ; Kobelinsky 2013 ; Probst 2011 ; Spire 2007,

2012 ; Valluy 2006, 2009). Ainsi, le travail d’instruction des demandes d’asile consiste en grande partie à faire le tri entre les demandes perçues comme étant « infondées », voire « abusives », et celles perçues comme méritant une protection (asile ou admission provisoire¹) au regard de la loi. En pratique, cela implique de mettre les récits à l’épreuve pour vérifier non seulement la pertinence des motifs à l’égard d’une définition stricte de réfugié·e (art. 3 LAsi), mais aussi leur vraisemblance (art. 7 LAsi) dans la mesure où le fardeau de la preuve incombe aux requérant·e·s. Dans le même temps, il s’agit aussi d’examiner si le renvoi est licite, exigible et possible, et de déterminer s’il faut prononcer le renvoi ou accorder une admission provisoire. Cela se fait en posant différentes questions, en particulier sur la situation de la personne dans son pays d’origine, et en évaluant les risques qu’elle encoure en cas de retour.

Dans ce contexte marqué par l’objectif de « lutte contre les abus », quelles sont les modalités du contrôle des demandes d’asile ? Cette question invite à analyser non seulement les dispositifs institutionnels, mais aussi les pratiques et les techniques des collaboratrices et des collaborateurs du Secrétariat d’État aux migrations (SEM) chargé·e·s d’instruire les demandes d’asile (ci-après, les spécialistes asile). À cet égard, il faut préciser que, comme Karen Akoka, je considère que la catégorie de réfugié·e

est un construit, résultat de rapports de forces toujours situés. Loin de la vision normative qui associe le réfugié à la *qualité* d’une migration (forcée par opposition à volontaire) ou d’un individu (victime de persécution par opposition à acteur de son développement économique), les réfugiés sont ici définis comme des personnes labélisées comme telles, ou autrement dit comme les produits d’un étiquetage. (Karen Akoka 2019 : 22)

Partant de cette conception, s’intéresser aux modalités du contrôle des demandes d’asile et aux pratiques d’instruction des dossiers permet de mettre en évidence comment l’institution (le SEM et ses agent·e·s) construit en pratique les catégories « à protéger » (réfugié·e·s, admis·e·s provisoires) et quelles sont les conditions sociales et politiques de l’octroi d’un statut en Suisse. Dans un premier temps, je montre comment l’évolution de la Loi sur l’asile, empreinte de ces discours sur les « abus », se caractérise notamment par la

1 Une nuance doit être apportée pour l’admission provisoire, puisque cette protection temporaire (liée à l’illicéité, l’inexigibilité ou l’impossibilité du renvoi) peut être prononcée suite à une décision négative. La catégorie des personnes admises provisoirement n’échappe donc pas totalement à la distinction entre « vrais » et « faux réfugiés », et au qualificatif d’abus, dans la mesure où cette protection peut être attribuée après que les motifs d’asile aient été considérés comme « infondés », voire « abusifs » (ou du moins, comme ne permettant pas d’obtenir le statut de réfugié·e).

mise en place de mesures renforçant le contrôle des requêtes et restreignant l'accès à la procédure, au marché du travail ainsi qu'aux prestations sociales. En parallèle, on assiste à une rigidification de l'interprétation de la notion de réfugié ainsi qu'à un rehaussement des exigences en matière de vraisemblance, qui occupent une place centrale dans le travail d'instruction.

Une deuxième partie porte sur les pratiques d'instruction des demandes d'asile et se concentre tout particulièrement sur les techniques d'audition visant à examiner la vraisemblance des récits. Je mets en évidence comment ces « épreuves de vérité » (D'Halluin 2012; Fassin et Kobelinsky 2012) traduisent un soupçon systématique de la part des spécialistes asile à l'égard des propos tenus par les requérant·e·s. Il apparaît aussi que l'examen de la pertinence et de la vraisemblance est indexé durant leurs auditions à l'évaluation de la situation qui prévaut dans le pays d'origine, mais aussi aux images que les spécialistes asile s'en font. Enfin, dans un dernier temps, je montre que l'examen de la vraisemblance et l'attention que les spécialistes asile lui accordent – par exemple l'importance qu'ils ou elles prêtent à des contradictions – varient en fonction de leur rapport à leur propre rôle. En effet, la vraisemblance est probablement l'une des dispositions de la Loi sur l'asile qui laisse aux fonctionnaires la plus importante marge d'appréciation (Affolter 2017; Fresia et al. 2013).

Méthodes et terrains d'enquête

Cette contribution repose sur une enquête de type ethnographique menée entre 2010 et 2013 au sein du SEM², administration chargée de l'instruction des demandes d'asile. Elle s'appuie sur des matériaux récoltés durant deux stages d'observation de plusieurs mois chacun au sein du SEM et sur 59 entretiens semi-directifs menés avec des collaboratrices et collaborateurs du SEM qui instruisent les demandes d'asile (spécialistes asile) et avec leurs

2 Au moment de mes terrains d'enquête, le SEM s'appelait encore l'Office fédéral des migrations (ODM). Pour faciliter la lecture, j'utiliserai ici l'acronyme SEM, même si cet office est devenu un Secrétariat d'État en 2015. Depuis mon enquête de terrain, plusieurs changements ont eu lieu. Par exemple, depuis le 1^{er} février 2014, la plupart des motifs conduisant à une décision de non-entrée en matière (NEM) ont été supprimés. Quelques cas de figure demeurent, en particulier les décisions de NEM liées aux Accords de Dublin. De plus, une nouvelle Loi sur l'asile est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019 et a restructuré la procédure d'asile qui se déroule désormais de manière accélérée et décentralisée dans six centres fédéraux régionaux. De plus, une assistance sur la procédure d'asile et une représentation juridique gratuites ont été introduites comme mesures d'accompagnement à l'accélération des procédures. Le présent chapitre ne traite pas de cette nouvelle procédure d'asile. Ce chapitre n'aborde pas ces transformations et concerne uniquement la période durant laquelle l'enquête de terrain a été menée (2010-2013).

supérieur·e·s hiérarchiques (chef·fe·s de section et de division). Cette enquête a été complétée par une recherche documentaire sociohistorique (documentation juridique, rapports et messages des autorités fédérales, dossiers de presse) afin de reconstituer l'évolution du droit et de la politique d'asile.

1 Mesures de contrôle des demandes d'asile et renforcement de la rigueur juridique

Depuis la première Loi sur l'asile, tous les argumentaires des autorités qui précèdent une révision mettent en avant l'objectif de « lutte contre les abus », assorti de ceux de « réduire l'attrait de la Suisse »³ et « d'accélérer les procédures ». En conséquence, de nombreuses mesures ont été adoptées et renvoient aux différentes dimensions de la notion d'abus.

Pour en donner les grandes lignes⁴, depuis le début des années 1980, sont progressivement mises en place des mesures de restriction d'accès au marché du travail et aux prestations sociales considérées comme « trop attractives », de même qu'une obligation de rembourser les frais d'aide sociale, de départ et d'exécution du renvoi, ainsi que les frais liés au recours. Dès 1990, des décisions de non-entrée en matière (NEM) sont mises en place et permettent de faciliter le rejet, pour différents motifs, des demandes d'asile considérées comme étant « manifestement vouées à l'échec »⁵. Dans le même temps, la notion « d'État tiers sûr » est introduite, ce qui permet de ne pas entrer en matière sur une demande d'asile d'un·e requérant·e qui pourrait retourner dans un tel État, considéré comme sûr par le Conseil fédéral et dans lequel elle ou il a séjourné avant le dépôt de sa demande. On observe aussi une restriction des possibilités de recours et un raccourcissement des délais, l'introduction de techniques d'identification telles que le relevé des empreintes digitales pour éviter les demandes multiples d'abord, puis dans le cadre des accords Schengen/Dublin avec la base de données Eurodac. On peut encore mentionner l'introduction de mesures de contrainte en vue du

3 Pour le plus récent, voir le Message du Conseil fédéral concernant la modification de la Loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) du 3 septembre 2014, FF 2014 7771. À titre d'exemple, le message affiche parmi ses objectifs généraux : « réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des requérants souhaitant déposer des demandes d'asile manifestement infondées et lutter contre les abus dans le domaine de l'asile » (p. 7790).

4 Nula Frei, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi mettent en parallèle l'épaississement de la notion d'« abus » avec les mesures qui visent à lutter contre. Pour plus de détails sur ces mesures, voir leur article (Frei et al. 2014).

5 Ces clauses de non-entrée en matière ont été abrogées en 2014.

renvoi, la création de centres pour « requérants récalcitrants » et la suppression de la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger.

Depuis 2012, les restrictions concernent également le statut de réfugié·e (art. 3 LAsi) puisqu'il est mentionné dans la loi que « ne sont pas des réfugiés les personnes qui, au motif qu'elles ont refusé de servir ou déserté, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être » (art. 3 al. 3 LAsi) et que

ne sont pas des réfugiés les personnes qui font valoir des motifs résultant du comportement qu'elles ont eu après avoir quitté leur pays d'origine ou de provenance s'ils ne constituent pas l'expression de convictions ou d'orientations déjà affichées avant leur départ ni ne s'inscrivent dans leur prolongement. (Art. 3 al. 4 LAsi)

Plus généralement, alors que son analyse sociohistorique met en évidence la variabilité des définitions de réfugié·e et des interprétations de cette notion à travers le temps⁶, Karen Akoka a montré qu'on assiste à une rigidification des catégories de l'asile depuis les années 1980 autour d'une conception archétypale du ou de la réfugié·e comme dissident·e individuellement menacé·e. Cette définition renvoie aux années 1950-1960, tout en étant largement éloignée de ce que fut la réalité quotidienne de la demande d'asile durant cette période, plutôt marquée par une interprétation souple de la notion de réfugié·e. C'est aujourd'hui à l'aune de cet archétype que sont jugé·e·s les requérant·e·s d'asile. « C'est ainsi en creux que s'est construite la figure du <faux> : celui qui ne serait pas individuellement persécuté, mais qui chercherait à échapper à des violences collectives ou à la misère économique » (Akoka 2016 : 6).

Cette analyse du cas français s'applique à mon sens au cas suisse, qui se caractérise aussi par un renforcement de la rigueur juridique attendue des fonctionnaires, avec quelques nuances toutefois⁷. Ainsi, dès la deuxième révision de la Loi sur l'asile, le message du Conseil fédéral de 1985 réaffirme

6 Voir à cet égard le chapitre 1 de Robin Stünzi et Jonathan Miaz.

7 Ces nuances concernent notamment le cas des réfugié·e·s syrien·e·s, à qui l'asile ou une admission provisoire ont été accordés dans une proportion relativement large. Elles concernent aussi la jurisprudence de la Commission de recours en matière d'asile (CRA), puis du Tribunal administratif fédéral (TAF) sur l'Érythrée (JICRA 2006/3), qui a permis l'octroi de l'asile ou, du moins, de l'admission provisoire à de nombreux·ses ressortissant·e·s érythréen·e·s. Toutefois, le TAF est récemment revenu en arrière sur cette jurisprudence. La position des autorités s'est donc à nouveau durcie à l'égard de l'Érythrée. Voir notamment : OSAR, *Analyse des durcissements de la pratique suisse à l'égard des requérant·e·s érythréen·e·s*, Berne, 13 décembre 2018, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/news/eritrea/181213-recherche-osar-erythre.pdf>, consulté le 10.07.2019. Voir aussi : Mariotti et Rosset 2020.

la nécessité de rigueur dans l'interprétation de la notion de réfugié·e, en insistant sur le fait qu'« il faut s'en tenir à une stricte application de la notion de réfugié, laquelle est parfois indépendante de motifs de fuite parfaitement légitimes »⁸. Toutefois, cette rigidification de l'interprétation de réfugié·e – notamment sur la dimension individuelle et ciblée des persécutions et sur les différents motifs énoncés dans la loi – s'accompagne de la reconnaissance progressive de « persécutions liées au genre » (Miaz 2014). Celles-ci sont ainsi reliées à « l'appartenance à un groupe social déterminé », aux « persécutions de tiers » (via le passage à la « théorie de la protection ») et à la mise en place de l'admission provisoire, qui permet notamment d'accorder un permis de séjour temporaire aux personnes qui fuient des situations de violence généralisée, de guerre ou de guerre civile, ainsi qu'aux personnes dites « vulnérables » (D'Halluin 2016). Pour Marion Fresia, Davide Bozzini et Alice Sala, émerge ainsi, aux côtés de l'asile politique, un « asile de type <humanitaire> octroyé pour des motifs tels que la maladie, la détresse sociale ou la situation de guerre généralisée dans le pays d'origine » qui conduit à « un statut assorti de droits plus limités » (Fresia et al. 2013 : 14).

Enfin, on assiste aussi au développement de la notion de *vraisemblance*, dont l'évaluation joue un rôle central dans la décision des autorités, dans la mesure où le fardeau de la preuve incombe aux requérant·e·s (Perez 2017). Dans la loi entrée en vigueur en 1981, la question de la preuve concernait un article qui équivalait à l'art. 7 al. 1 de l'actuelle LAsi : « Quiconque demande l'asile (requérant) doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié ». Depuis, cette notion a été précisée par deux alinéas selon lesquels « la qualité de réfugié est vraisemblable lorsque l'autorité estime que celle-ci est hautement probable » (art. 7 al. 2 LAsi) et « ne sont pas vraisemblables notamment les allégations qui, sur des points essentiels, ne sont pas suffisamment fondées, qui sont contradictoires, qui ne correspondent pas aux faits ou qui reposent de manière déterminante sur des moyens de preuve faux ou falsifiés » (art. 7 al. 3 LAsi)⁹. La jurisprudence et la doctrine ont aussi apporté des précisions sur la portée et l'application de cette notion (Le Fort 2013 ; OSAR 2016).

En raison des difficultés rencontrées par les requérant·e·s d'asile pour produire des documents officiels à l'appui de leur demande, l'évalua-

8 Message du 2 décembre 1985 sur la révision de la Loi sur l'asile, de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, FF 1986 I 01, p. 6.

9 Dans le cadre de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile du 22 juin 1990, qui révisé la Loi sur l'asile (FF 1990 II 21 537-653), l'article 12a, qui concernait la preuve de la qualité de réfugié dans cette version de la LAsi, introduit ces deux alinéas qui reprennent des précisions de la pratique et de la doctrine.

tion des demandes d'asile repose en grande partie sur les récits tenus par les requérant·e·s lors des auditions (Perez 2017). Cette notion est donc décisive dans la procédure d'asile, puisqu'elle peut justifier une décision négative (Affolter 2017)¹⁰. Comme le soulignent plusieurs auteures (Le Fort 2013 ; Matthey 2015 ; Perez 2017), on observe de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de la notion de vraisemblance que « les autorités ont [...] tendance à appliquer de manière trop stricte » (Matthey 2015 : 78), alors qu'elle « est largement influencée par de nombreux facteurs tels que les difficultés de communication, les différences socioculturelles ou les difficultés psychologiques » (Perez 2017 : 137). La logique de soupçon à l'égard des requérant·e·s d'asile passe selon moi par l'importance particulière accordée à la question de la vraisemblance des récits ainsi que par les exigences élevées en la matière. Ces dernières se traduisent notamment dans les attentes que les spécialistes asile ont à l'égard des récits (de leur « qualité », de leur contenu) et des réponses apportées par les requérant·e·s en audition.

2 Les auditions et la co-construction asymétrique d'un « état de fait »

Le travail d'instruction des demandes d'asile repose principalement sur deux auditions – audition sur les données personnelles et audition sur les motifs d'asile – durant lesquelles les spécialistes asile¹¹ interrogent les requérant·e·s dans ces deux domaines. Les auditions sur les motifs d'asile se font en présence d'un·e requérant·e, d'un·e spécialiste asile, d'un·e représentant·e des œuvres d'entraide et d'un·e traducteur·trice. Elles constituent les principaux moyens de preuve sur lesquels les fonctionnaires peuvent baser leur décision et sont donc un élément central du travail des spécialistes asile.

Elles se présentent comme des formes d'interrogatoire (Proteau 2009), dans le sens où il s'agit de pratiques visant à « faire dire » les requérant·e·s. Elles donnent lieu à des interactions asymétriques durant lesquelles les spécialistes asile posent les questions et (ré)orientent le récit des demandeur·euse·s, afin de récolter les éléments permettant de statuer sur la demande d'asile. Durant les auditions, les spécialistes asile visent donc surtout à se forger une « intime conviction » et à récolter les éléments « de faits » suffisamment solides pour

10 Il ne m'est pas possible de quantifier la proportion de décisions négatives qui reposent sur l'argument d'invraisemblance. Toutefois, selon mes entretiens au sein du SEM et ceux de Laura Affolter, une part importante des décisions négatives rendues repose sur cet argument (Affolter 2017).

11 Il peut aussi s'agir parfois de chargé·e·s d'audition, qui ne prennent pas la décision finale.

argumenter « en faits » et « en droit » leur décision. Les auditions sont donc des moments durant lesquels agent-e-s et requérant-e-s *co-construisent* un « état de fait », qui servira de base à la décision. À travers leurs relances et leurs réorientations du récit des requérant-e-s, les spécialistes asile prennent le contrôle de la narration des motifs et orientent l'audition vers ce dont ils ont besoin pour rendre leur décision.

Les questions posées en audition ne sont pas anodines. Elles visent à détailler les motifs invoqués en recentrant le récit du requérant ou de la requérante « sur ce qui lui est arrivé à lui [ou elle] personnellement » (entretien 1 avec un spécialiste asile, SEM, février 2012)¹², sur sa réaction, sur les activités politiques ou religieuses qu'il ou elle avait dans son pays d'origine, sur ce qu'il ou elle a vécu à titre individuel. Dans leur éclaircissement des faits, les spécialistes asile vont essayer de faire parler les requérant-e-s sur les événements qui leur sont arrivés en suivant la logique des 5-W : *wer, was, wann, wo und warum* (qui, quoi, quand, où et pourquoi). Afin de pouvoir *in fine* rendre une décision, il s'agit de déterminer différentes composantes de la définition du ou de la réfugié-e : l'intensité de la persécution (s'agit-il de sérieux préjudices ?) ; sa finalité (caractère ciblé et individuel) ; la responsabilité de l'État et de ses organes, d'entités quasi étatiques ou de tiers et, le cas échéant, l'existence d'une *protection adéquate* ; les raisons de la persécution (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social déterminé, opinion politique) ; l'actualité de la persécution ou l'existence d'une crainte objective et fondée de persécutions futures.

En effet, les auditions doivent leur permettre d'évaluer à la fois la *pertinence* des motifs d'asile – c'est-à-dire à les qualifier par rapport à la définition de réfugié-e (art. 3 LA*si*) –, leur *vraisemblance* (art. 7 LA*si*), ainsi que la question de l'exécution du renvoi – est-il licite¹³, raisonnablement exigible¹⁴ et possible¹⁵ ? Les collaborateurs-trices du SEM mettent ainsi les récits des requérant-e-s d'asile à l'épreuve en mobilisant différentes techniques et stratégies d'audition afin d'en vérifier la crédibilité. À côté de ces auditions, elles et ils disposent de toute une série d'autres mesures d'instruction complémentaires

12 Pour des raisons de confidentialité, je donne peu d'éléments sur les spécialistes asile cité-e-s. La numérotation des entretiens permet de les repérer entre eux ou elles.

13 La question de la licéité du renvoi se rapporte à l'art. 3 CEDH (risque de traitements inhumains) et au principe de non-refoulement.

14 Élément important permettant d'octroyer une admission provisoire, l'exigibilité renvoie à la question de la « mise en danger concrète de la personne concernée » (art. 83 al. 4 LEI).

15 La question de l'impossibilité du renvoi concerne d'éventuelles circonstances « techniques » qui l'empêcheraient.

(analyses linguistiques, analyses-pays, demandes à l'ambassade, expertise médicale, audition complémentaire, authentification d'un document, etc.)¹⁶.

Suite aux deux auditions, les spécialistes asile doivent se prononcer sur l'octroi de l'asile ou le rejet de la demande, ainsi que sur l'exécution du renvoi. Elles et ils ont alors différentes possibilités: (a) une décision de NEM (pour différents motifs) sur la demande – ouvrant un délai de recours de 5 jours; (b) une décision négative avec renvoi – délai de 30 jours pour faire recours; (c) si le renvoi n'est pas licite, exigible ou possible, une protection subsidiaire peut être accordée via l'admission provisoire (permis F) – qu'il s'agisse d'une décision matérielle négative ou d'une NEM; (d) la reconnaissance de la qualité de réfugié (avec ou sans l'octroi de l'asile) qui donne droit à un permis B.

Dans ce dispositif, comme l'écrit Didier Fassin, celui ou celle qui est jugé-e n'est pas un-e suspect-e, mais une victime présumée. Le résultat n'est pas une punition, mais une reconnaissance. Pourtant, par un déplacement moral, contrairement aux tribunaux réguliers où l'accusé-e est présumé-e innocent-e jusqu'à ce que soit prouvée sa culpabilité, le demandeur ou la demandeuse est habituellement traité-e comme suspect-e, avant que sa sincérité ne soit prouvée (Fassin 2013). L'instruction entière est orientée vers la recherche d'erreurs ou de contradictions, qui pourraient révéler la mauvaise foi des requérant-e-s. En effet, l'examen de la vraisemblance passe par la mise à l'épreuve de différents éléments des récits: de l'identité alléguée (âge, origine) aux motifs d'asile.

3 Le soupçon institutionnalisé et les attentes en matière de vraisemblance

Pour les spécialistes asile, c'est un « faisceau d'indices » qui permet d'appréhender la vraisemblance du récit, de l'âge et de l'origine des requérant-e-s. Les auditions ont alors pour enjeu de faire émerger ces indices qui permettent de se forger une « intime conviction ». Dans le cours de l'interaction, les spécialistes asile ont différentes « attentes » (Goffman 1973) en lien avec le pays d'origine ou les caractéristiques sociales de la personne (sexe, âge, niveau d'éducation, etc.), à l'aune desquelles le récit tenu par la personne ainsi que sa « performance » (la manière dont elle tient son rôle) vont lui paraître vraisemblables ou non.

Ces attentes sont d'abord individuelles et liées aux connaissances, perceptions et stéréotypes personnels des spécialistes asile, qui peuvent les

16 Pour plus d'éléments sur la procédure d'asile, voir ma thèse de doctorat (Miaz 2017a), le Manuel de la procédure d'asile et de renvoi de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR 2016) ou le Manuel Asile et retour du SEM: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>; consulté le 10.07.2019.

conduire à douter de la véracité des propos de la personne. Elles sont aussi institutionnelles : liées à la formation et à la socialisation institutionnelles des agent-e-s au sein du SEM, ainsi qu'à des normes secondaires d'application (Lascoumes 1990), qui fournissent des guides pour l'instruction des demandes d'asile (Miaz 2017a, 2017b, 2019). Les attentes institutionnalisées sont notamment transmises lors de l'apprentissage du travail, dans le cadre de formations et au contact des collègues qui participent à la transmission d'une attitude suspicieuse et sceptique à l'égard des requérant-e-s et de leurs motifs. Le doute systématique, également observé dans d'autres pays européens (Jubany 2016 ; Probst 2011), semble partagé par l'ensemble des spécialistes asile :

On n'est ni des flics ni des psys. On doit établir les faits avec sensibilité en nous adaptant aux gens. Et ça, c'est extrêmement important. [...] Ce qui est dur, c'est quand vous avez quelqu'un qui vous raconte un viol ou une horreur, un massacre de sa famille. Vous doutez toujours. Notre boulot c'est quand même de ne pas prendre ça pour argent comptant. Donc c'est extrêmement difficile comme situation, d'avoir quelqu'un qui vous raconte des horreurs. (Entretien 2 avec un spécialiste asile, SEM, juillet 2012)

Cette attitude semble être le produit à la fois d'un travail de sélection (recrutement) par l'institution et d'une socialisation institutionnelle, au contact des collègues et des supérieur-e-s hiérarchiques. Durant mes entretiens, plusieurs spécialistes asile m'expliquent avoir appris à chercher ce qui rend un récit invraisemblable et avoir développé « une espèce de petit radar » pour déceler les mensonges (entretien 2 avec un spécialiste asile, SEM, juillet 2012). Plusieurs spécialistes asile, en entretien, m'ont aussi expliqué avoir changé de point de vue par rapport à l'idée « naïve » qu'ils et elles se faisaient du travail du SEM avant de commencer à y travailler et « [être] devenu-e plus réaliste »¹⁷, notamment vis-à-vis des requérant-e-s d'asile qui ne correspondent pas forcément à la définition du ou de la réfugié-e, ou dont les récits ne leur apparaissent pas crédibles. La socialisation institutionnelle, en particulier « l'entrée en poste » et « l'apprentissage du métier », a ainsi des effets sur les agent-e-s de l'État (Laurens et Serre 2016), puisqu'elle contribue, dans le cas présent, à l'intériorisation non seulement de savoir-faire, de différents automatismes relatifs à l'instruction des dossiers, mais aussi de représentations, d'une attitude générale suspicieuse, ainsi que de catégories de perception institutionnelles, par exemple sur ce qu'est un-e réfugié-e, un récit crédible, ou une personne vulnérable. Je rejoins ainsi l'analyse faite par Marion Fresia, David Bozzini et Alice Sala, qui parlent d'un climat de suspicion et soulignent la mise en doute de la parole des requérant-e-s (Fresia et al. 2013), de même que celle de Laura

17 Entretien 4 avec une spécialiste asile, SEM, février 2012.

Affolter sur le même terrain qui parle d'un « habitus institutionnel »¹⁸, marqué par cette attitude à la fois suspicieuse et sceptique (Affolter 2016, 2017).

