

ÉCOLE DOCTORALE n°519 : Sciences Humaines et Sociales – Perspectives européennes

Société, Acteurs, Gouvernement en Europe

THÈSE présentée par :

Jonathan MIAZ

soutenue le : 2 Juin 2017

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université de Strasbourg et de l'Université de Lausanne en cotutelle**

Discipline/ Spécialité : Science Politique

**Politique d'asile et sophistication du droit
Pratiques administratives et défense juridique des
migrants en Suisse (1981-2015)**

THÈSE dirigée par :

DUBOIS Vincent
VOUTAT Bernard

Professeur de Science Politique, Université de Strasbourg
Professeur de Science Politique, Université de Lausanne

RAPPORTEURS :

ACHERMANN Christin
FASSIN Didier

Professeure en Migration, Droit et Société, Université de Neuchâtel
Professeur de Sciences Sociales, Institute for Advanced Study, Princeton
et Directeur d'études à l'EHESS, Paris

AUTRES MEMBRES DU JURY :

GIAUQUE David
ISRAËL Liora

Professeur de Science Politique, Université de Lausanne
Maîtresse de conférence en Sociologie, EHESS, Paris



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

IMPRIMATUR

Vu l'accord de cotutelle conclu entre les Universités de Lausanne et de Strasbourg, le Conseil de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, sur proposition d'un jury formé des professeurs

- Bernard VOUTAT, Professeur à l'Université de Lausanne, co-directeur de thèse
- Vincent DUBOIS, Professeur à l'Université de Strasbourg, co-directeur de thèse
- David GIAUQUE, Professeur à l'Université de Lausanne
- Liora ISRAËL, Maitresse de conférences à l'EHESS, Paris
- Didier FASSIN, Directeur d'études à l'EHESS, Paris et Professeur à l'Institute for Advanced Study de Princeton
- Christin ACHERMANN, Professeure à l'Université de Neuchâtel

autorise, sans se prononcer sur les opinions du candidat, l'impression de la thèse de Monsieur Jonathan MIAZ, intitulée :

« Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015) »

Le Doyen de la Faculté
Professeur Jean-Philippe Leresche

Lausanne, le 10 avril 2017

Résumé de la thèse

Politique d'asile et sophistication du droit. Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)

Cette recherche porte sur la politique d'asile en Suisse, appréhendée sous l'angle de la force du droit et de sa production sociale. Elle part du constat d'une inflation normative et d'une sophistication du droit, consécutives à de nombreuses révisions législatives et à une importante judiciarisation depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile en 1981. Cette thèse s'appuie sur une enquête ethnographique menée sur plusieurs terrains auprès du Secrétariat d'Etat aux Migrations et de services d'aide juridique aux migrants. Elle analyse, d'une part, les effets de la sophistication du droit sur les pratiques des acteurs de terrain et, d'autre part, les effets de ces pratiques sur le droit. *In fine*, elle montre que le droit et la politique d'asile sont produits par les pratiques de l'administration en interaction avec celles de la défense juridique des migrants qui les conteste et du Tribunal administratif fédéral qui juge les recours en matière d'asile.

Mots-clés : Asile, *Street-Level Organizations*, sociologie du droit, sociologie de l'action publique, pouvoir discrétionnaire, usages sociaux du droit, action collective, ethnographie

Abstract

Asylum Policy and Sophistication of Law. Bureaucratic Practices and Legal Mobilizations for the Migrants in Switzerland (1981-2015)

This research analyzes the Swiss asylum policy, focusing on the force of the law and on its social production. The study starts from the observation of an increase of the rules regulating asylum and of the sophistication of law. These latter are related to the numerous legislative revisions and to an important judicialization since the enforcement of the Swiss Asylum Act in 1981. This thesis is based on an ethnographic research combining fieldwork in the State Secretariat for Migrations and in legal defense organizations in different Swiss cantons. The author analyzes, on the one hand, the effects of the sophistication of law on the practices of the street-level actors (administration, lawyers and organizations of the legal defense of the asylum seekers) and, on the other hand, the effects of these practices on law. Finally, the thesis shows that asylum law and policy are produced by the practices of the administration in interaction with those of the legal defense of asylum seekers opposing administrative decisions, and of the Federal Administrative Court judging asylum appeals.

Keywords: Asylum, Street-Level Organizations, Sociology of Law, Public Policy, Discretion, Social Uses of Law, Law & Society, Legal Mobilizations

Remerciements

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui m'ont accompagné et soutenu au cours de ces années. Il est commun de dire que la thèse de doctorat est une expérience individuelle et un travail collectif. Les pages qui suivent visent à le rappeler, tant j'ai bénéficié du soutien et des échanges avec mes collègues, mes ami-e-s et ma famille. Cela a indéniablement enrichi cette recherche. Comme cette partie de la thèse sera peut-être l'une des plus lues, je tiens à m'excuser d'avance auprès des personnes que j'aurais oubliées.

Ma gratitude va d'abord à mes directeurs de thèse Bernard Voutat et Vincent Dubois pour leurs conseils, pour leur aide et pour leur ténacité tout au long de ces années. J'ai beaucoup appris en travaillant sous leur direction et cette thèse a largement bénéficié de leurs relectures et de leurs commentaires. Je serai toujours très reconnaissant envers Bernard Voutat qui m'a fait confiance en m'acceptant en thèse et en m'engageant en tant qu'assistant-diplômé.

Je remercie les membres du Jury, Christin Achermann, Didier Fassin, David Giauque et Liora Israël pour leur lecture attentive, leurs commentaires et leurs conseils exprimés non seulement lors du colloque, mais aussi à différentes étapes de ma thèse. Leurs travaux respectifs m'ont également beaucoup influencé.

Cette thèse a pu être menée à bien, d'abord, grâce à mon contrat d'assistant-diplômé au sein de l'Institut d'Etudes Politiques, Historiques et Internationales de l'Université de Lausanne (IEPHI), ensuite grâce au soutien financier de la Société Académique Vaudoise ainsi qu'à un poste de coordinateur du Programme doctoral en science politique (CUSO) sous la direction de Pascal Sciarini que je remercie. Merci également à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses (CRUS) d'avoir apporté un soutien financier pour les frais liés à la cotutelle.

J'ai pu bénéficier durant toutes ces années de très bonnes conditions de travail. Je remercie mes Universités, Instituts et Unités de rattachement : l'Université de Strasbourg et l'UMR 7363 Société Acteurs Gouvernement en Europe ; l'Université de Lausanne, l'IEPHI et le Centre de Recherche sur l'Action Politique de l'Université de Lausanne (CRAPUL).

Je remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont rendu possible cette recherche en acceptant d'y participer. Mes expériences de terrain au Service d'aide juridique aux exilé-e-s, au Secrétariat d'Etat aux Migrations et au sein de l'association ELISA ont été très enrichissantes à titre intellectuel autant que personnel. J'exprime aussi toute ma gratitude aux personnes qui ont accepté ma présence lors de leur audition.

Je remercie le Secrétariat d'Etat aux Migrations et, notamment Monsieur Philip Haas, d'avoir ouvert ses portes à mon travail. Merci également à toutes les collaboratrices et les collaborateurs, les chef-fe-s de section et leur suppléant-e et les adjoint-e-s juridiques qui m'ont accordé du temps et ont participé à mon enquête. Je remercie aussi Madame Maryline Loup pour son accueil et pour m'avoir aiguillé sur le terrain.

Ma reconnaissance va également au Service d'aide juridique aux exilé-e-s, qui m'a permis d'occuper une position d'observateur participant en tant que bénévole, ainsi qu'aux juristes qui m'ont accordé de leur temps pour des entretiens ou pour m'expliquer leur travail. Merci également aux juristes et bénévoles d'autres bureaux de consultation juridique (ELISA, CSP, Caritas, *Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not*, CSI, CCSI) ainsi qu'aux avocats avec qui j'ai pu réaliser des entretiens.

Cette thèse doit également aux échanges et collaborations avec les membres du CRAPUL et de l'IEPHI ; en particulier : Hervé Rayner – dont j'ai été l'assistant durant mes premières années à l'Université de Lausanne et dont l'engagement ainsi que les conseils m'ont beaucoup aidé –, Martina Avanza – qui m'a formé à la méthode ethnographique et m'a prodigué de précieux conseils –, Olivier Fillieule, Philippe Gottraux, Cécile Péchu et Mounia Bennani-Chraïbi. À l'IEPHI, je remercie tout particulièrement André Mach, qui a dirigé mon mémoire de licence et qui m'a soutenu dans mes démarches pour commencer une thèse. Au sein du Centre en Etudes Genre, je remercie Marta Roca i Escoda. Merci aussi à Hélène Joly du centre VieDoc pour son travail de constitution de dossiers de presse. Merci aussi à Marie-France Oliva, Nicole Ferrari et Sabine Haxhimeri pour leur aide administrative. Merci au service informatique de l'Université de Lausanne qui m'a tiré de mauvais pas à plusieurs reprises.

Je remercie toutes les personnes qui ont accepté de discuter mon travail à différentes étapes de sa réalisation et dont les conseils et les commentaires m'ont beaucoup aidé : David Giaucque, Evelyn Z. Brodtkin, Mathilde Darley, Coline Cardi, Sarah Mazouz et Dieter Rucht. Je remercie aussi tout particulièrement Pierre Lascoumes pour sa disponibilité, pour le temps qu'il m'a accordé et pour ses conseils qui m'ont permis d'affiner mes analyses et d'en développer de nouvelles.

Je remercie Aurélien Buffat qui m'a beaucoup influencé et dont les conseils ont été très précieux tout au long de cette thèse. En m'aiguillant vers certaines réflexions et certains travaux, il m'a permis de développer une part importante des analyses qui figurent dans cette thèse.

Ma reconnaissance va également à Karin Byland pour les données sur la judiciarisation de l'asile qu'elle a accepté de me transmettre. Merci aussi à Marie Métrailler, Antonin Zurbuchen et Michelle Ammann pour leur aide à la retranscription de certains entretiens.

Durant ma thèse, j'ai aussi eu la chance de collaborer avec un réseau de jeunes chercheuses et chercheurs qui travaillent sur les pratiques des administrations de l'asile dans plusieurs pays d'Europe. J'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec Laura Affolter et Ephraïm Poertner, ainsi qu'avec Sule Tomkinson. Je remercie aussi les autres membres de l'IRNAP, en particulier : Damian Rosset, Karen Akoka, Pauline Brücker et Johanna Probst. Merci aussi à Robin Stünzi, Raphaël Rey et Johanna Fuchs pour nos collaborations lors de conférences.

J'en profite également pour remercier les participant-e-s du « séminaire informel » dans le cadre duquel j'ai beaucoup appris : David Pichonnaz, Kevin Toffel, Lorraine Odier Da Cruz, Eva Nada, Loïse Bilat et les autres que je vais citer plus loin pour encore d'autres raisons.

J'ai eu le privilège de réaliser cette thèse au sein d'un groupe de doctorant-e-s qui sont devenu-e-s des ami-e-s proches et dont l'amitié, le soutien, les conseils, le partage d'expérience, les activités externes (boire, manger, marcher, voire même grimper) ont été inestimables pour que cette thèse se réalise dans de très bonnes conditions. Je remercie donc la bande du CRAPUL : Camille Masclat, Yassin Boughaba, Marc Renkens, Simone Horat, Youssef El Chazli, Samina Mesgarzadeh et Vanessa Monney. Je pourrais écrire pour chacune et chacun d'entre vous un mot de remerciement personnalisé, mais je garde cet exercice pour

l'oral. Ce fut un plaisir de traverser cette thèse avec vous depuis le début. Vous l'avez beaucoup enrichie et avez largement contribué à ce que je puisse la mener à bien. Cette équipe s'est élargie avec les générations successives d'assistant-e-s. Je remercie aussi : Agnès Aubry – je te suis redevable ! – Alexandre Dafflon, Stéphanie Monay, Fabien Thétaz et Marie Métrailler. Merci à tou-te-s pour votre soutien !

Un grand merci aussi à mes collègues/ami-e-s pour votre soutien : Lucile Maertens, Jean-Marie Chenou, Elizabeth Galleguillos, Pierre Eichenberger, Pablo Diaz et Justine Hirschy, Guilain Mathe, Nicolas Freymond, Romain Felli, Antoine Chollet, Thierry Bornand, Noemi Michel, toute l'équipe des doctorant-e-s de LIVES & co, notamment Nadia Girardin, Pierre-Alain Roch, Andres Guarin, Nora Dasoki, Vanessa Brandalesi, Laura Galhano Stefano Lanzi et tou-te-s les autres.

Je succombe au risque de me répéter et je remercie chaleureusement les personnes qui ont relu mes chapitres de thèse. En premier lieu Bernard Voutat et Vincent Dubois, Christian Miaz, Fiona Friedli, Agnès Aubry, Marc Renkens, Yassin Boughaba, Camille Masolet et Samina Mesgarzadeh.

Je remercie aussi mes ami-e-s qui m'ont accompagné, soutenu, subi pendant toutes ces années : Alex, Laetitia et Pierre-Alain ; Yvan, Mathieu, David A et B, Yassin, Fabian, Frédéric, Jeremy ; Tim ; BONjamin, Guillaume et toute c't'équipe. Merci pour votre soutien et pour votre amitié !

Merci à Gabrielle pour son amitié et pour son aide précieuse sur le terrain.

Merci aussi à toute ma famille (cousins, cousines, oncles, tantes et grand-mères), en particulier mes frères et belle-sœurs : Simon et Sonia ; Luc et Alix. Mes cousines : Agnès et Rachel. Ma belle-famille : Cathy, Jack & Jackie.

Merci à mon fillieule Ibrahim et mon neveu Aurélien qui m'apportent beaucoup de bonheur.

Je suis extrêmement reconnaissant envers mes parents, Christian et Marika Miaz, qui m'ont toujours énormément soutenu, qui m'ont relu, écouté et encouragé tout au long de la thèse. Merci mille fois !

Enfin, je remercie Fiona Friedli. Depuis toutes ces années, tu supportes avec moi cette thèse, tu l'enrichis de ta présence, de tes encouragements, de tes conseils pertinents, de tes relectures attentives et exigeantes, de ton soutien inestimable et de ta confiance indéfectible. Merci pour tout.

Table des matières synthétique

<i>Table des matières synthétique</i>	VII
<i>Liste des acronymes et abréviations</i>	IX
INTRODUCTION.....	1
<i>Section 1. Problématique</i>	7
<i>Section 2. Méthodes et terrain d'enquête</i>	49
PARTIE I. LA POLITIQUE D'ASILE EN SUISSE : VERS UNE SOPHISTICATION DU DROIT	71
CHAPITRE 1. POLITIQUE ET DROIT D'ASILE EN SUISSE (1981-2015) : ENTRE POLITISATION ET INFLATION NORMATIVE	75
<i>Section 1. Politisation de l'asile</i>	75
<i>Section 2. Inflation normative</i>	91
CHAPITRE 2. JUDICIARISATION DU DROIT D'ASILE.....	113
<i>Section 1. Institutionnalisation d'une instance de recours spécifique et judiciarisation du domaine de l'asile</i>	114
<i>Section 2. Judiciarisation du domaine de l'asile</i>	121
<i>Section 3. Une sophistication du droit par la jurisprudence</i>	128
<i>Section 4. Internationalisation de la judiciarisation, vers une judiciarisation « multi-niveaux »</i>	142
<i>Synthèse de la Partie I. La sophistication du droit d'asile en tension entre sécurité et protection</i>	151
PARTIE II. INSTRUIRE, QUALIFIER, DECIDER : L'ADMINISTRATION DE L'ASILE EN PRATIQUE	153
CHAPITRE 3. LA PROCEDURE D'ASILE ET SES AGENTS	159
<i>Section 1. Procédure, dispositifs et institution</i>	160
<i>Section 2. Entre sélection et auto-sélection : qui sont les agents du SEM ?</i>	184
CHAPITRE 4. INSTRUIRE LES DEMANDES D'ASILE	225
<i>Section 1. Les auditions : un dispositif asymétrique</i>	228
<i>Section 2. Récolter des faits : techniques et stratégies pour évaluer la pertinence des motifs d'asiles</i>	240
<i>Section 3. Mettre les récits à l'épreuve : techniques et stratégies pour tester la vraisemblance</i>	256
CHAPITRE 5. QUALIFIER ET DECIDER : L'ENCADREMENT JURIDICO-INSTITUTIONNEL DE L'APPLICATION DU DROIT	289
<i>Section 1. Les « Pratiques en matière d'asile » (APPA) : une tentative d'harmonisation des pratiques</i>	297
<i>Section 2. Elaborer la « Pratique » : le pouvoir d'établir les normes</i>	327
<i>Section 3. Orienter et contrôler : les médiations sociales et institutionnelles de l'application du droit</i>	339
CHAPITRE 6. RAPPORTS AU ROLE ET MARGE DE MANŒUVRE	359
<i>Section 1. Le second corps des agents. Des rapports au rôle convergents, mais différenciés</i>	360
<i>Section 2. Conditions de perception et d'usage d'une « marge de manœuvre »</i>	381
<i>Synthèse de la Partie II. Pour une analyse relationnelle des médiations du droit et du processus de création normative continu</i>	400

PARTIE III. MOBILISER LE DROIT EN FAVEUR DES MIGRANTS : PRATIQUES, STRATEGIES ET TENSIONS	407
CHAPITRE 7. AGIR <i>PAR</i> LE DROIT : PRATIQUES DE DEFENSE JURIDIQUE DES MIGRANTS	413
Section 1. <i>La défense juridique : guichets et permanences</i>	414
Section 2. <i>Pratiques de défense juridique des migrants</i>	437
CHAPITRE 8. ACTEURS DE LA DEFENSE JURIDIQUE DES MIGRANTS	455
Section 1. <i>Les bureaux de consultation juridique en Suisse</i>	456
Section 2. <i>Profils et rapports au rôle des juristes</i>	471
Section 3. <i>Faire remonter les problèmes du terrain dans l'espace public : travail d'information et relais politiques</i>	485
CHAPITRE 9. CONTRAINTES, OPPORTUNITES ET EFFETS DE LA DEFENSE JURIDIQUE DES MIGRANTS	493
Section 1. <i>Contraintes de situation</i>	496
Section 2. <i>Usages du droit par anticipation : la sélection des dossiers</i>	508
Section 3. <i>Agir par le droit et agir sur le droit</i>	517
<i>Synthèse de la Partie III. La défense juridique : « contre-pouvoir » et actrice de la mise en œuvre et de la sophistication du droit</i>	528
PARTIE CONCLUSIVE.....	533
CONCLUSION	535
BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES	545
BIBLIOGRAPHIE	547
BIBLIOGRAPHIE DES SOURCES	587
ANNEXES	623
<i>Table des matières des Annexes</i>	625

Liste des acronymes et abréviations

APPA	<i>Asylpraxis</i> -Pratique d’asile (document du Secrétariat d’État aux Migrations définissant la « pratique » de l’office à l’égard d’un pays d’origine)
ARAVOH	Association pour l’accueil des requérants d’asile à Vallorbe, œcuménique et humanitaire
ASLOCA	Association Suisse de défense des locataires
ATAF	Arrêts du Tribunal administratif fédéral (recueil)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Allemagne)
BCJ	Bureau de Consultation Juridique
BRBS	<i>Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not</i> (Bureau bernois de consultation juridique pour les personnes en danger)
BO	Bulletin Officiel
CASAS	Collectif pour l’accueil des sollicitateurs d’asile de Strasbourg
CCSI	Centre de Contact Suisse-Immigré (CCSI/SOS Racisme) (Fribourg)
CDM	Centre de Droit des Migrations (Université de Neuchâtel)
CEDH	Convention Européenne de Droits de l’Homme
CE	Conseil des États
CEP	Centre d’enregistrement et de procédure
CF	Conseil Fédéral
CHF	Francs suisses
CIREC	Country Information Research Center
CJUE	Cour de Justice de l’Union Européenne
CN	Conseil National
CrEDH	Cour Européenne des Droits de l’Homme

CRA	Commission de Recours en matière d'Asile
CSI	Centre Suisse-Immigrés (Valais)
CSP	Centre Social Protestant
DAR	Délégué aux réfugiés
DFAE	Département Fédéral des Affaires Etrangères
DFJP	Département Fédéral de Justice et Police
ECOI	European Country of Origin Information Network
EEE	Espace Economique Européen
EPER	Entraide Protestante Suisse
EVAM	Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants
FedPol	Office Fédéral de la Police
FEPS	Fédération des Eglises Protestantes suisses
FNS	Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JICRA	Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile (recueil)
LAsi	Loi sur l'asile
LEtr	Loi sur les étrangers
NCCR	National Center of Competence in Research (Pôles de recherche nationaux liés au Fond National Suisse de la Recherche Scientifique)
NEM	Non-entrée en matière
NSA	Normes secondaires d'application
OA	Ordonnance sur l'asile
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

ODAE	Observatoire romand du Droit d’asile et des étrangers
ODM	Office fédéral des migrations
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatride
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSAR	Organisation Suisse d’Aide aux Réfugiés
OSEO	Œuvre Suisse d’Entraide Ouvrière
PA	Loi sur la Procédure Administrative
PBD	Parti Bourgeois Démocratique
PDC	Parti Démocrate-Chrétien
PLR	Parti Les Libéraux-Radicaux
PoP	Parti Ouvrier Populaire
PS	Parti Socialiste
PVL	Parti des Verts-Libéraux
RBA	<i>Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende</i> (bureau de consultation juridique pour les requérants d’asile)
RMNA	Requérant d’asile mineur non-accompagné
ROE	Représentant des œuvres d’entraide
SAJE	Service d’aide juridique aux exilé-e-s
SEM	Secrétariat d’État aux migrations
SFM	Swiss Forum for Migration (Université de Neuchâtel)
SPOP	Service de la Population (Vaud)
SSI	Service Social International
TAF	Tribunal Administratif fédéral

TF	Tribunal Fédéral
UDC	Union Démocratique du Centre
UE	Union européenne
USEJ	Union Suisse des Comités d'Entraide Juive
ZFPA	<i>Zürcher Freiplatzaktion für Asylsuchende</i> (Action Place Gratuite de Zurich pour les requérants d'asile, bureau de consultation juridique à Zurich)

Cantons :

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grison
JU	Jura
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure

SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zürich

Liste des livret/permis/autorisations de séjour et d'établissement

Livret B	Autorisation de séjour
Livret C	Autorisation d'établissement
Livret Ci	Autorisation de séjour avec activité lucrative
Livret F	Pour étrangers admis provisoirement
Livret L	Autorisation de courte durée
Livret N	Pour requérants d'asile
Livret S	Pour les personnes à protéger

Introduction

La « crise migratoire » actuelle se donne à voir à travers des images d'embarcations surchargées d'hommes, de femmes et d'enfants qui risquent au péril de leur vie de traverser la Méditerranée pour parvenir en Europe. Les chiffres du nombre de personnes ayant disparu en mer illustrent la dangerosité de ce périple : 29'000 depuis 2000 et 40'000 depuis 1990 (Wihtol de Wenden, 2015, p. 96). Dans les médias, des vidéos nous montrent des réfugiés débarquant sur les plages grecques ou italiennes, tentant de traverser les frontières d'Europe de l'Est et s'entassant dans des camps de fortune à Calais ou encore récemment à Côme. Toutes ces images suscitent des réactions oscillant entre les considérations humanitaires des uns et les mesures sécuritaires des autres. Cette « crise » met en évidence une gestion de l'immigration reposant principalement sur des instruments nationaux (Wihtol de Wenden, 2015), en dépit du développement d'une politique européenne commune et qui demeure, de fait, « peu solidaire » (Guiraudon, 2013).

Même si la Suisse n'est pas dans l'Union européenne, elle est intégrée à l'espace Schengen/Dublin et n'échappe pas à ces débats politiques. À l'instar d'autres pays européens, certains politiciens proposent de « fermer les frontières et [de] placer l'armée en renfort » pour freiner les migrants¹. Dans le même temps, une vaste « restructuration de la procédure d'asile » a donné lieu à plusieurs votations, la dernière partie du projet ayant été acceptée par référendum le 5 juin 2016. Dans les débats, on parle d'« accélérer les procédures d'asile », de réduire l'attractivité de la Suisse, de « lutter contre les abus », les « faux réfugiés » et les passeurs, ou encore de changer une pratique trop généreuse et attractive à l'égard des requérants d'asile érythréens. Si la situation est présentée comme exceptionnelle et nouvelle, une analyse sociohistorique nous montre que les discours et les propositions qui l'entourent ne le sont pas, mais qu'ils s'inscrivent dans la continuité de ces 35 dernières années, durant lesquelles l'asile est rapidement devenu une thématique politique centrale.

¹ « “Fermer les frontières et placer l'armée en renfort” pour freiner les migrants », publié le 20 mars 2016 sur le site web de la Radio Télévision Suisse <http://www.rts.ch/info/suisse/7586308--fermer-les-frontieres-et-placer-l-armee-en-renfort-pour-freiner-les-migrants.html> consulté le 30 août 2016.

Dans les années 1970, les rares débats portant sur l'asile apparaissaient éloignés de la polémique sur l'*Überfremdung*, ou « surpopulation étrangère », qui concernait alors les travailleurs immigrés d'origine européenne, principalement italiens et espagnols. À cette époque, seules quelques dispositions sommaires figurant dans l'article 49 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) (Kälin, 2002) et dans des directives administratives éparses encadraient juridiquement une pratique des autorités largement discrétionnaire, qui favorisait l'accueil de contingents de réfugiés originaires des pays du bloc soviétique (Hongrie, Tchécoslovaquie).

En 1977, le Conseil fédéral élabore un projet de loi sur l'asile, qui est adopté de façon largement consensuelle et qui entre en vigueur en 1981. Considérée alors comme relativement ouverte et généreuse, cette loi est censée traduire la « tradition humanitaire de la Suisse » dans la continuité d'une politique menée dans le cadre de la convention de Genève de 1951 (ratifiée par la Suisse en 1954). Pourtant, dès l'entrée en vigueur de la loi, les discours politiques et médiatiques se transforment radicalement sous l'effet d'un recadrage reprenant les thématiques anciennes de l'*Überfremdung* et de la surpopulation étrangère, cette fois-ci appliquées aux « abus » que les « faux réfugiés » manifesteraient en sollicitant l'asile en Suisse. Les nombreuses révisions de la loi vont alors clairement dans le sens d'un durcissement du droit et de la politique d'asile, suivant un triple objectif – qui est devenu le leitmotiv de (presque) toutes les réformes – d'accélération des procédures, de lutte contre les abus et de dissuasion à entrer en Suisse et à y rester : restriction des critères permettant d'entamer une procédure d'asile, multiplication des circonstances conduisant au refus de l'asile, accroissement des exigences en matière de preuve, obstacles aux recours, mesures de contraintes facilitant le renvoi des requérants déboutés. Toutes ces mesures sont adoptées, souvent à l'occasion de votations populaires, au nom de la « lutte contre les abus » et du péril « sécuritaire » que « l'afflux massif » des migrants ferait peser sur l'identité nationale. Ces évolutions ne sont bien entendu pas spécifiques à la Suisse, mais suivent des trajectoires analogues dans les pays de l'Union européenne au cours de ces trente dernières années (Valluy, 2005a, 2006, 2008).

Depuis l'entrée en vigueur de la première loi, le domaine de l'asile suscite une inflation normative considérable et tout à fait inhabituelle : les révisions législatives se succèdent les unes aux autres – Etienne Piguet parle à cet égard de « frénésie législative » (Piguet, 2009) –, les ordonnances et les directives d'application se précisent et évoluent en permanence, les accords internationaux se multiplient et la jurisprudence s'accroît, ne

manquant pas de complexifier le travail des instances politiques, administratives et judiciaires chargées d'élaborer et d'appliquer des systèmes de règles enchevêtrées les unes dans les autres. De fait, cette inflation normative, lisible à travers l'abondance des textes et la coexistence des niveaux normatifs, entraîne une véritable *sophistication* du droit d'asile et des procédures suivies par les autorités en charge des requérants, dont les parcours et les problématiques se diversifient en même temps que le droit se densifie. Pour autant, en dépit de ces transformations législatives, réglementaires, jurisprudentielles et doctrinales, la définition du réfugié (article 3 al. 1 LAsi), qui reprend celle de la Convention de Genève de 1951, n'a pas été modifiée directement à l'alinéa 1, sinon marginalement dans les alinéas 2 à 4 de la loi qui précisent et restreignent la notion. Le terme réfugié, au sens de la loi, désigne toujours « 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 » (art. 3 al. 1 LAsi).

Par la notion de *sophistication du droit*, je désigne un processus par lequel l'encadrement juridique de l'asile évolue dans le sens d'une plus grande complexité, impliquant une diversification des niveaux normatifs, un niveau d'élaboration (technique) plus poussé et une spécification croissante des règles de droit en fonction des situations particulières des requérants d'asile et des pays d'origine, autant de dimensions redevables d'une forte judiciarisation des procédures entraînant à son tour l'émergence d'une doctrine juridique substantielle, attentive à rationaliser l'application de la loi par les agents de l'administration. L'analyse de ce processus implique donc de saisir à la fois les bases légales nationales et internationales qui régissent le droit d'asile suisse, les très nombreuses spécifications de ce droit dans la jurisprudence, dans la doctrine, et dans les normes secondaires d'application formelles ou informelles développées en son sein, ainsi que dans les pratiques (discrétionnaires) des agents de l'État et dans les usages du droit des acteurs impliqués dans la « chaîne d'interdépendance de l'action publique » (Dumoulin et Roussel, 2010, p. 251-252) : le Secrétariat d'État aux Migrations (SEM)¹, les associations de défense juridique et Tribunal administratif fédéral (TAF).

¹ Au moment de mon terrain, le SEM s'appelait encore l'Office fédéral des migrations (ODM). Pour faciliter la lecture et éviter les confusions, j'utiliserai l'acronyme SEM et le nom actuel – Secrétariat d'Etat aux Migrations – tout au long de la thèse.

C'est ce processus de sophistication du droit que mon travail de recherche met en intrigue. Quels en sont les ressorts ? Comme s'opère-t-elle dans le travail quotidien des agents de l'administration chargés de « mettre en œuvre » les textes législatifs et réglementaires adoptés par les autorités politiques ? Quel rôle joue l'arène judiciaire dans ce processus ? Dans quelle mesure la défense juridique des migrants organisée par les milieux associatifs ou militants s'inscrit-elle dans ce processus contraignant les autorités politiques, administratives et judiciaires à fonder en droit une politique et des décisions se rapportant à une définition générale et abstraite, somme toute indéterminée, de la qualité de réfugié ? En définitive, il s'agit de s'interroger à la fois (1) sur les effets de la sophistication du droit sur les pratiques des acteurs de terrain – administration, défense juridique, tribunal – et (2) sur les effets de ces mêmes pratiques et de leurs interactions sur le droit lui-même et sur sa sophistication. Autrement dit, cette thèse porte à la fois sur la politique d'asile *constituée* par le droit – ce qui amène à analyser comment le droit, dans sa mise en œuvre, encadre et oriente les pratiques – et, en retour, comment le droit est lui-même *constitué* ou produit par ces pratiques des acteurs de terrain et par ses usages sociaux (Hunt, 1993 ; Israël, 2008).

Ce double questionnement s'inscrit dans une problématique plus large, qui s'interroge sur la fabrique du droit et sur les ressorts de sa « force » (Bourdieu, 1986), mesurée à sa capacité à orienter effectivement les pratiques de l'ensemble des agents impliqués par et dans la politique d'asile, à commencer par celles des agents de l'administration, mais aussi des tribunaux, des militants et bénévoles associatifs ou encore du personnel politique¹. Il s'agit alors d'ouvrir une boîte noire, celle des usages du droit par lesquels se construit et s'objective la catégorie de réfugié, une « fiction juridique » (Valluy, 2004) qui s'inscrit dans un système complexe de classements et d'oppositions entre les « vrais » et les « faux » réfugiés, les requérants, les réfugiés statutaires et les cas dits « humanitaires », les persécutés pour raisons politiques, religieuses ou ethniques et ceux qui ne le sont pas, comme par exemple les réfugiés « économiques », les NEM (pour « non-entrée en matière ») et les admis provisoires, les cas dits « Dublin » et les autres, etc., autant de distinctions qui portent en creux l'ambition de fonder la croyance en la légitimité légale-rationnelle d'une politique capable d'identifier les réfugiés parmi l'ensemble des migrants se présentant dans les centres dits de « tri ».

¹ Comme Violaine Roussel le souligne en discutant l'article de Pierre Bourdieu, il faut considérer que l'activité de mobilisation des règles (et les jeux avec la règle) n'est pas réservée aux juristes de profession (Roussel, 2004). Tenant compte de ces réflexions, mon questionnement sur la « force du droit » ne se limite pas à l'analyse des mécanismes de la formalisation. Ainsi, sans préjuger de cette « force », il s'agit de se demander sur quoi elle repose, et comment et dans quelle mesure elle se manifeste.

C'est dire que si cette thèse porte sur la politique d'asile en Suisse, elle l'aborde sous un angle particulier qui consiste à la saisir par le droit, plus précisément à travers les usages du répertoire juridique dans son élaboration et sa mise en œuvre. Cette ambition peut apparaître démesurée et redondante, tant la littérature portant sur les politiques d'asile et d'immigration est abondante et recouvre différentes disciplines des sciences sociales : sociologie, science politique, histoire, géographie, ou encore droit et économie. En effet, en Europe et en Amérique du Nord, de nombreux travaux ont porté sur la procédure et les administrations de l'asile, sur les Cours de justice, ainsi que sur l'aide associative aux migrants. En Suisse, s'il existe toute une série de travaux qui ont porté sur l'évolution du droit d'asile (Frossard et Hagmann, 2000 ; Mahnig, 2005 ; Maillard et Tafelmacher, 1999 ; Parini, 1997a ; Piguet, 2009) ou sur les conséquences de la suppression de l'aide sociale pour les personnes déboutées de l'asile (Povlakic, 2011 ; Sanchez-Mazas et al., 2009 ; Sanchez-Mazas, 2011), les publications qui portent sur l'administration et la défense juridique sont plus rares. Seul un ouvrage collectif récent, paru en 2013, analyse les « rouages de l'asile » à partir d'enquêtes ethnographiques menées par des étudiants de l'Université de Neuchâtel sur le travail des agents de l'administration, les services d'aide juridique aux migrants et les requérants d'asile déboutés (Fresia, Bozzini et Sala, 2013).

Toutefois, hormis cette publication, la littérature est encore maigre sur les pratiques de l'administration de l'asile et de la défense juridique des migrants. Cette thèse de doctorat revêt donc une originalité à plusieurs égards. Tout d'abord, il n'existe que très peu de travaux, en Suisse, qui portent sur la politique et le droit d'asile appréhendés « par le bas » à partir des pratiques de l'administration et de celles de la défense juridique des migrants. Au-delà de la Suisse, cette perspective qui s'intéresse à différents acteurs, à leurs usages du droit et à leurs interactions (conflituelles) contribue au décroisement de l'analyse de la mise en œuvre du droit et de l'action publique, d'autant plus que cette approche se combine avec une analyse sociohistorique de la politisation, de la juridicisation et de la judiciarisation du domaine de l'asile. En cela, à la multiplicité des acteurs (et des terrains) pris en compte, s'ajoute une diversité des « niveaux » d'analyse de la fabrique de la loi par le « haut » aussi bien que par le « bas », celui d'abord de la production normative, politique et parlementaire, jurisprudentielle et doctrinale, puis des agents de l'administration et enfin des milieux associatifs ou militants intervenant dans la défense juridique des requérants d'asile. Au-delà de ce cas d'étude, cette thèse de doctorat éclaire la sophistication du droit dans un contexte marqué par une certaine conflictualité politique et juridique. Ce processus et les durcissements qui en découlent se

produisent ainsi malgré une contestation importante par les associations de défense juridique des migrants, ce qui s'écarte de l'image d'une volonté d'État qui s'appliquerait unilatéralement et sans résistances.

Loin d'opposer les deux niveaux, celui de l'élaboration législative et celui de son application, cette démarche vise à rendre compte des effets de la sophistication du droit sur les pratiques des acteurs de terrain aussi bien que des effets de ces pratiques sur le droit et la politique d'asile. À travers l'analyse des pratiques (usages du droit) de l'administration et des représentants de la défense juridique des requérants d'asile, il s'agit d'analyser la place du droit dans ce que font les acteurs de terrain, mais aussi la manière dont ils contribuent à la fabrique de ce droit¹ et, plus généralement, de l'action publique. Il s'agit alors de suivre un « processus de création normative continu, et souvent circulaire » (Lascoumes, 1990, p. 45), afin de saisir comment – par quelles médiations – les individus orientent leurs comportements par rapport au droit, quels usages ils en font et, ce faisant, comment ils contribuent à le produire. Une telle perspective, qui considère que le contenu de la loi se détermine au moment de son « application », *a fortiori*, lorsqu'elle est contestée, s'inspire de cette formule de Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis : « Le droit n'est pas fait pour être appliqué mais pour orienter les comportements » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p. 52). Une formule qui, comme le suggère Jacques Commaille dans son dernier ouvrage (Commaille, 2015, p. 13-14), invite à penser le droit aussi bien à travers ce qu'il dit que ce qu'il fait, à partir de la façon dont les acteurs se l'approprient et des usages en situation qu'il autorise.

Le fil rouge de cette thèse sera de montrer que le droit qui encadre la politique d'asile – non seulement la loi, mais aussi la jurisprudence et la doctrine juridique – est le produit des pratiques des agents de l'administration en interaction avec celles des acteurs de la défense juridique des requérants d'asile, et cela sous l'effet de plusieurs mécanismes qui se conjuguent. D'une part, suivant le postulat développé par Michael Lipsky (Lipsky, 2010) et d'autres après lui, les pratiques des agents de terrain, mais aussi celles de la défense juridique – qui dépendent du cadre légal et des possibilités qu'il offre – actualisent/concrétisent l'action publique et ce faisant contribuent à en déterminer le contenu. La question du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain est alors centrale, de même que les médiations juridiques, sociales et institutionnelles qui encadrent et orientent ses usages.

¹ Si l'expression « fabrique du droit » renvoie à un ouvrage de Bruno Latour, cette thèse appréhende la production sous un angle moins « internaliste », en rendant compte de la multiplicité des niveaux engagés dans cette fabrique du droit, mais aussi en s'intéressant aux usages du droit et aux interactions entre différents acteurs qui le mobilisent (administration, défense juridique, instance de recours). (Latour, 2004).

L'actualisation de la loi par les agents administratifs procède d'un *jeu croisé d'anticipations réciproques* impliquant les différents acteurs pris dans et par le droit et ses « failles » (Chevallier, 2011) : le fonctionnaire de terrain avec sa hiérarchie et celle-ci avec le contrôle politique (gouvernemental et parlementaire) dont elle est l'objet, les militants associatifs pris dans les possibles juridiques établis par les tribunaux aussi bien qu'avec les limites matérielles de leur action. En définitive, ce jeu croisé invite à considérer la *co-production conflictuelle* de l'action publique par le droit. Cet élément me paraît essentiel en ce qu'il met en évidence le fait que la sophistication du droit est le produit de révisions législatives et de pratiques administratives largement contestées politiquement (notamment par référendum) et, surtout, juridiquement par « l'arme du droit » (Israël, 2009a) à laquelle recourent les associations de défense juridique des migrants qui contribuent à l'inflexion des normes. Telle est l'ambition de ce travail, qui en constitue le fil rouge et qui pourra apporter une contribution à la sociologie du droit et de l'action publique aussi bien qu'à une meilleure compréhension de la politique d'asile menée en Suisse.

Section 1. Problématique

Mon questionnement et mon approche portent non seulement sur la « force du droit » (Bourdieu, 1986) et comment il oriente les pratiques, mais aussi sur la manière dont ces dernières contribuent à sa fabrication, à sa production et à sa sophistication. Cette perspective implique d'analyser tant l'évolution de la politique et du droit d'asile en portant le regard sur les processus de politisation, de judiciarisation et de juridicisation de ce domaine d'action publique, ainsi que les pratiques concrètes de différents acteurs de différents acteurs impliqués dans un « processus de création normative continu, et souvent circulaire » (Lascoumes, 1990, p. 45). La prise en compte dans l'analyse de la dimension relationnelle des usages sociaux du droit – incluant dans ce processus, au-delà de l'administration, les associations de défense juridiques des migrants, les avocats et l'instance de recours – et des interactions entre différents acteurs du droit permet de développer un aspect encore peu étudié par la littérature sur l'asile, en sociologie de l'action publique et en sociologie du droit. En effet, en plongeant dans le détail de ce que font les acteurs du droit – administration, défense juridique, tribunal – et en analysant leurs interactions, il s'agit bien de prendre en compte les différents acteurs de la « chaîne d'interdépendance de l'action publique » (Dumoulin et Roussel, 2010) et de rendre

compte des ressorts pratiques des processus de judiciarisation, de juridicisation et de sophistication du droit.

Poser ce double questionnement, d'une part, des effets de la sophistication du droit sur les pratiques des acteurs de terrain – la politique d'asile constituée par le droit – et, d'autre part, des effets de ces mêmes pratiques sur le droit et sa sophistication – le droit constitué par ses usages sociaux¹ – impose de s'intéresser tant à l'évolution de la politique d'asile qu'à sa mise en œuvre. Cette thèse cherche à tenir ensemble une perspective diachronique qui retrace l'évolution de la politique et du droit d'asile en Suisse à travers l'analyse de sa politisation, de son institutionnalisation, de sa judiciarisation et de sa juridicisation, d'une part, avec une analyse des pratiques et des interactions entre différents acteurs qui les mettent en œuvre, à savoir non seulement le Secrétariat d'État aux Migrations, mais aussi le Tribunal administratif fédéral et les associations de défense juridique des migrants.

La perspective générale engagée dans cette thèse implique donc d'ouvrir plusieurs terrains d'enquête, dont certains sont à l'heure actuelle bien balisés dans la littérature disponible. L'enjeu est de les articuler dans le cadre d'une problématique orientée vers l'analyse des ressorts de la force du droit dans l'action publique. La première partie de la thèse porte sur l'analyse de la politique d'asile « par le haut », à travers l'élaboration législative (arène parlementaire) et la sophistication du droit (arène judiciaire). Je propose donc ci-après, sinon une revue exhaustive de la littérature, du moins un certain nombre de repères à propos de ces deux dimensions. La première sous-section porte donc sur les politiques d'asile et leur évolution en Europe et sur les processus de judiciarisation de l'action publique (§1). Les suivantes portent sur l'action publique appréhendée « par le bas » dans les pratiques des « agents de terrain » (Brodkin et Baudot, 2012) (§2) et sur les usages du droit dans l'action collective (§3), en proposant de considérer les acteurs qui mobilisent le droit comme des *Street-Level Organizations* (Brodkin, 2011a ; Weill, 2014) impliquées dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique (Dumoulin et Roussel, 2010). Cette recherche se situe dès lors au croisement de plusieurs champs d'études : l'analyse des politiques migratoires, la sociologie de l'action publique, la sociologie du droit et la sociologie de l'action collective.

¹ Sur la théorie constitutive du droit : Hunt, 1993 ; Israël, 2008.

§1 Les politiques d'asile : politisation, judiciarisation et juridicisation

D'un point de vue sociopolitique, l'asile est une problématique centrale dans les pays occidentaux. En Europe et en Amérique du Nord, probablement en lien avec l'intérêt politique et médiatique de cette thématique, de nombreux travaux ont été consacrés aux demandeurs d'asile, aux politiques d'asile et d'immigration, à la complexité des procédures et aux contrôles dont font l'objet les migrants. Ce sont ainsi différentes disciplines des sciences sociales qui se sont saisies, parfois conjointement, de ces questions : la sociologie, la science politique, le droit, l'anthropologie ou encore la géographie et l'histoire. De fait, cette thèse s'inscrit dans les deux premières, mais mobilise aussi des travaux relevant des autres disciplines, d'autant plus que les recherches sont parfois menées dans une approche pluridisciplinaire.

Qu'est-ce qu'un réfugié ?

Il faut distinguer plusieurs notions. Au sens large ou dans le sens commun, le terme de réfugié désigne toute personne en situation de migration forcée, ayant fui son pays ou le lieu qu'elle habitait pour échapper à des dangers pour sa vie, son intégrité physique ou sa liberté (Lacroix, 2016 ; Lochak, 2013). De manière plus restrictive, les réfugiés désignent les personnes qui sont juridiquement considérées (étiquetées) comme étant des réfugiés au sens de la définition inscrite dans la Convention de Genève ou de la Loi sur l'asile (LAsi), à l'issue d'une procédure administrative. Hormis dans le premier chapitre, c'est surtout dans ce sens-là que j'utiliserai la notion de réfugié, dans la mesure où les agents de l'administration étudiés l'entendent ainsi. Les requérants ou demandeurs d'asile désignent alors les personnes qui ont déposé une demande de protection en Suisse ou dans un autre pays d'Europe. Le terme migrant, également utilisé dans cette thèse, est plus générique et renvoie à toute personne qui vit ailleurs que sur son lieu de naissance et a effectué une migration. Souvent, ce terme sera utilisé pour comprendre à la fois les personnes ayant obtenu un statut en Suisse (réfugiés, admis provisoires), les demandeurs d'asile et les requérants ayant reçu une décision négative ou de non-entrée en matière.

L'histoire de l'asile fait remonter cette pratique permettant d'accorder *souverainement* un refuge à une personne fuyant des ennemis aux Grecs (VI^e siècle av. J.-C.), voire même aux Égyptiens (XIII^e siècle av. J.-C.). Ce principe est aussi affirmé dès les premiers temps de l'ère chrétienne : « dans un esprit de charité, il s'agit d'accorder une protection à des personnes menacées de manière estimée injuste ou excessive » (Le Pors, 2005). Au XIX^e siècle, la question de l'accueil des réfugiés est étroitement liée à celle de la construction de l'Etat et de l'identité nationale (Noiriel, 1991a, 2001)¹. Le « problème international des réfugiés » émerge comme enjeu public dans les années 1920. Dans cette période de l'entre-deux-guerres, le terme de réfugié s'applique à des groupes spécifiques désignés par la Société des Nations (SDN), *via* le « Passeport Nansen » : les Russes privés de leur nationalité par le nouveau pouvoir (1921), les réfugiés de la guerre entre la Grèce et la Turquie, puis les Arméniens (1924), les Assyriens, les Assyro-Chaldéens, les Turcs et assimilés (1928). « Être

¹ Pour une histoire de l'asile et des réfugiés en Europe, je renvoie notamment aux travaux suivants (Agier et Madeira, 2017 ; Kévonian, 2013 ; Noiriel, 1991a, 1997).

réfugié renvoie ainsi à une appartenance collective, non à une situation individuelle » (Akoka, 2017, p. 50).

Suite à la Deuxième Guerre mondiale, l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaît le problème des réfugiés et crée l'Organisation internationale des réfugiés (OIR) en juillet 1947 pour 4 ans. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est créé en 1950 à la place de l'OIR. La Convention de Genève sur la protection des réfugiés est signée le 28 juillet 1951. Elle définit le réfugié comme « toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (Convention relative au statut des réfugiés de 1951). Le Protocole de New York de 1967 étend ensuite la protection des réfugiés au monde entier et cesse de viser les persécutions politiques du passé. Le champ de l'asile continue toutefois à ne viser que les personnes directement persécutées pour des raisons politiques, religieuses ou raciales : les populations déplacées qui fuient des zones de combat n'entrent pas dans sa définition, les représentants des pays développés craignant d'avoir à leur accorder une protection particulièrement coûteuse.

La définition du réfugié formulée dans la Convention de Genève de 1951 n'est pas neutre ou apolitique (Akoka, 2011 ; Bhabha, 1996 ; Lochak, 2013). Elle s'inscrit en effet dans un contexte de Guerre froide et voit l'emporter la conception occidentale sur la conception des États socialistes. D'un côté, ces derniers accordaient une importance centrale aux droits socio-économiques, à la protection de conditions de vie minimales pour tous les citoyens et l'accès aux ressources essentielles (logement, services médicaux, nourriture, emploi). De leur point de vue, pourtant, la protection internationale ne devait pas être offerte à ceux qui fuient leur pays en raison de désaccords idéologiques. D'un autre côté, les États occidentaux défendaient précisément le point de vue selon lequel la communauté internationale devait offrir sa protection aux personnes qui fuient pour des raisons idéologiques, c'est-à-dire celles dont les droits civils et politiques étaient attaqués (Bhabha, 1996). Pour les puissances occidentales, le problème à résoudre est donc celui de la violence politique. La notion de « persécution » qui est au cœur de la définition du réfugié permet ainsi de défendre la liberté politique des citoyens. La définition retenue par la Convention de Genève constitue ainsi une norme juridique qui garantit aux dissidents soviétiques d'obtenir une protection internationale en excluant la vulnérabilité occidentale dans le domaine des droits économiques et sociaux, tout en étant suffisamment floue pour être interprétée différemment en fonction des intérêts politiques et économiques des États (Akoka, 2011).

Initialement, la Convention de Genève se limite aux victimes des « événements survenus en Europe ». Ce n'est qu'à partir du Protocole de New York signé en 1967 que cette restriction géographique est levée. « Le caractère universel de la définition adoptée à Genève, telle qu'on la conçoit aujourd'hui (fondée sur le critère de la « persécution »), est limité de deux façons. D'une part, la définition du droit d'asile obéit toujours à une logique de groupes d'appartenance (fondés sur la race, l'activité politique...). D'autre part, et surtout, la Convention de Genève illustre l'importance décisive que prend désormais la procédure de qualification *individuelle* des "ayants droit", procédure que les États signataires sont autorisés, s'ils le veulent, à organiser directement eux-mêmes » (Noiriel, 1991b, p. 151).

§1.1 Politisation et sécuritisation de l'asile

La mise en perspective historique permet de voir que les définitions du réfugié ont varié dans le temps. Comme le souligne Karen Akoka, « il n'existe pas de "réfugié en soi" que les institutions compétentes pourraient identifier, pour peu qu'elles soient indépendantes ou en aient les moyens. Le réfugié est au contraire une catégorie qui se transforme sans cesse, au fil du temps, au gré des priorités politiques et des changements de rapports de force » (Akoka, 2017, p. 48). Dans cette idée, il faut s'intéresser aux processus « d'étiquetage » des réfugiés¹, dans une perspective inspirée des travaux de Howard Becker en sociologie de la déviance (Becker, 1985), qui implique de refuser le caractère naturel de la catégorie de réfugié et de faire apparaître le jugement comme une partie de ce processus d'étiquetage.

À la fin des années 1960, la question de l'immigration a été (re)politisée – (re)mise à l'agenda politique (Laurens, 2009) avec la fermeture progressive des frontières, dans les années 1970 marquées un contexte de montée du chômage et de crise économique. À partir des années 1970 et 1980, les politiques d'asile en Europe évoluent dans un sens restrictif : que ce soit au niveau national et au niveau de l'Union européenne, les considérations sécuritaires liées au contrôle des frontières et à celui des populations à l'intérieur de l'espace Schengen/Dublin dominant. Toute une série de travaux ont porté sur différents aspects de cette évolution des politiques d'asile européennes.

Selon le Professeur de droit François Crépeau, dans les pays occidentaux, le droit d'asile est passé de l'hospitalité aux contrôles migratoires : « le demandeur d'asile part désormais avec une longueur de retard. Le discours gouvernemental dominant le considère désormais *a priori* comme un quasi-fraudeur, ce qui justifie toutes les limitations dans l'accès à la justice » (Crepeau, 1995, p. 112). On assiste ainsi à une réduction pour les requérants d'asile des possibilités de faire valoir les craintes qu'ils éprouvent – il parle ainsi « d'exclusion par le droit » (Crepeau, 1996) –, soit en raison de l'absence de moyens matériels d'accéder au système judiciaire, soit parce que l'État a mis en place des mesures pour empêcher l'accès à son territoire.

En effet, depuis les années 1980, l'asile et l'immigration ont été construits comme des menaces pour l'économie, la société (identité et culture) et pour la sécurité (délinquance et criminalité), via une instrumentalisation électorale des peurs, largement liées au

¹ Je reprends une idée développée par Karen Akoka, Dzovinar Kévonian et Giulia Scalettaris durant le colloque international : « L'étiquetage comme réfugié : Approches comparées des pratiques institutionnelles », qui a eu lieu les 27-28 mars 2017 à l'Université de Paris Nanterre.

développement d'une « insécurité sociale » (Lehingue, 2007, p. 130). Cette évolution est analysée en termes de *securitization* (Waever, 1995), notion qui désigne un processus par lequel une thématique politique est érigée en problème de sécurité (Stünzi, 2010). L'asile et l'immigration sont construits politiquement comme des menaces justifiant l'adoption de politiques publiques sécuritaires de contrôle des migrants, avec notamment la mise en place de normes de plus en plus contraignantes, ainsi que de pratiques de refoulement et d'enfermement (Bigo, 1998, 2002, Ceyhan et Tsoukala, 2001, 2002 ; Huysmans, 2000 ; Zetter, 2014). Cette sécuritisation se traduit notamment par le développement de technologies de contrôle de l'immigration (Basilien-Gainche, 2011 ; Ceyhan, 2010 ; Ceyhan et Tsoukala, 2001, 2002).

En Suisse, le cadrage de l'asile en termes de menace et d'insécurité est le fruit d'un travail politique dont l'un des mécanismes repose sur l'usage de la catégorie « d'abus » (Frei et al., 2014) et sur la distinction entre « vrais » et « faux réfugiés » (Maillard et Tafelmacher, 1999)¹. La stigmatisation des « faux réfugiés » se développe aussi dans d'autres pays d'Europe et résulte, selon Jérôme Valluy, du rejet progressif de la quasi-totalité des demandes d'asile (Valluy, 2005a, 2006). En effet, à partir des années 1970 et 1980, on assiste à une inflation des taux de rejet, soit à un « grand retournement du droit d'asile contre les exilés » (Valluy, 2008, 2009). Pour Jérôme Valluy, le jugement technocratique de l'asile accentue le retournement de l'asile contre les exilés en prétendant faire ce qu'il ne peut pas – connaître les exilés et les évaluer objectivement – et en accréditant les taux de rejet et leur élévation tendancielle au cours de l'histoire. L'idéologie du droit d'asile forme en effet une catégorie de politique publique essentiellement floue qui masque les réalités du jugement dans l'espace public et, par son indéfinition, rend ce jugement extrêmement sensible aux aléas de l'opinion qui se forme dans l'environnement politique, à la fois technocratique et plus largement public, des instances de jugement (Valluy, 2009, p. 372).

Dans ce contexte de « criminalisation des migrants » (Nagels et Rea, 2010 ; Palidda, 1999, 2011 ; Tsoukala, 2004), la mise à l'écart (Guild et Bigo, 2003 ; Valluy, 2005b) et l'enfermement des migrants (Kobelinsky et Makaremi, 2009) dans différents types de camps – camps humanitaires, centres de rétention, centres d'accueil, camps de fortune, « jungles » (Agier, 2008 ; Agier et Lecadet, 2014 ; Bernardot, 2008 ; Caloz-Tschopp, 2004a ; Clochard, Gastaut et Schor, 2004 ; Intrand et Perrouy, 2005 ; Tassin, 2016) – constituent des éléments

¹ En Suisse, la thèse (en cours) de Robin Stünzi porte sur « la notion de sécurité en politique et droit d'asile suisse : processus de sécuritisation et tensions entre souveraineté nationale et droits humains », sous la direction de la Professeure Christin Achermann (Université de Neuchâtel).

importants des politiques (anti-)migratoires européennes (Valluy, 2005a). Celles-ci reposent aussi sur une politique de dissuasion et sur une externalisation de la prise en charge des migrants aux frontières extérieures de l'Europe (Audebert et Robin, 2009 ; Toth, 2011 ; Triandafyllidou, 2014 ; Triandafyllidou et Dimitriadi, 2014 ; Wihtol de Wenden, 2005), générant une gestion asymétrique des migrations (El Qadim, 2010, 2015) entre l'Union européenne et les États dits « de transit ». Ainsi, les principes sous-jacents d'une politique migratoire Européenne ont été la libéralisation de la migration à l'intérieur de l'Union à travers une liberté de mouvement d'un côté¹, et la sauvegarde du contrôle sur l'immigration du dehors de l'Union (Lavenex et Uçarer, 2002, p. 5), de l'autre.

L'eupéanisation des politiques d'asile est également marquée par la tension entre, d'une part, un cadrage en termes de droits humains et, d'autre part, de sécurité interne et de souveraineté nationale. La construction européenne a intensifié cette tension entre droits humains et souveraineté nationale en liant les craintes nationales de perdre le contrôle sur l'immigration avec celles liées à une perte de souveraineté au profit d'acteurs supranationaux (Lavenex, 2001a, p. 200). Virginie Guiraudon montre que les fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et de la Justice ont eu la mainmise sur le processus de négociation, dans les années 1980, en vue de l'Accord de Schengen et qu'ils ont pu définir l'immigration comme exigeant des solutions sécuritaires et développer ainsi des politiques plus restrictives (Guiraudon, 2000, 2003, 2010). L'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile concerne donc surtout la question de la sécurité aux frontières et le contrôle des flux migratoires, érodant les droits des migrants (Basilien-Gainche, 2011). Toutefois, comme le souligne Virginie Guiraudon, cette politique demeure « peu solidaire » (Guiraudon, 2013) en faisant, via le système de Dublin, peser le poids de la prise en charge sur les pays du Sud de l'Europe notamment, en particulier la Grèce et l'Italie. Les travaux mettent en évidence une externalisation de la politique d'asile européenne, qui impose la prise en charge des demandes d'asile aux pays situés aux frontières de l'Union européenne, voire à des pays de transit plus éloignés (Boswell, 2003 ; Lavenex, 2006 ; Wihtol de Wenden, 2005). Cette externalisation est en fait « multi-nivelée », dans la mesure où les pays du Nord de l'Europe externalisent l'accueil des

¹ Toutefois, les travaux sur les politiques « anti-Roms » dans différents pays membres de l'UE mettent en évidence « les limites d'un Espace européen de liberté, de sécurité et de justice au service de ses citoyens ». À travers des restrictions à la liberté de circulation, la remise en question du système européen d'asile, des brèches dans la politique commune de visas, on assiste non seulement à une volonté de limitation de la mobilité des Roms, mais aussi plus généralement à des politiques d'exclusion sociale, de discrimination ethno- raciale et de « criminalisation raciale » de population en situation d'extrême pauvreté (Fassin et al., 2014 ; Faure Atger et Eggenschwiler, 2011 ; Sigona, 2011a, 2011b). Et pour un récent travail sur la Suisse : (Tabin et Knüsel, 2014).

demandeurs d'asile, au sein même de l'Union européenne, aux pays du Sud de l'Europe tels que la Grèce, l'Italie, Malte, l'Espagne (les Îles Canaries) (Triandafyllidou, 2014 ; Triandafyllidou et Dimitriadi, 2013, 2014).

Quelques travaux ont cherché à nuancer l'analyse de Virginie Guiraudon, en montrant que la politique d'asile européenne a, durant les années 2000, développé des instruments juridiques qui ont rendu les standards d'asile plus libéraux (ou moins restrictifs) dans l'Union européenne. Selon ces auteurs, des institutions de la communauté européenne ont en effet cherché à élever les standards juridiques dans ce domaine. La judiciarisation au niveau européen – auprès de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme – a aussi contribué à préserver voire à améliorer certains droits des migrants (Bonjour et Vink, 2013 ; Kaunert et Léonard, 2011, 2012 ; Kaunert, Léonard et Hoffmann, 2013), dans la mesure où les pays intègrent en partie les avis de ces Cours ou en anticipent le jugement en évitant d'adopter certaines dispositions qui risqueraient d'être contestées (Acosta Arcarazo et Geddes, 2013).

Toutefois, comme le soulignent Nicolas Fischer et Camille Hamidi, l'actuelle « crise de l'asile » – que d'aucuns considèrent comme une « crise des politiques européennes » pour les autres (Akoka, 2016 ; Del Biaggio et Rey, 2016 ; Guiraudon et Simon, 2015) – tend à confirmer deux tendances qui gouvernent en Europe depuis la fin des années 1980. D'une part, les politiques migratoires s'externalisent, c'est-à-dire qu'elles cherchent à mettre à distance la prise en charge des réfugiés à travers l'introduction des visas Schengen, la doctrine de « l'asile sur place » et la désignation de « pays tiers sûrs ». Cette première tendance consiste notamment à empêcher les migrants de venir en Europe pour y déposer une demande d'asile. D'autre part, les législations nationales tendent à multiplier les restrictions procédurales pour les demandeurs d'asile via le rejet toujours plus rapide et sans examen approfondi des demandes « manifestement infondées », des limitations du droit de travailler, la réduction des aides, la précarisation de l'hébergement, voire la privation de liberté pendant la durée de l'examen de la demande. En parallèle, on assiste également à la multiplication de statuts intermédiaires ou dérogatoires (protection humanitaire, admission provisoire), plus précaires que le plein statut de réfugié, qui accordent une protection minimale à ces populations (Fischer et Hamidi, 2016).

§1.2 Convergences et particularités du cas suisse

On le voit, les travaux qui portent sur les politiques d'immigration et d'asile et qui en analysent l'évolution sont nombreux. Dès lors, qu'est-ce qu'une analyse du cas suisse peut apporter à la littérature existante ? Dans quelle mesure ce cas présente des convergences ou, au contraire, des spécificités susceptibles de nourrir la compréhension des politiques d'asile menées en Europe ?

On soulignera d'abord qu'on observe, aussi en Suisse, une tension entre droits de l'homme et sécurisation de l'immigration et de l'asile, qui est commune aux autres cas étudiés. On retrouve dans l'évolution de la politique suisse d'asile l'ambivalence entre, d'une part, l'élaboration d'instruments visant à restreindre les migrations et les possibilités de déposer une demande d'asile dans les pays européens et, d'autre part, l'existence d'institutions – en particulier judiciaires – et d'instruments visant à préserver, voire à améliorer, certains des droits des requérants d'asile. Dans le premier chapitre, il sera question de la politisation de l'asile en Suisse et de l'évolution du droit et de la politique en la matière. À plusieurs égards, le cas suisse rejoint les différents cas analysés par la littérature. On assiste par exemple aussi à une forme de sécuritisation de l'asile (Achermann, de Senarclens et Stünzi, 2015 ; Stünzi, 2010, 2012), à une européanisation du droit et de l'action publique, ainsi qu'à une forme de « concurrence à la restriction », à partir des années 1990, aucun État ne voulant avoir une politique d'asile plus généreuse que ses voisins (Lavenex, 2001b, 2007).

Il faut rappeler qu'en Suisse, la politique d'asile s'inscrit dans une politique d'immigration plus générale – orientée en fonction d'intérêts économiques et des besoins du marché du travail (Afonso, 2004, 2005, 2006, 2007) – qui se caractérise par la libre circulation pour les pays membres de l'espace Schengen et par une stricte limitation de l'immigration extra-européenne aux travailleurs hautement qualifiés (modèle des deux cercles). Dans ce contexte, les requérants d'asile sont – sur le plan rhétorique et symbolique – considérés comme une immigration « indésirable » (D'Amato, 2008), justifiant des mesures de durcissement contre les dits « faux réfugiés » qui n'entreraient pas dans le cadre de l'asile et ne chercheraient à venir en Suisse que pour des raisons économiques. La politique migratoire suisse apparaît donc comme étant de plus en plus sélective géographiquement et ethniquement, se caractérisant alors à la fois par une forte dimension de contrôle et

d'exclusion¹, et par l'encouragement d'une « intégration » des étrangers résidants et bénéficiant d'emplois stables (Bolzman, 2002).

Une spécificité du cas suisse réside toutefois dans les polémiques sur les « abus » (Frei et al., 2014 ; Miaz, 2008 ; Perret, 2011 ; Tafelmacher, 2006 ; 2007) – qui rejoint celle des « faux réfugiés » –, dans l'importance de l'asile pour la « tradition humanitaire de la Suisse », liée à l'idée de « neutralité », en tant que « mythes fondateurs » du pays (Parini, 1997a, 1997b), et surtout dans l'inflation normative et dans les nombreuses révisions législatives qui caractérisent ce domaine, le tout dans un contexte de démocratie semi-directe. En effet, la question de l'asile a fait l'objet de très nombreuses révisions législatives et votations populaires (référendums). Etienne Piguet parle à cet égard de « frénésie législative » (Piguet, 2009), qui participe d'une inflation normative considérable et de la sophistication du droit.

Ainsi, l'asile et l'immigration figurent parmi les thèmes les plus discutés de l'agenda politique suisse (Parini et Gianni, 2005), comme en atteste le nombre de votations sur le sujet (voir *Chapitre 1*). La politique suisse d'asile, ses révisions et ses durcissements bénéficient donc d'une solide « légitimité populaire » : les derniers référendums sur l'asile ont vu les modifications de la loi sur l'asile largement acceptées, à 67,8% le 24 septembre 2006, 76,3% le 9 juin 2013 et à 66,8% le 9 juin 2016. Ce soutien n'est pas sans effets sur les pratiques des agents de terrain, qui invoquent parfois la « volonté du peuple » pour justifier une application rigoriste du droit d'asile. On peut ajouter que la situation économique de la Suisse – parmi les plus prospères en Europe et dans le monde – renforce probablement une suspicion à l'égard de « faux réfugiés » attirés par des conditions économiques favorables (« réfugiés économiques »). Une autre spécificité du cas suisse réside dans le fait que, étant en-dehors de l'Union européenne tout en étant signataire des accords de Dublin et en raison des nombreuses révisions de sa loi sur l'asile, la Suisse a parfois été un précurseur dans l'adoption de certains instruments d'action publique en matière d'asile, par exemple avec la notion de « pays tiers sûrs » (Brochmann et Lavenex, 2002). En définitive, la politique suisse d'asile, à travers ses similitudes vis-à-vis des autres pays européens et ses particularités évoquées ici, permet de saisir le processus de sophistication du droit dans un État où cette thématique est

¹ Dans son travail sur le droit de l'immigration en Italie et en Espagne, Kitty Calavita analyse la tension entre la politique qui affirme la nécessité d'intégrer les migrants et la réalité de leur exclusion et de leur marginalisation qui sert des intérêts économiques. Le droit et la rhétorique des décideurs politiques qui affirment promouvoir l'intégration échouent dans cet effort précisément à cause du droit lui-même qui joue un rôle dans cet échec. En effet, avec la globalisation, ce sont surtout les nécessités économiques qui déterminent les politiques d'immigration. Dans ce contexte, la marginalisation et l'exclusion sociale des migrants apparaissent comme l'une des conditions au maintien d'une main-d'œuvre peu coûteuse et flexible (Calavita, 1998, 2005).

centrale et fait l'objet de révisions très fréquentes visant à « lutter contre les abus » à travers des réformes administratives et procédurales conçues pour rationaliser et à accélérer le traitement des demandes d'asile.

§1.3 Judiciarisation et juridicisation de l'action publique

L'inflation normative qui caractérise la politique suisse d'asile et que j'ai évoquée plus haut traduit un processus croissant de juridicisation de l'action publique. Cette notion désigne le processus de « passage au droit » (Israël et al., 2005) et le codage de l'action publique par le droit (Lafore, 2010). « Mais ce terme désigne aussi par extension, à une échelle sociologique et temporelle plus vaste, les mécanismes de montée en puissance (supposée ou réelle) de la régulation juridique » (Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014, p. 41). Le droit constitue alors à la fois un cadre et un instrument d'action publique (Chevallier, 2004, 2008, Duran, 1999, 2009 ; Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Lascoumes et Simard, 2011) qu'il s'agit d'analyser en préalable à une analyse des usages sociaux du droit et de ses effets sociaux (Israël et al., 2005 ; Lochak, 1989). Si l'on peut entendre la juridicisation au sens d'un encadrement législatif accru de la politique d'asile, il convient de prendre en compte le fait que ce processus s'inscrit plus encore dans la forte judiciarisation de ce domaine (Commaille, Dumoulin et Robert, 2010 ; Péliasse, 2009).

Cette notion renvoie à l'idée selon laquelle la justice s'impose comme un acteur important des politiques publiques et se voit accorder une place croissante comme actrice politique, ou comme pouvoir au sein du champ politique (Commaille et Dumoulin, 2009). Le processus de judiciarisation devient alors, selon Jacques Commaille, un nouveau régime de régulation politique (Commaille, 2008). Au-delà de leur hétérogénéité et de la dimension parfois dénonciatrice et normative de certains d'entre eux, ces travaux permettent de saisir les interdépendances croissantes entre les champs politique et judiciaire dans la fabrication de l'action publique. C'est à mon sens l'intérêt principal de ces travaux d'analyser la place des juges dans la production normative et le « développement du “chaînage” complexe de l'action publique » (Dumoulin et Roussel, 2010, p. 252). Partant de cette idée d'une « chaîne d'interdépendance de l'action publique » (Dumoulin et Roussel, 2010), je développe l'idée, dans cette thèse, qu'il faut appréhender les pratiques de mise en œuvre *en interaction* en prenant en compte les différents acteurs de cette configuration, tous impliqués dans le processus de judiciarisation de la politique d'asile : dans le cas présent, l'administration, la défense juridique des migrants et l'instance de recours.

De nombreux travaux qui portent sur la judiciarisation analysent ce processus en termes d'expansion du pouvoir judiciaire, ou de montée en puissance des acteurs de la justice aux dépens des acteurs politiques traditionnels (parlements, gouvernements) (Guarnieri et Pederzoli, 2002 ; Pederzoli et Guarnieri, 1997 ; Tate et Vallinder, 1997 ; Vallinder, 1994) ; ce qui participerait au déclin du circuit représentatif (Papadopoulos, 2013). La judiciarisation renvoie donc non seulement au rôle de plus en plus important des Cours dans la fabrique de l'action publique (*policy making*), mais aussi dans la politisation des tribunaux et du droit (Ferejohn, 2002). Ainsi, Ran Hirschl considère que l'on assiste à l'apparition d'une *juristocracy* – désignant par là le pouvoir croissant des juges et des tribunaux acquis à la faveur de réformes constitutionnelles (Hirschl, 2004, 2006, 2007, 2008).

Cette thèse de doctorat ne s'inscrit pas dans cette manière de problématiser le processus de judiciarisation qu'il s'agit plutôt d'analyser en tant que ressort de la production du droit et de l'action publique. Cette perspective déjà été adoptée par d'autres auteurs. Alec Stone Sweet propose par exemple un modèle de ce qu'il appelle la « politique constitutionnelle ». Il montre que les juges sont amenés à « coproduire » la loi avec les parlementaires, alors qu'à l'inverse, ces derniers anticipent de plus en plus les décisions des juges. Cela entraîne une *juridicisation* de leurs argumentaires politiques. S'il existe donc bien un phénomène de politisation du juridique et du judiciaire, il y a aussi dans l'autre sens, une juridicisation du politique (Shapiro et Stone Sweet, 2002 ; Stone Sweet, 1999, 2000).

En s'appuyant sur les travaux d'Alec Stone Sweet, Hervé Rayner et Bernard Voutat proposent d'envisager la judiciarisation « sous l'angle des effets induits dans l'arène parlementaire par l'implication, pensée en termes de *politisation*, des instances judiciaires dans les controverses politiques » (Rayner et Voutat, 2014, p. 690). Pour eux, il s'agit d'analyser la judiciarisation moins en termes de « transfert de pouvoir » que comme « un effet de la différenciation sociale et de l'allongement des chaînes d'interdépendance entre les acteurs de l'action publique susceptibles de mobiliser le répertoire juridique et d'investir les arènes judiciaires » (Rayner et Voutat, 2014, p. 691). À travers l'analyse de l'interdiction de construire des minarets en Suisse, ils montrent que l'analyse de la judiciarisation de l'action publique ne se réduit pas au constat de l'expansion du « pouvoir des juges ». Il faut aussi l'appréhender en tant que transformation des règles du jeu politique qui résulte de l'anticipation des décisions de justice dans l'arène parlementaire et dans l'espace public (Rayner et Voutat, 2014, p. 708–709).

Dans le même sens, Laurence Dumoulin et Violaine Roussel nuancent aussi le constat d'un *transfert* de pouvoir vers les juges. Ces dynamiques doivent plutôt être saisies comme un effet de « l'allongement progressif des chaînes d'interdépendance dont procèdent les politiques publiques qui incluent désormais une plus grande de spécialistes et d'« experts », parmi lesquels peuvent prendre place des juristes et des juges » (Dumoulin et Roussel, 2010, p. 251–252). Selon elles, il faut voir dans cette multiplication des activités impliquées dans la fabrication de l'action publique un effet d'un processus de spécialisation accrue au sein des différents espaces sociaux.

En Suisse aussi, hormis l'article déjà mentionné de Hervé Rayner et Bernard Voutat, quelques travaux ont montré le rôle important (Grandjean, 2012 ; Tornay, 2008), mais variable (Rothmayr, 2000, 2001) que peut jouer le judiciaire sur les politiques publiques. La recherche de Thierry Tanquerel, Frédéric Varone, Arun Bolkensteyn et Karin Byland sur *le contentieux administratif judiciaire en Suisse* et sur la judiciarisation de l'action publique en Suisse (Bolkensteyn et al., 2010 ; Byland et Varone, 2012 ; Tanquerel et al., 2011) est l'une des seules recherches quantitatives portant sur le sujet en Suisse. Pour ces auteurs, la judiciarisation renvoie à un transfert de pouvoir mesurable à travers le volume du contentieux. S'ils constatent, sur la période analysée (1990-2010), une augmentation importante (+45%) du contentieux administratif, principalement en matière d'assurances sociales (+115%), le contentieux concernant d'autres catégories de politiques publiques n'augmente quant à lui que de 10%. Selon ces auteurs, il faut donc nuancer le constat d'une judiciarisation globale de l'action publique. Le domaine du « Droit de cité et droit des étrangers » – qui comprend le domaine de l'asile – est l'un des domaines d'action publique les plus judiciarisés : 78,5% du volume du contentieux auprès des Commissions de recours fédérales et du TAF entre 1990 et 2008 concernaient des affaires ayant trait au droit de cité et au droit des étrangers (Bolkensteyn et al., 2010 ; Byland et Varone, 2012 ; Tanquerel et al., 2011).

Dans cette thèse de doctorat, le *Chapitre 2* vise à rendre compte de l'importante judiciarisation du domaine de l'asile et des effets juridiques de ce processus, en termes de jurisprudence, de changement de la pratique des autorités, d'ouverture ou de fermeture des opportunités juridiques pour les défenseurs (avocats ou bureaux de consultation juridique) des migrants, ou encore de modifications législatives en réaction à des décisions du TAF ou de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH).

Toutefois, l'approche retenue dans cette thèse, qui rend compte des pratiques des différents acteurs du droit – qui sont les principaux protagonistes de cette judiciarisation – permet d'ouvrir la boîte noire de ce processus pour en saisir les ressorts. L'analyse des usages sociaux du droit d'asile permettra d'appréhender *in fine* la judiciarisation *en actes* (Serre, 2001), en s'intéressant à ce que font concrètement les différents maillons de la chaîne d'interdépendance de l'action publique (Dumoulin et Roussel, 2010, p. 251–252). Les usages qu'ils en font doivent alors être considérés comme étant interdépendants, soit comme étant imbriqués dans une même configuration, pour reprendre Norbert Elias (Elias, 2003, p. 154–161) qu'il définit justement comme désignant toute situation d'interdépendance (Elias, 1991, p. 70–71).