Cette attitude se redouble d'une attitude de rejet des demandes d'asile. En effet, plusieurs spécialistes asile et cadres du SEM racontent que les décisions négatives étaient « toujours les bienvenues » (Entretien 9 avec un spécialiste asile, SEM, janvier 2011) dans l'office, dans la mesure où elles étaient plus faciles à rendre que des décisions positives. Un cadre du SEM avec plus de vingt années d'expérience explique ainsi :

On hésitait toujours à faire des positives. Il n'y avait jamais des quotas, ce n'était jamais interdit, mais c'était beaucoup plus facile de faire une négative qu'une positive. (Entretien 5 avec un cadre¹⁹, SEM, juillet 2012)

Les attentes institutionnelles qui pèsent sur les récits passent aussi par les « Pratiques d'asile » – désignées par le sigle APPA – qui se présentent sous la forme de documents spécifiques à chacun des principaux pays d'origine des requérant-e-s. Ces fichiers peuvent être consultés par les spécialistes asile sur l'intranet du SEM. Ils formulent des lignes directrices pour le traitement des demandes d'asile à l'intention des collaborateurs-trices dont elles encadrent au plus près le travail administratif de triage, d'instruction et de qualification (Miaz 2019a). Ces sortes de jurisprudences de terrain orientent ainsi les questions posées en audition. L'exemple fictionnel suivant²⁰, reconstitué à partir de la lecture de plusieurs APPA, montre comment ces documents formulent des attentes qui, si elles ne sont pas remplies, rendent à leurs yeux l'origine de la personne « douteuse » :

Lorsque l'origine [du pays X] d'un requérant d'asile est douteuse (le requérant ne parle pas la langue majoritaire [A], il parle seulement la langue minoritaire [B], il n'est pas capable de définir les différents types d'appartenance ethnique et sociale), il est possible que le requé-

18 L'habitus institutionnel est, pour elle, une certaine façon de penser et de percevoir, qui se développe par la socialisation au sein d'une institution.

19 Pour des raisons de confidentialité, je ne donne pas de précisions sur le statut exact de ce cadre.

20 J'utilise ici l'idée de cas « fictionnels » utilisée par Christophe Broqua et Olivier Fillicieule (2001) pour désigner des exemples qui reposent et qui reprennent des éléments réels, les combinent et les anonymisent à des fins d'illustration. Ils reprennent des caractéristiques saillantes et redondantes des documents consultés pour en restituer la logique sans se référer à un pays d'origine précis, voire en désignant un pays fictif, inventé. L'exemple fictionnel ci-dessous a été construit à partir de la lecture et de l'analyse de mes notes sur plusieurs APPA, pour apporter des exemples et illustrations reprenant des traits typiques de ces documents, tout en respectant mon obligation de confidentialité vis-à-vis de ces documents. Voir aussi Béliard et Eideliman 2008.

rant provienne d'un des pays limitrophes. Une expertise linguistique est dès lors envisageable après discussion du cas individuel avec les linguistes responsables. (Exemple fictionnel inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM 2010-2012)

Toute une série d'attentes sont donc institutionnalisées et contribuent à orienter voire à renforcer la suspicion des spécialistes asile. Le fait que ces attentes (qui peuvent varier d'un-e spécialiste asile à l'autre) soient ou non remplies va leur fournir des indices et renforcer soit leurs doutes, soit leur « intime conviction ».

4 Examiner la vraisemblance des récits, mettre en doute l'identité et les motifs d'asile

Dans la partie précédente, j'ai montré qu'il existe toute une série d'attentes institutionnelles et individuelles qui pèsent sur les récits des requérant-e-s d'asile et qui renvoient à un « habitus institutionnel » marqué par une attitude suspicieuse et sceptique (Affolter 2017), pouvant lui-même renvoyer à une « culture du soupçon » (*culture of disbelief*) (Jubany 2016). Dès lors, qu'en est-il des techniques et des stratégies d'instruction – principalement en audition – que mobilisent les spécialistes asile pour mettre à l'épreuve les requérant-e-s d'asile et leurs récits? Cette partie revient sur ces pratiques et logiques d'instruction en analysant d'abord la mise en doute de l'identité de la personne (en particulier son âge et son origine), puis celle des motifs d'asile.

4.1 *Mettre en doute l'âge et l'origine*

En pratique, le doute peut d'abord porter sur l'identité de la personne, en particulier son âge, si la personne affirme être mineure, et son origine, si cette origine correspond à un pays dont la situation pourrait permettre à la personne d'obtenir une décision positive ou une admission provisoire, comme le montrent l'extrait d'observation et la citation d'entretien suivants :

Avant une audition sur les motifs d'asile à laquelle je vais assister, une spécialiste asile m'explique que, durant la première audition, elle a posé plusieurs questions au requérant sur son pays d'origine et qu'il n'a pas su lui répondre. De plus, l'âge qu'il allègue (15 ans) ne lui paraît pas crédible non plus. Durant l'audition, elle pose plusieurs questions qui visent à tester les connaissances générales (géographie, politique, culture, vie quotidienne) que le requérant a de son pays d'origine : « Comment faire concrètement pour se rendre de votre

village jusqu'à la capitale ? » « Quelles sont les grandes villes du pays ? »
« Qui est le président de votre pays ? » « Comment s'appellent les
opposants au président ? » « Que savez-vous du président actuel ? »
(Notes d'observation au SEM, novembre 2010)

Durant un entretien que je mène avec elle, nous revenons sur cette question :

Si on a un doute sur la provenance par exemple, ce qui était le cas avec ce requérant, on pose plein de questions sur le pays. Cela part du village. Ensuite on agrandit à la commune, après ça devient la région, puis le pays. Et puis, si le requérant ne sait vraiment rien par rapport à ça, par rapport aux éléments de base de la vie de tous les jours : combien coûte un coca en ville, combien coûtent une entrée en boîte de nuit ou un paquet de cigarettes, un taxi-moto, des choses de tous les jours... (Entretien 7 avec une spécialiste asile, SEM, décembre 2010)

La remise en question de l'âge ou de l'origine repose sur l'idée que certain-e-s requérant-e-s invoquent une fausse identité pour que leur demande ait plus de chance d'aboutir ou pour entraver leur renvoi. Se faire passer pour mineur-e permettrait aussi de bénéficier des conditions plus favorables des mineur-e-s non accompagné-e-s. Invoquer une autre origine serait un moyen de bénéficier d'une pratique plus ouverte – pour des pays en guerre par exemple –, ou du fait que la Suisse n'a pas d'accord de réadmission avec le pays en question. Ainsi, des spécialistes asile me parlent par exemple de « pseudo-Érythréens », c'est-à-dire de personnes qui soutiennent être originaires d'Érythrée, mais qui ne le seraient pas, afin d'obtenir plus facilement un statut en Suisse.

Dans l'exemple de la mise en doute de l'origine alléguée, différents éléments fournissent des « indices » aux spécialistes asile. Ces « indices » sont en fait liés aux attentes des spécialistes asile concernant le comportement de la personne, de ses connaissances du pays (culture générale), de ses connaissances linguistiques, ou encore les informations personnelles qu'est censée donner une personne originaire du pays en question (dans certains pays : la tribu, le clan ou l'ethnie par exemple).

À quoi est-ce qu'on voit que c'est crédible qu'elle soit érythréenne ?

Simplement, il faut avoir des arguments pour dire qu'elle l'est pas. Donc là, elle a écrit en tigrinya. Elle a fait l'audition en tigrinya. Elle donne des adresses assez précises : Agordat, Gash-Barka. Il n'y a aucune raison de penser qu'elle n'est pas érythréenne.

Qu'est-ce qui vous donnerait [l'impression du contraire] ?

Si elle parle, par exemple, celle que j'ai eue ce matin [en audition], je suis sûre que je vais lui changer sa nationalité, je pense. Parce qu'elle parle amharique, elle ne sait rien sur l'Érythrée, elle ne sait pas qui est le président, elle [ne] sait [pas] quand il y a eu l'indépendance. Elle ne sait juste rien du tout. Elle n'a pas de papier d'identité. Alors que généralement les Érythréens, ils ont des papiers d'identité parce qu'ils savent bien qu'ils sont reconnus comme réfugiés grâce à ça. (Entretien 8 avec une spécialiste asile, SEM, février 2012)

Durant les auditions, les spécialistes asile mettent donc à l'épreuve les récits et l'identité de la personne à travers toute une série de questions, afin de faire émerger des « indices » de vraisemblance ou d'in vraisemblance. La connaissance du pays (coutumes, géographie, culture générale, politique, « vie de tous les jours », etc.), la cohérence géographique dans le récit du requérant, le voyage jusqu'en Suisse sont des éléments sur lesquels peuvent être interrogés les demandeurs d'asile si l'auditeur-trice a des doutes sur son identité. En définitive, comme le souligne ce-tte spécialiste asile, s'agissant de la vraisemblance de l'origine, « il faut des arguments pour dire qu'elle [n'est pas originaire de ce pays-là] »²¹. Cette mise à l'épreuve de l'origine alléguée durant l'audition suit cette logique.

En plus des questions posées en audition, les spécialistes asile peuvent, pour certains pays, solliciter des expertises linguistiques auprès d'un service spécialisé du SEM, qui peut évaluer le lieu de socialisation de la personne. D'autres mesures d'instruction peuvent être demandées pour vérifier l'âge de la personne (radiographies osseuses par exemple).

4.2 *Mettre en doute les motifs d'asile : le récit libre et la « qualité du récit »*

L'examen de la vraisemblance des récits se fait à plusieurs niveaux : celui de la persécution elle-même (les événements invoqués, les traitements subis, etc.), celui des motifs de persécution (conversion religieuse, engagement politique, appartenance ethnique ou nationale, orientation sexuelle, etc.), celui de l'actualité de la persécution et celui de la situation individuelle dans le pays d'origine en lien avec les questions de renvoi. Comme pour la mise en doute de l'identité, l'examen de la vraisemblance et l'insistance sur cette question sont différenciés en fonction des pays et des motifs.

En pratique, les collaborateurs-trices mobilisent différentes techniques afin d'évaluer la crédibilité des requérant-e-s. Celles-ci sont transmises tant par les collègues que par des formations dispensées par des collègues du SEM ou

21 Entretien 8 avec une spécialiste asile, SEM, février 2012.

par des intervenant-e-s externes, par exemple des psychologues légales d'une université suisse. Ayant suivi ces formations, plusieurs spécialistes asile m'ont expliqué qu'un moyen d'apprécier la crédibilité repose sur l'analyse de la « qualité du récit » : la relation à l'espace-temps, la description d'interactions, la reproduction d'entretiens, des complications dans le déroulement de l'action, des détails inhabituels, la description de ses propres processus psychiques, les indices de vérité, l'amélioration spontanée de ses propres déclarations, les aveux de souvenirs incomplets, l'objection quant à l'exactitude de ses propres déclarations, etc. La « qualité du récit » renvoie ainsi à toute une série d'attentes à l'égard d'éléments du récit qui le rendraient « vivant ».

Parmi les techniques utilisées pour évaluer cette « qualité du récit », sa cohérence interne, sa cohérence externe et sa plausibilité, le récit libre permet de faire émerger un premier discours qui servira de base à des questions de précision. Une spécialiste asile m'explique de manière pédagogique comment elle utilise le récit libre :

Ça veut dire qu'on commence par-là, laisser [parler] le requérant, faire un entonnoir, laisser le requérant nous donner tout ce qu'il peut. Parce que quand on ment, c'est très difficile d'être exhaustif. C'est très souvent un récit stéréotypé où toujours les mêmes mots, les mêmes phrases, les mêmes thèmes reviennent. On les entend ici à répétition. Tandis que quand il y a des accents de vérité, vraiment, dans les détails, des détails qui sont insignifiants pour les motifs eux-mêmes, des impressions, des souvenirs, des parallèles, etc. [...] Il y a plein de choses qui rendent un récit vraiment vivant. Il faut que ce soit spontané, détaillé, assez cohérent, parce que quand on a vécu quelque chose, on garde le fil en mémoire. [...] Et ensuite, disons à partir de là, il faut petit à petit refermer, poser des questions, commencer à poser des questions sur les motifs d'asile. D'abord des questions factuelles pour être sûrs qu'on a tous les éléments en notre possession. [...] Et ensuite on travaille surtout sur la vraisemblance, ça, c'est une partie très importante. On peut chercher certaines contradictions, en tout cas mettre en avant ses contradictions, c'est important parfois pour pouvoir simplement mettre fin à un malentendu. Parfois, on s'est mal compris, etc. Ou parfois, il y a vraiment des contradictions qui font que la vraisemblance est mise en question. Il peut y avoir des incohérences, des faiblesses du récit. (Entretien 9 avec une spécialiste asile, SEM, janvier 2011)

Selon plusieurs spécialistes asile, le récit libre et spontané permet de faire émerger des éléments qui leur permettent de se faire une première idée quant à la crédibilité du récit. La spontanéité, la consistance, la cohérence et les

détails, parfois secondaires, peuvent donc donner des « accents de vérité » aux motifs invoqués et contribuer à forger « l'intime conviction » ou, au contraire, faire émerger (voire renforcer) ses doutes.

5 Mettre en doute les motifs d'asile : cohérence interne, cohérence externe et plausibilité

Durant mes entretiens avec des spécialistes asile, ceux-celles-ci soutiennent l'idée selon laquelle il est très difficile de tricher, d'inventer une histoire et de s'y tenir jusqu'au bout, lorsqu'on pose des questions précises, notamment sur des détails. Par de nombreuses relances, les spécialistes asile vont tester la vraisemblance du discours tenu par le ou la requérant-e aux différents niveaux évoqués (consistance interne et externe, plausibilité). La multiplication de questions de précision permet de tester la consistance (interne et externe) et la plausibilité du récit. Peuvent ainsi émerger des contradictions ou des incohérences qui constituent des arguments permettant de justifier une décision négative en vertu de l'article 7 LAsi sur la vraisemblance.

Selon James A. Sweeney, l'évaluation de la crédibilité d'un récit dans le cadre d'une procédure d'asile implique la vérification de trois dimensions : la cohérence interne du récit, sa cohérence externe (c'est-à-dire la congruence avec des faits connus) et sa plausibilité, sans toutefois qu'il soit indiqué à quel niveau ou comment les récits doivent être consistants (à l'interne comme à l'externe) et plausibles pour pouvoir être considérés comme crédibles (Sweeney 2009). La présentation qui suit distingue ces trois dimensions pour des raisons analytiques. Toutefois, en pratique, ces dimensions se combinent, de même que l'examen de la vraisemblance se mêle à celui de la pertinence des motifs d'asile.

Premièrement, les questions posées pour « resserrer » l'évaluation sur la vraisemblance du récit vont chercher à vérifier si des contradictions ou des incohérences émergent dans le discours des requérant-e-s, autrement dit, la *cohérence interne* du discours. Partant de l'idée qu'un récit vraisemblable doit être « détaillé et cohérent » et qu'il est difficile de mentir lorsque l'on sort d'un récit chronologique, un premier type de stratégie va consister à poser des questions antichronologiques en « sautant d'un chapitre à l'autre » et en s'éloignant du récit biographique. En audition, les collaborateurs-trices accordent une attention particulière à la chronologie des événements et comparent les dates données par les requérant-e-s lors de la première audition avec celles qu'ils et elles donnent lors de la seconde. En cas de contradiction, les spécialistes asile doivent accorder un droit d'être entendu en posant une question qui les confronte à leur contradiction (ce qui leur laisse, selon le droit,

l'occasion de s'en expliquer). La cohérence interne du récit peut être mise à mal par des contradictions ou des incohérences entre les deux auditions, à l'intérieur de la même audition, voire entre les auditions de deux membres de la même famille. L'audition de plusieurs personnes d'une même famille (couples seuls ou avec enfants par exemple) permet donc de faire émerger des contradictions²².

Deuxièmement, les questions posées en audition visent aussi à tester la *cohérence externe* du récit, c'est-à-dire sa conformité à l'égard de faits connus par ailleurs. Il s'agit de confronter les discours des requérant-e-s aux éléments « factuels » dont disposent les spécialistes asile : les « faits connus », tels que relatés dans les médias, sur internet ou dans les rapports des organisations internationales, les détails contextuels annexes liés à l'activité alléguée – afin de vérifier s'il est crédible que la personne a bien travaillé pour tel ou tel journal –, leurs propres connaissances du pays et de ses spécificités, les informations sur les pays d'origine (expertises produites par des collaborateurs et des collaboratrices du SEM), ou encore une évaluation de la « spontanéité » et des détails donnés par le requérant sur sa connaissance des lieux, des événements, des activités, d'une organisation, etc. Tous ces éléments participent non seulement à ce que les spécialistes asile se forment une « intime conviction » vis-à-vis de la crédibilité du récit, mais ils permettent aussi, lorsque des contradictions ou des incohérences apparaissent, d'avoir des arguments solides pour rejeter la demande d'asile.

Comme l'explique ci-dessous un spécialiste asile, quelques questions précises peuvent lui permettre de conclure qu'un récit n'est pas vraisemblable. En confrontant les réponses du requérant à ce qu'il avait pu lire sur internet, ce collaborateur du SEM en conclut à l'invraisemblance des motifs d'asile :

[Un requérant] disait être journaliste dans un journal qui était connu pour avoir été saccagé par l'armée et parce que plusieurs journalistes et le rédacteur en chef avaient été arrêtés. Et puis lui, il me disait qu'il était un des journalistes qu'ils n'avaient pas réussi à arrêter. Il avait fait un badge, fabriqué un badge. Je te donne déjà l'issue puisque je te dis qu'il l'a fabriqué. Mais, au début, je ne le savais pas. Il avait présenté un badge de collaborateur du journal. C'était un badge qui se [fixait] à la chemise avec le logo du journal, son nom, journaliste. À première vue, je me suis dit : « Bon, il y avait des éléments d'internet qu'il avait présentés, selon lesquels le journal avait été saccagé. »

22 Je fonde les analyses présentées dans ce paragraphe et dans le suivant sur mes observations d'auditions et de formations au sein du SEM, et sur mes entretiens avec des collaborateurs et des collaboratrices du SEM, ainsi qu'avec des cadres (chef-fe-s de section et de division).

Mais, je pense que l'audition aurait pu durer cinq minutes, parce que ma première question c'était : « Vous dites avoir travaillé pour le journal tel et tel ? » Il me dit oui. « Est-ce que c'était un mensuel, un hebdomadaire, un quotidien ? » Et, il n'a pas su répondre. Ensuite, il y avait une deuxième question sur la situation précise des locaux du journal. Et il y avait une petite finesse entre le lieu où se trouvaient les journalistes et le lieu où était imprimé le journal. J'avais vu par hasard qu'il y avait une différence. Et il n'a pas su me dire ça. [...] Deux questions, ça réduit à néant toute l'histoire d'asile. Toute l'histoire d'asile. Et ce qui m'avait mis la puce à l'oreille, c'est qu'il avait écrit aussi sa motivation. Il avait écrit un petit texte sur sa motivation. Et c'était un texte écrit en langue française, c'était quelqu'un qui maîtrisait le français, qui était dans un journal africain en français. Et, ce n'était pas écrit de la manière dont on pouvait s'attendre de la part d'un journaliste. C'est ça qui m'avait mis la puce à l'oreille. Voilà. (Entretien 1 avec un spécialiste asile, SEM, janvier 2012)

En audition, les agent-e-s mobilisent donc un stock de connaissances relatives à des événements et au pays d'origine qui leur permettent de poser des questions plus précises et d'être plus attentifs aux éventuelles contradictions et incohérences. Ces connaissances sont acquises par des recherches personnelles (internet, rapports, ouvrages), par une expérience personnelle (voyage dans le pays d'origine) ou encore par les expertises-pays produites au sein du SEM par les analystes-pays. Ces informations sur les pays d'origine (*Country of Origin Information*, COI) portent sur la situation qui prévaut dans le pays d'origine et jouent un rôle toujours plus important dans l'instruction des demandes d'asile (Rosset 2015), en ce qu'elles offrent des points de référence pour tester les récits et les évaluer à l'aune de ce qui est considéré comme étant connu sur le pays d'origine. Enfin, des mesures d'instruction complémentaires, telles que les enquêtes d'ambassade, peuvent parfois permettre de vérifier certains points des histoires racontées en audition. Ces enquêtes d'ambassade consistent à demander à la représentation suisse dans le pays de mener des investigations relatives aux faits évoqués par les requérant-e-s. Cette mesure n'est pas toujours possible selon le pays d'origine et le type d'information demandé.

Troisièmement, la *plausibilité* entre aussi en ligne de compte dans l'évaluation de la vraisemblance. Il s'agit ainsi de confronter le récit à « l'expérience de la vie », à « ce que l'on peut attendre d'une personne placée dans cette situation », ou encore à ce qui paraît « réaliste ». À nouveau, la plausibilité est fonction du contexte et exige des connaissances du pays d'origine dont

tou-te-s les spécialistes asile ne disposent pas forcément. Un collaborateur du SEM me l'explique en entretien en mobilisant un exemple concret :

Ben par exemple, quelqu'un va dire : « J'ai été arrêté [dans la capitale] un matin par la gendarmerie. J'ai été emmené dans un local de la gendarmerie. On m'a mis dans une cellule avec quinze autres. » [*Il me montre une photo accrochée au mur de son bureau*] Regardez. Ça, c'est la cellule de la prison centrale de [la capitale du pays]. C'est une vraie photo. C'est dans la prison. C'est la meilleure prison [du pays] ça. Il y a eu quatre morts en mars. Les gens sont dans des conditions comme ça. Et puis, donc, il y a le camp de la gendarmerie. Ils sont dans des cellules comme ça à douze. Et puis, le requérant dit qu'un soir, un gardien a été pris de pitié et l'a laissé sortir. Ou alors, il raconte qu'il devait aller vider le seau où ils faisaient leurs besoins et qu'il a sauté par-dessus le mur... Alors, [certains collègues], ils projettent Champ-Dollon²³ sur cette réalité carcérale. Vous voyez. Ils imaginent des murs de 12 mètres de haut avec des fils de fer barbelés, des trucs électrifiés. Et puis ils disent que, comme le requérant prétend s'être évadé, ça ne tient pas debout. Moi, j'ai vu le camp de la gendarmerie. J'ai vu que le mur n'était pas plus haut que cette armoire. J'ai vu les gardiens dormir au pied du mur. Quand vous avez vu ça et que quelqu'un vous dit : « Les gardiens dormaient, j'ai sauté par-dessus le mur », vous vous dites que ce n'est pas forcément une invention. (Entretien 2 avec un spécialiste asile, SEM, juillet 2012)

Ainsi, comme l'explique ce spécialiste asile, ce qui peut paraître plausible demeure largement une appréciation subjective²⁴, adossée à des attentes relatives à la qualité du récit. On l'a vu, ces attentes concernent le degré de détails du récit ou sa spontanéité. La crédibilité renvoie aussi à ce qui semble « logique » ou « normal » du point de vue des spécialistes asile. Elles et ils analysent ensuite les motifs d'asile en lien avec ce qu'ils-elles connaissent de la situation du pays et ce qu'ils-elles estiment être plausible. Dès lors, comme l'évoque le collaborateur ci-dessus, certaines personnes ont des attentes socioculturelles qui ne correspondent pas à la réalité du pays d'origine. Leur connaissance du terrain peut alors leur permettre de confronter les récits à leur propre expérience.

23 Prison située dans le canton de Genève.

24 Sur ce point et, plus généralement, sur la complexité de la détermination du statut de réfugié-e, voir l'article de Rousseau et al. (2002).

6 Les variations individuelles du soupçon et la marge de manœuvre des spécialistes asile

Les rapports au rôle et les pratiques des spécialistes asile se différencient les unes des autres. Je l'ai dit en introduction, l'instruction des demandes d'asile est en tension entre trois objectifs : la protection des réfugiés, l'accélération des procédures et la lutte contre les abus. Cette tension est également visible dans les rapports au rôle des spécialistes asile. On peut, schématiquement, distinguer quatre logiques auxquelles les spécialistes asile accordent une importance différenciée.

Premièrement, protéger les personnes renvoie d'abord à un souci de trouver l'issue la plus favorable pour la personne. Cela peut amener certain·e·s spécialistes asile – que l'on peut qualifier de « *softliner* » (ou de « *softie* »)²⁵ – à rechercher des éléments en audition ou via des mesures d'instruction complémentaires pour pouvoir accorder l'asile ou une admission provisoire. Deuxièmement, « protéger le système » ou « protéger l'institution de l'asile » est une logique généralement invoquée par les spécialistes asile pour justifier leur rigueur juridique. Dans cette logique, il faut refuser l'asile et rendre des décisions négatives aux personnes qui n'en remplissent pas strictement les critères pour pouvoir continuer à accorder l'asile à celles et ceux qui le méritent. Troisièmement, « protéger la société » renvoie à l'idée selon laquelle certain·e·s requérants d'asile constituent une menace pour la société suisse. Ils-elles risquent « d'abuser » du système en obtenant l'asile alors qu'ils-elles ne le méritent pas, d'abuser du système social suisse (ce qui représente un coût pour la société) ou de commettre des crimes. Ainsi, il y a des personnes « dont on ne veut pas dans la société »²⁶. Quatrièmement, les objectifs d'efficacité et de productivité incitent les spécialistes asile à rendre leurs décisions rapidement (Miaz 2019b), ce qui peut les amener à privilégier les cas « faciles » et « rapidement décidables », qui sont souvent ceux qui débouchent sur des décisions négatives.

L'importance accordée à ces différentes logiques varie d'un·e spécialiste asile à l'autre et génère des variations individuelles dans l'examen de la vraisemblance : la focalisation sur la recherche de contradictions et d'incohé-

25 Je reprends ici un axe de différenciation que les spécialistes asile utilisent eux-mêmes pour se catégoriser entre « *hardliners* » (ou « *Neinsager* ») d'un côté et « *softliner* » de l'autre (Miaz 2017a, 2019).

26 Un spécialiste asile m'a donné l'exemple d'une personne qui a reçu une décision d'admission provisoire à la suite d'une procédure peu rigoureuse à ses yeux, et qui a ensuite commis des crimes en Suisse. Il m'a expliqué : « Et, ce genre de personne là, tu vois, que tu sois à gauche, au milieu, à droite, t'en as pas vraiment envie dans la société. » Il fait donc d'autant plus attention lorsqu'il rend une décision (Entretien 11 avec un spécialiste asile, SEM, octobre 2011).

rences notamment, ou le poids accordé à une contradiction pour déterminer la décision finale. D'un côté, la culture institutionnelle du soupçon a des effets importants sur les spécialistes asile. L'un d'eux m'explique ainsi se concentrer tout particulièrement sur la recherche de contradictions durant l'audition et sur la « logique des choses » (Entretien 6 avec un spécialiste asile, SEM, décembre 2010). Sa collègue estime avoir été formée à rendre des décisions négatives : « Moi je cherche plutôt la faille qui fait que le cas est invraisemblable, plutôt que ce qui le rend vraisemblable » (Entretien 3 avec une spécialiste asile, SEM, février 2011). D'un autre côté, des spécialistes asile manifestent une attitude empathique et compréhensive à l'égard des requérant-e-s d'asile et cherchent à trouver une issue favorable à leur cas :

Donc c'était dans le contexte [du pays X] à l'époque. Et puis cette personne [la requérante d'asile], mon chef m'a dit, ce n'est pas possible. Lui, il regarde ça avec sa lunette très suisse, je dirais. Je lui ai dit : « Mais écoute non, moi je sais [que dans cette région du monde] c'est comme ça, j'y ai vécu et je suis sûre que c'est comme ça, même si c'est plein d'invraisemblances. » [...] Mais, c'est vrai qu'il y avait de grosses invraisemblances et de grosses contradictions. Et là, je crois qu'il a mis trois mois à me signer ma décision. Je suis revenue plusieurs fois à l'attaque. Et puis, à la fin, j'ai vu qu'il ne voulait pas accorder l'asile. C'est vrai que mon dossier était faible. Je ne pouvais pas aller plus loin. Parce qu'il y avait trop de contradictions, trop d'invraisemblances. Et puis, je ne pouvais pas le défendre plus loin quoi. Mais j'ai quand même pu obtenir un bout. Donc on est arrivé à une admission provisoire pour réfugié, et puis voilà. (Entretien 10 avec une spécialiste asile, SEM, juillet 2012)

Ainsi, il faut souligner que l'examen de la vraisemblance laisse une certaine marge de manœuvre²⁷ au sein d'un travail de qualification juridique étroitement encadré, orienté, voire contraint par différentes médiations sociales et institutionnelles, ce qui laisse penser que cette marge de manœuvre est assez réduite (Miaz, 2019). En matière de vraisemblance, les spécialistes disposent ainsi d'un pouvoir discrétionnaire non seulement procédural – lié à leurs investigations différenciées de cette question (recherche plus ou moins insistante de contradictions par exemple) –, mais aussi décisionnel, en lien avec leur évaluation de la plausibilité du récit et avec l'importance accordée à certaines incohérences qui auraient pu émerger (Miaz 2017a).

27 Selon mes analyses, l'examen de l'exigibilité du renvoi est une autre dimension qui laisse une certaine marge de manœuvre aux spécialistes asile (Miaz 2017a).

7 Conclusion

Ce chapitre a montré comment l'objectif de « lutte contre les abus » se traduit dans différentes dispositions juridiques. Celles-ci restreignent les possibilités de recours ainsi que l'accès à la procédure d'asile, au marché du travail et aux prestations sociales, renforcent des dispositifs de contrôle des demandes d'asile ou encore, permettent d'accélérer le rejet des requêtes jugées « manifestement infondées » ou provenant « d'États tiers sûrs ». On assiste aussi à une rigidification de l'interprétation de la notion de réfugié-e et à un rehaussement des exigences en matière de vraisemblance. Même si « accorder une protection aux personnes qui en ont besoin » demeure l'un des principaux objectifs exprimés par les spécialistes asile du SEM (Miaz 2017a), l'instruction des demandes d'asile est traversée par un soupçon institutionnalisé et intériorisé par les spécialistes asile. On peut alors parler d'un « habitus institutionnel » marqué par une attitude suspicieuse et sceptique (Affolter 2017) ainsi que d'une culture du soupçon (Fresia et al. 2013 ; Jubany 2016), qui imprègnent les pratiques d'instruction des demandes d'asile. Dans ce travail, et en particulier durant les auditions des requérant-e-s, l'examen de la vraisemblance occupe une place centrale. Il conduit à une mise en doute de leurs récits, à l'aune d'une série d'attentes institutionnalisées et individuelles.

Les spécialistes asile disposent alors de différentes techniques et stratégies d'audition qui portent sur la cohérence interne des récits, sur leur cohérence externe et sur leur plausibilité. L'analyse de ces pratiques montre bien l'importante mise à l'épreuve des demandeurs-ses d'asile et de leurs motifs durant cette procédure. Toutefois, je montre aussi qu'en dépit des médiations institutionnelles et sociales qui renforcent une attitude rigoriste, suspicieuse et sceptique vis-à-vis des requérant-e-s d'asile, l'examen de la vraisemblance laisse une certaine marge de manœuvre à la fois procédurale et décisionnelle aux spécialistes asile. On observe ainsi des variations individuelles du soupçon et des pratiques d'instruction en fonction des différents rapports qu'ont les collaborateurs-trices du SEM à leur rôle, dans un travail en tension entre les objectifs de protection, d'accélération des procédures et de lutte contre les abus.

Il est essentiel de préciser que, si l'examen de la vraisemblance est un aspect central de l'instruction des demandes d'asile, et si la reconnaissance par les spécialistes asile de la vraisemblance du récit est une condition nécessaire à l'octroi de l'asile, elle n'en est pas pour autant une condition suffisante. En effet, l'octroi de l'asile ou d'une admission provisoire reste dépendant de l'examen de la pertinence des motifs d'asile et des directives de traitement internes, qui passent notamment par des normes secondaires d'application telles que les « Pratiques d'asile ». Ainsi, en entretien, des spécialistes asile expliquent que, si les récits peuvent leur apparaître vraisemblables, ils-elles ne

peuvent pas toujours leur accorder l'asile pour autant, car la « Pratique » leur dicte de rendre une décision négative, par exemple parce qu'il y est écrit qu'il existe des alternatives de fuite interne dans le pays ou parce que les motifs invoqués ne sont pas reconnus (Miaz 2019a). Ainsi, l'examen individuel des demandes d'asile est toujours indexé – qu'il s'agisse de la vraisemblance ou de la pertinence des motifs – à l'évaluation de la situation dans le pays d'origine et à une gestion collective des flux migratoires (Miaz 2019b). En cela, la production d'informations sur les pays d'origine (Rosset 2015) est un enjeu fondamental pour l'instruction aussi bien que pour la défense juridique des requérant-e-s d'asile qui voudraient soit contester les décisions administratives (recours), soit amener le SEM à reconsidérer la demande d'asile (réexamen).

Références bibliographiques

- Affolter, Laura (2016). « Asyl-Verwaltung kraft Wissen. Die Herstellung von Entscheidungswissen in einer Schweizer Asylbehörde », in Lahusen, Christian et Stephanie Schneider (dir.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*, Bielefeld, transcript.
- Affolter, Laura (2017). *Protecting the System. Decision-Making in a Swiss Asylum Administration*, Thèse de doctorat en Anthropologie, Université de Berne.
- Akoka, Karen (2016). « Crise des réfugiés ou des politiques d'asile ? », *La Vie des idées*, <https://laviedesidees.fr/Crise-des-refugies-ou-des-politiques-d-asile.html> consulté le 26 janvier 2017.
- Akoka, Karen (2019). « La fabrique des réfugiés dans la Guerre froide : Une ethnographie historique des « Vingt Glorieuses » de l'attribution de l'asile en France (1952-1972) », *Politique et Sociétés* 38(1), 19-48.
- Béliard, Aude et Jean-Sébastien Eideliman (2008). « Au-delà de la déontologie. Anonymat et confidentialité dans le travail ethnographique », in Fassin, Didier et Alban Bensa (dir.), *Les politiques de l'enquête. Épreuves ethnographiques*, Paris, La Découverte, 123-141.
- Bodin, Romuald (2012). *Les métamorphoses du contrôle social*, Paris, La Dispute.
- Broqua, Christophe et Olivier Fillieule (2001). *Trajectoires d'engagement. AIDES et Act up*, Paris, Textuel.
- D'Halluin, Estelle (2016). « Le nouveau paradigme des « populations vulnérables » dans les politiques européennes d'asile », *Savoir/Agir* 2(36) 21-26.
- D'Halluin-Mabillot, Estelle (2012). *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

- Dubois, Vincent (2003). « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Laborier, Pascale et Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, 347-364.
- Dubois, Vincent (2012). « La fraude sociale : Construction politique d'un problème public », dans Bodin, Romuald (dir.), *Les métamorphoses du contrôle social*, Paris, La Dispute.
- Fassin, Didier (2013). « The Precarious Truth of Asylum », *Public Culture* 25(1), 39-63.
- Fassin, Didier et Carolina Kobelinsky (2012). « Comment on juge l'asile. L'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie* 53(4), 657-688.
- Ferreira, Cristina et Arnaud Frauenfelder (2007). « 'Y'en a qui abusent'. Identifier, gérer et expertiser les ayants droit de la politique sociale », *Carnets de bord* 13, 3-6.
- Frei, Nula, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi (2014). « La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile : émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse », *Jusletter*, 17 mars 2014.
- Fresia, Marion, David Bozzini et Alice Sala (2013). *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- Goffman, Erving (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne : la présentation de soi*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- Jubany, Olga (2016). *Screening asylum in a culture of disbelief: truths, denials and skeptical borders* (1 ed.), New York, Springer.
- Kobelinsky, Carolina (2013). « Enquête de vérité. La production des décisions pour les demandes d'asile », in Fassin, Didier, Yasmine Bouagga, Isabelle Coutant, Jean-Sébastien Eideliman, Fabrice Fernandez, Nicolas Fischer, Carolina Kobelinsky, Chowra Makaremi, Sarah Mazouz et Sébastien Roux (dir.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'État*, Paris, Éditions du Seuil, 101-133.
- Lascoumes, Pierre (1990). « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique* 40, 43-71.
- Laurens, Sylvain et Delphine Serre (2016). « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix* 3(115), 155-177.
- Le Fort, Olivia (2013). « Des guidelines pour mieux circonscrire la notion de vraisemblance en matière d'asile », *Jusletter*, 18 mars 2013.
- Mariotti, Aurélie et Damian Rosset (2020). « L'analyse-pays et les "précédents factuels" dans la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral sur l'Erythrée : entre ombre et lumière », *Asyl. Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 2, 2020, 3-9.
- Matthey, Fanny (2015). « Commentaire des articles 6a-9 », in Amarelle, Cesla et Minh Son Nguyen (dir.), *Code annoté de droit des migrations. Volume IV : Loi sur l'asile (LAsi)*, Berne, Stämpfli éditions, 65-95.

- Miaz, Jonathan (2014). « Les « persécutions liées au genre » en Suisse : les frontières du droit d'asile en question », *Cahiers du genre* 2(57), 55-75.
- Miaz, Jonathan (2017a). *Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)*, Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lausanne et Université de Strasbourg.
- Miaz, Jonathan (2017b). “From the law to the decision : The social and legal conditions of asylum adjudication in Switzerland”, *European Policy Analysis* 3(2), 372-396.
- Miaz, Jonathan (2019a). « Le Droit et ses médiations. Pratiques d'instruction des demandes d'asile et encadrement institutionnel des décisions », *Politique et Sociétés* 38(1), 71-98.
- Miaz, Jonathan (2019b). « Entre examen individuel et gestion collective : ce que les injonctions à la productivité font à l'instruction des demandes d'asile », *Lien social et politiques* 83, 144-166.
- OSAR (Organisation suisse d'aide aux réfugiés) (2016). *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*, Berne, Haupt.
- Perez, Natalia (2017). « La preuve et la vraisemblance au sens de l'article 7 de la Loi sur l'asile », in Perez, Natalia et Minh Son Nguyen (dir.), *Actualité du droit des étrangers. Jurisprudence et analyses 2016, volume II du 1^{er} juillet au 31 décembre 2016*, Berne, Stämpfli, 99-137.
- Probst, Johanna (2011). « Entre faits et fiction : l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France », *Cultures & Conflits* 84, 63-80.
- Proteau, Laurence (2009). « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales* 178(3), 4-11.
- Rosenstein, Emilie (2012). « L'activation et ses abus de langage : le cas de l'assurance-invalidité », *Revue suisse de travail social* 13(2), 38-50.
- Rosset, Damian (2015). « Le savoir sur les pays d'origine dans les procédures d'asile. Construction et négociation institutionnelle de la réalité », *Jusletter*, 16 mars 2015.
- Rousseau, Cécile, François Crépeau, Patricia Foxen et France Houle (2002). “The Complexity of Determining Refugeehood : A Multidisciplinary Analysis of the Decision-Making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board”, *Journal of Refugee Studies* 15(1), 43-70.
- Spire, Alexis (2007). « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales* 4(169), 4-21.
- Spire, Alexis. (2012). « Au nom de la fraude », *Plein droit* 1(92), 4-5.
- Sweeney, James A. (2009). “Credibility, Proof and Refugee Law”, *International Journal of Refugee Law* 21(4), 700-726.
- Valluy, Jérôme (2009). *Rejet des exilés : le grand retournement du droit d'asile*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- Valluy, Jérôme (2006). « Genèse du « faux réfugié » », *Plein droit* 2(69), 19-22.

9 Confiner et exclure les « abuseurs » : la détention administrative des demandeurs et demandeuses d'asile

Laura Rezzonico

La notion d'abus se situe au centre des débats sur l'asile en Suisse au cours des dernières décennies. Le climat de suspicion envers les demandeur·euse·s d'asile qui en dérive – ces dernier·ère·s étant soupçonnés de profiter du système et de « l'hospitalité » suisses – a amené une « frénésie législative » (Piguet 2004) dans ce champ ainsi que le durcissement progressif de la Loi sur l'asile. Le présent chapitre aborde un aspect particulier de cette évolution, c'est-à-dire l'introduction de la détention administrative en tant que mesure de contrainte visant à assurer l'exécution d'une procédure de renvoi. Cette forme non pénale de privation de liberté concerne plusieurs milliers de personnes chaque année, dont environ deux tiers de requérant·e·s d'asile (Achermann et al. 2019), qui sont très souvent enferm·e·s dans des prisons ordinaires.

Se penchant sur une réalité peu connue, cette contribution propose de revenir d'abord sur l'évolution historique des mesures de contrainte, qui reflète les tendances à la complexification et au durcissement de la Loi sur l'asile. Je montrerai ensuite comment la mise en œuvre pratique de ces mesures a été influencée par le climat politique prévalent dans les années 1990 dans le domaine de l'asile, marqué par la rhétorique de la lutte contre les abus. Finalement, dans la troisième partie de ce chapitre, j'analyserai les discours des agent·e·s de détention afin de montrer comment l'imaginaire de « l'abus » est mobilisé au quotidien pour donner du sens à la détention administrative, et contribue à légitimer son utilisation et ses conditions *de facto* punitives.

Pour analyser ces discours, je ferai référence à Frei et al. (2014), qui distinguent trois champs sémantiques au travers desquels la notion d'abus est définie dans les débats politiques sur l'asile. En premier lieu, une demande d'asile est considérée comme « abusive » lorsqu'elle émane d'une personne ne répondant pas aux critères de la reconnaissance du statut de réfugié·e, lorsqu'elle est « manifestement infondée » et sera donc rejetée. L'abus est alors « compris comme moyen de contourner la législation en matière d'immigration » (Frei et al. 2014 : 5). Dans leur article, les auteur·e·s montrent que cette acception

de base vient « s'épaissir » à partir de la fin des années 1980, « pour englober une série de comportements visant à cacher l'identité des personnes, déposer plusieurs demandes d'asile, et plus généralement ‹ manquer à l'obligation de collaborer › » (Frei et al. 2014 : 6). Enfin, selon les auteur-e-s, une troisième dimension de la notion d'abus apparaît dans les années 1990, liée à la délinquance présumée des personnes demandeur-euse-s d'asile. Dans les pages qui suivent, je montrerai que ces trois facettes de la notion d'abus se retrouvent dans l'évolution de la législation concernant les mesures de contrainte, ainsi que dans les discours du personnel pénitentiaire.

1 Introduction et évolution historique des mesures de contrainte

La détention administrative d'étranger-ère-s s'inscrit dans une longue histoire de gouvernement des populations indésirables, étrangères ou non¹. Les premières formes d'internement destinées expressément aux personnes étrangères datent des deux guerres mondiales, pendant lesquelles cette mesure était utilisée comme substitut au renvoi lorsque ce dernier était rendu impossible par la situation de guerre (de Senarclens 2013 ; Tognina 2001)². En 1986, dans un contexte marqué par une hausse relative des demandes d'asile et par un débat public sur les difficultés concrètes liées à l'exécution des renvois, une révision de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) modifie le paysage des mesures de contrainte³. Elle établit deux types de confinement : *l'internement*, qui est explicitement limité aux personnes représentant une menace pour la sécurité et l'ordre public, et qui peut durer jusqu'à deux ans ; et la *détention en vue du renvoi*, qui ne peut excéder trente jours, et qui permet par contre le confinement d'un-e étranger-ère dont la décision de renvoi est

1 La Suisse a connu des formes d'internement administratif de citoyen-ne-s « dont le comportement s'écartait de la norme » (alcooliques, « fainéants », prostitué-e-s, etc.) « à des fins disciplinaires et de rééducation » jusqu'en 1981, voir site web de la Commission indépendante d'experts sur les internements administratifs : <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/fr/>, consulté le 12.01.2020.

2 En réalité, pendant la Seconde Guerre mondiale, deux formes d'internement existaient : l'une destinée aux réfugié-e-s de guerre et ayant lieu dans des camps de travail, l'autre – plus punitive – destinée à différentes catégories de personnes (communistes, espion-ne-s, criminel-le-s, déserteurs-euses, personnes ayant violé les réglementations en matière d'immigration, etc.), et exécutée dans des pénitenciers tels Witzwil et Bellechasse (Tognina 2001).

3 Jusqu'alors et depuis 1968, l'internement était réglé par l'Ordonnance sur l'internement des étrangers, et pouvait prendre la forme d'un hébergement en établissement fermé ou ouvert, d'une résidence forcée, ou d'un placement libre (art. 4, al. 1).

exécutoire, s'il existe « de fortes présomptions que celui-ci entend se soustraire au refoulement » (art. 14 al. 2 LSEE)⁴.

Quelques années plus tard, en 1993, le Conseil fédéral décide d'initier un projet de loi sur les mesures de contrainte. Comme l'explique de Senarclens (2013), ce projet est largement influencé par le débat public et médiatique sur l'implication de demandeurs d'asile dans la scène ouverte de la drogue à Zurich, considérée à cette époque comme un problème majeur en matière de sécurité et d'ordre publics. La nouvelle Loi sur les mesures de contrainte (LMC) entre en vigueur en 1995 après avoir été acceptée en votation populaire par 73 % des votant·e·s. Cette loi apporte d'importantes modifications et un durcissement général en matière de détention. Premièrement, une nouvelle forme de *détention en phase préparatoire* est introduite, permettant la détention de requérant·e·s d'asile et de migrant·e·s en situation irrégulière *pendant* la préparation d'une décision d'asile et/ou de renvoi. Ce type de détention peut être ordonné en cas de non-collaboration dans la procédure, de non-obtempération aux ordres des autorités, de demande d'asile déposée après une décision d'expulsion, ou de poursuite pénale pour menace sérieuse ou mise en danger de la vie d'autrui (art. 13a LMC, actuellement art. 75 LEI). Deuxièmement, la durée maximale de la *détention en vue du renvoi* (précédemment de trente jours) est étendue à neuf mois. Lorsqu'elle cumule les deux types de détention, une incarcération peut alors durer jusqu'à douze mois. Troisièmement, la menace à la sécurité ou à l'ordre public et la non-collaboration à la procédure sont également introduites comme motifs de *détention en vue du renvoi*. Parallèlement à ces changements, la mesure de l'*internement* est supprimée, car jugée incompatible avec la CEDH (de Senarclens 2013).

L'introduction de la LMC est un moment essentiel pour comprendre l'évolution de la détention administrative en Suisse. Dans les débats parlementaires, étudiés par Achermann et de Senarclens (2011), l'argument de l'insécurité due à la criminalité des demandeurs d'asile est utilisé pour justifier autant l'adoption des mesures de contrainte que le processus législatif exceptionnel par lequel elles sont introduites. Pourtant, même si la nécessité de combattre le trafic de drogue est reconnue par tous les membres du Parlement, certain·e·s critiquent l'introduction de motifs pénaux de détention administrative : les élu·e·s craignent l'apparition d'un système pénal parallèle ainsi que l'impact sur l'opinion publique en termes de criminalisation et de xénophobie (Achermann et de Senarclens 2011). Comme l'explique de Senarclens (2013 : 39), le débat est alors « réorienté autour de la question des

4 Pour une description plus complète de l'évolution historique des mesures de contrainte, voir de Senarclens (2013).

abus», l'usage de cette notion de nature floue permettant de contourner les critiques précitées en brouillant les catégories de crime et de non-collaboration.

Dix ans plus tard, la LMC est incorporée à la nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr) de 2005. Depuis son entrée en vigueur en 2008, et sur proposition du Conseiller fédéral Christoph Blocher, la durée maximale de détention est étendue à deux ans. En outre, une nouvelle forme de détention, appelée *détention pour insoumission*, est introduite : elle permet le confinement d'étrangers dont le renvoi ne peut pas être exécuté à cause de leur comportement ou manque de collaboration. Enfin, l'existence d'une condamnation pénale est introduite comme nouveau motif de détention en vue du renvoi, brouillant les frontières entre contrôle du crime et celui de la migration (Majcher et de Senarclens 2015). Ces évolutions confirment une tendance de plus en plus marquée de la détention administrative à devenir une mesure punitive et disciplinaire, ayant pour but de dissuader les personnes migrantes de se rendre ou de rester en Suisse, ainsi que de les forcer à collaborer à leur renvoi (Majcher et de Senarclens 2015).