§2 Droit et action publique : force et fabrique du droit dans les pratiques des *Street-Level Bureaucrats*

Si mon questionnement amène à regarder l'évolution de la politique d'asile sous l'effet de sa judiciarisation, il implique surtout de se pencher sur la place du droit dans les pratiques concrètes des acteurs de terrain. Suivant la préconisation de Danièle Lochak, il faut « déplacer la focale du droit vers ses usages et vers ses effets sociaux », appréhender le droit à travers ses usages, dans une approche visant à saisir la portée sociale (Israël et al., 2005) et les usages sociaux du droit (Lochak, 1989). Le droit constitue un « cadre de référence fixant des conditions d'élaboration des décisions » et « offrant en même temps tout un ensemble de procédures, ressources et instruments qui donnent forme à l'action publique » (Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014, p. 143). Comme le relèvent Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin et Claire de Galembert, « l'enjeu principal est de considérer ce que les règles juridiques font faire aux acteurs et ce qu'elles leur permettent de faire, et symétriquement, de considérer ce que ces acteurs font avec le droit, du droit ou font faire au droit, dans la conduite des affaires publiques » (Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014, p. 144). Dans cette thèse, je m'interroge donc moins sur l'effectivité du droit (Sarat, 1985)¹ ou sur son

¹ Discutant l'intérêt de la recherche sociale sur le droit, Austin Sarat montrait déjà en 1985 que celle-ci était alors étroitement liée à la question de l'effectivité juridique (*legal effectiveness*). La recherche dans ce domaine visait à comprendre les conditions dans lesquelles la législation et/ou les décisions judiciaires orientaient effectivement les comportements ou généraient des changements sociaux voulus et anticipés. Ce type de recherche consistait à identifier des objectifs de politiques publiques juridiques et à évaluer leur succès ou leur échec en les comparant aux résultats produits. Il s'agissait ensuite, lorsque les résultats ne correspondaient pas, de chercher les facteurs qui pouvaient expliquer le décalage (« *gap* ») entre les textes (*law in books*) et les pratiques (*law in action*). Austin Sarat invite à ne plus se focaliser sur les *gap studies* et à réorienter les recherches pour se concentrer sur les pratiques du droit et pour trouver des pratiques

efficacité¹ dans une perspective évaluative, que sur la manière dont il est agi, mobilisé et produit dans et par les acteurs politiques et sociaux.

Le droit est une activité sociale – c'est-à-dire « un système de potentialité à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles » (Lascoumes et Serverin, 1988), qui oriente les conduites des acteurs, mais ne les détermine pas – et dont il s'agit de se saisir en sociologue (Israël, 2008). Autrement dit, pour reprendre la « théorie constitutive » du droit formulée par Alan Hunt², on peut dire que le droit est constitutif des pratiques sociales, en tant que dimension toujours potentiellement présente des relations sociales, mais aussi que le droit est lui-même constitué par les pratiques et les relations sociales (Israël, 2008). Dans cette perspective, c'est moins la règle elle-même qui compte que le rapport à la règle des acteurs sociaux et les usages qu'ils en font. Même dans des activités aussi juridiques que l'instruction des demandes d'asile, avec une décision argumentée en droit, les agents entretiennent un certain rapport aux règles de droit dont « l'application » ou les usages sont conditionnés par une série de médiations, de logiques et de relations sociales. Il s'agit donc de saisir à la fois les pratiques qui mobilisent ou font référence au droit, les conditions dans lesquelles elles sont prises (médiations, relations sociales, etc.). Comme le souligne bien Baudoin Dupret, le droit est avant tout une action, une performance, une réalisation, une pratique qu'il s'agit de décrire. « Dans cette perspective, le droit est à la fois l'ensemble des règles formelles dont il est fait instruction aux gens ayant à les mettre en œuvre et la mise en œuvre par ces mêmes gens de ces règles formelles » (Dupret, 2010, p. 319). Sans nécessairement reprendre une approche praxéologique du droit telle qu'il la décrit dans ses travaux (Dupret, 2006b, 2006a, 2010), je partage ici cette conception du droit comme étant à la fois un ensemble de règles formelles et leur activation, c'est-à-dire des usages qui leur donnent sens.

juridiques dans les pratiques quotidiennes, cela afin de se libérer à la fois de ce qu'on pourrait qualifier de « juridisme » ou des savoirs qui cherchent à révéler les cas d'injustice faites au nom du droit, mais qui insistent sur le fait que la solution réside dans le droit lui-même. Pour citer Austin Sarat : « *We need [...] to concentrate on the practices of law and to find legal practices in the practices of daily life. In doing so we will free ourselves from the very professional knowledges which seem to empower us [...], from knowledges that repeatedly reveal instances of injustice done in the name of law, but insist that law itself is the cure* » (Sarat, 1985, p. 31).

¹ Pierre Lascoumes et Evelyne Serverin distinguent ainsi la recherche sur l'effectivité des normes (qui renvoie à la question des effets sociaux du droit) – recherchant les « écarts » entre le droit et la société – et celle sur l'efficacité du droit qui, en dehors de toute référence à la source du droit ou à ses effets, s'interroge sur la validité et la légitimité du système juridique en relation directe avec ses résultats sociaux (efficacité/inefficacité à gérer la réalité sociale) (Lascoumes et Serverin, 1986).

² « *It serves to focus attention on the way in which law is implicated in social practices, as an always potentially present dimension of social relations, while at the same time reminding us that law is itself the product of the play and struggle of social relations.* » (Hunt, 1993, p. 3).

Partant de ces considérations, je me demande comment, par quelles médiations et dans quelles conditions le droit oriente les pratiques des différents acteurs du droit d'asile (administration, défense juridique, tribunal administratif fédéral, requérants), comment ils lui donnent sens concrètement et comment *in fine* ils contribuent à le produire dans un « processus de création normative continu » (Lascoumes, 1990, p. 45). Autrement dit, comment ils l'actualisent, au double sens de la notion d'actualisation qui désigne : (1) soit le « passage de la puissance à l'acte » ou « de l'état virtuel à l'état réel », (2) soit le « fait de mettre à jour »¹. Dans la thèse, ces questionnements invitent à saisir non seulement la manière dont les pratiques sont orientées par rapport au droit. Ce dernier apparaît alors à la fois comme un cadre, comme un horizon d'intelligibilité donnant sens aux pratiques et comme un horizon pratique permettant de comprendre la façon dont les agents prennent et rendent leurs décisions. Ce questionnement invite aussi à examiner différents types de littérature entre la sociologie de l'action publique portant sur sa mise en œuvre et la sociologie du droit intéressée aux pratiques décisionnelles des juges et des agents de l'administration.

§2.1 Saisir l'action publique aux guichets des *Street-Level Bureaucracies*

À partir des années 1970, des travaux de sociologie et de science politique se sont intéressés à la mise en œuvre des politiques publiques pour en saisir les formes et les effets (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 25)². Cette littérature fondatrice sur la bureaucratie (Merton, 1936, 1940), sur les organisations (Crozier, 1963 ; Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1997) ou sur la mise en œuvre des politiques publiques (Padioleau, 1982 ; Pressman et Wildavsky, 1973) a largement été reprise depuis. Ces derniers ont notamment montré, à l'instar de Erhard Blankenburg, que la distinction entre « élaboration » et « mise en œuvre » d'une politique publique – ou entre les fonctions « législatives » et « exécutives » – est contredite en réalité, tant ces deux phases du processus sont en fait interdépendantes et sont imbriquées l'une à l'autre (Blankenburg, 1986). Depuis, les analyses de l'action publique « par le bas » se sont largement développées en Amérique du Nord comme en Europe. On soulignera combien elles ont permis de montrer que la mise en œuvre participe de la définition même du contenu de l'action publique. Cette littérature étant vaste, je renvoie aux différents ouvrages généralistes qui en offrent de très bonnes synthèses³. Je me propose ici de

¹ Dictionnaire *Le Grand Robert de la langue française*, Nouvelle édition numérique, 2013.

² Voir aussi le manuel de Patrick Hassenteufel : (Hassenteufel, 2011, p. 83-102).

³ Pour des revues de cette littérature, on peut renvoyer aux nombreux ouvrages généraux sur l'analyse des politiques publiques et sur la sociologie de l'action publique. Pour n'en citer que quelques-uns (surtout en

discuter spécifiquement les recherches qui analysent la *Street-Level Bureaucracy* et celles qui portent sur les guichets de l'action publique.

Michael Lipsky introduit l'expression « *Street-Level Bureaucracy* » dans un article de 1971 (Lipsky, 1971). Certains de ses collaborateurs publieront aussi des articles mobilisant ce terme (Prottas, 1978), mais c'est surtout dans son ouvrage fondateur de 1980 – qui a été réédité pour son trentième anniversaire (Lipsky, 2010) –, qu'il développera cette approche¹. Pour Michael Lipsky, ce sont les pratiques, les décisions, les actes, les routines et les habitudes des *street-level bureaucrats* qui forment l'action de l'État, soit les politiques publiques qu'ils sont censés mettre en œuvre (Lipsky, 2010, p. xii). Dans cet ouvrage fondateur, Michael Lipsky soutient que les agents de l'État en contact direct avec les populations-cibles des politiques publiques – qu'il s'agisse d'agents de police, d'enseignants, de juges, de travailleurs sociaux, ou d'autres types d'agents du service public² – sont en fait des *Policy-Makers* (faiseurs de politique publique).

« I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers. I point out that policy conflict is not only expressed as the contention of interest groups but is also located in the struggles between individual workers and citizens who challenge or submit to client-processing » (Lipsky, 2010, p. xii).

Au contraire de l'idéal-type wébérien et de la fiction des bureaucrates « impersonnels et standardisés » (Dubois, 2010, p. 3) dont le rôle se limiterait à être de simples exécutants du droit et de la politique publique, cette approche déplace la conception de leur rôle vers celui de producteurs de l'action publique. En effet, comme l'écrit bien Evelyn Z. Brodtkin, « *In a sense, they not only do policy work, but are manifestly responsible for making policy work* » (Brodtkin, 2011b, p. 253-254). En déterminant qui a droit à quoi et comment, le travail *street-level bureaucrats* comporte une dimension politique. Ils sont des *policymakers*, ils font la politique publique, en cela qu'ils construisent et reconstruisent l'action publique dans leurs pratiques quotidiennes (Brodtkin, 2011a ; Brodtkin et Baudot, 2012).

français), ainsi qu'une thèse de doctorat dont la riche partie théorique m'a beaucoup aidé (Buffat, 2011 ; Hassenteufel, 2011 ; Hill et Hupe, 2010 ; Hill, 2005 ; Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Mégie, 2010).

¹ On peut trouver quelques revues de cette littérature et discussions du travail de Michael Lipsky. Je me réfère ici à plusieurs références qui en offrent des synthèses éclairantes (Brodtkin, 2012, 2015 ; Buffat, 2011 ; Hupe, Hill et Buffat, 2015 ; Meyers et Vorsanger, 2003).

² Il en donne une définition : « Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called *street-level bureaucrats* in this study. Public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their work force are called *street-level bureaucracies* » (Lipsky, 2010, p. 3).

Les nombreux travaux qui s'inscrivent dans cette perspective ont analysé différents aspects des administrations de terrain, en particulier la question du pouvoir discrétionnaire dont il sera question dans la sous-section suivante. Parmi ces travaux, on peut relever celui de Steven Maynard-Moody et Michael Musheno (Maynard-Moody et Musheno, 2003) qui porte sur les récits (*narratives*) d'enseignants, de policiers et de conseillers en réadaptation professionnelle (*vocational rehabilitation counselors*). Dans leur ouvrage, les auteurs analysent à partir des discours de ces agents de l'État les manières dont ils assignent des identités aux gens qu'ils rencontrent dans leur travail et comment ils utilisent ces identités pour expliquer leurs propres décisions et actions. Les auteurs mettent en évidence les tensions qu'ils éprouvent entre le respect du droit et des attentes de l'État d'une part, et le caractère moral et les identités perçues des individus (*cultural abidance*), d'autre part (Maynard-Moody et Musheno, 2003, p. 158). D'autres travaux ont porté sur les identités professionnelles et les relations raciales aux guichets d'administrations sociales (*welfare*) (Keiser, Mueser et Choi, 2004 ; Watkins-Hayes, 2009a, 2009b, 2011), sur la socialisation des (futurs) policiers durant leur formation (Oberfield, 2010, 2012, 2014), sur les catégorisations auxquelles procèdent les street-level bureaucrates (Harrits et Møller, 2011 ; Møller et Harrits, 2013) ou encore sur les juges du droit administratif (*administrative law judges*) et leur pouvoir discrétionnaire (Lens, 2012 ; Lens et al., 2013). Cette littérature a aussi accordé une attention particulière aux réformes des administrations de terrain (notamment sous l'effet du *new public management*) et des politiques sociales (Brodkin, 1986, 2006). Les concepts de pouvoir discrétionnaire (*discretion*) et de redevabilité (*accountability*) (Brodkin, 1997, 2008 ; Hupe et Hill, 2007) occupent une place importante dans cette littérature (Buffat, 2011).

En France, en 1999, l'ouvrage de Vincent Dubois, « *La vie au guichet* » (Dubois, 2010, 1^{ère} édition parue en 1999), sur les usages de l'accueil au sein des Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et « *L'État au guichet* » (Weller, 1999) de Jean-Marc Weller sur la modernisation administrative des services publics ont contribué, dans la continuité de l'approche développée par Michael Lipsky, à déplacer la focale d'analyser vers les pratiques des agents de l'État et vers leurs interactions avec les bénéficiaires/usagers de l'action publique (Dubois, 2013)¹. Malgré la proximité de leurs titres, ces deux ouvrages n'en développent pas moins des approches différentes.

¹ Un troisième ouvrage a contribué à porter l'attention sur les petits fonctionnaires. Philippe Warin s'y intéresse à travers leurs principes et leurs valeurs et les considère comme des « garants de l'Etat de droit », des « dépanneurs de justice » qui interviennent selon une éthique d'équité visant à garantir l'égalité d'accès aux droits (Warin, 2002). Je m'éloigne davantage de cette approche qui repose sur une analyse quantitative (à

Vincent Dubois montre que la rencontre au guichet – entre un bureaucrate et un usager – engage des agents sociaux porteurs de dispositions personnelles (d'un *habitus*) et qui sont amenés à jouer leur rôle respectif (bureaucrate et usager) dans certaines conditions et dans certaines limites ; ce qui va à l'encontre de l'image du bureaucrate impersonnel et standardisé. Vincent Dubois montre que les relations entre les agents et leurs publics sont structurellement asymétriques et qu'il existe différents usages (parfois imprévus) de l'institution qui participent aussi en partie de ses transformations. Restituant à travers ses analyses et ses descriptions le traitement bureaucratique de la misère, il rapporte les interactions de guichet à la structure sociale dans laquelle elles s'inscrivent (positions sociales, conditions socio-économiques, place de l'institution dans le traitement des problèmes sociaux) « sans omettre ce qui tient en propre à l'ordre de l'interaction » (Dubois, 2010).

Dans la continuité de cet ouvrage, Vincent Dubois s'est intéressé aux contrôleurs des Caisses d'allocations familiales (Dubois et al., 2003 ; Dubois, 2005, 2007, 2009a ; Dubois et Dulong, 2003) et du chômage (Dubois, Méon et Pierru, 2006). Il montre notamment comment la fraude a été construite comme un « problème public » appelant une réponse institutionnelle en termes de « rigueur juridique ». La rigueur apparaît alors comme le résultat des transformations générales de l'État providence (dont les institutions sont remises en cause par des discours invoquant les problèmes de financement et les « effets pervers » des politiques sociales) (Dubois et al., 2003). Ayant analysé ces transformations, Vincent Dubois et Delphine Dulong montrent que les usages que les contrôleurs font du droit sont complexes et que l'impératif de rigueur juridique n'empêche pas des petits arrangements, des jeux avec la règle et le recours à des ressources ou à des techniques d'investigation qui sortent du domaine réglementaire (Dubois et Dulong, 2003). Dans cette thèse, je me suis très largement inspiré de l'approche de Vincent Dubois et du postulat selon lequel l'action publique est « le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagés, ces pratiques et représentations étant déterminées par les caractéristiques sociales, les intérêts, la position objective de ces agents, et donc par la structure des relations qui les unissent » (Dubois, 2014, p. 26). Dans la thèse, j'ai cherché à mettre en lien ce que font les acteurs avec ce qu'ils sont ; ce qui m'a amené, en entretien, à poser des questions à mes enquêtés non seulement sur leurs pratiques et leurs représentations, mais aussi sur leur parcours socioprofessionnel.

partir de quinze années de sondages d'opinion et de questionnaires notamment) portant davantage sur les principes et les valeurs invoquées par les agents que sur l'observation de leurs pratiques.

Les travaux de Vincent Dubois invitent à adopter une approche en termes de sociologie de l'institution (Dulong, 2012 ; Lacroix et Lagroye, 1992 ; Lagroye, 2002 ; Lagroye et Offerlé, 2010) attentive aux usages qu'en font tant les agents de l'administration que les bénéficiaires de l'action publique. Pour reprendre Brigitte Gaïti, il s'agit d'analyser « [...] les modes d'existence sociale des institutions, [leurs] usages, les investissements pratiques et symboliques qu'elles génèrent et qui la spécifient » et « le régime d'existence propre des institutions qui les constitue à l'analyse en vecteurs de contrainte sur les acteurs, sur leurs manières de (se) voir, de (se) penser, de croire et d'agir » (Gaïti, 2006, p. 41). Cette perspective d'analyse traverse cette thèse de doctorat.

Le livre de Jean-Marc Weller adopte quant à lui une approche de sociologie pragmatique. Il propose ainsi « d'apprécier l'évolution de l'appareil administratif d'État à travers l'étude du travail bureaucratique tel qu'il se fait, au moment où il se fait et du point de vue de ceux qui le font » et vise à prolonger le projet ethnométhodologique qui ne suppose pas un ordre social donné d'avance, mais observe sa construction dans le cours même de l'action (Weller, 1999, p. 14). Il s'agit donc pour J-M. Weller d'analyser comment, concrètement, les agents passent des textes réglementaires à une décision. Il montre que le travail ne se réduit pas à une simple application de la réglementation, mais qu'il est sans cesse redéfini en situation et que de multiples acteurs (usagers, guichetiers, ordinateurs, formulaires, etc.) participent à sa production. De ce travail, je retiendrai essentiellement cette idée de co-construction, en situation, de l'application des textes réglementaires et *in fine* des décisions juridiques. Toutefois, je m'inscris davantage dans une sociologie attentive aux pratiques des agents redevables de leurs propriétés sociales et des logiques sociales ou institutionnelles qui les orientent.

Dans une perspective proche de celle de Vincent Dubois, les travaux de Alexis Spire ont aussi largement influencé cette thèse de doctorat. Dans un premier ouvrage sociohistorique sur l'administration de l'immigration en France entre 1945 et 1975, A. Spire propose de changer d'échelle d'observation pour comprendre comment la législation sur l'immigration a été appliquée à cette époque-là, en prenant en compte l'activité de ceux qui ont été chargés de l'interpréter. Dans cette perspective, il considère que « la politique d'immigration se mesure aussi aux pratiques des agents qui la mettent en œuvre. En décidant du sort des étrangers qui se présentent aux guichets des préfectures, ceux-ci se livrent à un travail permanent de production, d'appropriation et de réinterprétation du droit. Ainsi, l'administration joue un rôle primordial comme instance de traduction du droit, autrement dit

comme espace intermédiaire entre la loi et les étrangers » (Spire, 2005a, p. 11). Ces réflexions ont constitué un des points de départ de cette thèse. Ainsi, « pour dévoiler cette sphère méconnue de la politique d'immigration [et d'asile], il faut déplacer le regard, des discours aux pratiques, et des principes juridiques à leur application » (Spire, 2008a, p. 8).

Dans « *Étrangers à la carte* » (Spire, 2005a), Alexis Spire met bien en évidence le pouvoir discrétionnaire de l'administration qui confèrent aux petits fonctionnaires un rôle décisif dans l'orientation de la politique d'immigration de l'époque, dans un contexte – il faut le préciser – caractérisé par un faible investissement politique et par un certain « flou du droit » (Spire, 2005a). Dans ses travaux sur les guichets de l'immigration et de l'asile en préfecture (Spire, 2005b, 2007, 2008a, 2008b), il introduit la profondeur de l'observation ethnographique à ses analyses des pouvoirs des guichetiers. Rapportant leurs pratiques à leurs caractéristiques sociales (position institutionnelle, rapport au rôle, trajectoire socioprofessionnelle, etc.) aussi bien qu'aux contraintes qui pèsent sur eux, Alexis Spire montre que ces institutions sont en situation de relégation dans le champ bureaucratique en charge du « sale boulot » au contact direct des étrangers. Les agents de l'immigration disposent, du fait des conséquences de leurs décisions sur les étrangers, d'un certain pouvoir. Là aussi, le « flou juridique » des textes accentue la marge d'appréciation dont ils disposent. Ce pouvoir réside aussi dans leur capacité à interpréter et à adapter les textes jusqu'à, parfois, les transgresser purement et simplement, notamment au nom de l'efficacité bureaucratique. Alexis Spire montre que les usages du pouvoir discrétionnaire peuvent différer d'un fonctionnaire à l'autre en fonction de leurs manières de voir leur rôle. En définitive, il apparaît que « l'arsenal législatif visant à renforcer le contrôle de l'immigration est allé de pair avec le développement de dispositifs donnant de plus en plus de pouvoir aux échelons locaux » (Spire, 2008a, p. 9). Pour cet auteur, les agents de l'État des politiques d'immigration disposent d'une grande marge de manœuvre dans l'application des textes juridiques (Spire, 2016). On verra que, dans le cas de la politique d'asile en Suisse, on se trouve dans un cas de figure très différent tant les pratiques des collaborateurs du Secrétariat d'État aux Migrations qui rendent les décisions sur les demandes d'asile sont encadrées par différentes normes, mais aussi par des médiations sociales et institutionnelles relativement contraignantes qui orientent fortement leurs pratiques décisionnelles.

Les travaux de Didier Fassin s'inscrivent à la fois dans la continuité des travaux sur l'État « par le bas », tout en s'en démarquant par une analyse de la dimension morale de l'État. Dans son ouvrage sur la police, il montre bien notamment les ressorts de la violence

policière, ainsi que les discours et les pratiques de racialisation des jeunes des cités par les patrouilles de la BAC qu'il observe (Fassin, 2011). Dans le livre collectif sur « *La morale de l'État* » (Fassin et al., 2013), Didier Fassin et ses co-auteurs proposent ainsi de penser l'État à partir de ses marges¹ et de ce que font ses agents, en articulant la notion d'institutions, la façon dont elles pensent et jugent (ce qui renvoie à leur dimension morale), avec deux concepts clés : celui d'économie morale² et celui de subjectivité morale³. Alors que l'économie morale porte un sens au fait social, les subjectivités morales se réfèrent davantage aux pratiques des individus (agents de l'État) en ce qu'elles sont vectrices de valeurs, de jugements et d'affects ; ces deux dimensions permettent de tenir ensemble les niveaux macrosociologique (politiques publiques) et microsociologique (pratiques des agents). Subjectivité morale et économie morale peuvent parfois entrer en tension, voire en contradiction ou, au contraire, générer des surenchères. Ainsi, si les institutions ont une dimension cognitive – « comment les institutions pensent » (Douglas, 2004) –, Didier Fassin relève qu'elles ne font pas que penser, mais qu'elles « mettent aussi en œuvre des valeurs et des affects, des jugements et des sentiments » (Fassin et al., 2013). Les différents terrains analysés dans cet ouvrage éclairent avec une richesse empirique propre à la méthode ethnographique le fonctionnement ordinaire des institutions publiques en restituant les valeurs et les affects qui traversent les politiques publiques et les pratiques des agents. Cette approche est particulièrement intéressante pour cette thèse, dans la mesure où il s'agira de saisir cette dimension morale, les éventuels dilemmes d'action et les tensions qui peuvent découler de l'écart entre l'économie morale de l'asile et les subjectivités morales des agents de terrain.

§2.2 Le pouvoir discrétionnaire : entre droit, passe-droit et passes du droit

Pour Michael Lipsky, le rôle de producteur de politique publique (*policymaker*) repose sur le pouvoir discrétionnaire (*discretion*) dont les *street-level bureaucrats* sont dépositaires. Il peut concerner l'octroi d'un statut ou de prestations (montant, nature et qualité), des mesures de sanction (nature, étendue), une action de contrôle (nature, zèle), la durée de la

¹ Les « marges » sont comprises ici en termes de populations, de territoires et de politiques.

² Pour Didier Fassin, « les économies morales représentent la production, la circulation et l'appropriation des valeurs et des affects dans un espace social donné. Elles caractérisent donc, pour un moment historique particulier et un monde social spécifique, la manière dont est constituée une question de société à travers des jugements et des sentiments qui définissent ainsi progressivement une sorte de sens commun et d'appréhension collective du problème » (Fassin et al., 2013, p. 23). Voir aussi : (Fassin, 2009).

³ Pour Didier Fassin, « les subjectivités morales se réfèrent aux processus par lesquels les individus déploient des pratiques éthiques dans leur relations à eux-mêmes ou aux autres. Elles témoignent de l'autonomie et de la liberté des agents, notamment dans des contextes où des valeurs opposées peuvent entrer en conflit, où des sentiments contradictoires peuvent générer des tensions, où l'injonction politique peut se heurter à l'éthos professionnel » (Fassin et al., 2013, p. 23-24).

procédure, le comportement envers leurs publics et la communication d'informations. À travers toutes ces dimensions, les agents « infléchissent le sens de l'action publique voire en subvertissent le sens » (Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014, p. 167).

Dans un article qui rend compte de différentes approches du concept (en droit, en science politique, en sociologie et en économie), Peter Hupe cite en premier lieu les professeurs de droit et philosophes du droit Keith Hawkins (Hawkins, 1992) et Ronald Dworkin (Dworkin, 1978, 1995) et explique que, dans une perspective juridique, le pouvoir discrétionnaire est inhérent à l'application du droit (*implementation of law*)¹. Comme l'écrit Keith Hawkins :

« Discretion is a central and inevitable part of the legal order. It is central to law because contemporary legal systems have come increasingly to rely on express grants of authority to legal and administrative officials to attain broad legislative purposes. It is inevitable because the translation of rule into action, the process by which abstraction becomes actuality, involves people interpretation and choice » (Hawkins, 1992, p. 11).

Ronald Dworkin mobilise quant à lui la fameuse métaphore du donut (traduit ci-dessous par « anneau ») pour illustrer ce concept :

« Le concept de pouvoir discrétionnaire ne convient vraiment que dans un seul type de contexte : quand une personne est, de manière générale, chargée de prendre des décisions soumises à des standards établis par une autorité particulière. [...] Le pouvoir discrétionnaire, tout comme le trou dans l'anneau, n'existe qu'en tant qu'espace laissé libre par les limites qui l'entourent. C'est en conséquence un concept relatif. On peut toujours se demander : « discrétionnaire selon quels standards ? » ou « discrétionnaire par rapport à quelle autorité ? ». En général le contexte rendra évidente la réponse à cette question, mais dans certains cas un représentant pourra avoir un pouvoir discrétionnaire d'un point de vue mais pas d'un autre » (Dworkin, 1995, p. 90-91).

Si on rejoint cette acception du concept, il ne fait pas l'objet d'une définition unifiée dans les travaux sur la *street-level bureaucracy*. Un des débats qui les traversent concerne l'alternative entre le maintien (*continuation*) et la limitation (*curtailment*) du pouvoir discrétionnaire qui caractérise le travail des agents de terrain. Ces recherches semblent postuler une alternative binaire entre pouvoir discrétionnaire (*discretion*) et conformité à la règle (*rule-following*) et peuvent viser à mesurer un écart (*policy implementation gap*) (Carson, Chung et Evans, 2015) entre les politiques publiques telles qu'elles ont été écrites (*policy as written*) et la manière dont elles sont accomplies/concrétisées (*policy as performed*)². Dans cette perspective, le pouvoir discrétionnaire est susceptible de dénaturer la

¹ C'est également ce que dit Bernard Voutat (Voutat, 2009), lorsqu'il discute les travaux de Pierre Moor (Moor, 2005, 2007).

² Je renvoie à cet égard aux discussions que T. Evans et J. Harris, ainsi que Z. Oberfield font de ces travaux : (Evans et Harris, 2004 ; Oberfield, 2010).

politique adoptée par les autorités politiques, ce qui peut constituer un problème en démocratie. Il peut aussi être une solution qui permettrait d'alléger la bureaucratie (Bastien, 2009). Le concept de pouvoir discrétionnaire tel qu'il a été défini en droit, en économie, en science politique et en sociologie me semble toutefois plus complexe qu'une simple liberté d'action – presque mesurable selon certains auteurs¹ –, laissant l'alternative entre *discretion* et *rule-following*.

Dans sa thèse et dans un chapitre d'ouvrage (Buffat, 2011, 2015a), Aurélien Buffat montre la nécessité de désagréger empiriquement et analytiquement le pouvoir discrétionnaire des taxateurs des Caisses de chômage en Suisse en considérant leurs différentes activités. Il apparaît ainsi que la marge de manœuvre varie en fonction de ces dernières : détermination du droit aux prestations de chômage (pouvoir discrétionnaire faible), d'indemnisation des chômeurs (pouvoir discrétionnaire faible) ou de sanction des assurés (pouvoir discrétionnaire fort). Aurélien Buffat propose de parler *des* marges de manœuvre différenciées et non *du* pouvoir discrétionnaire en général. Parmi les facteurs le limitant ou le favorisant, il en distingue cinq : le contexte réglementaire, le degré de clarté/ambiguïté des objectifs de la législation, la nature et l'étendue du contrôle par l'échelon fédéral, le design institutionnel de la mise en œuvre ainsi que certains choix contingents effectués par l'organisation (Buffat, 2011, p. 534). Enfin, il mobilise le concept de normes secondaires d'application de Pierre Lascoumes dont il démontre l'intérêt heuristique pour analyser le pouvoir discrétionnaire. Aurélien Buffat fournit aussi une analyse systématique des redevabilités des taxateurs et définit le concept de *street-level accountability* comme « l'ensemble des relations formelles et informelles au travers desquelles les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques que sont les agents sur le terrain sont appelés à effectivement rendre des comptes et être redevables de leurs actions, décisions et comportements vis-à-vis d'autres acteurs importants, lesquels sont en position et en mesure de leur faire rendre des comptes et, le cas échéant, de prendre des sanctions à leur égard » (Buffat, 2011, p. 537). Cet auteur montre que les agents publics de terrain sont pris dans une multiplicité et une hybridité de relations de reddition de comptes.

Dans cette thèse, je souhaite aussi faire dialoguer ces réflexions sur le pouvoir discrétionnaire de la littérature sur la *street-level bureaucracy* avec celles, en sociologie du droit, sur le pouvoir décisionnel des juges et des agents de l'administration. Analysant le

¹ C'est l'impression que me laisse parfois la lecture de certains travaux qui prennent pour objet le pouvoir discrétionnaire avec une perspective davantage proche des analyses du management public, voir par exemple : (Tummers et Bekkers, 2014).

rapport des fonctionnaires à la règle dans l'article *Droit et passe-droit* paru en 1990, Pierre Bourdieu montrait que les règlements laissent toujours aux agents chargés de leur mise en œuvre une marge de jeu, de l'application rigoureuse à la dérogation, voire à la transgression. Le jeu avec la règle fait ainsi partie de la règle du jeu, dans la mesure où « le droit ne va pas sans le passe-droit, la dérogation, la dispense, l'exemption » (Bourdieu, 1990, p. 91). Partant de cette dialectique entre droit et passe-droit, Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis cherchent à dépasser l'analyse de Pierre Bourdieu qui ne prend pas suffisamment en compte les spécificités internes aux données juridiques. En insistant sur les pouvoirs périphériques et sur le jeu avec la règle, Pierre Bourdieu laisse de côté *les jeux* que la règle permet par ses formes, les pouvoirs d'action qu'elle organise et ses articulations avec d'autres règles (Lascoumes et Le Bourhis, 1996).

En résumé, « pour l'analyse des activités de mise en œuvre réglementaire, le juridisme positiviste considère la règle comme le principe déterminant des pratiques ; l'apport de P. Bourdieu est de rappeler que ces dernières se fondent sur un jeu stratégique avec la règle qui combine conformité au droit et passe-droit. Or on peut poursuivre ou conduire sur un autre plan l'analyse des jeux stratégiques avec les règles en prenant en compte les opportunités qu'elles contiennent et qui offrent aux acteurs des passes internes pour leurs jeux sociaux » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p. 61). En apportant à la distinction entre droit et passe-droit la notion de passes du droit, Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis invitent aussi à inclure dans l'analyse « toutes les interactions qui produisent localement les décisions juridiques et qui recouvrent un large éventail d'activités de définition des problèmes, de qualification légale, de recherche de solutions, de règlement des conflits, etc. » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p. 66).

Les agents de terrain sont ainsi chargés de dire le droit en qualifiant les situations spécifiques auxquelles ils sont confrontés¹. Le travail du droit est « un processus long et patient assurant le passage des textes aux décisions » (Weller, 2007, p. 713), marqué au niveau individuel par des hésitations – Jean-Marc Weller parle à cet égard de ce travail comme d'un flot, d'un mouvement (Weller, 2011) –, dont il s'agit de rendre compte en le

¹ Jean-Marc Weller montre d'ailleurs combien la qualification juridique a cours tout au long du processus d'instruction : « Observer l'agent administratif travailler, c'est remarquer que les faits à propos desquels il doit se prononcer ne sont pas donnés d'avance et supposent d'être « établis ». En interagissant avec l'utilisateur, en lui réclamant certaines pièces justificatives (déclaration fiscale, relevé de cotisations, bulletins de salaire, décisions de divorce, livret militaire, livret de famille, certificats de santé, etc.), mais aussi en portant l'attention sur certains détails (type de logement, liens avec la famille, etc.), l'agent se livre à un authentique travail de qualification consistant à affecter les faits patiemment définis à une catégorie juridique préétablie pour en déduire les conséquences de droit » (Weller, 2003, p. 448-449).

réinscrivant dans les conditions sociales et le système de relations dans lesquels les agents sont pris (Dubois et al., 2003 ; Dubois et Dulong, 2003). Dans la thèse, je décrirai donc les pratiques d’instruction qui mettent bien en évidence le processus par lequel les agents produisent un dossier, pour analyser ensuite les contraintes et les conditions de cette prise de décision, ainsi que de l’éventuelle marge de manœuvre dont ils disposent. J’analyserai cette dernière comme étant inhérente au travail d’application des règles (Voutat, 2009) en adoptant une approche à la fois situationnelle, relationnelle (ou configurationnelle) et processuelle pour analyser les conditions de perception et d’usage de la marge de manœuvre par les spécialistes asile du SEM.

Un enjeu de cette thèse consiste à montrer qu’entre les normes générales et abstraites contenues dans la loi et les décisions rendues par l’administration, il existe toute une série de contraintes et de médiations juridiques, institutionnelles et sociales qui orientent les pratiques décisionnelles des agents. En m’inspirant notamment du travail d’Aurélien Buffat (Buffat, 2011, 2015a), il s’agit d’examiner les relations formelles et informelles de reddition de comptes, de contrôle et de socialisation qui participent de l’encadrement et de l’orientation des comportements individuels. Je mobiliserai également la notion de « normes secondaires d’application » (Lascoumes, 1990) pour appréhender l’importante production normative collective au sein du Secrétariat d’État aux Migrations qui fournissent des principes pratiques aux agents de terrain, encadrent et orientent leur travail et l’activité de prise de décisions. En définitive, il apparaît que la marge de manœuvre des spécialistes asile est limitée par ces contraintes et ces médiations. S’il a été montré que les fonctionnaires ne correspondent pas à la conception wébérienne du bureaucrate impersonnel agissant « sans haine et sans passion, de là sans “amour” et sans “enthousiasme” » (Weber, 1971, p. 300) (Dubois, 2010, p. 3), cette analyse montre qu’il existe, au sein du SEM, tout un travail tendant à homogénéiser les pratiques de ses agents et à restreindre ou, du moins, encadrer leur pouvoir discrétionnaire.

§2.3 Analyser les politiques d’asile à partir des pratiques des acteurs de terrain

En parallèle des travaux sur l’évolution des politiques d’immigration et d’asile en Europe, un nombre croissant de travaux les analysent « par le bas ». Adoptant souvent une perspective ethnographique, ils se sont intéressés aux dispositifs mis en place par les États et aux pratiques des agents des administrations chargées de les mettre en œuvre, pour aborder différents aspects des politiques migratoires européennes : l’enfermement des migrants (Achermann, 2008 ; Darley, 2010 ; Fischer, 2013 ; Fischer et Darley, 2010 ; Kobelinsky et

Makaremi, 2009 ; Makaremi, 2008 ; Makaremi et Kobelinsky, 2008), les pratiques de renvoi des étrangers (Ellermann, 2006, 2008, 2009), les procédures de naturalisation (Achermann et Gass, 2003), ainsi que les procédures d'attribution de permis de séjour ou de visas. Ces recherches montrent que les politiques d'immigration se concrétisent dans les pratiques des agents de terrain aux frontières – dans les consulats et les ambassades des pays européens dans les pays d'origine ou de transit tels que le Maroc (Infantino, 2010 ; Infantino et Rea, 2012), la Tunisie ou le Cameroun (Alpes et Spire, 2014 ; Alpes, 2013) – et au sein des administrations locales, dans les préfectures en France (Spire, 2005b, 2007, 2008a, 2016) ou dans les offices municipaux de l'immigration en Allemagne (Eule, 2014). Ces auteurs soulignent que les administrations locales et les agents de terrain disposent d'une autonomie et d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application des textes de loi.

De la même manière, à partir des années 1990, des travaux commencent à s'intéresser à la procédure d'asile, aux audiences des requérants d'asile (Barsky, 1994 ; Pelosi, 1996) et au rôle des interprètes (Scheffer, 1997, 1998, 2001). Dans les années 2000 et 2010, un nombre croissant de recherches portent sur les questions de l'attribution du statut de réfugié et les facteurs qui l'influencent (Rousseau et al., 2002), du rôle de l'expertise et de sa production (Gibb et Good, 2013 ; Good, 2004, 2007 ; Lawrance et Ruffer, 2014 ; Rosset, 2015 ; Rosset et Liodden, 2015), des profils des agents (Akoka, 2013 ; Akoka et Spire, 2013) ou des pratiques (discrétionnaires) des fonctionnaires et des juges dans différents pays d'Europe et d'Amérique du Nord (Bleriot, 2003 ; Dahlvik, 2016 ; Fassin et Kobelinsky, 2012 ; Fresia, Bozzini et Sala, 2013 ; Gill, 2009, 2016 ; Greselier, 2007 ; Johannesson, 2017 ; Jubany, 2011 ; Kobelinsky, 2013 ; Lahusen et Schneider, 2016 ; Miaz, 2017 ; Poertner, 2017 ; Probst, 2011, 2012 ; Schoenholtz, Schrag et Ramji-Nogales, 2014 ; Thomas, 2011 ; Tomkinson, 2015 ; Valluy, 2009)¹. Dans un contexte marqué par le constat de disparités dans les procédures, dans les pratiques d'attribution du statut de réfugié et, partant, dans les taux d'octroi aux Etats-Unis (Ramji-Nogales, Schoenholtz et Schrag, 2009 ; Rehaag, 2008 ; Schoenholtz, Schrag et Ramji-

¹ En septembre 2014, avec deux collègues – Laura Affolter (Université de Berne) et Ephraim Poertner (Université de Zurich) –, nous avons organisé un *Workshop* « Tackling asylum proceedings from below ? Practices of asylum adjudication in Europe » auquel ont participé plusieurs jeunes chercheurs travaillant sur les pratiques des administrations et des cours du droit d'asile en Europe. Cette réunion a débouché sur la création d'un réseau de recherche international – *International Research Network on Asylum Procedures* – réunissant des jeunes chercheurs travaillant sur cette question dans de nombreux pays : Allemagne, Autriche, Canada, Egypte, France, Israël, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Ces recherches s'inscrivent dans des disciplines parfois différentes – anthropologie, sociologie, science politique et géographie humaine – et abordent différents aspects des procédures d'asile appréhendées *en pratiques*. Pour plus de détails sur ce réseau : <http://asylumprocedures.weebly.com/>.

Nogales, 2014) et parmi les pays européens¹, ces travaux permettent d'ouvrir une boîte noire et révèlent la manière dont la tension entre sécurité et protection des droits s'incarne dans l'organisation institutionnelle de la mise en œuvre des politiques d'asile.

Plusieurs auteurs soutiennent ainsi que les politiques d'asile sont devenues des politiques de rejet (Valluy, 2009) et que les États tendent à se focaliser sur l'exclusion des demandeurs « non-méritants » (*undesserving applicants*) au détriment de ceux qui ont besoin d'une protection (Bohmer et Shuman, 2008). Carol Bohmer et Amy Shuman montrent que l'établissement de l'identité et de la crédibilité de la personne sont des éléments clés pour obtenir l'asile et qu'en réalité, la procédure et les questions posées par les agents à cette fin constituent des obstacles majeurs même pour les « vrais réfugiés » (*genuine refugees*) (Bohmer et Shuman, 2008). L'appréciation de la crédibilité des récits occupe ainsi une place centrale dans l'instruction des demandes d'asile. Dès lors, une logique de soupçon imprègne les pratiques des agents de l'administration et des juges chargés de statuer sur ces dernières.

Comme le soulignent Nicolas Fischer et Camille Hamidi, il s'agit surtout de « produire un récit écrit et oral qui sera considéré comme crédible par ses juges. Au cœur des procédures d'asile, il y a donc un ensemble de « jeux de vérité » (Fassin, 2010) dont l'enjeu est de qualifier le récit de persécution comme « authentique » et d'évaluer sur cette base s'il émane d'un « vrai » demandeur d'asile et s'il justifie par conséquent l'attribution du statut de réfugié » (Fischer et Hamidi, 2016, p. 24). À partir d'une enquête auprès des agents qui instruisent les demandes d'asile en Espagne et au Royaume-Uni, Olga Jubany montre qu'il existe une culture d'incrédulité (*culture of disbelief*) parmi les agents, qui joue sur leurs pratiques d'instruction et notamment sur l'évaluation de la crédibilité. Les critères des agents dans l'instruction et le contrôle des demandes d'asile sont moins liés aux régulations et aux lois qu'à leurs propres catégorisations, règles et valeurs dérivées de leurs stéréotypes, eux-mêmes liés à leurs expériences et à leurs préjugés dans un contexte marqué par l'incrédulité (*disbelief*) et la dissuasion (*deterrence*) (Jubany, 2011). Cette analyse en termes de *suspicion*, *disbelief and deterrence* à propos notamment de l'examen de la crédibilité est largement partagée dans la littérature (D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Kelly, 2012 ; Souter, 2011 ; Sweeney, 2009).

¹ C'est ce que montrent notamment les statistiques de l'agence européenne EUROSTAT (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), de même que les rapports annuels du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) : EASO, « Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union », EASO, 2016, consulté le 8 avril 2017 sur le site web <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/annual-report>.

Dans une thèse de doctorat très riche sur l'instruction des demandes d'asile en France et en Allemagne¹, Johanna Probst relève aussi le « doute radical » qui imprègne les pratiques des instructeurs (Probst, 2012). En Allemagne comme en France, ils se ressemblent surtout dans leur manière d'instruire la demande d'asile, de rencontrer des difficultés dans leur mission de tri, ainsi que dans leurs tiraillements à propos de leur rôle (entre juge, administrateur, contrôleur, confident et protecteur). Johanna Probst montre bien qu'une analyse « par le bas » est nécessaire pour saisir le processus de sélection des réfugiés à travers le rôle déterminant que jouent les instructeurs, du fait de l'importance – presque prépondérante – que prend l'évaluation de la crédibilité dans l'instruction des demandes d'asile. Finalement, elle constate ceci : « bien que les instructeurs occupent [...] un poste clé dans le processus décisionnel, leur marge de manœuvre et leur pouvoir discrétionnaire sont limités par le contrôle intra-institutionnel et juridictionnel » (Probst, 2011, p. 80). Cette analyse est particulièrement intéressante à mentionner ici, dans la mesure où j'ai moi aussi observé un encadrement important de la marge de manœuvre des collaboratrices et des collaborateurs du Secrétariat d'État aux Migrations. Elle contraste par exemple avec celles de Sule Tomkinson à propos des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR), qui montre en effet qu'en dépit de contraintes organisationnelles visant à renforcer la cohérence et l'efficacité des décisions rendues, l'importance de l'évaluation de la crédibilité, ainsi que l'invisibilité de l'espace de décision laissent aux commissaires une certaine marge pour exercer un pouvoir discrétionnaire (Tomkinson, 2015)².

L'enquête ethnographique de Carolina Kobelinsky et de Didier Fassin (Fassin et Kobelinsky, 2012) auprès des rapporteurs et des juges de la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) en France met au jour la dimension morale de l'instruction des demandes d'asile et l'importante dimension relationnelle des avis rendus par les rapporteurs et l'anticipation qu'ils peuvent faire des conséquences de leur proposition. Dans ma thèse, j'analyserai aussi les conditions sociales des prises de décisions et, notamment, cette dimension relationnelle et les anticipations des agents de terrain. Carolina Kobelinsky et Didier Fassin montrent que les différents profils des juges – « bienveillants », « circonspects », « intraitables » – ont une influence sur les décisions rendues, dans la mesure où les « bienveillants » ont un taux d'annulation plus élevé que la moyenne. Toutefois, les logiques institutionnelles (répartition

¹ Au sein de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) en Allemagne.

² Voir le résumé de sa thèse : <http://sule-tomkinson.com/research/>.

des dossiers entre les magistrats) tendent à « corriger » les écarts d'appréciation entre les formations de jugement. Enfin, cet article montre aussi la tension dans laquelle les rapporteurs et les juges de la CNDA sont pris entre les idéaux et les normes de la protection asilaire, d'une part, et l'injonction des politiques et la routine des pratiques, d'autre part. Cette tension, on le verra aussi dans cette thèse, « se résout dans le sentiment que le principe de l'asile est d'autant mieux défendu que l'accès en est restreint » (Fassin et Kobelinsky, 2012, p. 657).

L'approche de Carolina Kobelinsky et Didier Fassin permet de relier les pratiques de justice locale des juges de la CNDA avec les transformations de l'économie morale de l'asile, qui évolue de la confiance au soupçon. Carolina Kobelinsky montre ainsi comment cette économie morale s'est transformée depuis une trentaine d'années, avec des discours marqués par la dichotomie « vrai/faux réfugiés » et une méfiance à l'égard des demandeurs d'asile soupçonnés d'abuser du droit d'asile par des motifs infondés. Cette évolution place au cœur de l'instruction la question de la vérité, ainsi que la suspicion à l'égard des requérants. Dans son analyse, qui constate les tensions évoquées dans l'article coécrit avec Didier Fassin, Carolina Kobelinsky souligne que l'ethnographie permet de « mesurer les effets des engagements éthiques et politiques de certains acteurs qui déplacent parfois la logique institutionnelle prédominante, remplaçant l'attitude de suspicion par l'exercice d'un doute qui bénéficie au requérant » (Kobelinsky, 2013, p. 132) ; on pourrait alors dire que la subjectivité morale des juges et des rapporteurs ne correspond pas toujours à l'économie morale de l'institution. Dans deux autres articles (Kobelinsky, 2012, 2015), elle analyse la prise en compte progressive (et encore partielle) des persécutions fondées sur l'orientation sexuelle. Elle montre ainsi que l'intime a acquis une place centrale dans les demandes d'asile, déplaçant alors la suspicion à l'égard des preuves de persécution vers la méfiance vis-à-vis de l'homosexualité des requérants (Kobelinsky, 2012). Cette question me paraît importante à évoquer dans la mesure où c'est aussi une évolution que j'ai constatée sur mes terrains : la prise en compte progressive des « persécutions liées au genre » (incluant celles qui concernent spécifiquement les femmes, mais aussi celles qui sont liées à « l'orientation sexuelle et à l'identité de genre ») (Miaz, 2014). Il en sera question dans plusieurs endroits de la thèse.

Pour paraphraser Nicolas Fischer et Camille Hamidi, ces différents travaux soulignent que la mise en œuvre du droit d'asile est tributaire des dispositifs institués – cadre juridique, procédures, organisation des administrations et des cours, routines mises en place dans le travail quotidien –, d'une économie morale qui repose notamment sur le soupçon et des débats publics qui orientent les objectifs de l'action publique et qui imprègnent les pratiques des

acteurs, ainsi que des propriétés sociales et des trajectoires des agents de terrain. « Le regard soupçonneux [...] est socialement produit par la rencontre de leur expérience professionnelle passée et de l'organisation même des discussions au sein de l'institution. Il s'incarne également dans les règles procédurales et les représentations collectivement partagées qui définissent l'organisation type d'un récit de persécution [...] » (Fischer et Hamidi, 2016, p. 26), lequel renvoie à une conception archétypale du réfugié (Akoka, 2011) en tant que « combattant de la liberté » persécuté par les autorités de son pays. Cette représentation crée des attentes à l'égard des requérants d'asile qui renvoient à la pertinence des faits invoqués sous l'angle de la définition du réfugié, ainsi qu'aux détails et aux preuves qui pourraient leur conférer des « accents de vérité », ou les faire apparaître comme crédibles (Fischer et Hamidi, 2016).

§2.4 Mise en œuvre des politiques publiques et Street-Level Bureaucracy en Suisse

En dépit de l'importance de l'asile dans le débat public, il n'existait jusqu'au début des années 2010 aucune recherche ethnographique analysant « par le bas » la politique d'asile en Suisse. Depuis, ma thèse de doctorat, dont le terrain a commencé en 2010, quelques recherches ont permis d'ouvrir cette boîte noire. Un ouvrage a été publié, qui portait sur « les rouages de l'asile » à partir d'enquêtes ethnographiques menées par des étudiants de l'Université de Neuchâtel entre 2008 et 2011 (Fresia, Bozzini et Sala, 2013). Partie d'un objectif méthodologique et de formation de jeunes chercheurs, cette contribution présente l'intérêt d'éclairer les processus décisionnels de l'asile et de pointer la problématique de la variation de la relation de l'enquêteur face à différents acteurs et corps de métier : agents du Secrétariat d'État aux Migrations (SEM), des services d'aide juridique aux migrants et personnes migrantes déboutés du droit d'asile. On citera en outre quelques thèses en cours qui portent sur le Secrétariat d'État aux Migrations¹ ou sur d'autres dimensions de la politique d'asile analysée « par le bas »². Ces thèses et projets de recherche en cours témoignent de l'intérêt pour cette question.

¹ Ephraïm Poertner réalise sa thèse de doctorat à l'Université de Zürich (Département de Géographie). Elle a donné lieu à un article (Poertner, 2017). Laura Affolter réalise sa thèse de doctorat à l'Université de Berne (Institut d'anthropologie sociale) sur l'évaluation de la crédibilité dans le cadre du projet du Fonds national suisse de la recherche scientifique (<http://p3.snf.ch/project-149360>) dirigé par Julia Eckert. Cette thèse a donné lieu à un chapitre d'ouvrage (Affolter, 2016).

² Plusieurs doctorants réalisent leur thèse à l'Université de Neuchâtel sous la direction de la Professeure Christin Achermann dont les travaux ont porté sur les étrangers en prison (Achermann, 2008, 2009a), sur les personnes vivant à l'aide d'urgence (Achermann, 2009b ; Sanchez-Mazas, 2011) et sur le renvoi des étrangers criminels (Achermann, 2012, 2013). Raphaël Rey travaille sur les expériences vécues, les

Plus généralement, en Suisse, il existe toute une série de travaux qui se sont intéressés à l'administration publique (Ladner et al., 2013). Un certain nombre d'entre eux se sont intéressés aux réformes dont elle a fait l'objet, en s'inscrivant, selon Aurélien Buffat¹, dans une perspective évaluative – voire normative portant sur les réformes en fonction de leurs objectifs propres². Dans une perspective de théorie politique normative, Marie-Claire Caloz-Tschopp s'est intéressée aux travailleurs du service public, les contraintes et les dilemmes auxquels ils font face dans leur travail (politiques d'immigration et de lutte contre le chômage) (Caloz-Tschopp, 2004b, 2004c ; Caloz-Tschopp, Dasen et Spescha, 2005). Adoptant un point de vue politologique et sociologique et renouvelant le regard porté sur l'administration publique et interrogeant les réformes de la Nouvelle Gestion Publique sous l'angle de ses effets sur les agents publics eux-mêmes, Yves Emery et David Giaque ont montré comment ces réformes ont eu pour effet de générer des injonctions contradictoires et des dilemmes d'action pour les agents de l'État (Emery et Giaque, 2002, 2003, Giaque, 2002, 2003 ; Giaque et Emery, 2008). Dans la continuité de ces travaux, David Giaque et ses collègues se sont intéressés à la manière dont les agents du service public vivent leur travail à travers les questions de leur motivation et valeurs (Emery et Giaque, 2012), du stress, de la satisfaction au travail et de leur identité professionnelle (Giaque, 2014 ; Giaque, Resenterra et Siggen, 2013), ainsi que celle de la motivation à l'égard du service public et de ses effets sur les organisations et les individus (Anderfuhren-Biget, Varone et Giaque, 2014 ; Emery et Giaque, 2012 ; Giaque et al., 2011, 2012).

Il existe toutefois peu de travaux à avoir adopté une approche de l'action publique « par le bas » en termes de *street-level bureaucracy* ou d'analyse des guichets. Les recherches de Eva Thomann et Fritz Sager recourent à la notion de *Street-Level Bureaucracy* pour analyser la mise en œuvre de l'ordonnance sur les produits vétérinaires en Suisse (Sager et al., 2014 ; Thomann, 2015). Leur questionnement me paraît toutefois assez éloigné du mien dans

contraintes, les pratiques et les représentations des personnes demandeuses d'asile en Suisse, dans une approche ethnographique. Damian Rosset, dans une perspective comparée, analyse la production et à la circulation des informations sur les pays d'origine dans les procédures d'asile en Europe (Rosset, 2015 ; Rosset et Liodden, 2015). Clément de Senarclens étudie les politiques d'exclusion des migrants indésirables (et notamment sur la détention administrative). Robin Stünzi s'intéresse à la notion de sécurité dans la politique d'asile, dans le cadre d'un projet dirigé par Christin Achermann (Achermann, de Senarclens et Stünzi, 2015).

¹ Je reprends ici les considérations d'Aurélien Buffat sur ces travaux que je n'ai pas consultés en détails (Buffat, 2011).

² Aurélien Buffat mentionne notamment les travaux réalisés autour du *Kompetenzzentrum für Public Management* de l'Université de Berne.

la mesure où il cherche à analyser les facteurs déterminant la performance¹ (*output performance*) des inspecteurs vétérinaires. On peut citer l'observation des centres d'action sociale et de santé par Laurence Ossipow, Isabelle Csupor et Alexandre Lambelet qui analysent, à travers l'observation ethnographique des lieux et des objets de l'assistance sociale, comment une certaine vision du métier et du rôle de l'assistant social se donne à voir (Ossipow, Csupor et Lambelet, 2006).

Dans un article de 2002, Marcelo Valli, Hélène Martin et Ellen Hertz s'intéressent aux agents de l'assurance chômage (Valli, Martin et Hertz, 2002) et de l'aide sociale (conseillers en placement de l'Office régional de placement) et à la manière dont ils reçoivent, évaluent, catégorisent, conseillent, suivent et éventuellement sanctionnent les demandeurs d'emploi à Lausanne. Leur travail montre qu'ils disposent en fait d'une large marge de manœuvre dans la gestion des dossiers et que son usage est différencié parmi les conseillers. Des principes implicites orientent leurs actions et renvoient, à un niveau local, à des normes non écrites propres à chaque service ou groupe de collaborateurs. Au niveau microsociologique, c'est aussi la relation entre les conseillers et les demandeurs d'emploi qui joue sur l'usage d'une marge de manœuvre. Le « feeling » des agents entre alors en ligne de compte dans l'analyse : « cette relation est largement tributaire de l'attitude du chômeur. Ce dernier doit en effet avoir la “bonne” attitude, qui consiste à provoquer chez le conseiller en placement ce que les conseillers eux-mêmes appellent le “feeling” » (Valli, Martin et Hertz, 2002, p. 225). Cette analyse me paraît intéressante à mentionner, dans la mesure où la question de la marge de manœuvre et de son usage par les agents du SEM sera l'objet d'un chapitre de cette thèse.

La thèse et les articles d'Aurélien Buffat sur les Caisses de chômage en Suisse s'inscrivent encore plus clairement dans le champ des recherches sur la *Street-Level Bureaucracy*. Il est probablement l'un des premiers à importer et à produire une telle analyse en Suisse. Cette thèse (Buffat, 2011), très riche, et les articles publiés dans la continuité (Buffat, 2009, 2014a, 2014b, 2015b, 2015a) éclairent notamment la question du pouvoir discrétionnaire – je reviendrai plus en détail sur son approche ci-après – et celle de la « redevabilité » des agents publics de base (*street-level accountability*). On le voit toutefois, les travaux qui se revendiquent de la *street-level bureaucracy* sont encore rares en Suisse et accordent encore peu d'attention à la question du droit, de sa « force » et de sa fabrique en pratiques.

¹ Pour ces auteurs : « Output performance is conceived as compliance with the targets for inspections on livestock farms in 2010, as set out by the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products (OVMP) » (Thomann, 2015).

§3 De la *Street-Level Bureaucracy* aux *Street-Level Organizations* : élargir la focale aux usages du droit dans l'action collective

« Because law constitutes the state, law can reconfigure state power. Because the state usually acts through law, the state can be constrained by law » (Abel, 1998, p. 69).

Dans les années 1970 et 1980, peu de travaux, en sociologie des mouvements sociaux, portent sur le droit comme mode d'action. Dans la sociologie anglo-saxonne, une conception de l'inutilité, voire de la dangerosité du droit a dominé, sous l'impulsion notamment des *critical legal studies* (Silbey et Sarat, 1987) qui considèrent l'ordre juridique comme étant complice de la domination politique et sociale et de sa reproduction (Israël, 2009a). Dans cette perspective, le recours au droit serait contre-productif. Paru en 1974, l'ouvrage de Stuart Scheingold – « *Politics of rights* » (Scheingold, 2004) – invite à une mise en situation politique du droit et analyse sa dimension symbolique qui le caractérise comme élément central et structurant de la politique. Stuart Scheingold montre que le « mythe des droits » fonctionne comme une idéologie qui contribue à donner une vision enchantée des fondements et des principes généraux de la vie politique. Ainsi, une réflexion sur la réalité sociale du « *myth of rights* » doit permettre de saisir les interrelations entre « l'idéologie des droits et l'action politique », de renouveler ainsi les approches des relations entre droit et politique et celles du rôle du droit dans le changement social. Dans cette perspective (qui viserait à utiliser l'expression idéologique du droit pour favoriser une association entre les droits et la justice sociale), « une véritable stratégie de passage du droit aux droits et, par conséquent, de sollicitation, d'usages, de référence aux *droits* doit permettre un changement politique. Si l'on peut dire, la réinterprétation du “*myth of rights*” introduit la possibilité d'une “*politics of rights*” » (Commaille, 2010, p. 698). Dans le cadre de cette « politique des droits », ceux-ci doivent être considérés comme des moyens (plutôt que comme des fins) et des ressources politiques. Les règles juridiques impliquent certes des contraintes, mais n'en offrent pas moins des opportunités. Pour Stuart Scheingold, le recours à la justice peut donc être un support possible de mobilisations par des mouvements sociaux (Commaille, 2010).

Dans les années 1990, les *socio-legal studies* se sont saisies de la question du droit dans les mobilisations et notamment les études portant sur le *Cause Lawyering*, analysent les usages militants du droit et de la justice par des professionnels du droit¹, et celui des *Legal*

¹ Les travaux sur le *cause lawyering* portent sur les activités des professionnels du droit engagés (avocats, juristes). Selon Liora Israël, être *cause lawyer*, c'est se faire l'avocat d'une cause au sens fort, c'est-à-dire en être le défenseur non seulement intellectuel mais aussi dans le prétoire, au travers de la défense de ceux qui l'incarnent, la défendent, la portent. Le *cause lawyering*, c'est donc l'activité, indissociablement politique et

Mobilizations, qui porte sur les usages stratégiques du droit par les mobilisations (McCann, 1994, 2006). Cette littérature montre bien l'intérêt de porter le regard sur le rôle des professionnels du droit dans la défense de causes et sur les rapports stratégiques que les mobilisations entretiennent avec le droit, tant elles y sont presque toujours confrontées, qu'elles veuillent le *changer* ou *s'en défendre*. Ainsi, les protestataires peuvent se mobiliser *contre* le droit, mais aussi *avec* et *par* le droit (Agrikoliansky, 2010). Les règles et les normes juridiques peuvent alors être considérées tantôt comme des contraintes qui pèsent sur les mobilisations, leurs actions, tantôt comme des instruments de lutte et d'émancipation pour les groupes dominés, en cela que la plupart des modes d'action sont cadrés par le droit. Celui-ci est donc à la fois un langage et un mode d'action, il peut être une « arme » offensive, une épée, visant à faire valoir ses droits (Israël, 2009a) ou défensive, pouvant être utilisée comme un « bouclier » contre les « abus » de l'État¹.

Aux Etats-Unis, dans le domaine des recherches sur les *legal mobilizations* en faveur des migrants, on peut citer les recherches de Leila Kawar qui s'est intéressée aux effets des mobilisations juridiques qui contestent la politique d'immigration devant la Justice aux Etats-Unis et en France. Elle montre que la contestation juridique peut avoir d'importants effets (*important radiating effects*) sur l'action publique en redéfinissant la façon dont les acteurs politiques appréhendent les questions d'immigration (Kawar, 2015). Les travaux de Susan Bibler Coutin sont aussi très intéressants ici, en ce qu'ils portent sur les stratégies juridiques et l'engagement de juristes en faveur des immigrants d'Amérique centrale cherchant à obtenir un statut. Ce faisant, l'*immigration cause lawyering* manipule, renforce et interprète les catégories étatiques afin d'y faire rentrer les clients qui en sont souvent exclus, du fait qu'ils sont des étrangers illégaux (« *illegal aliens* ») (Coutin, 2001). À travers l'évolution de la législation et des stratégies juridiques des militants d'Amérique centrale, elle restitue l'histoire de la catégorie de réfugié appliquée par les Etats-Unis aux immigrants d'Amérique centrale et elle montre comment ceux-ci passent d'une catégorisation à l'autre à travers le temps (immigrants économiques, réfugiés durant les guerres civiles au Salvador et au Guatemala, réfugiés persécutés en tant que membres supposés ou réels d'un gang). Cette analyse rétrospective souligne que le droit peut être réinterprété de manière « créative » par

juridique, qui manifeste cet engagement (Gaïti et Israël, 2003 ; Israël, 2001a ; Sarat et Scheingold, 1998, 2001, 2005, 2006 ; Scheingold, 2004 ; Scheingold et Sarat, 2004).

¹ Richard L. Abel parle de « *Law as a Sword* » pour désigner la mobilisation proactive du droit par les mouvements sociaux pour contester l'Etat voire, moins souvent, des adversaires privés (dans le cas de l'Afrique du Sud pendant l'apartheid). Abel souligne toutefois déjà l'ambivalence de l'usage du droit comme « épée » : « *as a sword, however, law may be ornamental or two-edged. Many victories, legislative or judicial, are largely symbolic, difficult or impossible to implement in practice* » (Abel, 1995, p. 11).

les acteurs juridiques, et que les innovations juridiques contiennent des traces de moments historiques précédents (Coutin, 2011). Dans un autre article, elle montre que si la loi sur l'immigration établit de nombreuses procédures à travers lesquelles les critères (nécessité politique, compétences pour travailler, liens familiaux) sont appliqués, ces critères et ces procédures permettent aux migrants illégaux et à leurs avocats d'élaborer des stratégies de légalisation qui évoluent en fonction du droit, de la situation politique aux Etats-Unis et au Salvador, ainsi que de l'immigration salvadorienne aux Etats-Unis. En retour, ces dernières contribuent à modeler la politique d'immigration, en cela que ces efforts pour obtenir une légalisation redéfinissent parfois non seulement le sort des immigrants individuels, mais aussi les critères et les procédures qui déterminent la légalisation. De plus, les décideurs politiques changent parfois les politiques publiques pour contrer certaines stratégies de légalisation (Coutin, 1998). Ainsi, les travaux de Susan Bibler Coutin montrent bien comment les stratégies juridiques des *cause lawyers* peuvent évoluer avec le temps en fonction de l'évolution du cadre légal, du contexte dans le pays d'origine ou encore de l'histoire et de la situation des migrants dans le pays d'accueil, ainsi que de la conjoncture actuelle des migrations. Le droit, son application et ses transformations sont aussi influencés par les usages qu'en font les militants et les migrants.

En France, les travaux de Liora Israël et de Jérôme Pélisse ont contribué à importer cette littérature sur le *cause lawyering* et les *legal mobilizations* (Gaïti et Israël, 2003 ; Israël, 2001a, 2009b, 2009a), de même que sur la « conscience du droit » (*legal consciousness*) (Pélisse, 2003, 2005). Les articles plus récents de Eric Agrikoliansky sur les usages protestataires du droit (Agrikoliansky, 2010) et de Aude Lejeune sur les professionnels du droit comme acteurs du politique (Lejeune, 2011a, 2011b) offrent aussi des revues intéressantes de cette littérature. Plusieurs travaux de recherche francophones ont alors porté dans les années 2000 et 2010 sur les usages du droit dans l'action collective sur plusieurs terrains d'enquête : sur les mobilisations des professions judiciaires dans la Résistance (Israël, 2001b, 2009c), durant les années 1970 (Israël, 2009d), ou dans les luttes anticoloniales (Blévis, 2003) ; sur les stratégies juridiques des mobilisations féministes (Bereni et al., 2010a, 2010b, Revillard, 2007, 2009) et des mouvements LGBT (Roca i Escoda, 2010, 2011) ; sur les usages du droit par les syndicats (Michel et Willemez, 2009 ; Pélisse, 2007, 2009, Willemez, 2003a, 2003b, 2006), dans les mouvements de défense des droits de l'homme (Agrikoliansky, 2002, 2003), par les associations antiracistes (Chappe, 2010, 2013a, 2013b), par les personnes qui demandent une protection contre le risque d'invalidité (Ferreira, 2011) ou qui militent

pour les droits des personnes « invalides » (Revillard, 2016), ou par les mobilisations en faveur des droits des étrangers et des sans-papiers (GISTI, 2009 ; Israël, 2003 ; Mathieu, 2002 ; Mouchard, 2003). Directement en lien avec l'objet de cette thèse, les travaux de Jérôme Drahy (Drahy, 2004), de Mathilde Pette (Pette, 2012, 2014) ainsi que de Dominique Belkis, Spyros Franguiadiakis et Edith Jaillardon (Belkis, Franguiadiakis et Jaillardon, 2004) ont porté sur les associations qui offrent un soutien juridique aux requérants d'asile. Estelle d'Halluin-Mabillot s'intéresse à différentes associations qui contribuent à la mise en œuvre des politiques de l'asile en s'appuyant sur une enquête ethnographique dans des permanences juridiques, des centres de soins, d'hébergement et de transit. Elle y aborde la question du droit et à l'élaboration d'une véritable « justice locale » par les associations qui sélectionnent les individus pouvant prétendre au statut de réfugié (D'Halluin-Mabillot, 2012). Enfin, Mathilde Darley a enquêté dans un centre de rétention allemand sur les logiques amenant les aumôniers catholiques ou protestants à mobiliser ou non la ressource juridique dans leur relation de conseil aux étrangers retenus. Elle met notamment en évidence le rôle des assignations de genre liées à la relation conjugale hétérosexuelle et à la figure maternelle, ainsi que l'activation de représentations racialisées qui contribuent à faire émerger une figure de la « victime » à défendre. Cet article montre donc bien que le travail de sélection des personnes à défendre repose aussi sur des représentations et assignations à la fois genrées et racialisées (Darley, 2014a, 2014b).

L'aide juridique individuelle, sous forme de conseils ou de démarches juridiques et judiciaires (recours, demandes de réexamen, etc.), constitue un service qu'offrent différents types de mobilisations et d'acteurs de la société civile qui représentent des éléments importants des dispositifs d'accès au(x) droit(s) (Belkis, Franguiadiakis et Jaillardon, 2004 ; Lejeune, 2011b, 2013). Ils deviennent ainsi des intermédiaires du droit qui, comme l'ont montré Alexis Spire et Katia Weidenfeld, sont nécessaires pour formuler des requêtes en justice, en cela qu'ils permettent de révéler la dimension juridique d'un conflit ou d'une requête, autrement dit de transformer un préjudice en contentieux administratif (Contamin et al., 2008 ; Spire et Weidenfeld, 2009, 2011). Ces modes d'action – qui n'impliquent pas toujours des professionnels du droit, dans la mesure où des bénévoles non-juristes peuvent dispenser des conseils juridiques ou rédiger des recours – permettent d'analyser la façon dont des mobilisations se saisissent du droit pour construire leurs actions et leurs revendications dans la mesure où « l'aide juridique dépasse [...] une simple démarche caritative ou encore de service, puisqu'elle vise à articuler la défense d'une victime singulière à la formulation d'une

revendication collective » (Agrikoliansky, 2003, p. 62), une question qui est centrale dans cette littérature.

Le recours à l'arme du droit dans le cadre de mobilisations collectives peut être ambivalent à plusieurs égards. Deux citations me paraissent ici importantes sur la question de cette ambivalence du recours au droit. Celle de Michael McCann d'abord :

« Legal mobilization does not inherently disempower or empower citizens. How law matters depends on the complex, often changing dynamics of the context in which struggles occur. Legal relations, institutions, and norms tend to be double-edged, at once upholding the larger infrastructure of the status quo while providing limited opportunities for episodic challenges and transformations in that ruling order » (McCann, 2006, p. 19).

Celle de Liora Israël ensuite :

« Le droit est avant tout une force qui délimite les formes de la contestation, allant jusqu'à réprimer celles qui ne respectent pas le cadre qu'il fixe.

Les institutions judiciaires et juridiques participent donc de la définition légale du politique. Symétriquement, les formes de la contestation tenues pour légales constituent indirectement une reconnaissance du rôle de l'État. Utiliser le droit pour contester renvoie dès lors à une double affirmation paradoxale, de défiance et de reconnaissance des autorités. S'il peut être une ressource, le droit est donc toujours une ressource sous contrainte : contrainte de l'ordre normatif dans lequel il s'inscrit, ressource en tant qu'il se situe au cœur même des enjeux de définition de l'exercice politique légitime [p.19]. Si le droit encadre la contestation politique, la limitant *de facto*, il a aussi tendance à entériner les rapports de force existant dans la société. En effet, l'analyse des conditions pratiques de sa mise en œuvre révèle qu'au-delà des principes du droit, son application concrète est loin d'être neutre » (Israël, 2009a, p. 19-20).

Comme le relève Liora Israël à propos du Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI) en France, l'usage contestataire du droit permet certes de défendre les droits des immigrés, mais renvoie aussi à une inévitable légitimation apportée à un système juridique et judiciaire (Luhmann, 2001 ; Mouchard, 2003) par celles et ceux qui acceptent de le combattre de l'intérieur, en mobilisant ses propres instruments. Si cela leur confère, certes, une « force » particulière (Bourdieu, 1986), ces usages du droit les associent aussi indirectement à l'exercice du pouvoir qu'ils combattent (Israël, 2003, p. 21). De plus, les usages militants du droit peuvent permettre de faire émerger les litiges, d'énoncer des griefs qui n'étaient pas perçus comme tels auparavant et, *in fine*, de les dénoncer comme des injustices et d'obtenir soit réparation soit, dans le cas de l'asile, un statut (Felstiner, Abel et Sarat, 1980). En cela, comme le montre Eric Agrikoliansky, le droit permet d'intervenir auprès de l'État pour contester ses décisions et négocier les conditions d'application des politiques publiques. Mais, d'un autre côté, il montre aussi que cela conduit dans le même mouvement les acteurs des mobilisations à privilégier la défense de l'individu secouru plutôt

que la proclamation d'un principe général. La montée en généralité et la défense de revendications collectives sont donc extrêmement limitées, si bien que l'on est le plus souvent confronté à une « tyrannie du singulier » qui inhibe la politisation du grief (Agrikoliansky, 2003).

Dans l'analyse des usages du droit dans l'action collective en faveur de la cause des migrants (Lechien, 2003 ; Pette, 2016 ; Siméant, 1998), il s'agit de considérer que ces mobilisations juridiques s'inscrivent dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique. Elles sont en effet de plus en plus impliquées dans la politique d'asile et participent à la définir, à produire du droit et, dans le cas présent, à configurer l'accès au droit des migrants ainsi que l'exercice de leurs droits¹, à savoir notamment la possibilité de déposer un recours ou une demande de réexamen. On peut alors s'interroger sur la manière dont elles participent, *avec* et/ou *contre* l'Etat, à l'activation *des* droits reconnus aux individus (Baudot et Revillard, 2014a), et par extension à la définition de leur contenu. C'est là un aspect spécifique de la manière dont l'action collective participe d'une recomposition de l'action publique qui remet en question l'attribution *a priori* de rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs protestataires, ces derniers pouvant contribuer, de différentes manières, à leur production (Dupuy et Halpern, 2009). Administration et mobilisations interagissent et leurs relations ont des effets sur la politisation des enjeux et sur la structure et les pratiques de l'appareil administratif (Spanou, 1991).

Cette transformation du rôle des mobilisations dans les politiques publiques est aussi prise en compte par la littérature sur l'action publique. Evelyn Z. Brodtkin propose de parler de *Street-Level Organizations*, dans la mesure où la mise en œuvre des politiques publiques peut s'effectuer à travers une variété de formes d'organisations (administrations publiques, ONG, associations, entreprises à but lucratif, arrangements mixtes public-privé) (Brodtkin, 2011a, 2012 ; Brodtkin et Baudot, 2012). En effet, de plus en plus, la décentralisation de l'aide et de l'action sociale déplace ces lieux de production de l'action publique vers des acteurs non-étatiques, associatifs et/ou militants (Baudot et Revillard, 2014b). Ainsi, les guichets des associations peuvent aussi être considérés comme des *Street-Level Organizations* particulières et avoir un certain *policy-making role* en s'inscrivant dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique et dans la chaîne de production du droit, comme le montrent par exemple les

¹ Aude Lejeune définit ainsi l'accès au droit comme « l'information générale des personnes sur leurs droits et leurs obligations ainsi que l'orientation vers les organismes qui permettent de favoriser l'exercice de leurs droits » (Lejeune, 2013).

travaux de Pierre-Edouard Weill sur le droit au logement opposable (Weill, 2013a, 2013b, 2014).