Les dernières modifications législatives dans ce domaine suivent la signature des accords d'association à Schengen et Dublin : d'une part, la durée de détention est réduite à 18 mois suite à la reprise de la Directive retour ; d'autre part, une nouvelle forme de détention voit le jour, ayant pour but d'assurer l'exécution des transferts dans le cadre de la procédure Dublin⁵. La détention ne sert donc plus seulement à rapatrier les personnes dont la demande est rejetée, mais devient un instrument visant à faire fonctionner un nouveau système européen d'asile basé sur l'idée que chaque demande d'asile est examinée par un seul état membre.

Nous avons vu dans cette section que, depuis son introduction en 1986, la détention en vue du renvoi a été justifiée par le souci de rendre effective l'exécution des décisions de renvoi. L'extension progressive de sa durée ainsi que l'introduction de nouveaux motifs de détention liés au domaine pénal démontrent néanmoins une certaine évolution vers un régime de plus en plus punitif. Ces évolutions sont fortement liées à la rhétorique dominante de la lutte contre les abus en matière d'asile, fil rouge de ce livre collectif. Comme nous le verrons dans la prochaine section, la tension entre

5 Jusqu'en 2015, toute personne faisant l'objet d'une décision Dublin pouvait être détenue jusqu'à trente jours selon l'article 76, al. 1 let. b, ch. 6 LEtr. Depuis le 1^{er} juillet 2015, l'art. 76a LEtr/LEI admet la détention seulement lorsque « des éléments concrets font craindre que l'étranger concerné n'entende se soustraire au renvoi ». Ces « éléments concrets » incluent différentes formes de non-collaboration ainsi que des formes plus ou moins directement liées à la notion d'abus (let. c, f, i). Les motifs liés à la criminalité justifient également une détention dans le cadre de la procédure Dublin (let. g, h).

une forme de détention ayant pour but d'assurer l'exécution d'une décision administrative et son caractère intrinsèquement punitif se reflète également dans les conditions matérielles des établissements de détention administrative.

2 Les conditions matérielles de détention et l'influence du pénal

Les discours autour de la lutte contre les abus ont influencé non seulement l'évolution de la législation en matière de mesures de contrainte, mais également les choix politiques autour de leur mise en œuvre concrète. Avant l'entrée en vigueur de la LMC, la détention en vue du renvoi – qui ne pouvait excéder les trente jours – avait lieu principalement dans les prisons locales ou régionales. Néanmoins, avec l'extension de sa durée en 1994, l'exigence de séparation des autres types de détention a été introduite : « La détention doit avoir lieu dans des locaux adéquats. Il faut éviter de regrouper les personnes à renvoyer avec des personnes en détention préventive ou purgeant une peine » (art. 13d, al. 2 LSEE). La loi ne spécifiait pas quelles seraient les conditions minimales pour qu'un établissement soit considéré adéquat. Elle spécifiait par contre la nécessité de séparer les personnes en détention administrative de celles en détention pénale.

Étant donné le caractère flou de cet article de loi, le Tribunal fédéral (TF) n'a pas tardé à préciser son interprétation. Dans un arrêt du 2 mai 1996, il spécifie que la séparation de la détention pénale doit « montrer que la détention n'a pas été ordonnée à cause du suspect d'infraction pénale, mais qu'elle a un fondement purement administratif »⁶ (ATF 122 II 49 du 2.05.1996, consid. 5). Le TF continue son argumentation en affirmant que les établissements conçus spécifiquement pour la détention administrative répondent mieux à cette exigence, mais que l'hébergement en prison est également admissible lorsqu'il a lieu dans une section séparée de l'établissement, qui doit permettre un régime de détention différent et plus libre, en termes d'accès à des locaux communautaires, d'activités, et d'exercice du droit de visite⁷.

En 1996, peu après la votation sur les mesures de contrainte, Zurich est le premier canton à ouvrir un établissement spécifique de détention admi-

6 Original en allemand : « Die Trennung [...] soll äusserlich zeigen, dass die Haft nicht wegen des Verdachts einer Straftat angeordnet wurde, sondern einen rein administrativen Hintergrund hat » (traduction de l'auteure).

7 Depuis 2019, la nécessité d'exécuter la détention administrative dans des établissements spécialement dédiés à celle-ci est inscrite dans la loi (art. 81, al. 2 LEI). Le 31 mars 2020, un arrêt du TF a également spécifié que le placement dans des sections séparées d'établissements pénitentiaires peut avoir lieu seulement dans des cas exceptionnels, justifiés, et pour une brève durée (arrêt du TF 2C_447/2019).

nistrative. Avec une capacité actuelle de 106 places (dont vingt sont réservées pour des femmes), celui-ci est situé à proximité de l'aéroport international de Kloten et à côté d'un pénitencier. Les deux établissements ont été planifiés conjointement, sont contigus et reliés par un couloir. Ils partagent certains espaces et possèdent une direction commune⁸. L'appellation *Ausschaffungsgefängnis* ainsi que la gestion commune avec le pénitencier laissent ainsi entrevoir une conception fortement carcérale de l'institution, qui se reflète également dans son architecture. Construite sur le modèle des prisons préventives, avec un haut standard de sécurité, la prison de l'aéroport de Zurich est un bâtiment imposant, principalement en béton, où les cellules sont organisées en ailes de prison, séparées en sections par des barreaux. Malgré les récents efforts de l'administration carcérale pour rendre les lieux plus accueillants, l'espace reste marqué par un imaginaire lié à la prison et à la punition. Rappelons que sa conception date d'une période où les préoccupations liées à la criminalité des personnes demandeuses d'asile étaient prépondérantes, surtout dans la ville de Zurich.

Quelques années plus tard, en 1998, le Grand conseil de Bâle-ville vote la construction d'un nouvel établissement de détention administrative avec une participation financière de la Confédération. Le *Gefängnis Bässlergut* ouvre en 2000. À nouveau, nous sommes en présence d'un bâtiment conçu spécifiquement pour la détention administrative, mais avec des standards qui sont ceux de la prison pénale, des espaces de nature carcérale (comme les cours de promenade, bétonnées et grillagées, critiquées par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT 2011) et des pratiques qui priorisent la sécurité. Située à proximité de la frontière allemande et du Centre d'enregistrement et de procédure (actuellement Centre fédéral d'asile), la prison de *Bässlergut* a une capacité initiale de 48 places qui est bientôt augmentée à 72 places en superposant des lits. Bien que la conception de l'établissement était initialement censée répondre à l'exigence de la séparation entre types de détention, en 2011, le canton décide d'affecter une section à l'exécution des peines, à cause d'un manque de capacité cantonal. Progressivement, de plus en plus de place a été destinée aux détenu·e·s en exécution de peines, qui représentaient jusqu'en 2019 une majorité, avec 43 places sur une capacité totale de 73 places⁹.

8 Ce choix a des raisons économiques, comme expliqué par le Secrétaire général de la Direction cantonale de justice (NZZ du 17.12.1994).

9 En 2019, la prison de *Bässlergut* a été dotée d'un nouveau bâtiment disposant de 78 places pour l'exécution de peines. Construit entre 2017 et 2019, il devrait ouvrir ses portes en 2020 en permettant la réaffectation du bâtiment original à la détention administrative exclusivement.

Également en l’an 2000, à Genève, l’établissement de Frambois entre en fonction, géré par un Concordat des cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel. Ancien établissement pour mineur-e-s, il est de plus petite taille (20 places) et présente une architecture moins carcérale que les deux institutions mentionnées jusqu’à présent. Depuis le début, l’administration essaie d’y instaurer un régime le plus libre et ouvert possible, avec des espaces de loisirs, de travail, la possibilité de cuisiner, et des heures d’ouverture des cellules généreuses. Néanmoins, bien que l’établissement de Frambois attire l’attention du public et des médias – surtout grâce au film documentaire *Vol spécial* de Fernand Melgar (2011) – il reste une exception dans le paysage national de détention administrative, qui, pour l’exécution de cette mesure, a davantage recours à des prisons ordinaires. Ceci amène la CNPT à conclure, dans un rapport de 2011, qu’au niveau national « le régime carcéral appliqué aux personnes faisant l’objet d’une mesure de détention administrative en application du droit des étrangers est trop restrictif » (CNPT 2011 : 30).

En effet, depuis l’introduction de la Loi sur les mesures de contrainte, la pratique consistant à enfermer des migrant-e-s dans des prisons pénales pendant l’organisation de leur renvoi a continué dans nombre de cantons. En 2018, parmi une trentaine d’établissements utilisés à cet effet, seuls quatre étaient utilisés exclusivement pour la détention administrative¹⁰. Tous les autres sont des prisons qui enferment également des prévenu-e-s ou des détenu-e-s en exécution de peines¹¹. Bien que – suivant les exigences de la loi – les détenu-e-s administratifs-ves soient généralement confiné-e-s dans des sections séparées, l’influence de l’univers pénal en termes de conditions de détention, de mesures de sécurité, et de relations interpersonnelles reste très importante.

Le discours de l’abus et le climat politique de suspicion envers les personnes demandeuses d’asile se reflètent donc d’une part dans la conception de bâtiments destinés à la détention administrative, marqués par une architecture et une culture institutionnelle principalement pénitentiaires. D’autre part, ils se reflètent dans la normalisation de l’usage d’établissements de nature pénale pour l’exécution de la détention administrative, sans que cette pratique ait

10 Selon les données fournies pour l’année 2018 par le Centre suisse de compétences en matière d’exécution des sanctions pénales : Frambois (GE, 26 places), Favra (GE, 20 places), Bazenheid (SG, 12 places) et Widnau (SG, 8 places).

11 Il faut ici préciser que, les cantons étant responsables de l’exécution des renvois, la détention administrative est également de compétence cantonale. Enfermer les migrant-e-s dans des prisons cantonales ou régionales est alors pour beaucoup de cantons la solution la plus pratique, et parfois la plus économique, notamment lorsqu’il s’agit d’organiser des entretiens avec les personnes détenues et éviter de longs déplacements. Aussi, elle permet une certaine flexibilité appréciée par les cantons, qui peuvent plus facilement adapter la gestion des places selon les besoins du moment.

rencontré de fortes résistances de la part de la société civile. Les conditions de détention restent très variées, mais elles peuvent globalement être qualifiées de restrictives et punitives, en ce qu'elles ressemblent fortement à celles du système pénal. Dans ce contexte, des migrant·e·s détenu·e·s en vue de leur renvoi se retrouvent sous le même toit que des personnes en attente de jugement ou purgeant une peine. Le personnel pénitentiaire est alors amené à travailler en même temps avec ces différents types de détenu·e·s, et ceci impacte de manière importante leurs représentations des détenu·e·s administratifs-ves.

3 Les discours du personnel de prison et l'imaginaire de l'abus

Cette dernière partie est basée sur des données empiriques produites entre 2015 et 2017 dans le cadre de ma thèse doctorale, qui porte sur les pratiques de détention administrative en Suisse et sur le vécu des différent·e·s actrices et acteurs concerné·e·s. Avec une approche ethnographique, j'ai étudié deux établissements de détention : la prison de *Bässlergut* – déjà mentionnée dans la section précédente – et la prison régionale de Berne¹². Cette dernière est une prison construite dans les années 1970 et conçue pour la détention avant jugement. Néanmoins, à ce jour, elle enferme des hommes et des femmes en détention préventive, en exécution de peines, ainsi qu'en détention administrative. Les conditions n'y sont pas conformes aux standards cités plus haut : les détenu·e·s sont enfermé·e·s durant la plus grande partie de la journée¹³ et bénéficient seulement d'une heure de promenade dans une petite cour située

12 Ma recherche de terrain s'est déroulée entre septembre 2015 et mars 2017 et m'a amenée à observer le fonctionnement quotidien de ces deux prisons et à effectuer des entretiens semi-directifs avec différentes personnes impliquées, incluant des personnes détenues. Ce chapitre se base principalement sur mes notes de terrain et les entretiens effectués avec 21 membres du personnel pénitentiaire. À *Bässlergut*, prison masculine, les agents de détention sont tous de sexe masculin, alors qu'à la prison régionale de Berne, j'ai interviewé des agents et des agentes avec différentes fonctions. Pour cette dernière partie, j'utilise la forme masculine de « détenu » puisque ma recherche a concerné principalement la prison de *Bässlergut* et la section masculine de la prison de Berne. Il faut pourtant rappeler que des centaines de femmes sont également incarcérées en vue de leur renvoi chaque année. L'étude a été effectuée dans le cadre du Pôle national de recherche « nccr – on the move », financé par le FNS.

13 Lors de ma recherche, il y avait en réalité trois régimes différents : dans la section masculine, les détenus peuvent être placés soit en « *Wohngruppe* », où les portes des cellules sont ouvertes entre 7h30 et 10h45 et entre 18h30 et 20h, soit en dehors de celui-ci, sans ouverture des cellules. Dans la section féminine, les portes des cellules restent ouvertes entre 7h30 et 18h30.

sur le toit de la prison, bétonnée et grillagée. Aucune activité de travail ou de loisirs ne leur est offerte. La prison de *Bässlergut* offre par contre la possibilité de travailler pendant 2h30 par jour et d'accéder à une cour de promenade pendant trois heures par jour, alors que les cellules sont ouvertes de 7h15 à 17h.

Les histoires de ces deux établissements peuvent être qualifiées d'opposées en ce qui concerne la détention administrative : la prison régionale de Berne est à la base une prison préventive qui est utilisée aussi pour la détention administrative, alors que *Bässlergut* a été conçu comme centre de détention administrative, mais enfermait pendant ma recherche une majorité de prisonnier·ère·s en exécution de peines. Toutes les deux sont gérées comme des prisons et emploient du personnel pénitentiaire. Couvrant des tâches de surveillance et de contrôle, mais aussi d'encadrement et d'assistance, ces agent·e·s travaillent en rotation dans différentes parties de la prison et sont amené·e·s à côtoyer quotidiennement des personnes détenues sous différents régimes. Comment font-ils-elles sens de cette situation et comment comprennent-ils-elles la détention administrative de personnes migrantes ?

Dans les pages qui suivent, je présente les discours de ces agent·e·s de détention, en montrant comment ils-elles ont recours – explicitement ou implicitement – à la notion d'abus. Une remarque méthodologique s'impose néanmoins : si l'idée d'abus est sous-jacente aux discours de plusieurs employé·e·s, elle a également été absente dans certains entretiens. Bien que j'aie choisi les passages qui me semblaient plus parlants pour ce livre, mon intention n'est pas de construire un discours des gardien·ne·s de prison qui soit monolithique et artificiellement cohérent. Mes analyses montrent en effet une grande diversité de discours et des idées parfois nuancées ou contradictoires, liées aux expériences personnelles, aux opinions politiques et aux visions du monde des employé·e·s. L'imaginaire de l'abus prend alors différentes formes, que je vais essayer de mettre en lumière dans cette partie. En particulier, je montre que les différentes facettes de la notion d'abus analysées par Frei et al. (2014) et mentionnées dans l'introduction se retrouvent dans les discours des agent·e·s. Ceux-ci reflètent d'un côté les débats politiques, et sont façonnés d'un autre côté par les conditions matérielles d'exécution de la détention administrative, qui brouillent les catégories d'illégalité et de refuge, de crime et de mérite.

3.1 Des « faux réfugiés » ?

Dans la plupart des discours du personnel, la détention est vue et présentée comme survenant à la fin d'un parcours administratif qui est le plus souvent identifié comme le parcours d'asile. Suivant la logique de ce système – censé octroyer le statut de réfugié·e à ceux et celles qui remplissent les critères

de sa définition¹⁴ – les personnes qui se retrouvent en détention sont alors celles qui, à l’issue de la procédure, ont été considérées comme ne méritant pas ce statut, soit à cause des motifs d’asile invoqués, soit du fait d’un récit considéré comme invraisemblable. Il faut préciser ici que seulement une partie des personnes en détention administrative – approximativement deux tiers – a demandé l’asile à un certain moment de son parcours en Suisse. Par ailleurs, parmi ceux et celles qui ont demandé l’asile, une partie importante est détenue en vue d’un transfert Dublin, ce qui signifie que la plupart du temps, leur demande n’a pas encore fait l’objet d’une décision sur le fond. Malgré cela, l’imaginaire de l’asile, avec sa construction des figures du « vrai » et du « faux réfugié », est fortement ancré dans les discours du personnel, qui reproduisent très souvent cette dichotomie.

La Suisse est alors perçue par certain·e·s agent·e·s comme un État juste et généreux, qui donne une chance aux réfugié·e·s à travers son système d’asile, et qui donne protection à ceux et celles qui en ont besoin :

Je pense que nous vivons dans un État de droit. [...] Ils ont tant de droits, et surtout NOUS en Suisse, on regarde tellement que [le pays de provenance] ne soit pas un pays où quelqu’un est persécuté, que ce ne soit pas un pays où il y a la guerre. [...] Je suppose donc qu’il y en a deux sortes [de détenus] : des réfugiés économiques, et des criminels qui ont peur d’une poursuite pénale chez eux ! [...] La Suisse, j’en suis convaincu, elle regarde très très bien qui est renvoyé, où et quand ! (Peter, agent de détention, prison de *Bässlergut*)

Cet agent conclut son raisonnement en supposant que les personnes qui se retrouvent en détention sont soit « des réfugiés économiques », soit « des criminels qui ont peur d’une poursuite chez eux ». Voici donc émerger de cette citation les premières figures discursives du demandeur d’asile détenu comme abuseur : des personnes qui auraient demandé l’asile avec des motivations illégitimes, liées soit à des difficultés économiques, ou soit à la peur d’être poursuivies pour un crime commis. Je reviendrai sur la représentation du détenu administratif comme potentiellement criminel plus loin. Quant à la figure du « réfugié économique », elle est très présente dans les discours des employé·e·s, mais avec différentes nuances. En effet, bien que l’idée d’un abus de l’asile ne soit pas toujours sous-jacente à ces discours, en ressort une image fortement stéréotypée et genrée du migrant, jeune homme venant de

14 Selon la Loi sur l’asile, « [s]ont des réfugiés les personnes qui, dans leur État 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 » (LAsi, art. 3).

régions pauvres et en particulier de « l’Afrique », envoyé par la famille ou par le village entier afin de gagner de l’argent et l’envoyer à la maison :

La plupart, ce sont des jeunes hommes... de l’Afrique du Nord, enfin des États du Maghreb, qui sont envoyés par leurs familles, pour travailler n’importe où dans le monde, gagner de l’argent et nourrir leur famille dans le pays d’origine. (Franziska, membre de direction, prison régionale de Berne)

Si la représentation du réfugié économique est ici présentée comme émanant d’un choix rationnel déclenché par la pauvreté de la région d’origine, elle prend par contre une autre forme dans le discours de cet employé :

Ce qui me dérange vraiment, c’est qu’on montre [toujours] à la télévision des gens de Syrie qui doivent dormir dans des tentes, des personnes âgées, des enfants, etc. [Mais] eux, ils ne sont pas ici, parce qu’ici... ici, il y a beaucoup de jeunes qui ont de l’argent, dont certains font, comme on dit en dialecte, de la merde, c’est eux qui sont ici. Les pauvres gens qui sont là-bas ne peuvent pas venir, parce qu’ils n’ont pas d’argent pour ce voyage. C’est ça le pire. (Dario, agent de détention, prison régionale de Berne)

Ici, la figure du « réfugié économique » est plus explicitement reliée à la notion d’abus. Dans ce discours, le fait même d’avoir réussi à rejoindre la Suisse ou l’Europe devient en quelque sorte une preuve du manque de besoin de protection. Les personnes nécessitant protection, elles, sont vues comme trop pauvres ou démunies pour entreprendre le voyage vers l’Europe, étant donc forcées de rester dans les régions de conflit ou dans les camps plus proches. Si la dimension genrée de cette dichotomie vrai/faux réfugié est bien connue dans la littérature scientifique, ce sont ici l’âge et le niveau économique qui semblent discriminants : les enfants et les personnes âgées étant les plus démunis, ce n’est que les jeunes qui arrivent en Europe, des jeunes qui, en plus, « ont de l’argent » et viendraient donc profiter du système d’asile et de l’hospitalité suisses.

Cette citation est également un exemple de la manière dont les discours publics et politiques sur les réfugié-e-s façonnent les représentations des membres du personnel pénitentiaire, qui n’ont pas de connaissances spécialisées du domaine de l’asile et des migrations forcées. Ils reprennent alors parfois des discours politiques et des imaginaires médiatiques montrant des « masses » de migrant-e-s arrivant en Europe, et mettent en avant la nécessité de l’État de protéger ses frontières ainsi que son système d’asile¹⁵.

15 À noter que le terrain d’enquête dans la prison régionale de Berne a eu lieu précisément pendant l’été 2015, période connue comme de « crise de l’asile », avec une

On pourrait s'étonner de la présence de ces images stéréotypées, alors que les employé·e·s sont directement confronté·e·s aux réalités des personnes qu'ils et elles assistent au quotidien. Néanmoins, des occasions de véritable rencontre et d'échange sont très rares en détention. La plupart du temps, détenus et gardien·ne·s se côtoient sans interagir ou bien interagissent de manière distante et superficielle, bien que des exceptions existent. Pour une partie des employé·e·s, ces exceptions sont fondamentales en ce qu'elles leur permettent de donner sens à leur travail, présenté alors comme comportant une composante humaine importante. D'autres agent·e·s, par contre, focalisent leur attention sur l'aspect sécuritaire, en se distanciant le plus possible des personnes détenues. Cette mise à distance par rapport aux situations individuelles des détenus est en réalité souhaitée par l'institution carcérale, qui ne participe pas à l'organisation ni à l'exécution du renvoi et valorise cette séparation institutionnelle.

La plupart du temps, les agent·e·s ne sont pas au courant des situations spécifiques de chaque détenu, de son histoire et de son dossier, ce qui simplifie cette mise à distance. Se tenir à l'écart des situations individuelles est une stratégie délibérée dans la prise en charge des personnes, car cela permet de contourner toute question des détenus relative au motif de détention ou à l'organisation du renvoi. Mais il s'agit aussi d'un mécanisme de défense qui permet aux employé·e·s de se protéger dans un travail qui les expose à la souffrance d'autrui (Gill 2016).

La mise à distance entretient un climat de suspicion. Ainsi, lorsque les personnes détenues insistent pour raconter leur histoire ou parler de leur situation, elles rencontrent souvent des réactions de la part des agent·e·s qui, bien que parfois empathiques, mettent en doute leur fiabilité et leur sincérité. Cet extrait d'échange avec Peter (agent de détention, prison de *Bässlergut*) le montre bien :

Pourrais-tu me parler d'un détenu qui t'a particulièrement touché ?

Mm... C'est difficile de répondre. Car bien sûr, j'entends beaucoup de choses et on me raconte beaucoup de choses, mais dans mon expérience, je dois dire que je suis prudent avec ce qui est vrai et ce qui ne l'est pas. J'ai dû souvent constater que beaucoup de choses qui ont été racontées n'étaient pas vraies. Et... je veux dire, tu entends quelque chose d'un détenu et [...] en même temps, tu parles avec quelqu'un du [Service de] la migration et tu demandes à propos de cette personne, et tu as une histoire totalement différente. Donc touché...

augmentation des arrivées de demandeur·euse·s d'asile par la « route des Balkans », et une forte couverture médiatique de cette question.

Pas vraiment... ?

Non.

La mise en doute des récits des requérant·e·s d'asile concernant le motif de leur fuite représente un pilier de l'examen des demandes d'asile par les professionnel·le·s du SEM. Cette mise en doute se retrouve également dans les discours du personnel de détention, qui mentionne souvent le fait que des demandeurs déclarent un faux nom ou qu'ils ne possèdent pas de documents d'identité comme preuves de leur manque de sincérité et de leur mauvaise foi¹⁶. L'imaginaire de l'abus est fortement ancré dans ce type de discours, mettant constamment en doute la véracité des récits des détenus. Se convaincre du manque de fiabilité de ces récits est aussi un moyen de se distancier de la souffrance des détenus (Gill 2016).

Pour résumer, la notion d'abus se retrouve dans les discours du personnel pénitentiaire dans une première forme se référant à des demandes d'asile rejetées et provenant donc, dans la logique du système d'asile, de personnes ne méritant pas la protection de l'État. Les personnes déboutées auraient alors essayé de contourner ou d'abuser du système d'asile en demandant protection ou en mentant sur leurs motifs d'asile. Ce discours – qui reprend la première acception de la notion d'abus selon Frei et al. (2014) – est lié à une représentation de l'État suisse comme juste et généreux avec ceux qui le méritent. Par opposition, ceux qui se retrouvent en détention sont alors considérés comme ne méritant pas la protection ou la tolérance de l'État.

3.2 La détention : un mal nécessaire en cas de non-collaboration ?

Dans les discours du personnel de prison, nous retrouvons également la deuxième signification de la notion d'abus considérée par Frei et al. (2014), notamment celle relative au manque de collaboration dans la procédure. En particulier, l'idée selon laquelle ces personnes sont détenues parce qu'elles n'ont pas obtempéré à l'ordre de quitter la Suisse est répandue. En réalité, lorsqu'une personne ne dispose pas de documents de voyage, il est très difficile de quitter le territoire suisse de manière indépendante, ce qui représenterait en soi une violation de la Loi sur les étrangers. Les membres du personnel rappellent aussi souvent qu'avant d'avoir été arrêtées, ces personnes ont eu la possibilité de partir volontairement, en négociant les modalités spécifiques avec les autorités. À nouveau, nous pouvons affirmer que ce n'est pas toujours le cas. Si dans certains cas la détention se réalise suite à un refus de collaborer

16 Par exemple, un gardien me dit un jour : « Ils sont tous nés le premier janvier, c'est clair que c'est des documents faux ! », alors que dans beaucoup de pays, il est fréquent qu'une date de naissance fictive soit notée dans les documents d'identité.

à l'organisation du renvoi lors d'entretiens avec les services cantonaux de migration, d'autres fois, elle suit un contrôle policier ou bien une décision de transfert Dublin, sans que la possibilité d'un retour en évitant la détention préalable soit offerte à la personne concernée. Par exemple, j'ai rencontré plusieurs détenus qui avaient été arrêtés au moment même ou quelques jours après avoir reçu une décision de transfert Dublin.

Malgré cela, l'idée selon laquelle tout détenu a eu la possibilité de partir avant d'être détenu est ancrée chez une bonne partie des membres du personnel. En découle une certaine responsabilité des détenus mêmes, qui sont en quelque sorte blâmés pour leur propre détention, comme cela a été souligné dans d'autres contextes nationaux (Hall 2012 ; Ugelvik 2016). Dans la même logique, il est souvent rappelé que le renvoi par vol spécial – qui comporte un niveau très élevé de contrainte physique – n'est utilisé qu'en dernier ressort lorsque le détenu refuse le renvoi sur un vol de ligne. À ce sujet, un gardien explique pourquoi il n'est pas ému lorsqu'un détenu est renvoyé de la prison par vol spécial :

Personne n'est renvoyé de force du début! C'est un long processus. Il a reçu l'ordre [de quitter le territoire] plusieurs fois, la personne a eu plusieurs fois l'opportunité [d'être renvoyée sans contrainte]. D'abord, ils essaient toujours avec le niveau 1 [sans contrainte physique] [...], après ils essaient le niveau 2, [...] c'est un vol normal [de ligne], tu es juste accompagné par deux policiers. [...] Il a toujours eu plusieurs fois l'opportunité de partir, et il sait qu'il doit partir! (Peter, agent de détention, prison de *Bässlergut*)

Ainsi, la Suisse est à nouveau présentée comme un pays raisonnable, qui emploie la contrainte seulement lorsque le comportement du migrant – présenté par contraste comme irrationnel – le requiert. Dans ce sens, la détention devient un « mal nécessaire » – définition donnée par un employé de la prison régionale de Berne – dans un système où les personnes ne collaborent pas et n'acceptent pas la décision souveraine des autorités suisses.

Suivant cette logique, la durée prolongée de certaines détentions est aussi due au comportement non collaboratif des détenus, qui auraient en soi la possibilité de raccourcir leur période en prison en collaborant à leur propre renvoi :

Chaque détenu sait que sa libération dépend de lui-même. Ils ne peuvent pas en vouloir à moi, à nous, et au fond de lui-même, il sait que c'est lui qui peut prendre la décision. (Conversation informelle avec membre du personnel, autre établissement visité)

À ce premier élément de justification de l'usage de la détention vient s'ajouter le fait que, bien que pas toutes criminelles, les personnes en détention ont enfreint la loi, leur présence sur le territoire suisse étant irrégulière: «ils ne sont pas criminels, mais ils sont illégaux», répètent souvent les agent-e-s, qui continuent: «ils sont entrés en Suisse illégalement», «ils n'ont pas le droit de rester ici». Ainsi, une violation de la LEI est invoquée pour légitimer leur détention. Dans ces discours, l'illégalité du séjour est symboliquement liée à l'illégalité des délits commis par les autres prisonniers, reflétant l'idée que personne n'est détenu sans un motif valable: «que ce soit en exécution des peines ou en détention administrative, il y a le motif, ou en exécution des peines, il y a un délit pour lequel ils sont ici», explique un employé de Bässlergut, avant de conclure que finalement, cela l'intéresse relativement peu dans son travail quotidien.

Le contexte dans lequel travaille le personnel pénitentiaire soutient ce type d'imaginaire en enfermant détenus pénaux et administratifs dans la même institution et dans des conditions très similaires. Les gardiens travaillent en effet en rotation à différents étages et avec différentes populations carcérales, faisant peu la différence entre types de détention et de détenus au quotidien. Ce contexte, que j'ai appelé ailleurs de «*crimmigration*» (Rezzonico et Achermann 2018) reprenant le concept de Stumpf (2006), a également une influence sur la manière dont le personnel interprète le lien existant entre détention administrative et criminalité, qui sera explicité dans la prochaine section.

3.3 *La criminalité comme forme d'abus*

Selon Frei et al. (2014), depuis les années 1990, la notion d'abus dans les débats sur l'asile recouvre un troisième champ sémantique lié à la délinquance des personnes demandeuses d'asile. Ceci se reflète dans l'introduction progressive de motifs de détention administrative liés à la criminalité, que j'ai présentée dans la première section de ce chapitre. Dans les faits, ce changement amène à détenir de plus en plus de personnes qui ont un passé pénal, qui représentent dans certains cantons même une priorité officielle dans les mises en détention (voir Miaz et Achermann 2020). Ainsi, il est fréquent que des prisonnier-ère-s soient transféré-e-s en détention administrative à la fin de leur peine lorsqu'ils ou elles font l'objet d'une décision de renvoi. Ces transferts de la détention pénale à la détention administrative peuvent également avoir lieu à l'intérieur d'une même institution, comme c'est souvent le cas dans les deux prisons étudiées.

La présence d'une partie de détenu-e-s avec un passé pénal est souvent mentionnée pour justifier les mesures de sécurité ainsi que les techniques

de surveillance mises en place. Tout cela contribue à brouiller les frontières entre migrants irréguliers et criminels dans les discours des employé·e·s, qui rappellent souvent que les détenus administratifs « ne sont pas toujours des anges », comme me dit l'un d'entre eux, ou comme l'affirme un autre :

Ils sont pas tous innocents, comme on dit... en public. Beaucoup [de gens] disent [...] « ils ont rien fait, ils ont juste pas de VISA! », alors je dis : « Oui, une partie oui, il y a sûrement ceux-là, mais il y a aussi ceux qui ont fait un cambriolage, trafic de drogue et puis... ils font la prison et puis à la fin de la peine, ils viennent en détention administrative! Et... là, il y a même des violeurs, il y a de tout. » [...] Et cela n'est pas très connu par le public! (Jan, agent de détention, prison de Bässlergut)

De tels discours construisent le détenu administratif comme une menace, comme un sujet potentiellement dangereux ou criminel (Griffiths 2014a). Si ce discours est en partie produit par l'association de détention pénale et administrative, il est également lié à la représentation des migrants détenus comme possédant une identité et un passé inconnus (Hall 2010), puisque potentiellement cachés aux autorités : « le problème, c'est qu'on ne sait pas qui ils sont : ils pourraient avoir tué dix personnes dans leur pays, et dix personnes pendant leur voyage en Europe, ils pourraient être des violeurs, ou bien ils pourraient n'avoir rien fait de mal, on ne sait pas », me dit un agent lors d'une conversation informelle.

Le recours à la criminalité pendant la procédure d'asile ou pendant un séjour autorisé ou toléré par les autorités est implicitement considéré par les gardien·ne·s comme une forme d'abus de l'hospitalité suisse. Mais le lien avec la criminalité n'est pas toujours présenté comme forme d'abus. Certains discours d'agent·e·s reconnaissent en effet les difficultés d'intégration dans le marché du travail liées à un système restrictif en matière d'immigration, et présentent une certaine empathie et compréhension pour les situations où des personnes ont eu recours à des activités illégales pour gagner de l'argent : « probablement, j'aurais fait la même chose », dit une agente, alors que d'autres expliquent que les vrais profiteurs, c'est les trafiquants de drogue qui les exploitent.

3.4 « Ceci n'est pas un hôtel! » : les comportements abusifs des détenus

Les trois premières formes que prend la notion d'abus dans les discours du personnel de prison correspondent à celles identifiées par Frei et al. (2014) dans leur analyse historique et législative. Mais en détention, cet imaginaire prend également une forme plus concrète, relative au comportement quoti-

dien des personnes détenues. Leurs histoires individuelles et les motifs pour lesquels ils sont détenus perdent alors d'importance. Pour le personnel, c'est la manière dont ils agissent et interagissent avec les gardien-ne-s, mais aussi avec les autres détenus qui compte, au-delà même de la distinction entre détenus administratifs et pénaux.

Questionné-e-s sur les spécificités de la détention administrative, la plupart des agent-e-s soulignent que ces détenus seraient plus difficiles à gérer, trop exigeants, et parfois arrogants ou même agressifs. Dans certains entretiens, les agent-e-s reliaient cette caractérisation des détenus administratifs à la condition spécifique dans laquelle ils se retrouvent. Privés de la liberté pour une raison non pénale et dans un état d'incertitude et d'imprévisibilité des événements (Bosworth 2014 ; Griffiths 2014b), leur détention peut durer plus ou moins longtemps, et se terminer par un renvoi ou par une libération. Les détenus en exécution des peines, par contre, savent pour la plupart pourquoi ils sont détenus, et quand ils seront libérés. En plus, ils ont un intérêt à bien se comporter pour réduire le temps de leur incarcération, explique un employé. Au contraire, il continue en parlant des détenus administratifs :

En règle générale, ils n'ont plus rien à perdre. Donc, je comprends leur souffrance, [...] leur traumatisme, non ? Je comprends cela ! C'est probablement aussi la raison pour laquelle ils sont beaucoup plus épuisants. [...] Ils sont extrêmement exigeants, extrêmement ! Dans la vie, il faut donner et recevoir [...], eux, ils prennent, prennent, prennent, prennent [...], mais ils ne donnent pas. Et ça, c'est fatigant ! » (Max, agent de détention, prison de *Bässlergut*)

Si cet agent explique le comportement agressif ou prétentieux qu'il observe chez certains détenus comme une conséquence de leur situation particulière, on sent également un certain ressentiment dans ses mots, lié à une vision de la relation avec les détenus qui devrait être plus réciproque. Un autre employé développe cette idée en décrivant la situation en détention administrative ainsi :

En détention administrative, ils veulent parler avec leur avocat, ils veulent le conseil juridique, ils veulent aller à l'église, ils veulent... ils veulent ! Ils ne disent jamais « s'il vous plaît », ils ne disent jamais « merci », ils ne disent jamais quelque chose comme ça ! Il y a toujours des droits et des devoirs. Mais ils connaissent seulement leurs droits, mais pas leurs devoirs ! [...] [Et nous], on devient leurs servants ! (Jan, agent de détention, prison de *Bässlergut*)

Ce discours reflète une frustration ressentie par certains membres du personnel, liée d'une part au caractère genré de certaines tâches qu'ils doivent assurer, considérées comme « de femme au foyer » (dans les mots d'un agent), telles que

la lessive. D'autre part, des relations de pouvoir entre gardien·ne·s et détenus sont en jeu. Si ces derniers se trouvent dans une position de dépendance et de faiblesse en raison de la privation de liberté, ils ont tout de même droit à certains biens et services. Ils déploient des « tactiques »¹⁷ pour les obtenir, mais aussi afin d'inverser la relation de pouvoir avec les gardiens, les faisant par exemple se déplacer pour répondre à leurs demandes. Les agents réagissent souvent à ces demandes en affirmant que « ceci n'est pas un hôtel », et génèrent une attente de la part des détenus, parfois de manière intentionnelle :

[Quand un nouveau détenu arrive], j'ai la réaction de ne pas remplir tous les souhaits [du détenu] immédiatement. [...] [Par exemple, il y avait un détenu qui] venait d'arriver. Le jour où ils arrivent, on leur donne les cigarettes. Et après il a demandé, et j'ai fait exprès de ne pas les amener tout de suite, mais j'ai attendu un peu, pour que ça ne commence pas avec « et puis je veux encore ça, et après je veux encore ça ». (Stefan, agent de détention, prison régionale de Berne)

Cette condition d'attente découle d'une relation de pouvoir inégale qui prend la forme d'une domination bureaucratique (Griffiths 2014b). Mais comme nous enseigne Foucault (1975), chaque forme de pouvoir engendre de la résistance. Ainsi, bien que soumis au régime de l'institution, les détenus ne sont pas des sujets passifs. Ils se réapproprient certains aspects de la vie carcérale et de la relation détenu-gardien·ne dans leur propre intérêt ou pour récupérer leur *agency*. Quant aux agent·e·s de détention, ils et elles interprètent souvent ces comportements soit comme des tentatives amORALES d'obtenir des privilèges, soit comme des manières intentionnelles de leur causer du travail supplémentaire ou de les énerver. Le manque perçu de gratitude, et parfois de respect, envers les gardien·ne·s est alors interprété comme une preuve ultérieure de leur « inauthenticité » (Hall 2012) et de leur manque de mérite.

Comme la citation suivante le révèle, certain·e·s agent·e·s pensent que des personnes nécessitant protection se comporteraient différemment, et seraient même reconnaissantes des services qui leur sont offerts en prison :

La gratitude... ils sont en sécurité ici, ils ont fui la guerre, la famine. Et puis... la poubelle est pleine de restes de nourriture! C'est douteux... parce que le robinet fonctionne tout le temps... enfin, [dans ton pays] tu n'as pas les ressources, tu dois marcher quelques kilomètres pour chercher l'eau et c'est insuffisant, et ici tu laisses

17 J'utilise ici la notion de tactique dans le sens donné à celle-ci par Michel de Certeau, qui l'oppose à celle de stratégie : « La tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Aussi doit-elle jouer avec le terrain qui lui est imposé tel que l'organise la loi d'une force étrangère. [...] Elle est mouvement « à l'intérieur du champ de vision de l'ennemi » [...] et dans l'espace contrôlé par lui » (De Certeau 1990 : 60-61).

l'eau courir, parce que ça vient de la paroi, ou bien ? C'est ça que je ne comprends pas tout à fait... Aussi, quand il y a le *Birchermuesli* au menu, typiquement suisse, [ils disent] « oh non, ça c'est pour les chiens ». (Jan, agent de détention, prison de *Bässlergut*)

Même les tentatives de suicide ou d'automutilation sont parfois interprétées comme des comportements abusifs de la part des détenus, qui à travers ces actes feraient preuve de non-respect vis-à-vis des décisions des autorités suisses ainsi que du travail de la prison : « parfois, se blesser, c'est utilisé de manière abusive, comme un moyen de pression. [...] La priorité n'est jamais, ou rarement, de se suicider, mais seulement de se blesser, pour faire en sorte qu'il se passe quelque chose », explique un membre de direction de la prison régionale de Berne. La figure d'« abuseur » se reflète donc dans une représentation du détenu comme calculateur, représentation qui ne laisse pas la place aux émotions et au désespoir qui pourraient, eux aussi, provoquer des actes d'automutilation. De plus, ces actes – qui représentent un des seuls moyens que les détenus ont pour résister et protester contre leur condition (Puggioni 2014) – sont vidés de leur caractère politique de résistance dans des discours les présentant comme inutiles ou irrationnels.

4 Conclusion

Dans ce chapitre, j'ai abordé un domaine d'action publique peu connu, relatif à l'exécution des décisions de renvoi, qui peuvent concerner des requérant·e·s d'asile débouté·e·s, mais aussi d'autres catégories de demandeur·euse·s d'asile (en particulier ceux et celles qui attendent un transfert Dublin) et de migrant·e·s (sans-papiers ou personnes ayant perdu le permis de séjour). Je me suis d'abord intéressée à l'évolution de cette mesure dans la loi, en montrant comment celle-ci est liée à l'émergence d'un discours dominant sur l'abus dans le système d'asile et la nécessité de lutter contre celui-ci. J'ai également montré que ce discours se reproduit dans la construction d'établissements de détention – comme celui de l'aéroport de Zurich ou celui de *Bässlergut* – selon les standards de la détention pénale, où la sécurité l'emporte sur le bien-être des personnes détenues ; mais il se reflète également dans le choix privilégié par beaucoup de cantons d'exécuter la détention administrative dans des prisons ordinaires de nature pénale, et dans le peu d'opposition que cette pratique rencontre dans la société civile.

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous avons vu que ce discours se reflète dans les représentations des agent·e·s de détention, qui reprennent certaines de ces idées pour donner du sens à leur quotidien et à leur travail. Ils perçoivent alors la détention administrative comme « un mal nécessaire »

pour répondre aux différentes formes d'abus qui seraient propres au système d'asile, et leur travail comme un élément fondamental dans cette lutte contre les abus. Ces représentations peuvent s'expliquer d'une part comme reprenant ou reflétant des idées qui dominent le discours politique sur l'asile depuis des décennies. D'autre part, elles s'expliquent par des facteurs structurels liés à leur travail – en particulier, l'exécution de la détention administrative dans des établissements de nature pénitentiaire – et par la relation qu'ils et elles entretiennent avec les personnes détenues dans un cadre restrictif et visant à leur exclusion, contexte qui ne favorise pas la rencontre avec celles-ci. Les agent·e·s participent ainsi, à travers leur travail et leurs discours, à la normalisation de la détention administrative comme une forme légitime de souveraineté.

Références bibliographiques

- Achermann, Christin, Anne-Laure Bertrand, Jonathan Miaz et Laura Rezzonico (2019). « La détention administrative de personnes étrangères en chiffres », en bref 12, nccr – on the move.
- Achermann, Christin et Clément de Senarclens (2011). “Coercive measures” in *Swiss Foreign Nationals Act: justifying exclusion by mixing migration and insecurity?* Paper presented at the Workshop “Europeanization of Exclusion Policies and Practices”, 16-17 June 2011, University of Neuchâtel.
- Bosworth, Mary (2014). *Inside immigration detention*, Oxford, Oxford University Press.
- CNPT [Commission nationale de prévention de la torture] (2011). *Rapport d'activité de la commission nationale de prévention de la torture*, Berne, Commission nationale de prévention de la torture.
- De Certeau, Michel (1990). *L'invention du quotidien*, Paris, Éditions Gallimard.
- de Senarclens, Clément (2013). « La détention administrative d'étrangers en Suisse : une exception faite règle? », *Antigone* 8(1), 28-45.
- Foucault, Michel (1975). *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, Éditions Gallimard.
- Frei, Nula, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi (2014). « La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile : émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse », *Jusletter*, 17 mars 2014.
- Gill, Nick (2016). *Nothing Personal?: Geographies of Governing and Activism in the British Asylum System*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Griffiths, Melanie (2014a). “Men and the Emotional World of Immigration Detention”, in Anderson, Bridget et Micheal Keith (dir.), *Migration: The COMPAS Anthology*, Oxford, COMPAS, 118-119.

- Griffiths, Melanie (2014b). "Out of Time: The Temporal Uncertainties of Refused Asylum Seekers and Immigration Detainees", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(12), 1991-2009.
- Hall, Alexandra (2010). "'These People Could Be Anyone': Fear, Contempt (and Empathy) in a British Immigration Removal Centre", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(6), 881-898.
- Hall, Alexandra (2012). *Border watch: cultures of immigration, detention and control*, London; New York, Pluto Press.
- Majcher, Izabella et Clément de Senarclens (2015). "Discipline and Punish? Analysis of the Purposes of Immigration Detention in Europe", *AmeriQuests* 11(2).
- Puggioni, Raffaella (2014). "Speaking through the body: detention and bodily resistance in Italy", *Citizenship Studies* 18(5), 562-577.
- Rezzonico, Laura et Christin Achermann (2018). *Enforcing crimmigration control: role perception and experiences of prison officers in the exclusion of unwanted migrants*, Paper presented at the Law and Society Association Annual Conference, Toronto.
- Stumpf, Juliet P. (2006). "The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power", *American University Law Review* 56(2), 367-419.
- Tognina, Andrea (2001). *La politica d'asilo della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale: l'internamento di socialisti e comunisti*, Facoltà di Lettere e Filosofia, Firenze, Università degli studi di Firenze.
- Ugelvik, Thomas (2016). "Techniques of legitimation: The narrative construction of legitimacy among immigration detention officers", *Crime, Media, Culture* 12(2), 215-232.

Conclusion: la fin de l'« abus »?

*Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset
et Robin Stünzi*

L'abus, qu'il concerne le droit, les procédures administratives ou l'hospitalité du pays d'accueil, est une notion omniprésente dans le débat politique et médiatique sur le droit d'asile en Suisse. Dispositif discursif aux fonctions et aux effets multiples, l'« abus » s'est imposé comme le pendant indissociable de l'« asile » tant au niveau des discours sociaux et politiques que dans les pratiques des institutions et des individus concernés. Il offre un cadrage structurant à travers lequel les problèmes et les solutions liés au domaine de l'asile sont envisagés.

Comme le montrent les discours et les pratiques au cœur des contributions de cet ouvrage, la régularité du lien entre asile et abus est perceptible au travers des différents contextes dans lesquels ce lien est mobilisé. Le débat social sur l'asile est conditionné par la figure du « faux réfugié », dont les motifs migratoires sont définis comme illégitimes (Holzgang et Heumann, chapitre 4) et qui trompe un système perçu comme laxiste et généreux (Maire, chapitre 3 ; Bernhard et Kaufmann, chapitre 2). La « lutte contre les abus » a, elle, conditionné les débats politiques et le développement frénétique de la législation dans le domaine de l'asile au cours des dernières décennies (Rey et Leyvraz, chapitre 6 ; Sille, chapitre 7). Enfin le discours sur l'abus se traduit dans la mise en œuvre du droit d'asile, dans le travail des juges (Masara, chapitre 5) comme dans celui des agent-e-s de l'État (Miaz, chapitre 8 ; Rezzonico, chapitre 9).

Si, comme l'illustre (littéralement) le chapitre de Christelle Maire, le discours sur l'abus dans le domaine de l'asile emprunte ses références à des représentations des immigrant-e-s en Suisse bien plus anciennes, il s'inscrit néanmoins dans un contexte historique spécifique, dont on peut situer le commencement au début des années 1980. Nous partons de ce constat pour élargir la réflexion dans deux directions différentes et offrir autant de pistes de recherche pour des travaux futurs. La première a trait à la concomitance du discours sur l'abus dans le domaine de l'asile et dans celui des politiques sociales, alors que la deuxième s'interroge sur le devenir de son usage à partir d'observations sur des tendances récentes. Ces analyses dépassant largement

les frontières suisses et la portée de cet ouvrage, nous nous bornons ici à en esquisser les contours.

Tout d'abord, le développement de la notion d'abus dans le domaine de l'asile mis en évidence dans cet ouvrage mérite certainement d'être relié à son usage quasi simultané dans les débats autour des politiques sociales, en particulier l'assistance publique, l'assurance-chômage, l'assurance-accident et l'assurance-invalidité (Tabin et Probst 2012 ; Rosenstein 2012). En effet, il est frappant de constater à quel point les prémisses normatives de son usage et les fonctions de la notion d'abus opèrent de la même manière dans les deux domaines. Son utilisation constitue toujours un jugement moral sur un comportement individuel et participe à la construction de différentes figures du « profiteur » : les « faux indigents », les « faux invalides », les « faux réfugiés » représentés comme menaçant l'existence même des systèmes de protection sollicités. Ce faisant, l'usage de la notion d'abus impose un cadrage particulier obligeant les acteurs et actrices du débat à défendre le bon usage du droit face à des comportements individuels jugés immoraux, occultant de ce fait les causes structurelles du recours aux systèmes de protection en question (Tabin et Probst 2012 : 60).

Outre sa dynamique de fonctionnement, la spécificité de la période de développement du discours sur les abus et le type de populations qu'il vise devraient faire l'objet d'une analyse dépassant le cadre national suisse. Car dans le domaine de l'asile comme dans celui des assurances sociales, l'avènement de cette « formule » semble coïncider avec l'essor de l'idéologie et des politiques néolibérales (Harvey 2005), qui visent à libéraliser l'économie de marché et à diminuer les coûts de l'État-providence dans un contexte marqué par l'accélération du processus de globalisation. Dans ce contexte, les descriptions alarmistes de l'état des finances publiques sur lesquelles s'appuie le discours sur les abus servent à désigner une série de coupables issus des populations les plus précarisées de nos sociétés – personnes au chômage, *working poors*, invalides, requérant-e-s d'asile – et remettre en question leur légitimité à percevoir des prestations sociales.