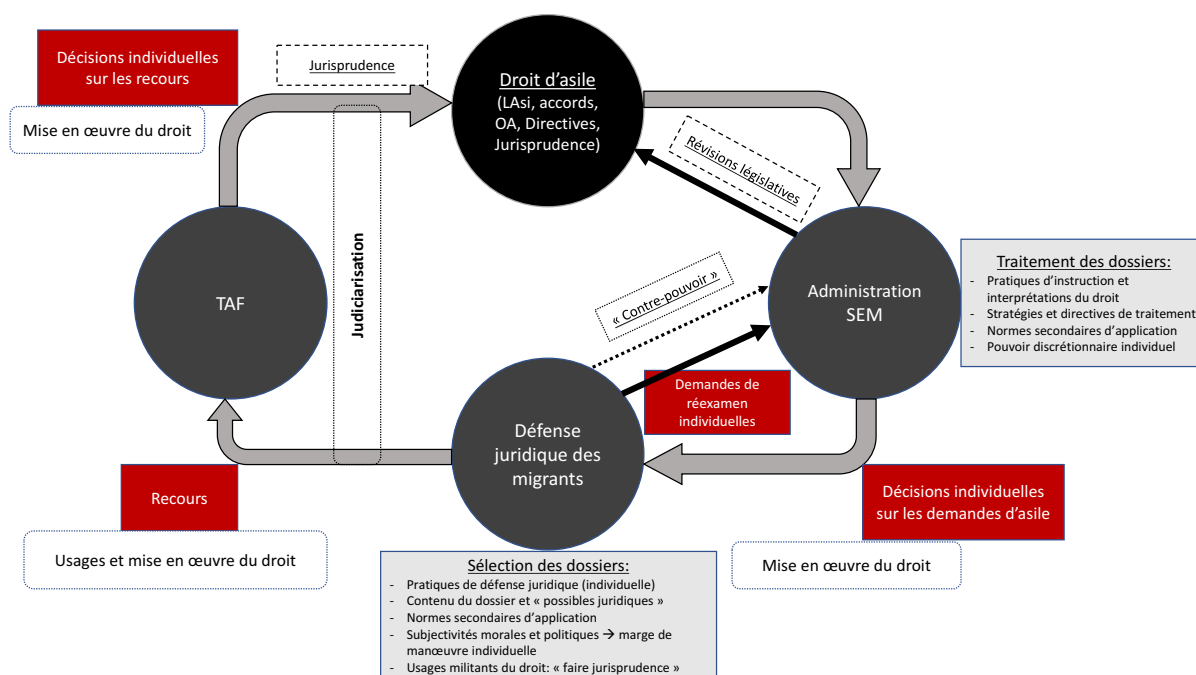
À partir de ces différents travaux, on peut résumer le questionnement qui sera développé dans la dernière partie de la thèse : que révèle l'observation des permanences juridiques et du travail au sein d'une action associative tournée vers l'aide juridique aux requérants d'asile ? Comment les juristes et les bénévoles défendent-ils les migrants ? Quelles sont les ressources et les contraintes liées à la mobilisation du droit ? En définitive, je montrerai comment la défense juridique, tout en menant une « guérilla juridique » faite de petites victoires sporadiques, s'inscrit dans la défense d'une cause composée de différents acteurs avec lesquels les associations se divisent le travail militant. La question de l'ambivalence du recours à l'arme du droit, qui réside dans la tension entre la contestation de la mise en œuvre de la politique d'asile et la légitimation des procédures en vigueur qu'implique l'usage des voies de recours, traverse cette troisième partie. J'aborderai ainsi trois thèses :

- 1) Premièrement, elle participe à la mise en œuvre de la politique, ainsi que du droit d'asile et des droits des requérants d'asile, en ce que les BCJ constituent l'un des seuls points d'accès au(x) droit(s) et qu'ils opèrent un « tri » en sélectionnant les dossiers qu'ils estiment pouvoir et/ou vouloir défendre. Ce faisant, les juristes et les bénévoles mobilisent et construisent des catégories de traitement des demandes qui leur sont formulées soit par anticipation de celles des autorités (TAF, SEM) – en évaluant les « chances de succès » –, soit à partir de critères liés à la division inter-organisationnelle du travail militant, à des questions de ressources, à des lignes directrices fixées au sein de l'organisation, ou encore à des considérations morales et politiques personnelles ou collectives.
- 2) Deuxièmement, la défense juridique produit du droit, à travers le processus de judiciarisation et les jurisprudences sur lesquelles elle débouche, avec celui d'internationalisation du droit auquel elle participe en sollicitant la Cour européenne des droits de l'homme, et *in fine* à la sophistication du droit.
- 3) Troisièmement, les associations font office de « contre-pouvoir » à l'administration. Leurs démarches juridiques procèdent à un contrôle et à une contestation des pratiques administratives et ont des effets sur le travail des agents du SEM. Elles permettent d'obtenir, au cas par cas, des jurisprudences favorables aux requérants d'asile. Finalement, elles s'inscrivent dans un discours politique et critique plus large, minoritaire en Suisse, visant à faire valoir et à étendre les droits des requérants d'asile et, plus généralement des migrants.

§4 Synthèse schématique et plan de la thèse

La figure ci-dessous, inspirée de celui de Lauren Edelman sur l'endogénéité du droit (Edelman, 2011 ; Edelman, Uggem et Erlanger, 1999), présente un résumé schématique de cette thèse qui porte sur la force du droit et les ressorts de sa sophistication.

Figure 1 : Processus de création normative continu et sophistication du droit



Le droit d'asile qui encadre la politique d'asile – non seulement les règles de loi, mais aussi la jurisprudence et la doctrine – est élaboré « par le haut » par le Parlement, souvent à partir d'un projet du Conseil fédéral. Il est ensuite mis en œuvre par l'administration qui – à travers le traitement des dossiers, les pratiques d'instruction des agents, les stratégies de traitement définies par les cadres du SEM, les normes secondaires d'application élaborées en son sein, le pouvoir discrétionnaire des agents et, *in fine*, les décisions rendues – met en œuvre le droit et en détermine le contenu concret. L'administration intervient finalement dans la production du droit par le biais des révisions législatives dans le cadre desquelles elle est consultée et elle peut faire remonter des problèmes pratiques. Plus indirectement, ces révisions peuvent prendre appui sur des questions qui émergent dans la mise en œuvre concrète de la politique d'asile.

À travers les démarches juridiques, les acteurs de la défense juridique des migrants constituent une forme de « contre-pouvoir » à l'administration. Elles ont des effets sur les pratiques du SEM (par anticipation des recours) et amènent le SEM à reconsidérer certaines

décisions via des demandes de réexamen. Les acteurs de la défense juridique offrent un accès au(x) droit(s) aux migrants. En sélectionnant ceux pourront bénéficier de leur aide et en permettant à des requérants initialement déboutés d'accéder à un statut en Suisse, les associations participent à la mise en œuvre du droit. Elles contribuent aussi à l'importante judiciarisation du domaine de l'asile à travers leurs recours auprès du Tribunal administratif, dont l'importante jurisprudence a des effets sur le droit d'asile et sur les pratiques du SEM. En cela, la défense juridique est aussi impliquée dans le processus de sophistication du droit.

Cette thèse s'organise en trois parties et en neuf chapitres. La *première partie* porte sur la politique d'asile en Suisse à travers la question de la sophistication du droit. Dans le *Chapitre 1*, j'analyse la politisation de l'asile et l'inflation normative, en soulignant comment le cadrage de cette question en termes « d'abus » et de « faux réfugiés » a eu des effets sur l'évolution du droit et sur les pratiques de l'administration. Le *Chapitre 2* porte sur la judiciarisation de la politique d'asile auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF), analysée à la fois d'un point de vue quantitatif et sous l'angle de l'impact qualitatif de la jurisprudence.

La *deuxième partie* resserre la focale sur l'administration de l'asile en pratique. Le *Chapitre 3* présente le dispositif d'asile, les profils des agents du SEM autour de la question de leur sélection et de leur autosélection. Le *Chapitre 4* s'intéresse aux pratiques et aux stratégies d'instruction des agents du SEM. Le *Chapitre 5* entre davantage dans la question des médiations juridiques, institutionnelles et sociales de l'application du droit en analysant l'élaboration de normes secondaires d'application, leurs effets sur les pratiques des agents et le travail réalisé au sein du SEM (contrôles, directives de traitement, pression du groupe) pour encadrer et orienter les pratiques décisionnelles des spécialistes asile. Enfin, la première section du *Chapitre 6* met en évidence l'existence d'un *ethos* légaliste parmi ces derniers, mais aussi de différences dans leurs rapports au rôle. Dans une deuxième section, j'analyse alors les conditions de perception et d'usage d'une marge de manœuvre dans ce contexte marqué par de nombreuses contraintes à la rigueur juridique.

La *troisième partie*, élargit le questionnement aux acteurs militants et associatifs qui s'efforcent d'infléchir les pratiques de l'administration à travers un important travail collectif de défense des migrants reposant pour l'essentiel sur l'activation du répertoire juridique. L'analyse des pratiques concrètes des conseillers juridiques et des bénévoles des bureaux de consultation juridique (*Chapitre 7*), ainsi que des conditions sociales et juridiques dans lesquelles elles se déploient (*Chapitre 8*) permettent alors de comprendre les *usages sociaux du droit* (Lochak 1989), c'est-à-dire les contraintes de la défense juridique aussi bien que ses

opportunités dans le contexte d'une action militante ou associative de fait impliquée dans la sophistication du droit d'asile et la mise en œuvre de l'action publique (*Chapitre 9*).

Section 2. Méthodes et terrain d'enquête

Pour répondre à mes questionnements, j'ai combiné une démarche de type ethnographique avec un travail documentaire sociohistorique. Premièrement, je reviendrai sur ces méthodes, sur les terrains d'enquête et sur les matériaux récoltés. Deuxièmement, je présenterai brièvement la manière dont j'ai analysé mes données. Troisièmement, je reviendrai sur la manière dont j'ai cherché à garantir la confidentialité et dont j'ai anonymisé mes données. Finalement, je présenterai mon rapport à l'objet et aux terrains.

§1 Méthodes ethnographique et sociohistorique

Dans un premier temps, il s'agissait d'analyser l'historicité de l'action publique en matière d'asile (Laborier et Trom, 2003). Cette première partie de ma recherche vise à mettre en contexte sociohistorique le matériau ethnographique que je mobilise ensuite et à apporter des premiers éléments d'analyse pour répondre à mes questions de recherche. Pour saisir les processus de politisation, de juridicisation et de judiciarisation du domaine de l'asile en Suisse, je cherche à restituer sur une quarantaine d'années¹ l'évolution du droit et de la politique d'asile « par le haut », à partir des décisions politiques et législatives, ainsi que des discours qui circulent dans l'espace politique et médiatique. Dans une perspective de sociologie de l'institution (Dulong, 2012 ; Gaïti, 2006 ; Lacroix, 1985 ; Lacroix et Lagroye, 1992 ; Lagroye et Offerlé, 2010), faire la genèse d'une institution ou, ici, d'une politique publique permet de rompre avec un savoir anhistorique et peu sociologique sur l'objet, propre au langage juridique et à ses propriétés universalisantes (Bourdieu, 1986), à travers lequel se définissent les institutions (Dulong, 2008).

Cette thèse vise ainsi à articuler « une perspective sociohistorique privilégiant la saisie diachronique de processus comme la genèse, l'institutionnalisation, la naturalisation des formes et catégories d'intervention ou l'observation de conjonctures (émergence, crise,

¹ J'ai bien sûr conscience que ces processus s'étendent bien au-delà de cette période. L'économie de cette thèse m'a toutefois amené à limiter mes recherches aux évolutions récentes, depuis la période de l'adoption de la loi sur l'asile (années 1970) jusqu'aux années 2010.

redéfinition, etc.) et, d'un autre côté, une sociologie des pratiques d'intervention "en actes", qui les restitue dans le cours de leur accomplissement » (Dubois, 2003, p. 348). Comme le souligne Michel Offerlé, « si la signification d'une institution n'est pas contenue dans sa seule genèse, encore moins, bien sûr, dans son hypothétique "origine", il n'en reste pas moins que l'étude de l'histoire ainsi déposée dans des mots, des choses, des symboles, des bâtiments et des corps, selon des temporalités différentielles à décrypter, permet d'y voir plus clair. De gagner en profondeur du regard. [...] » (Offerlé, 1998, p. 213-214). Analyser la politique d'asile en revenant sur sa politisation, sa juridicisation, sa judiciarisation et, en creux, son institutionnalisation consiste donc à en faire une sociohistoire¹ qui recourt à des concepts et des méthodes de sociologie politique pour analyser le passé afin de mieux comprendre des objets du présent. Une telle perspective permet de réinscrire les pratiques observées *in situ* grâce aux méthodes ethnographiques (observations, entretiens) dans leur historicité, faisant alors un pont entre sociohistoire et sociologie de l'action (Dubois, 2003, p. 362).

La première partie de ma thèse s'appuie donc sur une recherche sociohistorique menée en préalable et en parallèle à mon enquête ethnographique. Cette approche procède à une analyse « classique » de l'évolution de la loi, de la politique d'asile et des débats qui l'entourent. À travers l'analyse des processus « de fond » (politisation, juridicisation, judiciarisation et institutionnalisation), il s'agit de reconstituer la fabrique complexe de la loi, des catégories d'appréhension et des catégories d'intervention publique qui se sont développées depuis l'élaboration de la première loi sur l'asile (entrée en vigueur en 1981).

Pour ce faire, j'ai recouru à la littérature secondaire sur la question, j'ai obtenu des statistiques tantôt publiques, tantôt sur demande auprès de l'administration, et j'ai constitué mon propre corpus d'archives, spécifique à ma recherche et à mes questionnements (Israël, 2010), tant dans les archives officielles des autorités politiques disponibles sur Internet que sur mes différents terrains. Ces sources sont référencées dans la bibliographie et dans les citations ; un tableau récapitulatif des sources figure en Annexe 1. J'ai également compilé les statistiques officielles disponibles sur les sites web du Secrétariat d'État aux Migrations (SEM), et de l'Office fédéral de la statistique (OFS). À partir de ces différents matériaux, j'ai pu rendre compte des processus susmentionnés et produire une analyse de certains aspects significatifs de la politique suisse d'asile : sécuritisation, centralité du terme « abus » qui est

¹ Sur la sociohistoire, on peut citer les ouvrages suivants, ainsi que l'article de Laurent Willemez qui discute cette perspective interdisciplinaire entre histoire et science politique à partir de la lecture de trois ouvrages : (Déloye et Voutat, 2002 ; Noiriél, 2010 ; Offerlé et Rouso, 2008 ; Willemez, 2015). Sur l'usage des sciences historiques dans l'analyse des politiques publiques, voir : (Payre et Pollet, 2005, 2013).

devenu une véritable catégorie d'action publique, inflation normative, juridicisation et sophistication du droit, notamment à travers l'importante judiciarisation de ce domaine d'action publique, et institutionnalisation d'une politique publique, d'un office et d'une voie de recours.

Cette thèse a surtout été construite autour d'une méthodologie de type ethnographique, impliquant mon immersion et mon implication directe sur plusieurs terrains en tant qu'observateur, participant ou non (Cefaï, 2010, p. 7). Il s'agit donc d'une ethnographie située sur plusieurs terrains d'enquête différents (Belorgey, 2012) visant à saisir les usages du droit par différents acteurs du droit d'asile en Suisse. Même si cette méthode de recherche demeure relativement marginale en sociologie de l'action publique (Belorgey, 2012 ; Buffat, 2011 ; Dubois, 2009b, 2012, 2015) et en sociologie du droit, elle semble susciter un regain d'intérêt¹ dans des questionnements qui visent à appréhender l'action publique « par le bas » qu'il s'agisse d'une analyse des relations de guichet, ou plus généralement d'une *ethnographie organisationnelle* (Ybema et al., 2009) et/ou en termes de *street-level bureaucracy*². Il existe donc un certain nombre de travaux qui recourent de différentes manières à cette méthode de recherche : de l'anthropologie appliquée aux programmes de développement jusqu'aux politologues analysant les processus de politique publique (Dubois, 2015).

Les méthodes ethnographiques peuvent donc contribuer à enrichir l'analyse des politiques publiques (Dubois, 2009b, 2012, 2015). Dans une perspective qui considère que l'action publique existe à travers ce que font les agents de terrain et qu'il faut intégrer l'expérience de ses destinataires dans l'analyse, la méthode ethnographique semble être la plus adaptée à ces questionnements (Dubois, 2012, p. 84). Suivant ma problématique, mes questions de recherche et mes ancrages théoriques, une enquête sur plusieurs terrains (et donc sur plusieurs acteurs) permet de faire émerger ce qui se passe et ce qui se joue dans les pratiques concrètes des agents de l'administration en charge de l'instruction des demandes d'asile et dans celles des personnes qui se mobilisent pour défendre juridiquement les requérants et contester par le droit les décisions des autorités. Regarder ce que font ces différents acteurs permet de multiplier les points de vue sur la politique et le droit d'asile en Suisse et de saisir les relations entre ces différents acteurs et la façon dont ces relations

¹ Cette remarque sur le regain d'intérêt pour les méthodes ethnographiques peut s'appliquer plus généralement à la science politique. En témoignent par exemple le groupe de projet 2015-2017 EthnoPol (Ethnographie politique) de l'Association française de science politique (<http://www.afsp.info/gp/ethnopol.html>) et, aux Etats-Unis, les ouvrages et les articles de revue qui parlent de *Political Ethnography* (Auyero, 2006 ; Baiocchi et Connor, 2008 ; Joseph, Mahler et Auyero, 2007 ; Schatz, 2009 ; Wedeen, 2010).

² Je renvoie à la revue de la littérature *supra*.

participent aussi à la « mise en œuvre » de la politique d'asile et, en partie, à la (re)production du droit d'asile.

Du point de vue de la méthode, j'ai rempli mes carnets de terrain en veillant à transcrire les interactions que j'observais en audition, mais aussi dans les couloirs, les propos que me tenaient les enquêtés – afin de restituer les significations des acteurs (Emerson, Fretz et Shaw, 2010) –, les configurations des lieux, les détails du décor, ainsi que les attitudes non verbales des personnes présentes. L'observation directe permet de rendre compte de configurations d'acteurs, de relations et d'interactions en ayant accès aux pratiques des acteurs observés. Sur ces différents terrains, j'ai pu croiser mes observations et saisir les effets de contexte local qui peuvent jouer sur les pratiques¹. Les entretiens – que l'on peut considérer comme ethnographiques en tant qu'ils s'inscrivent dans un dispositif d'enquête conçu comme tel et que le moment de l'entretien est considéré comme un moment d'observation (Beaud, 1996), mais qui sont aussi semi-directifs de par leur procédé – ont aussi constitué une méthode particulièrement importante pour pouvoir saisir non seulement ce que je n'ai pas pu observer, mais aussi les discours des enquêtés sur leurs pratiques, leurs modes de classification, leur rapport au rôle, leur trajectoire, ainsi que ce qu'ils disent d'eux-mêmes et de leurs collègues ou supérieurs².

§1.1 Enquête au sein du Secrétariat d'État aux Migrations

La procédure d'asile au niveau fédéral se déroule dans plusieurs endroits : d'une part, au sein des Centres d'enregistrement et de procédure (CEP)³ où les requérants doivent déposer leur demande d'asile et où ont lieu les premières étapes de la procédure, d'autre part au sein du centre administratif du Secrétariat d'État aux Migrations (SEM) à Berne-Wabern. J'ai donc effectué deux terrains distincts : le premier entre octobre 2010 et février 2011 au sein du CEP de Vallorbe, et le second entre septembre 2011 et juillet 2012 au sein de la division « Procédure à la centrale et retour » à Berne-Wabern. Il aurait été intéressant de multiplier encore les points de vue en me rendant à Kreuzlingen, Chiasso ou Bâle. Toutefois,

¹ Pour citer quelques publications générales sur la méthode ethnographique et par observation qui m'ont été utiles avant de m'aventurer sur mes terrains : (Arborio et Fournier, 2001 ; Beaud et Weber, 2008 ; Becker, 1958 ; Cefai, 2010 ; Chauvin et Jounin, 2010 ; Olivier de Sardan, 1995, 2000 ; Peretz, 2004).

² Ici aussi, plusieurs publications m'ont permis de réfléchir à l'usage de l'entretien et à la construction de mes grilles d'entretien que je restituerai plus loin (Beaud, 1996 ; Beaud et Weber, 2008 ; Blanchet et Gotman, 2001 ; Bongrand et Laborier, 2005 ; Chamboredon et al., 1994 ; Kaufmann, 2007 ; Laurens, 2007 ; Pinson et Sala Pala, 2007).

³ Au moment de mes terrains, il en existait quatre – Vallorbe, Kreuzlingen, Chiasso, Bâle – auxquels est venu s'ajouter celui de Altstätten qui était jusqu'alors un centre de transit et qui est devenu un CEP depuis.

ces deux lieux permettent déjà de dire quelque chose de la mise en œuvre de la politique d'asile et des conditions dans lesquelles travaillent les collaborateurs que j'ai rencontrés. Comme le souligne Howard Becker, « chaque terrain de recherche est un cas au sein d'une catégorie générale, de sorte que tout ce que nous apprenons sur lui nous en apprend sur le phénomène général » (Becker, 1986, p. 97).

À Vallorbe, mes observations ont été limitées à huit journées pendant lesquelles j'ai pu assister à des auditions sur les données personnelles et à des auditions sur les motifs d'asile. J'ai aussi observé des notifications orales (décisions rendues oralement aux requérants d'asile) et j'ai effectué 13 entretiens avec différents collaborateurs qui mènent les auditions et rendent les décisions ainsi qu'avec le chef du CEP et son suppléant. Au total, j'ai été vingt journées sur ce terrain entre octobre 2010 et février 2011 (voir tableau récapitulatif des données récoltées au SEM en Annexe 2).

À Berne-Wabern, j'ai obtenu un accès plus large au terrain et j'ai pu m'organiser comme je le désirais en contactant moi-même les collaborateurs pour assister à leurs auditions. J'ai par ailleurs été invité à suivre des formations internes, à observer des réunions de section ou de division et j'ai pu être présent dans un bureau de septembre 2011 à février 2012. J'ai par ailleurs mené 45 entretiens jusqu'en juillet 2012 avec des collaborateurs chargés de rendre des décisions, avec des chefs de section et leurs suppléants, ainsi qu'avec un chef de division et trois adjoints juridiques. J'ai mené des entretiens complémentaires en 2013 et en 2014 et j'ai réalisé une observation en 2013. Au total, j'ai répertorié 76 journées durant lesquelles je me suis rendu à Berne-Wabern pour des observations, des rendez-vous et/ou des entretiens (voir tableau récapitulatif des données récoltées au SEM en Annexe 2).

Au total, ce sont donc 96 journées pendant lesquelles j'ai été sur mes deux terrains au sein du SEM pour des observations et/ou pour des entretiens. J'ai aussi réalisé un total de 58 entretiens avec des collaborateurs ou des cadres de cet office. Ces entretiens ont duré entre 53 minutes et 4 heures (pour un total de 140 heures, 28 minutes et 52 secondes ; ce qui fait une moyenne de 2 heures 25 minutes par entretien). Mes entretiens étaient semi-directifs et ont porté sur quatre axes majeurs (voir grilles d'entretien en Annexe 5) :

- (1) Les pratiques de travail, à travers des questions portant sur leur travail en général, sur leurs manières de mener les auditions, sur les pratiques d'instruction des dossiers et sur la prise de décision. Hormis des questions générales (qui sont souvent une entrée en matière), mes relances visaient surtout à spécifier qu'est-ce

qu'ils font et comment ils le font, en sollicitant des exemples concrets, voire la description de dossiers et d'interactions.

- (2) Le rapport au rôle et les conceptions relatives à leur travail : comment voient-ils leur travail, quelle opinion ont-ils de leur travail, de la politique d'asile, des pratiques internes qu'ils doivent mettre en œuvre ; comment voient-ils leurs collègues et les autres acteurs auxquels ils sont confrontés ; comment voient-ils les changements dans le domaine (réformes, réorganisations, etc.).
- (3) La socialisation institutionnelle : comment en sont-ils arrivés au SEM, quelles ont été leurs premières impressions, comment se sont passés leurs débuts et comment ont-ils appris le travail.
- (4) Leur trajectoire : dans l'office d'abord (quels postes ont-ils occupés et comment cela se passait), une description du milieu dans lequel ils ont grandi (que faisaient leurs parents, ont-ils des frères et des sœurs), quelle formation ont-ils suivie et quelle a été leur trajectoire socioprofessionnelle. Cette partie a été l'occasion de les questionner sur les à-côtés de leur travail : vie familiale, engagements politiques, associatifs, culturels, loisirs présents et passés, etc. À partir de ces questions, j'ai pu réaliser un tableau résumant les différentes caractéristiques sociales de mes enquêtés.

Ces quatre axes de questionnement correspondent à mon positionnement théorique qui porte sur les pratiques des agents de terrain qu'il s'agit de mettre en perspective avec leurs représentations (rapports au rôle et au droit par exemple) ainsi qu'avec leurs caractéristiques, positions et trajectoires sociales, impliquant de rendre compte de leurs parcours socioprofessionnels et de leur socialisation institutionnelle. Il faut préciser que ma grille d'entretien a un peu évolué depuis mon premier terrain à Vallorbe où mes questions étaient parfois naïves et peu informées des réalités de leur travail. J'ai ainsi réduit ma grille et, suite à des suggestions de collègues et de certains enquêtés, j'ai introduit de nouvelles questions, par exemple sur les situations de désaccords avec leurs supérieurs ou leurs collègues.

En dépit de la richesse de ces données, il demeure plusieurs angles morts. Ceux-ci concernent principalement la prise de décision et l'observation des pratiques de travail individuelles et solitaires dans les bureaux. Jean-Marc Weller met bien en évidence la part d'inobservable des délibérations, de la prise de décision et des hésitations qui sont propres au travail du droit (Weller, 2011). Sur mes terrains, alors que, dans l'observation des pratiques, le

droit est directement « visible » dans les décisions rendues ou dans l'usage d'articles de loi pour appuyer un recours, je n'ai pas pu observer directement les collaborateurs du SEM en train de réfléchir dans leur bureau et de rédiger progressivement leur décision. C'est donc essentiellement par entretien que je suis revenu avec eux sur leurs cheminements les amenant à prendre une décision. Je leur ai donc posé des questions sur la manière dont ils les prennent, en demandant des exemples, et sur les cas qui leur causent des hésitations. En cherchant à analyser les conditions de la prise de décision, j'ai aussi demandé les relations/interactions qu'ils ont et qu'ils ont eues par le passé avec leurs supérieurs hiérarchiques, les éventuels désaccords et comment ils les ont résolus. Si je n'ai donc pas pu observer en direct leurs délibérations internes et l'élaboration progressive des décisions, j'ai tout de même pu recueillir des récits rétrospectifs sur les conditions sociales et juridiques de la prise de celles-ci et sur les éventuels dilemmes que les agents peuvent éprouver, ainsi que sur les critères qui les ont fait pencher dans un sens ou dans l'autre.

De même, s'agissant de l'élaboration de normes secondaires d'application relatives à des pays d'origine spécifiques, je n'ai pu assister qu'à un rapport de doctrine et je n'ai pas observé de groupes de travail en train d'établir ou de modifier une pratique interne. J'ai donc, là aussi, dû procéder par entretiens pour obtenir des discours sur ces pratiques. En cela, les entretiens ont été l'occasion d'éviter dans de nombreux cas une surinterprétation (Olivier de Sardan, 1996) ou une incompréhension d'une situation et d'en saisir plus finement les ressorts. Ils m'ont permis de récolter le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et leurs classifications internes des autres acteurs (collègues, supérieurs, requérants d'asile, défense juridique, observateurs neutres, traducteurs, etc.). Enfin, j'ai pu y recueillir des descriptions de pratiques lorsque je n'avais pas pu les observer directement. La combinaison des entretiens avec les observations permet ainsi d'accéder à de nombreux points de vue. L'immersion personnelle et l'implication dans différentes situations sur une longue durée favorisent l'établissement d'une relation de confiance avec les enquêtés qui se livrent probablement davantage en entretien. Comme le souligne Olivier Schwartz, « c'est l'intérêt profond de l'ethnographe que de savoir saisir et multiplier les occasions pour réduire la distance et déclencher la communication avec les enquêtés : peu importe s'il s'éloigne apparemment de son « sujet » (ce dernier évolue nécessairement au cours de l'enquête), ou s'il a le sentiment de perdre sa neutralité (celle-ci est de toute façon largement fictive) » (Schwartz, 1993, p. 270).

Entrée sur le terrain et relations d'enquête

« Le problème [de l'accès au terrain] est permanent dans le cadre de l'observation participante ; les chercheurs doivent habituellement négocier leur entrée chaque fois qu'ils pénètrent dans une nouvelle organisation, car cela sera la première fois qu'un sociologue le fera » (Becker, 2006, p. 37).

Les conditions d'entrée sur le terrain doivent être prises en compte dans l'analyse des données ethnographiques récoltées sur nos terrains. Elles amènent à réfléchir aux conditions d'enquête en général et aux répercussions nos analyses du fait que nous n'étudions que les organisations qui nous ont permis d'entrer et que nous ne pouvons observer que ce que les acteurs veulent bien nous montrer. Dans la citation ci-dessus, Howard Becker attire notre attention sur la nécessaire négociation qui précède l'entrée sur le terrain et sur la question de l'accès aux terrains. Il nous invite aussi, implicitement, à inclure la phase de négociation dans nos données d'enquête.

Il est intéressant de mentionner qu'à Vallorbe, ma présence en tant qu'observateur était à la fois nouvelle et habituelle pour les acteurs. En effet, si aucune thèse n'a encore été consacrée au travail des collaborateurs du SEM au CEP de Vallorbe, les « visites » externes au centre ne sont pas exceptionnelles. Des travaux d'étudiants, des visites de journalistes et de politiciens, ainsi que le film de Fernand Melgar « La Forteresse » ont laissé des souvenirs mitigés aux différents employés, suscitant tantôt des discours de justification, des manifestations d'agacement ou de rancœur ou encore une certaine méfiance à mon égard. J'ai toutefois été bien accueilli, ce qui dit aussi quelque chose de mes terrains et des attentes que suscitait mon travail. Je propose ici de revenir sur les conditions de mon entrée sur le terrain, sur les positions que j'ai occupées et sur l'évolution de mes relations d'enquête et de mon propre rapport au SEM.

J'ai négocié mon terrain en 2010. Alors que je ne parvenais pas à obtenir un poste de représentant des œuvres d'entraide (ROE) afin d'observer les auditions, j'ai décidé de contacter le SEM en passant « par le haut », à travers un courrier adressé au directeur, Monsieur Alard du Bois-Reymond, afin qu'il m'accorde deux stages d'observation : l'un au CEP de Vallorbe, l'autre au sein de la division « Procédure à la centrale et retour » à Berne-Wabern (voir Annexe 7). Sans réponse de sa part, j'ai relancé le SEM par e-mail le 6 septembre 2010. Le lendemain, la secrétaire de Georg Stutz¹, responsable de la division « Procédure à la centrale et retour », me téléphonait pour fixer un rendez-vous et discuter avec

¹ Nom fictif. Tous les noms et prénoms de mes enquêtés sont anonymisés.

lui des modalités de mon stage au SEM. Georg Stutz m'a ainsi ouvert les portes du SEM et a contacté lui-même le chef de la division « CEP et Dublin » et le chef du CEP de Vallorbe, afin de me permettre d'y effectuer mon premier stage d'observation. Il manifeste donc une certaine ouverture à mon travail, mentionnant un souci de transparence et insistant sur l'importance d'être « exact dans les faits ». Durant nos entrevues, il évoque plusieurs fois sa méfiance envers les journalistes qui « écrivent les choses avec un point de vue orienté, politique, et qui transforment les faits »¹. Il faut rappeler ici que le domaine de l'asile est un sujet politique sensible et que le travail du SEM fait l'objet d'une attention politique et médiatique importante.

Invoquant la « sensibilité » de certaines données, en particulier celles qui concernent les requérants d'asile eux-mêmes, une condition de mon accès à ce terrain est la signature d'une clause de confidentialité, qui porte en fait exclusivement sur des questions relatives à la Loi sur la protection des données (secret professionnel) et semble lui permettre « d'assurer ses arrières ». L'intérêt de Georg Stutz pour mon travail repose sur une volonté de « transparence » et de montrer que le SEM n'a « rien à cacher ». Il se montre ouvert aux travaux d'universitaires, ce qui contraste avec les échos que j'avais reçus jusque-là de personnes qui avaient essuyé un refus d'enquêter dans cet office. Il me semble qu'il faut comprendre cette ouverture en lien avec les changements en son sein au moment de ma demande. En effet, Georg Stutz devient chef de division lors d'une réorganisation de ce qui était alors l'Office fédéral des migrations (ODM) qui redistribue les cartes. Plus généralement, le SEM se montre depuis la fin des années 2000 et le début des années 2010 de plus en plus ouvert aux travaux académiques, comme en attestent plusieurs travaux de doctorat Master, de Bachelor ou de fin d'études (école de commerce, travail de maturité) qui ont pu être menés en son sein².

Dans les propos de Georg Stutz et de nombreux collaborateurs, on retrouve à la fois, d'une part, une certaine méfiance vis-à-vis du regard extérieur, perçu comme potentiellement déformateur et comme pouvant instrumentaliser politiquement les observations faites sur place, et, d'autre part, une volonté de faire voir et entendre ce qu'est la réalité de leur travail, laquelle contrasterait avec les descriptions qui en sont faites par les médias et les acteurs

¹ Journal de terrain, Bureaux du SEM, Berne-Wabern, 22 septembre 2010.

² On peut citer le travail des étudiantes en ethnologie de l'Université de Neuchâtel qui a été publié dans le livre « *Les rouages de l'asile* » (Grandjean-Jornod, Meury et Rouget, 2013), ma thèse de doctorat et celles de Ephraim Pörtner (Université de Zurich) et de Laura Affolter (Université de Berne) qui ont aussi pu mener une enquête ethnographique au SEM.

politiques. De plus, dans le contexte de la grande réorganisation de l'office, j'ai aussi l'impression qu'il s'agit pour Georg Stutz d'obtenir un *feedback* sur la manière dont fonctionne l'office suite à ces changements. Dans l'entrevue que j'ai eue avec lui pour lui présenter mon projet de thèse (voir Annexe 7), il me manifeste la volonté d'un « retour » dans une optique « gagnant-gagnant ».

Durant mon terrain à Berne-Wabern (2011-2012), j'aurai une carte me donnant accès aux bâtiments, une place dans un bureau et j'aurai la possibilité de contacter moi-même les collaborateurs avec qui je veux aller assister aux auditions, mener un entretien ou assister à une formation. La secrétaire de Georg Stutz se montrera particulièrement accueillante et m'orientera dans mes premiers temps dans l'office.

À Vallorbe, le chef de section, Mauro Pradelli, et son supérieur hiérarchique préfèrent que mes observations et entretiens se fassent sur rendez-vous « pour des raisons d'organisation du centre ». Ils me proposent une première journée d'information pendant laquelle Monsieur Pradelli m'expliquera ce qu'ils font dans le centre et accepte 7 à 10 entretiens avec des collaborateurs du centre (au final j'en ferai 13). Ils manifestent une certaine réticence ou méfiance à l'égard de mon travail et, surtout, à l'égard de la méthodologie d'observation de longue durée sur place. Ils m'expliquent en effet que les modalités (observation de longue durée) de mon enquête de terrain leur demandent trop de travail. Monsieur Pradelli mentionne le film de Fernand Melgar « La Forteresse » pendant lequel ils ont déjà « fait cette expérience », puisque l'équipe de tournage était venue filmer les collaborateurs et la vie du centre durant quatre mois. Les réticences initiales à l'égard de mon travail et le fait de cadrer ma présence sur place doivent être mis en regard avec la manière dont ont été vécus, en particulier, un travail d'étudiants et le film « La Forteresse » qui avaient précédé mon entrée sur le terrain.

Durant les entretiens et les discussions informelles que j'ai pu avoir avec certains membres du personnel du centre (Securitas, collaborateurs du SEM, chefs de centre), certaines personnes ont manifesté de la rancœur à l'égard de Fernand Melgar, dont le film a été perçu comme politiquement engagé et ne reflétant pas la réalité à travers une sélection orientée des images et des scènes. « *Il a sélectionné le pire, il nous fait passer pour des cons* », m'explique Stéphanie Gachoud, collaboratrice du SEM, qui estime que le réalisateur a

« *trompé tout le monde* »¹. Anne-Sophie Besson, également collaboratrice, va dans le même sens en expliquant qu'il leur avait dit vouloir que son film reflète leur travail :

« Nous on s'est dit chouette, un film sur nous. Et ça a vite viré à autre chose. Parce que c'est émotionnel ce qui se passe ici. Il s'est laissé happer par ces pauvres requérants d'asile qui viennent ici. [...] Et j'ai des collègues qui ne sont pas apparus sous leurs meilleurs jours. Et il ne faut pas se fier à ça, parce que les gens qui travaillent ici, c'est des gens très humains. Dans ce film, on s'énerve parfois, mais ce n'est pas toujours comme ça ». [Entretien avec Anne-Sophie Besson, CEP de Vallorbe, Février 2011].

Sans analyser ou juger le film ou la manière dont s'est déroulé le tournage, « *La Forteresse* » a des incidences sur la manière dont ma présence et mon travail de thèse sont appréhendés. Ainsi, à mon arrivée dans son bureau, en janvier 2011, Stéphanie Gachoud me fait la réflexion « Ah vous êtes venu travailler sur nous, les méchants ! ». Le film de Fernand Melgar a ainsi été perçu par une grande partie des employés de Vallorbe comme étant « politique » en les dépeignant de manière négative. Il est intéressant de noter ici qu'à Berne-Wabern, on mentionne autant les critiques qui émanent des milieux jugés « pro-migrants » ou « de gauche », dont les films de Fernand Melgar – « *La Forteresse* » et « *Vol Spécial* » –, que celles de « la droite » et de l'UDC ou des journaux qui en sont proches, comme la *Weltwoche*.

Toutefois, si certaines personnes ont pu se montrer méfiantes – certaines refusant d'être enregistrées, voire refusant de m'accorder un entretien et d'être suivi pendant une audition –, plusieurs collaborateurs se sont livrés au-delà de mes espérances en m'accordant des entretiens de plusieurs heures et répondant à mes questions qui portaient tant sur leur travail que sur leur parcours biographique, leur situation sociale et leurs opinions politiques. Dans un seul cas, on m'a fait clairement remarquer que mes questions « sortaient du cadre » et que l'on n'y répondrait pas. Dans d'autres cas, j'ai eu l'impression de personnes voulant « régler leurs comptes »², démentir l'image de « monstres » qu'on leur prête, se montrer serviables envers un étudiant qui s'intéresse à leur travail. Certains avaient d'ailleurs suivi, avant moi, la même formation en science politique ou en science sociale, parfois à l'Université de Lausanne avec les mêmes professeurs, plusieurs d'entre eux me demandant des nouvelles de Bernard Voutat et d'autres enseignants qu'ils avaient eus. Pour d'autres, nous avions des amis ou des connaissances en commun. Cela a pu favoriser l'acceptation de ma présence par une partie des collaborateurs du SEM. Une enquêtée m'a toutefois confié que

¹ Journal de terrain, discussion dans le train entre Vallorbe et Lausanne, Janvier 2011.

² Par exemple, une personne proche de la retraite a demandé à me rencontrer et à m'accorder un long entretien pendant lequel elle a longuement critiqué la réorganisation de l'office.

ma présence ne faisait pas l'unanimité parmi eux et que je devais profiter des personnes qui acceptaient de me parler.

Si à Berne-Wabern comme à Vallorbe, on m'a indiqué des personnes à contacter en me précisant qu'elles étaient ouvertes à discuter, j'ai aussi veillé à rencontrer d'autres personnes qui ne m'avaient pas été indiquées en variant les profils – hommes-femmes, francophones-germanophones, région de spécialisation de la section – et en tenant compte des indications que m'ont données les collaborateurs eux-mêmes. Ainsi, une amie¹ qui travaillait dans l'office et des enquêtés avec qui j'entretenais de bons rapports m'ont orienté vers des personnes qu'ils jugeaient intéressantes à rencontrer, soit parce que considérées comme « atypiques », soit parce qu'ils estimaient que leur profil différait du leur. Enfin, avec certaines personnes initialement réticentes à Berne-Wabern, ma présence de longue durée ma participation à des formations, à des réunions et à la fête de fin d'année, ainsi que le fait que j'ai mené un grand nombre d'entretiens, parfois avec leurs collègues directs voire avec leurs supérieurs, m'ont permis de finalement réaliser un entretien avec elles. À cet égard, les entretiens avec les chefs du CEP de Vallorbe ont constitué un test leur permettant de se rendre compte des questions que je leur posais. J'imagine qu'il a pu en être de même avec des collaborateurs de Berne-Wabern qui, par le bouche-à-oreille, ont pu parler de mon travail à d'autres collègues. Le rôle de Georg Stutz et de sa secrétaire² ont aussi grandement aidé à me faire accepter : ils m'ont donné carte blanche, un accès libre (grâce à une carte) aux bâtiments et m'ont autorisé à envoyer un e-mail informatif sur ma présence à tous les collaborateurs (voir Annexe 8³), puis à prendre contact moi-même avec ceux avec qui je voulais mener un entretien ou que je voulais suivre en audition.

Durant les auditions, j'ai la plupart du temps été présenté aux requérants comme un étudiant ou un stagiaire dont ils avaient le choix d'accepter ou non la présence. Toutefois, les conditions de l'audition rendent cette acceptation presque automatique, tant les requérants d'asile se trouvent dans une position asymétrique vis-à-vis de l'auditeur. Durant les entretiens que j'ai menés avec les collaborateurs du SEM, hormis quelques personnes dont les réponses peuvent être considérées comme étant des « discours d'institution » cantonnés à des

¹ J'ai beaucoup bénéficié des conseils et de *debriefings* avec cette amie que je remercie. D'autres connaissances qui travaillaient au SEM, ainsi que certains enquêtés m'ont aussi beaucoup aidé par leurs conseils et leurs suggestions. Je les en remercie.

² Je profite de cette occasion pour la remercier pour toute son aide et pour son accueil chaleureux.

³ Cette annexe donne une information plus précise sur la manière dont je me suis présenté et dont j'ai présenté ma thèse de doctorat au sein du SEM. J'avais ainsi choisi d'être transparent sur ma recherche et d'en décrire les grandes lignes assez fidèlement à mes enquêtés.

considérations générales calquées sur la loi et les prescriptions de rôle officielles, j'ai pu recueillir des discours très riches et détaillés, certaines fois critiques. J'ai été surpris du temps qu'ils ont consenti à m'accorder (jusqu'à 4 heures). S'il a pu y avoir une surabondance de questions de précision ou de relances parfois naïves, les enquêtés se sont aussi parfois laissés aller à parler longuement de leur travail et de la manière dont ils le voient.

§1.2 Enquête au sein des bureaux de consultation juridique

L'accès à une défense juridique est différencié sur l'ensemble du territoire suisse, dans la mesure où le nombre de structures associatives qui organisent des bureaux de consultation juridique (BCJ) et leur profil varient d'un canton à l'autre. Pour mon enquête de terrain, j'ai effectué une observation participante¹ au sein du service d'aide juridique aux exilé-e-s (SAJE) à Lausanne. Si l'expression « observation participante » est parfois contestée et qu'on peut considérer mes observations au SEM comme étant aussi participantes en ce qu'elles reposent sur une insertion prolongée dans le milieu des spécialistes asile (Olivier de Sardan, 2008, p. 46-54), je fais cette précision pour insister sur le fait que j'ai occupé une position différente au sein du SAJE et que mon implication m'y a donné à voir autre chose que si j'avais eu le statut d'observateur. En effet, entre février et juillet 2011, j'ai été bénévole au sein de ce BCJ, ce qui a impliqué qu'en plus de l'observation des permanences juridiques, j'ai rédigé des recours et des demandes de réexamen de demandes d'asile.

Lorsque j'ai contacté la responsable du SAJE, nous avons convenu que j'occupe cette position de mandataire bénévole. Ce n'est que par ce biais-là que ma présence était acceptée. Cette posture me convenait très bien, puisque c'est un engagement que j'aurais pu avoir si je n'avais pas été en train de mener une thèse de doctorat sur le sujet. Cette position d'observation ne donne pas à voir les mêmes choses qu'en étant assis derrière un juriste à l'observer travailler à son ordinateur ou interagir avec des migrants en rendez-vous ou durant les permanences. J'ai été amené à moi-même rédiger des démarches juridiques à partir des consignes que me donnaient les juristes du BCJ qui me confiaient des dossiers au fur et à mesure. J'ai donc rencontré les requérants d'asile (mandants) dont j'étais le mandataire et j'ai

¹ Pour Erving Goffman, l'observation participante désigne « *a technique that you can feature in some studies. It's one of getting data, it seems to me, by subjecting yourself, your own body and your own personality, and your own social situation, to the set of contingencies that play upon a set of individuals, so that you can physically and ecologically penetrate their circle of response to their social situation, or their work situation, or their ethnic situation, or whatever. So that you are close to them while they are responding to what life does to them. I feel that the way this is done is to not, of course, just listen to what they talk about, but to pick up on their minor grunts and goans as they respond to their situation* » (Goffman, 1989, p. 125).

eu l'occasion de suivre les juristes dans leurs permanences. J'ai complété les données récoltées durant cette période par des entretiens semi-directifs avec eux en 2013 et j'ai pu consulter les rapports d'activité du BCJ.

S'agissant de la relation d'enquête, j'ai occupé un rôle de bénévole au sein du SAJE, ce qui a probablement contribué à me rapprocher davantage de mes enquêtés qui me considéraient à la fois comme un bénévole – avec une certaine inclination pour la défense des requérants d'asile – et comme un doctorant rédigeant une thèse sur la politique d'asile. J'ai partagé davantage de moments de sociabilité durant les pauses-café ou les repas de midi durant lesquels les discussions pouvaient porter sur le quotidien du BCJ (dossiers, rendez-vous, difficultés), sur ma thèse et sur des questions d'ordre plus personnelles (loisirs, relations, famille, etc.). On peut dire que j'occupais davantage une position (presque) de collègue-bénévole qu'au SEM où je n'étais qu'étudiant-observateur (voir les tableaux sur les données récoltées auprès de la défense juridique en Annexe 3).

Pour compléter le premier terrain effectué au SAJE, j'ai aussi réalisé des observations durant une semaine au sein d'un bureau d'aide juridique situé à Genève : ELISA. J'ai pu y observer des permanences juridiques, visiter la zone d'attente à l'aéroport de Genève où cette association apporte déjà un soutien juridique aux migrants qui y sont retenus et mener 4 entretiens avec des juristes, un assistant social et une bénévole. Afin de multiplier les points de vue et d'obtenir des éléments comparatifs sur d'autres bureaux d'aide juridique situés dans d'autres cantons, j'ai effectué 12 entretiens avec des juristes de BCJ situés à Berne, au Jura, au Jura bernois (canton de Berne), à Genève, à Neuchâtel, en Valais, à Fribourg, à Lucerne, ainsi qu'avec trois avocats spécialisés dans le domaine de l'asile (voir les tableaux sur les données récoltées auprès de la défense juridique en Annexe 3).

§1.3 Terrains et matériaux complémentaires

À côté de ces principaux terrains d'enquête au SEM et auprès des BCJ, j'ai aussi obtenu de mener six entretiens au sein du Tribunal administratif fédéral avec trois juges et trois greffiers qui sont chargés de statuer sur les recours en matière d'asile. Il m'est toutefois interdit de citer ces entretiens tels quels en raison d'une clause de confidentialité.

En plus de ce matériau, j'ai mené un entretien avec un requérant d'asile. Je n'en ai toutefois pas mené d'autres. Durant mon terrain, j'ai toujours été positionné du côté de l'autorité ou des mandataires, en position de domination vis-à-vis des requérants. Cette

période n'était donc pas opportune, à mon sens, pour réaliser des entretiens avec des migrants. Il m'est apparu que ces entretiens risquaient de perpétuer une violence symbolique déjà très importante dans toutes leurs interactions avec les autorités ou avec une aide juridique. À l'issue de mes terrains, c'est aussi une question de temporalité de la recherche qui m'a fait renoncer à les réaliser. Un travail sur le rapport des requérants d'asile à la procédure d'asile, sur leur « conscience du droit » et sur d'éventuelles stratégies juridiques serait une perspective intéressante pour poursuivre le travail entamé dans cette thèse de doctorat.

En dernier lieu, j'ai pu consulter 10 entretiens réalisés par une collègue dans le cadre d'une autre recherche. Sur ces dix entretiens, deux avaient été réalisés avec des personnes actives dans la défense des migrants et les huit autres concernaient d'anciens requérants d'asile qui avaient reçu une décision de non-entrée en matière et qui vivaient depuis avec l'aide d'urgence. Si j'ai consulté ces entretiens à titre informatif, je ne les ai pas mobilisés dans le corps du texte.

§2 Analyse des données

Conformément aux principes de l'enquête ethnographique, mon approche est inductive et mon propos s'est construit à partir de mes observations et des données récoltées en entretien. J'ai lu plusieurs fois mes carnets de terrain et retranscrit mes entretiens afin de formuler les analyses qui composent cette thèse. La restitution de mes données est thématique. J'ai donc effectué des allers-retours entre mes observations, mes entretiens et mes autres sources. J'ai codé mes observations en fonction de l'intérêt qu'elles présentaient par rapport aux questions de recherche qu'elles permettent d'éclairer. Ce travail plutôt artisanal s'est complété d'un codage plus systématique de mes entretiens grâce au logiciel : MaxQDA.

L'analyse des entretiens a combiné un travail d'abord « vertical » d'écoute¹, de retranscription et de relecture des entretiens. Les propos que je mobilise dans le texte ont donc toujours été analysés au regard de la personne qui les a tenus. J'ai élaboré une base de données de mes enquêtés référençant pour chacun 58 informations (référéncées en Annexe 9) relatives au nom, à la formation, au parcours professionnel, aux fonctions exercées au SEM, à

¹ C'est ce que recommandent Stéphane Beaud et Florence Weber dans leur manuel sur l'enquête de terrain. L'analyse « verticale » consiste à mettre en fiches individuelles les entretiens. Ces fiches retracent la trajectoire de chacun, ses pratiques, son rapport au rôle, au droit, etc. L'analyse « horizontale » est quant à elle thématique et consiste à « coder » les entretiens et à établir des fiches à partir de questions conceptuelles, à partir de la thèse, de questions ou d'hypothèses (Beaud et Weber, 2008).

l'année et à l'âge d'engagement au SEM, à leur orientation politique (personnelle et familiale), à leur rapport à l'asile, au rôle, au droit, à la politique d'asile, etc.

Le travail sur les données a aussi été « horizontal », en procédant à un codage thématique des entretiens à l'aide de MaxQDA. L'usage d'un logiciel d'analyse textuelle de données qualitatives se justifiait pour moi par le grand nombre d'entretiens dont je disposais et par la possibilité que m'offrait cet outil de trier mes données et de les ordonner plus facilement¹. Le codage est toujours un acte interprétatif qui résume ou condense les données, comme une transition entre la récolte de données et leur analyse. La manière dont on code et les termes employés vont dépendre de nos « lunettes » spécifiques de chercheurs, de notre approche et des questions de recherches que l'on se pose (Saldaña, 2009). On trouvera différents types de codes qui renvoient à des thématiques plus ou moins larges, plus ou moins précises, à des questions de recherche ou encore à des éléments d'analyse plus avancés. Comme on pourra le voir tout au long de cette thèse, les codes et les sous-codes qui les déclinent correspondent *grosso modo* aux questions abordées dans les différents chapitres de la thèse. L'usage que j'ai fait du codage via MaxQDA se rapporte toutefois plutôt à une pré-analyse et à un travail d'ordonnement des données puisque chaque extrait nécessitait d'être situé dans l'entretien par rapport à la personne interrogée, analysé et mis en relation avec les autres éléments portant le même code.

§3 Confidentialité et anonymisation des données : des cas fictifs ?

En raison de la clause de confidentialité que j'ai signée au SEM ainsi que pour des considérations déontologiques, j'ai changé tous les noms et prénoms de mes enquêtés, parfois à plusieurs reprises pour éviter qu'ils ne soient reconnus trop facilement. En effet, même si le « grand public » ne peut pas les reconnaître, ils peuvent l'être au sein de l'office. Dès lors, j'ai veillé à transformer les noms et parfois certaines informations personnelles, tout en opérant des changements qui restent « sociologiquement plausibles ». Comme il n'y avait pas beaucoup d'enquêtés racisés ou d'origine étrangère, j'ai aussi évité de le mentionner lorsque je rattachais les propos des personnes à leurs caractéristiques sociales.

Suite à un problème lié à un article dans lequel je n'ai pas pu totalement enlever le statut des enquêtées concernées – ce qui les rendait reconnaissables par leurs supérieurs et par leurs collègues, raison pour laquelle je leur avais soumis l'article –, ces dernières, après

¹ Pour citer un manuel sur l'analyse de données qualitatives et le codage, ainsi qu'un article sur ce que l'usage de l'informatique fait à l'analyse qualitative (Lejeune, 2010, 2014).

m'avoir demandé de « surseoir à la publication de l'article », ont mis en avant combien une restitution directe, par citation, trop fidèle de leurs propos pouvait les mettre dans une position délicate vis-à-vis de leurs collègues et de leurs supérieurs, jusqu'à menacer leurs efforts pour faire reconnaître la problématique spécifique dont elles ont la charge. Après discussion, le problème a été résolu moyennant quelques reformulations qui n'altéraient pas le contenu de l'article, ni leurs propos¹. Dès lors, si l'on peut considérer que mon engagement écrit auprès du SEM et que les réactions (tout à fait légitimes dans ce cas-là) des personnes enquêtées peuvent menacer la recherche de terrain et sa restitution (voir à cet égard: Laurens et Neyrat, 2010), il s'agit d'en tenir compte au moment de l'écriture.

C'est aussi la restitution des scènes que j'ai observées qui pose un premier problème. Si les requérants d'asile ont accepté ma présence, la restitution d'une audition qui tourne autour de leur histoire personnelle et d'informations qui concernent parfois intimement leur vie privée me pose un dilemme éthique. Le problème est également juridique, dans la mesure où je me suis engagé par écrit à veiller à la protection des données des demandeuses et demandeurs d'asile et à ne pas dévoiler de données dites « sensibles ». J'ai donc non seulement anonymisé, mais aussi modifié les histoires et les dossiers que je mobilise pour étayer mon propos. Dans les extraits d'audition que je restitue et dans les dossiers dont je rends compte, je me suis permis de changer quelques éléments de l'histoire et de l'interaction en prenant soin de rester sociologiquement pertinent, en croisant cette observation avec des observations similaires.

Une autre problématique concerne la confidentialité liée aux normes secondaires d'application formalisées, mais confidentielles, que j'ai pu consulter et analyser durant mon terrain au SEM, en particulier celles qui concernent la « pratique d'asile » de l'office : les APPA. Il s'agit de documents qui établissent des lignes directrices et une sorte de jurisprudence interne pour le traitement des demandes d'asile spécifiques à un pays. J'ai cherché à en restituer la logique du contenu, tout en ne les citant pas et en ne mentionnant aucun nom de pays. Ainsi, j'ai repris la logique de certains contenus tout en le modifiant et en croisant certaines lignes directrices entre elles. Cela donne donc des exemples fictifs, mais « sociologiquement pertinents ».

¹ Pour être plus précis, il m'a été demandé de moins les citer directement lorsque leurs propos pouvaient les mettre en péril. Les analyses que j'ai faites, quant à elles, n'ont pas été touchées grâce à la fois aux bonnes relations que j'entretiens avec ces personnes et au responsable de la protection des données qui a relevé que la loi sur la transparence de l'administration me laissait une certaine liberté vis-à-vis d'un potentiel droit de regard de l'administration sur mon travail.

Ainsi, en tant que je pars de scènes ou de documents réellement observés en changeant quelques éléments clés, on ne peut pas encore parler de cas fictifs tels que les évoquent Aude Béliard et Jean-Sébastien Eideliman (Béliard et Eideliman, 2008) en reprenant notamment le travail de MaryCarol Hopkins (Hopkins, 1993). Cette dernière avait recomposé une scène n'ayant jamais *réellement* existé à partir de plusieurs autres éléments de son enquête. Olivier Fillieule et Christophe Broqua (Broqua et Fillieule, 2001) soutiennent quant à eux que le travail de mise en récit est un passage obligé de tout compte rendu d'enquête. Ils défendent l'élaboration de récits fictionnels comme procédé d'anonymisation scientifiquement valide pour restituer les trajectoires des militants de la lutte contre le sida. Alban Jacquemart, dans sa thèse de doctorat, a également opté pour la solution des récits fictifs en élaborant des « carrières fictives » ou de « trajectoires *irrélles* mais *probables* » dans son analyse de l'engagement d'hommes militants féministes. Il a ainsi travaillé à partir d'éléments *vraisemblables* parce que partagés par de nombreux militants (Jacquemart, 2011).

Dans cette thèse, lorsque j'ai mobilisé des observations d'auditions ou de dossiers, j'ai essayé de les rendre anonymes en modifiant des informations clés qui auraient permis d'identifier les personnes à partir de leurs histoires. S'agissant des « pratiques d'asile » (APPA), j'ai là élaboré des exemples fictifs en partant de ce que j'observais dans celles qui existaient pour en transposer la logique (en reprenant des formulations et des décisions réelles) dans une APPA et dans des exemples fictionnalisés.

§4 Rapport à l'objet, rapports aux terrains

Un examen de mon rapport à l'objet et de mes rapports aux terrains d'enquête me paraît être une étape essentielle précédant la présentation de mes analyses. Cette sous-section vise à donner aux lectrices et aux lecteurs des éléments de contexte permettant de situer mon point de vue d'observation et d'analyse.

§4.1 Une perspective nourrie par la sociologie critique

En 2003, après une maturité fédérale au Lycée Jean-Piaget à Neuchâtel, j'ai commencé mes études de licence en science politique à l'Université de Lausanne. Durant mon cursus, je suis notamment formé à une sociologie politique critique¹ qui marque mes intérêts académiques. Je me considère comme un étudiant « plutôt de gauche », lisant le Monde

¹ Dans le cadre des cours de Olivier Fillieule, de Bernard Voutat et de Philippe Gottraux notamment.

diplomatique et Manière de voir¹, et je découvre les travaux de Loïc Wacquant sur « *Les prisons de la misère* » (Wacquant, 2007), « *Punir les pauvres* » (Wacquant, 2004) ou encore « *Corps et âme* » (Wacquant, 2002). En parallèle, je m'intéresse à la question du néolibéralisme à la faveur des enseignements du Professeur André Mach qui devient mon directeur de mémoire. Alors que j'ai déjà en tête de travailler sur l'asile et les discours sécuritaires, André Mach, me propose d'adopter une dimension comparative en étudiant un autre sujet d'actualité : la campagne référendaire autour de la loi sur l'assurance invalidité (votée le 17 juin 2007) dont les discours étaient cadrés, comme pour l'asile, en termes « d'abus » et de « faux invalides ».

Mon mémoire de licence porte donc sur les discours « sécuritaires » et les polémiques sur les « abus » et les « faux réfugiés/invalides ». Dans une partie théorique, je relie néolibéralisme et idéologie sécuritaire autour du rôle de l'État en analysant l'évolution vers un État pénal (aux Etats-Unis) ou social-sécuritaire (en Europe) reposant sur la pénalisation du social (Bonelli et Sainati, 2004 ; Mary, 2003) et la « sécurisation » de l'asile et de l'immigration (Bigo, 1998 ; Bonelli et Sainati, 2004 ; Ceyhan et Tsoukala, 2001 ; Valluy, 2005a). Dans la partie empirique, mon analyse porte sur la 5^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité et la 6^e révision de la loi sur l'asile. J'y montre en quoi les discours « sécuritaires » sur les « abus » et les « faux réfugiés/invalides » s'accompagnent de mesures elles-mêmes sécuritaires et de durcissement (restriction des conditions d'octroi de l'asile, mesures de contrainte et de dissuasion) (Miaz, 2008).

Après avoir terminé ma licence, je suis au chômage durant 16 mois, dont 6 mois d'emploi temporaire subventionné dans un Centre de recherche au Kosovo², avec l'envie de poursuivre mes recherches dans le cadre d'une thèse de doctorat. Le Professeur Bernard Voutat m'engage en août 2009 comme assistant-diplômé. Il me propose de prolonger les questions de mon mémoire de licence. J'oriente ainsi mon travail de thèse vers la question des « fraudes et abus » comme catégories d'action publique en souhaitant réaliser une analyse des pratiques de contrôle et de sanction en matière d'asile, d'assurance-invalidité, d'aide sociale et d'assurance chômage. Cette comparaison étant trop ambitieuse, je décide de focaliser ma thèse sur la politique d'asile.

¹ Je lis notamment le livre de Serge Halimi « *Le grand bond en arrière* » qui m'influence beaucoup : (Halimi, 2004).

² *Kosovar Institute for Policy Research and Development* (KIPRED) à Pristina.

§4.2 La découverte des méthodes ethnographiques et de la sociologie du droit

L'orientation de ma thèse vers une approche qui vise à appréhender l'action publique « par le bas » à partir des pratiques des agents de l'administration, s'est réalisée à la faveur de la découverte de plusieurs travaux. Premièrement, la lecture de ceux de Vincent Dubois (Dubois, 2001 ; Dubois et al., 2003 ; Dubois, 2010) – qui devient rapidement mon codirecteur de thèse dans le cadre d'une cotutelle avec l'Université de Strasbourg – et de Alexis Spire (Spire, 2005a, 2005b, 2007, 2008a) a beaucoup influencé ma perspective de travail. Deuxièmement, la présence de Martina Avanza dans le Centre de Recherche sur l'Action Politique de l'Université de Lausanne (CRAPUL) auquel je suis rattaché me permet de me former aux méthodes ethnographiques dans le cadre d'une formation doctorale¹ et en étant assistant pour le séminaire « Atelier Pratique de Recherche » en 2009/2010 et en 2011/2012. Je réoriente alors mon projet pour me concentrer sur les pratiques administratives et les usages sociaux du droit par le SEM sous l'angle de l'application des dispositifs législatifs, tout en prenant en compte la contestation dont fait l'objet cette application. Je dois à mon directeur, Bernard Voutat, politiste bourdieusien et juriste de formation, mon intérêt pour une approche sociologique du droit et de ses usages.

§4.3 Rapport à l'asile, rapports aux terrains

Mon choix de travailler prioritairement sur la thématique de l'asile peut également s'expliquer par un effet de contexte. Durant les années 1990 et 2000, l'asile est l'un des principaux sujets de l'actualité politique. En 2002, alors que je suis lycéen et que je n'ai pas encore le droit de vote, une votation importante porte sur l'initiative de l'UDC « Contre les abus dans le droit d'asile », finalement rejetée à 50,1%. En 2005, ce sont les accords de Schengen/Dublin qui sont soumis au vote et, en 2006, je suis avec beaucoup d'intérêt la campagne autour d'une révision de la loi sur l'asile qui intègre différents durcissements proposés par l'initiative de l'UDC. Ma socialisation politique est marquée par cette thématique qui est *le* sujet le plus récurrent et polémique dans l'actualité politique et médiatique. On peut faire l'hypothèse que c'est le cas d'autres étudiants et chercheurs de ma génération, tant les questions de l'asile et de l'immigration font l'objet de nombreux travaux de mémoire et de thèses de doctorat (voir la discussion de la littérature).

¹ « Méthodes ethnographiques », formation organisée par Martina Avanza et Sébastien Chauvin avec Daniel Cefai, *Programme doctoral en science politique*, Bossey, 9-10 octobre 2009.

À un niveau plus personnel, au risque de tomber dans une illusion rétrospective, on peut revenir sur ma trajectoire et mes origines sociales qui sont intéressantes à évoquer en ce qu'elles me rapprochent socialement d'une partie des personnes engagées dans la défense des migrants. Un épisode survenu en janvier 1989 est particulièrement évocateur à ce sujet : « 105 demandeurs d'asile des Gorgiers, un centre fédéral installé dans un motel gris et sale en contrebas de la route cantonale, entament une grève de la faim. Quelques jours après, une cinquantaine d'entre eux occupent le temple des Valangines, à Neuchâtel » (Maillard et Tafelmacher, 1999) où mon père est en poste. Alors âgé de trois ans, je garde en mémoire quelques images de la salle de paroisse où sont installés à même le sol plusieurs dizaines de réfugiés kurdes. Si j'ai peu de souvenirs de cet épisode, en grandissant mes parents m'ont transmis leur sentiment d'indignation par rapport à la situation et vis-à-vis des réactions que leur accueil avait suscitées à l'extérieur des portes de l'église puisque, dans un contexte marqué par le rejet, nous recevions plusieurs appels téléphoniques de menace contre l'église et contre notre domicile.

J'ai grandi dans une famille que l'on pourrait qualifier de « chrétiens de gauche »¹, avec une mère institutrice et un père pasteur. Même si mes parents n'ont jamais eu d'engagements militants, la politique a toujours été un sujet de discussion en famille avec mes parents et avec mes oncles, tantes, cousins et grands-parents. Leur position sur l'asile a toujours été favorable à l'accueil des migrants avec une perspective « caritative » défendant leurs droits, mais aussi parfois plus « militante » (à travers la récolte de signatures pour des pétitions). Par exemple, un de mes oncles est assistant social et a travaillé pendant longtemps pour le Centre social protestant, où il était employé pour accompagner les requérants dans leurs démarches et, notamment, pour les défendre juridiquement. Si j'avais effectué ma recherche quelques années plus tôt, il aurait probablement été l'un de mes enquêtés.

Ma socialisation familiale me rapproche donc plutôt d'une position « caritative » à l'égard des migrants (voir la partie de la thèse sur la défense juridique des migrants). Mes études universitaires m'ont quant à elles davantage orienté vers le pôle « militant » de la défense des étrangers. Durant ma licence et mon doctorat, j'en suis venu à me sentir plus proche politiquement d'idées de gauche, féministes, de défense des travailleurs et des migrants, sans toutefois être engagé dans un parti ou dans un groupe militant. Avant d'entrer

¹ Pour être précis, on dira plutôt que ma famille se situe plutôt proche de la gauche réformatrice et du parti socialiste (voire des Verts) sans y être affiliée. Dans sa jeunesse, mon père se définissait davantage comme un pasteur proche de la théologie de la libération et des idées de l'école de Francfort (Marcuse, Habermas, Tillich, Bloch, Horkheimer). J'ai le souvenir d'une bibliothèque fournie en littérature marxiste.

sur mes terrains, je me sentais *a priori* politiquement proche de la défense juridique des migrants (c'est toujours le cas). Mon terrain au SAJE m'a permis à la fois d'enquêter et de découvrir un engagement que j'aurais volontiers eu si je n'avais pas mené cette thèse de doctorat. Sur de nombreux aspects, je partage les points de vue de mes enquêtés les plus combattifs dont j'apprécie beaucoup le travail et le courage. L'effort de distanciation vis-à-vis de ce terrain et du point de vue spécifique de ce bureau de consultation juridique (peut-être plus engagé que d'autres) a impliqué que j'essaie de ne pas tomber dans une restitution teintée d'héroïsme et de rendre compte des pratiques et des points de vue dans une perspective analytique et sociologique, sans en faire l'apologie.

S'agissant du SEM, le rapport est différent. Je suis d'abord étonné de constater qu'une partie de mes enquêtés sont socialement proches de moi de par leurs études : je m'attendais plutôt à croiser des juristes plus âgés et non des jeunes diplômés en sciences sociales ou, plus généralement, une diversité de profils, d'âges, de formations et de rapports au politique. Une de mes amies y travaillait quand j'ai commencé mon terrain et plusieurs personnes partageaient avec moi des amis et des connaissances. Malgré mes opinions personnelles à l'égard de la politique d'asile, je pense que j'ai su adopter une attitude compréhensive (Kaufmann, 2007 ; Weber, 1971) et empathique à l'égard de mes enquêtés dont j'ai cherché à saisir le point de vue et les pratiques et à en rendre compte le plus fidèlement possible.

Mon rapport au terrain au SEM a aussi évolué. Au départ, j'ai pu être touché, voire choqué, par ce que j'observais : les relations asymétriques en audition, les barbelés encadrant les Centres, les contrôles stricts des entrées et sorties empreints de violence symbolique (voire physique) allant à l'encontre des libertés des individus. Je me suis pourtant progressivement « habitué » à beaucoup de choses, jusqu'à me surprendre à anticiper ce qu'allaient me dire les collaborateurs sur un dossier, ou à évaluer les chances de succès des requérants par rapport à ce que je savais de la pratique de l'office. Cette anecdote montre à mon avis une forme de socialisation institutionnelle que peut générer l'implication personnelle de l'enquêteur qui, au contact de ses enquêtés, intériorise ou, du moins, apprend leurs catégories de perception et de traitement des cas. J'ai peu à peu assimilé leur vocabulaire spécifique et les logiques institutionnelles. En étant du côté des employés du SEM, c'est leurs pratiques, leurs points de vue, leurs tensions et leurs contraintes que j'ai été amené à comprendre, à analyser et à restituer (non celui des requérants d'asile).

Partie I. La politique d'asile en Suisse : vers une sophistication du droit

On ne saurait faire l'analyse « *en actes* » des usages sociaux du droit, des pratiques de traitement des demandes d'asile et de celles de défense juridique des requérants sans l'articuler à une perspective sociohistorique visant à restituer la genèse des formes et des catégories d'intervention (Dubois, 2003, p. 348). Sans prétendre épuiser un tel programme de recherche, ni rendre compte de la construction du problème public de l'asile (Gusfield, 2009 ; Neveu, 2015), je retiens toutefois que l'action publique repose sur des catégories de perception des problèmes dont elle se saisit et qui par conséquent en structurent les orientations. Ainsi, la catégorie « d'abus » produit des effets importants sur le droit et la politique d'asile, de même que sur les pratiques concrètes des agents de l'administration et des personnes engagées dans la défense juridique des migrants. Elle relève en effet d'un processus de labellisation (Becker, 1985) de groupes ou de comportements jugés « déviants » ou, dans le cas d'espèce, « abusifs » et contre lesquels il faut prendre des mesures d'action publique (Harrits et Møller, 2011). Ancrés dans les esprits, les discours et les pratiques sociales, ces catégories constituent des principes organisateurs de la manière dont les acteurs comprennent et agissent (Durkheim et Mauss, 1903). En cela, cette partie permettra une contextualisation des pratiques analysées ensuite qui sont, en partie au moins, le produit de cette politisation et des catégories d'appréhension socio-politiques du problème.

Cette première partie vise donc à rendre compte des ressorts de l'encadrement juridique ambivalent de l'asile – de sa codification, au sens large – et, *in fine*, de la sophistication du droit en la matière. Il s'agit d'en restituer les modalités et l'étendue afin d'en analyser ensuite, dans les parties suivantes, les effets dans les pratiques administratives et dans l'action de défense des requérants d'asile. Dans cette perspective, cette partie s'organise autour de trois dimensions centrales :

- La *politisation* de l'asile, c'est-à-dire le processus par lequel un problème, d'abord pensé en termes humanitaires, fait l'objet d'une requalification politique¹ en termes « d'abus », mais aussi la prégnance accrue de cette question dans l'espace public et la généralisation de sa prise en charge par différents champs (Chapitre 1, section 1) ;
- L'*inflation normative* qui passe par la multiplication des révisions législatives, des ordonnances, des directives et des accords internationaux

¹ Sur le concept de politisation, je m'inspire de la définition de Jacques Lagroye en termes de requalification politique des activités sociales les plus diverses, tout en adoptant une compréhension plus large du concept (Lagroye, 2003).

(Chapitre 1, section 2) – cette inflation concerne tant le nombre de règles que les niveaux du droit concernés ;

- Et la *judiciarisation* du domaine de l’asile, autrement dit l’importance accrue à la fois quantitativement et qualitativement du contentieux administratif judiciaire et de la jurisprudence (Chapitre 2).

Ces trois dimensions participent de ce qui m’apparaît être des processus d’*institutionnalisation* d’une politique d’asile et de *juridicisation* de ce domaine, au sens non seulement de la codification continue des dispositifs de traitement des demandes d’asile et de l’encadrement des requérants, mais aussi de la perception croissante de l’asile à travers des catégories juridiques et la référence accrue à celles-ci dans les interactions sociales et politiques.

Chapitre 1. Politique et droit d’asile en Suisse (1981-2015) : entre politisation et inflation normative

Ce premier chapitre vise à rendre compte de l’évolution de la politique et du droit d’asile en Suisse des années 1970 et de l’entrée en vigueur de la loi sur l’asile en 1981, jusqu’à la période actuelle (2015), marquée par une restructuration de l’ensemble de la procédure d’asile. Deux axes thématiques seront privilégiés pour en rendre compte. Premièrement, la politisation de l’asile se caractérise, à partir des années 1980, par l’importance prise par cette question dans l’espace politique suisse et par la place centrale que prennent les discours sur les « abus » et sur « l’accélération des procédures » qui ont servi de justification à différents durcissements à l’égard des demandeurs d’asile (Section 1). Deuxièmement, l’inflation normative se manifeste à la fois à travers les nombreuses révisions législatives au niveau national et à travers l’européanisation de la politique suisse d’asile (Section 2). En définitive, dans ce chapitre, il s’agit de faire le lien entre les discours politiques à propos des réfugiés construits en termes sécuritaires et/ou xénophobes (*Überfremdung*) et une catégorie d’action publique (« abus ») qui va se traduire dans une suite de révisions législatives. Cela nous amènera au chapitre suivant qui traite séparément du processus de judiciarisation.

Section 1. Politisation de l’asile

Dans cette première section, je montrerai que, jusqu’à l’adoption de la première loi, asile et immigration apparaissent comme relativement séparés : l’asile faisant l’objet d’une appréhension politique plutôt favorable alors que l’immigration est davantage perçue comme une menace à travers le prisme des discours sur la « surpopulation étrangère » (*Überfremdung*). Dès la fin des années 1970 et surtout dans les années 1980 et 1990, ces deux questions (asile et *Überfremdung*) se rapprochent et le cadrage de l’asile change avec les

discours sur les « abus » et les « faux réfugiés » (§1). Les « abus » deviennent une catégorie d'action publique servant à justifier des mesures de durcissement (§2). Il s'agit d'analyser les différentes dimensions que recouvre cette notion et d'en donner des éléments d'analyse qui permettent de saisir les ressorts de ces discours en tant qu'ils participent à un recadrage du problème public de l'asile et de les réinscrire dans des transformations plus générales en lien avec la question sociale et le rôle de l'Etat (§3).

§1 De la Suisse « terre d'asile » à la question de l'*Überfremdung* : l'asile en Suisse depuis la 2^e Guerre mondiale

L'idée d'une « Suisse terre d'asile »¹ – « fière de sa tradition humanitaire » et pour laquelle l'asile est « une des maximes de la politique » – fait partie des mythes fondateurs de la Suisse (Arlettaz et Arlettaz, 2004 ; Busset, 1994 ; Henry, Gaudard et Arbenz, 1995). Elle demeure très présente dans le discours des autorités et dans l'espace public. Néanmoins, ce mythe a fait l'objet de critiques (Caloz-Tschopp, 1982 ; Hazan et Hazan, 1996) et de remises en question historiques (Parini, 1997a) qui insistent sur les écarts avec la réalité. Le recours à l'histoire et la référence à « la tradition » constituent des enjeux politiques dans la période contemporaine, d'un côté pour justifier une politique restrictive et des mesures de durcissement – « préserver la tradition humanitaire » en « luttant contre les abus » –, de l'autre pour dénoncer ces durcissements, soit en opposant mythe et réalité (actuelle ou historique), soit en invoquant une générosité qui serait désormais révolue.

En 1942, le Conseiller fédéral Eduard von Steiger prononçait la célèbre phrase « *Das Boot ist voll* » – « La barque est pleine » – qui marquait l'une des périodes les plus sombres de l'histoire de l'asile en Suisse. Les postes-frontière recevaient l'instruction de refouler les étrangers entrés illégalement en Suisse, arguant que « les personnes persécutées en raison de leur race ne pouvaient pas être considérées comme des réfugiés politiques » (Parini, 1997a). Par contraste, dans l'immédiat après-guerre, la Suisse mène une politique d'asile généreuse, notamment après avoir ratifié la Convention de Genève. Il s'agit d'une période d'ouverture marquée par deux événements majeurs : l'accueil de plus de 10'000 réfugiés fuyant le régime communiste en place en Hongrie (1956), et celui d'environ 13'500 Tchèques et Slovaques

¹ Le Message du Conseil fédéral sur la première loi sur l'asile insiste sur la tradition d'accueil en revenant sur quelques événements – du XV^{ème} au XX^{ème} siècle qui appuient cette idée (par exemple, l'accueil des paysans alsaciens et des Huguenots). 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, 31 août 1977.

(1968)¹. À l'époque, des peurs naissent déjà vis-à-vis de la population étrangère (peur de la « surpopulation étrangère »). Cependant, les réfugiés ne sont pas considérés comme pouvant poser problème. Il y a une différenciation entre « étrangers » (dangereux) et « réfugiés » (victimes) (Piguet, 2009). La peur de la « surpopulation étrangère » (*Überfremdung*) n'est pas encore associée à la question de l'asile.

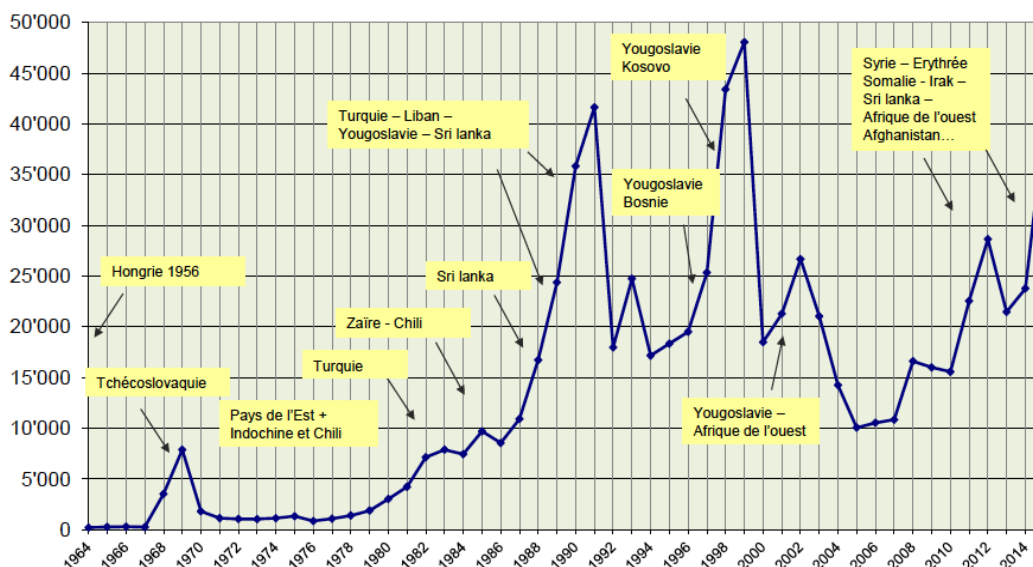
Les années 1970 constituent un tournant dans la politique d'asile suisse qui, confrontée à « l'émergence d'un nouveau contexte » (Parini, 1997b), opère un durcissement en la matière. En 1973, l'accueil des réfugiés chiliens qui fuient le régime du général Pinochet est fortement contrôlé et le contingent de ces réfugiés est limité à seulement 250 personnes. En 1979 et en 1982, ce sont les boat people du Vietnam, du Laos et du Cambodge qui débarquent en Europe. Si la Suisse réserve un accueil favorable aux réfugiés provenant des régimes communistes des pays de l'Est et du Sud-Est asiatique, elle se montre par contre plus restrictive envers ceux qui fuient les dictatures militaires « de droite » en Amérique du Sud ou en Afrique. Dans un contexte marqué par l'anticommunisme, l'arrivée des réfugiés chiliens – plutôt « de gauche » – provoque une polémique au Parlement et constitue une première étape vers l'établissement d'une loi sur l'asile, finalement adoptée en 1981.

§1.1 Evolution du nombre et des origines des demandeurs d'asile

Dans les années 1980, mais surtout dans les années 1990, l'importance quantitative des demandes d'asile change et les pays de provenance se diversifient. Le graphique ci-dessous, présente l'évolution en Suisse (Graphique 1) du nombre de demandes d'asile à partir des années 1980. Il montre que la loi entrée en vigueur en 1981 précède largement l'augmentation des demandes et qu'elle n'est pas une réponse à cette évolution.

¹ Ces événements se produisent dans un contexte de Guerre froide et de peur du communisme, ce qui joue un rôle important dans l'accueil de ces populations et dans la perception nettement favorable dont elles font l'objet, comme c'est le cas ailleurs en Europe (Akoka, 2011 ; Fischer et Hamidi, 2016 ; Valluy, 2005). Selon Lorena Parini, la proximité géographique et culturelle des réfugiés d'Europe de l'Est – facilitant leur intégration –, leur niveau de formation élevé répondant bien aux besoins de l'industrie suisse et leur nombre encore « acceptable » par rapport au marché du travail et à la population permettent d'expliquer cet accueil relativement généreux (Parini, 1997b). Il faut toutefois relativiser cette analyse. L'histoire de l'immigration montre que la « proximité culturelle et géographique » ne garantit pas toujours un bon accueil [voir à propos des immigrés italiens en France les travaux de Gérard Noiriel (Noiriel, 1988)] et qu'un niveau de formation élevé peut aussi être vu comme un risque de concurrence pour la main-d'œuvre nationale [voir (Spire, 2005)]. En Suisse, l'analyse du discours sur l'*Überfremdung* incite à relativiser cette analyse en termes de proximité culturelle et géographique (Ebel et Fiala, 1983). De manière générale, les Hongrois ont été bénéficié de « bonnes conditions d'accueil », de même que, dans les grandes lignes, les Tchécoslovaques et les Tibétains (1963).

Graphique 1 : Nouvelles demandes d'asile déposées 1968-2015



Source: ODM / Piguet (2013)

La recension des principaux pays de provenance entre 1968 et 2015¹ montre que, jusqu'au début des années 1980, les requérants d'asile provenaient principalement des pays d'Europe de l'Est (bloc soviétique), et que leurs origines se diversifient à partir de la fin des années 1970 pour être de plus en plus lointaines et extra-européennes. Dans les années 1980, la Turquie et le Sri Lanka deviennent les principaux pays de provenance des réfugiés et, alors que les demandes des ressortissants des pays d'Europe de l'Est diminuent, celles des Chiliens, Congolais, Angolais, Iraniens, Pakistanais, ou encore Libanais augmentent. La première « crise de l'asile » au début des années 1990 (Piguet, 2009) – 41'663 demandes d'asile en 1991 – est liée aux conflits en ex-Yougoslavie (Croatie, puis Bosnie), au Sri Lanka, en Turquie et au Liban. Mais, les réfugiés sont aussi Roumains, Somaliens, Albanais et Angolais. À la fin des années 1990, la « deuxième crise de l'asile » (Piguet, 2009) est liée au conflit qui éclate au Kosovo.

En 1998 et en 1999, respectivement 42'979 et 47'513 demandes d'asile sont déposées auprès des autorités helvétiques. Les pays d'ex-Yougoslavie et la Turquie sont les principaux pays de provenance jusqu'en 2006. Dans les années 2000, on assiste à une augmentation du nombre de demandes de ressortissants de pays d'Afrique, notamment d'Erythrée et du Nigéria, qui sont depuis 2007 les deux principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse avec le Sri Lanka, l'Irak, la Somalie et l'Afghanistan. Entre 2013 et 2015, les

¹ L'Annexe 12 présente les principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse entre 1968 et 2015.

demandes de réfugiés syriens augmentent considérablement. En 2015, sur les 39'523 nouvelles demandes déposées, les principaux pays de provenance restaient l'Erythrée (9'966), l'Afghanistan (7'831), la Syrie (4'745), l'Irak (2'388), le Sri Lanka (1'878) et la Somalie (1'253).

§1.2 Asile et *Überfremdung*

« L'asile, institution de droit public qui est une des maximes de notre politique, n'est réglé ni par la constitution ni par une loi fédérale. Pour cette raison, nous chargeons le Conseil fédéral de présenter au Parlement un projet de dispositions visant à donner une base juridique sûre à l'asile » (Motion Hofer du 27 juin 1973, « Droit d'asile. Bases juridiques », BO 1973 III 03 1073-1076).

Dans le contexte des années 1970, marqué par l'arrivée des réfugiés chiliens et par les initiatives contre la « surpopulation étrangère » (*Überfremdung*) (voir encadré page suivante) – qui visent surtout les immigrants italiens et espagnols –, le conseiller national de l'Union Démocratique du Centre (UDC)¹ et Professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Berne² Walther Hofer dépose, le 27 juin 1973, une motion qui charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un projet de loi sur l'asile.

En 1977, le Conseil fédéral soumet un projet de loi au Parlement (Message), qui l'adopte pour l'essentiel le 5 octobre 1979³. La nouvelle loi entre en vigueur en 1981. En résumé, ce projet de loi vise avant tout à codifier des règles éparses, à codifier les pratiques et à clarifier le statut de réfugié dans le sens des conceptions en vigueur au niveau international. Dans le message du Conseil fédéral, ce dernier souligne que la Suisse fait partie des Etats européens « connus pour être des terres d'asile »⁴ et en rappelant les différents groupes de réfugiés accueillis en Suisse depuis le XV^{ème} siècle. Le cadrage dont l'asile fait l'objet est donc surtout humanitaire. Dans l'ensemble, cette première loi apparaît comme étant

¹ Fondé en 1971 suite à la fusion du Parti des paysans, artisans et bourgeois et de deux partis basés dans les cantons de Glaris et des Grisons, l'Union Démocratique du Centre est décrite comme étant un « parti agrarien ». Aujourd'hui l'UDC est désigné de différentes manières : parti « conservateur et nationaliste », « d'extrême droite », de « droite radicale » ou de droite « national-populiste ». Si ces labellisations peuvent être problématiques, l'UDC est à tout le moins le parti politique le plus à droite et le plus conservateur représenté au Conseil fédéral (gouvernement), composé de sept ministres. Sur l'UDC, voir : (Gottraux et Péchu, 2011 ; Mazzoleni, 2003 ; Mazzoleni, Gottraux et Péchu, 2007 ; Skenderovic, 2009).

² Le Professeur Walther Hofer est notamment connu pour ses ouvrages sur l'histoire du national-socialisme.

³ 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, 77.061, FF N°41, Vol. III, année 129, octobre 1977. Les débats parlementaires ont lieu entre le 1^{er} mars 1978 et le 5 octobre 1979 au Conseil des Etats et au Conseil National : BO E 1978 74-86, BO N 1978 VII 1856-1863, BO E 1979 I 60-66, BO N 1979 II 562-568, BO E 1979 III 335-337, 408 et 496-498, BO N 1979 III 1048-1049, 1213-1214, 1351-1352.

⁴ Message à l'appui d'une loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral, *opus cit.* 1977, p. 115.

relativement ouverte, libérale, « large et généreuse » (Maillard et Tafelmacher, 1999, p. 105) et sans lien avec la polémique sur l'*Überfremdung*.

Le discours sur la « surpopulation étrangère », *Überfremdung*

Le terme *Überfremdung*, difficilement traduisible en français, désigne communément la « surpopulation étrangère », la « pénétration étrangère », l'« emprise étrangère » ou encore « l'altération excessive de l'identité nationale » (Weill-Lévy et Grünberg, 2000). Il « est de plus en plus utilisé pour exprimer un excès dans l'intensité de l'influence des étrangers sur la vie économique, intellectuelle et spirituelle du pays » (Piguet, 2009) Dans cette idée, l'étranger, par nature, menace l'identité nationale (Voir aussi : Arlettaz et Arlettaz, 2004 ; Kury, 2003).

La thématique de la « surpopulation étrangère » a trouvé une traduction dans les deux initiatives Schwarzenbach lancées en 1970 et 1974 par le parti d'extrême droite Action nationale et par son leader James Schwarzenbach¹. Celles-ci visaient à limiter le nombre d'étrangers, respectivement à 10% et à 12% de la population résidente totale. Elles furent rejetées de peu par le peuple, mais sont considérées comme ayant fortement marqué ces décennies et les débats autour de la question de l'immigration. Selon Damir Skenderovic, le discours sur la « surpopulation étrangère » a été largement utilisé par les partis de la droite radicale durant le XX^{ème} siècle pour construire et pour politiser la frontière entre le « nous » et « l'autre » et pour promouvoir leurs idées à l'échelle nationale (Skenderovic, 2005, 2009). Si le terme est moins utilisé actuellement sur la scène politique, la manière de problématiser l'immigration et l'asile en termes de menace pour l'économie, la démographie, l'écologie, la culture et les valeurs suisses, quant à elle, persiste.

À partir des années 1980, le cadrage dont l'asile fait l'objet change. La dimension humanitaire, en lien avec une « tradition d'accueil » mythifiée, entre en tension avec une dimension plus sécuritaire, liée à la crainte de l'*Überfremdung*, et à l'objectif de contrôle de l'immigration. Ce rapprochement des questions de l'asile et de l'immigration et ce changement de cadrage interviennent simultanément à l'augmentation du nombre de demandes d'asile et à l'arrivée de réfugiés provenant des pays dits du Tiers-Monde. Le contexte des décennies 1980 et 1990 est marqué par une augmentation du nombre de conflits dans le monde et du nombre de réfugiés. Cette transformation du cadrage est commune aux pays d'Europe de l'Ouest (Valluy, 2006). Dans les années 1980 et, plus encore, après la chute du Mur de Berlin, « s'impose rapidement l'idée que l'asile, dernière voie légale d'entrée sur le territoire, constitue un moyen détourné pour les migrants économiques d'atteindre leur but » (Fischer et Hamidi, 2016, p. 49-50). La perception selon laquelle les demandeurs d'asile seraient des « faux réfugiés » motivés par la recherche d'un travail et dont la requête serait infondée et abusive se diffuse largement en Europe (Bohmer et Shuman, 2008 ; Fischer et Hamidi, 2016 ; Kobelinsky, 2013 ; Valluy, 2009).

¹ Pour une chronologie des scrutins nationaux liés à l'immigration en Suisse depuis 1948, voir l'Annexe 14.

Dans les années 1980 et 1990, les rapports stratégiques publiés par les autorités¹ et les messages du Conseil fédéral précédant les révisions législatives mettent en avant une « pression migratoire » appelée à s'accroître encore davantage². Ces mouvements migratoires élargis sont présentés comme un « afflux » de migrants et sont considérés comme « problématiques » à plusieurs égards.

Premièrement, d'un point de vue économique, les réfugiés d'Europe de l'Est des années 1960 et 1970 constituaient une main d'œuvre souvent qualifiée qui correspondait aux besoins de l'économie, alors que les requérants d'asile non-qualifiés sont plutôt vus comme « un élément perturbateur de notre politique à l'égard des étrangers »³. Les autorités relient de plus en plus la question de l'asile à celle, plus générale, de la politique à l'égard des étrangers⁴. Cette lecture aura pour effet de promouvoir une interprétation plus restrictive de la définition du réfugié. Ainsi, à l'occasion de la deuxième révision de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral, dans son message de 1985, affirme la nécessité d'une rigueur dans l'interprétation de la notion de réfugié en insistant sur une conception restreinte de celle-ci, limitée à sa dimension politique *stricto sensu*. Il note que les pays d'accueil d'Europe de l'Ouest ont des lois relativement restrictives à l'égard des étrangers et ne sont pas prêts à accueillir « les émigrants du Tiers-Monde désireux d'échapper à une détresse économique et sociale »⁵. En revanche :

« (...) les autorités et populations consentiront toujours à accorder l'asile à des réfugiés au sens propre du terme, c'est-à-dire à ceux qui sont persécutés pour des raisons politiques. Dans de telles conditions, il faut s'en tenir à une stricte application de la notion de réfugié, laquelle est parfois indépendante de motifs de fuite parfaitement légitimes »⁶.

Deuxièmement, d'un point de vue identitaire, l'accueil des réfugiés est considéré comme une menace pour la « paix sociale » et pour « notre identité nationale » en lien avec les limites des possibilités d'intégration et avec des considérations d'ordre démographique,

¹ À savoir principalement le Conseil fédéral (gouvernement), le Département Fédéral de Justice et Police (DFJP) et le Délégué aux réfugiés (DAR) – qui deviendra par la suite l'Office fédéral des réfugiés (ODR), puis l'Office fédéral des migrations (ODM) et finalement le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM).

² Voir bibliographie des sources.

³ Arbenz, Peter, « Rapport sur une politique suisse en matière de migrations », Office fédéral des Réfugiés, mai 1995, p. 50. Peter Arbenz était le Délégué aux réfugiés de 1986 à 1993 – qui dirigeait le service responsable de l'instruction des demandes d'asile (avant la création de l'Office fédéral des réfugiés).

⁴ Voir par exemple : Groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE, DFEP, « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », Berne, janvier 1989.

⁵ 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.

⁶ *Ibid*, p. 6.

écologique¹ et culturel. La « peur de l'étranger » se déplace donc des travailleurs immigrés italiens vers les requérants d'asile.

Troisièmement, d'un point de vue sécuritaire, depuis la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui, les requérants d'asile et les réfugiés sont assimilés, dans les médias et les discours politiques, au trafic de stupéfiants et, plus généralement, aux questions de sécurité et de criminalité. Cette dimension sécuritaire concerne également le domaine des politiques sociales, puisque les réfugiés sont présentés comme générant des coûts importants et comme mettant en danger le système social suisse.

Quatrièmement, du point de vue de la politique d'asile, les demandes d'asile qui ne reposent pas sur l'invocation de persécutions individuelles sont considérées comme perturbatrices de la procédure d'asile elle-même – en engendrant des retards et des coûts – et comme un moyen pour les migrants de « déjouer les mécanismes de régulation mis en place dans le cadre de la politique à l'égard des étrangers »². Les demandes d'asile considérées comme étant « infondées » ou « abusives » sont vues comme « encombrantes » et susceptibles de décrédibiliser la politique d'asile auprès de la population.

Avec ce rapprochement entre la question de l'asile et celles de l'immigration, les catégories d'appréhension, d'entendement et de perception de cette question ne sont plus uniquement humanitaires, mais sont reliées à la crainte d'une « surpopulation étrangère ». Depuis les années 1980, plusieurs acteurs politiques et médiatiques ont contribué à cette 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), via une instrumentalisation électorale des peurs – largement en lien avec le développement d'une « insécurité sociale » (Lehingue, 2007, p. 130). On peut analyser cette évolution en termes de sécuritisation³ dans la mesure où l'asile et l'immigration sont construits politiquement comme une menace, justifiant l'adoption de politiques publiques sécuritaires de contrôle des migrants. Didier Bigo fait l'hypothèse de l'émergence d'une « gouvernementalité par l'inquiétude et le malaise » qui se manifesterait dans « les processus de sécurisation de l'immigration, la mise en place de normes toujours plus contraignantes, les pratiques de refoulement et d'enfermement aux frontières, le renforcement d'un Etat de Sécurité Intérieure au détriment d'un Etat social » (Bigo, 1998). Le cadrage de l'asile en termes de menace et d'insécurité est

¹ Groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE, DFEP, « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », Berne, janvier 1989.

² *Ibid.*, pp. 6-7.

³ Voir la discussion de la littérature dans la partie introductive.

le fruit d'un travail politique dont l'un des mécanismes repose, en Suisse, sur l'usage de la catégorie « d'abus » que j'analyse dans la section qui suit.

§2 Les « abus » comme catégorie d'action publique

« Les personnes réellement menacées dans leur vie et leur intégrité physique doivent trouver refuge en Suisse. Cela est conforme à notre tradition humanitaire. Mais le fait est que les faux réfugiés et autres abuseurs sociaux connaissent très bien le laxisme de la Suisse en matière d'asile et l'accueil généreux qui est offert aux requérants. (...) »

La très grande majorité des personnes qui demandent l'asile en Suisse ne sont pas des réfugiés dans le vrai sens du terme, mais cherchent uniquement à améliorer leurs conditions de vie. Nombre d'entre eux vivent aux frais de l'aide sociale, s'ils ne tombent pas dans la criminalité de type trafic de drogues, cambriolages ou affaires de passeurs. Ces individus nuisent fortement à la sécurité en Suisse »¹.

Dans la partie intitulée « Stopper les faux réfugiés » de son programme pour la législature 2011-2015, l'Union Démocratique du Centre (UDC) reprend une thématique omniprésente dans son discours en mobilisant une rhétorique dénonçant les « abus » dans le domaine de l'asile et reliant cette question à celles de la criminalité, de l'insécurité et des problèmes des assurances sociales. Ce recours à discours alarmiste (en termes « d'afflux ») et stigmatisant (en termes « d'abus » et de « faux réfugiés ») n'est pas le seul fait de l'UDC. Il est également repris de manière euphémisée par les autorités politiques et par d'autres partis politiques de droite. Considérant que la méfiance à l'égard des étrangers et la xénophobie en Suisse sont récurrentes durant le XX^{ème} siècle et qu'elles ont trouvé un écho auprès des autorités politiques et une traduction dans des lois, il faut relativiser l'atypisme des positions de l'UDC dont les discours xénophobes « incarnent plutôt la frange exacerbée d'un consensus autrement plus large sur la question » (Gottraux, 2000, p. 132).

En effet, à partir des années 1980 la notion « d'abus » devient progressivement un élément clé du cadrage de l'asile en Suisse. Ce dernier va contribuer à durcir la polarisation entre deux conceptions politiques opposées : une frange majoritaire qui dénonce les « abus » et les « faux réfugiés » d'une part, et les opposants aux durcissements qui défendent un point de vue davantage humanitaire d'autre part. Le cadrage sécuritaire qui s'impose rapidement structure les débats politiques sur l'asile jusqu'à aujourd'hui. La notion « d'abus » devient dès lors une catégorie d'action publique dans la mesure où elle est invoquée à travers la

¹ UDC, Programme du parti 2011-2015, p. 47.

« formule »¹ de la « lutte contre les abus » afin de justifier l'adoption de mesures spécifiques lors des révisions successives de la loi sur l'asile². Cela contribue à instaurer une politique du soupçon et du rejet, associée à une conception stricte et idéalisée du réfugié (Akoka, 2011) construite en opposition aux caractéristiques du « faux-réfugié ».

§2.1 Emergence de la notion « d'abus » et polarisation dans le débat sur l'asile

Les termes « abus » et « *Missbrauch* »³ étaient peu utilisés avant l'adoption de la loi sur l'asile. Durant les débats en vue de son adoption, le conseiller aux Etats Jost Dillier (PDC, OW) relève déjà le fait qu'une loi trop favorable aux requérants d'asile pourrait engendrer des « abus »⁴. À l'époque, les propos tenus par Jost Dillier sont très minoritaires avant l'adoption de la loi sur l'asile. Toutefois, la tension qui en ressort, entre « préserver la tradition humanitaire » et « lutter contre les abus », va devenir centrale dans les discours sur la politique suisse d'asile.

C'est surtout dans les années 1980, dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile, que plusieurs interventions parlementaires⁵ portées par des partis et des politiciens de droite et d'extrême-droite (PDC, PRD, Parti Libéral Suisse, UDC, Vigilance, Action Nationale) interrogent ou dénoncent un « afflux de réfugiés » et l'existence « d'abus » du droit d'asile par des « faux réfugiés » aux motifs « essentiellement économiques »⁶. C'est pour répondre à ces interventions – et en particulier au Postulat Cavadini (Parti Libéral Suisse) – 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.

Cette période pendant laquelle la notion « d'abus » devient un élément clé du cadrage de la question de l'asile marque aussi une polarisation des positions politiques entre ceux qui dénoncent les « abus » et les « faux réfugiés » et ceux qui les combattent et défendent un

¹ Pour Alice Krieg-Planque, 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 » (Krieg-Planque, 2009, p. 7).

² Ces révisions touchent directement la loi sur l'asile ou interviennent indirectement à travers des modifications de la loi sur les étrangers (LEtr, auparavant Loi sur le Séjour et l'Etablissement des Etrangers, LSEE) ou encore de l'adoption de lois nouvelles, comme celle par exemple sur les mesures de contraintes.

³ Dans les messages et rapports des autorités, le terme « *Missbrauch* » traduit celui « d'abus » et inversement.

⁴ Intervention du conseiller aux Etats Jost Dillier (PDC), 1^{er} mars 1978, BO E 1978 II p. 76 et intervention du conseiller aux Etats Jost Dillier (PDC), 13 mars 1979, BO E 1979 I 05 p. 60.

⁵ Voir notamment : Interpellation Huggenberger (PDC) « Droit d'asile. Abus » du 8 octobre 1981 (81.528) ; Motion Meier (Démocrates Suisses) « Loi sur l'asile. Révision » du 15 juin 1982 (82.410) ; Interpellation Soldini (Vigilance) « Loi sur l'asile. Application » du 21 juin 1982 (82.432) ; Postulat Cavadini (Parti Libéral Suisse) « Loi sur l'asile. Modification » du 20 septembre 1982 (82.480) ; Interpellation Hofmann (UDC) « Accueil des réfugiés. Nouvelle pratique » du 23 septembre 1982 (82.518).

⁶ Interpellation Huggenberger (PDC) « Droit d'asile. Abus » du 8 octobre 1981 (81.528).

cadre davantage humanitaire et des solutions alternatives dans le domaine de la politique migratoire. On peut mentionner l'initiative populaire « Être solidaires – pour une nouvelle politique à l'égard des étrangers » déposée par un comité de citoyens¹ et refusée à 83,8 % le 5 avril 1981, de même que l'intervention parlementaire du conseiller national zurichois du Parti socialiste, Moritz Leuenberger, qui s'indigne au contraire des « abus » dont sont *victimes* les requérants d'asile de la part de fonctionnaires hostiles². Face aux volontés de durcissement de la politique d'asile, des acteurs politiques et de la société civile se mobilisent donc pour défendre les réfugiés et les requérants d'asile, avec des relais parlementaires au sein des partis politiques de gauche. Cette polarisation illustre la tension constitutive de la politique d'asile – qui perdure jusqu'à aujourd'hui –, avec un rapport de force à l'avantage des volontés de durcissement.

§2.2 « Épaississement » de la notion d'abus

Qu'ils soient tenus par les autorités politiques ou par d'autres acteurs politiques, les discours sur les « abus » jouent sur le flou de leur définition. Si on ne sait jamais vraiment ni à quoi ils font référence, ni ceux que désigne le terme de « faux réfugiés », on peut identifier plusieurs dimensions à ce discours qui renvoie de manière confuse à plusieurs figures différentes. Nula Frei, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi montrent bien que la notion « d'abus » s'est « épaissie » à travers le temps. Son sens, dans le cadre des débats sur l'asile, dépasse la définition juridique de « l'abus de droit ». Elle se situe en effet « davantage du côté du jugement moral d'un certain type de comportement individuel car elle part du principe que le requérant, parfaitement conscient que sa situation personnelle ne correspond pas à la définition du réfugié telle qu'inscrite à l'art. 3 de la LAsi, tente de tromper l'autorité. Sa demande est alors interprétée comme une volonté de détournement des finalités du dispositif de l'asile » (Frei et al., 2014, p. 3). Selon ces auteurs, les discours sur les « abus » sont donc étroitement liés à ceux sur les « faux réfugiés » et véhiculent l'idée d'une attaque contre le système d'asile suisse.

En faisant de la « lutte contre les abus » un objectif d'action publique et à travers les différents sens pris par cette notion, les autorités contribuent non seulement à reprendre un discours politique qui repose sur la stigmatisation généralisée – le soupçon pesant sur tous les requérants d'asile – et la dénonciation de certains comportements stéréotypés, mais aussi à

¹ Dont certains font partie de nos enquêtes actifs dans la défense juridique.

² Voir le débat au Conseil national le 7 mars 1983 (BO N 1983 II 05 239-249).

faire remonter des problèmes pratiques rencontrés par l'administration dans la mise en œuvre de la loi et qui sont analysés politiquement en termes d'« abus ». Avec Nula Frei et al. (Frei et al., 2014), je distinguerai trois principaux types de comportements visés par cette notion au fil de ses usages politiques qui tendent à en « épaissir » le sens.

Premièrement, les « abus » désignent à la fois les « demandes infondées » et les requérants « sans motifs d'asile » qui déposeraient une demande pour des raisons dites « économiques », à savoir notamment pour trouver du travail en Suisse ou pour « profiter » des prestations sociales. Lors de la première révision de la loi en 1983 déjà, alors que l'administration est « 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 »¹. Les demandes dites « abusives » désignent alors celles qui n'invoquent pas des persécutions d'ordre politique. Les autorités jugent nécessaire qu'elles soient rejetées le plus rapidement possible et décident de réduire la durée de la procédure d'asile – notamment à travers des mesures spéciales pour les demandes « manifestement infondées » – ainsi que de restreindre l'accès au marché du travail et aux prestations sociales². Dans ces différentes révisions de la loi transparait la volonté de supprimer toutes les « incitations » qui rendraient la Suisse attractive aux yeux des migrants et les pousseraient à y venir et à y rester.

Deuxièmement, les « abus » désignent progressivement, dès la révision de la loi adoptée en 1986, les comportements des requérants 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 »³. 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 Suisse⁴ sont considérés comme des comportements abusifs visant à « forcer la main aux autorités » et à profiter de leur « laxisme ». Les mesures adoptées par les autorités pour répondre à ce type « d'abus » prévoient des restrictions d'accès

¹ Message du Conseil fédéral sur la révision de la loi sur l'asile, FF 1983 III p. 809.

² Par exemple, les personnes déboutées n'ont pas le droit à l'aide sociale et ne reçoivent – sur demande – qu'une aide d'urgence.

³ 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, pp. 2 et 13-14.

⁴ Il y a ici l'idée que les requérants 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 27 4035-4108.

à la procédure, son accélération – notamment à travers l'introduction des décisions de non-entrée en matière (NEM) dès 1990 et la multiplication des clauses menant à une telle décision¹ –, la restriction des possibilités de recours² ou encore la mise en place de techniques d'identification (relevé des empreintes digitales).

Troisièmement, entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, les « abus » désignent aussi les « requérants dealers » et les « criminels étrangers ». L'UDC joue un rôle important dans la thématization de l'asile en termes de « faux réfugiés criminels » venus pour s'adonner au crime organisé, au trafic de drogues ou pour profiter du système social suisse. Cette association entre demandeurs d'asile et trafic de drogue a pour principal effet de participer à la stigmatisation générale de l'ensemble des requérants d'asile. Cette rhétorique soutient l'adoption de mesures de contrainte en vue du renvoi – qui visent aussi à lutter contre les « abus » compris en termes de comportement visant à tromper les autorités – et le projet de créer des centres pour requérants « récalcitrants ».

Les discours sur les « abus » sont repris par une palette assez large d'acteurs (y compris les autorités politiques) et ont contribué à ériger cette notion en véritable catégorie d'action publique. Les différentes dimensions qu'elle recouvre et les mesures de politique publique que la formule de « lutte contre les abus » vise à justifier ont introduit des durcissements et des restrictions dans la loi et dans la pratique de l'administration.

§2.3 Les « abus » comme recadrage du problème public de l'asile

Dans les années 1970 et 1980, les discours sur les « abus » étaient surtout portés par des partis d'extrême droite (Vigilance, Action Nationale), mais aussi par d'autres politiciens de droite (UDC, PRD, PLS, PDC). À partir du milieu des années 1990 et dans les années 2000 et 2010, l'UDC va radicaliser sa position et faire des « abus » en matière d'asile l'un des thèmes centraux de son discours politique, contribuant à poser les termes du débat en la matière, en particulier à travers le lancement d'initiatives populaires³. En parallèle de cette initiative, l'UDC progresse sur la scène électorale pour devenir en 2003 le premier parti politique de Suisse au Parlement avec 55 élus au Conseil national et 8 au Conseil des Etats.

¹ Ces clauses ont presque toutes été supprimées dans le cadre de la dernière révision de la LA si entrée en vigueur en 2014.

² Par exemple : la suppression d'une deuxième instance de recours et le raccourcissement des délais de recours de 30 à 5 jours pour les décisions de non-entrée en matière et à 10 jours pour les décisions incidentes – l'ordonnance sur les phases de test (OTest) prévoit de ramener le délai de recours de toutes les décisions rendues par le SEM à 10 jours.

³ L'initiative « contre les abus dans le droit d'asile » est ainsi refusée le 24 novembre 2002 de très peu, à 50,1%.

Dans la continuité, le conseiller national et figure de proue de l'UDC, Christoph Blocher, est élu par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral. Il prend la tête du DFJP, en charge de l'asile. L'UDC se montre très active et produit plusieurs argumentaires affirmant l'objectif de « lutte contre les abus »¹.

Durant les années 1990 et encore plus dans les années 2000, l'UDC réoriente en effet sa « ligne identitaire » autour de la question migratoire, ce qui constitue un des glissements majeurs par rapport aux années 1970 et 1980 (Skenderovic et Mazzoleni, 2007, p. 85). L'UDC prend de plus en plus souvent la tête de campagnes politiques soulignant la menace que constitue l'immigration – en termes d'insécurité, mais aussi « d'identité culturelle », renvoyant à la thématique de l'*Überfremdung* –, et dénonçant les « abus » dont la politique d'asile et le système social font l'objet. À cet égard, l'UDC parle d'une « immigration dans le système social »². On constate, dans son discours et ses supports graphiques (affiches, publicités) (Dézé et Girod, 2007, p. 114-115), une ethnicisation/racialisation de différents problèmes sociaux qui sont rapportés à des groupes ethno-raciaux-nationaux (« certains groupes ethniques », « les Albanais », « des Noirs africains ») ou plus généralement aux étrangers.

L'UDC et son leader, Christoph Blocher – qui siège au Conseil fédéral entre 2003 et 2007 –, renforcent et radicalisent le cadrage politique et médiatique de l'asile en termes « d'abus » et de « faux réfugiés ». En ce sens, on peut les considérer comme des « entrepreneurs de morale » (Becker, 1985) désignant de manière suffisamment floue les populations considérées comme « problématiques »³ pour englober potentiellement une majorité des personnes qui déposent une demande d'asile⁴. La rhétorique de l'UDC sur la lutte contre les « faux réfugiés » et l'immigration excessive sont sans doute l'une des clés du succès du parti dans les années 2000. « Le nouveau programme de l'UDC, en plus des

¹ Voir les documents stratégiques et prises de position de l'UDC : « Pour une loi sur l'asile efficace », janvier 2003 ; « Nos règles sont valables pour tous », document stratégique sur la politique d'asile et des étrangers, mars 2006 ; « 2x oui à la lutte contre les abus dans le droit d'asile et des étrangers », argumentaire en faveur de la loi révisée sur l'asile et de la nouvelle loi sur les étrangers, 13 juillet 2006 ; « Halte aux abus et au chaos dans le secteur de l'asile », document de fond, septembre 2011. On peut aussi citer les nombreux discours ou communiqués du parti, ainsi que son programme politique 2011-2015 et la partie « Stopper les faux réfugiés ». Ces documents ont été téléchargés sur le site web de l'UDC : www.udc.ch.

² Voir par exemple : UDC, « Nos règles sont valables pour tous », Document stratégique sur la politique d'asile et des étrangers, mars 2006.

³ Cela renvoie au processus d'étiquetage (*labelling*).

⁴ Ce phénomène peut renvoyer aux « Folk Devils » analysés par Stanley Cohen. Il est intéressant de noter que dans la préface à la troisième édition de son ouvrage, S. Cohen évoque la pénétration croissante dans le système d'une *culture of disbelief* à l'égard des réfugiés et des requérants d'asile : les « *bogus refugees* » quittent moins leur pays parce qu'ils sont persécutés que parce qu'ils sont des migrants « économiques » attirés par le « Honey Pot » of « Soft Touch Britain » (Cohen, 2002).

initiatives populaires lancées et soutenues, hérite donc non seulement des revendications classiques du « mouvement contre la surpopulation étrangère », mais aussi de la question du droit d'asile » (Mazzoleni, 2003, p. 73). On ira même plus loin en disant qu'il participe de la mise en relation de la thématique de l'asile avec celle de l'*Überfremdung*.

Mais le consensus sur la question est plus large. La rhétorique des « abus » est aussi reprise par les différents partis politiques de droite, le Parti Bourgeois-démocratique¹, le Parti Libéral-Radical² et le Parti Démocrate-Chrétien³. Plusieurs politiciens estiment en effet que l'UDC « pose les bonnes questions », mais n'apporte pas nécessairement « les bonnes réponses ». Afin de débaucher les électeurs séduits par ce parti, ils reprennent ses thèmes de prédilection tout en affirmant se distancier de ses positions. Ce faisant, ils contribuent à en renforcer la prégnance et la légitimité dans le champ politique⁴. On assiste ainsi à une diffusion massive de ce discours dans l'espace public et parmi les différents acteurs politiques qui capitalisent politiquement sur ces thématiques à travers une instrumentalisation politique des peurs (Lehingue, 2007, p. 130).

Dans les débats publics, l'usage de cette notion « d'abus » véhicule une forte charge émotionnelle, mobilise des affects et contribue à provoquer une « panique morale » (Goode et Ben-Yehuda, 1994)⁵ dans la mesure où les « faux », les « abuseurs » représentent une menace pour la société à travers l'image d'un « afflux » de migrants attirés par les conditions de vie et d'accueil en Suisse ainsi que par son « laxisme », mettant en péril la sécurité, l'économie, l'écologie, le système social et « l'identité suisse ».

Les discours sur les « abus » participent à la construction (et à la redéfinition) du problème public de l'asile à travers un cadrage sécuritaire justifiant des mesures de

¹ « Dans la politique d'asile, les abus doivent être clairement combattus. Même si elles sont impopulaires, les mesures qu'il convient d'engager sur ce terrain doivent être adoptées », Programme PBD Suisse, 1^{er} novembre 2008, consulté le 3 mars 2015 sur le site web du PBD : <http://www.bdp.info>.

² « Pour un contrôle pragmatique de l'immigration en adéquation avec les besoins de la Suisse. Exiger et promouvoir l'intégration, combattre les abus, atténuer les conséquences négatives », Papier de position du PLR, 12 février 2011, consulté le 3 mars 2015 sur le site web du PLR : www.plr.ch.

³ PDC, « La politique d'asile et le tourisme criminel en chantier. Solutions du PDC », Berne, Juin 2013 ; et PDC, « 10 mesures en matière d'asile », 18 février 2012, consultés le 3 mars 2015 sur le site web du PDC : www.cvp.ch.

⁴ En procédant à une analyse des ressorts de l'émergence du « phénomène Le Pen » en 1984 au croisement des cycles et des rites électoraux, Bernard Lacroix montre que les tactiques visant à débaucher l'électeur séduit par Jean-Marie Le Pen « sont en fait beaucoup moins opposées que ceux qui les mettent en œuvre aimeraient pouvoir le prétendre. Toutes visent à reprendre au trouble-fête nouveau venu dans la compétition électorale ses thèmes séducteurs et à l'écarter du partage des voix en jetant le discrédit sur sa personne, son rôle et son action » (Lacroix, 1985) p. 561.

⁵ C'est aussi ce qu'ont montré deux auteurs sur l'asile pour l'un et sur l'assurance-invalidité pour l'autre (Perret, 2011 ; Rosenstein, 2012).

durcissement et de contrôle. Ils désignent également un « ennemi » désigné comme responsable des problèmes sociaux (Edelman, 1991). Ce faisant, ils stigmatisent l'ensemble d'une population – au demeurant particulièrement précarisée – soupçonnée « d'abuser », et induisent une perception dichotomique du problème autour d'une bi-catégorisation entre vrais et faux demandeurs, bons et mauvais bénéficiaires.

Ainsi, les discours sur les « abus » en matière d'asile visent à susciter de l'indignation politique et morale à travers la désignation d'un ennemi censé cristalliser différents problèmes sociaux – criminalité et insécurité, déficits publics, mise en péril du système social, « altération de l'identité et de la culture suisse », problèmes écologiques et démographiques – tout en occultant les causes structurelles de l'ensemble de ces « problèmes ». Ils contribuent alors à transformer un problème social et politique, dont les causes se situent au niveau structurel, en un problème moral présenté comme étant avant tout individuel (Bonvin et Nadai, 2012)¹.

En même temps qu'elles mènent à des restrictions de la notion de réfugié², la « lutte contre les abus » et la volonté de dissuasion à venir et à rester en Suisse ont également des effets sur les pratiques de l'administration, à travers la logique de soupçon qu'elles instaurent, mais aussi à travers le renforcement de la rigueur juridique attendue des fonctionnaires et une interprétation restrictive de la définition du réfugié, limitée à sa dimension politique. La notion de *vraisemblance*, centrale pour attribuer le fardeau de la preuve aux requérants d'asile, s'est épaissie en conséquence. Les exigences de crédibilité à leur égard augmentent et des éléments d'invraisemblance constituent des arguments qui peuvent mener au rejet de la demande. Vincent Dubois et al. ont montré comment l'émergence d'une politique de lutte contre la fraude s'appuie sur l'affirmation d'un « retour » nécessaire à la rigueur dans l'application des règles juridiques en matière de protection sociale, à rebours d'un « laxisme » qui était censé avoir régné jusqu'ici (Dubois et al., 2003). On peut faire un parallèle entre ce que ces auteurs ont montré pour les caisses d'allocation familiales en France et l'asile en Suisse. En effet, les discours relatifs aux « abus » insistent aussi sur le « laxisme » ou l'excès d'ouverture qui caractériserait le droit d'asile et sur « l'angélisme » de certains à l'égard de celles et ceux qui sont vus comme venant « abuser de la générosité » de la Suisse.

¹ Pour une analyse de la notion « d'abus » : « Entre critique néolibérale et xénophobie », voir Annexe 13.

² Lors de l'actuelle révision de la LAsi en trois temps, la définition du réfugié qui figure à l'article 3 LAsi a été assortie de deux nouveaux alinéas (3 et 4) excluant la désertion et l'objection de conscience des motifs d'asile (art. 3 al. 3), de même que les motifs subjectifs postérieurs à la fuite (art.3 al. 4).

Section 2. Inflation normative

« Jamais, de mémoire de juriste, on n'a vu une législation changer aussi rapidement. Et de nouvelles modifications être étudiées avant même qu'un bilan des précédentes n'ait été établi » (Maillard et Tafelmacher, 1999, p. 103).

En Suisse, alors qu'il n'existait que quelques dispositions sommaires dans l'article 49 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) (Kälin, 2002) et dans des directives administratives éparses, on observe depuis l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile en 1981 une inflation normative considérable et tout à fait inhabituelle : les révisions législatives se succèdent les unes aux autres, les ordonnances et les directives d'application se précisent et évoluent en permanence, les accords internationaux se multiplient, de même que les instances politiques, administratives et judiciaires chargées d'élaborer et d'appliquer des systèmes de règles enchevêtrées les unes dans les autres avec une complexité croissante¹. De fait, cette inflation normative, lisible à travers l'abondance des textes et la coexistence des niveaux normatifs, entraîne une véritable *sophistication* du droit d'asile et des procédures suivies par les autorités en charge des requérants, dont les parcours et les problématiques se diversifient à mesure que le droit se densifie. C'est de ce processus dont il est question dans cette seconde section qui appréhende la juridicisation des pratiques d'asile à partir des révisions législatives, analyse qu'il s'agira de compléter et d'approfondir, dans le chapitre suivant, en portant le regard sur la judiciarisation croissante dont les décisions administratives sont l'objet dans ce domaine.

Dans un premier temps, je reviendrai sur l'adoption de la première loi sur l'asile (§1), entrée en vigueur en 1981, pour montrer comment, à partir d'une loi jugée « relativement ouverte », s'opèrent presque immédiatement de nombreuses révisions qui introduisent notamment des durcissements (§2). Il s'agira ensuite de revenir sur les réformes qui concourent à l'institutionnalisation d'un office fédéral spécialisé dans le domaine de l'asile et constater que ce processus se caractérise par une concentration institutionnelle des prérogatives en matière d'asile au niveau fédéral – entre les mains de l'office en question – dans un pays fédéraliste où de nombreuses tâches sont du ressort des cantons (§3). Enfin, je

¹ Sur cette question, on peut renvoyer aux travaux de Jacques Commaille sur le droit et la régulation sociale, ainsi que sur les transformations de la légalité, des temporalités et des territoires du droit (Chazel et Commaille, 1991 ; Commaille, 1994, 2000, 2015).

mettrai en évidence son internationalisation et son européanisation, notamment à travers l'inclusion de la Suisse dans le système Dublin (§4).

§1 D'une loi « relativement ouverte » à la « frénésie législative » : un droit en réforme permanente

En réponse à la motion du conseiller national Walter Hofer (UDC), le Département fédéral de Justice et Police (DFJP) propose en 1977 un projet de loi sur l'asile (LAsi) qui est accepté par le Parlement en 1979 et qui entre en vigueur en 1981¹. Ce projet a pour but de donner une base juridique à l'asile en réunissant les différentes dispositions qui étaient jusque-là disséminées dans divers actes législatifs et dans d'autres textes (lois, ordonnances, instructions et directives), ainsi que d'améliorer sur certains points le statut de réfugié. Cette loi n'établit pas un droit subjectif à l'asile, mais institue un droit à une procédure clairement définie, afin que « l'autorité administrative ne statue pas selon sa libre appréciation, mais [doive] accorder l'asile lorsque les conditions légales sont réalisées »². L'asile reste donc un droit de l'Etat d'accorder ou de refuser sa protection à une personne en danger, conformément au sens accordé à la Convention de Genève (Noiriel, 1991a, p. 151). « Il s'agit d'un droit de l'Etat à l'égard des autres Etats, et non pas d'une obligation envers un Etat étranger ou un réfugié. En d'autres termes, selon la doctrine et l'opinion dominante, ce n'est pas un droit d'un ressortissant étranger à obtenir l'asile » (Caloz-Tschopp, 1982, p. 117).

Cette première loi sur l'asile instaure une procédure *individualisée* et apparaît, en comparaison à celle qui est en vigueur aujourd'hui, comme relativement « ouverte et libérale » (Maillard et Tafelmacher, 1999). Elle adopte une définition plutôt large de la notion de réfugié, inspirée de la Convention de Genève. Elle reconnaît notamment, à l'alinéa 2, la « pression psychique insupportable » comme pouvant donner droit à l'asile « si le requérant la rend vraisemblable et s'il remplit aussi les autres conditions à cet effet »³, ce qui constitue un élargissement à l'égard de la Convention.

Cette définition n'a pas été modifiée directement à l'art. 3 al. 1 LAsi, mais a fait l'objet de précisions aux alinéas 2, 3 et 4. « Les tensions qui vont se développer par la suite proviendront de l'interprétation de cette définition, et surtout des exigences de preuve à fournir pour démontrer qu'une personne est effectivement menacée ou peut légitimement

¹ 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, 77.061, FF 1977 III 41, p.114.

² *Ibid*, p. 114.

³ *Ibid*, p.124.

craindre pour son sort » (Maillard et Tafelmacher, 1999, p. 105). Toutefois, dans les premiers temps, la procédure, l'interprétation de cette définition¹ et la charge de la preuve sont allégées par rapport à ce qui prévaut actuellement. Les propos d'une des fonctionnaires du SEM avec qui j'ai mené un entretien confirment de l'intérieur cette analyse. En me montrant un dossier de 1978, elle m'explique qu'il était plus facile d'accorder (ou d'obtenir) l'asile auparavant. Selon elle, le bénéfice du doute profitait davantage aux requérants d'asile et le fardeau de la preuve était du côté de l'administration². Au départ, la procédure comprenait une phase d'enregistrement formelle, une audition par la police cantonale pour situer les motifs et une audition complémentaire par l'Office fédéral de la Police afin d'approfondir les déclarations. C'est à l'issue de cette procédure que l'OFP décidait de l'octroi ou non de l'asile. La question du renvoi était réglée par la suite par une décision prise par l'Office fédéral des étrangers (Tafelmacher, 2013, p. 14).

Pour paraphraser une formule de Jacques Chevallier, l'*inflation normative* a atteint tous les pays, ainsi que des instances supranationales telles que l'Union européenne. Elle se traduit par la croissance du nombre de textes juridiques qui viennent s'ajouter aux dispositions déjà existantes et par l'allongement des textes eux-mêmes qui deviennent de plus en plus détaillés (Chevallier, 2013). Si le constat d'une inflation normative est commun à tous les pays et à d'autres domaines du droit, il est certainement plus saillant encore dans celui de l'asile, qui se caractérise par une « frénésie législative » (Piguet, 2009) et par l'importance centrale de cette question sur la scène politique suisse.

Pour résumer cette évolution, depuis 1981, on assiste à un véritable « durcissement » du droit d'asile, qui se manifeste par un ensemble de restrictions des droits des requérants et par un renforcement de la rigueur juridique dans les procédures. Plusieurs tendances générales peuvent être identifiées, qui toutes convergent vers la mise en place d'un dispositif visant à « accélérer les procédures », à réduire les « abus » et à « dissuader » les demandes d'asile : augmentation des circonstances conduisant au refus de l'asile, rehaussement des exigences pour prouver la vraisemblance des persécutions, restriction des critères permettant d'entamer

¹ La notion de réfugié est polysémique, dans la mesure où elle peut être définie au sens large comme toute personne qui a dû fuir son pays ou le lieu où elle habitait pour échapper à des dangers pour sa vie, son intégrité physique ou sa liberté. On peut également prendre le terme au sens strict, restreint, où le réfugié désigne les « réfugiés statutaires », c'est-à-dire celles et ceux à qui on accorde le statut de réfugié conformément à la Convention de Genève ou à la loi sur l'asile. La définition du réfugié fait l'objet d'interprétations qui évoluent constamment et il n'existe pas, en soi ou « par nature », des réfugiés et d'autres qui ne le sont pas. Il faut donc garder à l'esprit que le droit d'asile et ses interprétations (restrictives) tendent à exclure (Crepeau, 1996) un nombre accru de personnes qui sont *de facto* des réfugiés au sens large, mais ne le sont *de jure* pas au sens strict.

² Notes d'observation au SEM, décembre 2010 et entretien avec Claudine, collaboratrice du SEM, février 2011.

une procédure d'asile (à travers les décisions de non-entrée en matière¹ et la procédure Dublin²), accélération des procédures de traitement des dossiers, mise en place d'obstacles aux recours (raccourcissement des délais et introduction d'avances de frais), restrictions d'accès au marché du travail et aux prestations sociales, adoption de mesures de contrainte (pour le renvoi) et mise en place d'un programme actif d'aide au retour afin de stimuler les départs « volontaires » des migrants. Les révisions de la loi sur l'asile contribuent aussi à multiplier les statuts et les décisions possibles, à concentrer le pouvoir de décision entre les mains de l'administration, à rapprocher la politique d'asile des dispositions mises en place par l'Union européenne (à travers une collaboration et un échange de « bonnes pratiques ») et à signer des accords bilatéraux avec les pays voisins, les pays de transit et les pays d'origine pour le renvoi des requérants d'asile ou des personnes déboutées³.

Si cette évolution du droit d'asile est généralement décrite – à raison – en termes de durcissement, certaines évolutions visent dans le même temps à améliorer le sort et la prise en charge des requérants d'asile, quand bien même ces mesures peuvent être critiquées ou relativisées. Ainsi, par exemple, les « persécutions liées au genre » sont progressivement prises en compte dans la loi (art. 3 al. 2 LAsi), dans la jurisprudence et dans la pratique de l'administration (Barzé, 2012 ; Miaz, 2014), l'introduction de la possibilité de rendre des décisions d'admission provisoire, la récente suppression des décisions de non-entrée en matière (sauf Dublin) ou encore la mise en place d'une aide juridique gratuite.

Cette évolution reflète les tensions entre les différents acteurs politiques actifs sur cette question et témoigne d'un rapport de force clairement favorable aux tenants du durcissement. Alors que la législation était relativement courte à ses débuts – avec un minimum d'articles sur la procédure⁴ –, elle est passée à un texte légal particulièrement volumineux, où se multiplient les règles de procédure qui donnent de plus en plus de pouvoir à l'administration.

¹ Ce point est valable jusqu'à la huitième révision de la LAsi adoptée le 14 décembre 2012 qui supprime la plupart des clauses de non-entrée en matière pour les remplacer par une procédure accélérée dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile.

² L'Accord Dublin donne lieu à des non-entrées en matière spécifique autorisant le renvoi du requérant d'asile dans le pays de l'espace Dublin dans lequel il a été enregistré en premier (où on lui a relevé ses empreintes dactyloscopiques qui figurent ensuite dans le système informatique EURODAC) et qui est donc responsable de sa procédure d'asile.

³ Ces tendances ont aussi été identifiées par plusieurs auteurs et observateurs (Parini et Gianni, 2005 ; Piguet, 2009 ; Tafelmacher, 2013 ; Fibbi, 2007).

⁴ La loi sur l'asile comptait 54 articles et 12 pages en 1979 au moment de son adoption. Au 1^{er} octobre 2016, elle compte 123 articles et 70 pages auxquels s'ajoutent plusieurs ordonnances d'application et des directives. Les bases légales se sont considérablement complexifiées et renvoient tant à la loi sur l'asile et à ses ordonnances qu'à d'autres lois, à des accords internationaux et à des conventions internationales (voir Annexe 16 « Bases légales »).

Cette politique et son évolution bénéficient d'une forte légitimité. En effet, lorsqu'elles ont été contestées par référendum, les révisions de la LAsi ont toujours été largement plébiscitées par les citoyens. Pour donner quelques exemples, la deuxième révision de la loi en 1987 a été acceptée à 67,3%. Plus récemment, la révision de 2013 l'a été à 76,3% des votants et celle de 2016 à 66,8%. Les milieux politiques et associatifs actifs dans la défense des migrants et à l'origine des procédures référendaires se trouvent donc face à un dilemme relatif à l'ambivalence de ce moyen d'action. Il existe des tensions en leur sein sur l'usage ou non de cet instrument de démocratie directe qui présente le risque de renforcer la légitimité des décisions prises au Parlement. Les rapports de force symboliques sont très défavorables à ces milieux qui cherchent à rendre visible une minorité significative et qui sont très mobilisés par ailleurs dans l'appui individuel aux requérants.

Le tableau ci-dessous présente quelques repères chronologiques des modifications de la loi sur l'asile. On notera d'abord la fréquence de celles-ci : tous les deux ans au moins et, parfois, plusieurs révisions durant la même année. On compte ainsi près d'une trentaine de modifications directes ou indirectes de la LAsi, dont dix révisions et sept référendums¹.

Repères chronologiques sur les modifications de la LAsi

Pour un résumé du contenu des différentes modifications de la LAsi, voir Annexe 15.

- 1981 : 1^e loi sur l'asile de 1979²
- 1984 : Révision de la LAsi, adoptée le 16 décembre 1983 par le Parlement (pas de référendum)
- 1985 : Création du Délégué aux réfugiés (DAR) le 20 décembre 1985, avec l'Arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés
- 1987 : Modification de la LAsi du 5 octobre 1984 relative aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
- 1988 : Révision de la LAsi acceptée après référendum le 5 avril 1987 (67,3% de Oui)
- 1990 : Arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA), révision de la LAsi du 22 juin 1990
- 1994 : Loi fédérale sur les mesures d'assainissement qui introduit une avance de frais obligatoire dans le cadre de la procédure de recours administrative
- 1995 : Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994, acceptée après référendum (72,9% de Oui)
- 1995 : Arrêté fédéral sur les mesures d'économies dans le domaine de l'asile et des étrangers (mesures urgentes visant à alléger les finances de la Confédération)
- 1996 : Prorogation de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) de 1990
- 1998 : Prorogation des arrêtés fédéraux sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers et sur la procédure d'asile du 20 juin 1997

¹ Parmi les révisions et les référendums, j'inclus la loi sur les mesures de contrainte.

² L'année mentionnée est celle de l'entrée en vigueur. Lorsque des parties de la révision entrent en vigueur à des moments différents, deux années peuvent être mentionnées. Les dates soulignées concernent les révisions qui m'apparaissent être les plus importantes.

- 1998-1999 : Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers adopté par référendum le 13 juin 1999 (70,9% de Oui)
- 1999 : Révision totale de la loi sur l'asile. Nouvelle loi sur l'asile du 26 juin 1998 adoptée par référendum le 13 juin 1999 (70,6% de Oui)
- 2002 : Refus de l'initiative populaire « contre les abus dans le droit d'asile » lancée par l'UDC (49,9% de Oui)
- 2004 : Loi sur le Programme d'allègement budgétaire 2003 qui exclut de l'aide sociale les personnes ayant reçu une décision de non-entrée en matière entrée en force
- 2005 : Création de l'Office fédéral des migrations (ODM) suite à la réunion de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) et de l'Office fédéral des réfugiés (ODR)
- 2006 : Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile du 20 juin 2003
- 2007 : Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) du 17 juin 2005
- 2007-2008 : Révision de la LAsi du 16 décembre 2005 adoptée par référendum le 24 septembre 2006 (67,8% de Oui)
- 2008 : La loi sur les étrangers (LEtr) remplace la LSEE
- 2008 : Arrêté fédéral, ordonnance et modifications de la LEtr relatifs à la mise en œuvre des accords Schengen/Dublin
- 2011 : Adoption de l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » (Initiative pour le renvoi) (52,3% de Oui)
- 2011 : Modification de la LEtr liée au contrôle automatisé aux frontières, aux conseillers en matière de documents et au système d'information MIDES
- 2011 : Loi fédérale sur la coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition du 1^{er} octobre 2010
- 2012 : Modifications urgentes de la LAsi du 28 septembre 2012, acceptées (confirmées) par référendum le 9 juin 2013 (76,3% de Oui), entrées en vigueur le 29 septembre 2012 comme mesures urgentes
- 2015 : Modification de la LAsi du 14 décembre 2012, adoptée par le Parlement le 14 décembre 2012¹
- 2014 : Prorogation des modifications urgentes de la LAsi
- 2015 : Mario Gattiker, directeur de l'ODM, est nommé Secrétaire d'Etat aux Migrations. L'Office fédéral des Migrations devient le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM)
- 2016 : Modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile), adoptée au Parlement en septembre 2015, contestée par référendum et acceptée par le peuple à 66,8% le 9 juin 2016.

L'analyse des différentes révisions de la loi sur l'asile depuis 1981 montre bien que son évolution est allée non seulement dans le sens d'un durcissement, déjà évoqué, répondant à une volonté de « lutter contre les abus », mais aussi dans celui d'une sophistication du droit et des procédures visant à « accélérer » le traitement des demandes d'asile. Dans ce sens, les dispositions procédurales encadrent de manière resserrée les pratiques de l'administration et cherchent à rationaliser au maximum le traitement des demandes d'asile afin que celui-ci soit

¹ Ces deux modifications de la loi sur l'asile s'inscrivent dans un projet de restructuration d'ensemble de la procédure d'asile en Suisse. Il s'agit là des deux premières étapes, la troisième ayant été adoptée ultérieurement, en septembre 2015, suite à la « phase de test » mise en place par les modifications urgentes de septembre 2012.

le plus rapide possible. C'est également l'objectif principal affiché par la révision la plus récente de la LAsi, adoptée en septembre 2015 par le Parlement et confirmée par référendum à 66,8% en juin 2016. Celle-ci prévoit une restructuration du domaine de l'asile.

§2 Création et développement d'un office spécialisé

Christophe Tafelmacher, avocat engagé dans la défense des droits des migrants, défend l'idée selon laquelle l'administration s'octroie de plus en plus de pouvoir au fur et à mesure des révisions (Maillard et Tafelmacher, 1999 ; Tafelmacher, 2013). Il souligne que, dès le départ avec la loi sur l'asile de 1979, l'administration dispose d'une grande liberté d'appréciation et que les révisions successives ont servi à accroître son pouvoir, à « accélérer la procédure » et à faciliter le rejet rapide des demandes.

Depuis l'adoption de la loi sur l'asile, on constate, d'une part, que plusieurs éléments des révisions contribuent à faire remonter dans la sphère politique et dans les révisions législatives des « problèmes pratiques » que rencontre l'administration dans le traitement au quotidien des demandes d'asile. D'autre part, on observe une double concentration de la procédure entre les mains d'une institution et des requérants d'asile dans de grands centres fédéraux, du moins en début de procédure. Le premier constat met en évidence la place de l'administration dans la production des normes, selon l'expression de Jacques Chevallier (Chevallier, 2011) qui souligne que « le centre de production du droit » s'est déplacé vers l'administration, que ce soit à travers sa marge d'appréciation discrétionnaire ou à travers le travail de rédaction des textes juridiques (lois, ordonnances, directives, etc.). Les Messages du Conseil fédéral et les projets de révision sont rédigés par des services de l'administration au sein de laquelle une consultation a lieu. L'administration vise à résoudre, à travers ces projets de révision, des problèmes « pratiques » de mise en œuvre : surcharge de l'administration, recours déposés « indépendamment des chances de succès », difficultés liées à l'appréciation des demandes d'asile ou au comportement des requérants d'asile, etc. En s'appuyant sur l'argument de l'expérience de l'administration, les autorités ont adopté différentes mesures telles que la restriction des voies de recours ou le développement de procédures accélérées pour les « demandes manifestement infondées ».

Plusieurs enquêtés m'ont indiqué le rôle important de l'administration dans cette production du droit d'asile, par le fait qu'elle identifie et « fait remonter » dans les projets de révision des problèmes « pratiques » rencontrés dans la mise en œuvre des procédures. Des

juristes impliqués dans la rédaction des projets de loi expliquent que leurs contacts avec les adjoints juridiques de la division responsable de la procédure d'asile et, plus généralement, avec leurs collègues qui instruisent les demandes d'asile peuvent apporter des « *inputs* », par exemple sur le manque de base légale d'une ordonnance sur laquelle fonder certaines pratiques ou pour élaborer des projets de loi non « déconnectés » de la réalité du terrain¹. L'élaboration des révisions législatives ou d'ordonnances doivent ainsi tenir compte des consultations externes (cantons, partis politiques, autres acteurs impliqués), intra-administratives (autres départements) et internes à l'administration. La rédaction des projets de modification de loi implique ainsi des séances avec les chefs, des juristes et des collaborateurs des divisions en charge de la procédure d'asile, cela afin de tenir compte des problèmes rencontrés par le SEM sur le terrain.

« Parce qu'on ne peut pas se permettre de faire une loi qui soit une loi morte. [...] On dit souvent que les lois, pour nous, c'est vraiment un peu comme une bouteille. L'input ou ce qui doit être réglé, c'est [la division responsable de la procédure d'asile] qui doit nous le donner. Ce que nous on fait, c'est de donner la bouteille pour qu'ils mettent le coca dedans » [Entretien avec un juriste des Affaires Juridiques, juin 2012].

En parallèle, on assiste depuis 1981 à un double phénomène de concentration institutionnelle et procédurale. Au départ très réduite en nombre, cette Division Réfugiés de l'Office fédéral de la police (OFP ou fedpol) a vu ses effectifs grossir avec l'augmentation considérable du volume de travail des services. En 1985, un arrêté fédéral crée le Délégué aux réfugiés (DAR), qui constitue un nouvel organe dans l'administration fédérale, au sein de l'OFP et qui vise à décharger le directeur de cet office en nommant un « Monsieur Réfugié », comme l'appellent les médias, en la personne de Peter Arbenz². Initialement prévu pour une durée maximale de dix ans, le DAR doit assurer les fonctions de coordination et de conseil ainsi que toutes les questions relevant du domaine de l'asile et des réfugiés incombant à l'OFP.

En 1990, l'Arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA) crée l'Office fédéral pour les réfugiés (ODR), indépendant de l'OFP, toujours sous la direction de Peter Arbenz, à qui succèdent Urs Scheidegger en 1993, Jean-Daniel Gerber en 1997 et Urs Hadorn (ad

¹ Cf. deux entretiens réalisés en juin et en juillet 2012 avec des juristes des Affaires Juridiques chargés notamment de rédiger les projets de loi. Voir aussi deux entretiens réalisés, l'un avec un adjoint juridique en septembre 2011 et en mars 2012, l'autre avec un chef de division en juillet 2012, ainsi que les notes de terrain prises en novembre 2011.

² Ancien conseiller municipal de Winterthur (ZH), membre de Parti Radical-Démocratique (PRD), colonel d'Etat-major, Peter Arbenz disposait d'une « longue pratique » dans l'aide au développement. Cf. Message relatif à un projet d'arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés du 6 novembre 1985, FF 1985 III 48 303-315.

interim) en 2004. Pour le Conseil fédéral, la création de l'ODR traduit « l'ampleur et la complexité des problèmes rencontrés dans le domaine de l'asile et des réfugiés »¹. Cette décision témoigne d'une transformation dans la prise en charge de cette question qui est désormais considérée comme un « problème » à long terme². Le domaine de l'asile dispose dès lors de son propre office fédéral chargé exclusivement de ces questions.

En 2005, l'ODR fusionne avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), pour constituer l'Office fédéral des migrations (ODM). Cette décision relie définitivement au sein d'une même institution les services en charge de la politique d'immigration et ceux en charge de la politique d'asile :

« En réunissant les deux offices, le chef du DFJP, M. Christoph Blocher, veut favoriser une approche globale de la politique migratoire, qui doit être appliquée de manière plus conséquente. Les problèmes des domaines de l'asile et des étrangers seront à l'avenir résolus de manière plus efficace et moins coûteuse ; les abus pourront mieux être combattus »³.

La politique d'asile était déjà pensée en lien avec la politique d'immigration et des étrangers depuis la fin des années 1980⁴. La réunion de ces deux offices renforce encore la concentration institutionnelle dans ce domaine. Elle vise à éliminer des « doublons » et à réduire certains coûts administratifs. C'est Eduard Gnesa, docteur en droit et qui dirigeait l'IMES depuis 2001, qui prend la tête de l'ODM. Alard du Bois-Reymond lui succède en 2009 et Mario Gattiker en 2011. Le 19 septembre 2014, le Conseil fédéral décide de faire de l'ODM un Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et d'investir Mario Gattiker du titre de Secrétaire d'Etat à partir du 1^{er} janvier 2015. C'est l'importance prise par cet office tant dans la politique nationale que dans la politique étrangère qui justifie, pour le Conseil fédéral, cette décision⁵. En effet, le SEM est amené à diriger des négociations internationales en matière de migration, et de traités internationaux. Il s'agit de placer son directeur sur un pied d'égalité avec les représentants des autres pays en le nommant Secrétaire d'Etat.

¹ Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés, du 25 avril 1990, FF 1990 II, p. 539.

² *Ibid*, p. 571.

³ DFJP, « Création d'un Office fédéral des migrations », *Communiqués*, DFJP, 07.06.2004, consulté le 11 mars 2015 sur le site web du DFJP : <http://www.ejpd.admin.ch>.

⁴ Groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE, DFEP, « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », Berne, janvier 1989 ; ODR, « Refuge. Politique des réfugiés. Politique d'asile. Droit d'asile. Un bref aperçu », rapport de l'ODR, 1992 ; Rapport sur une politique Suisse en matière de migrations, Peter Arbenz, Mai 1995.

⁵ Les autorités fédérales, « L'Office fédéral des migrations devient un secrétariat d'Etat », Information aux médias consultée sur le site web des autorités fédérales : <http://www.admin.ch>.

Ces évolutions institutionnelles d'un petit service au sein de l'Office fédéral de la police (OFP) jusqu'à devenir l'office puis le secrétariat le plus important du Département fédéral de justice et police (DFJP) en termes de personnel montrent l'importance qu'a prise en une trentaine d'année la question de l'asile et des migrations sur la scène politique suisse et au sein de l'administration fédérale. Cette croissance est également à mettre en lien avec l'importante concentration des prérogatives en matière de procédure d'asile entre les mains de l'administration fédérale. Ainsi, alors qu'une partie de la procédure était à la charge des cantons¹, les différentes révisions ont déplacé l'essentiel de la procédure au niveau fédéral, sous le contrôle du Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM). En revanche, les tâches liées à l'hébergement, à la prise en charge sociale et à l'intégration des étrangers sont laissées aux cantons².

Dès l'entrée en vigueur en 1988 d'une révision de la loi sur l'asile, les autorités fédérales ouvrent des centres d'enregistrement de la Confédération (CERA), qui deviendront des centres d'enregistrement et de procédure (CEP)³ suite à la création de l'ODM, dans lesquels ont lieu les premières étapes de la procédure. La restructuration du domaine de l'asile adoptée par référendum en 2016 vise à poursuivre cette concentration de la procédure au sein des centres de la Confédération, puisqu'elle ambitionne de régler 60% des demandes d'asile dans le cadre d'une procédure rapide (Dublin ou procédure accélérée) au sein des centres, alors que les 40% restants seront attribués aux cantons, d'où ils poursuivront leur procédure dans le cadre d'une « procédure étendue »⁴.

¹ La procédure était, au départ, relativement décentralisée. Elle se déroulait en deux phases : (1) enregistrement de la demande d'asile et audition par les autorités cantonales ; (2) éventuellement deuxième audition, puis décision de l'Office fédéral de la police (Division Réfugiés) qui était en charge de la procédure d'asile.

² Ce qui, au demeurant, contribue à l'inflation normative dans le domaine de l'asile, chaque canton édictant une législation spécifique en la matière.

³ Au moment de mon enquête de terrain entre 2010 et 2014, on comptait les centres de procédure des aéroports de Genève et de Zurich, les CEP de Vallorbe (VD), de Bâle (BS) de Kreuzlingen (TG), de Chiasso (TI) et de Altstätten (SG), ainsi que le Centre de procédure de Zürich lié à la phase de test dans le cadre d'une restructuration générale de la procédure d'asile. Dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, le SEM doit ouvrir de nouveaux centres. Le Plan sectoriel asile (PSA) rendu public le 4 avril 2017 prévoit entre 16 et 19 nouveaux emplacements pour des « centres fédéraux pour requérants d'asile », des « centres spécifiques » (pour requérants dits « récalcitrants ») et des infrastructures destinées à maîtriser les fluctuations. Voir : Aldo Brina, « Restructuration de l'asile, ce qu'on sait sur les centres fédéraux », en ligne sur le site web <https://asile.ch> depuis le 11 avril 2017, consulté le 11 avril 2017 ; SEM, « Plan sectoriel Asile PSA. Partie conceptuelle et partie relative aux objets », avril 2017, consulté le 11 avril 2017 sur le site web du SEM.

⁴ Groupe de travail Restructuration, « Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile », Rapport final, Etat le 18 février 2014, consulté sur le site du SEM le 11 mars 2015 <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-f.pdf>.

§3 Internationalisation du droit d'asile

L'internationalisation du droit et de la politique d'asile est un autre processus qui participe de leur sophistication, dans un monde où le pluralisme domine la production du droit. En effet, l'Etat n'est plus la seule instance de régulation juridique, dans la mesure où il coexiste avec d'autres producteurs du droit et d'autres régulateurs, soit à des niveaux différents, soit parallèlement à lui (Chevallier, 2004, p. 122). De nombreux auteurs ont mis en évidence l'importante internationalisation et l'eupéanisation des politiques d'asile et de la gestion des flux migratoires (Guiraudon, 2010 ; Lavenex, 2001). En parallèle de la construction d'un espace de libre circulation au sein des frontières de l'Union européenne, les Etats européens mettent en commun leurs forces à la fois pour contrôler les migrations aux frontières extérieures de l'Union européenne (Wihtol de Wenden, 2005), voire en-dehors de celle-ci¹, mais aussi pour réguler leur responsabilité à l'égard des requérants d'asile dans la mesure où, en vertu des règlements Dublin, une demande d'asile ne sera examinée que par un seul Etat membre.

En Suisse, plusieurs travaux ont montré que la politique migratoire se transforme à partir des années 1990 : d'une politique déterminée principalement par des considérations internes au pays, on est passé à une politique influencée par des contraintes internationales découlant d'un « réseau d'action varié » (Fibbi et Cattacin, 2000, p. 125). Durant les décennies d'après-guerre, la politique migratoire suisse s'est donc considérablement internationalisée sous l'effet de considérations économiques liées à la mondialisation, mais aussi de l'internationalisation des flux migratoires, ainsi que de l'émergence et du renforcement d'un système politique international qui fait de plus en plus sortir la Suisse de son isolement. Au niveau international, l'important travail de codification dans le domaine de l'asile et des migrations a des effets sur les politiques de la Suisse en la matière. Le cadre international acquiert progressivement une nouvelle pertinence et participe de l'approfondissement du jeu des influences entre facteurs internes et externes de l'évolution de la politique migratoire suisse (Fibbi et Cattacin, 2000). Qu'en est-il plus spécifiquement du droit d'asile ?

¹ On notera qu'au moment d'écrire ces lignes, plusieurs Etats ont ressuscité une vieille idée de créer des camps de réfugiés dans les pays d'origine ou de transit afin de « trier » les candidats à l'asile en examinant leur demande en-dehors d'Europe. Voir : Ram Etwareea, « L'idée de créer des camps de réfugiés en Afrique refait surface », *Le Temps*, 13 mars 2015.

§3.1 Un droit international

Le droit d'asile, en Suisse comme ailleurs, est étroitement lié au droit international. Celui-ci définit le champ d'action des Etats signataires des différentes Conventions à l'égard des personnes en quête de protection. La Convention de Genève codifie donc la responsabilité des Etats à l'égard des personnes à protéger et désigne les acteurs chargés de mettre en œuvre ces normes. Les gouvernements nationaux restent les principaux acteurs de ce système international de protection des réfugiés. Comme le souligne Virginie Guiraudon, si Gérard Noiriel analyse l'asile en terme de « tyrannie du national » (Noiriel, 1991b) – en cela qu'avec l'institutionnalisation du droit d'asile au XX^{ème} siècle, se met en place tout un travail d'identification et de catégorisation nationale visant à différencier les nationaux des étrangers et les « vrais » des « faux » réfugiés, ainsi qu'à aider les premiers et à écarter les seconds –, il ne faut pas pour autant ignorer l'importante dimension transnationale de la gestion des réfugiés après 1945, ainsi que de l'évolution du droit d'asile et de son interprétation (Guiraudon, 2013).

D'abord, la loi sur l'asile se réfère à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, notamment pour la définition du réfugié à l'article 3 alinéa 1 et pour le principe de non-refoulement. La Suisse est signataire de plusieurs conventions qui concernent le domaine de l'asile : la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) que la Suisse a ratifiée en 1974, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)¹ et le Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques.