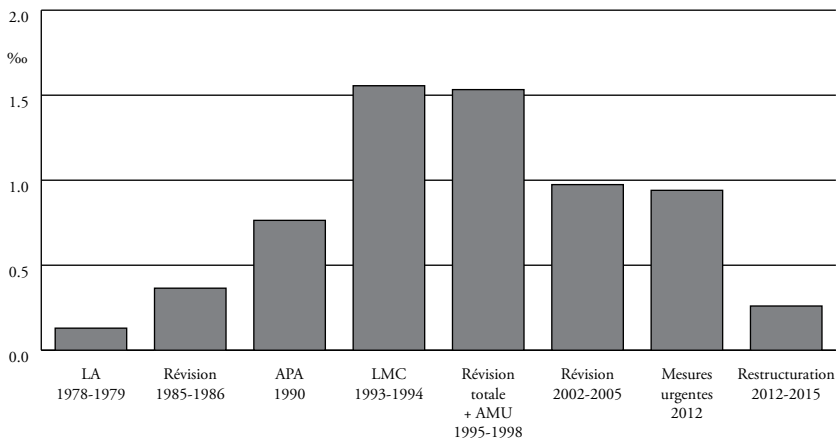
Dès lors, les analyses de l'émergence et du développement de cette notion pourraient s'inscrire dans le cadre plus général de la redéfinition du rôle de l'État à partir de la fin du 20^e siècle, qui a progressivement réduit sa présence en matière sociale et économique pour concentrer son action sur les domaines de la surveillance ou de la répression pénale dans sa gestion des franges précarisées de la population (Simon 2007 ; Wacquant 2010). Dans cette perspective, une comparaison entre les politiques sociales et les politiques d'asile pourrait mettre en lumière la façon dont le discours sur l'abus permet de superposer et d'articuler la question sociale et la dimension raciale,

un aspect sommairement abordé par certaines contributions de cet ouvrage (Stünzi et Miaz, chapitre 1 ; Maire, chapitre 3).

En deuxième lieu, une réflexion sur la capacité de ce discours à se reproduire indéfiniment mérite d'être conduite. Bien que les contributions de cet ouvrage démontrent clairement la centralité de la notion d'abus dans les discours et la gouvernance de l'asile au cours des quatre dernières décennies, il faut noter que le livre ne reflète qu'un moment historique. Dans leur contribution comme dans un autre article, David Kaufmann et Laurent Bernhard (2018) notent l'apparition d'approches alternatives de la gouvernance de l'asile qu'ils qualifient de *streamlining* : celles-ci ne se caractérisent pas par la volonté de rendre la mise en œuvre du droit d'asile plus restrictive, mais par celle de rationaliser l'action publique. Ces approches s'accompagnent de registres discursifs différents sur l'asile que l'on peut qualifier de gestionnaires et dépolitisés et au sein desquels la notion d'efficience est centrale. Dans le même ordre d'idées, Robin Stünzi (2018) observe que la saillance du discours sur l'abus a récemment eu tendance à diminuer dans la sphère politique et notamment dans le langage utilisé par le Conseil fédéral.

Ainsi, il est frappant de constater à quel point le discours accompagnant la promotion du projet de restructuration du domaine de l'asile se démarque de la rhétorique identifiée dans différentes contributions de cet ouvrage. Alors qu'elle était omniprésente dans les débats parlementaires ayant accompagné les différentes révisions législatives depuis les années 1990, la notion d'abus apparaît de façon sporadique dans les débats parlementaires liés à la restructuration du domaine de l'asile, comme le montre la figure 1.

Figure 1 Occurrence des termes abus et ses variantes dans les débats parlementaires, 1978-2015



Le langage utilisé dans le cadre de ces débats est celui de l'accélération, de l'efficacité et du caractère équitable des procédures, qui apparaît dans la formule régulièrement répétée par les autorités de « système suisse de l'asile efficace, cohérent et équitable »¹. Comment expliquer cette évolution dans un contexte suisse pourtant marqué par une hausse des demandes d'asile depuis 2008 et un contexte européen marqué par la prétendue « crise des réfugiés » ? Et est-ce véritablement la disparition de l'abus comme discours dominant ? Ou s'agit-il plutôt de sa requalification comme dispositif discursif structurant les débats en filigrane et non plus de manière explicite ?

Un premier type d'explication tient probablement à la couleur politique et aux engagements des personnalités en charge des questions liées à la migration et à l'asile depuis 2010 en Suisse. Pour rappel, Simonetta Sommaruga, femme politique socialiste bernoise, a dirigé le DFJP de 2011 à 2018 et Mario Gattiker, juriste spécialisé dans le droit d'asile, est à la tête du SEM (précédemment de l'ODM) depuis 2012. Or les différents rapports et statistiques constitués par leurs administrations témoignent de l'adoption d'un nouveau langage et de nouvelles catégories classificatoires, qui se sont imposés comme la « langue officielle » (Bourdieu 2001 : 69-71) du sommet de l'État.

Ainsi, la rhétorique de l'abus et ses variantes est totalement absente du langage utilisé dans les différents rapports, messages et communiqués de presse publiés par le SEM et le DFJP. Contrairement à la période précédente, les catégories discursives utilisées pour désigner et distinguer les personnes demandeuses d'asile n'utilisent jamais les notions de « vrais » ou de « faux réfugiés », mais établissent une distinction entre les personnes qui « peuvent bénéficier d'une protection » et celles « provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance est faible ».

Par ailleurs, la façon de constituer et de présenter les statistiques relatives à l'asile a fait l'objet d'une modification avec l'introduction du « taux de protection », qui intègre les personnes auxquelles une admission provisoire a été délivrée. Reposant sur l'accès et la constitution de savoirs statistiques qui créent des « effets de vérité » (Bourdieu 1982), la production de cette langue officielle a donc des effets sur les débats au Parlement, puisqu'on ne retrouve presque plus la trace des « abus » et des « faux réfugiés ». D'autre part, le langage et les objectifs de la restructuration de l'asile ont eu pour effet majeur de créer de nouvelles coalitions au Parlement avec une alliance du centre droit

1 Voir notamment le communiqué de presse du SEM avant la votation du 05.06.2016 sur la modification de la Loi sur l'asile (Communiqué *Accélérer les procédures : la clé d'une politique de l'asile crédible et équitable* du 21.03.2016 : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-61064.html>, consulté le 21.01.2020).

et du centre gauche contre les positions de l'UDC et contre celles de certains partis minoritaires de gauche.

En transposant certaines réflexions de Cristina Boswell (2007, 2009) à notre cas de figure, nous pouvons également avancer une deuxième piste d'explication – en partie liée à la première – à ce déclin de la notion d'abus dans la politique d'asile. Celle-ci concerne les intérêts et la légitimité de l'État dans sa gestion de l'immigration. En effet, Boswell montre que les autorités n'ont pas intérêt à adopter un langage polémique et promouvoir des politiques restrictives, car une telle stratégie peut créer des attentes irréalisables quant à la capacité des autorités à contrôler l'immigration. En dépeignant la politique migratoire dans le cadre d'un discours et d'une stratégie de « lutte contre les abus », les autorités élèvent les enjeux en matière de contrôle migratoire. Si toutefois elles n'atteignent pas les objectifs qui découlent de ce cadrage, elles s'exposent à un constat d'échec face au problème qu'elles prétendaient résoudre.

Cette explication paraît adaptée à notre cas d'espèce. Elle est encore renforcée lorsque les politicien-ne-s en charge du dossier ont une expérience de la mise en œuvre de la politique migratoire et sont dès lors parfaitement conscient-e-s des contraintes structurelles qui pèsent sur de tels objectifs. Outre leurs positions idéologiques, l'expertise de la Conseillère fédérale et du chef du SEM en la matière les a sans doute incité-e-s à la prudence quant au fait de promouvoir « la lutte contre les abus ». Tout échec ultérieur à atteindre ces objectifs aurait risqué d'entamer leur légitimité.

L'idée d'un déclin de l'importance du discours sur l'abus dans le domaine de l'asile doit néanmoins être nuancée. La mobilisation devenue moins fréquente de la notion d'abus, à l'exemple du projet de restructuration de l'asile, ne doit pas faire oublier la présence persistante de sa logique intrinsèque : celle du tri entre la « bonne et la mauvaise circulation » (Foucault 2004 : 20). Présentés sous la forme dépolitisée et gestionnaire de l'accélération et de la rationalisation des procédures d'asile, les objectifs poursuivis par l'administration continuent de s'inscrire dans un système d'asile conçu comme une infrastructure de filtrage – un dispositif qui permet de diviser rapidement les individus en groupes en se basant sur les taux de reconnaissance selon les nationalités. Au cœur de ce projet se trouve donc la recherche constante du mécanisme le plus rapide, le plus sûr et le moins onéreux permettant de différencier la personne demandeuse d'asile « ayant réellement besoin de protection » de celui ou celle qui doit devenir débouté-e. Un objectif que partagent sans aucun doute les partisan-e-s de la « lutte contre les abus ».

Références bibliographiques

- Boswell, Christina (2007). "Migration control in Europe after 9/11 : Explaining the absence of securitization", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45(3), 589-610.
- Boswell, Christina (2009). "Migration, Security, and Legitimacy : Some Reflections", in Givens, Terri E, Gary P. Freeman et David L. Leal (dir.), *Immigration policy and security: U.S., European, and Commonwealth perspectives*, New York, Routledge, 93-108.
- Bourdieu, Pierre (1982). *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Paris, A. Fayard.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Foucault, Michel (2004). *Sécurité, territoire, population cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil.
- Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Bernhard, Laurent et David Kaufmann (2018). "Coping with the asylum challenge : tightening and streamlining policies in Western Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(15), 2506–2523.
- Rosenstein, Emilie (2012). « L'activation et ses abus de langage : le cas de l'assurance-invalidité », *Revue suisse de travail social* 13, 38-50.
- Simon, Jonathan (2007). *Governing through crime : How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*, Oxford ; New York, Oxford University Press.
- Stünzi, Robin (2018). *Les multiples visages d'une rationalité sécuritaire dans les politiques d'asile suisse : une analyse socio-historique de la production de discours et de stratégies gouvernementales d'une mobilité indésirable*, Thèse de doctorat, Université de Neuchâtel.
- Tabin, Jean- Pierre et Isabelle Probst (2012). « L'impensé du discours sur l'abus », *Revue suisse de travail social* 13, 51-63.
- Wacquant, Loïc (2010). "Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity", *Sociological Forum* 25, 197-220.

Schlussfolgerung: Ein Ende des «Missbrauchs»?

*Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey, Damian Rosset
und Robin Stünzi*

Der Missbrauchs begriff – Rechtsmissbrauch, Verfahrensmissbrauch und Missbrauch der Gastfreundschaft im Gastland – ist in der Schweiz in der politischen und medialen Debatte über das Asylrecht omnipräsent. Als Diskursystem mit zahlreichen Funktionen und Wirkungen hat sich «Missbrauch» als untrennbares Pendant zu «Asyl» durchgesetzt, sowohl im gesellschaftlichen und politischen Diskurs als auch in der Praxis der Institutionen und AkteurInnen. Der Missbrauchs begriff bietet einen strukturierenden Rahmen, um die Probleme und Lösungen im Asylbereich anzugehen.

Die Verknüpfung von Asyl und Missbrauch, wie sie laut den Beiträgen in dieser Publikation in Diskurs und Praxis heraustritt, ist in den unterschiedlichen Kontexten, in denen sie mobilisiert wird, schlüssig. Die gesellschaftliche Debatte über das Asylwesen wird durch die Figur des «Scheinflüchtlings» oder des «falschen Flüchtlings» konditioniert, dessen Fluchtgründe als illegitim bezeichnet werden (Holzgang und Heumann, Kapitel 4) und der ein System ausnützt, das als lasch und (zu) grosszügig wahrgenommen wird (Maire, Kapitel 3; Bernhard und Kaufmann, Kapitel 2). Die «Missbrauchs bekämpfung» ihrerseits hat die politischen Debatten und die frenetische Entwicklung der Asylgesetzgebung in den letzten Jahrzehnten konditioniert (Rey und Leyvraz, Kapitel 6; Sille, Kapitel 7). Aber der Missbrauchsdiskurs findet sich auch in der Anwendung des Asylrechts, in der Arbeit der Gerichte (Massara, Kapitel 5) und im Handeln der Staatsbediensteten (Miaz, Kapitel 8; Rezzonico, Kapitel 9) wieder.

Zwar geht der Missbrauchsdiskurs auf deutlich ältere Repräsentationen der Einwanderer in der Schweiz zurück, wie es das Kapitel von Christelle Maire (wortwörtlich) nachzeichnet, doch siedelt er sich in einem spezifischen historischen Kontext an, dessen Beginn sich an den Anfang der 1980er setzen lässt. Hiervon ausgehend führen wir unsere Reflexion in zwei unterschiedliche Richtungen weiter, die je einen neuen Ansatz für künftige Forschungsarbeiten eröffnen: 1. das Nebeneinander des Missbrauchsdiskurs

kurses im asylpolitischen und im sozialpolitischen Bereich; 2. die künftige Verwendung des Missbrauchsdiskurses angesichts jüngerer Tendenzen. Da diese Analysen die Grenzen der Schweiz und den Umfang dieser Publikation bei weitem sprengen würden, beschränken wir uns hier darauf, ihre Umrisse grob zu skizzieren.

Zuerst gilt es, die Entwicklung des Missbrauchsbegriffs im Asylbereich, wie sie in dieser Publikation herausgearbeitet wurde, neben die quasi zeitgleiche Verwendung des Missbrauchsbegriffs in der sozialpolitischen Debatte – insbesondere was Fürsorge, Arbeitslosen-, Unfall- und Invalidenversicherung anbelangt – zu stellen (Tabin und Probst 2012; Rosenstein 2012). Dabei fällt auf, dass die normativen Prämissen bei der Verwendung und ebenso die Funktionen des Missbrauchsbegriffs in beiden Bereichen durchaus die gleiche Wirkung entfalten. Die Verwendung des Begriffs stellt immer ein moralisches Urteil über die Verhaltensweise eines Individuums dar und trägt zur Konstruktion unterschiedlicher Figuren von «Profiteuren» bei: den «falschen» Bedürftigen, «falschen» Behinderten, «falschen» Flüchtlingen, die als Bedrohung für das Sozialsystem dargestellt werden, dessen Schutz sie in Anspruch nehmen. Die Verwendung des Missbrauchsbegriffs setzt also den Fokus so, dass die Debattenteilnehmer gezwungen werden, die angemessene Beanspruchung des Rechts gegen individuelle, als unmoralisch bezichtigte Verhaltensweisen zu verteidigen. Dadurch werden die strukturellen Gründe für die Beanspruchung der fraglichen Schutzsysteme ausgeblendet (Tabin und Probst 2012).

Neben dieser funktionalen Dynamik sollten auch der besondere Zeitraum, in dem sich der Missbrauchsdiskurs entwickelt, und die Art der Bevölkerungsgruppen, gegen die er sich richtet, einer Analyse unterzogen werden, die über den nationalen Rahmen hinausgeht. Denn im Asylbereich, wie auch im Bereich der Sozialversicherungen, scheint das Auftreten dieser «Formel» mit dem Aufschwung der neoliberalen Ideologien und Politiken zusammenzufallen (Harvey 2005), welche die Marktwirtschaft liberalisieren und die Kosten des Wohlfahrtsstaats im grösseren Kontext des immer schneller voranschreitenden Globalisierungsprozesses reduzieren wollen. In diesem Zusammenhang wird der Missbrauchsdiskurs durch dramatisierende Darstellungen der Staatsfinanzen gestützt. Dabei wird auch eine Reihe von Schuldigen unter den verletzlichsten Bevölkerungsgruppen der Gesellschaft – Arbeitslose, *Working Poores*, Behinderte, Asylsuchende – bezeichnet und ihre Legitimation zum Bezug von Sozialleistungen in Frage gestellt.

Daher könnten die Analysen zum Auftreten und zur Entwicklung des Missbrauchsbegriffs auch in den grösseren Zusammenhang der Neudefinition der staatlichen Rolle ab dem Ende des 20. Jahrhunderts gestellt werden, welche die staatliche Präsenz in den sozialen und wirtschaftlichen

Bereichen schrittweise reduziert und das staatliche Handeln auf die Bereiche der Überwachung und der strafrechtlichen Repression unter den verletzlichsten Bevölkerungsgruppen konzentriert (Simon 2007; Wacquant 2010). In diesem Sinne könnte der Vergleich zwischen sozial- und asylpolitischen Massnahmen aufzeigen, wie der Missbrauchsdiskurs es möglich macht, der sozialen Frage eine rassistische Dimension überzustülpen und sie miteinander zu verknüpfen. Dieser Aspekt klingt in zwei Beiträgen dieser Publikation kurz an (Stünzi und Miaz, Kapitel 1; Maire, Kapitel 3).

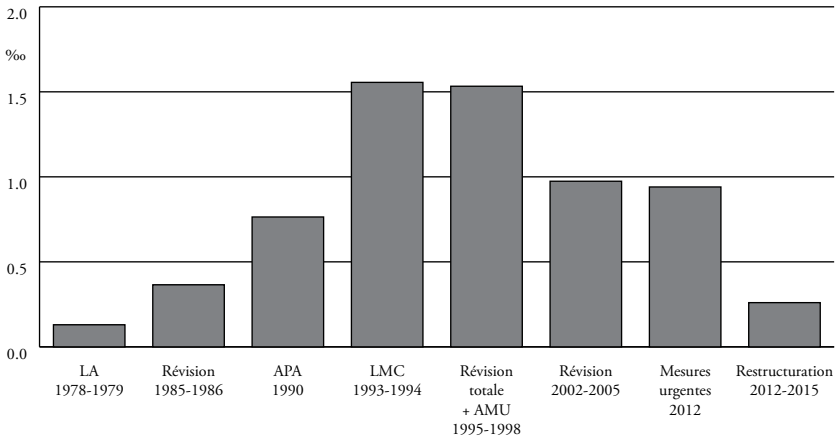
In einem zweiten Schritt lohnt sich eine Reflexion zur Fähigkeit dieses Diskurses, sich uneingeschränkt zu reproduzieren. Zwar weisen die Beiträge in der vorliegenden Publikation eindeutig nach, dass der Missbrauchsbegriff in den letzten vier Jahrzehnten für Diskurse und Governance im Asylbereich zentral war. Doch gilt zu beachten, dass damit nur ein zeitlich beschränkter Abschnitt in der Geschichte abgebildet wird. David Kaufmann und Laurent Bernhard vermerken in ihrem Beitrag und auch in einem anderen Artikel (2018), dass im Asylbereich alternative Governance-Modelle auftreten, die sie *Streamlining* nennen. Damit ist der Wille gemeint, nicht das Asylrecht restriktiver, sondern das staatliche Handeln rationaler zu gestalten. Diese Ansätze werden von Diskursregistern zum Asyl begleitet, die als «verwalterisch» und «depolitisiert» bezeichnet werden könnten, wobei dem Effizienzbegriff eine zentrale Rolle zukommt. Im gleichen Sinn stellt Robin Stünzi (2018) fest, dass in der politischen Sphäre, insbesondere in der Sprache des Bundesrats, die Salienz des Missbrauchsdiskurses in jüngerer Zeit tendenziell abgenommen hat.

So fällt auf, wie sehr sich der Diskurs zur Neustrukturierung im Asylbereich von der Rhetorik abhebt, die in mehreren Beiträgen dieser Publikation festgestellt wurden. Während der Missbrauchsbegriff in den parlamentarischen Debatten zu den Gesetzesrevisionen seit den 1990er Jahren omnipräsent war, erscheint er in den Debatten zur Neustrukturierung des Asylwesens nur noch sporadisch (vgl. Abbildung 1).

Diese Debatten sind sprachlich geprägt von den Begriffen «Beschleunigung», «Effizienz» und «faire Verfahren», wie sie in der regelmässig wiederkehrenden Formel der Behörden erscheint: «Das Schweizer Asylwesen soll effizient, konsequent und fair sein.»¹ Wie lässt sich diese Entwicklung in einem Umfeld erklären, in dem die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz seit 2008 zunimmt und auf europäischer Ebene eine «Flüchtlingskrise» herrscht?

1 Vergleiche insbesondere die Medienmitteilung des SEM vor der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 über die Revision des Asylgesetzes (*Beschleunigte Asylverfahren als Schlüssel für eine glaubwürdige und faire Asylpolitik*, 21. März 2016, Abgerufen am 28.01.2020 von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61064.html>).

Abbildung 1 Okkurrenz des Begriffs «Missbrauch» und seiner Varianten in den parlamentarischen Debatten, 1978–2015



Ist der Missbrauchs begriff damit tatsächlich aus dem vorherrschenden Diskurs verschwunden? Oder ist er vielmehr zum diskursiven Dispositiv geworden, das den Diskurs durchsetzt und strukturiert, das aber nicht mehr explizit genannt wird?

Ein erster Erklärungsansatz betrifft die politische Ausrichtung und das persönliche Engagement der Personen, die in der Schweiz seit 2010 für Migration und Asyl zuständig sind. So war von 2011 bis 2018 die Berner Sozialdemokratin Simonetta Sommaruga Leiterin des EJPD, während der Jurist und Spezialist für Asylrecht Mario Gattiker seit 2012 die Leitung des SEM (ehemals BFM) innehat. Die Berichte und Statistiken, die unter ihrer Verantwortung erstellt wurden, zeigen, dass eine neue Sprache und neue klassifizierende Kategorien eingeführt wurden, die sich an der Spitze des Staates als «langue officielle» (Bourdieu 2001: 69–71) durchgesetzt haben.

So fehlen die Missbrauchsrhetorik und ihre Ableitungen in den verschiedenen Berichten, Botschaften und Medienmitteilungen des SEM und des EJPD komplett. Anders als in der Zeit davor beinhalten die Diskurskategorien zur Bezeichnung und Unterscheidung der Asylsuchenden nie die Begriffe «echte» und «falsche» Flüchtlinge. Vielmehr unterscheiden sie zwischen «Menschen, die Schutz in der Schweiz erhalten» und «Personen aus Ländern mit geringer Schutzquote».

Überdies wurden für die Asylstatistiken die Erhebung und die Darstellung der Daten angepasst. Diese weisen neu die «Schutzquote» aus, die auch Menschen mit einer vorläufigen Aufnahme berücksichtigt. Aufgrund des Zugangs zum und der Konstituierung von statistischem Wissen, das

«effet de vérité» (Bourdieu 1982) entfaltet, wirkt sich die Produktion dieser offiziellen Sprache auch auf die parlamentarischen Debatten aus, in denen von «Missbrauch» und «falschen Flüchtlingen» kaum noch die Rede ist. Andererseits sind im Parlament aufgrund der Sprache und der Zielsetzung der Neustrukturierung Asyl neue Bündnisse entstanden, bei denen sich Mitte-rechts und Mitte-links einerseits, SVP und gewisse linke Minderheitsparteien andererseits gegenüberstehen.

Wenn wir gewisse Reflexionen von Cristina Boswell (2007, 2009) auf unseren Forschungsgegenstand übertragen, können wir für die abnehmende Bedeutung des Missbrauchsbegriffs im Asylbereich auch einen zweiten Erklärungsansatz formulieren, der teilweise mit dem ersten zusammenhängt. Er betrifft die Interessen und die Legitimität, die der Staat bei der Migrationsbewirtschaftung verfolgt. Boswell zeigt auf, dass die Behörden nicht unbedingt daran interessiert sind, eine polemische Sprache zu verwenden und restriktive Politiken zu führen, weil eine solche Strategie bei der Bevölkerung unrealistische Erwartungen an die Behörden wecken könnte, die Immigration zu kontrollieren. Wenn sie die Migrationspolitik im Diskurs- und Strategierahmen der «Missbrauchsbekämpfung» darstellen, messen sie der Migrationskontrolle grösseres Gewicht bei. Sollten sie die Ziele, die sich aus diesem Fokus ergeben, nicht erreichen, setzen sie sich dem Risiko aus, dass sie die Probleme, die sie angeblich lösen wollen, nicht lösen können.

Diese Erklärung erscheint für unseren Forschungsgegenstand pertinent. Sie wird noch dadurch gestützt, dass die Politikerinnen und Politiker, die für diesen Themenbereich zuständig sind, Erfahrung in der migrationspolitischen Umsetzung haben und sich der strukturellen Zwänge durchaus bewusst sind, die solche Zielsetzungen mit sich bringen. Neben ihrer ideologischen Positionierung hat das einschlägige Know-how der Bundesrätin und des Staatssekretärs sie zweifellos zur Vorsicht gemahnt, die «Missbrauchsbekämpfung» in den Vordergrund zu stellen. Jedes Nichterreichen dieser Zielsetzungen zu einem späteren Zeitpunkt hätte ihre Legitimität möglicherweise in Mitleidenschaft gezogen.