Le droit d'asile comporte donc de nombreuses références à des normes, contraignantes ou non, du droit international. Au-delà des textes juridiques, la Suisse peut également être sensible aux recommandations faites par les organisations internationales en matière d'interprétation des normes, de « bonnes pratiques », d'évolutions à apporter aux réglementations ou aux efforts à consentir, par exemple concernant l'accueil de contingents. Les recommandations du HCR notamment peuvent servir de point d'appui à des évolutions dans la pratique des autorités fédérales dans le domaine de l'asile. Avec l'exemple des « persécutions liées au genre », j'ai montré comment l'évolution des interprétations du droit au niveau international – notamment à travers les recommandations du HCR et les mesures préconisées par la 4^e Conférence mondiale des femmes à Pékin en 1995 – ont pu offrir des

¹ Cette convention comporte plusieurs dispositions qui ont une incidence en droit d'asile, en particulier pour les « requérants d'asile mineurs non-accompagnés » (RMNA).

points d'appui tant au niveau politique qu'au sein de l'administration pour faire évoluer la pratique et l'interprétation du droit vers une prise en compte progressive de « persécutions liées au genre » (Miaz, 2014).

§3.2 Européanisation du droit et de l'action publique en matière d'asile

De manière générale, comme le souligne Francesco Maiani (Maiani, 2010), la Suisse est fortement influencée par le droit européen. On assiste à une « européanisation directe » – à travers l'application de l'*acquis* de plusieurs accords conclus avec l'UE – et « indirecte » (*autonomous implementation*) – à travers l'adoption, en dehors de ces accords, d'une législation qui reflète des règles et des principes de droit européen. Ce constat s'applique tout particulièrement au domaine de l'asile où l'on observe également cette double tendance. La question de l'asile fait en effet l'objet d'une coopération intergouvernementale entre la Suisse et l'UE. On verra ici qu'il faut non seulement prendre en compte cette coopération et les conventions européennes (Schengen et Dublin) signées par la Suisse, mais aussi l'influence du droit européen et des pratiques des pays membres, de même que le phénomène d'européanisation dite « horizontale » (Guiraudon, 2010, p. 21) qui concerne les effets d'imitation et de diffusion des « bonnes pratiques ».

À l'analyse, les développements législatifs en matière d'asile en Suisse correspondent dans une large mesure aux instruments restrictifs développés par et entre les Etats membres de l'Union européenne. En Suisse comme dans l'UE, la tendance aux restrictions et aux durcissements est un élément saillant dans ce domaine. Alors même que la Suisse n'est pas membre de l'Union et qu'elle n'a pas participé en tant que telle à l'harmonisation de la politique d'asile au niveau européen, ses intérêts par rapport à l'asile et à l'immigration convergent avec ceux des pays d'immigration d'Europe de l'Ouest. La Suisse s'est ainsi progressivement rapprochée du régime migratoire européen, en conséquence aussi bien de choix nationaux que d'une interdépendance forte avec l'UE sur ces questions (Brochmann et Lavenex, 2002).

Du fait de sa situation géographique à l'intérieur des frontières européennes, la Suisse avait tout intérêt – dans une perspective de limitation des « flux » migratoires relatifs à l'asile – d'entamer des négociations avec l'UE. La Suisse signe, le 26 octobre 2004, un accord d'association au système de Dublin¹ et sa participation aux coopérations de Schengen/Dublin

¹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite

est acceptée par 54,6% des voix lors d'un référendum¹ le 5 juin 2005. Depuis l'entrée en vigueur de cet accord le 1^{er} mars 2008, la Suisse participe en tant qu'Etat associé au système Dublin, qui comprend les règlements Dublin et Eurodac.

Le système Dublin prévoit qu'un seul Etat est responsable de l'examen d'une demande d'asile au sein de l'espace Dublin (et il s'agit généralement de l'Etat dans lequel le requérant est entré en premier), ce qui fait peser la « charge » en particulier sur les pays du Sud de l'Europe. Les requérants d'asile n'ont qu'une seule opportunité de déposer une demande d'asile à l'intérieur du territoire européen. Cette logique vise à éviter qu'un requérant d'asile choisisse, suite au refus de sa demande par un Etat membre par exemple, d'aller déposer une nouvelle demande d'asile dans un autre Etat de l'espace Dublin ; pratique qualifiée de « *asylum shopping* ».

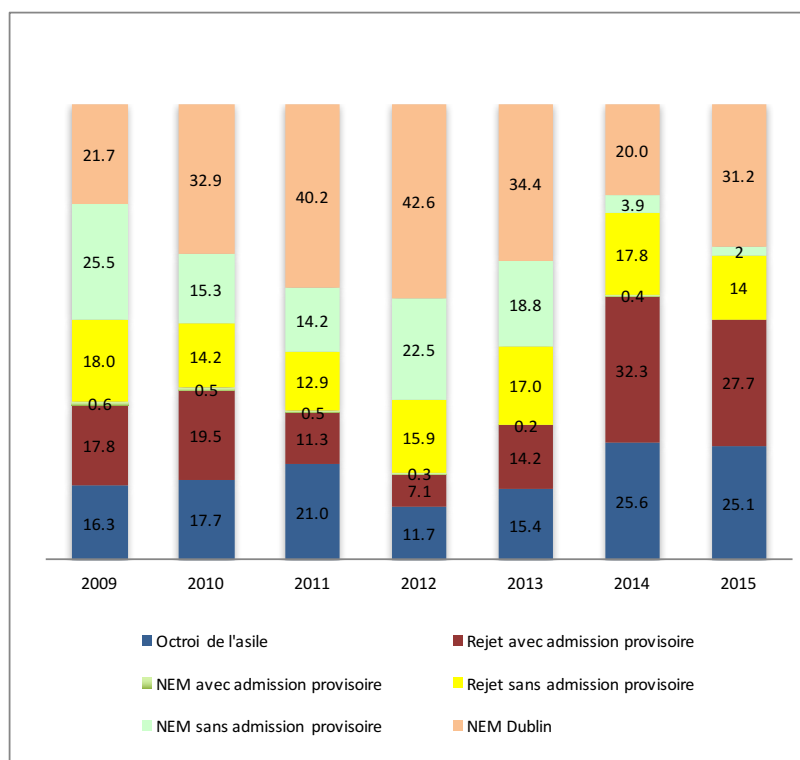
Comme la Suisse n'était à l'origine pas un Etat membre de l'espace Dublin, elle constituait une opportunité de déposer une demande d'asile auprès d'un autre Etat européen. Vincent Chetail et Céline Bauloz soulignent que l'association de la Suisse au système Dublin ne relève pas seulement d'une « nécessité ». Elle représentait aussi un intérêt stratégique pour la Confédération. En effet, du fait que la responsabilité de l'examen des demandes d'asile revient généralement aux Etats par où les requérants d'asile sont entrés en Europe et ont déposé leur demande de protection, les Etats membres situés aux frontières extérieures sont le plus souvent déclarés responsables. Avec sa situation géographique à l'intérieur du continent, l'avantage comparatif de la Suisse sous l'association de Dublin est clair : elle est rarement responsable de l'examen des demandes d'asile. En d'autres termes sa position géographique la protège d'un nombre élevé de demandes d'asile (Chetail et Bauloz, 2013). La Suisse est effectivement « gagnante » dans le système Dublin (Piguet, 2014) si l'on considère qu'elle souhaite réduire le « flux » et le nombre de requérants d'asile sur son sol. Depuis 2009, entre 20 et 40% des décisions rendues par le SEM sont des décisions de non-entrée en matière

dans un Etat membre ou en Suisse (AAD), RS 0.142.392.68, JO L 53 du 28.01.2008. Voir aussi : Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, FF 2004 50 6709-6740.

¹ Ce référendum portait sur les accords Schengen/Dublin. Le Comité d'action suisse contre l'adhésion à Schengen/UE qui a déposé le référendum est principalement composé de membres de l'UDC. Il s'oppose à la suppression des contrôles aux frontières et dénonce l'adhésion rampante à l'Union européenne. Face à eux, un consensus large en faveur de ces accords réunit des partis politiques (Les Verts, PS, PDC, PLR) ainsi que des acteurs associatifs (OSAR) et économiques (economiesuisse).

Dublin, comme le montre le tableau ci-dessous qui illustre cette part importante des décisions de NEM Dublin (31,2% en 2015)¹ dans l'ensemble des décisions rendues.

Graphique 2 : Types de décisions rendues par le SEM en %, 2009-2015



Source : Graphique réalisé à partir des statistiques du Secrétariat d'Etat aux Migrations

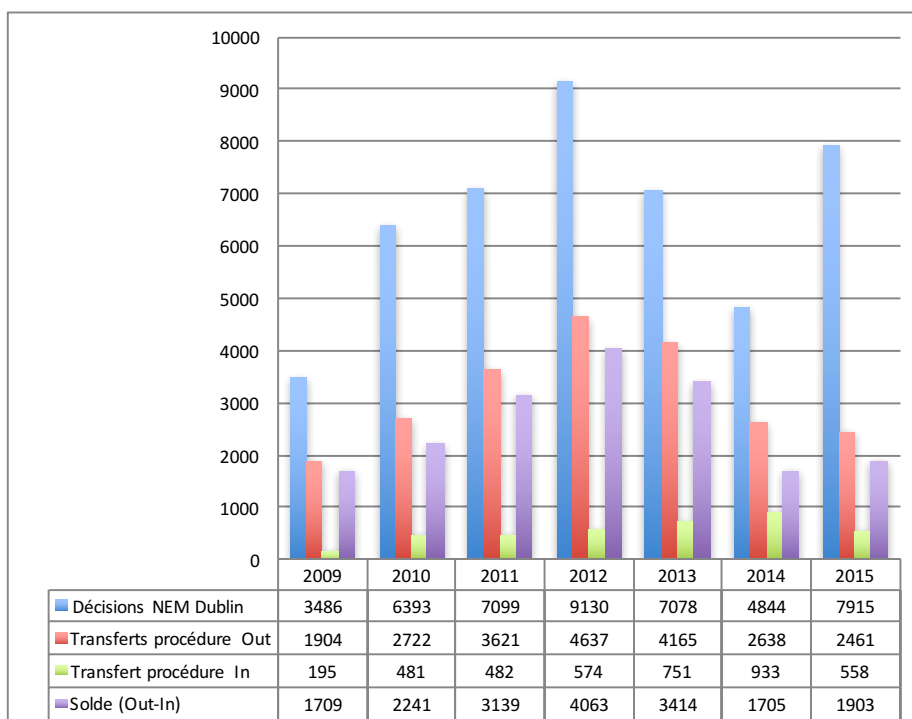
Les autorités fédérales mettent volontiers en avant, pour parler des bénéficiaires que la Suisse retire du système Dublin, que dans « près de 85% des cas » l'Etat sollicité reconnaît sa compétence, ce qui dispense la Suisse d'examiner matériellement les demandes d'asile en question. Le Conseil fédéral et le DFJP mettent également en évidence les transferts effectifs réalisés dans un autre Etat Dublin². Le bilan est très positif pour la Suisse qui renvoie (Transferts procédure Out) bien plus qu'elle ne réadmet (Transferts procédures In), ce qui donne lieu à un solde largement favorable à la Suisse, comme le montre le tableau ci-dessous que j'ai réalisé à partir des statistiques du SEM. En 2012, par exemple, la Suisse a réadmis 574 personnes dans la procédure d'asile alors qu'elle a pu transférer à un autre Etat 4'637

¹ En raison d'un changement de communication des statistiques au sein du Secrétariat d'Etat aux Migrations, je ne dispose pas de l'indication exacte du nombre de non-entrée en matière ayant donné droit à une admission provisoire. Les chiffres dont je dispose pour 2015 sont les suivants : octroi de l'asile 25,1%, rejet avec admission provisoire 27,7%, rejet sans admission provisoire 14%, NEM avec ou sans admission provisoire 2%, NEM Dublin 31,2%. Pour 2015 donc, la catégorie « NEM sans admission provisoire » (2%) inclut en fait les NEM avec et sans admission provisoire.

² DFJP. « Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Humbel 12.3250 du 15 mars 2010 : Le système Schengen/Dublin doit enfin fonctionner », mai 2014, p.2, document disponible sur le site web du SEM : www.sem.admin.ch consulté le 18.03.2015.

requérants d'asile, le principal pays vers lequel la Suisse renvoie étant l'Italie. Le « solde » était, cette année-là, de 4'063. Le nombre de requêtes pour un renvoi Dublin (Requêtes procédure out) est quant à lui bien plus élevé puisque ce nombre s'élevait à 14'900 en 2014 et à 17'377 en 2015¹. Cela signifie par exemple que sur près de 15'000 demandes de renvoi Dublin vers un autre Etat, seules 2'638 transferts ont été effectués.

Graphique 3 : Décisions et renvois Dublin 2009-2015



Source : Graphique réalisé à partir des statistiques du Secrétariat d'Etat aux Migrations

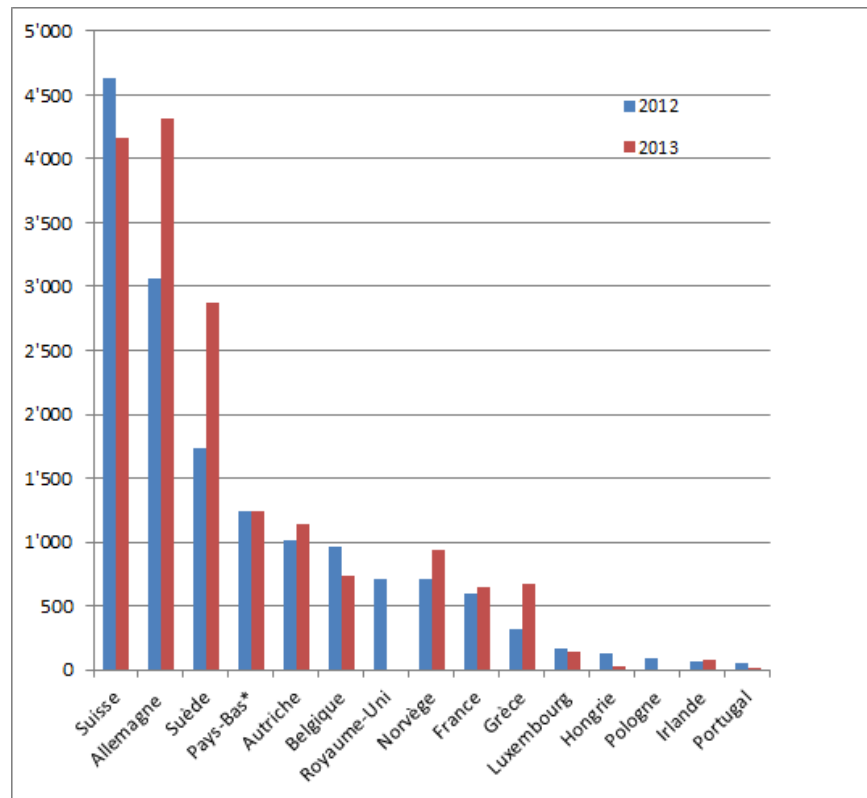
Dans un article paru dans *L'Hebdo*, Etienne Piguet se base sur le rapport annuel du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)² et montre que, comme Dublin n'est pas un mécanisme de solidarité entre les Etats, ce système fait inmanquablement des « gagnants » et des « perdants » parmi les pays d'accueil et que la Suisse, en comparaison internationale, fait partie de la première catégorie. En effet, comme l'indique le tableau ci-dessous tiré de cet article, « la Suisse renvoie plus de demandeurs d'asile via Dublin qu'elle ne doit en

¹ Pour comparaison les requêtes reçues sont largement inférieures : les Requêtes procédure In en 2014 s'élevaient à 4'041 et à 3'072 en 2015. Les statistiques mentionnent encore le nombre de « consentement » (incluant l'expiration du délai de réponse). Pour 2014, il était de 5'642 et pour 2015 de 8'782 (Consentement procédure out). Au contraire, pour les consentements procédure In, en 2014, ils étaient à 1'801 et, en 2015, à 1'205.

² EASO, « Rapport annuel 2012 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne », consulté le 23 mars 2015 sur le site web de EASO : www.easo.europa.eu ; EASO, « Rapport annuel 2013 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne », consulté le 23 mars 2015 sur le site web de EASO.

accepter », on peut même dire que « la Suisse est de loin le plus grand bénéficiaire en Europe des possibilités de renvoi de requérants vers des pays de premier asile » (Piguet, 2014).

Graphique 4 : Requérants d'asile renvoyés vers un autre Etat « Dublin » en 2012 et 2013 (15 pays avec + de 50 transferts)



Source : SEM-Eurostat-EASO – Données manquantes pour les Pays-Bas : chiffre de 2011 à titre indicatif (Piguet, 2014)

La politique européenne d'asile est donc « peu solidaire » (Guiraudon, 2013, p. 84), qui sert surtout les intérêts des pays d'Europe de l'Ouest et du Nord, dont la Suisse fait partie. Le système de Dublin introduit également une « loterie de l'asile » (Maiani, 2014), dans la mesure où il existe d'importantes disparités parmi les différents pays européens¹, alors même que l'harmonisation des procédures constituait un prérequis de ce système.

En définitive, le système Dublin a considérablement transformé la politique suisse d'asile en prenant dès son entrée en vigueur une part importante dans les décisions rendues par le SEM. La Suisse tire profit de ces accords qui lui permettent de réduire de près de 20% (Piguet, 2014) le nombre de demandes d'asile sur lesquelles elle doit statuer. De plus, on le verra dans le chapitre qui porte sur la défense juridique des migrants, ces accords restreignent

¹ Les rapports annuels du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) le montrent bien (voir <http://www.easo.europa.eu>), de même que ceux de l'European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (voir <http://www.ecre.org>), ou encore les chiffres de l'agence EUROSTAT (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), consultés le 10 avril 2017.

fortement les possibilités ou les points d'appui laissés à cette dernière pour contester les décisions rendues par l'administration et défendre juridiquement les requérants d'asile – autrement dit, ils diminuent leur « marge de manœuvre juridique ».

§3.3 Européanisation « indirecte », « bottom-up » et « horizontale »

Pour Vincent Chetail et Céline Bauloz, les Accords de Dublin ont constitué un « cheval de Troie » de l'harmonisation européenne en Suisse (Chetail et Bauloz, 2013). Avec ces accords, la Suisse a accepté de mettre en œuvre la réglementation de Dublin et plusieurs autres mesures liées au RAEC, parmi lesquelles le Règlement Eurodac de 2000 et tout l'*acquis* de Dublin. Toutefois, cette notion d'*acquis* n'est pas clairement définie et l'on peut s'interroger, par exemple, si les directives du RAEC (en particulier « Qualification » et « Procédures ») en sont une part intégrale ou non (Chetail et Bauloz, 2013). Même si la Confédération considère qu'elle n'est pas formellement liée aux directives européennes, il existe bien une volonté d'harmonisation européenne et internationale, qu'exprime assez clairement l'article 113 de la LAsi :

« La Confédération participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés au niveau international et aux efforts entrepris à l'étranger pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés. Elle soutient l'activité d'œuvres d'entraide internationales. Elle collabore notamment avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés » (art.113 LAsi).

Ces auteurs montrent que, sans que la Suisse soit liée à la Directive « Qualification », la jurisprudence de la CRA, puis du TAF a progressivement engagé un processus de « *bottom-up harmonization* » des éléments centraux de la définition du réfugié (Chetail et Bauloz, 2013). Dans un chapitre d'un ouvrage consacré à une comparaison entre le droit suisse, le droit européen et le droit international des réfugiés, Francesco Maiani met en évidence un alignement délibéré du droit suisse à la norme européenne qui a des conséquences systémiques : « en un mot, la structure fondamentale de la notion de réfugié est désormais identique en Suisse et dans l'Union européenne, ce qui n'était pas le cas lors de l'adoption de la Directive [“Qualification”] » (Maiani, 2009, p. 65). Cette convergence très poussée sur certains points se réalise à travers la jurisprudence du TAF qui concrétise les standards communautaires. Cette convergence a toutefois ses limites. Il existe plusieurs points de tension et de différences – qui résultent eux aussi de la jurisprudence – entre la pratique suisse et certaines définitions communautaires (Maiani, 2009).

On assiste à une « européanisation horizontale » s'agissant de la reprise de modèles développés dans d'autres pays. Avec Virginie Guiraudon, « on qualifiera ici ces phénomènes « d'européanisation horizontale » en opposition avec la notion d'européanisation verticale ou « top down » via des politiques de coordination plus ou moins contraignantes. L'européanisation horizontale, c'est la prise en compte des décisions prises dans d'autres pays, voire l'imitation, l'appropriation et la réinterprétation de mesures adoptées dans d'autres pays européens » (Guiraudon, 2010, p. 21). La restructuration du domaine de l'asile en Suisse adoptée en 2016 part d'une comparaison entre la Suisse, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni¹ qui visait à faire émerger des mesures d'accélération des procédures. Selon les arguments des autorités, la longueur des procédures met à mal la crédibilité de la politique suisse d'asile » et « pose des problèmes », puisque d'une part les personnes dont la demande sera finalement rejetée ont le temps de s'intégrer – ce qui complique leur renvoi – et d'autre part parce que les personnes qui ont de fortes chances d'obtenir un statut en Suisse (admission provisoire ou asile) sont entravées dans leur intégration². Une partie de ce processus de restructuration de la procédure d'asile suisse s'inspire du « modèle néerlandais ». Toutefois, la réforme en cours s'écarte un peu de ce modèle sur certains points. L'OSAR parle ainsi d'un « modèle hollandais à la manière suisse »³. On relèvera que le 5^{ème} Symposium suisse sur l'asile 2013⁴ et des événements ultérieurs⁵ comprenaient une conférence d'un intervenant néerlandais qui venait présenter, analyser et/ou critiquer le système en place aux Pays-Bas et dont la Suisse s'inspirait⁶.

On peut analyser ce type d'imitation/hybridation d'autres modèles ou de mesures nationales, comme une importation de « bonnes pratiques » et comme une forme

¹ DFJP. « Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile ». Mars 2011. Disponible sur le site web du SEM : www.sem.admin.ch consulté le 25 mars 2015.

² DFJP. Rapport explicatif. Projet de modification de la loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile. Juin 2013. Disponible sur le site web du SEM : www.sem.admin.ch consulté le 1.12.2014.

³ OSAR, « Tournant annoncé dans la politique d'asile », 21 janvier 2013, consulté le 25 mars 2015 sur le site web de l'OSAR : www.osar.ch.

⁴ Organisé par le bureau de l'UNHCR pour la Suisse et le Liechtenstein à Genève et par l'OSAR, le 5^{ème} Symposium sur l'asile 2013 a réuni les 30 et 31 janvier 2013 à Berne différents acteurs du domaine de l'asile à Berne.

⁵ Par exemple la journée d'étude organisée par le Centre de Droit des Migrations à Neuchâtel « Le droit d'asile face aux réformes : défis juridiques et nouvelles pratiques » qui a donné lieu à une publication : (Amarelle, 2013)

⁶ Au 5^{ème} Symposium sur l'asile 2013, Sadhia Rafi, Legal Advisor VluchtelingenWerk Nederland, et Lenny Reesink, Policy Officer VluchtelingenWerk Nederland, ont présenté un exposé sur « Le modèle hollandais – Exemple de bonne pratique ? ». Lors de la Journée d'études du Centre de Droit des Migrations, Jakob Wedemeijer, avocat spécialisé dans le domaine de l'asile aux Pays-Bas, donnait une conférence sur « The new management of Asylum : the Dutch model » et relevait certaines failles du système ainsi que les difficultés rencontrées par la défense juridique face aux délais très courts. Voir : (Amarelle, 2013)

« d'eupéanisation horizontale ». Celle-ci peut toutefois également passer « par le bas » à travers des formations communes suivies par certains fonctionnaires. Par exemple, une des fonctionnaires avec qui j'ai mené un entretien suit des « formations internationales » et a « des contacts justement avec [des] partenaires de l'Union européenne pour essayer de standardiser un petit peu les choses »¹. De même, dans le cadre de mon terrain, j'ai pu suivre une formation certifiée par l'European Asylum Curriculum (EAC) sur l'évaluation des moyens de preuve. Dispensée par un collaborateur du SEM à ses collègues, cette formation visait à standardiser les pratiques des agents des administrations en charge d'instruire les demandes d'asile dans les différents pays membres de l'espace Dublin².

En définitive, le processus d'eupéanisation apparaît à différents niveaux, des textes juridiques et accords internationaux aux transferts de pratiques entre les administrations. Cette évolution participe de la sophistication du droit d'asile, dans la mesure où les références au droit deviennent de plus en plus complexes et spécifiques. On précisera également que les changements législatifs ou de pratique au sein de l'administration précèdent parfois les évolutions européennes³. De même, si l'on remonte plus loin, la Suisse a été l'un des premiers pays à appliquer la notion de « pays tiers sûrs » – laquelle peut donner lieu à une décision de non-entrée en matière et autorise le refoulement des réfugiés dans les pays d'origine ou de transit considérés comme offrant des garanties pour leur sécurité – à partir de l'arrêté fédéral urgent (APA) de 1990, même si le concept n'a été formellement établi qu'en 2005 (Matthey et Mahon, 2009, p. 353). Selon Grete Brochmann et Sandra Lavenex, la notion de pays tiers sûr permettait, au début des années 1990, d'appliquer la Convention de Dublin en reconnaissant les membres de l'espace Dublin comme pays tiers sûr, sans pour autant en être signataire (Brochmann et Lavenex, 2002). Pour la notion de « pays tiers sûr », la Suisse apparaît comme précurseur. Le phénomène d'eupéanisation est donc plus complexe qu'une simple reprise par la Suisse de normes européennes, dans la mesure où les normes adoptées en Suisse peuvent aussi être reprises par les pays membres de l'Union européenne.

¹ Entretien avec une collaboratrice du SEM, février 2011.

² Toutefois, cette formation n'était pas obligatoire et pouvait être suivie sur base volontaire. Voir carnet d'observation, 5 décembre 2011, et entretien avec Thierry, spécialiste asile au SEM, janvier 2012.

³ C'est notamment le cas dans la prise en compte de motifs liés à « l'orientation sexuelle et l'identité de genre » en tant que « persécutions liées au genre » (Barzé, 2012 ; Miaz, 2014) pour lesquels la pratique du SEM – qui se basait notamment sur les recommandations du HCR – a précédé l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), Arrêt C-199/12, C-200/12, C-201/12, du 7 novembre 2013.

Dans ce premier chapitre, j'ai cherché à rendre compte de l'évolution de la politique d'asile en Suisse à travers la manière dont a été politisée la question à partir des années 1980 et à travers la codification progressive de ce domaine. Alors que les réfugiés d'ex-URSS avaient bénéficié d'un accueil plutôt généreux et que la question de l'asile était séparée de celle de l'immigration et de la « surpopulation étrangère », ce cadrage change progressivement à la faveur d'un discours sur les « abus » et les « faux réfugiés » qui participe de la construction de l'immigration et, désormais, de l'asile comme une menace pour la sécurité, l'identité (culturelle) et les assurances sociales. Dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile en 1981, on assiste à une accélération d'un processus de codification à travers de nombreuses révisions législatives justifiées notamment par la « lutte contre les abus » et par la volonté « d'accélérer les procédures ». La politisation de l'asile est ainsi étroitement liée à cette inflation normative qui caractérise ce domaine d'action publique. Si ces évolutions (politisation, juridicisation) s'observent ailleurs en Europe, la Suisse se caractérise par la fréquence des modifications et par l'usage des instruments de la démocratie semi-directe (référendum et initiatives) qui confèrent aux révisions une « légitimité populaire » et qui tendent à accentuer la diffusion du cadrage en termes « d'abus » et de « faux réfugiés » dans l'espace public à l'occasion des campagnes référendaires. Cette évolution n'est pas sans effet sur les pratiques des agents de terrain. En effet, les révisions successives ont par exemple renforcé une logique du soupçon, notamment à travers les exigences accrues en matière de vraisemblance ; elles ont développé les outils juridiques permettant de rejeter plus rapidement une demande d'asile, via des décisions de non-entrée en matière. Ainsi, ces développements engendrent une sophistication du droit et constituent aussi des incitations, voire des contraintes, à la rigueur juridique des agents, ces derniers justifiant leur stricte application du droit par la « volonté populaire » exprimée lors des votations et qui approuve les mesures de durcissement de la loi.

Enfin, au-delà des changements opérés dans la loi, on assiste à un processus de codification qui s'étend aux niveaux international et supranational à travers l'eupéanisation des politiques d'asile qui, même si la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne, a des effets sur son droit et ses pratiques administratives, en particulier à travers sa participation au système Dublin.

Chapitre 2. Judiciarisation du droit d'asile

« Tout se passe comme si le modèle américain d'une « société contentieuse », dans laquelle tous les problèmes – aussi bien les conflits de droits ou d'intérêts que les divergences d'interprétation quant au sens à donner aux textes, et notamment au texte constitutionnel – se résolvent devant la justice, tendait à se diffuser, à des degrés divers, dans tous les pays » (Chevallier, 2004, p. 111).

Ce constat de Jacques Chevallier sur l'augmentation du contentieux judiciaire s'applique tout particulièrement au domaine de l'asile en Suisse. Le concept de *judiciarisation*¹ qui peut désigner ce phénomène est entendu ici au sens d'un « recours accru à l'institution judiciaire pour régler les conflits » (Pélisse, 2009, p. 74). Dans le cas de l'asile en Suisse, il s'agira de montrer comment la saisine accrue du Tribunal administratif fédéral et l'augmentation du contentieux judiciaire et de la jurisprudence participent du processus de sophistication du droit, tout en contribuant à la production d'une politique d'asile fortement juridicisée, c'est-à-dire fortement imprégnée par des catégories d'action et de perception construites par des juristes².

La première section (Section 1) de ce chapitre portera sur l'institutionnalisation d'une instance de recours spécialisée en droit d'asile : la commission de recours en matière d'asile (CRA) puis, suite à la réforme de la justice, le Tribunal administratif fédéral (TAF). Je présenterai brièvement qui sont les juges, en quoi consiste leur travail et comment ils produisent du droit. Dans les deuxième et troisième sections, je montrerai que la judiciarisation est non seulement importante quantitativement et en proportion du nombre de décisions rendues par l'administration (Section 2), mais aussi qu'elle l'est qualitativement, en cela qu'elle participe d'une sophistication du droit tant au niveau matériel (qualité de réfugié, notion de persécution, obstacles à l'exécution du renvoi) que procédural (non-entrée en

¹ Pour une discussion de cette littérature, je renvoie à la partie introductive.

² Dans ce chapitre, en plus des sources citées (primaires ou secondaires), je me base également sur les entretiens que j'ai pu mener auprès de juges et greffiers du Tribunal administratif fédéral. Toutefois, en raison de la clause de confidentialité qui me lie au TAF, je ne peux pas citer directement ces entretiens ou rapporter les propos directement aux juges du TAF, même rendus anonymes. Certains de mes propos reposent donc sur ces entretiens et sur leur analyse. Je m'y référerai de manière relativement vague en me limitant aux analyses que je retire de ces entretiens, sans apporter de citations en guise de preuves.

matière, droit de la preuve, notion de vraisemblance) (Section 3). Dans une quatrième section, je montrerai d'abord que la judiciarisation de l'asile ne se limite pas au niveau national, mais peut se poursuivre au niveau international auprès d'instances telles que la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) dont il faut tenir compte dans l'analyse de la sophistication du droit, mais dont il faut aussi relativiser – quantitativement et qualitativement – l'importance. Ensuite, j'évoquerai un dernier indice de la juridicisation du domaine de l'asile à travers son académisation progressive.

Section 1. Institutionnalisation d'une instance de recours spécifique et judiciarisation du domaine de l'asile

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile, il existait deux voies de recours, l'une interne à l'administration, et l'autre auprès du Conseil fédéral. La création d'une commission indépendante ou d'un tribunal spécialisé représentait un enjeu politique important relatif au contrôle de l'administration et des autorités politiques sur la production normative dans le domaine de l'asile. En parallèle, on assiste à une restriction progressive des possibilités de recours (§1). C'est en raison de la surcharge du service de l'administration chargé de traiter les recours en matière d'asile et sous la pression de certains milieux politiques et associatifs actifs dans la défense des requérants d'asile qu'a été créée une commission de recours spécialisée. Cette instance va, suite à la réforme de la justice, être incluse dans une structure judiciaire, le Tribunal administratif fédéral (TAF), dont je présenterai brièvement les conditions de dépôt d'un recours (§2). Enfin, j'apporte des éléments sur les profils des juges des deux Cours (IV et V) du TAF qui s'occupent du droit d'asile et sur leur travail (§3). Ces informations permettent une brève contextualisation – histoire de l'instance de recours, profils et travail des juges – pour situer le processus de judiciarisation dont il sera question dans la section suivante.

§1 D'une restriction des voies de recours à la création d'une commission de recours indépendante

L'analyse de l'évolution de la politique suisse d'asile a montré que la première révision de la LAsi en 1983 prévoyait la réduction à une seule instance de recours pour les

décisions d'asile, supprimant celle auprès du Conseil fédéral dès 1984. Pour ce dernier, il fallait limiter les voies de recours au seul département fédéral afin de réduire la durée de la procédure. Dans les années 1980, toutefois, la création d'une commission de recours indépendante de l'administration – qui avait été proposée lors de la phase de consultation – est écartée. L'enjeu était de garder le contrôle de la pratique en évitant de se soumettre à une juridiction administrative susceptible de réduire la marge de manœuvre des autorités dans la conduite de la politique d'asile. C'est aussi pour cette raison et parce que la loi sur l'asile précise que l'asile n'est pas un droit subjectif de la personne, que les recours au Tribunal fédéral sont exclus¹. Pour reprendre une formulation d'une ancienne version du manuel de procédure du SEM, cette exclusion relève de la « *nature politique* » des décisions rendues et de leur caractère *discrétaire*, qui se prêteraient mal à un examen judiciaire². Ces éléments – volonté de contrôle de la pratique, « nature politique » et caractère discrétionnaire des décisions rendues – sont particulièrement intéressants à souligner au regard des évolutions ultérieures du droit d'asile, de sa sophistication et du jeu croisé entre l'administration, la défense juridique et l'instance de recours dont il est question dans cette thèse.

À plusieurs reprises dans les années 1980, les demandes de création d'une instance judiciaire de recours indépendante³ sont rejetées par le Conseil fédéral et le Parlement qui jugent ces propositions « inutiles »⁴. Les autorités fédérales vont cependant revenir sur leur position dans le cadre de l'arrêté fédéral urgent de 1990. Si cette mesure vise à alléger la charge de travail du Département fédéral de Justice et Police (DFJP), elle est aussi conçue pour augmenter la légitimité des décisions d'octroi de l'asile ou de renvoi, « ce qui devrait avoir pour effet de diminuer le recours à ces moyens et ces voies de droit extraordinaires »⁵. De plus, l'indépendance judiciaire dont bénéficierait la Commission de recours permettrait d'appliquer plus souvent le principe d'immédiateté, selon lequel le dossier est traité le plus tôt possible, sous la forme d'une procédure orale et sommaire, ce qui accélérerait la procédure.

¹ Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, 83.046, FF 1983 III 38, septembre 1983, p. 819ss.

² ODM, « §1 La protection juridique dans la procédure d'asile », in *Manuel de Procédure d'asile*, consulté en 2009 sur l'ancien site web de l'ODM : <http://bfm.admin.ch>.

³ Par le Conseiller national PS Moritz Leuenberger au nom de la minorité de la commission en charge de l'examen préliminaire de la première révision de la LAsi en 1983 ; par la Coordination Asile Suisse et les Juristes Démocrates de Suisse, via une pétition, en 1987 ; par des motions de la Conseillère nationale PS Ursula Bäumlín et du Groupe écologiste ; par une prise de position de l'OSAR en 1988 ; et enfin par les autorités administratives elles-mêmes, dans un rapport d'un groupe de travail interdépartemental composé de représentants du DFJP, du DFAE et du DFEP.

⁴ En 1985, un arrêt du Tribunal fédéral considère que l'exclusion du recours de droit administratif pour les cas d'asile respecte l'article 13 CEDH – sur le droit à un recours effectif – et que la voie de droit interne à l'administration peut aussi être un « recours effectif ».

⁵ Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés, du 25 avril 1990, FF 1990 II, p. 540.

La Commission de recours en matière d'asile (CRA) entre en fonction le 1^{er} avril 1992. Il faut insister sur les réticences de l'administration, du Parlement et du Conseil fédéral à créer une telle instance de recours indépendante, création qui est qualifiée d'acte politique¹. Elle a généré des craintes concernant le risque de juridisme accru en matière d'asile. Selon Claudia Cotting-Schalch et Walter Stöckli – anciens juges de la CRA, aujourd'hui au TAF –, c'est pour ce motif que fut ajouté l'ancien article 11 al. 3 let. c LAsi (actuel art. 106 al. 2 LAsi) qui prévoit qu'en matière d'inopportunité, la CRA est tenue de respecter les directives et instructions particulières du Conseil fédéral dans son appréciation, une disposition qui n'a pas été utilisée².

Alain Maillard et Christophe Tafelmacher relèvent que les juges désignés étaient en majorité des employés de l'ancien service des recours qui avait officié jusque-là dans le service des recours interne à l'administration. Quelques personnalités « progressistes » sont toutefois nommées, mais restent très minoritaires. « La pratique de la commission sera à l'image de ces constatations. Elle montrera une certaine rigueur concernant divers aspects de procédure, elle modifiera certaines décisions négatives, elle fera un peu monter le taux d'acceptation des recours. Mais globalement, son action décevra tous ceux qui avaient mis de gros espoirs dans la création de cette instance » (Maillard et Tafelmacher, 1999, p. 132).

§2 Réforme de la justice et Tribunal administratif fédéral

L'existence de la CRA dure 14 ans. Elle est remplacée par le Tribunal administratif fédéral (TAF) lors de la réforme en profondeur de l'organisation judiciaire suisse au niveau fédéral, que le peuple et les cantons ont accepté le 12 mars 2000 et qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007³. « Cette réforme comprend non seulement une refonte des voies de droit fédérales, mais également l'ancrage dans la Constitution fédérale (Cst.) d'un droit général d'accès à la justice, consacré par le nouvel article 39a Cst. » (Tanquerel et al., 2011, p. 24). En conséquence, le contrôle judiciaire de l'administration est élargi, au moins en principe, avec

¹ Claudia Cotting-Schalch et Walter Stöckli citent « BO 1990 CN p. 819, M. Jeanneret » dans CRA, « Commission suisse de recours en matière d'asile 1992-2002 », Brochure spéciale : 10 ans de la CRA, 2006, consultée le 27 avril 2015 sur le site web de la CRA : <http://www.ark-cra.ch/>.

² *Ibid.*

³ Voir : Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 ; Message du 25 août 2004 relatif à la mise en place du Tribunal administratif fédéral (Message complémentaire au message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale), FF 2004 4481 ; TAF, « Rapport final. Projet Nouveaux tribunaux fédéraux », 28 février 2007 ; site web du Tribunal administratif fédéral www.bvger.ch.

l'élimination de la plus grande partie des clauses excluant certains actes étatiques de ce contrôle (Tanquerel, 2007).

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) se substitue alors aux 36 commissions fédérales et services départementaux de recours – dont la CRA – et ses compétences sont élargies à certaines décisions fédérales jusque-là prémunies du contrôle judiciaire. Les Cours IV et V sont dévolues au contentieux dans le domaine de l'asile. Composées chacune de 14 juges élus par le Parlement sur proposition des partis politiques, elles se prononcent en dernière instance sur les recours contre les décisions rendues par l'administration, successivement l'ODR, l'ODM puis le SEM. La loi prévoit que les recours peuvent porter sur le refus de reconnaître la qualité de réfugié, le refus d'accorder l'asile (y compris la révocation de l'asile), le refus d'octroyer une admission provisoire (protection temporaire), la décision de renvoi et d'exécution du renvoi, les décisions de non-entrée en matière sur une demande d'asile, et la résiliation de l'admission provisoire.

Les procédures devant le TAF sont en principe onéreuses. Les frais de procédure sont généralement supportés par la partie qui succombe, mais comme les recours en matière d'asile constituent des litiges sans intérêt pécuniaire, les frais de procédure ne peuvent pas excéder la somme maximale de CHF 5000.-. Le Tribunal administratif fédéral peut exiger une avance de frais (art. 63 al. 4 PA). En cas de défaut de paiement (entre CHF 100.- et 5000.-), l'autorité de recours n'entre pas en matière. Cependant, si des motifs particuliers le justifient, elle peut renoncer à percevoir la totalité ou une partie de cette avance de frais. Dans le cas de l'asile où les recourants sont très souvent indigents, devoir verser une avance de frais peut avoir un effet clairement dissuasif.

Le délai de recours est de 30 jours pour les décisions matérielles, de 10 jours pour les décisions incidentes et de 5 jours ouvrables pour les décisions de non-entrée en matière (art. 108 LAsi). Une particularité du droit d'asile est que, selon les circonstances, les décisions matérielles peuvent être rendues à juge unique (voir art. 111 LAsi). Le Tribunal fédéral ne peut pas être saisi d'un recours en matière d'asile. Les Cours IV et V du TAF statuent donc en dernier ressort.

En définitive, on relèvera surtout que, depuis 1981, le volume des affaires déposées contre les décisions de l'administration et la recherche d'une plus grande légitimité des décisions rendues sur les recours ont amené les autorités fédérales à créer une commission de recours spécifique pour le domaine de l'asile puis, dans le cadre d'une réforme générale de la

justice, de consacrer deux des cinq Cours du TAF aux questions d'asile. Depuis 1981, deux modifications sont intervenues : d'une part la limitation du nombre de possibilités de recours ; d'autre part, le transfert à une autorité judiciaire (ou quasi-judiciaire s'agissant de la CRA) du contentieux administratif de l'asile.

§3 Le travail des juges et la production du droit

En 2013, lors de mes entretiens au TAF, chaque juge disposait de deux ou trois greffiers chargés de traiter les dossiers. Ils doivent dans un premier temps décider de demander ou non une avance de frais – en fonction de leur estimation des « chances de succès ». En cas de recours « manifestement infondé » ou au contraire « manifestement fondé », la décision pourra être prise par un juge avec approbation d'un autre juge. Lorsque le cas est incertain, la décision est soumise à un collège de trois juges, alors que les questions de principe – qui visent à assurer une coordination entre les magistrats des deux Cours sur des questions importantes – sont prises à cinq juges avec consultation des autres juges. Le travail d'instruction se fait généralement sur la base du dossier, sans audience de la personne.

Le site web du TAF¹ permet d'obtenir quelques informations sur le parcours biographique des juges. En août 2015, les Cours IV et V comptaient respectivement treize et quatorze juges, dix hommes et trois femmes dans l'une, la parité dans l'autre. Ils sont tous âgés de plus de 40 ans ; vingt ont plus de 50 ans et six plus de 60 ans². Les juges du TAF sont élus par le Parlement sur proposition des partis politiques. Leur profil mentionne donc une affinité partisane (comme membre ou sympathisant). Quatre personnes – deux dans chaque chambre – sont « sans parti » ou « apolitiques »³. Comme le montre le tableau ci-dessous, sur l'ensemble des deux Cours, une très courte majorité de juges (12) sont affiliés à des partis politiques de droite, dont 6 à l'UDC, alors que 11 le sont à des partis de gauche dont 7 au PS. Le déséquilibre se situe plutôt au sein des deux Cours, puisque la Cour IV compte huit juges « de droite » contre 3 « de gauche », alors que la Cour V présente le rapport de forces inverse avec 8 juges « de gauche » contre 3 « de droite ».

¹ <http://www.bvger.ch>.

² Cinq sont nés dans les années 1970 – le plus jeune est de 1974 –, douze dans les années 1960 et dix dans les années 1950 – les plus âgés sont de 1951.

³ Ce sont d'anciens juges de la CRA à qui il n'a pas été demandé d'affiliation, mais qui ont été nommés du fait de leur spécialisation et de leur expérience dans le droit d'asile.

Tableau 1 : Affiliations politiques des juges du TAF (août 2015)

	Sans parti	Verts	PS	Verts Libéraux	PDC	PLR	UDC
Cour IV	2	1	2	0	2	3	3
Cour V	2	3	5	1	0	0	3
Total	4	4	7	1	2	3	6

Tableau réalisé à partir des données biographiques des juges sur le site web du TAF (2015)

Selon une analyse du quotidien zurichois *Tages-Anzeiger* parue le 8 octobre 2016, l'orientation politique des juges du TAF en charge de l'asile a un effet sur les décisions qu'ils rendent¹. Pour les journalistes Simone Rau et Barnaby Skinner, le résultat des recours auprès du TAF en matière d'asile est comparable à une « loterie » (« *Roulettespiel* »²). Ils se basent sur l'analyse de 29'263 jugements rendus par le TAF depuis 2007 et constatent que les juges « de gauche » ont accepté trois fois plus de recours que leurs homologues de droite³. Les deux journalistes identifient les juges les plus « durs » (« *die härtesten Richter* ») et les juges les plus « cléments » (ou les moins sévères, « *die mildesten Richter* »). Ils analysent ensuite, par parti, le nombre de décisions rendues. Il en ressort que, tendanciellement, les juges affiliés aux partis « de gauche » (Les Verts, Parti Socialiste) rendent davantage de décisions positives (respectivement 21% et 20.9%) et que l'UDC (13.1%) et le Parti Bourgeois-Démocratique (10.9%) se montrent généralement plus « sévères », comme le résume le graphique ci-dessous, reproduit à partir des données de l'article. S'il faut prendre ces analyses avec précaution, dans la mesure où j'ignore la manière dont les auteurs les ont produites (comment ont-ils calculé ce pourcentage et pondéré le fait que les décisions se prennent à plusieurs juges ?), elles n'en indiquent pas moins des tendances parmi les juges qui sont confirmées (dans l'article et parmi mes enquêtés) par l'expérience pratique des personnes actives dans la défense juridique des migrants.

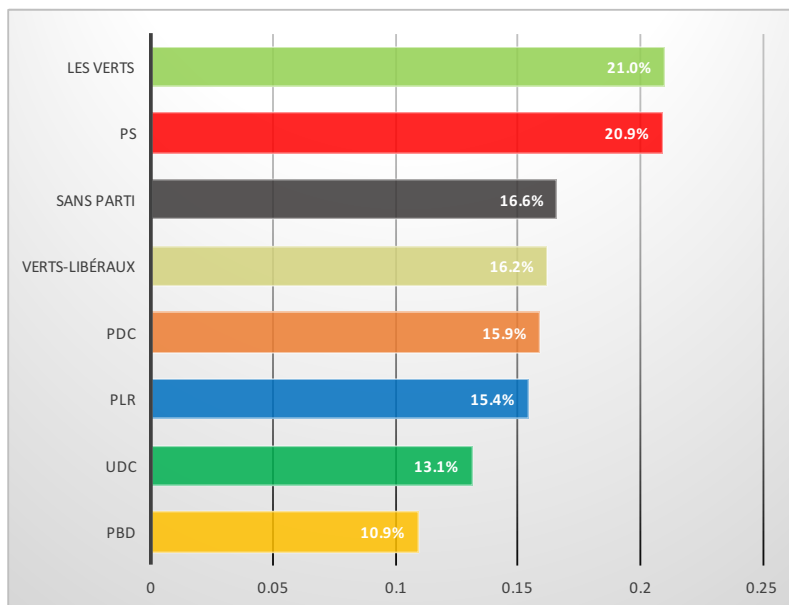
¹ Simone Rau et Barnaby Skinner, « Das sind die härtesten Asylrichter der Schweiz », *Tages Anzeiger*, 8 octobre 2016, consulté le 14 octobre 2016 sur le site web du quotidien :

<http://blog.tagesanzeiger.ch/datenblog/index.php/12556/je-nach-richter-dreimal-hoehere-erfolgchancen>.

² Ce n'est pas sans rappeler l'analyse faite par Jaya Ramji-Nogales, Andrew Ian Schoenholtz et Philip G. Schrag à propos de l'instruction des demandes d'asile aux Etats-Unis et qui parlent de « *refugee roulette* » (Ramji-Nogales, Schoenholtz et Schrag, 2007, 2009).

³ Christine Talos, « Les juges fédéraux pas aussi neutres qu'attendu », *24 Heures*, 10 octobre 2016.

Graphique 5 : Orientations politiques des juges du TAF et décisions positives selon le *Tages Anzeiger*



Source : Article du *Tages Anzeiger*¹

Au niveau de leur formation, tous ont une licence ou un Master en droit. Douze d'entre eux ont passé leur brevet d'avocat et trois ont un doctorat en droit. Les carrières professionnelles indiquent qu'une majorité (15) travaille à la CRA, puis au TAF – que ce soit en tant que secrétaire juridique, greffier ou juge – depuis la création de cette commission de recours en 1992 et que certains (5) y ont été engagés après avoir travaillé au service des recours du DFJP. Quelques profils (4) se caractérisent par leur parcours professionnel dans des organisations d'entraide ou humanitaire (Amnesty International, OSAR, UNHCR, CICR), et d'autres par un ou plusieurs emplois juridiques au sein d'une administration cantonale ou fédérale en charge des questions de droit des étrangers. Enfin, quelques-uns ont également une carrière marquée par des emplois dans les professions de la justice (juge, greffier, avocat) aux niveaux cantonal et communal. On relèvera surtout la profonde spécialisation en droit d'asile de la grande majorité des juges du TAF. À cet égard, il apparaît relativement compliqué de sortir d'une longue carrière dans ce domaine.

Comme le racontent les personnes qui travaillent depuis quelques dizaines d'années dans le domaine de l'asile, les collaborateurs du service des recours interne au DFJP, puis les juges de la CRA et du TAF ont développé une jurisprudence dans un domaine qui en était

¹ Simone Rau et Barnaby Skinner, « Das sind die härtesten Asylrichter der Schweiz », *opus cit.*

presque vierge, un travail « intéressant, passionnant et difficile » selon un juge¹. Les révisions législatives successives, les conflits dans le monde, ainsi que l'évolution des motifs invoqués par les requérants d'asile et leurs mandataires ont généré un développement important et continu de la jurisprudence – affinant les notions, enrichissant le corpus et offrant parfois davantage de garanties procédurales aux recourants. Les décisions rendues étant de plus en plus approfondies, elle est devenue plus complexe, précise et nuancée. La création d'une commission spécialisée en-dehors du service des recours interne à l'administration a probablement permis de développer une jurisprudence plus indépendante de celle-ci – permettant de rendre davantage d'arrêts contre ses décisions. Les changements de loi successifs l'ont aussi amenée à constamment s'adapter. Chargés de « dire le droit », le travail des juges et de leurs greffiers s'inscrit dans un domaine du droit fortement politisé et fait l'objet d'une attention particulière de la part du public, des milieux politiques et des médias. Leur travail se caractérise ainsi par de nombreux « aller-retour » entre la jurisprudence et les révisions de loi, dans la mesure où le législateur et l'administration cherchent parfois à limiter l'indétermination du droit ou à réagir à sa jurisprudence en changeant la loi.

Section 2. Judiciarisation du domaine de l'asile

Dans leur recherche sur l'utilisation des voies de recours judiciaires en matière administrative en Suisse, Thierry Tanquerel, Frédéric Varone, Arun Bolkensteyn et Karin Byland constatent une forte augmentation du contentieux administratif judiciaire, mais surtout pour certaines catégories de politiques publiques, ce qui amène à nuancer le constat d'une judiciarisation globale de l'action publique en Suisse. Entre 1990 et 2008, le volume de ce contentieux auprès des Commissions de recours fédérales et du TAF est composé à plus 78.5% d'affaires ayant trait au droit de cité et au droit des étrangers (Tanquerel et al., 2011, p. 52). L'évolution du poids relatif du droit de cité et droit des étrangers met en exergue l'importance que représente ce domaine – qui inclut l'asile – en matière de contentieux administratif. Pour la période étudiée, alors qu'il représente N=9'664 en moyenne annuelle du nombre d'affaires liquidées (y compris les recours radiés), 7'635 de ces affaires concernent le domaine de l'asile (Tanquerel et al., 2011, p. 53). C'est dire l'importance du contentieux

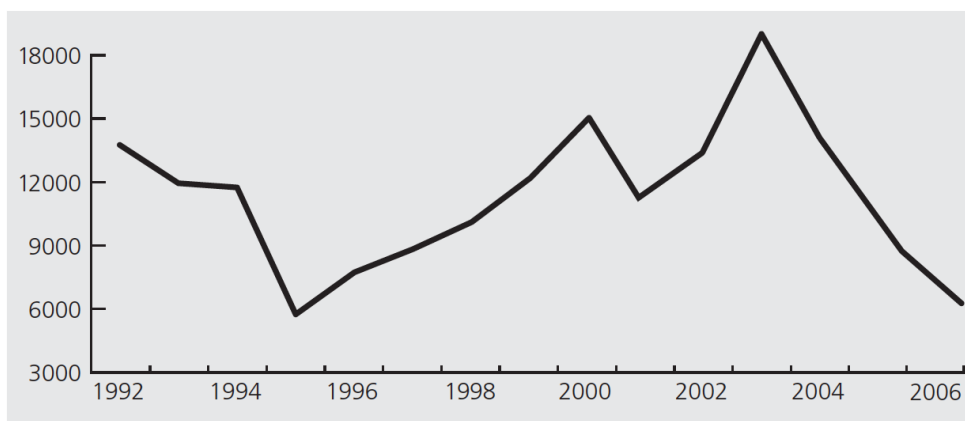
¹ Entretien au TAF, 2013.

administratif judiciaire en la matière en comparaison avec d'autres secteurs du droit¹. Comme on le verra, on assiste à une judiciarisation – dans le sens d'augmentation du volume du contentieux – durant la deuxième moitié des années 1990 et au début des années 2000 qui va toutefois diminuer et se stabiliser dans la deuxième moitié des années 2000 et dans les années 2010.

§1 Volume du contentieux et « taux de recours »

Si l'on s'intéresse au volume de ce contentieux, on constate que le nombre de nouvelles affaires déposées auprès de la CRA entre 1992 et 2006 et du TAF entre 2007 et 2014 a connu d'importantes fluctuations. Le nombre de recours déposés auprès de la commission baisse à partir de 1992, puis remonte dès 1996, pour atteindre deux « pics » en 2000 et en 2003. Depuis, le contentieux administratif chute de nouveau pour passer sous la barre des 5000 nouvelles affaires déposées auprès du TAF. Malgré quelques oscillations, il s'est stabilisé entre 4000 et 5000 entre 2007 et 2011, remontant légèrement à partir de 2012 jusqu'à 5'661 nouvelles affaires en 2015. Les deux graphiques ci-dessous présentent le volume du contentieux auprès de la CRA et des Cours IV et V du TAF.

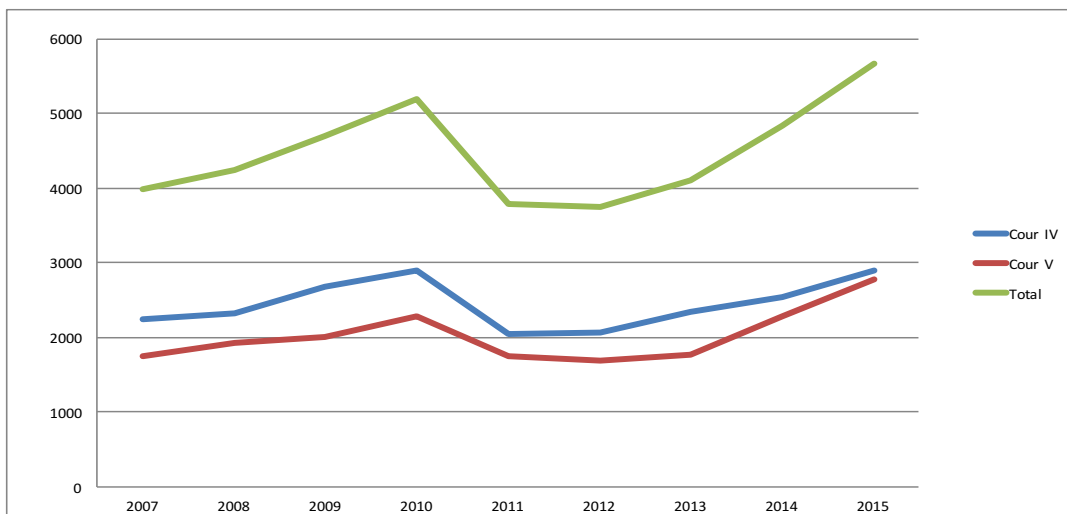
Graphique 6 : Volume du contentieux – entrées (calculées en nombre de personnes) à la CRA (1992-2006)



Source : Statistiques de la CRA²

¹ Pour cette sous-section, je dispose de données quantitatives récoltées par Thierry Tanquerel, Frédéric Varone, Arun Bolkensteyn et Karin Byland dans le cadre du projet intitulé « L'utilisation des voies de recours judiciaires en matière administrative en Suisse : analyse empirique aux niveaux fédéral et cantonal (1990-2008) » financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (subside 100015-118022). Je dispose également de statistiques récoltées dans les rapports de gestion du TAF entre 2007 et 2014. Cette partie vise ainsi à mesurer l'ampleur du contentieux administratif en matière d'asile.

² CRA, « Rapport de gestion 2006 : Statistiques », consulté le 6 mai 2015 sur le site web de la CRA : www.ark-cra.ch.

Graphique 7 : Nombre de nouvelles affaires¹ déposées aux Cours IV et V du TAF 2007-2015

Source : Statistiques personnelles réalisées à partir des rapports de gestion du Tribunal administratif fédéral 2007-2015

Les fortes augmentations en 1992 et 1994 et en 2000 et 2003 sont corrélées à celles du nombre de demandes d'asile déposées pendant les guerres des Balkans, de même que les périodes de diminution du nombre de recours correspondent à la diminution du nombre de demandes d'asile. Les fluctuations (hausses et baisses) du nombre de nouvelles affaires déposées à la CRA et au TAF sont liées au travail de l'administration (ODR, ODM, puis SEM), dont les pratiques ont une incidence sur l'évolution des flux contentieux (Spire et Weidenfeld, 2009). En effet, le TAF indique que l'augmentation du nombre de nouvelles affaires en 2014 résulte d'une augmentation des effectifs du SEM qui a pu rendre davantage de décisions, ce qui a automatiquement augmenté le nombre de recours déposés².

En comparant l'évolution du nombre de décisions rendues par le SEM (y compris sur des demandes de réexamen) et le nombre de nouvelles affaires déposées au TAF et en calculant le « taux de recours »³ contre les décisions rendues en première instance, on peut mesurer la baisse récente de la judiciarisation en matière d'asile. En effet, depuis l'entrée en fonction du TAF en 2007, le nombre de nouvelles affaires déposées se stabilise autour des 5'000 par an⁴ (cf. graphique ci-dessous), ce qui contraste avec l'augmentation du nombre de

¹ Les rapports de gestion du TAF comprennent dans ces chiffres les recours (qui représentent la grande majorité), les « autres moyens de droit » et les « demandes de révision ».

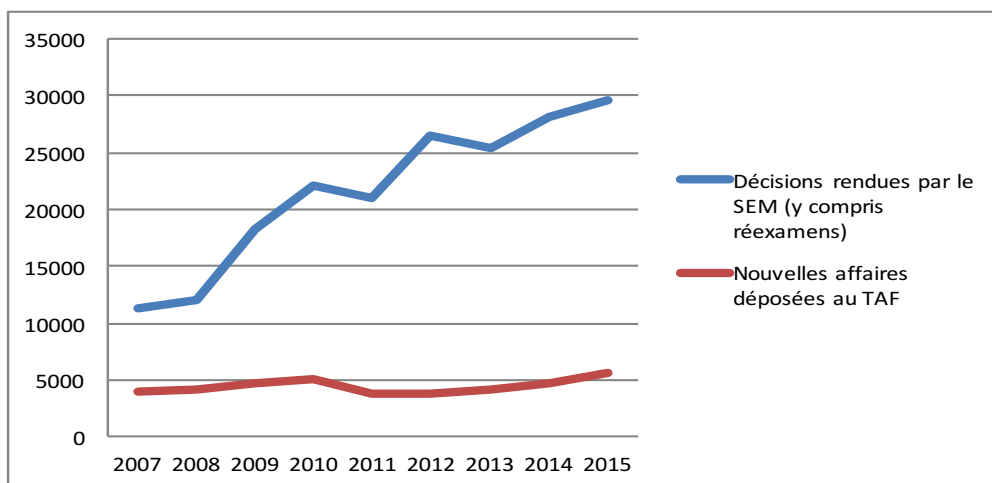
² Denis Masméjan, « Forte augmentation du nombre de recours l'an dernier », *Le Temps*, 24 mars 2015.

³ Il s'agit en fait plutôt d'une comparaison entre le nombre de nouvelles affaires déposées au TAF et le nombre de décisions (procédure ordinaire ou réexamen) rendues par l'administration.

⁴ Les Cours IV et V restent quand même les cours du TAF dont le volume de travail est le plus important par rapport aux trois autres cours, qui traitent d'autres domaines du droit administratif. Pour comparer, entre 2010 et 2014, le nombre de nouvelles affaires pour la Cour I fluctue entre 591 et 955, pour la Cour II de 393 à 527 et pour la Cour III de 1'748 à 2'359.

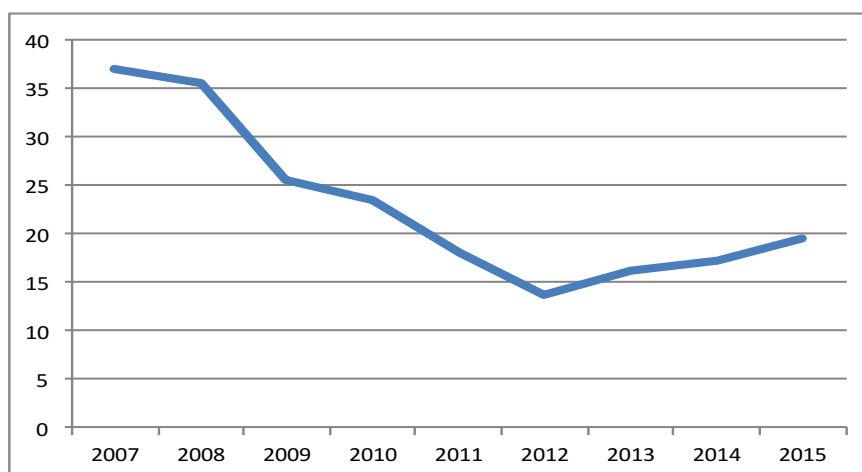
demandes d'asile et de décisions rendues par le SEM dans les années 2010. Le « taux de recours » qui calcule la proportion de nouvelles affaires au regard du nombre de décisions rendues par l'administration baisse donc entre 2007 et 2012, et ne remonte que très légèrement en 2013 et en 2015. Ainsi, le contentieux administratif judiciaire a proportionnellement diminué à la fin des années 2000 et au début des années 2010. Si on peut considérer qu'une analyse en termes de judiciarisation – au sens d'augmentation du contentieux – est démentie par ces chiffres, j'utilise davantage cette notion pour désigner, moins une hausse, que l'importance du recours à l'institution judiciaire dans ce domaine d'action publique. En effet, malgré cette diminution du taux de recours, l'asile reste un des domaines d'action publique les plus judiciarisés en Suisse.

Graphique 8 : Evolution du nombre de décisions rendues par le SEM et de nouvelles affaires déposées au TAF (2007-2015)



Source : Statistiques compilées à partir des rapports de gestion du TAF 2007-2015

Graphique 9 : Evolution du « taux de recours » au TAF (en %) 2007-2015



Source : Statistiques compilées à partir des rapports de gestion du TAF 2007-2015

Alors qu'en 2007, les nouvelles affaires déposées au TAF représentent près du tiers des décisions rendues par le SEM (32.84%), cette proportion chute progressivement pour passer sous la barre des 20% en 2011 jusqu'à 13% en 2012 et légèrement remonter depuis (16.4% en 2014). Cette baisse du « taux de recours » renvoie d'abord à l'augmentation du nombre de demandes d'asile déposées et du nombre de décisions rendues par le SEM. On peut faire l'hypothèse que, si le nombre de recours déposés n'a pas augmenté en proportion, le type des décisions du SEM peut avoir rendu plus difficile de déposer un recours. En effet, entre 2009 et 2013, de 47% à 65% des décisions rendues par le SEM étaient des décisions de non-entrée en matière sans admission provisoire, dont près de deux tiers de NEM Dublin¹ ouvrant un délai de recours de 5 jours et reposant sur des arguments difficilement contestables juridiquement, comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

Pour 2014 et 2015, le « taux de recours » remonte légèrement, mais demeure bas par rapport à avant, même si ce volume reste important. En procédure ordinaire (qui ne comprend pas les demandes de réexamen), la proportion de décisions dites « positives » (octroi de l'asile ou d'une admission provisoire) était relativement élevée, en comparaison historique, puisqu'elle dépassait les 57.9% en 2014 (dont 25.6% d'octroi de l'asile) et 52.8% en 2015 (dont 25.1% d'octroi de l'asile), alors que celle concernant les NEM Dublin a baissé (20% en 2014 et 31.2% en 2015)². Par ailleurs, depuis 2014, les clauses de non-entrée en matière (sauf Dublin) ont presque toutes été supprimées ; le délai de recours pour les décisions matérielles négatives est alors de 30 jours.

Ces éléments, avec probablement d'autres facteurs explicatifs propres aux demandes d'asile et aux bureaux de consultation juridique peuvent expliquer cette baisse du « taux de recours ». Alexis Spire et Katia Weidenfeld soulignent l'importance des « intermédiaires du droit » et de leur accès (coût, présence, tri) – on pourrait aussi ajouter de leurs ressources – dans l'analyse des usages de la justice administrative, sans négliger pour autant le cadre

¹ Les NEM Dublin représentent en moyenne 32% des décisions rendues en procédure ordinaire entre 2009 à 2014 : 21.7% des décisions rendues en 2009 sont des décisions de NEM Dublin, contre respectivement 32.9% en 2010, 40.2% en 2011, 42.6% en 2012, 34.4% en 2013 et 20% en 2014, soit une moyenne de 32% par an.

² Ne disposant pas des statistiques exactes pour la période 1992-2006, je ne peux que faire une estimation du rapport entre le volume du contentieux et le nombre de demandes d'asile. On constate que ce rapport – « nombre de nouvelles affaires déposées » / « nombre de cas réglés par l'administration » – varie fortement durant cette période-là entre un cinquième (0.2) et trois cinquièmes (0.6). Il semble que les périodes où le nombre de demandes d'asile est bas, le taux de recours est plus élevé. On peut alors faire l'hypothèse que les périodes « hautes » impliquent pour la défense juridique d'opérer une sélection plus importante des demandes, notamment en raison de ses moyens limités en termes de personnel et de ressources financières. Il faudrait toutefois un travail plus approfondi sur les statistiques de la CRA et du TAF et sur le taux de recours pour pouvoir corroborer cette hypothèse.

juridique dans lequel s'inscrivent leurs pratiques et qui offre plus ou moins de « prises » à la défense juridique (Spire et Weidenfeld, 2009). En effet, écrivent ces auteurs, « le recours est moins le produit des qualités sociales du requérant que le fruit d'une rencontre avec divers intermédiaires capables de révéler la dimension juridique d'un conflit » (Contamin et al., 2008, p. 12). Cette question sera abordée dans la partie sur la défense juridique des migrants.

§2 Travail de l'autorité de recours : affaires liquidées et « taux de succès »

Cette contestation judiciaire des décisions du SEM implique logiquement un nombre proportionnellement important d'arrêts rendus par l'autorité de recours. Les données sur le nombre d'affaires liquidées en droit d'asile entre 1992 et 2015 suivent *grosso modo* les fluctuations du volume des nouvelles affaires déposées auprès des autorités de recours. Des facteurs internes à l'autorité de recours (évolution de l'effectif des juges et priorités de traitement¹ par exemple) peuvent expliquer certaines variations par rapport au nombre de recours déposés.

Les données de la recherche de Thierry Tanquerel et al.² sur l'utilisation des voies de recours judiciaires permettent aussi d'avoir une idée de l'issue des recours entre 1992 et 2008. Les décisions rendues sont classées dans les catégories suivantes : radiation, irrecevabilité, rejet, admission, divers. Pour l'ensemble des affaires liquidées entre 1992 et 2008 (129'800), 40.33% ont été radiées (52'359)³, 2.11% jugées irrecevables (2'747), 51.07% rejetées (66'292), 6.45% admises (8'367) et 0.02% ont été classées dans divers (35). Si on enlève les radiations, les affaires jugées irrecevables et les divers, 77'406 recours ont été jugés entre 1992 et 2008. La grande majorité de ces recours ont été rejetés (85.64%) et seuls 10.81% ont été admis (8'367), les 2'747 (3.54%) restants ont été jugés irrecevables. Le graphique ci-dessous représente l'évolution du « taux de succès » en droit d'asile entre 1992 et 2008⁴. Ce

¹ Par exemple, les autorités de recours (CRA, TAF) ont chacune dû faire face à un nombre important de cas pendants qu'il leur a fallu réduire à partir de leur entrée en fonction.

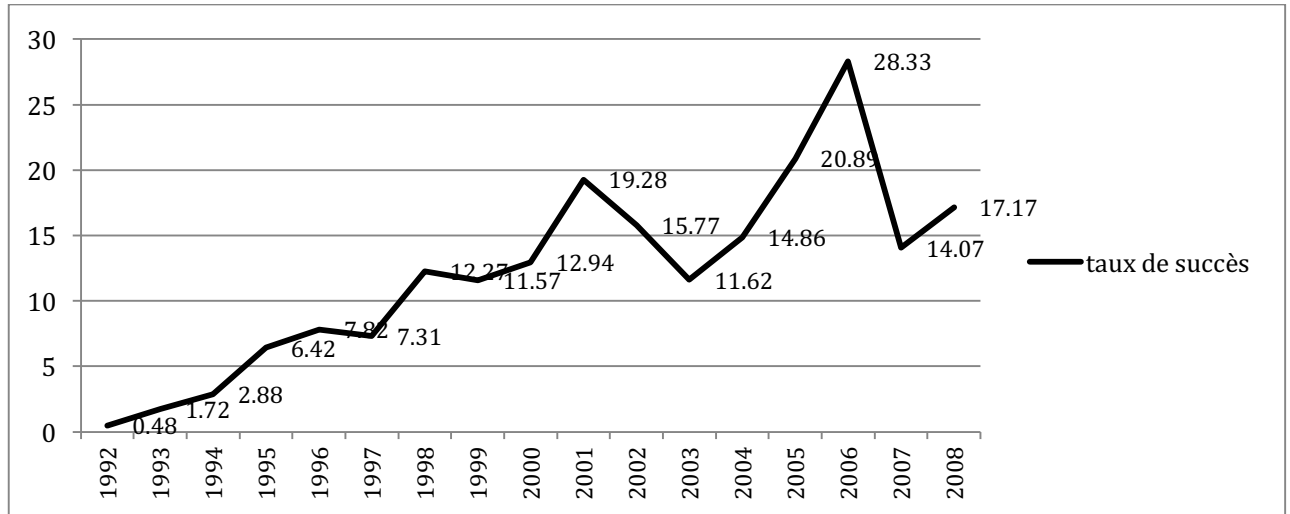
² Thierry Tanquerel et al., « L'utilisation des voies de recours judiciaires (...) », *op. cit.*.

³ Les recours peuvent être radiés notamment pour non-paiement d'une avance de frais, lorsque le recours a été retiré ou s'il est devenu sans objet.

⁴ Pour calculer le « taux de succès », Thierry Tanquerel et al. ont écarté les recours radiés ainsi que les divers. Le taux correspond donc au rapport entre le nombre de recours admis et le nombre de recours formellement jugés. Les auteurs de la recherche ont regroupé les catégories utilisées par ces autorités en cinq grandes catégories : admis (comprend les recours admis et partiellement admis), rejeté, irrecevable, radié et divers. Sans la lecture de chaque arrêt, il n'est pas possible de savoir si un recours partiellement admis a été rejeté sur un point secondaire ou si le recourant n'a obtenu gain de cause que sur un aspect mineur. Selon les auteurs, il s'agit toutefois quand même d'un « succès » pour le recourant. Les recours classés « irrecevables » incluent ceux pour lesquels une avance de frais n'a pas été fournie.

taux est calculé sur les recours jugés et ne tient donc pas compte des affaires radiées ou irrecevables.

Graphique 10 : Taux de succès en droit d'asile 1992-2008



Source : Projet FNRS 100015-118022¹

Dans ce graphique, on voit que le « taux de succès » des recours augmente progressivement depuis les premières années de la CRA jusqu'au début des années 2000. Cette évolution renvoie d'abord à la nécessité de liquider les nombreux cas pendants qui se reportaient d'une année à l'autre dans les premiers temps de la commission. En période de surcharge, comme c'était le cas au début des années 1990, les juges mettent aussi l'accent sur les cas qu'ils peuvent rapidement liquider et non sur le développement de la jurisprudence (autour de cas plus compliqués). Les cas dits « les plus faciles » – car ils rentrent dans les « schémas habituels » qui donnent lieu à une décision négative – ont probablement été privilégiés. La première baisse au début des années 2000 coïncide avec l'augmentation du nombre de demandes d'asile et du nombre de recours déposés suite à la « deuxième crise de l'asile » (guerre du Kosovo). La seconde diminution du « taux de succès » correspond aux premières années du TAF – qui prend le relais de la CRA – qui avait pour objectif premier de liquider au plus vite les affaires les plus anciennes et plus généralement la masse des cas pendants.

¹ Je remercie tout particulièrement Karin Byland qui m'a aimablement communiqué les statistiques concernant les affaires liquidées en matière d'asile de 1992 et 2008. Ces données sont tirées du projet cité supra : « L'utilisation des voies de recours judiciaires en matière administrative en Suisse : analyse empirique aux niveaux fédéral et cantonal (1990-2008) », *opus cit.*.

Les différents graphiques présentés dans cette section montrent l'ampleur qu'a rapidement prise le contentieux judiciaire en matière d'asile. Entre 2007 et 2015, le TAF a ainsi liquidé 40'244 affaires, alors que la CRA en a rendu plus de 120'000¹, soit plus de 160'000 affaires liquidées au total entre la CRA et le TAF en 22 ans. En comparaison avec d'autres domaines d'action publique, celui de l'asile est le plus important en termes de contentieux administratif judiciaire au niveau fédéral – ce qui témoigne de la dimension conflictuelle de ce droit, imputable à des usages spécifiques du recours (jouer la montre, action des défenseurs via une « guérilla judiciaire », etc.), ainsi que nous le verrons dans la dernière partie de la thèse. L'importance quantitative de ce contentieux a des effets qualitatifs très importants et parallèles au développement législatif du droit d'asile en Suisse. En effet, la jurisprudence s'est considérablement développée depuis 1992.

Section 3. Une sophistication du droit par la jurisprudence

Cette importance quantitative du contentieux administratif judiciaire a des conséquences qualitatives significatives sur le droit d'asile et sa pratique. Il n'est pas possible ici de faire une revue exhaustive de la jurisprudence de la CRA et du TAF². Je reviendrai plutôt sur quelques exemples choisis qui me paraissent particulièrement illustratifs de l'importance qu'a prise la jurisprudence de la CRA et du TAF. En discutant de manière sélective quelques transformations au niveau du droit matériel et procédural, cette section vise à montrer comment le droit d'asile devient de plus en plus précis, complexe et spécifié sous l'effet du développement de cette jurisprudence, ce qui participe de sa sophistication.

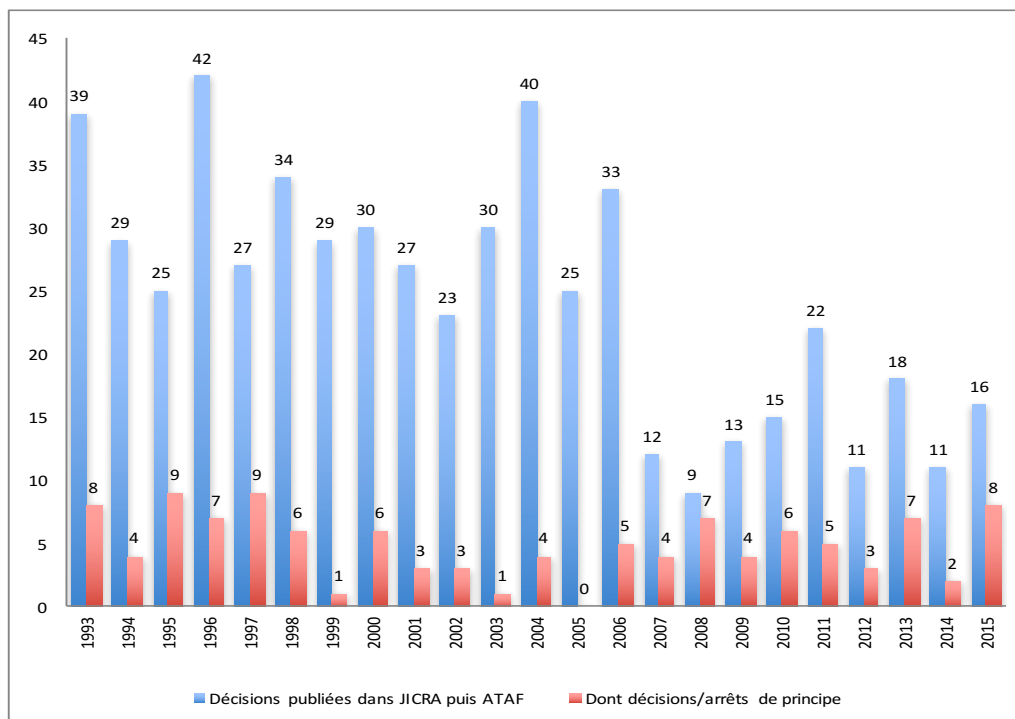
Dans les recueils de jurisprudence JICRA et dans ATAF, on trouve un certain nombre de décisions publiées qui sont sélectionnées pour leur portée dans le droit d'asile. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre de décisions publiées dans JICRA de 1993 à 2006 et dans ATAF de 2007 à 2015. Au total, les juges de la CRA et du TAF ont

¹ Je ne dispose pas du chiffre exact, mais on peut l'estimer à environ 121'000 en soustrayant aux 129'800 affaires liquidées dénombrées par Tanquerel et al. pour la période courant de 1992 à 2008, le nombre d'affaires liquidées par le TAF en 2007 et en 2008.

² Notons que les recueils JICRA (Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile) et ATAF (Arrêts du Tribunal administratif fédéral) rassemblent les décisions de principe, une sélection d'autres décisions importantes, et des informations relatives à la pratique. C'est principalement sur ces recueils, sur les commentaires de jurisprudence et sur les manuels de la procédure d'asile et de renvoi du SEM et de l'OSAR (OSAR, 2009) que je m'appuie.

publié 543 décisions, dont 433 dans JICRA, et 110 dans ATAF, sur les plus de 160'000 affaires liquidées entre 1992 et 2015. On assiste donc, depuis la mise en place du TAF à une diminution du nombre de décisions publiées, alors que le nombre d'arrêts de principe rendus reste relativement stable en moyenne¹ (voir graphique ci-dessous). De 1993 à 2015, la CRA et le TAF ont publié 112 décisions de principe. Ce nombre de décisions publiées et d'arrêts de principe est également important, même s'il peut paraître moindre par rapport au nombre important de décisions rendues. À titre de comparaison, les décisions publiées dans ATAF depuis 2007 par les Cours IV et V dans le domaine du droit d'asile (127) représentent un peu plus du quart du total des décisions publiées dans ATAF (498). Il faut toutefois répéter que les décisions non-publiées peuvent aussi avoir une importance pour la jurisprudence en matière d'asile. Les différents commentaires de jurisprudence (voir Annexe 18) mentionnent plusieurs d'entre elles qui comportent un intérêt pour la pratique, selon l'auteur de la synthèse.

Graphique 11 : Décisions publiées dans JICRA (1993-2006), puis dans ATAF (2007-2015), dont décisions/arrêts de principe



Source : Statistiques personnelles réalisées à partir de www.ark-cra.ch et www.bvger.ch²

¹ De 1993 à 2006, la CRA a rendu 66 décisions de principe, soit une moyenne de 4,714 par année. De 2007 à 2015, le TAF a rendu 46 arrêts de principe, soit une moyenne de 5.11 par année.

² À partir de ces deux sites web, j'ai compté le nombre d'arrêts rendus chaque année. Sur www.ark-cra.ch (le site web de la CRA), les décisions sont listées pour chaque année. Sur www.bvger.ch (le site web du TAF), j'ai fait une recherche générale des décisions publiées dans ATAF pour les Cours IV et V, puis des arrêts de principe avec les mots clés « arrêt de principe » sur la base de données des arrêts du TAF.

Durant les premières années de son entrée en fonction, le TAF a d'abord dû liquider les affaires pendantes et rattraper un retard accumulé durant les années précédentes. Le rapport de gestion 2013 du TAF mentionne que l'objectif prioritaire de liquidation de toutes les affaires les plus anciennes a été atteint. Selon ce rapport, « 99% des recours pendants au 31 décembre 2011 ont pu être liquidés à raison de 96% jusqu'à la fin de l'année sous revue, ce qui a permis de réduire sensiblement la durée moyenne des affaires »¹. On peut faire l'hypothèse que cet objectif de liquider les cas pendants les plus anciens a eu pour effet de laisser de côté les recours plus longs à traiter et pouvant donner lieu à des arrêts de principe ou à une publication. On se souviendra aussi que le nombre global de recours déposés et de décisions rendues par le TAF a diminué. Enfin, il faut noter qu'au début des années 1990, les juges de la CRA ont été amenés à développer une jurisprudence dans un domaine de l'asile qui n'en disposait quasiment pas, et à l'adapter aux réformes successives. La légère diminution du nombre de décisions publiées peut également refléter la relative stabilisation jurisprudentielle de ce droit.

Cette jurisprudence intervient sur différents points du droit d'asile qu'elle spécifie ou pour lesquels elle apporte des précisions ou des réponses pratiques. On l'a dit, si les arrêts de principe sont importants, l'ensemble des décisions publiées ainsi que certaines décisions non publiées doivent aussi être pris en compte. Cette sophistication du droit concerne le droit matériel relatif aux questions de fonds des demandes d'asile (octroi de l'asile, motifs d'exclusion de l'asile, appréciation du renvoi), le droit de la preuve (moyens de preuve, appréciation de la vraisemblance), les questions de procédure d'asile (dépôt de la demande d'asile, décisions de non-entrée en matière, auditions et droit d'être entendu) ainsi que d'autres questions de procédure (réexamen, recours, délais)². Je reviens, de manière non exhaustive, sur quelques domaines du droit d'asile concernés par cette jurisprudence, afin d'en souligner la complexité, et en approfondissant quelques éléments clés qui me paraissent démontrer le processus de sophistication du droit par la jurisprudence. Il faut relever que, si les décisions de l'autorité de recours concernent le plus souvent l'appréciation de situations particulières (motifs, pays ou région, etc.), celles-ci n'en impliquent pas moins certaines considérations plus générales.

¹ TAF, « Rapport de gestion 2013 », page 64, consulté le 20 mai 2015 sur le site web www.bvger.ch.

² Pour une liste des arrêts de principe et une brève description de ceux-ci, voir Annexe 19.

§1 Droit matériel : la qualité de réfugié et la notion de persécution

La jurisprudence a apporté des précisions dans le domaine du droit matériel et des questions de fonds tels que l'examen de la qualité de réfugié, la licéité et l'exigibilité du renvoi, les motifs d'exclusion de l'asile, le regroupement familial – et notamment le statut de réfugié à titre dérivé –, l'asile accordé aux familles des réfugiés reconnus, ou encore la possibilité du renvoi et la levée d'une admission provisoire. Les décisions et les arrêts de la CRA et du TAF portent sur l'appréciation de la situation générale dans des pays particuliers concernant ces différentes questions. L'exemple de la qualité de réfugié et de la notion de persécution – les questions plus spécifiques de la désertion comme motif d'asile, de la « théorie de la protection » et de la reconnaissance progressive des « persécutions liées au genre »¹ – montre comment la jurisprudence participe de la sophistication du droit matériel, comment elle contribue à faire évoluer l'interprétation de la définition du réfugié et comment le travail de l'instance de recours interagit avec le Législatif.

§1.1 Considérations générales

Au cœur de l'examen des demandes d'asile, la notion de réfugié se compose de plusieurs éléments et sous-éléments dont les conditions doivent être remplies cumulativement pour que la personne puisse être considérée comme un réfugié au sens de la loi. Selon l'article 3 de la loi sur l'asile,

« Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques » (art. 3 al. 1 LAsi).

La notion de « sérieux préjudices » est centrale et renvoie à celle de *persécution*, de l'article 1 A de la Convention de Genève de 1951². Dans le deuxième alinéa de l'article 3, LAsi, il est précisé que :

« Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes » (art. 3 al. 2 LAsi).

¹ L'exemple des obstacles à l'exécution du renvoi (illicéité et inexigibilité) figure en Annexe 22.

² Dans cet article 1 A de la Convention de Genève, le terme réfugié s'applique à « qui [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

Pour obtenir le statut de réfugié, il faut au moins trois éléments : avoir quitté son pays d'origine, avoir cessé toute relation avec ce pays et avoir subi ou craindre une persécution. Ainsi définie, toutefois, cette notion demeure relativement large et abstraite. En référence à des situations et à des constellations de faits particulières, la jurisprudence a précisé la notion de réfugié relativement à celle de « persécution » à laquelle renvoient les « sérieux préjudices » mentionnés dans la loi. C'est ainsi qu'elle a apporté des interprétations à propos de l'*intensité* des préjudices, à leur *caractère ciblé* – autrement dit au caractère individuel ou collectif de la persécution¹ – et aux *motifs déterminés* qui doivent nécessairement être liés à l'un de ceux énumérés (de manière exhaustive) dans la loi (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social déterminé et opinion politique). La définition du terme réfugié et celle de persécution distinguent aussi les personnes qui ont fui des persécutions déjà subies (« ...sont exposées à de sérieux préjudices »), et celles qui ont fui des actes imminents (« ...craignent à juste titre de l'être... ») (OSAR, 2009, p. 186). La jurisprudence a aussi développé des lignes directrices pour l'appréciation de la notion de *crainte fondée*. Enfin, elle a posé différentes conditions qui permettent d'admettre l'existence d'une *alternative de fuite interne* dans le pays que la personne a quitté. Ainsi, à travers des interprétations spécifiques appliquées à des situations concrètes, la jurisprudence contribue à préciser et à définir le contenu des notions générales et abstraites contenues dans la loi.

§1.2 L'exemple de la désertion

La désertion et l'objection de conscience permettent d'illustrer à la fois les effets pratiques de la jurisprudence et la manière dont celle-ci peut ensuite « remonter » dans l'arène parlementaire pour donner lieu à des propositions de modification législative visant à « boucher les failles » du droit. Cet exemple me semble intéressant dans la mesure où il illustre le fait que la « plasticité du droit » conduit à des interprétations concurrentes, politiques et juridiques.

Dans un arrêt du 20 décembre 2005 (JICRA 2006/3²), la CRA retient que les objecteurs de conscience et les déserteurs érythréens se voient en général accorder l'asile,

¹ Les commentaires de jurisprudence estiment que les exigences en matière de reconnaissance d'une persécution collective sont élevées. Si l'existence d'une persécution collective a été admise dans quelques cas (population musulmane de Srebrenica en juillet 1995 dans JICRA 1997/14, les membres de l'ethnie des Tutsis au Rwanda en juillet 1994 selon JICRA 1998/16 et la communauté yézidie en Turquie selon JICRA 1995/1), elle a été aussi à de nombreuses reprises niée (par exemple, la minorité yézidie en Irak, selon JICRA 2006/17 ou plus récemment la communauté des Hazaras chiites au Pakistan, selon l'arrêt du TAF E-4468/2013) (Greiner, 2014 ; OSAR, 2009).

² Voir Annexe 20.

dans la mesure où la peine sanctionnant le refus de servir ou la désertion est jugée « démesurément sévère » et doit ainsi être rangée parmi les sanctions motivées par des raisons d'ordre politique. Christoph Blocher (UDC/ZH), alors conseiller fédéral en charge du DFJP, estime qu'il faut réagir rapidement à cette décision de la CRA. L'idée qu'il défend – et qui est acceptée par le Conseil des Etats – est de n'accorder qu'une admission provisoire aux Erythréens menacés de mauvais traitements pour avoir déserté ou refusé de servir dans l'armée. En leur accordant un statut plus précaire, Christoph Blocher veut dissuader les Erythréens à venir en Suisse, estimant que le nombre de demandes d'asile a augmenté depuis cette jurisprudence¹. Dans le cadre d'une révision plus générale et en profondeur de la LAsi entamée alors que Christoph Blocher était en charge du DFJP et poursuivie par Eveline Widmer-Schlumpf et Simonetta Sommaruga, les autorités politiques ont ainsi introduit une modification de l'article 3 LAsi excluant la désertion et l'objection de conscience comme seuls motifs d'asile. Le 28 septembre 2012, le Parlement adopte des mesures urgentes (entrées en vigueur le lendemain) qui comprennent l'ajout d'un troisième alinéa à l'article 3 LAsi selon lequel « 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).

Durant la campagne précédant le référendum du 9 juin 2013 sur ces mesures urgentes (qui seront largement acceptées à 76,3% des votants), la conseillère fédérale socialiste à la tête du DFJP, Simonetta Sommaruga, expliquait que les personnes persécutées pour avoir déserté continueraient d'être accueillies en Suisse². Le TAF est alors amené à se prononcer sur des cas concrets et à établir l'interprétation à donner à cet alinéa. L'arrêt de principe (JICRA 2006/3) considère que ce n'est pas la désertion qui est déterminante pour l'asile, mais bien la peine qui est encourue en cas de retour en Erythrée. Dans cette interprétation, ce sont le caractère politique du refus de servir et l'intensité de la peine encourue qui sont pris en compte pour l'octroi de l'asile. En cela, ce changement de loi ne fait que clarifier, selon le TAF³, une pratique déjà en vigueur. Ainsi, les déserteurs Syriens ou Erythréens, continueront de recevoir l'asile en tant que réfugiés tant que les risques encourus dans ces pays en cas de refus de servir demeureront les mêmes.

¹ Valérie de Graffenried, « Bientôt la fin des demandes d'asile dans les ambassades », *Le Temps*, 13 décembre 2011.

² Voir par exemple : « Simonetta Sommaruga lance la campagne sur l'asile », *Le Matin*, 25.03.2013.

³ TAF, « Interprétation de l'art. 3 al. 3 LAsi (portée du refus de servir et de la désertion en droit d'asile) ; risque encouru du fait de se soustraire à l'obligation de servir dans l'armée syrienne régulière », *Communiqué de presse*, Saint-Gall, 6 mars 2015, consulté le 2 juin 2015 sur le site web du TAF : <http://www.bvger.ch>.

Dans un arrêt rendu le 18 février (D-5553/2013) concernant un requérant d'asile kurde de Syrie qui s'est soustrait à l'obligation de servir dans l'armée régulière, le TAF « en arrive à la conclusion, déjà admise, que la menace d'une condamnation pour refus de servir ou désertion ne doit pas être qualifiée de risque de persécution pertinent en matière d'asile, si la peine encourue vise uniquement à réprimer ce comportement. Dans ce contexte, la sanction n'est prise en compte, pour juger de la qualité de réfugié, que si elle repose sur d'autres motifs pertinents »¹. Dans cet arrêt, le TAF considère que les sanctions étatiques prévues pour violation de l'obligation de servir ou pour désertion sont en principe légitimes, et ne sont donc pas pertinentes en matière du droit d'asile. Toutefois, il relève une exception dans les cas où les peines encourues sont « hautement discriminatoires » pour les motifs prévus à l'art. 3 LAsi, ou encore sont si disproportionnées qu'il faut conclure à un motif de persécution déterminant en matière d'asile.

Avec l'art. 3 al. 3 LAsi, le but politique poursuivi était de réduire ou du moins limiter le nombre de demandes d'asile d'Erythréens. Partant d'une analyse du Message du Conseil fédéral, des débats parlementaires, de la brochure explicative envoyée aux citoyens et de l'interprétation de cette norme, notamment au plan historique, qui conclut que la modification de la loi ne visait pas à introduire une restriction de la notion de réfugié par rapport au sens donné jusque-là dans l'art. 3 LAsi. L'introduction de cet alinéa ne change rien au fait que le refus de servir ou la désertion ne peuvent pas fonder en soi la qualité de réfugié, à moins que la situation fasse apparaître une persécution au sens de l'article 3 al. 1 LAsi². Dans le cas d'espèce, le TAF a considéré comme hautement probable le fait que le régime syrien considère le refus de servir du recourant comme l'expression de convictions hostiles au régime et qu'il le condamne à une peine démesurément sévère en tant qu'opposant politique³.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ Le 30 janvier 2017, un arrêt du TAF (D-7898/2015) a changé sa pratique en matière de sortie illégale d'Erythrée. Les juges y examinent la question de savoir dans quelle mesure les Erythréens qui quittent illégalement leur pays doivent craindre des mesures de persécution à ce titre en cas de retour. Contrairement à la pratique qui prévalait jusque-là, la conclusion du TAF soutient que la sortie illégale d'Erythrée ne peut pas justifier, en soi, la reconnaissance de la qualité de réfugié. Le TAF ne se prononce toutefois pas (encore) sur les questions de désertion et d'exécution du renvoi. Les juges se basent notamment sur une analyse des informations sur le pays, selon laquelle des personnes sorties illégalement du pays sont retournées en Erythrée pour de brefs séjours. De ce fait, « les personnes sorties illégalement ne peuvent plus prétendre être considérées de manière générale comme des traîtres et exposées dans leur pays à une peine sévère pour un motif pertinent en matière d'asile. On ne pourra admettre un risque majeur de sanction en cas de retour qu'en présence de facteurs supplémentaires à la sortie illégale qui font apparaître le requérant d'asile comme une personne indésirable aux yeux des autorités érythréennes » [TAF, « Erythrée : le Tribunal administratif fédéral change de pratique en matière de sortie illégale du pays », *Communiqué de presse*, 2 février 2017].

Cet exemple de la désertion montre bien comment la production et l'interprétation des règles juridiques impliquent avec une certaine circularité les différents maillons de la « chaîne du droit » (Dworkin, 1985). En référence à une définition littérale de la notion de réfugié, l'administration a rendu une décision négative à propos d'un déserteur Erythréen, concluant qu'il n'avait pas droit au statut de réfugié. Contestée par le requérant, cette décision fait l'objet d'un recours auprès du TAF, qui rend alors un arrêt dont les effets sont très importants : près de 70% des Erythréens obtiennent l'asile durant les années qui suivent. En réaction, les autorités politiques, sous l'impulsion de Christoph Blocher, modifient la loi¹ et, avec elle, les pratiques de l'administration, mais le TAF conclut à l'absence de portée juridique de la révision législative. Toutefois, si en 2013, le taux de reconnaissance du statut de réfugié pour les Erythréens est resté stable à 67,9%, en 2014, ce taux a chuté à 52,5% – la proportion des décisions d'admission provisoire a quant à elle augmenté. On soulignera finalement le jeu d'interprétations dont le droit fait l'objet par différents acteurs politiques, administratifs et judiciaires et qui lui confèrent une certaine *plasticité*.

§1.3 Vers la « théorie de la protection »

Le 8 juin 2006, la décision de principe dans JICRA 2006/18 marque un changement majeur de jurisprudence concernant la question des *acteurs* de la persécution, soit du *caractère étatique* (ou « quasi-étatique ») de celle-ci. Jusqu'à cette date, la CRA estimait qu'il n'y avait persécution pertinente pour accorder l'asile que si celle-ci était le fait de l'Etat. Elle privilégiait ainsi la « *théorie de l'imputabilité* », selon laquelle il faut que l'Etat soit responsable de la persécution ou qu'il y ait *absence de volonté* de protection de sa part face aux « persécutions de tiers » pour obtenir l'asile. Dans quelques arrêts, la CRA reconnaissait que certaines mesures de persécution pouvaient être attribuées à des entités « quasi-étatiques », comme dans le cas des milices serbes lors de la conquête et des massacres de Srebrenica en juillet 1995 (JICRA 1997/14) ou dans le cas des zones du Nord de l'Irak contrôlées par les deux partis kurdes, « Kurdistan Democratic Party » (KDP) et « Patriotic Union of Kurdistan » (PUK), qui ont été considérées comme des quasi-Etats au sens de cette jurisprudence (JICRA 2000/15). Dans l'arrêt de principe JICRA 2006/18 (voir Annexe 20) qui statue sur le cas d'un Somalien torturé par une milice privée, la CRA a révisé cette

Cette décision a été critiquée par l'OSAR [OSAR, « Arrêt négligent du TAF en toute connaissance de cause », *Communiqué de presse*, 3 février 2017].

¹ L'ajout susmentionné de l'art. 3 al. 3 LAsi qui stipule que la désertion et l'objection de conscience ne sont pas des motifs d'asile.

jurisprudence en adoptant la « *théorie de la protection* ». Désormais, les personnes persécutées peuvent obtenir l'asile si l'Etat ne peut pas leur offrir une protection. La question à trancher n'est plus de savoir si les autorités étatiques peuvent être tenues pour responsables directement ou indirectement des persécutions subies, mais de savoir si la personne peut obtenir ou non une protection dans son pays d'origine. Les persécutions par des acteurs privés peuvent donc aussi donner droit au statut de réfugié.

Cette décision marque un changement majeur de jurisprudence. En reconnaissant que les persécutions non étatiques peuvent être reconnues comme motif d'asile, la Suisse s'est alignée sur la majorité des pays signataires de la Convention de Genève et sur les recommandations de l'OSAR et du HCR (Fibbi, 2007). Cette jurisprudence illustre du reste la convergence du droit suisse avec le droit européen des réfugiés. En effet, la Suisse était l'un des derniers pays à ne reconnaître comme pertinentes aux fins de la Convention de 1951 les seules persécutions émanant des détenteurs du pouvoir étatique (soit à l'Etat et à ses entités). L'approche privilégiée – la théorie de la protection – figurait dans l'article 6 de la Directive « Qualification » et était recommandée par le HCR et d'autres organisations d'aide aux réfugiés, telles que l'OSAR en Suisse (Maiani, 2009, p. 35). La CRA a clairement présenté ce changement jurisprudentiel comme une conséquence de cette directive (voir JICRA 2006/18 para. 7 et 8), dans la mesure où même si la Suisse n'y est pas formellement liée, les juges l'ont considérée comme un cadre d'interprétation faisant autorité. La relation entre le système Dublin et le processus d'harmonisation européenne ont également servi de motifs pour ramener son interprétation dans la ligne de celle de la Directive « Qualification » (Chetail et Bauloz, 2013).

§1.4 La reconnaissance progressive des « persécutions liées au genre »

La jurisprudence peut aussi contribuer à la prise en compte progressive de « nouvelles situations ». L'exemple des « persécutions liées au genre » montre bien comment les décisions de l'autorité de recours peuvent offrir des points d'appui, au sein de l'administration notamment, pour développer de nouvelles pratiques et pour élargir, à la marge, les motifs pouvant mener à la reconnaissance de la qualité de réfugié. En Suisse, l'incorporation du genre dans le droit d'asile intervient progressivement à plusieurs niveaux, suivant « un processus de création normative continu » (Lascoumes, 1990). Elle se réalise en effet aussi bien « par le haut », via les instances internationales, les débats parlementaires et certaines évolutions jurisprudentielles, que « par le bas », à l'interne de l'administration. Je

me limiterai à reprendre surtout les éléments qui soulignent l'importance de la jurisprudence, sans aborder la question de l'élaboration, à l'interne de l'administration, d'une pratique en la matière (sur laquelle je reviendrai dans les parties suivantes de la thèse).

Depuis les années 1980, des critiques féministes ont dénoncé le caractère androcentré de la définition juridique *du* réfugié (Barzé, 2012 ; Freedman, 2008, 2010 ; Gafner, 2003 ; Gafner et Schmidlin, 2007) en insistant sur la nécessité de prendre en compte la dimension genrée des persécutions. Selon ces travaux, cette définition repose sur des expériences principalement masculines. En ignorant le genre, le sexe ou encore l'orientation sexuelle comme causes de persécutions, la définition juridique du réfugié ne tient pas compte de la manière différenciée dont les femmes sont affectées par les conflits, les guerres ou encore les violations des droits humains, et ne reconnaît pas certaines pratiques menées par des femmes comme politiques au même sens et au même titre que pour les hommes. Plus généralement, elle n'intègre pas les persécutions visant spécifiquement les femmes. Comme le souligne Magalie Gafner, « une opposition aux règles de comportement imposées spécifiquement aux femmes n'est pas considérée comme une opposition politique » (Gafner, 2003). Progressivement, cependant, les instances internationales ont intégré cette critique dans des lignes directrices à l'intention des Etats.

En Suisse, différents acteurs se sont fait l'écho de ces débats. Depuis 1998, la loi suisse sur l'asile établit qu'il « y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes » (art. 3 al. 2 LA¹). L'intégration dans la loi d'une problématique de genre intervient donc non au niveau de la définition même du réfugié figurant à l'article 3 alinéa 1 de la loi, qui détermine les « raisons » de certaines persécutions pouvant conduire à un statut de réfugié, mais par le biais d'une précision insérée dans le second alinéa, qui porte sur la notion de persécution, à laquelle sont finalement rattachés des motifs de fuite spécifiques aux femmes. En effet, le Conseil fédéral justifie la non-extension de la notion de réfugié à l'art. 3 al. 1 par le fait que la Suisse s'écarterait de la définition de la Convention de Genève. Il veut également éviter un « effet d'attraction indésirable » qu'une modification matérielle de la notion de réfugié pourrait provoquer². Au sein de l'administration, ces évolutions se sont traduites par l'élaboration d'une pratique interne en matière de « persécutions liées au

¹ Cela fait suite à plusieurs interventions parlementaires qui ont relayé dans l'arène politique les mobilisations féministes, ainsi qu'aux débats sur la scène internationale.

² Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi sur l'asile du 4 décembre 1995, FF 1996 II 40ss.

genre »¹ (*Geschlechtsspezifische Verfolgung*, dite pratique *Gespever*), ce terme de « pratique » désignant un dispositif de compréhension des textes juridiques destiné à orienter leur application à des situations déterminées². Dans les années 2000, la question des persécutions liées au genre continue à se poser dans l'arène politique. Aux revendications qui demandent de tenir compte des « motifs de fuite spécifiques aux femmes » s'ajoutent celles de mobilisations LGBTQI pour la reconnaissance des persécutions en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre qui seront prises en compte dans la pratique du SEM en matière de « persécutions liées au genre ».

Sur le plan jurisprudentiel, deux décisions très importantes rendues en 2006 par la Commission de Recours en matière d'Asile (CRA) vont influencer considérablement la prise en compte des persécutions liées au genre au niveau de l'administration. Dans un premier arrêt (JICRA 2006/32), la Commission s'est prononcée sur le problème des enlèvements de jeunes femmes à des fins de mariage forcé en Ethiopie. Les juges ont ainsi reconnu le « rapt nuptial » comme motif d'asile et a jugé qu'il fallait offrir une protection aux femmes victimes de telles pratiques lorsque les Etats ne parviennent pas à interdire ou empêcher certaines « traditions communautaires »³. En lien avec cette décision, l'arrêt JICRA 2006/18 marque le passage de la théorie dite de « l'imputabilité » à celle dite de la « protection » (voir *supra*), ce qui permet de prendre en compte les persécutions qui sont le fait de tiers. Les mutilations génitales féminines, le mariage forcé, la répression des homosexuels, les crimes d'honneurs ou encore les violences domestiques, entre autres, peuvent ainsi, dans certains cas, être reconnues comme des « persécutions liées au genre » reconnues comme motifs d'asile à travers la notion « d'appartenance à un groupe social déterminé ».

Si la reconnaissance de certaines « persécutions spécifiques aux femmes » ou « liées au genre » avaient déjà été reconnues par l'administration et qu'il en avait été fait mention dans la loi à l'art. 3 al. 2 LAsi, la jurisprudence a offert un point d'appui pour le développement de la pratique dans le domaine. Elle a contribué à élargir, à la marge certes, la définition du réfugié en passant à la théorie de la protection qui permet d'accorder l'asile aux

¹ Depuis les années 2000, la notion de « persécutions liées au genre » a progressivement remplacé celles de « persécutions spécifiques aux femmes », « liées au sexe » ou « sexo-spécifiques » (Barzé, 2012).

² ODM (2005), « La situation des femmes dans la politique d'asile – appréciation des aspects spécifiques aux femmes et liés au sexe en procédure d'asile ». Rendu en août 2005, ce rapport est rédigé en réponse à une intervention parlementaire (postulat Menétrey-Savary : réf. 00.3659).

³ Sur le contenu de cet arrêt, voir Annexe 20.

personnes persécutées par des tiers et en reconnaissant certains motifs de fuite « spécifiques aux femmes »¹.

§2 Droit de la procédure : droit de la preuve et notion de *vraisemblance*

La jurisprudence porte aussi dans une large mesure sur les questions liées à la procédure d'asile, qu'il s'agisse du droit de la preuve, de la procédure d'asile en elle-même et des différentes « étapes » qui la composent : le dépôt de la demande d'asile, la procédure au centre d'enregistrement et de procédure, les auditions, les décisions de non-entrée en matière et leurs critères, la notification d'une décision, le droit d'être entendu, les délais de procédure, ou encore les demandes de révision et les recours. Elle a ainsi contribué à définir certaines notions, à reconnaître des moyens de preuve et des pratiques dans la procédure d'asile, à fixer des exigences (en matière de vraisemblance, d'obligation de collaborer, etc.) et à renforcer certaines garanties procédurales pour les requérants d'asile, par exemple en matière de renvois Dublin².

S'agissant du droit de la procédure, on peut prendre l'exemple du droit de la preuve et de la notion de *vraisemblance*, à laquelle le TAF a apporté des précisions. Dans son article 7 sur la « Preuve de la qualité de réfugié », la loi sur l'asile stipule, que :

« ¹ Quiconque demande l'asile (requérant) doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié.

² La qualité de réfugié est vraisemblable lorsque l'autorité estime que celle-ci est hautement probable.

³ 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 LAsi).

Cet article est fondamental puisqu'il stipule que le fardeau de la preuve incombe aux requérants d'asile. Or, une telle preuve est parfois difficile (si ce n'est impossible) à apporter. Dès lors, ils doivent « du moins rendre vraisemblable » leur qualité de réfugié. L'examen de la demande d'asile par l'administration porte donc autant sur les propos que le demandeur a

¹ Pour une discussion de certaines évolutions jurisprudentielles en matière d'obstacles à l'exécution du renvoi autour des notions d'illicéité et d'inexigibilité du renvoi, voir Annexe 22.

² En la matière, le TAF a rendu plusieurs arrêts qui ont posé certaines garanties procédurales minimales (ATAF 2010/1), établissant notamment un délai de 6 mois après lequel, si le transfert Dublin n'a pas été effectué, la Suisse devient responsable de l'examen de la demande d'asile (ATAF 2010/27). La jurisprudence du TAF a aussi amené à renoncer aux renvois Dublin vers la Grèce (ATAF 2011/35) et a « corrigé », au moins en partie, certaines pratiques de l'administration. Dans d'autres cas, l'autorité de recours a aussi confirmé les pratiques du SEM.

tenus en audition que sur les différents moyens de preuve produits soit par ses soins, soit par l'autorité de première instance pour fonder sa décision (rapports, expertises).

La notion de *vraisemblance* est particulièrement importante dans le travail des agents de l'administration, puisque l'*invraisemblance* (*die Unglaubhaftigkeit*) permet de fonder un rejet d'une demande d'asile sans entrer dans la question de la pertinence à l'égard de la qualité de réfugié. Pourtant, comme on le voit dans le texte de loi cité supra, cette notion demeure vague, puisqu'elle n'est définie à l'art. 7 al. 2 LAsi que par le fait que « l'autorité estime que [la qualité de réfugié] est hautement probable » et, à l'art. 7 al. 3 LAsi que « les allégations qui, sur des points essentiels, ne sont pas insuffisamment fondées, contradictoires, qui ne correspondent pas aux faits ou qui reposent de manière déterminante sur des moyens de preuve faux ou falsifiés » ne sont pas vraisemblables.

Pour la CRA :

« En principe, les allégations d'un requérant sont vraisemblables lorsqu'elles sont suffisamment développées, concluantes en elles-mêmes et plausibles ; elles doivent ne pas se limiter à un exposé vague, ne pas être contradictoires sur des points essentiels ou manquer de logique interne et ne pas contredire les faits ou l'expérience générale. En outre, le requérant doit apparaître comme personnellement crédible, ce qui n'est notamment pas le cas lorsqu'il fonde ses allégations sur des moyens de preuve faux ou falsifiés ni lorsqu'il ne révèle pas des faits importants ou les altère consciemment, lorsqu'il change ses allégations au cours de la procédure, qu'il les amplifie ou les rajoute après coup, lorsqu'il montre peu d'intérêt à la procédure ou refuse la collaboration nécessaire. Contrairement à la preuve stricte, la vraisemblance se situe à un degré probatoire réduit et laisse place à certaines objections et à certains doutes au sujet des allégations du requérant. Ce qui est décisif, c'est de savoir si les motifs en faveur de la version du requérant sont prédominants ou non. Pour répondre à cette question, l'autorité doit se baser sur une approche objective [...] » [trad.] » (OSAR, 2009, p. 161).

La jurisprudence et la doctrine commentent encore cette notion. Il s'agit en effet d'attribuer un poids respectif à chacun des éléments mentionnés dans cette citation. Selon l'arrêt JICRA1996/28 :

« Dans l'examen de la vraisemblance, il s'agit de procéder à une appréciation globale de tous les éléments (concordance des faits essentiels, caractère détaillé et plausible des indications, crédibilité personnelle, etc.) en faveur et en défaveur du requérant. Pour que les faits invoqués soient rendus vraisemblables, il ne suffit pas que le contenu des allégations soit possible si la prise en considération de tous les aspects laisse apparaître des éléments essentiels ou prépondérants contraires à l'exposé des faits » [trad.] »¹.

¹ JICRA 1996/28 cité dans (OSAR, 2009, p. 162).

D'autres arrêts précisent encore la teneur plus ou moins déterminante des contradictions¹, l'incidence relative que doivent prendre les affirmations faites au centre d'enregistrement et qui ne sont que lacunaires ou divergentes sur des points secondaires par rapport aux propos tenus lors de la deuxième audition (JICRA 1993/3), ou encore les éléments qui peuvent excuser ou du moins rendre compréhensible le fait de parler, après coup, de faits importants². Tous ces éléments participent à la sophistication de la notion de vraisemblance.

Au niveau des moyens de preuve, les rapports et les certificats médicaux revêtent aussi une importance particulière tant dans l'appréciation de la pertinence en matière d'asile – par exemple pour attester les déclarations des requérants d'asile au sujet d'actes de torture ou de mauvais traitement subis –, que dans celle des potentiels obstacles à l'exécution du renvoi. La jurisprudence s'est ainsi prononcée sur la *valeur probante* d'une expertise médicale privée par rapport à une expertise judiciaire³ et sur les conditions auxquelles ces expertises privées sont insuffisantes⁴. Selon la jurisprudence, les rapports établis par l'unité spécialisée LINGUA⁵ au sein du SEM ne sont pas des expertises formelles au sens de la loi sur la procédure administrative (PA)⁶. « Cependant, si la méthode suivie respecte certaines exigences minimales offrant des garanties de fiabilité, d'objectivité et de neutralité, les analyses "Lingua" peuvent se voir accorder une valeur probante élevée »⁷. Enfin, les analyses radiographiques de l'âge osseux ne sont pas non plus considérées comme une expertise, mais comme un renseignement écrit⁸. La jurisprudence a également estimé que la radiographie osseuse peut être un indice (faible toutefois) d'invraisemblance de la minorité alléguée si elle conclut à un âge osseux de plus de 19 ans (JICRA 2000/19). Mais cette méthode à elle seule ne suffit pas.

¹ L'arrêt publié sous JICRA 1993/6 stipule que « Des contradictions entre différentes allégations d'un requérant d'asile doivent porter sur des points essentiels des motifs invoqués pour que celui-ci apparaisse comme peu digne de foi ». Voir aussi JICRA 2004/1 (OSAR, 2009, p. 164).

² La crainte que ses propos puissent mettre en danger ses proches (JICRA 1998/4), ou le fait d'avoir été victime de torture, en particulier d'abus sexuels peuvent expliquer un silence initial (le Manuel de l'OSAR cite à cet égard JICRA 2005/21, 2003/17, 2002/13, 1996/18 et 1996/16). Sur les cas de syndrome de stress post-traumatique, voir JICRA 2003/17 et 2005/21 (OSAR, 2009).

³ ATAF 2007/31.

⁴ JICRA 1995/5 et 1999/6, cités dans (OSAR, 2009).

⁵ LINGUA est une unité spécialisée du SEM créée en 1997 pour réaliser des « analyses de provenance » [SEM, « Article C9. LINGUA – Analyses de provenance », *Manuel Asile et retour*, consulté le 3 juin 2015 sur le site web du SEM : www.sem.admin.ch].

⁶ JICRA 1998/34.

⁷ JICRA 1998/34, consid. 7 et 8.

⁸ JICRA 2004/31.

Il existe donc une jurisprudence importante qui apporte des précisions à propos du droit de la preuve. Elle clarifie aussi des notions telles que la vraisemblance, dont elle vérifie l'application par l'administration, et évalue la recevabilité ou la validité de moyens de preuve et d'expertises pour le traitement des demandes d'asile. Ces décisions ont des influences concrètes sur les pratiques des agents du SEM qui instruisent les dossiers puisque leur usage des expertises va s'en trouver modifier.

Qu'il s'agisse du droit matériel ou procédural, la jurisprudence du TAF contribue à préciser ou réinterpréter les notions générales et abstraites contenues dans la loi sur l'asile, à établir des garanties procédurales, à apporter des applications spécifiques du droit eu égard aux situations particulières des demandeurs d'asile, à « corriger » les pratiques de l'administration, à lui renvoyer l'examen de certains cas, voire à accorder l'asile ou une admission provisoire à des requérants dont la demande avait initialement été déboutées. Ce faisant, et considérant le volume du contentieux administratif judiciaire, la judicialisation participe de la sophistication du droit et fait du TAF un acteur important de la chaîne d'interdépendance de l'action publique dans le domaine de l'asile.

Section 4. Internationalisation de la judicialisation, vers une judicialisation « multi-niveaux »

L'intervention des juges et des tribunaux sur les décisions administratives et leur importance dans la façon de *dire* le droit, de l'interpréter et de l'appliquer aux cas particuliers ne se limite pas aux cours nationales. On assiste en effet à une internationalisation de la judicialisation auprès des cours européennes – telles que la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) – qui constituent des lieux d'interprétation du droit et de la pratique au niveau européen. Cette arène où peut se poursuivre le contentieux administratif judiciaire influence la pratique et le droit d'asile suisse.

Cette sous-section traite spécifiquement de la question de la judicialisation de l'action publique nationale au niveau international, en particulier auprès de la CrEDH. Plusieurs travaux se sont intéressés aux Cours européennes et à la judicialisation au niveau international, montrant bien que l'on assiste à un phénomène d'intégration juridique au niveau

européen (Alter, 1996, 2001 ; Alter et Meunier-Aitsahalia, 1994 ; Burley et Mattli, 1993 ; Stone Sweet, 2004 ; Stone Sweet et Caporaso, 1998). Ces travaux insistent sur le rôle de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) – devenue Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) – dans la construction européenne, même s'ils divergent parfois dans leurs interprétations de ce processus (Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014 ; Dulong, 2001). La CJUE participe ainsi d'une intégration européenne par le droit (Saurugger et Terpan, 2014) et à la construction d'une « Europe du droit » (Cohen et Vauchez, 2010). Elle soumet les Etats à des règles supranationales et à des contraintes liées à ses décisions, par exemple, sur les politiques de renvoi des étrangers et sur les mesures d'intégration liées au regroupement familial (Acosta Arcarazo et Geddes, 2013).

Pour la Suisse, la question est légèrement différente, dans la mesure où la CJUE n'est pas une instance de recours¹. Sans entrer dans les détails des relations entre la Suisse et la CJUE, certains arrêts de cette Cour – du fait de sa qualité d'interprète le plus autorisé du droit européen – peuvent potentiellement avoir des effets sur l'interprétation et la pratique du droit d'asile en Suisse, en particulier s'agissant de sa partie la plus européanisée : les pratiques relatives aux Accords de Dublin. Cette instance participe donc, dans une certaine mesure, à la sophistication du droit d'asile en Suisse, en ce que sa jurisprudence constitue un élément supplémentaire à prendre en compte dans la cartographie du droit d'asile.

Tout comme la CJUE, la CrEDH a fait l'objet de nombreuses recherches, qui ont souligné l'autonomisation de la Cour et des droits de l'homme comme branche du droit (Hennette-Vauchez, 2010 ; Rask Madsen, 2010), ou l'impact de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sur les systèmes juridiques nationaux (Keller et Stone Sweet, 2008). Alec Stone Sweet montre que la CrEDH peut être considérée aujourd'hui comme « une cour constitutionnelle transnationale dont l'autorité, la jurisprudence, les capacités de dire le droit et l'influence sur les systèmes politiques et juridiques méritent d'être comparées à celles des cours constitutionnelles les plus efficaces » (Stone Sweet, 2009, p. 944). Toutefois, si les droits de l'homme se diffusent, les avancées demeurent très contrastées selon les pays et les secteurs qui n'alignent pas leurs pratiques sur ces nouvelles normes. Les conditions d'appropriation de la Convention dans les espaces nationaux sont variables et sélectives (Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014, p. 136 ; Hennette-Vauchez, 2010 ; Keller et Stone Sweet, 2008, 2014). Toujours est-il que la CEDH constitue aujourd'hui une des arènes de la judicialisation au niveau international de l'action publique des Etats en matière de

¹ Hormis pour certains cas précis relevant de l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE.

politique d'immigration et d'asile, en particulier pour les questions liées au renvoi (Guild, 2006). En Suisse, avec l'initiative populaire « pour faire appliquer les décisions du peuple – le droit suisse prime le droit étranger »¹ lancée par de l'UDC, la primauté du droit international sur le droit suisse, de même que la CrEDH et la CJUE font l'objet de vives critiques, concernant les questions relevant du droit des étrangers et d'asile.

Partant de ces constats, je voudrais souligner deux points. Premièrement, des institutions judiciaires internationales telles que la CrEDH ou la CJUE offrent des possibilités de recourir au niveau international contre des décisions rendues par des institutions administratives et/ou judiciaires nationales, ce qui constitue une autre dimension de l'eupéanisation des politiques d'asile que celles abordées dans le chapitre précédent. Deuxièmement, certains arrêts rendus par ces instances font jurisprudence et ont des effets sur la pratique de la Suisse. Que ces décisions concernent directement la Suisse ou que celle-ci s'aligne sur des décisions de principe, l'eupéanisation de la judiciarisation élargit – même très marginalement au regard du volume du contentieux auprès de la CrEDH – les voies de recours à cette instance. De même, elle élargit les possibilités (pour la défense juridique) de prendre appui sur, ou (pour les juges du TAF et l'administration) de prendre en compte, cette jurisprudence internationale.

§1 La Suisse et la CEDH

Le 28 novembre 2014 a marqué le quarantième anniversaire de la ratification par la Suisse de la CEDH. Les juristes estiment en règle générale que celle-ci a eu des effets sur le droit suisse : la Constitution fédérale², la législation interne, et enfin la jurisprudence du Tribunal fédéral (Hottelier, Mock et Puechavy, 2011). « L'apport de la Convention au système suisse de protection des droits fondamentaux n'a pas seulement été considérable en raison des garanties conventionnelles elles-mêmes et du contrôle international auquel elles donnent lieu. La Convention a également permis au Tribunal fédéral de développer une forme

¹ UDC, « Initiative populaire « pour faire appliquer les décisions du peuple – le droit suisse prime le droit étranger », Document de fond de l'UDC, Berne, août 2014, consulté le 25 mars 2015 sur le site web de l'UDC : www.udc.ch; UDC, « Le droit suisse avant le droit international et étranger », Document de fond de l'UDC, Berne, août 2013, consulté le 25 mars 2015 sur le site web de l'UDC. De plus, l'initiative populaire de l'UDC « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) » a été déposée et a jusqu'au 10 septembre 2016 pour récolter des signatures.

² La Suisse a entrepris un vaste processus pour assurer la conformité de la Constitution fédérale à la CEDH. La révision totale de la Constitution a notamment permis d'introduire un catalogue de droits fondamentaux qui en étaient absents. Par ailleurs, des modifications constitutionnelles majeures (suffrage féminin, abrogation d'articles dits « confessionnels) ont été influencées par la perspective de ratification de la CEDH.

résolument nouvelle de contrôle des lois fédérales, le contrôle de conventionalité (...)» (Hottelier, Mock et Puechavy, 2011, p. 42). L'influence de la CEDH sur le droit suisse en général est particulièrement importante. De leur côté, tout en évoquant des tensions¹, les autorités fédérales tirent un bilan positif de ces quarante années et soulignent l'importance qu'elles lui ont accordée en raison tant de la consolidation de l'Etat de droit en Suisse, mais aussi de l'importance pour la politique extérieure suisse de la Convention de laquelle il serait mal vu de rester à l'écart².

Depuis le 28 novembre 1974 jusqu'à la fin 2014, la Suisse a fait l'objet de 152 arrêts de la CrEDH. Les deux tiers de ces arrêts ont été rendus depuis 2000 (107) dont 50 depuis 2011. On assiste ces dernières années et en particulier depuis 2010 à une augmentation considérable du contentieux « suisse » devant la CrEDH. Giorgio Malinverni, juge suisse à la Cour, le constatait déjà pour 2012 (Malinverni, 2013), mais ce mouvement s'est accéléré en 2013 et en 2014. Près de deux tiers des arrêts rendus (94, 61,8%) ont conclu à la violation d'un des articles de la CEDH contre un tiers (50, 32,9%) à une non-violation³. Cette tendance à une majorité d'arrêts concerne tous les Etats signataires. Mais, dans le cas de la Suisse, les 152 arrêts rendus ne représentent que 2,5% des requêtes déposées. En effet, entre 1979 et 2014, la Cour a jugé irrecevables 5'789 recours (97,5%)⁴ déposés contre la Suisse, soit pour des raisons formelles, soit parce qu'ils sont manifestement infondés (Stöckli, 2011, p. 14). À noter que la plupart des requêtes déclarées irrecevables par un juge unique le sont en raison du non-respect d'une des conditions de recevabilité (article 35 CEDH) – non épuisement des recours internes, dépassement du délais de six mois, absence de qualité de victime du requérant, etc. – et le plus souvent dans le cas de la Suisse parce que le juge estime que la requête est manifestement mal fondée ou qu'il est d'avis que le requérant demande à la Cour de se comporter comme une « quatrième instance », rôle qu'elle refuse de jouer (Malinverni, 2013). En réalité, ce sont donc 1,58% des requêtes déposées contre la Suisse – soit 61,8% des 2,5% – qui ont conclu à une violation d'au moins un des articles de la CEDH.

¹ Les critiques à l'égard de la CrEDH portent sur l'interprétation *dynamique* et *évolutive* de la convention. Cette interprétation est faite de manière *autonome*, c'est-à-dire indépendamment de la signification des dispositions dans le droit national. Pour l'UDC, la principale critique porte sur la tension entre la CEDH et certaines initiatives populaires dont la mise en œuvre pourrait donner lieu à des condamnation par la CrEDH [DFJP. « 40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH : Bilan et perspectives. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Stöckli 13.4187 du 12 décembre 2013 », 19 novembre 2014, p. 355, consulté le 28 mars 2015 sur le site web du Parlement : www.parlament.ch].

² *Ibid.*

³ Les 8 arrêts restants concernent d'autres décisions, des règlements à l'amiable ou des radiations.

⁴ Pour ces statistiques, je me base sur les statistiques publiées sur le site web de la CEDH, consulté le 26 mars 2015 : www.echr.coe.

Tableau 2 : Arrêts rendus par la CrEDH contre la Suisse

	Total des arrêts	Arrêts de violation	Arrêts de non-violation	Autres arrêts	Irrecevabilité	Amiables/radiations
1979-2014	152	94	50	3	5789	5

Source : Tableau réalisé à partir des statistiques de la CrEDH

Depuis 1959 jusqu'à la fin de l'année 2013, 644'357 requêtes ont été attribuées à une formation judiciaire, seules 4% environ, ont donné lieu à un arrêt. Dans 83% des cas, la Cour a constaté au moins une violation de la convention et a condamné l'Etat défendeur¹. Ainsi, en comparaison avec l'ensemble des affaires, la Cour rend proportionnellement moins d'arrêts contre la Suisse (2,5%% contre 4%) et a conclu moins souvent à une violation d'un arrêt de la convention (61,8% contre 83%)².

L'examen des différents arrêts rendus par la CrEDH concernant la Suisse³ montre une augmentation très importante du contentieux qui relève du droit des étrangers et de l'asile (expulsion d'étrangers, renvois, regroupements familiaux, autorisation d'entrée en Suisse, autorisation de séjour, renvoi Dublin). Alors que seuls quatre arrêts avaient été rendus dans ce domaine avant 2010, la Cour en a rendu une vingtaine depuis. Alors que la plupart de ces cas concernent l'expulsion d'étrangers, les cas qui concernent l'asile (et le renvoi lié à la procédure d'asile) sont plus rares. Deux arrêts (Agraw c. Suisse du 29 juillet 2010 et Mengesha Kimfe du 29 juillet 2010) concernent l'attribution d'une requérante à un canton sans tenir compte de la possibilité de regroupement familial et ont conclu à la violation de l'article 8 CEDH sur le droit au respect de la vie privée et familiale. L'affaire Jusic contre Suisse du 2 décembre 2010 concerne la détention en vue du renvoi d'un requérant d'asile débouté. Dans ce cas, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 5 §1 CEDH qui concerne le droit à la liberté et à la sûreté.

En 2014, trois arrêts concluent à la violation de l'article 3 CEDH qui concerne l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Selon l'arrêt A.A. contre Suisse du 7 janvier 2014, le renvoi d'un requérant d'asile débouté vers le Soudan viole l'interdiction de la torture. Pour la CEDH, le requérant Soudanais, originaire du Darfour et engagé dans le mouvement de libération soudanais, risquait l'emprisonnement et la torture.

¹ Voir : DFJP. « 40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH : Bilan et perspectives. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Stöckli 13.4187 du 12 décembre 2013 », 19 novembre 2014, *opus cit.*, p. 376.

² Pour quelques statistiques supplémentaires sur la Suisse et la CEDH, voir Annexe 21.

³ La liste des arrêts rendus concernant la Suisse peut être consultée sur le site web <http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/cas-credh/liste-des-cas-suisse/>, consulté le 29 mars 2015.

L'arrêt *Tarakhel contre Suisse* du 4 novembre 2014 condamne le renvoi Dublin vers l'Italie d'une famille afghane avec six enfants mineurs en raison des conditions d'accueil en Italie. La CrEDH a admis que la Suisse devait obtenir au préalable la garantie de la part des autorités italiennes que cette famille serait effectivement prise en charge dans une structure adaptée aux enfants et que l'unité de la famille serait préservée. Enfin, l'arrêt *M.A contre Suisse* du 18 novembre 2014 condamne la Suisse pour violation de l'article 3 CEDH dans la mesure où Monsieur M.A risquait une peine de sept années de prison et la flagellation en raison de sa participation à des manifestations qui avaient été brutalement réprimées par le régime de 2009 à 2011¹.

Ces trois derniers arrêts montrent bien que, dans de très rares cas, la CrEDH peut constituer une arène où poursuivre le contentieux judiciaire au-delà des plus hautes instances judiciaires suisses (TAF pour le droit d'asile). Il s'agit effectivement d'une instance auprès de laquelle les mandataires des requérants d'asile déboutés peuvent prolonger la défense juridique, avec toutefois des contraintes de forme et de fond propres à la CEDH et aux « opportunités juridiques » qu'elle offre. Depuis les années 2010, on assiste à une augmentation du contentieux auprès de la CrEDH pour des cas relevant du droit des étrangers et de l'asile. Toutefois, dans le cas de l'asile, le nombre d'arrêts demeure très peu élevé. Je ne dispose malheureusement pas de données concernant les recours qui ont été jugés irrecevables par la CrEDH, ni de la proportion de ces recours qui concernent le domaine de l'asile. On peut faire l'hypothèse, à partir des cas qui ont donné lieu à un arrêt, que cette proportion est en augmentation.

La jurisprudence de la CrEDH peut aussi concerner des arrêts rendus contre d'autres pays européens. Un cas important que j'ai évoqué plus haut concerne les renvois Dublin vers la Grèce. L'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011 a eu pour conséquence l'arrêt des renvois Dublin vers la Grèce. Le 26 janvier 2011, le SEM décidait ainsi de suspendre les renvois Dublin vers la Grèce. Dans son arrêt, au-delà du cas particulier, la Cour a réaffirmé avec force la primauté des droits de l'homme sur les considérations liées à l'efficacité du dispositif (Maiani et Néraudau, 2011, p. 18). La Suisse est doublement influencée par les décisions de la Cour, en tant qu'elle est à la fois signataire de la CEDH et membre du système Dublin.

¹ Pour plus de détails sur ces trois affaires, voir Annexe 21.

La CrEDH constitue donc une arène potentielle pour le recours et peut avoir des effets sur les pratiques des Etats et de la Suisse, comme dans l'affaire Tarakhel c. Suisse. Toutefois, l'immense majorité des recours déposés est encore jugée irrecevable. Giorgio Malinverni rappelle que la Cour s'en tient à deux principes lorsqu'elle se prononce sur une requête : (1) celui selon lequel la CrEDH ne doit pas jouer le rôle de « quatrième instance » ; (2) et celui selon lequel elle s'en tient toujours à sa marge d'appréciation, surtout pour évaluer la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice d'un droit garanti par la Convention (Malinverni, 2013, p. 316-317). Il faut donc, selon lui, relativiser – surtout dans le contexte polémique actuel – le « pouvoir des juges étrangers ». La Suisse n'est en réalité que peu concernée par les décisions de la CrEDH, comme l'indiquent les statistiques des recours qui concernent la Suisse. Les chances qu'un recours débouchent sur un arrêt concluant à la violation de la Convention sont très faibles (1,58%) et les décisions sont souvent difficilement généralisables à des situations similaires, au-delà des cas particuliers. Cependant, la CEDH et la Cour constituent bien un élément de la sophistication du droit d'asile en Suisse, dans la mesure où elles participent d'une complexification de ce droit au niveau international et au niveau du développement d'une jurisprudence dont il faut tenir compte au niveau interne. Elle constitue également une arène potentielle pour poursuivre le contentieux judiciaire, pour autant que les recourants disposent des éléments juridiques nécessaires pour la recevabilité de leur requête.

§2 Académisation du droit d'asile

À partir du moment où le droit d'asile se judiciarise et donne lieu à une jurisprudence très abondante quantitativement et particulièrement complexe sur le plan qualitatif, il devient effectivement un « vrai droit », c'est-à-dire un droit qui génère une production doctrinale dont le volume croît à mesure que les tribunaux confèrent à leurs jugements une dimension plus significative de dogmatique et de la casuistique juridique. Sans entrer dans le détail de ce processus, on relèvera que la sophistication du droit d'asile est également imputable à son académisation.

Le droit d'asile fait en effet l'objet d'une doctrine qui discute ses différentes notions et en offre des appréciations juridiques. Ainsi, le livre de Walter Kälin *Grundriss des Asylverfahrens* (Kälin, 1990) paru en 1999 reste fréquemment cité par les juges du TAF ou par le SEM dans son manuel de procédure. Plusieurs autres ouvrages sont parus sur ce droit

(Achermann et Hausammann, 1991 ; Achermann et Hruschka, 2012 ; Amarelle, 2013 ; Kälin et Conférence universitaire romande, 1991 ; OSAR, 2009 ; UNHCR et OSAR, 2009), et un Code annoté en droit des étrangers – qui comprend un volume sur la Loi sur l'asile – est paru en 2014 et en 2015 (Amarelle et Nguyen, 2014). On peut également se référer aux commentaires de jurisprudence cités en Annexe 18. En 1986 paraît le premier numéro de la revue *Asyl Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*. Cette revue participe à produire une doctrine à travers ses articles.

Dans les années 1990, des cours sur le droit des étrangers ou le droit des migrations qui incluent des parties sur l'asile apparaissent dans les différentes universités suisses. Je n'ai malheureusement pas les données précises sur l'apparition de ces cours dans les cursus universitaires, mais on peut remonter autour du milieu des années 1990 pour les universités romandes. On mentionnera encore la création en 2009/2010 du Centre de droit des migrations (CDM) à Neuchâtel qui est un centre de recherche et d'enseignement en matière de droit des migrations et des politiques migratoires.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile, on assiste à l'institutionnalisation d'une instance externe à l'administration et spécialisée dans le droit d'asile. Cela a introduit un nouvel acteur (judiciaire) dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique en matière d'asile et de la production normative dans ce domaine, de même que la possibilité de porter certains contentieux auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Comme l'ont analysé Laurence Dumoulin et Violaine Roussel, le tribunal est devenu un lieu où se poursuit l'action publique (Dumoulin et Roussel, 2010). Il s'agit d'un des maillons du « chaînage » de celle-ci. À travers le phénomène de judiciarisation de l'asile, le TAF est devenu un lieu de définition du contenu et de la mise en œuvre (*substantive policy*) (Ferejohn, 2002) de l'action publique dans ce domaine. Il participe ainsi à la co-production du droit et de cette politique. S'il faut nuancer le constat d'une judiciarisation généralisée de l'action publique en Suisse (Byland et Varone, 2012), force est de constater que, dans le domaine de l'asile, le contentieux administratif judiciaire et la jurisprudence qui en découle sont particulièrement importants quantitativement et qualitativement.

On pourrait alors s'interroger sur la portée normative de ce phénomène. Sur le fond, les juges ont-ils eu tendance à limiter ou au contraire à élargir les conditions d'accès au statut de réfugié par rapport aux restrictions successives du droit d'asile décidées par le parlement.

On relèvera que, dans la grande majorité des cas, la CRA et le TAF confirment les décisions de l'administration. Dans l'ensemble, on peut dire que l'autorité de recours accompagne plus qu'elle ne résiste aux attendus des différentes révisions législatives, cela même si elle a contribué à préciser des notions clés du droit d'asile et à offrir des appréciations spécifiques de certaines situations ou de motifs. Toutefois, et c'est là que réside l'ambivalence de la jurisprudence, elle corrige parfois les décisions de l'administration, instaure dans certains cas des garanties procédurales, voire contribue à élargir l'interprétation de la notion de réfugié. En se développant, elle est devenue nuancée, précise, complexe et spécifique. Bref, le droit d'asile, sous l'effet de cette jurisprudence, revêt désormais un degré élevé de sophistication et de technicité juridique. La jurisprudence a participé à certaines « ouvertures », par exemple concernant le passage à la théorie de la protection. Dans certains cas – comme pour la pression psychique insupportable –, l'autorité de recours fixe des exigences très élevées qui doivent amener à relativiser le constat d'un élargissement. Certaines critiques estiment que le TAF adapte sa pratique avec un temps de retard, et qu'au contraire il s'empresse parfois de revoir certaines appréciations de situations qui débouchent sur l'octroi de l'asile ou d'une admission provisoire.

De plus, dans plusieurs cas, la jurisprudence a eu des effets sur le processus législatif, dans la mesure où les révisions de la loi ont cherché à « refermer » les éventuelles « ouvertures ». Ce fut notamment le cas concernant la désertion comme motif d'asile. Enfin, cette jurisprudence a un effet important sur les pratiques de l'administration et de la défense juridique. Elle peut ainsi offrir des points d'appui – par exemple à travers des garanties procédurales – pour des recours, mais aussi confirmer des pratiques étatiques ou refermer certaines « failles du droit ».

Le TAF occupe une place importante dans le champ de cette politique publique où il s'inscrit dans le jeu d'*anticipations réciproques* entre les différents acteurs qui y sont impliqués (administration, acteurs associatifs et militants, avocats, partis et autorités politiques, requérants d'asile, etc.). On assiste donc au double mouvement analysé par Alec Stone Sweet de *politisation* des Cours – qui se trouvent impliquées dans les controverses politiques – et d'une anticipation croissante par les parlementaires des décisions des juges, ce qui entraîne une *juridicisation* de leurs argumentaires politiques (Shapiro et Stone Sweet, 2002 ; Stone Sweet, 1999a, 1999b, 2000). Dans le cas de l'asile, les législateurs au Parlement, au Conseil fédéral et dans l'administration réagissent aux décisions du tribunal. On voit cet allongement des chaînes d'interdépendance dans la fabrique du droit et de l'action publique

(Dumoulin et Roussel, 2010). Comme le montrent Claire de Galember sur le voile islamique (De Galember, 2007), ainsi que Hervé Rayner et Bernard Voutat sur l'interdiction de construire des minarets en Suisse (Rayner et Voutat, 2014), les juges dépendent du législateur comme d'autres pôles d'interprétation et de fabrique du droit (Parlement, Conseil fédéral, administration, CEDH). Il faut donc, avec ces auteurs, nuancer le constat d'une expansion du pouvoir des juges que font certains travaux qui portent sur la judicialisation (Hirschl, 2007, 2008) et évoquer plutôt la transformation des règles du jeu politique (Rayner et Voutat, 2014) induite par ces jeux complexes d'anticipation-réaction.

Synthèse de la Partie I. La sophistication du droit d'asile en tension entre sécurité et protection

La question de l'asile est traversée par une tension entre la « tradition humanitaire » de la Suisse – dont un des « mythes » la dépeint comme une « terre d'asile » – et l'évolution de la politique d'asile à partir des années 1980 et 1990, marquée par des durcissements visant à « lutter contre les abus » et à « accélérer les procédures ». En effet, à partir des années 1980, la question de l'asile s'est progressivement rapprochée de celle de l'immigration, alors qu'elles étaient relativement séparées jusque-là. La politisation de l'asile en fait un des sujets centraux sur la scène politique suisse avec un cadrage en termes de « faux réfugiés » et « d'abus », cette dernière notion devenant une véritable catégorie d'action publique justifiant une série de mesures de durcissement.

Cette évolution se traduit aussi par une importante inflation normative liée non seulement aux nombreuses révisions législatives qui visent à « lutter contre les abus » et à « accélérer les procédures », mais aussi à d'autres niveaux réglementaires. En effet, outre les articles de loi, ce sont aussi les ordonnances, les directives d'application et les références aux réglementations européennes et internationales qui augmentent. Ce cadrage et ces objectifs poursuivis par les révisions législatives renforcent la logique de mise en doute des récits des requérants d'asile et la rigueur juridique dont les collaborateurs du SEM font preuve dans l'instruction des demandes. De plus, la politisation de l'asile implique une attention politique et médiatique importante portée sur leur travail.

La politique d'asile se caractérise par un processus de judiciarisation qui participe de la sophistication du droit à travers la jurisprudence qui en résulte, quantitativement et qualitativement importante. La politique d'asile est l'un des domaines d'action publique les plus judiciarisés auprès du Tribunal Administratif Fédéral (TAF). La « menace du recours » est donc prégnante et favorise aussi la rigueur juridique des collaborateurs du SEM. Cette judiciarisation a, du reste, des effets sur le droit lui-même puisque la volumineuse jurisprudence qui en résulte contribue à sa sophistication.

En définitive, on le voit dans ce qui précède, l'analyse du droit et de l'action publique dans le domaine de l'asile (et sans doute dans les autres secteurs d'intervention de l'Etat) ne saurait se limiter aux seules arènes du parlement et du gouvernement, mais doit prendre en compte la place importante des juges (et donc de la jurisprudence), ainsi que, par extension, celle du droit savant incarné par les juristes spécialistes du droit des étrangers. Mais plus largement encore, si cette première partie s'est intéressée à la « fabrique du droit » dans le domaine de l'asile en situant la perspective « vers le haut », au niveau des autorités politiques et judiciaires chargées de le produire, il s'agit dans les parties qui suivent d'élargir encore l'analyse aux usages de ce droit, d'une part, par les agents de l'administration qui sont censés le « mettre en œuvre » et, d'autre part, en interaction avec les premiers, par les acteurs individuels et collectifs, avocats et/ou militants associatifs, qui s'engagent dans la défense juridique des requérants. Ce déplacement « vers le bas » de la perspective d'analyse de l'action publique nous amène alors à rendre compte de la façon dont les uns et les autres, agents de l'Etat ou militants, se confrontent au droit et à penser ce que leurs pratiques doivent à ce droit auquel ils sont soumis pour les uns ou qu'ils contestent pour les autres, attendu que ces pratiques, on le verra, contribuent à la fabrique de ce droit. Finalement, il faut aussi souligner que la sophistication du droit par la judiciarisation a des conséquences sur les acteurs de terrain, dans la mesure où leurs pratiques sont étroitement encadrées par des règles et une jurisprudence complexes et spécifiées en fonction des cas de figure qui peuvent se présenter.

Partie II. Instruire, qualifier, décider : l'administration de l'asile en pratique

Comment les collaborateurs du SEM instruisent-ils les demandes d'asile et prennent-ils leurs décisions ? Par quelles contraintes et quelles médiations le droit oriente-t-il leurs pratiques ? Quelle est leur marge de manœuvre ? Alors que ces questions pourraient être comprises dans leur dimension normative, renvoyant à une conception de ce que *devrait être* le droit d'asile (son application), ou dans le sens d'une interrogation sur l'écart entre le droit écrit (*law in books*) et le droit en action (*law in action*) (Pound, 1910), inscrivant alors la réflexion dans le débat entre positivistes et réalistes sur ce qu'est le droit (Brunet, 2013 ; Delpeuch, Dumoulin et De Galembert, 2014), mon propos vise plutôt à poser un questionnement parallèle et à m'intéresser aux médiations par lesquelles le droit contribue à orienter les comportements. Pour reformuler la question centrale de cette partie, je me demande *en quoi, dans quelle mesure et comment le droit d'asile oriente-t-il les conduites des acteurs de l'administration, en particulier s'agissant des décisions qu'ils rendent ?* Poser ce questionnement revient en somme à s'interroger sur les ressorts de la « force » du droit, pour reprendre la formule de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1986), c'est-à-dire à s'interroger sur la capacité de normes générales et abstraites à orienter effectivement les conduites et les décisions administratives, mais aussi sur les médiations et les logiques sociales par lesquelles ces normes orientent les comportements (Lascoumes et Serverin, 1988 ; Weber, 1986).

Répondre à ce questionnement implique d'abord de rendre compte des contraintes et des médiations institutionnelles qui contribuent à orienter les pratiques des agents. Dans un premier temps (*Chapitre 3*), je présente la procédure d'asile, le Secrétariat d'Etat aux Migrations et ses agents. Il s'agit de montrer comment le travail de ces derniers est encadré et contraint par une institution et par une procédure qu'il faut présenter « sur le papier » et « objectiver » en analysant les décisions rendues en matière d'asile depuis l'entrée en vigueur de la loi 1981. La section qui porte sur les agents, leurs profils, leur recrutement et leur apprentissage du métier met en évidence les processus de sélection, d'autosélection et de socialisation institutionnelle qui favorisent la rigueur juridique des spécialistes asile qui intériorisent l'idée selon laquelle il faut pouvoir refuser l'asile aux personnes qui ne correspondent pas à la définition du réfugié pour pouvoir l'accorder à celles qui « le méritent ». Cette adhésion repose sur un *ethos* légaliste et suspicieux – en affinité avec une volonté politique exprimée dans l'arène parlementaire – qui s'acquiert, se développe et/ou se renforce dans l'exercice quotidien du travail d'instruction des demandes d'asile.

Dans un deuxième temps, le *Chapitre 4* décrit et analyse les pratiques d'instruction des demandes d'asile. Le droit y apparaît à la fois comme un *horizon pratique* – à l'aune duquel il

faut décider – et comme un *horizon d'intelligibilité* – à l'aune duquel le réel est appréhendé – pour les spécialistes asile. Dans ce chapitre, les auditions apparaissent comme un dispositif asymétrique permettant de co-construire un état de fait à partir duquel sera rendue la décision. À travers l'audition et d'autres mesures d'instruction, les spécialistes asile du SEM cherchent à évaluer dans le même temps la pertinence des motifs à l'égard de la définition du réfugié et leur vraisemblance en lien avec la question de la preuve de la « qualité de réfugié ». Ce chapitre montre que l'instruction des demandes d'asile est orientée par rapport au droit et, surtout, à des normes secondaires d'application qui fournissent des lignes directrices spécifiques aux pays d'origine et aux profils des requérants d'asile.

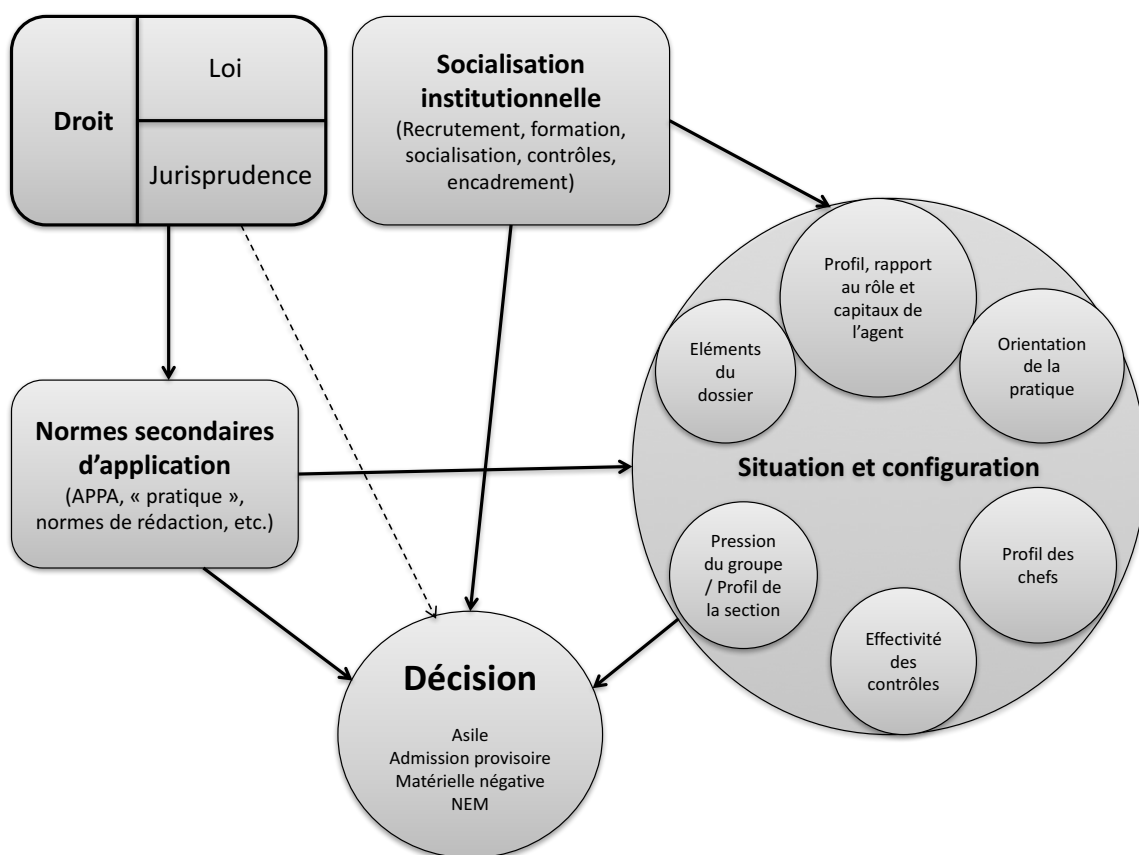
Dans un troisième temps, le *Chapitre 5* met en évidence le « processus de création normative continu » (Lascoumes, 1990) en analysant le contenu, l'élaboration et les effets de normes secondaires d'application (Lascoumes, 1990) qui établissent des sortes de jurisprudences internes et des lignes directrices guidant les prises de décisions en matière d'asile. Ce chapitre met en évidence le *policy-making role* (Lipsky, 1980) et celui de production de normes (Chevallier, 2011) des agents du SEM et de leurs supérieurs hiérarchiques qui disposent à cet égard d'un pouvoir de création normative collectif. Ces normes secondaires constituent des médiations juridico-institutionnelles de l'application du droit dont l'efficacité est étroitement liée à d'autres médiations sociales et institutionnelles qui encadrent la prise de décision. La dernière section de ce chapitre porte sur ce travail d'encadrement des pratiques décisionnelles des agents : les stratégies de traitement, les contrôles des décisions par les supérieurs hiérarchiques et par certains collègues, la pression du groupe, mais aussi l'anticipation de relations et réactions extérieures à l'institution (recours, médiatisation, risques encourus par la personne) constituent autant de médiations du droit et de contraintes à la rigueur juridique.

Dans le dernier chapitre de cette partie (*Chapitre 6*), en mettant en évidence que la rigueur juridique est en partie intériorisée et se traduit dans les rapports que les agents entretiennent à leur rôle, je montre que la rigueur juridique est aussi intériorisée par les agents. Toutefois, il apparaît aussi que leurs rapports au rôle sont hétérogènes sous plusieurs aspects, qu'il existe malgré tout une relative diversité dans leurs pratiques et qu'ils peuvent, dans certaines situations et à certaines conditions, percevoir et faire usage de leur marge de manœuvre.

La schématisation ci-dessous résume le propos de cette partie en montrant que les décisions prises par les agents ne sont pas une simple application du droit. Celle-ci passe en

réalité par une série de médiations juridico-institutionnelles – la « lettre » du droit, les normes secondaires d’application, les contraintes rédactionnelles liées à la forme juridique –, socio-institutionnelles – la socialisation institutionnelle, le recrutement, la formation, les contrôles, l’encadrement –, situationnelles – éléments du dossier, orientation de la pratique – et relationnelles – profil de l’agent, de son supérieur hiérarchique et de ses collègues, effectivité des contrôles – qui, ensemble, orientent les pratiques décisionnelles des spécialistes asile. De fait, elles configurent leur perception des décisions possibles et, partant, leur usage de leur marge de manœuvre.