Dass der Missbrauchsdiskurs im Asylbereich schwächer geworden ist, muss aber auch nuanciert werden. Die weniger häufige Mobilisierung des Missbrauchsbegriffs, etwa beim Projekt Neustrukturierung Asyl, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass seine intrinsische Logik weiterhin dieselbe bleibt: die Logik einer Auslese zwischen «guter und schlechter Zirkulation» (Foucault 2004: 20). Die Ziele der Verwaltung, die depolitisiert und verwalterisch als Beschleunigung und Rationalisierung der Asylverfahren präsentiert werden, perpetuieren ein Asylsystem, das als Filterungsinfrastruktur angelegt ist. Ein System, mit dem die Individuen aufgrund der Schutzquote ihres Ursprungslandes rasch in Gruppen aufgeteilt werden können. Im Kern des Projekts

befindet sich somit die permanente Suche nach dem schnellsten, sichersten und wirtschaftlichsten Mechanismus, um «die wirklich schutzbedürftigen» Asylsuchenden von denjenigen zu unterscheiden, die zu abgewiesenen Asylsuchenden werden müssen. Und zweifellos wird dieses Ziel von den Befürworterinnen und Befürworthern der «Missbrauchsbekämpfung» mitgetragen.

Literaturverzeichnis

- Boswell, Christina (2007). "Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45(3), 589–610.
- Boswell, Christina (2009). "Migration, Security, and Legitimacy: Some Reflections", in Givens, Terri E., Gary P. Freeman und David L. Leal (Hrsg.), *Immigration policy and security: U.S., European, and Commonwealth perspectives*, New York, Routledge, 93-108.
- Bourdieu, Pierre (1982). *Ce que parler veut dire: l'économie des échanges linguistiques*, Paris, A. Fayard.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Foucault, Michel (2004). *Sécurité, territoire, population cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil.
- Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Bernhard, Laurent und David Kaufmann (2018). "Coping with the asylum challenge: tightening and streamlining policies in Western Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(15), 2506–2523.
- Rosenstein, Emilie (2012). « L'activation et ses abus de langage: le cas de l'assurance-invalidité », *Revue suisse de travail social*, 13, 38-50.
- Simon, Jonathan (2007). *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*, Oxford, Oxford University Press.
- Stünzi, Robin (2018). *Les multiples visages d'une rationalité sécuritaire dans les politiques d'asile suisse: une analyse socio-historique de la production de discours et de stratégies gouvernementales d'une mobilité indésirable*, Dissertation, Neuenburg, Universität Neuenburg.
- Tabin, Jean-Pierre und Isabelle Probst (2012). « L'impensé du discours sur l'abus », *Revue suisse de travail social* 13, 51–63.
- Wacquant, Loïc (2010). "Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity", *Sociological Forum*, 25, 197-220.

Postface

Jean-Pierre Tabin

Abus: n.m. est emprunté au latin *abusus*. Terme juridique, formé de *ab-* [...] avec l'idée d'excès et *usus* « usage » [...]. Le mot correspond étymologiquement à « usage excessif » puis (1451) à « résultat d'un tel usage », c'est-à-dire « attitude ou habitude mauvaise » et spécialement (1532, Rabelais) à « tromperie ». (Rey 2012 : 12)

Sur le site de l'administration fédérale suisse, on peut lire le texte suivant :

Partout dans le monde, des millions d'êtres humains se voient forcés de quitter leur État d'origine et de demander l'asile dans un autre pays. Certains sont persécutés par les autorités de leur pays en raison de leurs opinions politiques ou de leurs croyances ; d'autres subissent les conséquences d'une guerre civile. La Suisse fait partie des pays de destination de ces personnes. Elle accorde l'asile aux victimes de persécutions et la protection provisoire aux personnes à protéger. [...] Depuis plusieurs siècles, des victimes de persécutions religieuses ou politiques demandent protection à la Suisse. Loin d'être lié à la seule situation géographique de notre pays, ce choix s'explique aussi par la pluralité politique, confessionnelle et culturelle qui le caractérise¹.

L'implicite de ce récit sur l'asile est que si certains États ou certaines autorités publiques sont problématiques, du point de vue du respect des droits humains, de la démocratie ou de l'ordre public, la Suisse non seulement ne l'est pas, mais encore elle accueille et protège, depuis des centaines d'années,

1 Secrétariat d'État aux migrations (SEM), « Asile / Protection contre la persécution », www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asyl.html et SEM « Tradition humanitaire », www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asyl/humanitaere-tradition.html. Tous les sites référencés dans la postface ont été consultés entre le 22 août et le 19 septembre 2019.

les victimes de persécutions. C'est donc une représentation du bon et des méchants que nous propose l'administration fédérale.

Mais c'est également une représentation trompeuse, non seulement parce que le mythe de la Suisse comme terre d'asile a été depuis belle lurette démonté par la recherche historique (par exemple : Arlettaz 1991 ; Arlettaz et Busset 1999 ; Caloz-Tschopp 1982 ; Parini 1997), mais encore parce que ce récit complaisant occulte la colonialité (Quijano 2000, 2007) du droit d'asile tel qu'il est conçu dans le Nord global². L'asile ressort en effet des droits humains individuels caractéristiques de ces sociétés (Brisson 2018 ; Marshall 1950), créés à leur image par des hommes blancs aisés, convaincus de porter en eux la vérité, la science et la rationalité (Grosfoguel 2007 ; Quijano 2007). Cet héritage façonne profondément le droit d'asile actuel et nous allons le voir à travers trois exemples.

Le fardeau de la preuve

Premier exemple, le droit d'asile fait porter le fardeau de la preuve par la partie la plus faible, soit la personne qui vient se réfugier qui se trouve face à un État qui s'est approprié un territoire qu'il a déclaré national et qui s'arroge tous les droits de décider qui peut y habiter (Anderson 2002 ; Balibar 1990 ; Bourdieu 2012 ; Noiriél 1999). Cet État est d'autant plus sûr de sa légitimité à décréter qui est persécuté-e dans son pays d'origine que les lois et les procédures d'asile ont été débattues à de multiples reprises au plan national. Comme on l'a lu dans les différents chapitres de ce livre, notamment dans celui signé par Laurent Bernhard et David Kaufmann et dans celui de Christelle Maire, la thèse de la lutte contre l'abus a souvent été mobilisée dans ces débats, un argument moral (Tabin et Probst 2013) servant de terreau à la rhétorique réactionnaire (Hirschmann 1991) justifiant le durcissement des conditions d'accès au statut de réfugié-e.

Arrivée en Suisse, cette partie la plus faible est dans le contexte de l'asile confrontée, et même doublement, à une puissance étrangère.

D'abord, parce qu'elle vient d'ailleurs, qu'elle a été socialisée à d'autres règles, peut-être moins individualistes, à d'autres normes, donc éventuellement à d'autres manières de concevoir le monde, notamment ce qu'est l'asile, ce qu'il signifie dans le droit et dans la réalité. Il est sans doute utile de rappeler ici que l'Europe n'est qu'un acteur mineur sur la scène de l'asile. La majorité des personnes réfugiées en 2016/2017 (40,3 millions) vit en effet dans d'autres régions que sa nation d'origine et sur les 22,5 millions de personnes qui

2 Cette notion renvoie à des rapports de pouvoir. Je l'utilise pour éviter un vocabulaire centré sur le développement économique ou la différence culturelle.

l'ont fui, la plupart résident dans les pays limitrophes ; seules 1,3 million de demandes d'asile ont été déposées en Europe dont 2 % en Suisse en 2016³. L'expérience de l'asile est donc pour l'essentiel vécue dans le Sud global, ce qui signifie que la rationalité des règles européennes ou suisses n'est pas celle qui est le plus souvent expérimentée.

Ensuite, parce que tous les principes du droit d'asile ont été édictés en dehors de la personne qui vient se réfugier en Suisse. Cette dernière est prise dans les mailles du filet législatif (Sarat 1990), obligée d'agir sur un terrain qui n'est pas le sien et qui lui est entièrement imposé. Elle n'a pas participé à l'élaboration du droit d'asile et elle n'a aucun pouvoir pour l'interpréter ; pourtant, c'est à cette personne qu'on demande de prouver qu'elle mérite l'asile.

Ce rapport de pouvoir s'observe non seulement dans la procédure administrative, mais s'incarne également dans les humains en présence, réfugié-e et fonctionnaire helvétique n'étant pas égaux en termes de richesse, de longévité, d'accès à la santé ou à l'éducation. La valence différentielle de ces parties apparaît clairement lorsqu'on met en regard l'indice du développement humain (IDH)⁴ de la Suisse à celui des principaux pays d'origine des personnes qui viennent s'y réfugier : ce sont les représentant-e-s du pays classé deuxième (sur 189) du ranking international de l'IDH qui admettent – ou non – les motifs d'asile d'individus venant de pays qui se trouvent dans les profondeurs de ce classement (cf. tableau 1).

La colonialité du droit d'asile s'exprime dans ce premier exemple par le fait que l'État suisse, qui a historiquement constitué l'« autre » comme « autre » en le nommant « étranger » ou « réfugié », utilise sa position dominante pour imposer toutes les règles. Il justifie ces dernières en affirmant qu'elles émanent d'une volonté démocratique. Même si moins de la moitié des adultes ayant le droit de vote ont participé au dernier scrutin sur la Loi sur l'asile accepté par deux tiers de votant-e-s⁵. Et bien moins encore si l'on tient compte du 33 % de la population adulte⁶ qui, tout en résidant en Suisse, n'a pas le droit de vote parce que considérée comme de nationalité étrangère.

3 Amnesty International, « Politique d'asile en Suisse. Faits et chiffres », 23 octobre 2017, www.amnesty.ch/fr/themes/asile-et-migrations/asile-en-suisse/politique-dasile-en-suisse-faits-et-chiffres#

4 L'indice de développement humain (IDH) est un indice composite mesurant le niveau moyen atteint dans trois dimensions : vie longue et en bonne santé, connaissances et niveau de vie décent.

5 La dernière révision de la Loi sur l'asile a été acceptée en votation populaire le 5 juin 2016 par 66,8 % des votant-e-s. La participation à ce vote a été de 46,8 %.

6 Données pour 2018. Source : Tableau de l'Office fédéral de la statistique, je-f-01.02.03.02

Tableau 1 Principaux pays de provenance des personnes venues se réfugier en Suisse en 2018 et rang selon l’IDH de ces pays en 2017

Pays	Nombre de demandes d’asile déposées en 2018, par pays de provenance	Pourcentage du total de demandes d’asile déposées en Suisse en 2018	Rang du pays sur l’IDH
Érythrée	2 825	19 %	179
Syrie	1 393	9 %	155
Afghanistan	1 186	8 %	168
Turquie	1 005	7 %	64
Géorgie	873	6 %	70
Algérie	747	5 %	85
Sri Lanka	652	4 %	76
Irak	611	4 %	120
Somalie	561	4 %	non classé
Nigeria	511	3 %	157
Iran	504	3 %	60
Maroc	475	3 %	123
Chine	287	2 %	86
Tunisie	281	2 %	95
Éthiopie	247	2 %	173
Autres (105 pays)	3 097	20 %	–
Total	15 255	100 %	189 pays classés

Sources : PNUD 2018 : 30-33 ; SEM 2019 : 24.

La traque de la « crédibilité »

Dans ce contexte d’inégalités de position, c’est donc à la personne qui vient se réfugier en Suisse de rendre ses motifs « crédibles »⁷. Mon second exemple de la colonialité qui habite le droit d’asile helvétique s’attache à cet aspect. La perspective à partir de laquelle cette crédibilité est reconnue n’est en effet pas neutre, ce n’est un point « zéro » que du point de vue du pouvoir (Grosfoguel 2007) qui présente les lois et les procédures comme objectives et rationnelles, occultant le fait que le droit est l’expression d’une conception spécifique du

7 SEM, « La procédure d’asile », www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren.html

monde (Mendoza 2011). Le droit d'asile est lié à un État qui propose un « point de vue institué en tant que point de vue légitime, c'est-à-dire en tant que point de vue que tout le monde doit reconnaître au moins dans les limites d'une société déterminée » (Bourdieu 1987 : 162). Si « la bureaucratie est un univers clos qui appréhende et gère le monde à partir de ses propres normes et en fonction de ses propres intérêts, sous couvert d'intérêt national » (Noiriel 1991 : 229), comme on a pu le constater dans le chapitre signé par Jonathan Miaz, aujourd'hui comme hier, les fonctionnaires semblent convaincus « que leur point de vue est par définition < objectif > » (Noiriel 1991 : 226).

C'est donc à partir d'une « pensée d'État » (Bourdieu 2012) qu'est définie la crédibilité administrative des motifs, avec une rationalité qui peut être très éloignée du vécu des personnes. Le travail de conviction exigé des personnes venues se réfugier en Suisse les enjoint à démontrer de manière logique et chronologique avoir été exposées à de « sérieux préjudices » en raison de leur « race », de leur « religion », de leur « nationalité », de leur « appartenance à un groupe social déterminé » ou de leurs « opinions politiques » (art. 3 LAsi), bref de mobiliser parmi les innombrables motifs de fuite uniquement ceux reconnus comme légitimes par le droit d'asile suisse (voir à ce propos le chapitre 4 signé par Milena Holzgang et Michael Heumann).

Dans ce contexte, la personne venue se réfugier en Suisse est sommée de dévoiler son identité, de fournir ses empreintes digitales, d'expliquer l'itinéraire emprunté, elle est interrogée sur ses lieux de vie, son parcours scolaire et professionnel et son réseau familial et social. Et pour que sa demande d'asile soit considérée comme acceptable, elle doit encore réussir à se présenter sous les traits d'une victime, et reconstruire son parcours migratoire à partir de ce point de vue, donc en fonction d'une explication monocausale dans laquelle elle est en position d'impuissance. « Fournir la preuve de la persécution est aujourd'hui la clé de voûte de toute la politique moderne concernant les réfugiés » (Noiriel 1991 : 238) et l'administration attend de la personne qui vient se réfugier en Suisse qu'elle « évoque, à la première occasion qui s'offre à elle, les raisons essentielles qui l'ont amenée à fuir son pays d'origine »⁸. C'est ce que Gérard Noiriel (1999) appelle une modalité de dévalorisation de soi, car la personne qui vient se réfugier en Suisse doit se reposer entièrement sur une identité de victime pour réussir à convaincre. C'est une modalité d'identification pour le moins déshumanisante, et profondément en contradiction avec le type de présentation de soi valorisé dans le Nord global, qui repose sur la réussite et l'excellence. C'est « ce qui arrive aux personnes qui font appel à des droits humains qui n'ont pas été créés à leur image » (Ktenidis

8 SEM, « Manuel asile et retour, article C 6.1 L'audition sur les motifs d'asile », p. 10, 2019, www.sem.admin.ch/content/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c61-f.pdf

et Goodley 2019 : 96), et c'est tout le rapport Nord-Sud qui s'incarne dans cette procédure imposée aux personnes qui viennent se réfugier en Suisse.

Le récit comme confession

L'essentiel de ce travail de conviction se joue lors d'un récit recueilli lors d'une audition, et c'est mon troisième exemple de la colonialité du pouvoir qui habite le droit d'asile helvétique. L'audition, c'est « l'étape la plus importante de la procédure d'asile. En effet, dans la plupart des cas, aucun moyen de preuve ne permet d'établir les faits pertinents en matière d'asile et l'appréciation des autorités repose uniquement sur les seules déclarations du requérant »⁹. La personne qui demande l'asile doit « convaincre pleinement l'autorité de décision de la véracité de ses propos »¹⁰.

Si faire la preuve du statut de réfugié-e n'a pris la forme du récit individuel que dans un passé récent (Maillard et Tafelmacher 1999 ; Miaz 2017 ; Noiriél 1991, 1999), elle renvoie à une obsession bien plus ancienne du pouvoir en Europe, celle de faire parler (comme l'ont montré Robin Stünzi et Jonathan Miaz dans le chapitre 1, la procédure suisse n'est en rien exceptionnelle). La parole sur soi est en effet ce qui a remplacé dans le Nord global « la référence des autres et la manifestation de son lien à autrui (famille, allégeance, protection) ; puis on l'a authentifié par le discours de vérité qu'il était capable ou obligé de tenir sur lui-même. L'aveu de la vérité s'est inscrit au cœur des procédures d'individualisation par le pouvoir » (Foucault 1976 : 79).

Tout comme dans une confession, la personne qui vient se réfugier en Suisse doit parler d'elle-même. Elle doit sans contrainte offrir son récit à l'examen (Shildrick et Price 1996) d'une personne à qui l'on a décerné le pouvoir de juger si elle dit ou non la vérité. L'échange n'est donc pas du tout égal, il est légitimité par les positions respectives de chaque interlocuteur-trice, seul le ou la fonctionnaire ayant le pouvoir, sur la base du récit-confession, de décider de l'avenir des personnes venues se réfugier en Suisse.

Cette obsession de la vérité, qui fait écho aux discours sur l'abus analysés dans ce livre, renvoie à un souci proprement occidental. Comme l'écrivait Michel Foucault (1976 : 79-80) :

[...] l'aveu a diffusé loin ses effets : dans la justice, dans la médecine, dans la pédagogie, dans les rapports familiaux, dans les relations amoureuses, dans l'ordre le plus quotidien, et dans les rites les plus

9 SEM, « Manuel asile et retour, article C 6.2 L'audition sur les motifs d'asile », p. 1, 2019 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c62-f.pdf>

10 SEM, « Manuel asile et retour, article C 6.1 La preuve de la qualité de réfugié », p. 5, 2019 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c61-f.pdf>

solennels ; on avoue ses crimes, on avoue ses péchés, on avoue ses pensées et ses désirs, on avoue son passé et ses rêves, on avoue son enfance ; on avoue ses maladies et ses misères ; on s'emploie avec la plus grande exactitude à dire ce qu'il y a de plus difficile à dire ; on avoue en public et en privé, à ses parents, à ses éducateurs, à son médecin, à ceux qu'on aime ; on se fait à soi-même, dans le plaisir et la peine, des aveux impossibles à tout autre, et dont on fait des livres. On avoue ou on est forcé d'avouer. Quand il n'est pas spontané, ou imposé par quelque impératif intérieur, l'aveu est extorqué ; on le débusque dans l'âme ou on l'arrache au corps. Depuis le Moyen Âge, la torture l'accompagne comme une ombre, et le soutient quand il se dérobe : noirs jumeaux. [...] Comme la tendresse la plus désarmée, les plus sanglants des pouvoirs ont besoin de confession. L'homme, en Occident, est devenu une bête d'aveu.

La logique de la forme de récit exigée d'une personne venue se réfugier en Suisse se comprend mieux à partir de cette analyse de ce que Michel Foucault (1997) appelait la biopolitique, le pouvoir sur les vivants. Le récit-confession est une expression de cette obstination de l'aveu – de la vérité sur soi – qui caractérise le Nord global.

Conclusion

Le discours sur l'abus dans le domaine de l'asile est au cœur de ce livre. Il en propose une analyse originale et approfondie qui permet de réfléchir à ses effets. Dans cette brève postface, j'ai tenté de montrer qu'avec son discours complaisant sur sa politique d'asile, le gouvernement pratique une forme d'abus ; il rend invisibles les rapports sociaux qui ont fait de l'asile et de sa procédure ce qu'ils sont : des instruments du pouvoir du Nord global.

Références bibliographiques

- Anderson, Benedict (2002). *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.
- Arlettaz, Gérard (1991). «La Suisse une terre d'accueil en question. L'importance de la Première Guerre mondiale», in École Française de Rome, *L'émigration politique en Europe aux XIX^e et XX^e siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, École Française de Rome, 139-159.
- Arlettaz, Gérard et Thomas Busset (1999). *Le refuge en Suisse après les révolutions de 1848. Études et Sources N°25, revue des archives fédérales suisse*, Berne, Paul Haupt.

- Balibar, Etienne (1990). « La forme nation : histoire et idéologie », in Balibar, Etienne et Immanuel Wallerstein (dir.), *Race, Nation, Classe. Les identités ambiguës*, Paris, La Découverte, 117-143.
- Bourdieu, Pierre (1987). *Choses dites*, Paris, Minuit.
- Bourdieu, Pierre (2012). *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil.
- Brisson, Thomas (2018). *Décentrer l'Occident : les intellectuels postcoloniaux chinois, arabes et indiens et la critique de la modernité*, Paris, La Découverte.
- Caloz-Tschopp, Marie-Claire (1982). *Le tamis helvétique. Des réfugiés politiques aux nouveaux réfugiés*, Lausanne, Éditions d'En Bas.
- Foucault, Michel (1976). *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard.
- Foucault, Michel (1997). *Naissance de la biopolitique Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Seuil/Gallimard.
- Grosfoguel, Ramón (2007). "The Epistemic Decolonial Turn", *Cultural Studies* 21(2-3), 211-223.
- Hirschmann, Albert O. (1991). *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard.
- Ktenidis, Antonios et Dan Goodley (2019). « Handicap : rencontres humaines et posthumaines », in Tabin, Jean-Pierre, Monika Piecek, Céline Perrin et Isabelle Probst (dir.), *Repenser la normalité. Perspectives critiques sur le handicap*, Lormont, Le Bord de l'eau.
- Maillard, Alain et Christophe Tafelmacher (1999). « Faux réfugiés ? » La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999, Lausanne, Éditions d'En Bas.
- Marshall, T. H. (1996). "Citizenship and Social Class", dans Marshall, T. H. et Tom Bottomore (dir.), *Citizenship and Social Class*, Chicago, Pluto Press, 1-51.
- Mendoza, B. (2011). "The role of the law in the rule of law of the new oligarchies : a latin american feminist perspective", *feminists@law* 1(1), 1-2.
- Miaz, Jonathan (2017). *Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)*, Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lausanne et Université de Strasbourg.
- Noiriel, Gérard (1991). *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calmann-Lévy.
- Noiriel, Gérard (1999). *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Hachette.
- Parini, Laura (1997). « La Suisse terre d'asile : un mythe ébranlé par l'histoire », *Revue européenne de migrations internationales* 13(1), 51-69.
- Programme des Nations Unies pour le développement (2018). *Indices et indicateurs de développement humain*, New York, PNUD.
- Quijano, Anibal (2000). "Coloniality of Power, Ethnocentrism, and Latin America", *Nepantla : Views from South* 1(3), 533-580.
- Quijano, Anibal (2007). « «Race» et colonialité du pouvoir », *Mouvements*, 51(3), 111-118.
- Rey, Alain (2012). *Dictionnaire historique de la langue française (Vol. I)*, Paris, Le Robert.

- Sarat, Austin (1990). “...The Law Is All Over’ : Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor”, *Yale Journal of Law and Humanities* 2, 343-379.
- SEM (Secrétariat d’État aux migrations) (2019). *Rapport sur la migration 2018*, Berne, SEM.
- Schildrick, Margrit et Janet Price (1996). “Breaking the Boundaries of the Broken Body”, *Body & Society* 2(4), 93-113.
- Tabin, Jean-Pierre et Isabelle Probst (2013). « L’impensé du discours sur l’abus », *Revue suisse de travail social* 13(12), 51-63.

Chronologie des révisions du droit dans le domaine de l'asile

Révision	Titre et date du Message du Conseil fédéral (Numéro d'objet) Dates des débats parlementaires Date et résultats de la votation suite à un référendum Date d'entrée en vigueur (inscription au Recueil officiel)	Principales mesures
1 ^{re} loi sur l'asile	Message à l'appui d'une Loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral concernant une réserve à la convention relative au statut des réfugiés du 31.08.1977 (77.061) Débats parlementaires: 01.03.1978-05.10.1979 Entrée en vigueur: 01.01.1981 (RO 1980 1718)	<ul style="list-style-type: none"> › Définition du ou de la réfugié·e (art.3) › Octroi de l'asile en cas de circonstances exceptionnelles (art.9) › Principe de non-refoulement (art. 45)
1 ^{re} révision	Message sur la révision de la Loi sur l'asile du 06.07.1983 (83.046) Débats parlementaires: 30.11.1983-16.12.1983 Entrée en vigueur: 01.06.1984 (RO 1984 532)	<ul style="list-style-type: none"> › Suppression de l'audition fédérale pour les demandes « manifestement infondées » › Décision de renvoi assortie au rejet de la demande d'asile › Deuxième instance de recours supprimée › Possibilité donnée aux cantons de prononcer des interdictions de travailler
2 ^e révision	Message sur la révision de la Loi sur l'asile, de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales du 02.12.1985 (85.072) Débats parlementaires: 17.03.1986-20.06.1986 Votation suite à un référendum: 67 % de oui, le 05.04.1987 Entrée en vigueur: 01.01.1988 (RO 1987 1674)	<ul style="list-style-type: none"> › Extension des motifs pour limiter l'octroi de l'asile en « cas d'afflux extraordinaire de demandeurs d'asile » (art.9) › Les requérant·e·s d'asile doivent demander l'asile à certains postes-frontière (art.13 et 14). L'enregistrement sera désormais centralisé dans 4 centres d'enregistrement › Répartition plus équilibrée entre les cantons › Traitement uniquement sur la base du dossier quand la demande apparaît « manifestement infondée » › Possibilité d'interdiction de travailler limitée à 3 mois › Introduction de l'aide au retour

Suite du tableau à la page suivante.