Figure 2 : Médiations du droit et conditions sociales de la prise de décision



Chapitre 3. La procédure d'asile et ses agents

Dans ce chapitre, l'analyse de l'organisation de la procédure, du dispositif d'asile, de l'institution en charge d'instruire les demandes (Secrétariat d'Etat aux Migrations), des caractéristiques des agents, de leur recrutement et de leur socialisation doit permettre de mettre en contexte les pratiques qui seront étudiées dans les chapitres qui suivent et qui concernent plus directement l'instruction des dossiers et la prise de décision. Il s'agit non seulement de décrire le cadre et le contexte dans lequel les spécialistes asile travaillent, mais aussi de mettre en évidence combien ces différents éléments favorisent la rigueur juridique et de montrer ce que la sophistication du droit fait à la procédure, à l'organisation et aux profils des agents du SEM. Ces derniers (procédure, organisation, profils) sont traversés par une ligne de tension constituée par des couples d'opposition – entre dimensions humanitaire et sécuritaire de l'asile, entre protection et contrôle, entre empathie et suspicion, entre « vrais » et « faux réfugiés » – en lien avec l'évolution de cette politique publique analysée dans la première partie de la thèse.

La première section présente d'abord la procédure d'asile « sur le papier » et cherchera à objectiver cette « machine à trier » en analysant sur une trentaine d'année le volume de décisions rendues (§1). La description de la gestion de l'espace et des corps au sein des Centres d'enregistrement et de procédure fédéraux (CEP) permettra ensuite de présenter les lieux où se déroule la procédure d'asile et la manière dont leur organisation est mise au service des besoins de la procédure (§2). Finalement, il s'agira de présenter l'institution responsable de l'instruction des demandes d'asile, le Secrétariat d'Etat aux Migrations, à travers son organisation formelle et ses réorganisations récentes. Cela permettra de mieux comprendre le cadre d'action des spécialistes asile (§3).

La seconde section de ce chapitre prend pour objet les agents du SEM autour de la question de leur auto-sélection et de leur sélection par l'institution (Oberfield, 2012, 2014). Dans un premier temps, il s'agit de dresser un portrait de groupe des personnes chargées d'instruire les demandes d'asile en présentant leurs caractéristiques sociales générales, leur

entrée dans l'institution et leurs « motivations » à y être engagés. Cette sous-section permet d'appréhender la question de l'*auto-sélection* des agents (§1). Dans un deuxième temps, j'analyse leur *sélection* par le SEM à travers la question du recrutement et le travail de formation et de socialisation institutionnelle. Cette partie met en évidence des médiations de l'application du droit. Le travail d'instruction des demandes d'asile passe en effet par des individus à la fois sélectionnés et auto-sélectionnés, qui ont appris leur travail d'une certaine manière et ont été socialisés au sein d'une institution. Ces processus participent à l'intériorisation d'un certain rapport au droit marqué par des incitations à la rigueur juridique (§2).

Section 1. Procédure, dispositifs et institution

Cette première section vise à apporter aux lectrices et aux lecteurs des éléments de mise en contexte sur la procédure d'asile, les décisions rendues dans son cadre et sur l'organisation du Secrétariat d'Etat aux Migrations.

§1 Description d'un dispositif de tri

Au Centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe, un jeune homme d'une vingtaine d'année passe la porte d'entrée qui mène à un guichet d'enregistrement. Derrière une vitre blindée, une agente de sécurité lui remet un formulaire « sur les données personnelles » traduit dans sa langue¹. Il le remplit alors scrupuleusement sur un banc qui longe le couloir entre le guichet et la porte, face à la baie vitrée qui permet de voir les gens qui arrivent au centre depuis la route qui mène à la gare. On lui a également donné une feuille orange, qui « l'invite » à remettre ses documents de voyage ou d'identité, ainsi qu'un aide-mémoire qui résume la procédure d'asile. Avant de pouvoir entrer dans le bâtiment principal, consacré à l'hébergement, le désormais requérant d'asile est fouillé derrière un rideau brun, comme ce sera le cas à chaque fois qu'il rentrera dans le centre durant son séjour. Il est ensuite pris en charge par les employés de l'entreprise ORS AG – qui est responsable des tâches d'hébergement et d'encadrement. Au 5^{ème} étage, dans l'une des quatre chambres qui entourent le hall, il devra remplir un questionnaire médical et se soumettre à un examen « TBC » pour le dépistage de la tuberculose. Dans l'une des pièces de l'autre côté, des employés de l'entreprise Ascom lui relèveront ses empreintes dactyloscopiques et le prendront en photo afin de les envoyer à Berne pour les comparer avec les bases de données d'asile Eurodac², et de police Ripol¹

¹ Ces formulaires sont disponibles dans 40 langues différentes.

² Le système Eurodac permet aux pays de l'espace Schengen/Dublin d'identifier les demandeurs d'asile et les personnes appréhendées dans un contexte de franchissement irrégulier d'une frontière extérieure de l'Union. La comparaison des empreintes permet de vérifier si un demandeur d'asile a déjà formulé une demande dans

et Afis². La durée maximale de son séjour au centre est limitée à 90 jours. Dans les jours qui suivent, il aura une première audition « sur les données personnelles ». Il sera ensuite « attribué » à un canton qui devra le prendre en charge au niveau de l'hébergement et de l'assistance. Si la comparaison de ses empreintes avec les fichiers Eurodac mènent à la conclusion qu'il n'a pas été enregistré dans un autre pays de l'espace Dublin (ce qui aurait entraîné son renvoi vers le pays désigné comme responsable de sa demande d'asile), il aura une deuxième audition, plus approfondie, dite « sur les motifs d'asile » dans les bureaux de l'administration centrale à Berne-Wabern³. Suite à cette audition et à d'éventuelles autres mesures d'instruction, il recevra une décision écrite argumentée « en faits » et « en droit » qui répondra, d'abord, à la question de savoir si la qualité de réfugié lui est reconnue et l'asile accordé. Si ce n'est pas le cas, le SEM se prononce ensuite sur l'exécution du renvoi – est-il *licite*, *exigible* et *possible* – et l'octroi ou non d'une admission provisoire [Récit inspiré des notes de terrain au SEM, Novembre 2010].

Dans un bureau du SEM à Berne-Wabern, un collaborateur – « spécialiste asile » – prend sur une étagère le dossier d'un requérant pour lequel il doit rédiger une décision. Il ouvre le dossier et feuillette les procès-verbaux d'audition et ses notes personnelles prises durant celle-ci en inscrivant quelques commentaires et un résumé des « faits » sur une feuille de papier quadrillée. Il connaît bien la pratique de l'office par rapport au pays d'origine du requérant, ainsi que la situation qui y prévaut. Sur son ordinateur, le spécialiste asile ouvre ensuite un fichier pré-rédigé où il inscrit les noms prénoms et numéro N (identification) du requérant. Il cherche sur l'*Autotext* les éléments de composition liés à la décision qu'il a prise. Il remplit la partie « En faits » de la décision en résumant les données relatives à l'identité du requérant, ainsi que les motifs qu'il a avancés. Il effectue sans cesse des va-et-vient entre les éléments du dossier – en particulier les procès-verbaux d'audition –, ses notes et son texte. Il complète ensuite la partie « En droit » déjà pré-rédigée pour ce qui est des articles de loi concernés et du dispositif de renvoi. Il y argumente en quoi les motifs invoqués « apparaissent comme invraisemblables », en soutenant que le récit qu'a fait le requérant des événements qui l'ont amené à quitter son pays n'était pas « spontané et détaillé », que ses allégations sur un élément central de ses motifs d'asile « sont également dénuées de détails circonstanciés », que le requérant s'est contredit sur certains « points essentiels » entre ses deux auditions et qu'il n'a pas su s'en expliquer⁴. Cela justifie une décision négative. Il estime aussi que le renvoi est licite, exigible et possible, d'autant plus qu'aucun rapport médical n'a été produit. Une fois la rédaction terminée et la décision imprimée, il va la déposer chez son chef de section afin qu'il la signe également. En tant que collaborateur expérimenté et responsable de la pratique de l'office à l'égard du pays de provenance de ce requérant, il sait que sa décision sera confirmée par son supérieur hiérarchique. [Récit inspiré des entretiens et des observations réalisées au SEM 2010-2013].

Ces deux scènes fictives et pourtant « ordinaires » de la procédure d'asile évoquent différentes « épreuves de l'asile » (D'Halluin-Mabillot, 2012) auxquelles sont confrontés les requérants durant leur parcours administratifs. Lorsque le jeune homme du premier extrait

un autre pays de l'espace Dublin et, en définitive, de déterminer quel est l'Etat responsable du traitement de sa demande.

¹ Le RIPOL est un système de recherches informatisées de police. Il s'agit du « répertoire suisse des signalements de personne ».

² Le système AFIS est exploité par l'Office fédéral de la police et permet de voir si la personne est connue de ses services.

³ En fonction du dossier et de l'affluence de requérants d'asile au CEP, la deuxième audition a parfois lieu dans le centre avec des spécialistes asile du centre qui instruisent une partie des dossiers d'asile jusqu'à la décision finale.

⁴ Cela a été largement documenté dans d'autres pays d'Europe par les travaux existant (voir partie théorique).

remplit le formulaire pour déposer sa demande d'asile, on assiste à l'une des premières étapes de sa « carrière bureaucratique ». Suite à cela, une employée administrative du Centre d'enregistrement et de procédure (CEP) va saisir ses informations personnelles sur un programme informatique et ouvrir un dossier physique que différents documents liés à la procédure viendront grossir : papiers d'identité, procès-verbaux d'audition, autres moyens de preuve, éventuels rapports (médicaux, de police, des responsables de l'hébergement au centre), recours, décision du TAF, etc. En se voyant attribuer un numéro N d'identification et un permis N requérant d'asile, ce jeune homme en *devient* un aux yeux de l'Etat. En cela, le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) est un lieu essentiel de la production d'identités à travers les « identités de papier » (Dardy, 1990) qu'elle assigne et « qui matérialisent l'acquisition individuelle d'un statut » (Dubois, 2010, p. 17). À travers différentes épreuves bureaucratiques, les personnes changent de condition et sont requalifiées de migrants en demandeurs d'asile, puis en réfugiés statutaires, en bénéficiaires d'une admission provisoire (protection temporaire), ou en déboutés (D'Halluin-Mabillot, 2012, p. 30), voire en NEM – acronyme qui désigne les personnes ayant reçu une décision de non-entrée en matière en vertu des accords de Dublin ou, jusqu'à 2014, pour différents autres motifs¹, supprimés depuis lors.

§1.1 La procédure d'asile : de l'enregistrement à la décision

Selon le Manuel de Procédure du SEM, la procédure d'asile se divise en plusieurs étapes qui suivent le *dépôt de la demande d'asile* et l'établissement de l'*état de fait*. Les spécialistes asile doivent ainsi examiner : la *recevabilité* de la demande, la *qualité de réfugié* (en cas d'entrée en matière), l'existence d'éventuelles clauses d'exclusion de l'asile (si la personne est reconnue comme réfugié), la question du renvoi (si l'asile est refusé), et le caractère exécutable du renvoi avec éventuel prononcé d'une mesure de substitution si le renvoi n'est pas exécutable². La procédure d'asile apparaît comme un dispositif de « tri ». Avec l'impératif de « lutter contre les abus » et de distinguer entre « vrais » et « faux réfugiés », la procédure d'asile se caractérise par une importante dimension de contrôle, qui imprègne l'ensemble du traitement des dossiers – de l'enregistrement de la personne en tant

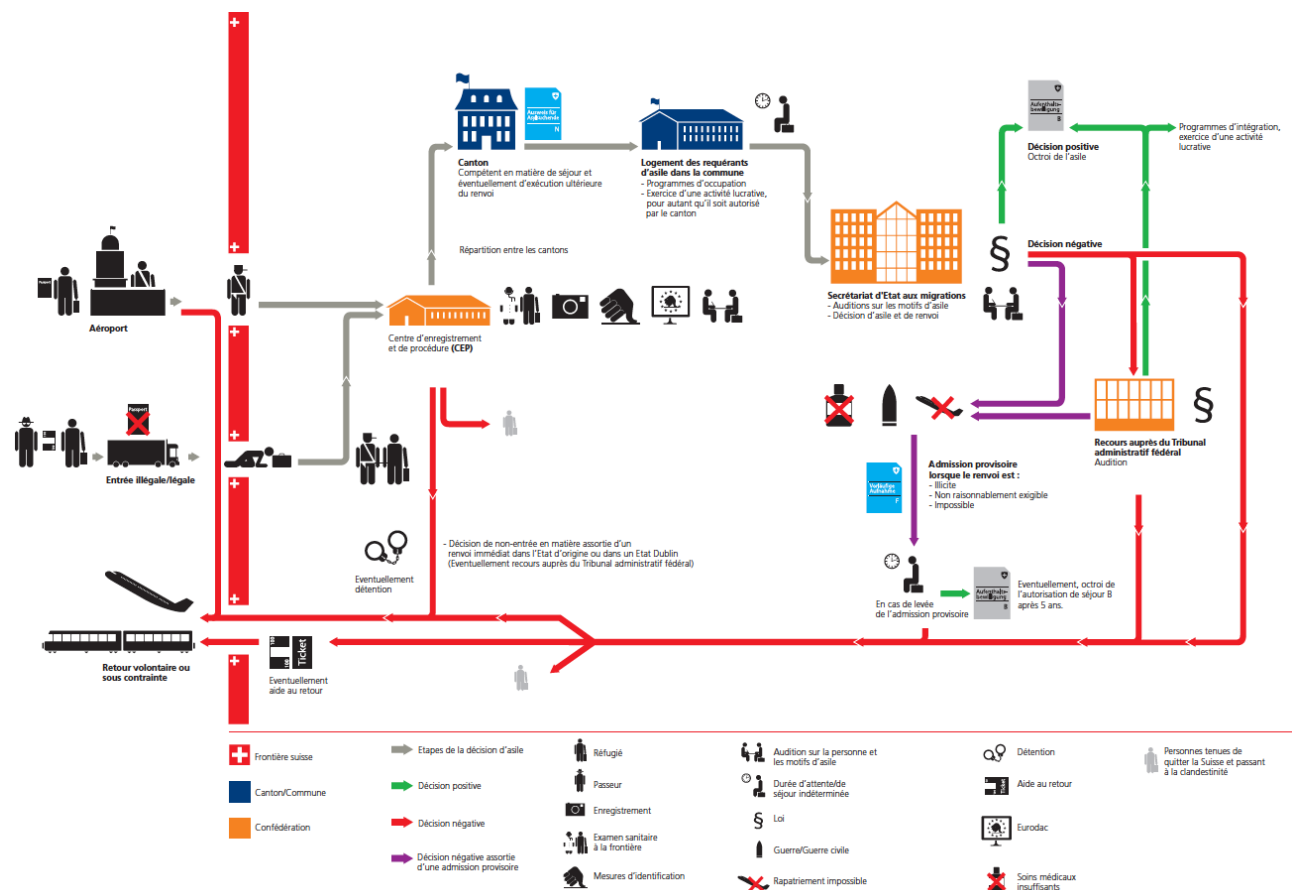
¹ Selon l'article 32, al. 2 let. a à f qui a été supprimé le 1^{er} juillet 2015 indiquait les motifs suivants : la non-remise aux autorités des documents de voyage ou des pièces d'identité, la tromperie sur l'identité, la violation de l'obligation de collaborer, le dépôt antérieur d'une demande d'asile en Suisse ou dans un Etat membre de l'Union européenne ayant débouché sur une décision négative et en l'absence de faits propre à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi de la protection provisoire.

² SEM, « Article C4 – Que doit-on examiner dans la procédure d'asile et de renvoi ? », *Manuel Asile et Retour*, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c4-f.pdf>, consulté le 14 avril 2017.

que demandeuse d'asile jusqu'à l'exécution de son renvoi – à travers les différents moyens d'instruction des demandes.

Comme l'indique le schéma ci-dessous, les personnes qui souhaitent demander l'asile en Suisse doivent se présenter dans un centre d'enregistrement, comme celui de Vallorbe. Le séjour au centre est provisoire avant l'attribution à un canton. Sa durée peut varier, mais est limitée à 90 jours (art. 16 OA 1¹). Elle dépend du temps de l'enregistrement de la demande d'asile – avec la première audition dite « d'enregistrement » qui se passe obligatoirement au CEP –, de l'éventuelle audition sur les motifs d'asile (en fonction du « triage » qui aura été fait) et de l'attribution à un canton.

Figure 3. Schéma de la procédure d'asile²



Très schématiquement, lorsqu'un requérant d'asile dépose une demande d'asile au centre, il doit d'abord remplir une feuille de données personnelles, se soumettre à un examen

¹ L'Article 16 de l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure renvoie à l'article 26 LAsi. Selon l'art. 16 al. 1 OA1, « Pendant son séjour au centre d'enregistrement, le requérant d'asile doit se tenir à la disposition des autorités ». L'art. 16 al. 2 OA1 limite ensuite la durée du séjour au CEP à 90 jours.

² Source : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asy1/verfahren/sem-asy1schema-f.pdf>, consulté le 14 avril 2017.

TBC de dépistage de la tuberculose et se faire relever ses empreintes dactyloscopiques. Ces dernières sont comparées avec différents systèmes informatiques (EURODAC, AFIS et RIPOL)¹. Le demandeur d'asile sera ensuite convoqué à une première audition – dite audition sommaire, audition d'enregistrement ou audition sur les données personnelles – qui doit obligatoirement avoir lieu au CEP et qui suit un modèle type de questions définies par le « masque » d'un programme informatique (avec des cases à cocher ou à remplir). Le requérant d'asile devra y exposer « sommairement » ses motifs d'asile. Suite à cette première audition, des « collaborateurs spécialisés » vont constituer un « planning » et « trier » les demandes d'asile en évaluant celles qui vont pouvoir faire l'objet d'une décision dans un délai de 90 jours (durée maximale de séjour en CEP pour un requérant d'asile). Compte tenu de la capacité du CEP et du nombre d'arrivées au centre, de la disponibilité des interprètes, des motifs invoqués par le requérant, de sa situation médicale et des éventuelles mesures d'instruction à prendre, les « collaborateurs spécialisés » décideront quels dossiers seront traités au CEP (le cas échéant, l'audition sur les motifs d'asile aura lieu au CEP) et lesquels seront traités à « la centrale » à Berne-Wabern après l'attribution du requérant à un canton qui est en charge de l'hébergement, des questions d'intégration, d'aide sociale, d'aide d'urgence et d'exécution du renvoi².

On peut décrire la procédure d'asile dans sa fonction de tri ou de sélection en la présentant sous la forme d'une sorte d'entonnoir comportant différents filtres. On trouve cette idée d'entonnoir chez Erard Blankenburg qui entend par là le travail de *sélection* qui potentiellement relève du domaine juridique (Blankenburg, 1994). Dans ce schéma en entonnoir, le dispositif de prise d'empreintes dactyloscopiques constitue un premier filtre pouvant déboucher sur une non-entrée en matière et un « renvoi Dublin » en cas de résultat positif de la comparaison dans le système informatique EURODAC. Les auditions d'enregistrement et les auditions sur les motifs d'asile occupent une place importante car elles permettent d'examiner la pertinence des motifs à l'égard de la définition du réfugié (art. 3

¹ Le système EURODAC permet aux pays de l'espace Schengen/Dublin de vérifier si un demandeur d'asile a déjà formulé une requête dans un autre pays de l'espace Dublin (le cas échéant, le SEM peut prononcer une décision de non-entrée en matière). Le système AFIS est exploité par l'Office fédéral de la police et permet de voir si la personne est connue de ses services. RIPOL est un système de recherches informatisées de police. Il s'agit du « répertoire suisse des signalements de personne ».

² Les modalités d'accueil, d'encadrement et d'hébergement des migrants varient d'un canton à l'autre, notamment s'agissant de l'institution qui les prendra en charge. Il s'agit, par exemple, de : l'Etablissement Vaudois pour l'Accueil des Migrants (EVAM) dans le canton de Vaud ; l'entreprise privée ORS AG dans les cantons de Fribourg, Zürich et Soleure ; l'Office sociale de l'asile (office cantonal) à Neuchâtel ; l'Aide aux réfugiés de l'Armée du Salut (Berne) ou l'association Asile Bienne et région (Bienne) dans le canton de Berne ; l'Hospice général (« établissement public autonome ») dans le canton de Genève. Cette variabilité entre les cantons n'est pas propre à la question de l'asile, mais relève du système fédéraliste de la Suisse.

LAsi), leur vraisemblance (art. 7 LAsi) ainsi que l'exigibilité, la licéité et la possibilité du renvoi selon l'article 44 LAsi (en cas de décision négative). Les auditions sont donc des éléments centraux de l'instruction du dossier et relient deux aspects du droit d'asile : l'aspect de fond (qualification juridique au regard de l'article 3 et de l'article 44 LAsi qui renvoie à l'article 83 LEtr) et l'aspect procédural d'administration de la preuve (relatif à l'article 7 LAsi). À l'issue de l'audition sur les motifs d'asile, le fonctionnaire dispose d'une « palette de décisions »¹ offertes par la loi : (a) Octroi de l'asile (permis B) ; (b) Rejet de la demande d'asile avec octroi de l'admission provisoire pour illicéité, inexigibilité ou impossibilité du renvoi (permis F ou recours dans un délai de 30 jours) ; (c) Une décision négative sans admission provisoire, avec renvoi ou recours dans un délai de 30 jours ; (d) Une non-entrée en matière pour différents motifs (art. 31a et 36 LAsi)², avec renvoi ou recours dans un délai de 5 jours ouvrables.

§1.2 Objectiver la « machine à trier »

À partir de cette description de la procédure d'asile « sur le papier » et reprenant l'idée de l'entonnoir pour caractériser le dispositif de tri des demandes d'asile, j'ai cherché à représenter cette « machine à trier » sous la forme d'une figure en triangle (pointe vers le bas), en retournant et en transformant le modèle qu'utilisent Alexis Spire et Katia Weidenfeld pour « l'entonnoir de la régulation pénale des fraudes fiscales » (Spire et Weidenfeld, 2015, p. 10). Dans ce schéma, j'ai combiné les statistiques des demandes d'asile pour l'ensemble de la période 1980-2015 avec celles des six dernières années (2009-2015)³, à partir de l'entrée en vigueur des décisions de NEM Dublin. Figurent ainsi sur ce schéma l'ensemble des « nouvelles demandes d'asile » enregistrées par le SEM, le nombre de « cas réglés » (sans prendre en compte les radiations), ainsi que les différents types de décisions rendues : octroi de l'asile (dans le triangle vert), NEM Dublin, autres types de NEM, décisions négatives sans admission provisoire (AP), et décisions d'admission provisoire agrégeant les décisions de NEM et de rejet de la demande d'asile avec octroi d'une AP (petit triangle vert).

De 1980 à 2015, le SEM a enregistré 714'550 nouvelles demandes d'asile, parmi lesquelles il en a réglé 601'956 sachant qu'une partie des demandes enregistrées ont fait

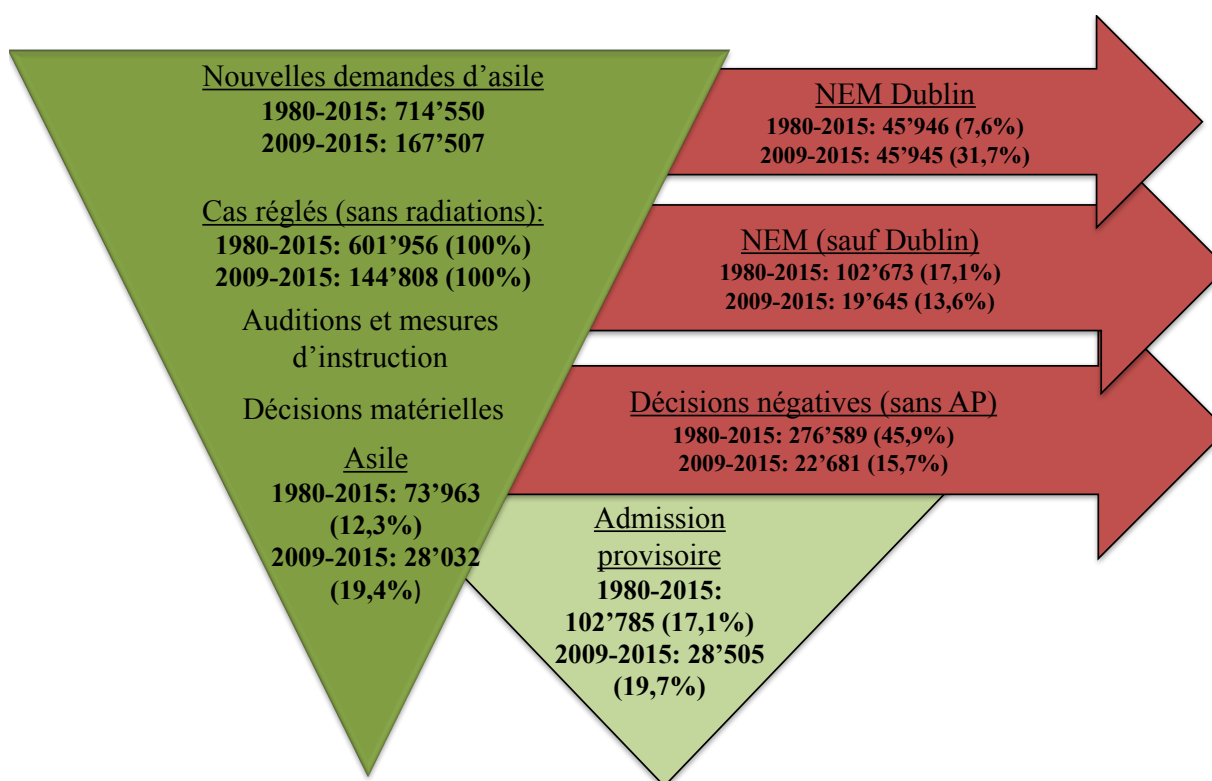
¹ L'expression est celle d'un collaborateur du SEM à Vallorbe.

² Certaines de ces décisions ont été supprimées en 2014.

³ Il s'agit d'une combinaison des statistiques officielles du SEM à partir de 1996 disponibles sur le site web du SEM, mais aussi des données statistiques que l'office m'a transmises pour les années précédant 1996.

l'objet de radiations, dont je n'ai pas tenu compte ici¹. Sur ces 601'956 cas réglés, on dénombre 45'946 décisions de non-entrée en matière relatives aux accords de Dublin (7,6% du total). Sachant que ces décisions sont en vigueur depuis 2009, c'est en seulement 5 années que les décisions de NEM Dublin ont atteint 7,6% de l'ensemble des décisions sur 35 ans. Si l'on tient compte uniquement des décisions rendues entre 2009 et 2015, elles représentent alors 31,7% des décisions rendues. En 35 années, 102'673 (17,1%) décisions rendues sont des décisions de non-entrée en matière invoquant d'autres motifs que les Accords Dublin². Pour ce qui est des décisions matérielles rendues, près de la moitié des cas réglés sont des décisions négatives sans admission provisoire (276'589, soit 45,9%) et 102'785 sont des décisions négatives avec admission provisoire (17,1%). Enfin, entre 1980 et 2015, ce sont 73'963 cas qui ont donné lieu à l'octroi de l'asile (12,3%). En 35 ans, sur 601'956 cas réglés, 425'208 ont trouvé une issue négative (NEM Dublin, NEM ou décision négative), et 176'748 ont eu une issue positive (asile : 73'963) ou temporairement positive (admission provisoire : 102'785).

Figure 4 : L'entonnoir du tri des demandes d'asile 1980-2015



¹ Il faut toutefois mentionner que les radiations représentent un volume relativement important du nombre de cas réglés par le SEM. Entre 1996 et 2015 (je ne dispose pas de données pour la période antérieure), il y a eu 59'707 radiations (pour 466'600 cas réglés, radiations comprises, soit 12,8%).

² On notera que 0,25% des cas réglés, soit 1'481 cas, sont des décisions de NEM avec admission provisoire.

Les effets de cet « entonnoir » devenu de plus en plus sélectif et multipliant les décisions et statuts possibles se traduisent dans les statistiques à travers ce que Jérôme Valluy avait déjà observé pour l'ensemble des pays d'Europe, en parlant de « retournement de l'asile » (Valluy, 2008) à propos de l'inversion du taux d'octroi du statut de réfugié. C'est ce que montrent les graphiques suivants. Les évolutions juridiques et politiques dans le domaine de l'asile se traduisent ainsi dans les décisions de l'administration, rappelant l'analyse faite par François Crépeau d'une « exclusion par le droit » (Crepeau, 1996). Pour cet auteur, le déploiement institutionnel et administratif et, pourrait-on dire dans notre analyse, l'importante juridicisation du domaine de l'asile, ont contribué à accroître les moyens juridiques d'exclusion par le droit des réfugiés.

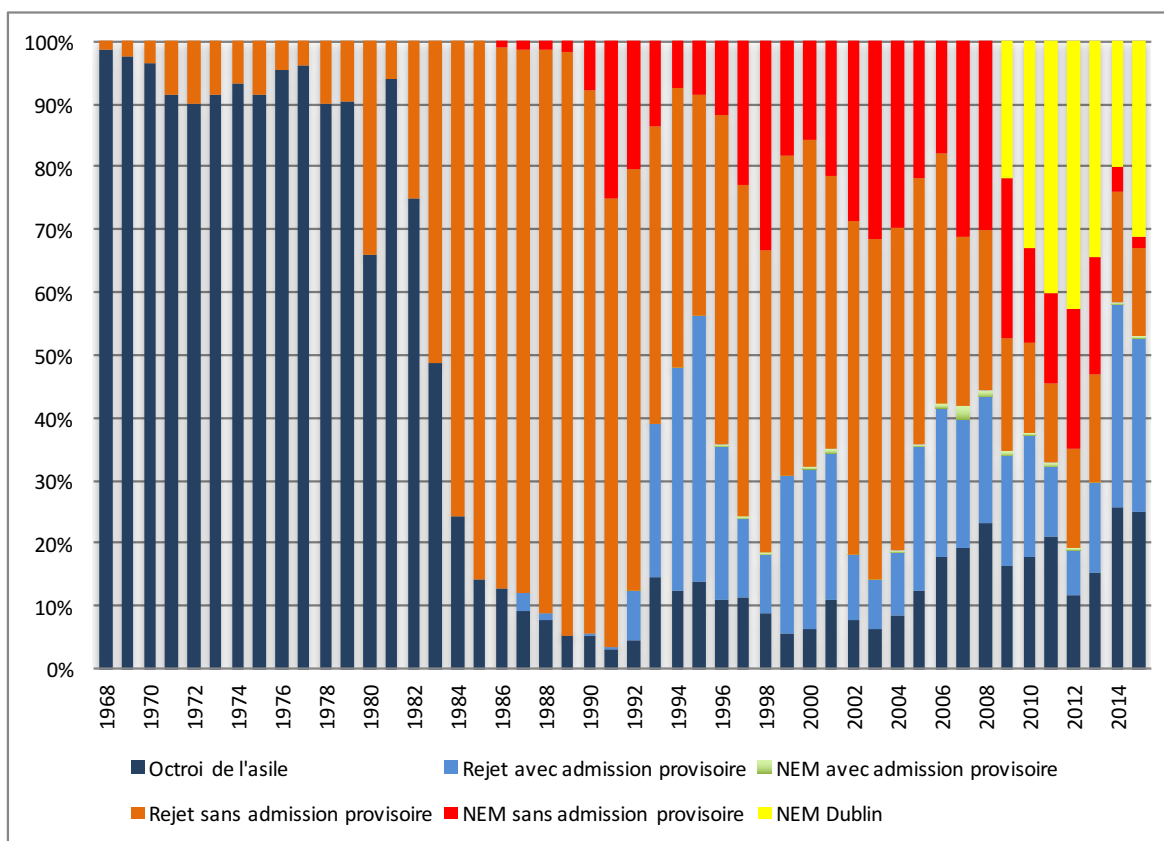
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, qui présente les décisions rendues par type de 1968 à 2015 en Suisse, on assiste à un retournement du taux d'octroi de l'asile consécutivement à l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile¹. Alors que le taux d'octroi de l'asile était encore de 66,1% en 1980, de 94,1% en 1981 et de 74,9% en 1982, le taux d'octroi de l'asile diminue fortement pour atteindre les 14,2% en 1985 et passer sous la barre des 10% dès 1987 avec un minimum de 3,2% en 1991. Ce graphique permet de se rendre compte de la multiplication des types de décisions rendues par l'administration. Les décisions de non-entrée en matière prennent de plus en plus d'importance, atteignant plus du tiers des décisions rendues dans les années 2000. Si l'on y ajoute les décisions de non-entrée en matière relatives aux renvois Dublin, on atteint plus de 50% des décisions rendues à partir de 2009. D'un autre côté, l'introduction des admissions provisoires (protection temporaire) pour les réfugiés de la violence ou de guerre – élargie aux personnes « en situation de détresse personnelle grave » – a permis d'accorder un permis de séjour aux requérants d'asile « si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut être raisonnablement exigée » (art. 44 LAsi ; voir aussi art. 83 LEtr) à partir des années 1990 surtout.

Si l'on peut parler, dans les années 1980, d'un retournement du droit d'asile et d'une forme d'exclusion par le droit, il faut relever dans les années 1990, 2000 et 2010, la part importante que prennent les décisions d'octroi d'une admission provisoire qui accordent un statut, certes précaire, en Suisse dans près de 95'000 cas. En 2014 et en 2015, avec la crise en Syrie et le nombre très important de demandes d'asile d'Erythréens, d'Afghans, d'Irakiens, de Sri Lankais et de Somaliens, l'asile a été accordé respectivement dans 25,6% et 25,1% des cas et une admission provisoire octroyée dans 32,3% et 28% des cas. Entre 53,1% et 58% des

¹ Ce constat est commun à d'autres pays d'Europe occidentale (Valluy, 2005, 2008).

décisions rendues ces deux dernières années sont donc des décisions positives reconnaissant un besoin de protection. Ces statistiques montrent bien que, depuis le début des années 2010, on assiste à une hausse (conjoncturelle) du taux d'octroi du statut de réfugié et des admissions provisoires. La jurisprudence favorable aux Erythréens explique en partie le taux d'octroi de l'asile de plus de 15,4% pour 2013 et de 25,6% et 25,1% pour 2014 et 2015, relativement élevé en comparaison internationale. Si l'on retranche les décisions concernant les Erythréens, ce taux d'octroi tombe à 6,22% pour 2013. En 2014 et en 2015, c'est encore la forte proportion de décisions rendues pour des Erythréens (2'272 octrois de l'asile et 1'354 octroi d'une admission provisoire), mais aussi pour les Sri Lankais (1'228 octrois de l'asile) et pour des Syriens (916 octrois de l'asile et 1'902 admissions provisoires) qui explique le taux particulièrement élevé de décisions positives. En 2013, en 2014 et en 2015, l'augmentation du nombre de requérants d'asile originaires de pays pour lesquels la pratique est plutôt positive (soit pour l'octroi d'admissions provisoires, soit pour l'octroi de l'asile) – l'Erythrée, la Syrie, le Sri Lanka et, dans une moindre mesure l'Irak, l'Afghanistan et la Somalie – explique cette forte proportion de décisions positives rendues.

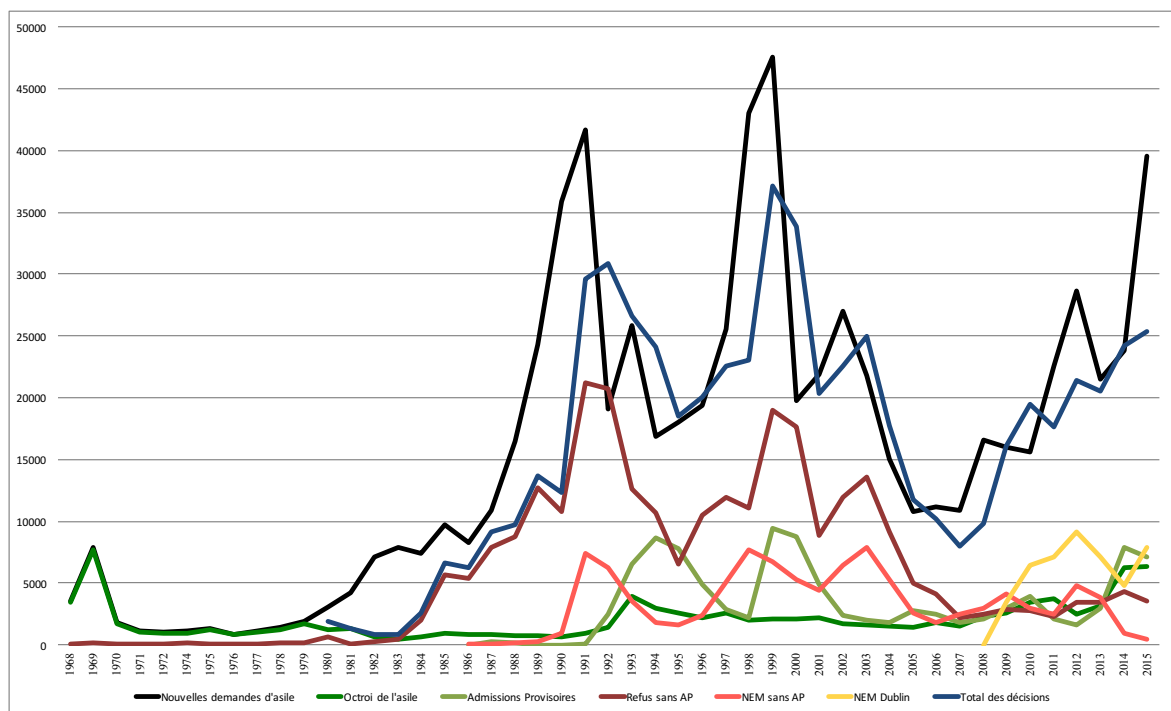
Graphique 12: Types de décisions rendues 1968-2015



Source : Graphique réalisé à partir des statistiques du SEM

Le second tableau, ci-dessous, offre un autre aperçu de l'évolution des types de décisions rendues en les mettant en perspective avec la courbe générale du nombre de nouvelles demandes d'asile (en noir) et celle du nombre global de décisions rendues (en bleu foncé). À partir des données statistiques transmises par le SEM (1968-2013) et compilées à partir des statistiques annuelles disponibles sur le site web du SEM (1996-2015), on peut constater que, depuis la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1980¹ (hors programmes spéciaux), alors que le nombre de demandes d'asile est relativement faible, en-dessous des 5'000 par an (voire en dessous des 2'500 durant les années 1970), la courbe des décisions positives correspond presque à celle du nombre des cas réglés, puisque le taux de reconnaissance du statut de réfugié se situe au-delà des 90% (et même souvent au-dessus des 95%). C'est avec l'augmentation du nombre de demandes d'asile déposées – dans les années 1980 – que le taux de reconnaissance s'inverse. Le nombre de décisions rendues est par ailleurs souvent en-deçà du nombre des nouvelles demandes d'asile déposées, hormis durant les périodes qui suivent les « pics hauts ».

Graphique 13 : Décisions rendues, types de décisions rendues et total du nombre de demandes d'asile 1968-2015



Source : Statistiques du SEM

¹ Pour ces années-là (1968-1979), je ne dispose que du nombre de demandes d'asile et du taux de reconnaissance du statut de réfugié. C'est à partir de ces deux chiffres que j'ai pu faire une projection approximative sur le nombre de décisions positives et de décisions négatives.

On notera que les baisses importantes du taux de reconnaissance du statut de réfugié correspondent aux périodes de forte augmentation du nombre de demandes d'asile (guerre de Bosnie, guerre du Kosovo, augmentation consécutive au Printemps arabe), auxquelles les autorités répondent par l'établissement de priorités de traitement visant à « vider les lits »¹, c'est-à-dire à traiter en premier lieu les demandes d'asile de pays pour lesquels la pratique de l'office est négative et le renvoi rapidement exécutable². En établissant ces priorités, comme je l'ai observé en 2012, les cadres du SEM cherchent à libérer des places dans les centres d'enregistrement fédéraux et dans les centres d'hébergement cantonaux, mais aussi « avec le traitement et le renvoi, d'influencer l'afflux des demandes »³. La proportion de décisions négatives et de non-entrée en matière n'en est que plus importante, d'autant plus que les priorités de traitement en faveur des cas positifs rapidement décidables – notamment pour les Erythréens qui bénéficient d'une jurisprudence favorable – ont été abandonnées puisque ces décisions ne permettaient pas de « libérer des lits » et risquaient de créer « un appel d'air »⁴.

On voit bien ici combien la stratégie fixant des priorités de traitement pour les décisions négatives et de non-entrée en matière constitue une des médiations de l'application du droit d'asile. Ainsi, le traitement individuel des demandes d'asile se réalise à la faveur d'une gestion collective des stocks et des flux humains. Ces priorités de traitement ont un impact sur les statistiques, sur leurs usages politiques, mais aussi sur le traitement général des demandes d'asile. Plus généralement, et c'est un postulat central de cette thèse, ces statistiques de l'asile et le taux d'octroi du statut de réfugié doivent être vus comme « le résultat d'une longue série de décisions singulières dont chacune met en jeu plusieurs facteurs et acteurs » (Probst, 2011, p. 66). Toutefois, ces multiples décisions – que ce soit dans l'instruction des demandes ou sous la forme d'une décision argumentée en droit – ne sauraient être réduites à l'agrégation de décisions individuelles isolées. Elles s'inscrivent dans un contexte sociopolitique et juridique, dans un dispositif spécifique, dans une institution avec son histoire et à l'intérieur de laquelle – et au nom de laquelle – pensent les acteurs, eux-mêmes porteurs de caractéristiques sociales particulières. C'est de cela dont il est question

¹ Entretien avec Georg, chef de Division, SEM, juillet 2012.

² Sylvie Mazzella observe un phénomène analogue en France entre 1999 et 2004. L'OFPRA ne reconnaissant pas les Roumains tziganes comme réfugiés politiques, leurs dossiers sont traités en urgence selon une procédure prioritaire à des fins de résorption des stocks. « Dès septembre 2002, on peut dire qu'on assiste à une "roumanisation" » de la procédure » dans la mesure où le traitement qui est réservé aux Roumains tziganes est étendu à tous les demandeurs en essayant de rentabiliser chaque dossier (Mazzella, 2005, p. 116-117).

³ Entretien avec Georg Stutz, chef de Division, SEM, juillet 2012.

⁴ Entretien avec Lucas Bodenmann, chef de Section, SEM, mars 2012.

dans le chapitre suivant qui présente le Secrétariat d'Etat aux Migrations et les profils des agents chargés d'instruire les demandes d'asile, puis dans les parties suivantes sur leurs pratiques d'instruction des demandes d'asile et sur les conditions et les contraintes qui pèsent sur leur prise de décision.

§2 Les « centres » : Gestion de l'espace et gestion des corps

Vallorbe est une commune de 3'500 habitants située à la frontière entre la Suisse et la France. La commune est connue pour accueillir l'un des cinq centres d'enregistrement et de procédure (CEP) de Suisse où les migrants peuvent déposer leur demande d'asile et doivent alors séjourner au maximum 90 jours. Lorsque l'on sort de la gare, en contrebas, se dessine l'imposant bâtiment qui héberge les demandeurs et demandeuses d'asile¹, ainsi que deux annexes aux murs de béton gris, plus petites, dans lesquelles les employés du Secrétariat d'Etat aux Migrations ont leurs bureaux et auditionnent les requérants (voir image ci-contre)².



En arrivant au centre, un local avec des bancs peut servir de « salle d'attente ». À côté d'un grand portail qui se termine par des pics, se trouve l'entrée principale. Pour entrer dans le centre, la loge Securitas³ est un passage obligé pour tout le monde à l'exception des collaborateurs du SEM. Après avoir passé la porte, il faut s'annoncer à l'agent de sécurité derrière l'épaisse vitre du guichet. Les requérants d'asile sont soumis à une fouille obligatoire. Le centre apparaît comme un lieu étroitement surveillé et les personnes qui y séjournent sont scrupuleusement contrôlées. Je ne pourrai pas accéder librement au centre pour mes observations. À chaque rendez-vous, je devrai m'annoncer à la loge et attendre qu'un employé du SEM vienne m'y chercher.

L'espace au sein du CEP est délimité en fonction des tâches des différents acteurs présents. Le bâtiment principal blanc et la cour intérieure sont destinés à

l'hébergement des 200 à 300 requérants d'asile, encadrés par les employés des entreprises

¹ Avant de devenir un Centre d'enregistrement et de procédure, le 13 novembre 2000, cet établissement fut d'abord un Grand Hôtel de luxe à la fin du XIX^e siècle, puis une caserne militaire à partir de 1954. Cf. Site web du film « La Forteresse » de Fernand Melgar : <http://www.laforteresse.ch/fr/le-centre/>, consulté en 2011 (le site n'est plus en activité).

² Ci-contre, une photographie du centre tirée du site web du film La Forteresse : <http://climage.ch/films/la-forteresse/images/>.

³ Securitas et ORS Service AG sont des entreprises privées mandatées par le SEM pour prendre en charge les tâches de sécurité (Securitas) et liées à l'hébergement des requérants d'asile (ORS Service AG) dans les CEP.

prestataires de service ORS Service AG et Securitas. Les deux autres bâtiments, dit administratifs I et II, situés aux extrémités est et ouest de la cour centrale, abritent les locaux du SEM. Les auditions ont lieu dans les bureaux de ces deux bâtiments. Des salles d'attentes vitrées les séparent de la cour, de sorte que les migrants doivent y patienter avant qu'un agent du SEM ne vienne les y chercher.

Au moment de commencer mon second stage d'observation au sein de l'administration « centrale » du SEM à Berne-Wabern en septembre 2011, je constate la même gestion de l'espace qu'au CEP. Les locaux sont situés dans la périphérie de la ville de Berne, au terminus d'une ligne de tram. L'entrée principale se présente comme un sas avec deux portes vitrées et une loge Securitas au centre. Après m'y être annoncé, je peux accéder à la salle d'attente de droite destinée aux invités, visiteurs et collaborateurs externes (interprètes, représentants des œuvres d'entraide, notamment), alors que la salle d'attente à gauche du guichet est réservée aux requérants d'asile qui viennent pour leur audition. Quelques autres bâtiments abritent également des bureaux et des salles d'audition, avec le même dispositif et le même contrôle à l'entrée. Au guichet, je dois présenter ma carte d'identité et annoncer avec qui j'ai rendez-vous. Les visites sont scrupuleusement inscrites dans un registre. Si j'aurai par la suite une carte me permettant le libre accès au bâtiment, le visiteur que je suis à ce moment-là doit attendre que la personne avec qui j'ai rendez-vous vienne me chercher¹.

Considérés en tant que dimensions spatiale et physique² du contrôle social et de la *discipline*, la gestion de l'espace, la liberté différenciée d'accès et de mouvements, le contrôle des individus et la surveillance permanente de ces lieux marquent non seulement les différences de statut et de rôle des personnes, mais aussi l'importante dimension sécuritaire rattachée au domaine de l'asile. La distance géographique reflète la volonté d'effectuer les premières étapes du traitement des demandes d'asile aux frontières, soit à l'écart de la société (Guild et Bigo, 2003 ; Kobelinsky et Makaremi, 2009), du moins dans les premiers temps (90 jours). Ce confinement permet de concentrer les individus et de les rendre disponibles pour les besoins de la procédure, voire pour un éventuel renvoi, conformément à l'article 16 de l'Ordonnance 1 sur l'asile (OA1)³. La dernière restructuration du domaine de l'asile renforce cette logique de centres de « tri » à l'écart de la société.

Les séparations physiques entre les acteurs de la procédure d'asile témoignent de la forte relation de domination bureaucratique et de soumission au contrôle de l'administration – en vertu de l'obligation de collaborer –, ainsi que de l'actualisation des rôles et des identités de chacun. Dans le CEP, le bâtiment dédié à l'hébergement des requérants est séparé des deux bâtiments où travaillent les agents du SEM. Les visiteurs – y compris les interprètes, les représentants d'œuvres d'entraide (ROE) et les procès-verbalistes – doivent s'annoncer au

¹ Extraits des carnets de terrain, SEM. 2010-2012.

² Physique au double sens : (1) à travers les objets, le bâtiment et le matériel, ainsi que (2) à travers les corps.

³ « Pendant son séjour au centre d'enregistrement, le requérant d'asile doit se tenir à la disposition des autorités » (art. 16 al. 1 OA1).

guichet Securitas et attendre qu'on les accompagne à l'intérieur. Ils ont une salle de pause séparée de celle des agents du SEM et n'ont pas le droit de rester dans ces locaux en-dehors des heures d'audition pour lesquelles ils sont mandatés. Les requérants d'asile, quant à eux, n'ont pas non plus accès aux locaux du SEM. Ils doivent patienter dans une salle d'attente vitrée qui relie la cour intérieure aux bâtiments administratifs, comme une sorte de sas entre l'espace de l'administration et celui de l'hébergement.

La limitation de l'accès aux bâtiments du SEM illustre la relation de domination bureaucratique et l'assignation des requérants à une position de sujet défendant (Spire, 2008) et de demandeurs indésirables (Bernardot, 2008). Les employés de l'entreprise privée Securitas exercent un contrôle strict des corps (fouilles) et des identités à l'entrée des bâtiments. Alors que les contrôles actualisent la dimension sécuritaire de la politique d'asile, tout ce dispositif spatial participe de la mise en scène des inégalités statutaires des parties prenantes à la procédure. On le verra, les collaborateurs du SEM ont libre accès aux locaux, dirigent l'audition et posent les questions, décident de son début et de sa fin. Les prestataires de service (procès-verbalistes, interprètes, ROE) qui participent aux auditions sur les motifs d'asile demeurent externes à l'administration et doivent s'en tenir au rôle pour lequel ils sont engagés (secrétariat, traduction, « observation neutre »). Enfin, les requérants d'asile sont placés en situation de devoir répondre aux questions. Au sein des centres, ils doivent se rendre disponibles et collaborer aux différentes étapes de la procédure. C'est là une obligation légale (art. 8 LAsi) qui se traduit par une mise à disposition des individus aux besoins de l'administration par une gestion spatiale et géographique des corps.

Les centres sont des lieux où s'actualisent les relations asymétriques entre contrôleurs et contrôlés, entre les collaborateurs du SEM ou des entreprises mandatées par la Confédération (ORS AG, Securitas) d'une part, et les requérants d'asile d'autre part. Les potentielles sanctions dont ils sont l'objet, la réglementation de leurs activités, de leurs allers et venues, de leurs comportements, de leurs repas et de leurs nuits, ou encore la restriction de leurs libertés concourent à une forme d'infériorisation des requérants d'asile susceptibles de recevoir des sanctions, des punitions ou des faveurs, comme l'observe Mathilde Darley dans les lieux d'enfermement des étrangers en Autriche et en République Tchèque (Darley, 2009).

Du point de vue de ceux qui travaillent dans les CEP, ces conditions répondent à la nécessité de gérer la vie en communauté. Victor Barra, chef d'un CEP, explique que leur rôle ne se limite pas à statuer ou non sur les demandes d'asile, mais qu'il comprend aussi une dimension de maintien du « lien social », selon ses termes, et de gestion de populations qui

doivent cohabiter au sein d'un centre. Cette gestion de populations passe par une réglementation des comportements des requérants et un maintien de l'ordre communautaire. Enfin, la réglementation des comportements des requérants et la limitation de leur liberté de mouvement sont justifiées par la nécessité de maintenir les individus à disposition de la procédure d'asile, également en référence à la « volonté du législateur ».

Pour Victor Barra, assurer le respect de la vie communautaire passe par une intransigeance vis-à-vis des manques de respect à l'égard « d'autrui », des bagarres, des « mauvais comportement, [de] la non politesse », etc. Ils disposent donc d'une palette de sanction qu'ils peuvent mobiliser pour rappeler à l'ordre les personnes qui sortiraient du « cadre » qu'ils ont défini, « *parce que pour nous il est fondamental de mettre une règle qui nous permette quand même de soutenir la partie administrative* »¹. Ces règles et ces sanctions visent en partie à favoriser le bon déroulement de la procédure en ce qu'elles assurent que les personnes sont présentes au centre pour pouvoir organiser une audition et convoquer les partenaires (interprète, procès-verbaliste) qui interviennent dans les auditions. « L'idée du législateur dans la constitution d'un centre d'enregistrement est celle de canaliser la structure, si on veut. C'est normal. C'est un passage administratif obligé »².

En définitive, la gestion de l'espace et des demandeurs d'asile constitue une technique politique des corps qui, en les contrôlant et en les quadrillant, participe de leur *disciplinarisation* (Foucault, 1975). La logique des centres permet d'effectuer un « premier tri » à l'écart de la société, de maintenir un contrôle permanent sur les requérants d'asile et de les rendre directement disponibles pour les besoins de la procédure. Parler de ces dispositifs de gestion de l'espace et des corps ne doit toutefois pas faire l'impasse sur une analyse des pratiques des agents qui incarnent ces institutions et qui les *font*. Une telle perspective permet de mieux saisir les nuances et les ressorts de ces technologies de pouvoir, ainsi que la diversité de leur actualisation, et de mettre en évidence les « adaptations secondaires » (Goffman, 1968) de ceux qui les subissent. Du reste, ces il faut aussi considérer les conséquences sur les personnes de ces dispositifs qui contribuent au découragement des requérants d'asile placés en situation d'incertitude et d'attente de longue durée (Kobelinsky, 2010), de même que les effets psychiques qu'ils peuvent avoir sur des personnes traumatisées

¹ Entretien avec Victor Barra, Chef d'un CEP, SEM, Novembre 2010.

² *Ibid.*

par ce qu'elles ont vécu dans leur pays d'origine, durant leur voyage jusqu'en Suisse et/ou par leur conditions de séjour¹.

Il faut souligner la dualité constitutive de la procédure d'asile qui émerge à l'observation. D'une part, on observe ces dispositifs sécuritaires de contrôle des corps, d'autre part, apparaissent aussi des éléments du décor qui renvoient à la dimension humanitaire de l'accueil. À Berne-Wabern, les salles d'attente sont peintes avec des inscriptions en différents alphabets souhaitant la bienvenue aux visiteurs. Différentes affiches de l'UNHCR avec des photos de réfugiés et des messages insistant sur leurs droits humains sont accrochées aux murs de certaines salles d'audition. Les centres sont des lieux qui offrent des soins, des repas, des activités récréatives, un toit et un lit. Au sein du CEP de Vallorbe, durant ma visite, je croise des requérants d'asile qui jouent au ping-pong dans une des salles communes. Les requérants peuvent suivre des cours de français et les enfants ont accès à un enseignement dans le centre. Les locaux sont nettoyés régulièrement et les chambres, meublées de lits superposés, n'étaient pas surpeuplées. Un certain soin est apporté à assurer un confort minimum aux migrants. Le *décor*², les fonctions et les actions ambivalentes de ces lieux révèlent la tension dans une même institution entre la main droite de l'Etat, répressive et gestionnaire des flux de populations indésirables, et sa main gauche, soignante et humanitaire au sein d'un dispositif de contrôle, mise à l'écart et rejet qui réunit de fait les opérations humanitaires, administratives et policières (Agier, 2009, p. 31-32)³.

§3 Organisation et réorganisations

Le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) est l'administration en charge non seulement des questions d'asile et de protection contre les persécutions mais aussi, plus généralement, de migration (entrée, séjour, travail), d'intégration, de naturalisation et de retour dans le pays d'origine. Dans le chapitre 1 (Section §2), j'ai montré que cet office fédéral a régulièrement été modifié dans son organisation interne et dans ses appellations : Délégué au Réfugié (DAR) au sein de l'Office fédéral de la Police, Office fédéral des

¹ Voir à cet égard « Annexe 23. Mise à l'écart, découragement et troubles psychiques parmi les requérants d'asile ». Voir aussi les articles dans la Revue médicale suisse de médecins amenés à prendre en charge des requérants d'asile ou des personnes déboutées dans les cantons de Vaud et de Genève (Bodenmann et al., 2008 ; Premand et al., 2013 ; Saraga et al., 2012).

² Pour Erving Goffman, le « décor » comprend « le mobilier, la décoration, la disposition des objets et d'autres éléments de second plan constituant la toile de fond et les accessoires des actes humains qui se déroulent à cet endroit » (Goffman, 1973).

³ Cette distinction entre main gauche et main droite de l'Etat est introduite par Pierre Bourdieu dans la partie « La démission de l'Etat » du livre (Bourdieu, 1993).

Réfugiés (ODR), Office fédéral des migrations (ODM), puis Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM). Rattaché au Département Fédéral de Justice et Police (DFJP) dont la conseillère fédérale du Parti Socialiste Simonetta Sommaruga a la charge depuis 2010, le SEM est dirigé depuis 2012 par Mario Gattiker.

Portrait de l'actuel Secrétaire d'Etat aux Migrations : Mario Gattiker

Né en 1956, licencié en droit à l'Université de Berne en 1983, il a travaillé pour différentes œuvres d'entraide suisse et a notamment dirigé le service juridique de Caritas – œuvre d'entraide qui appuie l'engagement politique et social de l'Eglise catholique – entre 1989 et 2000 avant de reprendre, en 2001, la direction du Secrétariat de la Commission fédérale des étrangers (CFE). Simultanément, il devient chef de la nouvelle Section Intégration de l'Office fédéral des étrangers (OFE). En 2003, il a été nommé sous-directeur et chef de la Division Intégration et nationalité de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES). À l'Office fédéral des migrations (ODM), il a dirigé depuis 2005 le Domaine de direction Travail, intégration et nationalité puis, dès février 2011, le Domaine de direction Immigration et intégration. En décembre 2010, il a assumé la fonction de directeur suppléant. Dès le 1er janvier 2012, Mario Gattiker était directeur du SEM. Depuis le 1er janvier 2015, il est Secrétaire d'Etat du nouveau Secrétariat d'Etat aux Migrations¹.

§3.1. Organisation et réorganisations au moment de l'enquête (2010-2012)

Au moment de commencer mon enquête au SEM, en 2010, celui-ci était en pleine réorganisation interne, suite à une réforme entreprise dès 2009 sous l'impulsion de la Conseillère fédérale en charge du DFJP à l'époque, Evelyne Widmer-Schlumpf (PBD), qui avait mandaté deux entreprises de consulting externes (Rexult AG et Mehrsicht) afin de développer un nouveau concept. Très vite, cependant, les médias ont mis en évidence « l'échec »² et le « chaos »³ au sein de l'office, les « dysfonctionnements », une « révolution incomprise »⁴, une « erreur », ou un « office en crise »⁵. Des plaintes s'expriment au sein de l'institution, un rapport de l'Office fédéral du Personnel (OFPER) sur le personnel de l'administration fédérale met en évidence la démotivation et la résignation des employés du SEM, et une expertise externe confirme les problèmes pointés par les médias et les plaintes

¹ Voir : « Mario Gattiker sera le nouveau directeur de l'Office fédéral des migrations », Communiqué du Conseil fédéral, 16 décembre 2011, https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2011/ref_2011-12-161.html; ainsi que la présentation qui en est faite sur le site web du SEM : https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2011/ref_2011-12-161.html.

² Claudia Blumer, « Versagt », *Tages Anzeiger*, 3 février 2012.

³ Yves Petignat, « Chaos et colère dans le secteur de l'asile », *Le Temps*, 14 novembre 2011 ; Heinz Brand (SVP), « ODM et asile. Mettre fin sans tarder aux dysfonctionnements », intervention parlementaire du groupe UDC, 20 septembre 2012.

⁴ François Modoux, « La révolution incomprise de l'ODM », *Le Temps*, 5 juin 2010.

⁵ « Peter Arbenz : la réorganisation de l'ODM était une “erreur” », *24 Heures*, 3 septembre 2011.

des collaborateurs¹. Ces éléments expliquent que le SEM (à l'époque, encore appelé ODM) soit revenu en arrière pour aboutir à une organisation très proche de celle qui prévalait avant la restructuration. Toujours est-il que mon enquête s'est réalisée dans une organisation peu stabilisée impliquant un renouvellement du personnel et une division du travail sensiblement différente de celle qui prévalait auparavant et de celle qui est en vigueur aujourd'hui. De fait, la réforme était mal vécue par les collaborateurs, comme le relevait par exemple Andreas Strub², qui travaille au SEM depuis 23 ans, et qui considère que les entreprises de consulting externe n'avaient rien compris à leur travail : « Je sais mieux tricoter qu'eux ont compris ce qu'on faisait ici »³.

Alors qu'avant 2010, le domaine de la procédure d'asile et celui de l'organisation du retour étaient séparés dans deux domaines de division différents⁴, la réorganisation a promu une approche en termes « d'optimisation des processus »⁵, selon laquelle un agent devrait avoir l'entière responsabilité d'un cas et de sa mise en œuvre. Les collaborateurs du SEM étaient censés traiter les cas de « A à Z », de l'enregistrement de la demande d'asile à l'exécution du renvoi. Les sections responsables de la procédure d'asile et celles chargées des questions relatives au retour ont été réunies au sein d'un même domaine de division – le domaine de division Asile et Retour (DD AR)⁶ – dans des sections organisées en fonction des régions de provenance des requérants d'asile. Du fait de cette réunion des tâches d'instruction des demandes et d'organisation des retours, les collaborateurs étaient appelés « spécialistes asile et retour ». Ces changements ont surtout concerné les sections en charge de la procédure d'asile du centre administratif de Berne-Wabern, au sein de la division « Procédure à la centrale et retour ».

En définitive, en 2011, le Domaine de Division Asile et Retour était composé de quatre divisions – « Division CEP et Dublin », « Division Procédure à la centrale et retour », « Division Subventions et bases de l'asile » et « Services » (voir organigramme ci-dessous) –

¹ Hans A. Wüthrich, « Réorganisation de l'Office fédéral des migrations. Evaluation externe », décembre 2011, disponible sur le site web <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-eval-bfmreorg-f.pdf> consulté le 10 février 2012.

² Nom et prénom fictifs.

³ Entretien avec Andreas Strub, SEM, Berne-Wabern, Mars 2012.

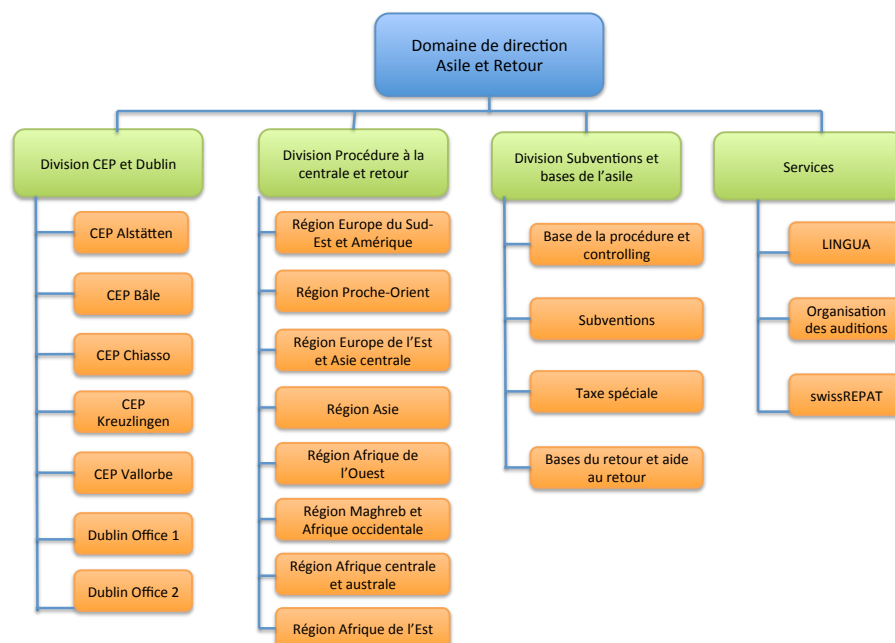
⁴ Le SEM est organisé en différents « Domaines de Direction » eux-mêmes subdivisés en « Divisions » composées de « Sections », dans lesquelles travaillent les collaborateurs.

⁵ DFJP, « Office fédéral des migrations : l'optimisation des processus est engagée », *Communiqués du DFJP*, 29.07.2009.

⁶ Schématiquement, l'organisation est divisée en fonction des processus en plusieurs domaines de direction : « Immigration et Intégration » (DD II), « Planification et Ressources », « Politique migratoire » et « Asile et Retour » (DD AR) (cf. organigramme du SEM en 2011 en Annexes 25 et 26). C'est ce dernier domaine de direction qui est en charge de la procédure d'asile et de l'organisation des retours.

dont les deux premières étaient en charge de mener la procédure d'asile, dans les CEP pour la première et « à la centrale », après attribution des requérants aux cantons, pour la deuxième. C'est au sein de ces divisions que j'ai effectué mes terrains, dans un CEP d'abord et dans la division « Procédure à la centrale et retour » ensuite. Cette dernière se divisait en plusieurs sections organisées en fonction des régions d'origine des requérants d'asile. Les collaborateurs du SEM instruisaient donc essentiellement des demandes d'asile de requérants originaires des pays d'une même région ; ce qui contraste avec la division du travail antérieure où les principaux pays de provenance étaient traités par plusieurs sections afin de répartir la charge de travail entre elles. Au moment de mon terrain, la Division « CEP et Dublin » comprenait cinq sections correspondant aux cinq CEP, ainsi que deux sections chargées de traiter les « cas Dublin ». La Division « Procédure à la centrale et retour » comptait, elle, huit sections : Europe du Sud-Est et Amérique, Proche-Orient, Europe de l'Est et Asie centrale, Asie, Afrique de l'Ouest, Maghreb et Afrique occidentale, Afrique centrale et australe, Afrique de l'Est (cf. organigramme ci-dessous).

Figure 5. Organigramme du Domaine de Direction Asile et Retour (DDAR) en 2011



Source : Graphique réalisé à partir de l'organigramme du SEM au 14 décembre 2011

Dans le cadre de la réorganisation, les cadres et les employés ont été renouvelés. Le quotidien *Die Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) parle à cet égard d'une « purge »¹. En effet, une

¹ « Hohe Fluktuation im Bundesamt für Migration. Die Reorganisation fällt ein Grossteil des Führungsstabs zum Opfer », *Neue Zürcher Zeitung*, 27 août 2010.

part importante des employés en a été victime. Certains d'entre eux ont dû quitter l'office, d'autres ont été rétrogradés dans la hiérarchie. Les agents ont été répartis dans de nouvelles équipes organisées en fonction des régions d'origine des requérants d'asile. Celles et ceux qui étaient spécialisés sur certains pays ont été amenés à travailler sur d'autres régions parfois très différentes de celles qu'ils avaient l'habitude de traiter. Plusieurs d'entre eux dénoncent la perte de temps liée à l'adaptation à ces nouveaux pays, mais surtout une importante perte de compétences et de savoir-faire¹. Initialement, les objectifs de cette réorganisation étaient d'utiliser les ressources disponibles d'une manière « plus efficiente ». Pour le domaine Asile et Retour, l'un des principaux objectifs était d'améliorer la productivité (en termes de nombre de décisions et d'auditions) de 20%. Toutefois, c'est dans ce domaine que les problèmes ont été les plus importants et que les résultats ont été contraires à ceux espérés. L'objectif de traiter les cas « de A à Z » était, en pratique, impossible puisque la phase « A » (par exemple l'audition sur les données personnelles) doit être faite dans les CEP. Les collaborateurs du SEM à Berne-Wabern ne peuvent en réalité jamais effectuer les premières mesures d'instruction (audition sur les données personnelles) qui, selon la loi, doivent être faites dans les CEP. Cette « gestion par les processus », de « A à Z », a aussi impliqué que nombre de collaborateurs ont dû apprendre de nouvelles tâches : dans le domaine du retour pour ceux qui s'occupaient auparavant uniquement de la procédure d'asile et dans le domaine de la procédure d'asile pour ceux qui étaient auparavant uniquement affectés aux tâches liées à l'organisation des retours et renvois.

Cette dispersion des tâches a été vécue par les agents comme étant très chronophage, ce qui a ralenti le traitement des cas. Dans les CEP, cette logique de traitement « de A à Z » est encore plus difficile, dans la mesure où le séjour y est limité à 90 jours. Face à l'accumulation de retards, certaines sections ont rapidement réinstauré une répartition stricte des tâches entre les collaborateurs responsables, respectivement, de l'instruction des demandes d'asile, de la gestion du séjour et de l'organisation des retours, revenant ainsi à l'ancienne répartition des tâches. Enfin, face aux importants déséquilibres de charge de travail entre les sections, certains pays de provenance ont commencé à être pris en charge par plusieurs sections différentes. Finalement, à partir de 2013, l'office s'est, de nouveau,

¹ En entretien, les collaborateurs parlent de perte de « *know-how* ».

réorganisé en séparant les domaines de procédure d'asile et du retour, revenant ainsi *grosso modo* à une organisation proche de celle qui prévalait avant 2011¹.

Il reste que cette réorganisation a fait travailler durant quelques années au sein de la même section des collaborateurs dont les rôles (instruction des demandes d'asile et organisation des renvois) étaient auparavant strictement séparés : symboliquement, au niveau organisationnel, et physiquement (ils ne travaillaient pas au même endroit). Si la réorganisation a été un échec aux yeux d'une majorité des collaborateurs du SEM, elle a eu pour effet de permettre une sensibilisation des agents qui instruisent les demandes d'asile aux questions de renvoi. Brigitte Humbert, 63 ans et qui travaille en procédure depuis 21 ans, explique qu'elle a pu développer de nouvelles compétences qui améliorent la partie de ses décisions relative au renvoi, dans la mesure où « le fait d'avoir travaillé [sur des questions de renvoi] me permet d'avoir une vue plus large et plus longue du dossier que je suis en train de traiter, parce que j'évalue toujours la question du renvoi, beaucoup mieux qu'avant »². Pour beaucoup, cette réorganisation et la polyvalence qu'elle a promue a, au moins, permis d'améliorer la compréhension mutuelle entre les collègues travaillant dans l'instruction des demandes d'asile (procédure) et ceux chargés des questions de retour.

§ 3.2 L'organisation du SEM en 2015-2016

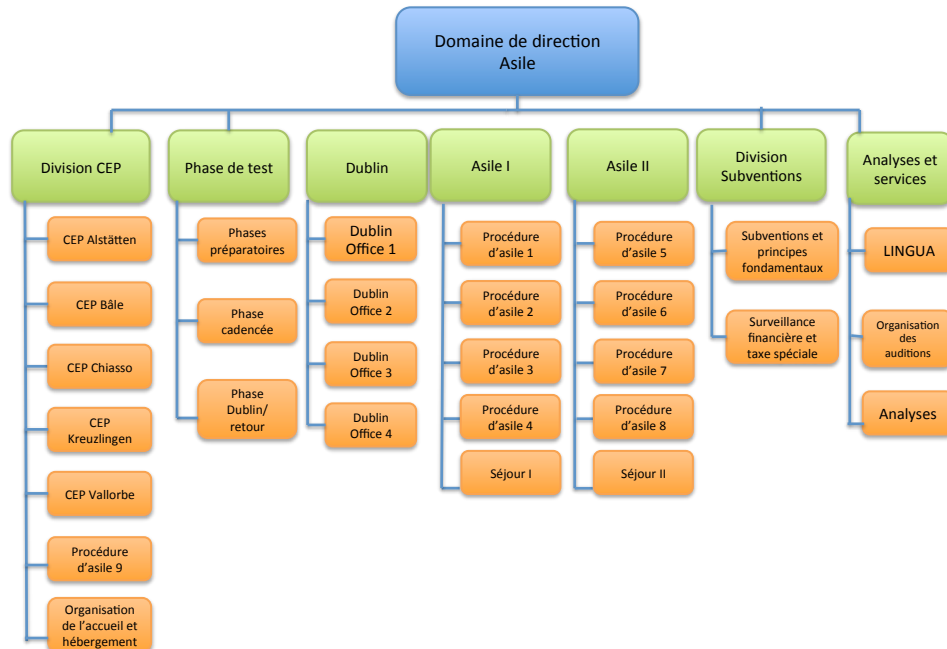
Le SEM est aujourd'hui organisé en plusieurs domaines de direction. En 2015, le domaine de direction Asile est en charge de la procédure d'asile, alors que les questions de retour font partie du domaine de la Coopération internationale. Ces *Domaines de Direction* se décomposent en *Divisions*, elles-mêmes formées par différentes *Sections* qui sont de plus petites unités de travail. Le schéma ci-dessous présente l'organigramme du SEM en 2015 avec, notamment, les quatre domaines de direction : Asile, Coopération internationale, Immigration et intégration, Planification et Ressources (voir organigrammes en Annexes 25 et 26). Le Domaine de Direction Asile qui nous intéresse plus spécifiquement ici est composé de

¹ L'échec de cette réorganisation rappelle à plusieurs égards les « injonctions contradictoires » résultant de l'importance croissante des principes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) au sein de l'administration fédérale (Emery et Giaque, 2003). L'accumulation de retards, les « dysfonctionnements » tels que le déséquilibre de la charge de travail entre les sections, l'impossibilité pratique d'une gestion par les processus, la résignation et l'insatisfaction des collaborateurs, la perte de savoir-faire et les pertes de temps résultant d'une dispersion des tâches constituent à mon sens autant d'injonctions contradictoires au sens de celles analysées par David Giaque (Giaque, 2003).

² Entretien avec Brigitte Humbert, OB37, Juillet 2012.

plusieurs divisions : « CEP »¹, « Phase de test », « Dublin », « Asile I » et « Asile II »², « Subventions » et « Analyses et Services » (voir ci-dessous) :

Figure 6 : Organigramme du Domaine de Direction Asile en 2015



Source : Graphique réalisé à partir de l'organigramme disponible sur le site web du SEM

La Division Asile I est composée de sections entièrement alémaniques alors que la Division Asile II est composée de trois sections bilingues français-allemand et d'une section bilingue français-italien, alors que la section séjour est trilingue. Le traitement des principaux pays de provenance (Erythrée, Somalie, Syrie, Afghanistan, Sri Lanka...) est réparti sur les huit sections de procédure et les autres pays de provenance sont répartis section par section, en tenant compte de la langue parlée dans le canton d'attribution. Chaque section traite donc une « diversité limitée »³ de pays et se concentre sur des tâches d'instruction des demandes d'asile. Les tâches liées au Séjour sont dévolues aux sections « Séjour I et II » (dans les divisions Asile I et II) et celles liées au renvoi sont prises en charge par les sections de la Division Retour, au sein du Domaine de Direction « Coopération internationale ».

¹ Cette Division comprend les sections constituées des Centres d'enregistrement et de procédure, ainsi que de deux autres sections « Procédure d'asile 9 » et « Organisation de l'accueil et hébergement ».

² Ces deux divisions sont composées de sections responsables d'instruire les demandes d'asile et de statuer sur les cas (Procédure d'asile 1 à 8) ainsi que de deux sections « Séjour » qui règlent les questions de suivi des dossiers suite à l'entrée en force d'une décision d'asile.

³ Terme utilisé par mon interlocuteur lors d'un entretien téléphonique complémentaire avec un chef de section, Octobre 2015.

La division du travail entre les sections responsables de la procédure d'asile s'effectue selon les différentes étapes de la procédure d'asile. Les premières (enregistrement de la demande d'asile et audition sur les données personnelles) sont toujours du ressort des CEP. Si les collaborateurs du SEM en leur sein peuvent parfois instruire les demandes de l'enregistrement jusqu'à la décision – et donc faire eux-mêmes l'audition sur les motifs d'asile –, la majeure partie des dossiers sont transférés à la Division « Procédure à la centrale et retour » (2011) (ou aujourd'hui aux Divisions Asile I et II) après la première audition. Ce sont alors les collaborateurs du SEM à Berne-Wabern qui procèdent à la deuxième audition et qui rendent une décision.