Suite du tableau « Chronologie des révisions du droit dans le domaine de l'asile »

		<ul style="list-style-type: none"> › Détention en vue du refoulement (limitée à 30 jours, dans la LSEE) › Admission provisoire et internement (dans la LSEE)
3 ^e révision	<p>Message à l'appui d'un Arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une Loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés du 25.04.1990 (90.025)</p> <p>Débats parlementaires: 05.06.1990 - 22.06.1990</p> <p>Entrée en vigueur: 02.10.1990 (RO 1990 938)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Introduction de motifs pour des décisions de non-entrée en matière (NEM; « demandes abusives », « refus de collaborer », « pays d'origine sûr ») › Procédure de « tri » en fonction de 4 grandes « catégories » de demandes d'asile: non-entrée en matière (NEM), rejet sans autres mesures d'instruction, asile ou admission provisoire sans autres mesures d'instruction, et cas nécessitant d'autres mesures d'instruction › Instauration de l'Office fédéral pour les réfugiés › Instauration d'une instance de recours indépendante de l'administration (CRA, créée en 1993). › Exclusion de l'asile pour motifs subjectifs intervenus après la fuite › Révision de la réglementation sur l'admission provisoire › Création des comptes de sûreté et obligation de remboursement des frais sociaux et de renvoi
4 ^e révision	<p>Message à l'appui d'un Arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers du 19.10.1994</p> <p>Débats parlementaires: 16.12.1994 (94.090)</p> <p>Entrée en vigueur: 01.01.1995 (RO 1994 2876)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Indemnisation forfaitaire des cantons pour l'octroi de prestations sociales aux demandeur-euse-s d'asile et aux personnes admises à titre provisoire

Suite du tableau à la page suivante.

Suite du tableau « Chronologie des révisions du droit dans le domaine de l'asile »

<p>5^e révision</p>	<p>Message à l'appui d'une Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993 (93.128) Débats parlementaires: 02.03.1994-18.03.1994 Votation suite à un référendum: 72,9% de oui, le 04.12.1994 Entrée en vigueur: 01.02.1995 (RO 1995 146)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Introduction de la détention en phase préparatoire d'une durée maximale de 3 mois › Extension de la durée maximale de la détention en vue du refoulement (de 1 à 9 mois) › Possibilité d'assignation d'un lieu de séjour ou d'interdiction d'accès à une région donnée › Obligation de coopérer à l'établissement des documents de voyage après une décision de renvoi › Possibilité de fouiller les demandeur-euse-s d'asile dans les centres d'enregistrement ou logements collectifs
<p>6^e révision (totale)</p>	<p>Message concernant la révision totale de la Loi sur l'asile ainsi que la modification de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 04.12.1995 (95.088) Débats parlementaires: 26.06.1998 Votation suite à un référendum: 70,6% de oui, le 13.06.1999 Entrée en vigueur: 01.10.1999 (RO 1999 2262)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Transposition du droit d'urgence dans la législation ordinaire › Définition des personnes à protéger provisoirement à titre collectif › Extension des dispositions relatives à la protection des données › Extension du règlement forfaitaire des cotisations fédérales pour les prestations sociales › Transfert de la responsabilité de l'octroi des prestations sociales aux réfugié-e-s des organisations d'aide aux cantons
<p>7^e révision</p>	<p>Message relatif à l'Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers du 13.05.1998 (98.028) Débats parlementaires: 26.06.1998 Votation suite à un référendum: 70,8% de oui, le 13.06.1999 Entrée en vigueur: 01.07.1998 (RO 1998 1582)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Ajout de motifs supplémentaires de NEM › Devoir de collaborer pour obtention de papiers d'identité › Motifs de détention élargis en cas de violation d'interdiction d'entrée en Suisse (dans la LSEE)
<p>8^e révision</p>	<p>Message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération du 02.07.2003 (03.047) Débats parlementaires: 19.12.2003 Entrée en vigueur: 01.04.2004 (RO 2004 1633)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Exclusion de l'aide sociale après NEM › Accélération de la procédure en cas de NEM › Nouveaux motifs de détention › NEM en cas de rejet antérieur dans un État de l'UE ou de l'EEE

Suite du tableau à la page suivante.

Suite du tableau « Chronologie des révisions du droit dans le domaine de l'asile »

<p>9^e révision</p>	<p>Message concernant la modification de la Loi sur l'asile, de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 04.09.2002 (02.060) Débats parlementaires : 03.05.2004-16.12.2005 Votation suite à un référendum : 67,8 % de oui, le 06.04.2006 Entrée en vigueur : 01.01.2008 (RO 2006 4745)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Amélioration du statut juridique des personnes admises à titre provisoire (regroupement familial et marché du travail) › Réglementation des « États tiers sûrs » (le Conseil fédéral peut désigner des États tiers sûrs) › Possibilité de contacter les autorités du pays d'origine afin d'obtenir des documents de voyage et d'identité dès la décision de rejet en première instance › Introduction d'un paiement forfaitaire global pour l'indemnisation des cantons dans le domaine de l'aide sociale › Remplacement des comptes de sûreté par un prélèvement spécial <p><i>Mesures supplémentaires du Conseil fédéral (Blocher) du 25 août 2004 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › NEM pour les personnes ne présentant pas de document d'identité › Extension de la divulgation des données aux pays d'origine dans le cadre de l'exécution des renvois › Prolongation de la durée maximale de la détention administrative (9 à 18 mois) › Assignation à un lieu de séjour/interdiction de pénétrer dans un lieu déterminé pour les personnes déboutées › Introduction de la détention pour insoumission › Exclusion de l'aide sociale pour les demandeur-euse-s d'asile débouté-e-s › Clause de rigueur
<p>10^e révision</p>	<p>Message concernant la modification de la Loi sur l'asile du 26.05.2010 (10.052) Message concernant la modification de la Loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) du 03.09.2014 (14.063)</p>	<p><i>Révision ordinaire (projet 1)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › Sanctions pénales contre l'encouragement et l'exercice d'activités politiques en Suisse dans le but de motiver la qualité de réfugié-e après la fuite › Procédure accélérée et exclusion de l'aide sociale pour demandes multiples et demandes de réexamen

Suite du tableau à la page suivante.

Suite du tableau « Chronologie des révisions du droit dans le domaine de l'asile »

	<p>Débats parlementaires: 12.12.2011-14.12.2015 Votation suite à un référendum sur les mesures urgentes: 78,5 % de oui, le 09.06.2013 Votation suite à un référendum sur la restructuration: 73,5 % de oui le 05.06.2016 Entrée en vigueur: 01.03.2019 (RO 2016 3101)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Substitution d'une procédure matérielle accélérée à la procédure de NEM (NEM réservée aux cas Dublin, pays tiers sûrs, demande d'asile exclusivement motivée pour des raisons économiques) <p><i>Restructuration du domaine de l'asile (projet 2)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › Attribution des requérant-e-s d'asile aux procédures Dublin, accélérée, ou étendue › Nouvelle répartition de l'hébergement entre la confédération et les cantons: procédures Dublin accélérées dans les centres de la Confédération) › Représentation juridique gratuite durant la première phase <p><i>Mesures urgentes (projet 3)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › Refus de reconnaître les déserteurs-euses et les objecteur-euse-s de conscience comme réfugié-e-s › Suppression des demandes d'asile dans les ambassades › Création de centres spécifiques pour «requérants récalcitrants» › Phases test
--	--	---

Chronologie der Gesetzesrevisionen im Asylbereich

Revision	Titel und Datum der bundesrätlichen Botschaft (Nr.) Datum der Parlamentsdebatte Volksabstimmung bei Referendum (Ergebnis, Datum) Datum Inkrafttreten (Eintrag in der amtlichen Sammlung)	Wichtigste Änderungen
1. Asylgesetz	Botschaft zum Asylgesetz und zu einem Bundesbeschluss betreffend den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. August 1977 (77.061) Parlamentsdebatte: 01.03.1978–05.10.1979 Inkrafttreten: 01.01.1981 (AS 1980 1718)	<ul style="list-style-type: none"> › Der Begriff «Flüchtling» (Art. 3) › Asylgewährung in Ausnahmesituationen (Art. 9) › Grundsatz des «non-refoulement» (Art. 45)
1. Revision	Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 6. Juli 1983 (83.046) Parlamentsdebatte: 30.11.1983–16.12.1983 Inkrafttreten: 01.06.1984 (AS 1984 532)	<ul style="list-style-type: none"> › Abschaffung der persönlichen Befragung bei «offensichtlich unbegründeten» Asylgesuchen › Mit der Ablehnung des Asylgesuchs wird ebenfalls die Wegweisung verfügt › Abschaffung der zweiten Beschwerdeinstanz › Kantone erhalten die Möglichkeit, Arbeitsverbote auszusprechen
2. Revision	Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 2. Dezember 1985 (85.072) Parlamentsdebatte: 17.03.1986–20.06.1986 Volksabstimmung (Referendum): 67 % Ja, am 05.04.1987 Inkrafttreten: 01.01.1988 (AS 1987 1674)	<ul style="list-style-type: none"> › Erweiterung der Gründe, um die Asylgewährung bei «ausserordentlich grossem Zustrom von Asylgesuchsstellern» einzuschränken (Art. 9) › Die Asylbewerber müssen ihr Gesuch an bestimmten Grenzposten stellen (Art. 13 und 14). Die Registrierung erfolgt zentralisiert in vier Aufnahmезentren › Gleichmässigerе Verteilung auf die Kantone › Ermöglichung von Aktenentscheiden in «offensichtlich unbegründeten» Fällen › Auf drei Monate befristetes Arbeitsverbot möglich › Einführung der Rückkehrhilfe

Fortsetzung der Tabelle auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle «Chronologie der Gesetzesrevisionen im Asylbereich»

		<ul style="list-style-type: none"> › Ausschaffungshaft (in ANAG, höchstens 30 Tage) › Vorläufige Aufnahme und Internierung (in ANAG)
3. Revision	<p>Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge vom 25. April 1990 (90.025)</p> <p>Parlamentsdebatte: 05.06.1990–22.06.1990</p> <p>Inkrafttreten: 02.10.1990 (AS 1990 938)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Einführung von Gründen für Nichteintretensentscheide («missbräuchliches Asylbegehren», «mangelnde Mitwirkung», «verfolgungssicheres Herkunftsland») › Im Asylverfahren Unterscheidung von vier «Kategorien» von Asylsuchenden: Nichteintreten, Ablehnung ohne weitere Abklärungen, Asyl oder vorläufige Aufnahme ohne weitere Abklärungen, weitere Abklärungen › Schaffung des Bundesamtes für Flüchtlinge › Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission (ARK, gegründet 1993) › Ausschluss subjektiver Nachfluchtgründe als Asylgründe › Revision der Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme › Schaffung der Sicherheitskonti, Einführung der Erstattungspflicht für Fürsorge- und Wegweisungskosten
4. Revision	<p>Botschaft zum Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 19. Oktober 1994 (94.090)</p> <p>Parlamentsdebatte: 16.12.1994</p> <p>Inkrafttreten: 01.01.1995 (AS 1994 2876)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Pauschalierung bei den Abgeltungen an die Fürsorgeleistungen der Kantone für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene
5. Revision	<p>Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993 (93.128)</p> <p>Parlamentsdebatte: 02.03–18.03.1994</p> <p>Volksabstimmung (Referendum): 72,9% Ja, am 04.12.1994</p> <p>Inkrafttreten: 01.02.1995 (AS 1995 146)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Einführung einer Vorbereitungshaft von höchstens drei Monaten › Verlängerung der Ausschaffungshaft (von 1 auf 9 Monate) › Möglichkeit eines Zwangsaufenthaltsorts oder eines Rayonverbots › Mitwirkungspflicht beim Erstellen der Reisepapiere nach Wegweisungsentscheid › Möglichkeit, die Asylsuchenden in Empfangsstellen oder Kollektivunterkünften zu durchsuchen

Fortsetzung der Tabelle auf der folgenden Seite.

Fortsetzung der Tabelle «Chronologie der Gesetzesrevisionen im Asylbereich»

<p>6. Revision (Totalrevision)</p>	<p>Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995 (95.088) Parlamentsdebatte: 26.06.1998 Volksabstimmung (Referendum): 70,6 % Ja, am 13.06.1999 Inkrafttreten: 01.10.1999 (AS 1999 2262)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Überführung des dringlichen Rechts in die ordentliche Gesetzgebung › Kriterien für die gruppenweise vorläufige Aufnahme › Ausdehnung der Datenschutzbestimmungen › Ausdehnung der Bestimmungen über die Pauschalentschädigung des Bundes für geleistete Fürsorgeleistungen › Übertragung der Zuständigkeit für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge von den Hilfswerken auf die Kantone
<p>7. Revision</p>	<p>Botschaft zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 13. Mai 1998 (98.028) Parlamentsdebatte: 26.06.1998 Volksabstimmung (Referendum): 70,8 % Ja, am 13.06.1999 Inkrafttreten: 01.07.1998 (AS 1998 1582)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Zusätzliche Nichteintretensgründe › Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung (Identitätsausweise) › Erweiterung der Hafttatbestände bei Missachtung eines Einreiseverbots (in ANAG)
<p>8. Revision</p>	<p>Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt vom 2. Juli 2003 (03.047) Parlamentsdebatte: 19.12.2003 Inkrafttreten: 01.04.2004 (AS 2004 1633)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Ausschluss von der Sozialhilfe bei Nichteintretensentscheid › Beschleunigtes Verfahren bei Nichteintretensentscheid › Neue Hafttatbestände › Nichteintretensentscheid bei vorgängigem ablehnendem Asylentscheid in einem EU- oder EWR-Mitgliedstaat
<p>9. Revision</p>	<p>Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 4. September 2002 (02.060) Parlamentsdebatte: 03.05.2004–16.12.2005 Volksabstimmung (Referendum): 67,8 % Ja, am 06.04.2006 Inkrafttreten: 01.01.2008 (AS 2006 4745)</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Verbesserte Rechtsstellung der vorläufig Aufgenommenen (Familiennachzug, Zugang zum Arbeitsmarkt) › Drittstaatenregelung, wonach der Bundesrat Drittstaaten als «sicher» bezeichnen kann › Möglichkeit, die Heimatbehörden ab dem erstinstanzlichen negativen Asylentscheid zu kontaktieren, um Reisepapiere und Identitätsausweise zu beschaffen › Einführung einer Gesamtpauschale für die Entschädigung der Kantone im Sozialhilfebereich › Ersatz der Sicherheitskonti durch eine Sonderabgabe

Fortsetzung der Tabelle auf der folgenden Seite.

		<ul style="list-style-type: none"> › Nichteintretensentscheid für Personen ohne Identitätsausweis › Erweiterte Datenbekanntgabe an den Heimatstaat im Rahmen des Wegweisungsvollzugs › Verlängerte Administrativhaft (von 9 auf 18 Monate) › Zwangsaufenthaltort bzw. Rayonverbot für abgewiesene Asylsuchende › Einführung der Durchsetzungshaft › Ausschluss von der Sozialhilfe für abgewiesene Asylsuchende › Härtefallklausel
<p>10. Revision</p>	<p>Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 (10.052) Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014 (14.063)</p> <p>Parlamentsdebatte: 12.12.2011–14.12.2015 Volksabstimmung (dringliche Massnahmen): 78,5 % Ja, am 09.06.2013 Volksabstimmung (Neustrukturierung): 73,5 % Ja, am 05.06.2016 Inkrafttreten: 01.03.2019 (AS 2016 3101)</p>	<p><i>Ordentliche Revision (Vorlage 1)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › Strafrechtliche Sanktionierung politischer Tätigkeiten in der Schweiz, die zu einer nachträglichen Begründung der Flüchtlingseigenschaft dienen, sowie der Hilfe zu solchen Tätigkeiten › Beschleunigtes Verfahren und Ausschluss von der Sozialhilfe bei Wiedererwägungs- und Mehrfachgesuchen › Ersatz von Nichteintretensentscheiden durch beschleunigtes materielles Verfahren (Nichteintreten nur noch für Dublin-Fälle, sichere Drittstaaten, ausschliesslich wirtschaftliche Gründe) <p><i>Neustrukturierung des Asylbereichs (Vorhaben 2)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › Zuweisung der Asylsuchenden zu einem von drei Verfahren: Dublin, beschleunigt oder erweitert › Neue Verteilung der Unterbringungsplätze auf Bund und Kantone: Dublin- und beschleunigte Verfahren in den Bundeszentren › Kostenlose Rechtsvertretung in der ersten Verfahrensphase <p><i>Dringliche Massnahmen (Vorhaben 3)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> › Ausschluss von Deserteuren und Wehrdienstverweigerern aus der Flüchtlingseigenschaft › Abschaffung des Botschaftsasyls › Schaffung besonderer Zentren für «renitente» Asylsuchende › Testphasen

Liste des acronymes | Abkürzungen

AB	Amtliches Bulletin
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz)
AMU	Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers
APA	Arrêté fédéral sur la procédure d'asile
APPA	Asylpraxis - Pratique d'asile
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
AsylG	Asylgesetz
AsylVO	Asylverordnung
ATAF	Arrêt du Tribunal administratif fédéral
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AUG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, Ex AIG)
AVB	Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren
BBl	Bundesblatt
BFM	Bundesamt für Migration (Ex SEM)
BGE	Bundesgerichtsentscheiden
BGZ	Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht
BMA	Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich
BO	Bulletin officiel
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BV	Bundesverfassung
BVGE	Amtliche Entscheidsammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CATI	computergestützten Telefoninterviews
CE	Conseil des États
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CF	Conseil fédéral
CG	Convention de Genève
CN	Conseil national
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COI	Country of origin information
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme

CR	Convention relative au statut des réfugiés (Convention de 51)
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFJP	Département fédéral de justice et police
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EMARK	Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerische Asylrekurskommission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FF	Feuille fédérale
G	Grüne Fraktion
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
HCR/UNHCR	Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies
IDH	Indice de développement humain
JICRA	Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile
LA	Loi sur l'asile (avant LAsi)
LAsi	Loi sur l'asile
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LETr	Loi fédérale sur les étrangers (avant LEI)
LMC	Loi sur les mesures de contrainte
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (avant LEtr/LEI)
MStG	Militärstrafgesetz
NEE	Nichteintretensentscheid
NEM	Non-entrée en matière
NR	Nationalrat
ODM	Office fédéral des migrations (avant SEM)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Organisation for Economic Co-operation and Development
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
PAB	Programme d'allègement budgétaire
PDC	Parti démocrate-chrétien
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

PLD	Parti libéral démocrate
PLR/RL	Parti libéral radical / Groupe libéral-radical
PRD	Parti radical démocratique
PS	Parti socialiste
S	Sozialdemokratische Partei
SBR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SDN	Société des Nations
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SR	Ständerat
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SVP	Schweizerische Volkspartei
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
UDC	Union démocratique du centre
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Liste des contributrices et contributeurs | Liste der Autorinnen und Autoren

Laurent Bernhard arbeitet als Postdoktorand am Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften (FORS), das an der Universität Lausanne angesiedelt ist. Seine Dissertation hat er zu den Strategien von politischen Organisationen im Rahmen von Abstimmungskampagnen auf eidgenössischer Ebene verfasst.

Michael Heumann ist Doktorand am Institut für Wirtschaftsethik (IWE-HSG) der Universität St. Gallen und verfasst eine Dissertation zu den geistigen Grundlagen zeitgenössischer Postwachstumskritik. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören zudem Wirtschaftsphilosophie, Verantwortung im Profisport und das Verhältnis von Wirtschaft, Migration und Flucht.

Milena Holzgang ist Junior Associate bei Meyerlustenberger Lachenal und externe Lehrbeauftragte am Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht der Universität St. Gallen. Zu ihren Interessenschwerpunkten zählen Grund- und Menschenrechte, allgemeines Völkerrecht sowie das Verhältnis von Recht, Migration und Flucht.

David Kaufmann ist Assistenzprofessor für Raumentwicklung und Stadtpolitik an der ETH Zürich. Er studierte Politikwissenschaft an den Universitäten Zürich und Bern und forscht zu urbanen Politikmassnahmen, Raumplanung und Migrationspolitik.

Anne-Cécile Leyvraz est chargée de recherche à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO). Sa thèse de doctorat en droit international, réalisée à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, a porté sur le cadre normatif international applicable aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée.

Christelle Maire est docteure en sciences sociales de l'Université de Neuchâtel. Ses travaux de recherche se focalisent sur le rôle de l'image dans la construction des discours politiques sur la migration.

Raffaella Massara arbeitet als Rechtsanwältin. Als Anwältin befasst sie sich schwerpunktmässig mit Migrationsrecht. Neben ihrer Anwaltstätigkeit arbeitet sie am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und verfasst eine Dissertation zum Thema Rechtsschutz im beschleunigten Asylverfahren.

Jonathan Miaz est chercheur postdoctoral en science politique et en études socio-juridiques, rattaché au Centre de droit comparé, européen et international ainsi qu'à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne. Ses travaux portent sur la mise en oeuvre des politiques d'asile et d'immigration par les administrations et les tribunaux, ainsi que sur la défense juridique des migrant-e-s. Ses chapitres ont été en partie rédigés lors de séjours de recherche à l'Université de Chicago et à Sciences Po Paris dans le cadre d'une bourse Early Postdoc.Mobility du FNS.

Raphaël Rey est doctorant en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel. Il est également coordinateur de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand).

Laura Rezzonico est doctorante en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel et collaboratrice scientifique à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Elle a réalisé une recherche ethnographique sur la détention administrative en Suisse dans le cadre du Pôle national de recherche « nccr – on the move ».

Damian Rosset est postdoctorant FNS à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Il a effectué sa thèse de doctorat à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel au sujet de l'information sur les pays d'origine dans les procédures d'asile.

Irina Sille ist Sozialwissenschaftlerin und Doktorandin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel. Ihre Dissertation befasst sich mit dem Engagement von professionalisierten NGOs in der Asylpolitik in der Schweiz und in Grossbritannien.

Robin Stünzi est collaborateur scientifique au sein du Pôle de recherche national « nccr – on the move ». Il est auteur d'une thèse sur la notion de sécurité dans les politiques d'asile suisses, réalisée à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel.

Jean-Pierre Tabin est professeur de politique sociale à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO). Ses recherches récentes portent sur le non-recours aux prestations de l'État social, le capacitisme, les politiques de lutte contre les pauvres et la discrimination anti-roms.

La question de l'asile polarise l'opinion publique en Suisse depuis quarante ans. Depuis son entrée en vigueur en 1981, la Loi sur l'asile a été révisée à de nombreuses reprises, notamment en vue de durcir l'accès à la procédure d'asile ainsi que les conditions d'accueil. Parmi les discours légitimant cette inflation normative, celui de la « lutte contre les abus » bénéficie d'un large consensus dans l'espace public. Pourtant, ce discours n'a encore jamais fait l'objet d'une analyse approfondie. Le présent ouvrage – collectif et pluridisciplinaire – comble cette lacune.

Anne-Cécile Leyvraz est collaboratrice scientifique à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL, HES-SO). Raphaël Rey est doctorant en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel. Damian Rosset est postdoctorant à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel.

Robin Stünzi est collaborateur scientifique au sein du Pôle de recherche national « nccr – on the move ».

Avec la collaboration de Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte et Nesa Zimmerman.

Seit vier Jahrzehnten wird die Asylthematik in der Schweiz kontrovers diskutiert. Die zahlreichen Anpassungen des Asylgesetzes seit seiner Einführung im Jahr 1981, sind durch eine Verschärfung der Zugangskriterien zum Asylverfahren und erschwerte Aufnahmebedingungen gekennzeichnet. Unter den zahlreichen Debatten genießt der Diskurs der « Missbrauchsbekämpfung » im Asylbereich breiten Konsens in der Öffentlichkeit. Trotz dieser Omnipresenz in der politischen und medialen Diskussion fehlt eine eingehende Analyse des Missbrauchsdiskurs im Asylbereich. Das vorliegende Buch schliesst diese Lücke.

Anne-Cécile Leyvraz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL, HES-SO). Raphaël Rey ist Doktorand der Human- und Sozialwissenschaften an der Universität Neuenburg. Damian Rosset ist Postdoc an der Juristischen Fakultät der Universität Neuenburg. Robin Stünzi ist wissenschaftlicher Koordinator im nationalen Forschungszentrum « nccr – on the move ».

In Zusammenarbeit mit Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte und Nesa Zimmerman.