§3.3 Eléments généraux sur le personnel

Le SEM est l'un des offices fédéraux les plus importants en termes de personnel. En 2012, il comptait 740 employés. Parmi eux, je me suis principalement intéressé aux agents chargés d'instruire les demandes d'asile – les spécialistes asile – et à leurs supérieurs hiérarchiques au sein d'un CEP et du centre administratif à Berne. Ceux-là se situaient dans la classe de salaire 23 du barème de la Confédération, ce qui correspond à un revenu compris entre CHF 132'313.- bruts par an pour un 100% et CHF 138'773.- par an¹. Les cadres sont quant à eux rémunérés en classe 24 (dont le maxima est de CHF 147'248.- par an)².

En 2015, les Divisions Asile I et II comptent 102 spécialistes asile et 9 chefs de section pour 90,8 équivalents plein temps (+9 sans compter les chefs). En comptant le personnel administratif, ces deux divisions comptent 143,2 équivalents plein temps. Les sections comptent entre 11 et 14 spécialistes asile, soit 9,9 et 12,8 équivalents plein temps (chefs de section compris)³. En 2011, alors que les 8 sections de la division Procédure à la centrale et retour étaient organisées par régions du monde, on comptait 137 personnes travaillant soit comme spécialistes asile et retour, comme chef de section (8), chefs de section suppléants (8) ou « experts pays » (qui sont dorénavant dans la Division Analyses). Les tâches étant réparties différemment, il est difficile de comparer ces effectifs. On peut toutefois

¹ Selon l'Office fédéral de la statistique, le salaire médian en Suisse en 2014 s'élevait à CHF 6'189.- par mois, soit CHF 74'268.- par an. On peut donc considérer que le salaire des collaborateurs du SEM est attractif.

² Tous ces chiffres sont ceux qui étaient en vigueur en 2015. Source : Portail emploi de la Confédération, document sur les classes de salaire pour 2015, consulté sur le site web : <http://www.stelle.admin.ch/arbeitsgeberbund/00680/00685/?lang=fr>.

³ Ces chiffres incluent la *Task Force* Asile I et II. Cf. Entretien téléphonique avec un chef de section, Octobre 2015.

souligner qu'il y a eu de nouveaux engagements et que, dans l'ensemble, le nombre de personnes qui instruisent les demandes d'asile a augmenté¹.

Au sein des divisions que j'ai étudiées, on pouvait distinguer plusieurs statuts. Chaque division a, à sa tête, un chef de division et son suppléant. Chaque section a également un chef de section et un suppléant. Au sein des sections, on pouvait distinguer le personnel administratif en charge des tâches de secrétariat, les collaborateurs scientifiques (ou collaborateurs du SEM dits aussi spécialistes asile et retour, aujourd'hui spécialistes asile), les collaborateurs dits spécialisés (à qui l'on confie des tâches spéciales en plus de leurs tâches d'instruction des demandes d'asile) et les spécialistes-pays (qui sont aujourd'hui dans la section Analyses de la division Analyses et Services). Comme le notent Camille Grandjean-Jornod et al., les nombreuses appellations utilisées pour les spécialistes asile « ne désignent [...] pas un métier constitué, acquis à travers un parcours d'études spécifique, mais plutôt une tâche et une fonction, d'où la grande diversité de profils des collaborateurs scientifiques prenant des décisions sur les demandes d'asile » (Grandjean-Jornod, Meury et Rouget, 2013, p. 33), comme nous allons le voir dans la section suivante.

La fonction publique en Suisse

Le profil et le parcours professionnels des spécialistes asile sont relativement diversifiés. Ce constat s'applique plus généralement aux agents publics suisses qui sont sélectionnés, « non pas sur la base d'un cursus académique spécifique menant à un concours, comme en France, mais en fonction de compétences spécifiques, dans le cadre d'un recrutement classique, en principe ouvert à tous les citoyens » (Emery, Giaque et Rebmann, 2014, p. 732). La fonction publique suisse n'est pas une fonction de carrière. Le système de recrutement est dit « ouvert » et chaque citoyen peut être candidat en fonction de ses diplômes et de ses compétences (Emery, Giaque et Rebmann, 2014). Ces dernières décennies, l'administration fédérale suisse a subi d'importantes transformations, notamment sous l'impulsion du mouvement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), de sorte que les organisations publiques sont de plus en plus dirigées et organisées selon les principes de l'économie privée et du monde marchand (Emery, 2003 ; Emery et Giaque, 2005 ; Giaque, 2013 ; Giaque et Emery, 2008). Le 1^{er} janvier 2002, le statut de fonctionnaire a été abrogé suite à l'entrée en vigueur de la Loi sur le Personnel de l'administration (LPers). Les agents de l'administration fédérale gardent un statut de droit public, mais sans nomination à vie (Giaque, 2013). Le terme de *fonctionnaire* a progressivement été abandonné au profit de celui de *collaboratrice* et *collaborateur* (Emery, 2003).

¹ Je ne dispose pas des données pour le personnel des Centres d'enregistrement et de procédure.

Section 2. Entre sélection et auto-sélection : qui sont les agents du SEM ?

Au-delà des bâtiments, des sites web, des organigrammes, des textes de loi et autres règles (ordonnances, directives) définissant ce que et comment *devrait être* le SEM, ce sont aussi des « individus » (« agents » ou « acteurs ») concrets qui *habitent*¹ l'institution et qui l'*incarnent* et dont il faut rendre compte dans l'analyse de l'institution et des dispositifs d'asile. Il s'agit dans cette section de présenter, dans les grandes lignes, leurs caractéristiques sociales et leurs trajectoires socioprofessionnelles. En effet, bien qu'ils disent presque tous être arrivés au SEM « par hasard », ce n'est toutefois pas « n'importe qui » qui postule et qui s'engage ou, du point de vue inverse, qui est recruté dans un tel poste. Si « l'institution attire généralement à elle des individus qui se reconnaissent en elle et sont donc prédisposés à se conformer aux conduites attendues »² et si l'on admet que le travail d'instruction des demandes d'asile comporte une dimension politique, la manière dont les agents le *font* ne saurait faire l'économie d'une analyse de ce qu'ils *sont*. Les processus d'auto-sélection par les agents, de sélection par l'institution et de socialisation institutionnelle sont analysés ici comme des médiations du droit qui favorisent la rigueur juridique et contribuent à l'intériorisation d'un *ethos* légaliste.

La première sous-section (§1) permettra donc de dresser un portrait de groupe des agents du SEM (§1.1) de saisir le processus d'entrée dans l'institution et d'*auto-sélection* (§1.2). Ces éléments de présentation apporteront ultérieurement à mieux analyser les pratiques des agents à l'aune de leurs caractéristiques sociales et de leurs parcours socioprofessionnels. Ils permettent de relever des tensions dans l'institution entre différents profils d'agents, de contextualiser leurs pratiques et de formuler des hypothèses et des questions de recherche pour les parties ultérieures.

Toutefois, cette analyse ne serait pas complète sans mettre en évidence le travail de sélection, ou de recrutement, par l'institution des spécialistes asile. Dans une deuxième sous-section (§2), me référant à l'idée des deux corps des guichetiers (Dubois, 2010)³, je m'intéresse au « premier corps », à savoir la dimension institutionnelle du rôle qui contribue à

¹ Voir le chapitre de Julien Fretel dans : (Lagroye et Offerlé, 2010)

² Chapitre de Delphine Dulong dans (Lagroye et Offerlé, 2010, p. 253).

³ Cette idée renvoie tant au rôle qu'ils incarnent qu'aux individus concrets qui les font exister. Voir à cet égard l'ouvrage de Ernst Kantorowicz (Kantorowicz, 1989).

homogénéiser les pratiques de ceux qui les incarnent. Cette sous-section porte sur le travail de sélection (§2.1) et de socialisation (§2.2) auquel opère l'institution afin d'homogénéiser les pratiques. Tenus ensemble, ces deux sous-sections présentent un collectif d'agents qui résulte de la rencontre entre une *offre (sélection)* et une *demande (auto-sélection)* d'emploi. Les profils sociaux et politiques de ces agents nous permettent d'analyser leurs pratiques à l'aune de leurs caractéristiques, et nous dit quelque chose de l'institution, de ses agents et de leurs attentes réciproques.

§1 Portrait de groupe

Dès mes premières rencontres avec mes enquêtés, je suis frappé par la dissonance entre mes attentes et mes observations, dans la mesure où beaucoup d'entre eux ne correspondent pas à mes préjugés. Plusieurs partagent avec moi de nombreuses caractéristiques sociales et professionnelles. Alors que je m'attendais, de manière caricaturale, à rencontrer « le fonctionnaire fédéral cinquantenaire, bernois, moustachu et plutôt de droite », ce préjugé a rapidement été mis à mal au contact de mes enquêtés. Le « portrait de groupe » (Mariot, 2013 ; Rosende, 2008) ou la « biographie collective » (Tackett, 1997) qui suit doit permettre de saisir les tendances qui m'apparaissent significatives dans les 57 entretiens que j'ai réalisés afin de mieux saisir les effets de l'origine sociale, de la trajectoire professionnelle ou encore du profil politique des agents sur leurs pratiques et sur le rapport qu'ils entretiennent avec leur rôle¹. En définitive, il s'agit d'aller contre l'idée de fonctionnaires interchangeable et standardisés², et de montrer que les collaborateurs du SEM en charge de la procédure d'asile forment un collectif d'individus, certes en partie hétérogène, mais dont les membres présentent aussi des caractéristiques communes et des profils finalement assez proches à bien des égards.

§1.1 Caractéristiques sociales des agents du SEM

Parmi les 57 agents avec qui j'ai mené un entretien, la moitié sont des femmes. Si l'on compte les hommes et les femmes dans les différentes sections de la division « Procédure à la

¹ C'est notamment ce que fait Delphine Serre à propos des assistantes sociales et c'est ce qu'elle, Christelle Avril et Marie Cartier recommandent de faire pour saisir la manière dont les travailleurs exercent et perçoivent leur travail (Avril, Cartier et Serre, 2010 ; Serre, 2009).

² Dans *La vie au guichet*, Vincent Dubois montre bien qu'il faut aller contre la fiction « de bureaucrates dotés d'une fonction précisément codifiée dans l'exercice de laquelle les caractéristiques individuelles disparaîtraient à un point tel qu'ils seraient parfaitement interchangeables » (Dubois, 2010, p. 3.)

centrale et retour » en 2011, une légère majorité sont des femmes (64 contre 57 hommes)¹. Et, s'il y a autant de cheffes que de chefs de section, il y avait une large majorité de chefs suppléants hommes (7 contre une seule femme). S'ils sont tous de nationalité Suisses, quelques collaborateurs sont issus d'un parcours migratoire direct (ayant eux-mêmes migré) ou indirect (dont les parents ont migré en Suisse)². Enfin, certaines personnes mentionnent avoir un conjoint ou un époux d'origine étrangère. Dans l'office, près de ¾ des fonctionnaires sont suisse-allemands contre environ 20% de suisse-romands et 5% de suisse-italiens. Parmi ces enquêtés (toute fonction confondue)³, quatre avaient 30 ans ou moins (personne n'avait moins de 28 ans), une quinzaine avaient entre 31 et 40 ans, vingt entre 41 et 50 ans, dix entre 51 et 60 ans et trois plus de 60 ans. En moyenne, les collaborateurs du SEM avec qui j'ai mené des entretiens sont au début de la quarantaine (environ 43 ans)⁴, ce qui correspond à l'âge moyen dans l'administration fédérale qui oscille entre 44 ans et 44.8 ans entre 2010 et 2014⁵ (voir Annexe 27 : « Caractéristiques des enquêtés au SEM »).

Les origines sociales des agents sont diverses. Sur les quarante personnes pour lesquelles j'ai des informations sur la profession de leurs parents, sept enquêtés sont issus d'un milieu ouvrier, trois autres ont des parents qui sont de petits fonctionnaires, souvent avec une mère au foyer. Pour ces personnes qui disent venir d'un « milieu modeste », ce poste au sein de l'administration fédérale représente une forme d'ascension sociale après leurs études universitaires. Trouver rapidement du travail après avoir terminé sa licence ou son Master apparaît particulièrement nécessaire pour celles et ceux dont les parents ont un revenu modeste. C'est le cas de Sophie Müller, pour laquelle ce premier emploi au sein du SEM lui

¹ Par comparaison, l'ensemble du personnel de l'administration fédérale en 2011 était composé à seulement 42% de femmes, et le DFJP l'était à hauteur de 44.4%. Seul le Département fédéral de l'Intérieur était composé majoritairement de femmes (à 51%). Voir : OFPER, « Promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale de 2008 à 2011 », Rapport d'évaluation du Conseil fédéral, 30 novembre 2012, <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/documentation/faits-et-chiffres/rapports.html>, consulté le 27 janvier 2016

² Il y a peu de personnes dont les marqueurs (en particulier la couleur de peau) les amènent à dire, comme une collaboratrice : « je n'ai pas l'air d'être Suisse ».

³ Je ne dispose pas de l'âge exact de chacun d'entre eux. Pour certains, j'ai pu déduire leur classe d'âge en fonction de leur parcours professionnel. Quand ça n'était pas possible, je ne les ai pas inclus.

⁴ Par rapport à l'ensemble de l'office, ils sont légèrement plus âgés, dans la mesure où ils n'ont pas en-dessous de 26 ans. La proportion des employés de moins de 30 ans dans l'ensemble du SEM est plus élevée que pour les agents du SEM.

⁵ Voir : OFPER, « Rapport sur la gestion du personnel 2014. Administration fédérale », Rapport du Conseil fédéral à l'intention des commissions de gestion des finances des Chambres fédérales, Exercice 2014, 13 mars 2015, <https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/documentation/faits-et-chiffres/rapports.html>, consulté le 27 janvier 2016.

permet d'acquérir une indépendance financière vis-à-vis de ses parents à qui elle veut prouver que ses études de science politique débouchent sur quelque chose¹.

C'est également le cas d'autres agents dont les parents ont des revenus « modestes ». Sur les 45 personnes avec qui j'ai mené un entretien et à qui j'ai demandé le métier et la formation de leurs parents, un quart (11) avaient grandi dans un ménage « populaire »², auxquels on peut ajouter une personne dont les parents sont agriculteurs, et plus du tiers ont grandi dans des ménages que l'on peut situer dans les fractions dites « inférieures » des classes moyennes. En définitive, pour près des deux tiers de mes enquêtés, on peut considérer que ce poste au SEM s'inscrit dans une trajectoire sociale ascendante, d'autant plus dans un poste « à la Confédération » qui peut être valorisé socialement, comprenant des responsabilités, une importante composante juridique et intellectuelle, une certaine stabilité de l'emploi, ainsi qu'un salaire confortable.

Les personnes avec qui je me suis entretenu ont été recrutées à différentes périodes, suivant notamment les conjonctures migratoires. La grande majorité de mes enquêtés ont été engagés alors qu'ils avaient moins de 35 ans et, pour beaucoup, il s'agit de leur premier emploi fixe. Dix personnes ont été engagées dans les années 1980, 10 entre 1990 et 1992 (1^e guerre des Balkans), 2 en 1995 et 1996, 11 en 1998 et 1999 (Guerre du Kosovo), 4 au début des années 2000 (2001-2003) et 16 entre 2007 et 2009. Les recrutements correspondent souvent à des périodes d'augmentation du nombre de demandes d'asile. Si 16 de mes enquêtés ont moins de cinq ans d'expérience, trente-cinq ont plus de dix ans d'expérience, parmi lesquels vingt personnes ont plus de vingt ans d'expérience. Cela reflète le fait que, le SEM se caractérise par une certaine fluctuation de son personnel – fluctuation (*turnover*) qui était plus importante, selon les agents eux-mêmes, dans les années 1980 et au début des années 1990 –, mais aussi par une certaine stabilité, dans la mesure où certains d'entre eux restent en poste longtemps. Il y a une certaine dualité entre un « renouvellement » du personnel – à travers le *turnover* d'une partie des agents – et stabilité d'une partie importante de celui-ci.

Ces caractéristiques sociales conduisent à plusieurs remarques et hypothèses à l'égard du rapport au rôle et au droit des agents. Je les formulerai en fin de chapitre, après avoir

¹ Notes sur l'entretien avec Sophie Müller, SEM, Février 2012.

² Les ménages dits « populaires » rassemblent ceux dans lesquels la catégorie socio-professionnelle (CSP) du père et celle de la mère combinent « inactif » ou « ouvrier » pour la CSP du père avec « femme au foyer », « ouvrière » ou « employée » pour la CSP de la mère. Pour les combinaisons, voir Annexe 27. J'ai repris les critères de classement des catégories socio-professionnelles de : (Joye, Schuler et Meier, 1996).

analysé leurs formations et leurs parcours professionnels. On relèvera pour le moment l'importante distance sociale qui sépare les agents du public dont ils instruisent les demandes. Peu d'entre eux sont issus d'un parcours migratoire¹, environ la moitié sont des femmes et ils ont en moyenne 40 ans, ce qui contraste avec le profil des requérants d'asile, souvent des hommes jeunes (moins de 30 ans) originaires d'une pluralité de pays majoritairement extra-européens.

Actuellement, les postes de spécialistes asile et ceux de cadres requièrent un diplôme universitaire, de préférence en droit². La quasi-totalité d'entre eux a suivi un cursus universitaire, quelques personnes disposent d'un diplôme d'enseignant (acquis anciennement à l'Ecole Normale), alors que d'autres, dans les centres d'enregistrement et de procédure, sont désignés par leurs collègues comme étant « d'anciens garde-frontière », ne disposant pas forcément de formation universitaire, et qui avaient été réengagés par le SEM suite à la fusion de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) avec l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) et à la prise en charge par le SEM de l'ensemble de la procédure. Parmi les 57 personnes avec qui j'ai mené un entretien³, presque toutes avaient un diplôme universitaire (Bachelor, Master, Licence, voire Doctorat), le plus souvent dans le domaine des sciences humaines et sociales : un tiers des enquêtés (n=20) a étudié le droit, un autre tiers a suivi un cursus de lettres ou de sciences sociales (combinant psychologie, sociologie, ethnologie, géographie, histoire, philosophie, anglais, allemand, sinologie, science des religions, pédagogie et pédagogie curative), plus d'un cinquième (n=11) ont étudié la Science politique, et quelques personnes ont suivi des études de sciences économiques. On trouve aussi quelques profils plus « atypiques » (biologiste ou vétérinaire⁴), mais ils sont très rares.

Pour plus de la moitié de mes enquêtés (30 sur 57), le SEM constitue le premier emploi fixe après l'université (parfois après quelques stages ou « petits boulots »). Parmi eux, 24 ont été engagés alors qu'ils avaient moins de 30 ans et 41 alors qu'ils avaient moins de 35 ans. Dans la plupart des cas, leur recrutement au SEM se fait donc jeune, alors qu'ils sont au

¹ Par contraste, Karen Akoka et Alexis Spire montrent que les premiers officiers de protection de l'OFPR en France étaient majoritairement nés à l'étranger et étaient de la même nationalité que les requérants qu'ils recevaient. Ils étaient des hommes d'âge mur et, pour la plupart, d'anciens réfugiés ou apatrides. Ils donnent à l'OFPR le statut d'une bureaucratie consulaire autonome et témoignent d'une légitimité qui repose principalement sur la connaissance intime de la situation dans les pays d'origine. Ces profils changent à partir des années 1960 (Akoka et Spire, 2013).

² Voir descriptif de poste en Annexe 28.

³ Au sein du CEP, j'ai mené des entretiens avec 10 « spécialistes asile et retour », une chargée d'audition, un chef et un chef suppléant. Au sein de la Division Procédure à la centrale et retour, j'ai mené des entretiens avec 30 « spécialistes asile et retour », 5 chefs de section suppléants, 5 chefs de section, 1 chef de division, 3 adjoints juridiques et une personne chargée de tâches spéciales.

⁴ Selon ce que différents enquêtés m'ont rapporté.

début de leur carrière professionnelle. Les spécialistes asile et leurs supérieurs sont donc généralement des personnes « jeunes » ou qui ont été recrutées « jeunes » et qui y sont restées un certain temps. À côté de celles et ceux pour qui le SEM constitue un premier emploi fixe, on peut distinguer différents types de carrières et de bifurcations, voire de reconversions professionnelles vers cet emploi au sein de la Confédération. On retrouve dans les différents types de carrières et de reconversions identifiés des personnes pour qui le SEM est, certes, aussi le premier emploi fixe après l'université, mais qui avaient par ailleurs entamé une carrière dans un autre domaine à travers des stages, des emplois précaires (non-fixes) ou alimentaires¹. Certains enquêtés peuvent donc se retrouver dans différents « types », dans le profil « premier emploi » et dans un de ceux évoqués ci-après.

- Les *carrières administratives* rassemblent des agents qui ont commencé leur carrière en faisant des stages dans différentes administrations au niveau fédéral, ou qui ont occupé un poste au sein d'une administration communale ou cantonale, voire encore qui occupaient un poste au sein d'un autre office de la Confédération.
- Les *carrières juridiques* peuvent se mêler aux précédentes lorsque des diplômés en droit occupent des postes de juristes ou d'adjoints juridiques au sein d'une administration. Elles concernent aussi ceux qui ont commencé (sans forcément les terminer) des stages d'avocat sans obtenir le brevet. D'autres ont terminé ces stages et obtenu le brevet d'avocat, ou ont occupé des postes (notamment de greffier) au sein de la Justice de district ou d'un canton avant d'être engagés au SEM.
- Les *carrières internationales* réunissent celles et ceux qui ont fait des stages et/ou ont occupé des emplois dans les domaines des relations internationales, de l'aide au développement ou de l'humanitaire avec des séjours à l'étranger.
- Les *carrières dans le journalisme* et celles *carrières dans l'enseignement* concernent les personnes qui ont commencé à travailler dans un de ces domaines et qui, en l'absence de perspectives professionnelles stables, ou par volonté de réorientation en sont venus à déposer leur candidature au SEM.

Si le SEM n'est pas leur premier emploi, la plupart des agents qui s'y engagent avaient orienté leur parcours professionnel dans différents services de l'Etat et de la Justice (administration, tribunaux, école). On peut identifier quelques personnes qui s'étaient

¹ Presque tous ont eu des emplois durant leurs études universitaires.

auparavant engagées dans une « carrière internationale » et dans le journalisme, mais presque personne au sein du SEM n'a fait une carrière dans le secteur privé.

S'agissant des préférences partisans et orientations politiques, on trouve une certaine hétérogénéité. Si personne ne déclare avoir voté en faveur des partis d'extrême gauche ou être proche de leurs idées (si ce n'est pendant leurs études pour quelques-uns), aucun ne s'est déclaré « d'extrême droite » non plus. On m'a parfois mentionné le fait que quelques collègues étaient étiquetés « UDC ». Une personne m'a dit se sentir proche du mouvement Ecopop et une autre trouver l'UDC intéressante sur certains points. Les affinités politiques s'expriment surtout en faveur des partis dits, à tort ou à raison, du « centre » (Parti bourgeois-démocratique, Parti Libéral-Radical, Parti Démocrate-Chrétien, Verts-Libéraux) ou du Parti Socialiste et des Verts. Certes, la plupart indique ne pas forcément se reconnaître dans la politique partisane, mais une partie importante (entre le tiers et la moitié, n=22) de mes enquêtés me disent avoir une orientation politique plutôt « de gauche » (soit en répondant voter « à gauche », « plutôt à gauche », « au centre gauche », pour les Verts, pour le PS ou pour le Parti Chrétien Social). Neuf disent se situer « au centre » ou « au centre droit » (dont 3 disent voter pour le PDC et 2 pour les Verts-Libéraux) alors que trois disent voter pour le PLR et 1 entre le PLR et l'UDC. Enfin, six personnes disent voter en faveur de candidats appartenant à différents partis (du PS au PLR). À côté de ces 42 enquêtés, quelques-uns ont refusé de répondre ou se sont dits distants ou déçus vis-à-vis de la politique partisane.

Ces affirmations concernant l'orientation politique nous en disent toutefois peu sur le rapport des agents du SEM à la politique d'asile. Je montrerai dans un chapitre ultérieur que celui-ci ne correspond pas nécessairement à l'orientation politique affirmée, puisque plusieurs agents adoptent avant tout la position des autorités sur la question, davantage que celle du parti duquel ils disent se sentir proche. Il faut aussi préciser qu'il est difficile de généraliser ces indications à l'ensemble des spécialistes asile, du fait d'un probable biais de sélection relatif aux personnes avec qui j'ai pu mener des entretiens et vers qui l'on m'a orienté au sein de l'office. De plus, je n'ai pas mené d'entretiens dans d'autres CEP de Suisse où les profils peuvent être légèrement différents. Il faudrait à cet égard mener une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des agents du SEM afin d'avoir une idée plus précise et plus juste des profils sociaux et politiques des collaborateurs et des cadres de l'office.

On peut comparer ces caractéristiques sociales aux données et à l'analyse de Johanna Probst (Probst, 2011, 2012a, 2012b) concernant les agents de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et du *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF)

en Allemagne. En Suisse, les agents du SEM qui instruisent les demandes d'asile ont, en moyenne, un peu plus de 40 ans et un peu plus de 10 ans d'expérience dans l'office. Ils ont suivi un cursus universitaire en sciences humaines et sociales (droit, science politique, sciences sociales, lettres) et, pour beaucoup, il s'agit de leur premier emploi fixe (je reviendrai sur leurs carrières après). Si l'on considère leur âge, leur ancienneté moyenne, leur sexe, leur formation et leurs activités préalables, les agents du SEM apparaissent à tous ces points de vue à mi-chemin entre les profils qu'a rencontrés Johanna Probst à l'OFPRA et au BAMF. Ces collaborateurs sont donc relativement jeunes, tout en étant expérimentés, sur un poste légèrement féminisé, même s'il ne l'est pas autant qu'à l'OFPRA¹.

¹ Je reprends le tableau de Johanna Probst (Probst, 2012b) que je remercie de m'avoir autorisé à utiliser ce tableau. Il faut préciser que ces données datent de 2010 et que les profils des agents instructeurs des deux pays ont très certainement changé depuis, notamment ceux de la BAMF, d'après ce que m'a indiqué Johanna Probst.

Tableau 3 : Caractéristiques des employés du SEM, de l'OFPRA et du BAMF

Agents instructeurs	SEM¹	OFPRA	BAMF
Âge moyen	40 ans (enquêtés)	30 ans	50 ans
Ancienneté moyenne	13 ans (enquêtés)	5 ans	18 ans
Sexe	Environ 50% (enquêtés) 27 hommes et 26 femmes ²	74% de femmes	65% d'hommes
Formation	Sciences humaines et sociales : droit, science politique ou relations internationales, sciences sociales (sociologie, ethnologie, psychologie), lettres (langues, histoire, journalisme, pédagogie...), sciences économiques...	Droit international et humanitaire, géopolitique, langues, lettres, sociologie, ethnologie...	Droit ou sciences administratives
Activité préalable	Etudes (premier emploi rémunéré), administration cantonale ou communale, début de carrières juridiques (stage d'avocat, tribunal de district, service juridique dans une administration), carrière dans le domaine international (ONG, organisations internationales), quelques reconversions professionnelles (après journalisme ou enseignement) ...	Etudes, travail salarié ou bénévole en association, emploi dans le domaine administratif ou juridique	Etudes, emploi dans une autre administration / service public
Orientation politique	Majoritairement au « Centre » (PDC, PVL, PBD, PLR), PS et Les Verts. La majorité se distancie de « l'extrême gauche » et de « l'extrême droite ». Quelques « apolitiques ». Quelques personnes UDC (de réputation).	?	?

§1.2 Entrée dans l'institution et auto-sélection : hasard ou nécessité ?

À partir de ce portrait de groupe, on peut s'interroger sur les « raisons » pour lesquelles ces agents se sont engagés dans cette institution. Comme je l'ai mentionné dans l'introduction de cette section, je m'intéresse ici au processus d'*auto-sélection* des agents du SEM. À cet égard, on peut *a priori* faire plusieurs hypothèses : cet engagement relève (1) du « hasard », comme l'affirment beaucoup de mes enquêtés, (2) de la nécessité due à la situation

¹ Pour ce tableau, j'ai donc repris les données de Johanna Probst auxquelles j'ai ajouté une colonne pour les informations sur les agents du SEM. La plupart des données pour le SEM sont tirées de l'échantillon que forment les enquêtés avec lesquels je me suis entretenu, avec quelques indications plus générales tirées de mes observations. Il peut y avoir une légère différence avec la population totale des spécialistes asile (en particulier s'agissant de l'âge moyen, de l'ancienneté moyenne dans l'institution, ainsi que de la proportion hommes-femmes), que pourrait permettre de combler une enquête par questionnaire.

² L'examen de la division « Procédure à la centrale et retour en 2011 » (qui n'inclut pas les CEP) permet d'identifier qu'il y avait, en 2011 dans cette division, 53% de femmes collaboratrices (sans compter les cheffes de section et cheffes de section suppléantes).

dans laquelle ils sont au moment d'envoyer leur candidature, ou (3) de la vocation¹. Cette dernière hypothèse (vocation) peut être immédiatement écartée, dans la mesure où personne ne m'a affirmé avoir toujours voulu devenir spécialiste asile. Ici, je montrerai qu'il s'agit plutôt (4) d'une pluralité de facteurs plus nuancés par lesquels les individus conjuguent une nécessité économique et/ou de situation, certes propres à chacun, mais qui se concrétise de façon particulière : formation initiale plus ou moins compétitive sur le marché du travail, profit objectif du poste (Etat, stable, rémunéré), situation personnelle (famille, chômage, reconversion ou bifurcation professionnelle), et motivations (rétrospectives²) tour à tour humanitaire, à l'égard du service public et de l'Etat de droit plus ou moins en tension avec le poste. Chaque situation est bien sûr spécifique et peut à certains égards s'écarter des tendances que j'observe et dont je rends compte ici.

Un « prolétariat universitaire » ? Hasard, opportunité et nécessité

« À l'époque, [...] ils étaient tout contents s'ils avaient des gens qui restaient plus de six mois. [...] Arbenz disait d'ailleurs qu'il avait affaire au prolétariat universitaire » [Anne Favez, SEM, Mai 2012].

Lorsqu'elle revient sur la période de son engagement en 1987, Anne Favez raconte l'importante rotation parmi le personnel à l'époque. Si cette rotation semble avoir un peu diminué depuis, son souvenir de cette phrase du Délégué aux Réfugiés de l'époque, Peter Arbenz, illustre bien une des caractéristiques des collaborateurs du SEM : ce travail n'est pas pour eux une vocation, mais apparaît comme une opportunité d'emploi à la Confédération, voire comme un tremplin, pour des universitaires à la recherche d'un travail sur un marché de plus en plus concurrentiel et sur lequel des formations générales en droit, en lettres, en science politique ou en sciences sociales ne suffisent parfois pas pour obtenir rapidement un contrat fixe. Interrogés sur leur postulation au SEM, presque tous les enquêtés m'expliquent l'avoir fait « par hasard ». En recherche d'emploi et consultant les postes disponibles ou sur recommandation d'un proche, la plupart d'entre eux considérait cette candidature comme une

¹ V. Dubois définit la notion de vocation par la combinaison de trois éléments : le rapport réflexif des individus à leurs propres déterminations sociales, la conception du travail comme espace de réalisation personnelle et la définition d'un métier en référence à des valeurs ou des fonctions sociales universelles. « La notion de vocation redéfinie à partir de ces trois éléments n'oblige donc nullement à reprendre tels qu'ils se donnent les discours de justification que livrent les individus sur eux-mêmes, mais plutôt à identifier les conditions objectives dans lesquelles s'inscrivent leurs trajectoires et leurs aspirations, et à analyser le "travail de la vocation", c'est-à-dire la transformation de ces conditions en motivations » (Dubois, 2013, p. 11).

² Je dispose de « motivations » *ex post/ex ante* qui sont avant tout à considérer comme un travail de mise en cohérence symbolique de la part des acteurs qui jettent, dans le cadre de l'entretien, un regard rétrospectif sur leurs « choix » passés. Il ne s'agit pas, bien sûr, de leur nier leur part de réflexivité, mais de rappeler ce que sont ces discours relatifs aux « motivations » à travailler pour le SEM.

« bonne opportunité » de travail rémunéré au sein de la Confédération. La grande majorité d'entre eux était sans emploi ou en fin de contrat et cherchait un poste stable ou un moyen de revenir en Suisse après un emploi à l'étranger. En somme, l'hypothèse du hasard, affirmée par les agents, est vite nuancée (par eux-mêmes) sur le mode de la rencontre *opportune* entre une demande et une offre d'emploi. Il n'est pas question de nier la part d'aléatoire et de hasard dans un engagement professionnel, mais de constater que celui-ci est immédiatement relativisé par les enquêtés.

Pour beaucoup, l'adéquation de cet emploi demandant des compétences universitaires en sciences humaines ou en droit qui ne sont pas toujours ni directement transférables ni reconnues sur le marché a constitué un argument important dans l'intérêt manifesté pour le poste et dans le choix d'envoyer une candidature. Par-delà son contenu jugé « intéressant », cet emploi offre en effet des avantages matériels importants (salaire, horaires, possibilités de télétravail, etc.¹). Georg Stutz explique ainsi qu'après des études en Faculté des Lettres, le SEM – qui cherchait à engager du monde – a été le seul employeur à lui répondre positivement et à l'engager en 1992².

Trois brefs portraits d'entrée opportune dans l'institution

Les exemples de Anne Favez, de Johann Delay et de Corinna Brandt, engagés à différentes époques – à la fin des années 1980, au début des années 1990 et à la fin des années 2000 – montrent bien la dimension opportune de leur engagement dans l'office, appuyé par une tierce personne qui a attiré leur attention sur le poste (Johann Delay et Corinna Brandt) ou qui les a incités à postuler malgré des réticences initiales liées à l'image de l'office (Anne Favez).

Anne Favez travaille au SEM depuis plus de vingt ans. Elle a été engagée en 1987, à 26 ans, peu après avoir terminé sa licence en droit après près de quatre années d'université. Elle se souvient qu'à cette période, il y avait une « vague des grands recrutements » au sein du Délégué au Réfugié (DAR), alors que le nombre de demandes d'asile augmentait. Un de ses anciens assistants à l'université qui y avait été engagé lui conseille de déposer sa candidature ; ce qui la rassure par rapport à la mauvaise image qu'avait le DAR à l'époque. À cette époque, cet emploi lui permet de gagner sa vie en attendant de commencer un stage pour devenir avocate, prévu deux ans plus tard. Finalement, elle y renoncera et restera dans l'office. [Anne Favez, SEM, Mai 2012].

Durant ses études en Faculté de Lettres³, Johann Delay travaille dans l'enseignement, domaine auquel il se destine *a priori*. Il se rend progressivement compte que ce travail ne lui convient pas. Une fois l'université terminée, il cherche donc un emploi « à droite à gauche ». Sa « copine » de l'époque l'encourage alors à postuler à l'Office fédéral des Réfugiés, idée qui le rebutait initialement. « Je lui avais répondu, non mais

¹ Je reviendrai dans un chapitre ultérieur sur les changements qu'eux-mêmes constatent dans leur rapport à ce travail, à leur rôle et plus généralement à la politique d'asile.

² Georg Stutz, SEM, Juillet 2012.

³ Pour des raisons de confidentialité, je rester vague sur les études précises suivies par Johann Delay. Ses spécialisations permettraient en effet de le reconnaître facilement au sein de cette administration.

ça va ! Tu me vois dans la peau d'un fonctionnaire fédéral. Jamais ! Plutôt mourir ! ». Il se résout pourtant à envoyer sa candidature face à l'insistance de son amie. Malgré son scepticisme initial, il trouve l'entretien d'embauche très intéressant et change progressivement d'avis sur ce travail qui correspond sous plusieurs aspects à ses spécialisations et à ses intérêts académiques : « Je me suis senti comme un poisson dans l'eau ici avec ma formation. J'ai eu de la chance d'avoir un bon premier chef, qui est un excellent juriste qui m'a donné les bases. Et puis avec tout ça, allons-y ! » Il est engagé en 1990, à 27 ans. « C'était mon premier job après mes études. Et puis je suis toujours là » [Johann Delay, SEM, Juillet 2012].

Licenciée en Lettres (en ethnologie notamment) à la fin des années 2000, Corinna Brandt part d'abord à l'étranger pour « savourer [s]a liberté ». À son retour après 3 mois de voyage, « tout le monde m'a dit : tu ne vas jamais trouver un boulot avec ethnologie ». Une de ses amies qui travaillait au SEM l'informe qu'un poste d'aide temporaire administrative est mis au concours. Selon elle, « c'est une bonne chance pour entrer ici ». Elle est rapidement engagée. Dans ce cadre, elle voit passer une offre d'emploi pour devenir « collaboratrice scientifique » (*Wissenschaftliche Mitarbeiterin*) et travailler dans la procédure d'asile. Elle dépose sa candidature et se fait engager la même année. « Je voulais prendre des responsabilités. Parce que dans les tâches administratives... C'était clair que je n'allais pas rester là. Quand je travaillais comme aide administrative, je voyais ce que faisaient les gens qui rendaient les décisions. Et ça m'intéressait beaucoup. Comment on peut examiner une demande et comment on arrive à une décision. Je voulais vraiment apprendre et prendre la responsabilité. » [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011].

Si cet engagement peut être vécu sur le mode du hasard ou de l'opportunité par celles et ceux pour qui il s'agit du premier emploi, il relève de la nécessité, dans la mesure où il s'insère dans une recherche d'emploi après des études universitaires en sciences humaines et sociales sur un marché où, on l'a dit, il n'est pas aisé de trouver rapidement un emploi stable et offrant des conditions de travail attractives. Cette combinaison d'opportunité et de nécessité concerne les situations de bifurcations et de reconversions professionnelles. Si on reprend les différents types de carrières identifiés plus haut, les agents qui s'inscrivaient dans une *carrière administrative* voient le SEM, au moment de leur engagement, comme un éventuel « tremplin » – en plus d'être un emploi « intéressant » – en vue d'occuper d'autres positions au sein de l'administration ultérieurement. Pour d'autres, ce poste peut constituer une forme « d'ascension » au sein de l'administration en passant d'un poste au niveau communal ou cantonal à un poste à la Confédération.

S'agissant des diplômés en droit qui renoncent à obtenir un brevet d'avocat, ou à faire un doctorat (dans un cas), ils m'expliquent avoir réalisé (parfois au cours du stage) que cette profession ne leur correspondait pas, notamment par rapport aux clients et au milieu du barreau que Carole Genton, par exemple, décrit comme particulièrement « machiste »¹, participant de son malaise dans cette profession. Ces agents disent rechercher un emploi

¹ Carole Genton, SEM, mars 2012.

comportant davantage une dimension « humaine et sociale » – et donc écarter d'emblée des postes de juristes au sein d'entreprises privées – tout en gardant une dimension juridique.

Ceux qui ont terminé leur stage d'avocat et/ou travaillé au sein d'institutions judiciaires peuvent expliquer leur bifurcation professionnelle sur le mode de l'opportunité – « c'était le premier poste qui était ouvert »¹ –, par un « attrait » pour un emploi dans l'administration, pour l'Etat ou dans le domaine des migrations, ou par des nécessités familiales.

Pour les agents qui avaient mené une *carrière internationale* dans l'humanitaire, la défense des droits humains ou l'aide au développement, le SEM constitue une opportunité d'emploi permettant un retour en Suisse après un (long) séjour à l'étranger. Cherchant du travail après des missions en tant que délégué du CICR ou au sein d'ONGs à l'étranger, l'office constitue un point de chute où les compétences acquises à l'étranger sont reconnues et donnent accès à des conditions de travail jugées convenables sur le plan matériel. En outre, le contenu du travail peut être perçu comme étant en adéquation avec le profil international, voire humanitaire de ces personnes.

Jean-Pierre Kraus a suivi un cursus universitaire en Science politique et a exercé en tant que politologue indépendant avant de devenir délégué du CICR dans différents pays. Alors qu'il rentre d'une mission « assez dure », ce sont des connaissances (dont un ancien collègue du CICR) qui l'informent que le SEM cherchait à engager des gens. Il s'y engage en 1999 en pleine guerre du Kosovo. Il me dit qu'à l'époque, il se dit qu'en ayant travaillé du côté des pays d'origine des demandeurs d'asile, le SEM lui permet de voir de l'autre côté, « l'autre facette », celle du pays d'accueil. Au sein de l'administration fédérale, il occupera différents postes en Suisse au sein du SEM et à l'étranger auprès d'une délégation du Département Fédéral des Affaires Etrangères. [Jean-Pierre Kraus, SEM, octobre 2011].

S'agissant des autres types de carrière, certains ont quitté une carrière dans le journalisme, cherchant à quitter la précarité associée à cette profession et dans l'enseignement, suite à une déception par rapport au métier et à ses transformations ou pour des raisons personnelles et une envie de changement. Pour eux aussi, instruire les demandes d'asile constitue un travail « intéressant » et dans lequel leurs compétences sont reconnues.

Des agents ont évoqué des raisons familiales (naissance d'un enfant jugées incompatible avec un certain type de carrière), matérielles (subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants, ou acquérir une indépendance vis-à-vis de ses parents) et géographiques (proximité du poste par rapport au domicile) pour expliquer leur engagement. À cet égard, il

¹ Entretien avec Andreas Strub, SEM, Septembre 2011 et Mars 2012.

faut évoquer ici que les conditions de travail d'un poste au SEM – stabilité du poste, salaire, horaires, possibilités d'avoir des jours de travail à domicile (télétravail) et de travailler à temps partiel – sont plutôt favorables pour les agents qui ont des « obligations familiales ». La dimension de genre liée à la division sexuelle du travail domestique, ainsi qu'au choix d'un emploi et, plus généralement, d'une profession doit être mentionnée au moins comme hypothèse qui permet d'expliquer la proportion importante de femmes parmi les spécialistes asile et les chefs de section, proportion également favorisée par la politique d'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale¹. Plusieurs femmes évoquent l'arrivée d'un enfant et les conditions favorables qu'offrait le SEM pour travailler à temps partiel. Corinne Bernier estime que l'instauration du télétravail permettait de concilier travail et vie à la maison et que l'administration l'a instauré pour « garder des femmes de qualité »².

L'arrivée d'un enfant peut jouer sur le choix de certains hommes de prendre un emploi au sein du SEM, même s'ils n'y avaient pas nécessairement pensé avant. Pour Simon Berger, l'arrivée d'un enfant l'oblige à trouver un travail lui permettant de gagner suffisamment bien sa vie pour lui, son épouse et leur enfant. Il explique avoir arrêté sa carrière académique et avoir renoncé à aller plus loin, notamment en raison du salaire plus confortable qu'il gagne à la Confédération en comparaison avec la précarité des emplois et des rémunérations du monde académique où il travaillait³.

En définitive, et c'est l'hypothèse du « prolétariat universitaire », les agents du SEM ont toutes et tous un niveau de formation élevé (universitaire) et se sont engagés dans un emploi plus ou moins ajusté par rapport à leur formation initiale. Lorsque l'on observe l'ensemble des spécialistes asile, on se retrouve face à un groupe relativement hétérogène s'agissant des disciplines étudiées. On a relevé combien ce poste constituait bien moins une vocation qu'une opportunité et une nécessité pour des personnes en situation de recherche d'emploi, et le plus souvent en début de carrière. Pour autant, ces éléments de nécessité (prolétariat universitaire) sont nuancés par les agents qui évoquent l'attractivité du poste : tâches intéressantes, responsabilités, travail pour l'Etat, sécurité et stabilité, salaire, compatibilité avec des raisons familiales, etc.

¹ Office Fédéral du Personnel (OFPER), « Promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale de 2008 à 2011 », Rapport d'évaluation au Conseil fédéral, 30.11.2012, consulté sur le site web de l'OFPER.

² Corinne Bernier, SEM, Décembre 2010 et Février 2011.

³ Simon Berger, SEM, Janvier 2012.

« Motivations » : travailler pour l'Etat

Au-delà du hasard et de la nécessité, les agents évoquent des raisons plus qualitatives liées à leur intérêt pour le poste : l'adéquation avec leurs compétences professionnelles (notamment pour les juristes), la volonté de travailler pour le service public plutôt que dans le privé, ou encore un intérêt particulier pour les questions migratoires, internationales, voire humanitaires.

Plusieurs agents du SEM affirment spontanément leur volonté initiale de travailler pour l'Etat et le service public, en opposant souvent ce choix à une carrière dans le privé. Même s'il ne se voyait pas spécialement travailler dans l'administration fédérale Johann Delay affirme cette préférence pour un emploi de service public, par opposition à « des considérations de profits et de pertes » qu'il associe aux assurances ou aux banques.

« Johann Delay (52 ans, diplômé en lettres, « libéral progressiste ») : J'aime bien l'idée de service public. Ici je ne vends rien et puis je prends mes décisions indépendamment de considérations de profits ou de pertes. Donc je n'aurais jamais pu travailler dans une assurance ou une banque ou quelque chose comme ça (...) ». Johann Delay se définit comme « un esprit libre ». Lorsque je lui demande ce qu'il entend par là, il revient sur le fait de travailler pour la Suisse : « Je suis un esprit libre, un libre penseur. Travailler pour un Etat démocratique comme la Suisse, ça me permet de m'identifier au *corporate* de la Suisse, parce que finalement ça me convient. Mais faire la même chose pour une banque, j'aurais de la peine » [Johann Delay, SEM, Juillet 2012].

Ce rapport au service public et au travail pour l'Etat, par opposition au privé (banques, assurances) est partagé, au-delà des générations de collaborateurs, des diplômés et des orientations politiques, comme le montrent les exemples de Stéphanie Gachoud, de Markus Antenen et, ci-dessus, de Johann Delay.

Stéphanie Gachoud (34 ans, diplômée en science politique, politiquement « plutôt à gauche ») est diplômée en science politique et a complété ses études avec des diplômes postgrades de spécialisation (qui équivaldraient aujourd'hui au Master of Advanced Studies). Elle travaille au SEM depuis 4 ans. En entretien, elle m'affirme avoir toujours voulu travailler pour l'administration publique. Déçue de son emploi d'enseignante dans un collège, elle hésite à postuler lorsqu'un poste de chargée d'audition limité à 40% s'ouvre au SEM. Incitée à déposer sa candidature par une de ses proches qui y travaille, elle est engagée en 2007 et se verra proposer un contrat fixe de spécialiste asile en 2009. Stéphanie Gachoud se définit comme « plutôt à gauche » et avait fait plusieurs stages au sein d'ONG à l'étranger et en Suisse, actives notamment dans la défense des droits humains. Pour elle, « travailler pour une entreprise privée et à l'accroissement de son capital, je ne peux pas ». « Par contre, travailler pour le bien général, l'intérêt public, oui ». Elle poursuit : « Moi, la finalité du travail dans l'administration publique me correspond mieux qu'un travail en entreprise où la finalité c'est le chiffre d'affaire » [Stéphanie Gachoud, SEM, Janvier 2011].

*

Markus Antenen (59 ans, diplômé en droit, qui se dit « conservateur », PLR) a grandi dans une famille au revenu modeste, son père étant ouvrier et sa mère femme au foyer. Durant ses études, il travaille pour la même entreprise de son père, comme ouvrier dans l'industrie, puis comme serveur dans différents restaurants et comme enseignant dans une école professionnelle. Suite à ses études de droit, il poursuit son travail d'enseignant à temps partiel avec l'objectif de faire une thèse de doctorat à côté. Il renonce toutefois à poursuivre sur cette voie et dépose sa candidature pour deux postes dans l'administration cantonale et au Délégué aux Réfugiés. Il y est engagé à l'âge de 32 ans. Il m'explique qu'il voulait travailler dans l'administration parce que « [travailler] dans les assurances et dans les banques je ne voulais pas ; travailler comme avocat ou notaire je voulais pas non plus ! » [Markus Antenen, SEM, Mars 2012¹].

Cette volonté de travailler pour le service public et pour l'Etat rappelle les analyses en termes de « Public Service Motivation », ou motivation à l'égard du service public) (Anderfuhren-Biget, Varone et Giaque, 2014 ; Emery et Giaque, 2012 ; Giaque et al., 2011), dont plusieurs dimensions – la *compassion*, l'*engagement envers l'intérêt général*, l'*esprit de sacrifice*, l'*attirance pour la politique* et la *gouvernance démocratique suisse* (Giaque et al., 2011) – ressortent dans les discours de mes enquêtés.

Il faut toutefois préciser qu'affirmer une motivation à l'égard du service public et mettre en avant des valeurs et des attitudes qui y renverraient n'impliquent pas que ces agents partagent le même rapport à l'Etat et à leur rôle. Alors que certaines personnes – souvent des femmes – y associent une dimension de *care*² (accorder la protection, venir en aide à ceux qui en ont besoin, faire un travail « un peu humanitaire »), d'autres associent aussi le service public à l'application des lois démocratiquement adoptées ainsi qu'au nécessaire contrôle et à la gestion des flux migratoires. C'est le cas de Liliane Blandenier, 43 ans, diplômée en science politique et qui a travaillé plusieurs années dans une administration communale avant d'être engagée au SEM :

« J'ai le sens du service public. Dans toutes les tâches. J'aurais très bien pu travailler dans un service de police. Ou, disons, la force publique ne me fait pas peur. [...] On est un service public, donc on doit faire des tâches qui ne sont pas toujours sympathiques à faire, mais que, malheureusement, il faut faire et faire le mieux possible ».

Alors que je la relance sur ce qu'elle entend par « sens du service public », Liliane Blandenier explique que, pour elle, « c'est l'Etat de droit. Donc voilà, on a des règles. Pour vivre en société il faut des règles. Les règles sont inscrites dans les textes juridiques. Et puis il faut les appliquer. [...] Il y a un sens aussi là-dedans, sur la gestion de la migration. On a décidé, à un certain moment, qu'il faut contrôler la migration. On peut être pour ou contre, mais maintenant elle est contrôlée. Alors la migration contrôlée, ça veut dire qu'il y a des gens qui sont autorisés à rester ici, à différents titres, et puis il y a des personnes qui ne sont pas autorisées à rester ici. [...] C'est la population finalement qui veut ça. Quand on regarde dans les médias ou comme ça, la loi n'est que l'émanation finalement d'une volonté populaire. Donc on a demandé aux gens [ce qu'ils veulent] et il

¹ Traduction de l'allemand. Durant l'entretien, Markus Antenen parlait tantôt en français, tantôt en allemand.

² Voir le cas de Sophie Müller évoqué plus loin.

y en a qui ont dit : “oui, nous on est d'accord d'avoir tel ou tel type de migration, et puis nous on ne veut pas les gens qui ont abusivement demandé l'asile”. Ou, abusivement... ce n'est peut-être pas dans tous les cas comme ça, parce que les gens, des fois, ne remplissent pas les conditions, mais est-ce que c'est abusif, ça on peut encore discuter. Mais disons, voilà, à un certain moment c'est négatif. Donc l'Etat de droit, il faut respecter cette volonté populaire » [Liliane Blandenier, SEM, Juillet 2012].

Ce « sens du service public » tel que l'exprime Liliane Blandenier est partagé par d'autres agents qui ne le verbalisent pas avec cette notion, mais qui partagent cette idée d'attachement au respect de l'Etat de droit, à l'application des lois et de la « volonté populaire » soutenant un contrôle et une limitation de l'immigration. Le sens attaché au « service public » et au « rôle de l'Etat » n'est donc pas toujours le même d'un agent à l'autre.

« Motivations » : Travailler dans le domaine des migrations et/ou dans le care

Ce n'est en fait qu'une minorité d'agents qui souhaitaient tout particulièrement travailler dans le domaine de la migration. Et le SEM, même s'ils ne sont pas toujours d'accord avec la politique suisse d'asile, offre cette possibilité. C'est le cas de Sophie Müller, 27 ans et diplômée en science politique, qui voulait travailler avec les réfugiés. Alors qu'elle était encore en études et qu'elle travaillait déjà dans la procédure d'asile en tant que Représentante des Œuvres d'Entraide (ROE) pour l'EPER, elle se décide à postuler au SEM pour un poste de chargée d'audition. Une fois ses études terminées, elle est rapidement engagée comme spécialiste asile sur un poste fixe. Pour elle, un poste au sein du SEM lui permet de travailler avec les réfugiés, dans le domaine de l'asile et avec des personnes en situation très précaire (« particulièrement mal barrées »). Ses propos révèlent également une dimension de genre dans son choix, un poste dans l'administration qui comportant une dimension d'aide assimilable à un métier du *care*. Sophie Müller rapporte en effet son orientation professionnelle à « [s]a personnalité, [s]on éducation », et aussi « [s]on éducation de fille »¹.

Le discours de Sylvie Frey – 38 ans au moment de l'entretien et qui travaille au SEM depuis 10 ans – va dans le même sens. Après ses études de droit, elle cherche un emploi, soit dans le domaine humanitaire, soit « pour l'Etat », avec l'idée de travailler avec la population étrangère ou à l'étranger. Elle oppose aussi ce type d'emploi « public » ou humanitaire avec celui dans le privé (« chez Nestlé »). Elle veut ainsi « un métier qui serve à quelque chose, qui aide, ou qui serve à faire avancer les choses ». Le SEM semble remplir différents critères à ses

¹ Sophie Müller, SEM, Février 2012.

yeux : un emploi dans le secteur public, avec des personnes d'origine étrangère, stimulant intellectuellement et permettant d'avoir des responsabilités.

« Sylvie Frey : Moi ce qui m'intéressait, c'était de toute façon de travailler soit avec la population étrangère, soit à l'étranger. Mais, en tout cas il me fallait une composante extérieure. Ça aurait pu être le CICR, ça aurait pu être la diplomatie, ça aurait pu être d'autres choses. Ce qui s'est passé, c'est que je ne voulais aussi pas travailler [...] dans une entreprise privée par exemple chez Nestlé, je sais pas où, dans un pays. Donc j'avais envie de travailler pour l'Etat. J'avais un certain idéal. À la base, un métier qui serve à quelque chose, qui aide, ou qui serve à faire avancer les choses. Et puis en contact avec la population étrangère. Je voulais aussi un métier qui me permette de m'épanouir. Au niveau intellectuel, au niveau de la culture générale, etc. Qui soit assez exigeant, qui ait des responsabilités. En fait, donc, l'administration fédérale et l'office fédéral des migrations, je crois que c'était ce qui me correspondait le plus » [Sylvie Frey, SEM, Février 2011].

Au sein du SEM, si personne n'affiche une vocation ou un désir de toujours de travailler au SEM, certains disent toutefois, rétrospectivement, avoir été amenés à y envoyer leur candidature au SEM dans une volonté soit de « travailler pour l'Etat » et le service public, soit de « travailler dans la migration », soit encore les deux en même temps. Il ne faut pas perdre de vue que l'on est face à des rationalisations *ex post* de leur engagement au sein du SEM et qu'il existe une tension entre ces rapports enchantés au poste, d'une part, et une analyse en termes de nécessité de s'ajuster au marché du travail, d'autre part. Toutefois, il ne faut pour autant pas évacuer ces explications *a posteriori*, des profils conduisant à orienter les candidatures vers des postes dans le service public – quelles qu'en soient les définitions qu'ils en donnent – et, pour certains, vers des emplois comprenant une « dimension humaine et sociale ».

§2 Le premier corps des agents. Comment devient-on spécialiste asile ?

Ayant présenté les caractéristiques sociales et le processus d'auto-sélection des agents du SEM, cette sous-section porte sur le travail de sélection et de socialisation auquel opère l'institution afin d'homogénéiser les pratiques. Si l'entrée dans l'institution dépend du choix des agents de déposer leur candidature pour un poste, elle est aussi liée au travail de sélection par l'institution des individus qui correspondent à ses attentes. Dans un premier temps (§2.1), j'analyse le moment du *recrutement*, c'est-à-dire de la *sélection* par l'institution de ses agents. Ce moment constitue un bon indicateur pour saisir les attentes institutionnelles, mais aussi l'*auto-sélection* (abordée ci-dessus). Dans un deuxième temps, il est nécessaire de saisir

comment ceux-ci sont « faits »¹ et de s'intéresser davantage à la *socialisation institutionnelle*² (§2.2).

§2.1 Recruter

On le voit à travers les offres d'emploi du SEM³, le contenu du poste repose pour l'essentiel sur l'application du droit d'asile (loi, conventions) et sur le suivi des procédures (administratives et juridictionnelles). Le profil est présenté dans sa dimension fortement juridiciée, au point de privilégier des candidatures manifestant des compétences avérées dans le domaine (niveau Master ou Brevet d'avocat). Selon les dires de spécialistes asile formés en droit, « on peut très bien apprendre à manier cette loi sans avoir fait des études de droit »⁴. Certes, « on est un petit peu des juges d'instruction parce que on doit faire l'instruction des dossiers pour établir les faits », mais au final, la décision n'est pas très juridique à leurs yeux, « parce que on applique tout le temps les mêmes articles [à savoir l'article 3 sur la définition du réfugié et l'article 7 sur la vraisemblance]. On ne se pose pas systématiquement beaucoup de questions juridiques quand on rédige quoi »⁵.

Pourtant, ne compter qu'un faible nombre de juristes au sein des sections apparaît néanmoins poser quelques problèmes pour certains cadres. Ainsi, pour Oliver Meili (chef de section suppléant de 48 ans, licencié en droit et au SEM depuis 1995) et Andreas Strub (adjoint juridique de 50 ans, licencié en droit et titulaire du brevet d'avocat, au SEM depuis 1989), il faut privilégier l'engagement de juristes en raison de la complexité croissante du droit d'asile, afin d'améliorer la « qualité » des décisions et d'éviter des erreurs juridiques formelles. Leur point de vue donne à voir une lecture « juridiste » des problèmes rencontrés par l'administration – lecture qui se focalise sur la conformité au droit des pratiques de l'office –, par opposition à une approche davantage concentrée sur les questions organisationnelles et managériales et qui est plutôt défendue par la hiérarchie, selon Andreas Strub. L'extrait suivant met en évidence cette tension :

Andreas Strub m'explique que rédiger une décision juridique est plus compliqué que, simplement, d'empiler des Lego les uns aux autres. Il se réfère aux « éléments de composition » (*Textbausteine*) pré-rédigés que peuvent utiliser les agents pour leurs décisions. Selon lui, si on ajoute des Lego les uns aux autres, on arrive à un produit sous

¹ « Therefore, understanding public policy requires studying who bureaucrats are and how they are “made” ». (Oberfield, 2014, p. 2).

² Oberfield parle plutôt de *bureaucratic socialization* (Oberfield, 2012).

³ Voir Annexe 28.

⁴ Sylvie Frey, SEM, février 2011.

⁵ Sylvain Oberli, SEM, Novembre 2011.

forme de décision dont le contenu n'est pas assez juridique. C'est un processus qui repose sur des automatismes, mais qui fait l'économie d'une réflexion d'ensemble sur l'argumentation concernant le refus de reconnaître la qualité de réfugié. Le manque de juristes et le faible investissement dans la formation juridique des collaborateurs fait, selon lui, baisser la qualité des décisions et entraînent des recours et des coûts liés aux décisions qui sont finalement cassées par le TAF, par exemple pour des raisons procédurales, telles que la violation du droit d'être entendu. [Résumé tiré de l'entretien avec Andreas Strub, adjoint juridique, SEM, septembre 2011 et mars 2012].

Oliver Meili fait le même constat que son collègue. Pour lui, la conformité au droit est d'autant plus essentielle qu'ils ont affaire à des êtres humains. Pour lui, ce sont surtout certaines questions spécifiques, plus techniques juridiquement, qui peuvent amener les non-juristes soit à faire des erreurs de procédure (susceptible d'être annulées par le Tribunal administratif fédéral suite à un recours), soit à perdre beaucoup de temps pour une question qui, pour un juriste, aurait été simple et rapide à régler. L'engagement de juristes répond donc aussi, selon lui, à une question d'efficacité dans la mesure où les chefs peuvent leur attribuer les cas ou les questions les plus complexes¹. Oliver Meili reconnaît que le travail de rédaction des décisions d'asile n'est pas un travail très difficile juridiquement parlant. Si les juristes ne font que ça, ils risquent d'être sous-utilisés, raison pour laquelle, selon lui, quand ils travaillent depuis un ou deux ans, ils finissent par partir en disant n'être plus motivés ou plus intéressés par ce travail. Le *turnover* des juristes est très important, mais « chez les juristes, on dit que s'ils sont ici cinq ans, alors ils restent jusqu'à la retraite. Comme moi ! »².

Malgré cette position tenue par quelques juristes dans l'office, la diversité des profils peut être appréciée, du fait qu'elle apporte d'autres compétences, notamment en matière de connaissance des pays, et qu'une partie des tâches ne nécessitent pas de formation spécialisée en droit, du fait de leur importante standardisation. On a vu que seuls un tiers de mes enquêtés (n=57) avaient étudié le droit. Les profils ne sont donc majoritairement pas juridiques, ce qui a pour conséquence une intensification du travail de socialisation au droit. Il ressort que c'est surtout un *manque* de juristes (par rapport aux autres formations) qui peut mener à privilégier ce type de profil, plutôt qu'une volonté de n'avoir *que* des personnes diplômées en droit.

Au-delà des exigences en matière de formation et des caractéristiques recherchées en fonction du poste et des « équilibres » de la section (homme/femme, germanophone/francophone/italophone, etc.), les cadres du SEM sont aussi attentifs à d'autres caractéristiques – qu'ils vont chercher à tester en entretien – qui ont davantage trait à leur capacité décisionnelle dans le domaine spécifique de l'asile, des compétences dites

¹ Oliver Meili, SEM, Mai 2012.

² Extrait traduit de l'allemand. Entretien avec Oliver Meili, SEM, Mai 2012.

« humaines » ou « relationnelles » et, enfin, une « politisation » qui ne soit pas trop en contradiction avec l'institution ou, du moins, qui ne les empêche pas d'accomplir leurs tâches en conformité avec les prescriptions institutionnelles. Ces éléments font l'objet d'une mise à l'épreuve durant l'entretien d'embauche et font l'objet d'un « test » auxquels les candidats sont soumis. Les spécialistes asile doivent en effet avant tout « être capables de décider » et être relativement « en accord avec [le SEM] ».

La « capacité à décider » renvoie d'abord à une dimension centrale – mais peu mise en avant – du poste et des activités du SEM, à savoir la gestion des flux et des stocks de l'immigration ainsi que les exigences de productivité (en termes d'auditions effectuées et de décisions rendues) qui en découlent. Dans la phase de recrutement, les cadres vont vérifier que la personne sera en mesure de remplir les objectifs quantitatifs qui lui sont fixés et ne se perdra pas dans des hésitations et des tensions morales ou politiques qui pèseraient sur l'ensemble de la section.

« Virginie Maillard : [...] pour ce qui est de la procédure d'asile, ce qu'on teste surtout, c'est si la personne elle est capable de décider. Parce que c'est ça. Il faut des gens qui puissent décider. Parce qu'on ne peut pas instruire un dossier pendant une année. Donc, on a quand même des quotas à atteindre. Donc, on teste vraiment si la personne, t'as le sentiment qu'elle est un peu indécise ou qu'elle est trop soucieuse ou qu'elle aurait de la peine à trancher. Ça, c'est plutôt quelqu'un que tu ne vas pas engager » [Virginie Maillard, SEM, Avril 2012].

D'autre part, si les cadres soulignent l'importance d'être « humain », ils mettent cette dimension du métier en tension avec les exigences de la prise de décision. Pour autant, Mauro Pradelli (chef de section de 36 ans, licencié en science politique et employé au SEM depuis 1998) nuance :

« [...] On a déjà eu affaire à des personnes qui manifestement pouvaient faire un certain type d'activité, mais qui dans la partie décisionnelle auraient probablement provoqué certains problèmes de conscience. Et ça, on doit en tenir compte. On ne peut pas faire abstraction de cet aspect-là. Si quelqu'un vit mal ce travail » [Mauro Pradelli et Patrick Guerdat, SEM, Novembre 2010].

Avec son chef de section suppléant, Patrick Guerdat (49 ans, diplômé en droit et au SEM depuis 1988), ils considèrent que certaines personnes peuvent rencontrer des difficultés à rendre une décision, soit parce qu'ils éprouvent des « problèmes de conscience idéologiques », soit parce qu'ils « ne sont pas faits pour ce travail » en raison de ce qu'il implique en termes de décision à prendre ou d'auditions à mener, dont le caractère « intrusif » peut gêner :

Patrick Guerdat : [...] Il y a des gens par exemple pour qui ça les bloque de devoir prendre une décision sur quelqu'un. Même s'ils sont convaincus que c'est certainement conforme à la loi, mais ça ils ne le peuvent pas.

Mauro Pradelli : Imaginez, vous venez mine de rien d'auditionner quelqu'un sur ses motifs d'asile. Et ça vous met déjà dans une situation où vous devez être actif. Vous devez poser des questions. Vous devez jouer le rôle de la personne qui doit déceler certaines invraisemblances des propos.

Patrick Guerdat : C'est intrusif.

Mauro Pradelli : Ouais c'est intrusif. Vous pénétrez la vie de quelqu'un. Peu importe l'issue du cas. Peu importe... à un moment-donné, vous entrez dans la vie d'une personne. Ça, c'est un aspect aussi qui ne peut pas être négligé dans la formation, dans l'adaptation de la personne » [Mauro Pradelli et Patrick Guerdat, SEM, Novembre 2010].

Dès lors, ils doivent d'autant plus veiller à sélectionner les candidats qui présentent le moins de risques d'éprouver ces problèmes de conscience ou ces « blocages » vis-à-vis de leur rôle et de ce qui est attendu d'eux : prendre des décisions et mener des auditions. Pour occuper ce poste, selon les propos de ces cadres, s'il faut donc être « humain », il faut être en mesure de poser des questions parfois intrusives pour investiguer la vraisemblance des propos des requérants, et savoir trancher et prendre une décision (souvent négative) qui aura des conséquences importantes sur la vie de la personne concernée.

La capacité décisionnelle renvoie à la rigueur juridique exigée des spécialistes asile qui doivent appliquer le droit, sans trop s'encombrer d'états d'âme ou de cas de conscience et conformément à la ligne adoptée par l'institution. Le rôle des spécialistes asile consiste en effet, pour une large part, à devoir dire non et à prononcer des renvois. Lucas Bodenmann, chef de section, m'explique que, durant un récent entretien d'embauche, il a prévenu la personne que son travail consisterait principalement à rendre des décisions négatives et renvoyer les gens :

« “Finalement notre boulot, la plupart des fois, dans la plupart des cas, on renvoie les gens. Ça il faut en être conscient. Donc ce n'est pas juste quelque chose de joli-joli”. Je voulais le dire comme ça, pour avoir quelqu'un qui sache ça et qui soit capable de gérer ça. Et en même temps qui ait une conscience humaine. Parce que j'ai aussi écrit que c'est important que cette personne fasse respecter les droits, traite avec dignité la personne. Même dans un cadre où on a beaucoup de pression, il s'agit quand même de gens, d'êtres humains qu'on traite. » [Lucas Bodenmann, SEM, Mars 2012].

Les questions posées en entretien visent à vérifier que le candidat n'est pas trop politisé vis-à-vis de ce travail et qu'il va pouvoir s'en tenir à appliquer la loi.

« Et puis après, dans le cadre des entretiens que j'ai fait, moi j'ai posé beaucoup de questions aussi au niveau des sensibilités. Pas des sensibilités politiques, mais je pense que quelqu'un qui est beaucoup trop à droite ou beaucoup trop à gauche, je ne sais pas si

elle est faite pour ce travail. Mais, vous avez les gens extrêmement naïfs qui pensent que toutes les personnes qui arrivent en Suisse ont besoin d'une protection. C'est des gens qui ne sont pas faits pour ce travail-là. C'est un travail qui est basé sur une loi. C'est une application de la loi. Donc ça, il faut le comprendre. Et puis après on a aussi des gens qui sont beaucoup trop à droite et puis qui estiment que toutes les personnes qui arrivent en Suisse actuellement sont des personnes qui profitent du système. Et puis là je pense qu'il faut aussi trouver un juste milieu. Pour le faire, on essaie un peu de poser des questions et de confronter les gens à des situations particulières. Ou bien de leur demander leur avis. Qu'est-ce que vous pensez actuellement des ressortissants tunisiens qui au péril de leur vie essaient de trouver un refuge en Europe. Et puis là, je pense qu'au niveau de la réponse qui est donnée, on peut voir déjà un peu comment la personne se situe. Enfin on essaie, on peut toujours se tromper... » [Julie Stauffer, SEM, Mars 2012].

Durant l'entretien d'embauche, c'est également le rapport des candidats à l'asile et au SEM que questionnent les chefs de section. C'est ce que confirment les spécialistes asile qui me racontent leurs propres entretiens d'embauche, en particulier ceux qui ont auparavant travaillé en tant que représentants d'œuvre d'entraide, voire pour un avocat ou un service d'aide juridique. Dans ces cas-là, c'est tout particulièrement la capacité à respecter la pratique de l'office qui est interrogée.

Les compétences liées à la rédaction de la décision et à la capacité de décider sont testées à travers un « exercice pratique » (il peut s'agir de prendre un procès-verbal ou de rédiger un état de fait ou une décision), en plus des questions posées en audition. Cet exercice permet de vérifier la capacité à décider rapidement en un temps imparti et d'évaluer le rapport au droit, à l'asile et au SEM, ainsi que les potentiels problèmes de conscience que les candidats peuvent éprouver.

Markus Antenen (chef de section suppléant de 59 ans, avec plus de 25 ans d'expérience au sein du SEM) me raconte que le test écrit lui permet de voir plusieurs choses : est-ce que la personne est en mesure, dans un court laps de temps, de saisir les éléments pertinents et de rédiger un état de fait ? Est-elle en mesure d'argumenter de manière suffisante ? Pour Markus Antenen, c'est égal si elle rend une décision positive ou négative, parce que c'est quelque chose qu'elle pourra apprendre plus tard, par la formation. « Mais si quelqu'un n'est pas en mesure, à partir de deux procès-verbaux d'établir un état de fait raisonnable ou si quelqu'un n'est pas en mesure de dire, dans un allemand raisonnable : « je lui octroie l'asile » ou « je ne lui octroie pas l'asile », ni de mentionner deux raisons pour ou contre... ça tu ne peux pas l'apprendre aux gens ! Je crois qu'ils doivent être en mesure d'aller à l'essentiel et d'arriver au point [*auf den Punkt zu bringen*] » [Markus Antenen, SEM, Mars 2012, *traduit de l'allemand*].

En définitive, on le voit, s'il est question, comme dans tout entretien d'embauche, de tester les aptitudes techniques du candidat (capacités rédactionnelles, connaissance même sommaire du droit, compétences juridiques), il s'agit aussi de jauger les dispositions des candidats à remplir un rôle susceptible de poser des problèmes de conscience et de mettre à l'épreuve certaines valeurs en jeu dans la procédure d'asile. D'un côté, en effet, l'institution

administrative souhaite recruter des personnes efficaces (rapides, productives, etc.), tout en reconnaissant que certaines compétences pourront s'acquérir dans la pratique. De l'autre, et sans doute plus fondamentalement, elle vise des personnes en fonction de leur conformation possible à la politique d'asile mise en œuvre par l'Office et de leur capacité à incarner l'autorité, indépendamment de leur positionnement politique et surtout moral vis-à-vis de cette politique (ni trop à gauche, ni trop à droite afin de s'assurer qu'une divergence quant à la ligne de l'office ne contreviendra pas au respect des exigences du rôle)¹.

§2.2 Former et socialiser

L'entrée dans l'institution et la prise de rôle constituent des phases critiques pour les acteurs, dans la mesure où elles sont des moments d'apprentissage, d'appropriation des savoir-faire et d'intériorisation de représentations. « L'ajustement à un rôle suppose l'acquisition de tours de main et d'un sens pratique fait de savoir-faire, fussent-ils « bricolés » [...]. Ce processus d'apprentissage n'intervient qu'en actes et en situation »². À travers la socialisation au sein de l'institution – en tant que socialisation institutionnelle, elle désigne l'intériorisation de « sous-mondes » institutionnels ou basé sur des institutions –, les acteurs acquièrent des connaissances spécifiques de rôle, des « vocabulaires spécifiques de rôles, ce qui implique l'intériorisation de champs sémantiques structurant la routine des interprétations et des conduites à l'intérieur d'une sphère institutionnelle. En même temps, la « compréhension tacite », les évaluations et les colorations affectives de ces champs sémantiques sont également acquises » (Berger et Luckmann, 1996, p. 236). Ainsi, ces processus d'apprentissage et d'intériorisation – de façonnage ou de construction d'un certain rapport au rôle et, partant, au droit – apparaissent comme des rouages essentiels participant à l'homogénéisation et à la conformation des pratiques des agents. Quels sont dès lors les mécanismes de cette socialisation institutionnelle ? Comment les nouveaux entrants dans l'institution deviennent-ils des spécialistes asile, c'est-à-dire apprennent-ils à exercer leur métier et à agir conformément aux attentes et aux prescriptions institutionnelles ?

Suite au recrutement, les agents apprennent leur rôle de spécialiste asile, ils en intériorisent/acquièrent les connaissances spécifiques, les vocabulaires spécifiques, les savoir-faire et les manières de faire, les routines, etc. Comme le relève Bernard Lahire, cette

¹ Ce glissement d'une catégorisation politique à l'évaluation d'une compétence professionnelle renvoie implicitement à l'idée selon laquelle un positionnement « modéré » voire « centriste » serait un gage d'impartialité et de légalisme et, à l'inverse, selon laquelle des personnes « trop à droite » ou « trop à gauche » seraient davantage partiales et moins légalistes.

² Voir le Chapitre de Rémi Lefebvre dans : (Lagroye et Offerlé, 2010, p. 223-224).

constitution au sein de l'institution de schèmes d'action qui s'inscrit dans « l'incorporation des structures objectives » (institution) s'articule aux dispositions multiples des individus, multi-socialisés (Lahire, 2005), si bien qu'il n'existe bien sûr pas une socialisation institutionnelle uniforme qui façonnerait *le* spécialiste asile homogène et interchangeable. Il s'agit de considérer ici les agents dans leur pluralité, sans négliger les situations dans lesquelles ils sont pris et qui configurent (ouvrent/ferment) l'activation de certaines dispositions plutôt que d'autres. C'est précisément parce que les personnes recrutées ne correspondent pas complètement aux attentes qu'il faut les socialiser à l'institution, opérant ainsi un travail de conformation. C'est pourquoi, je me propose ici de revenir sur le travail institutionnel de socialisation des nouveaux entrants, processus qui se poursuit tout au long de la carrière au sein du SEM. Comme le souligne Rémi Lefebvre dans la citation ci-dessus, les premiers temps (entrée, débuts dans le travail) au sein de l'institution constituent des phases critiques. L'entrée, « entendue comme prise de rôle », participe à donner sens, à ré-expliciter l'institution en se la réappropriant, mais aussi en étant un moment d'apprentissage où s'approprient des savoir-faire et où s'intériorisent des représentations.

En entretien, il ressort que les dispositifs de formation ont fortement varié en fonction des époques (moyens investis) et de la conjoncture des demandes d'asile (urgence du besoin de main d'œuvre). Certains agents engagés au début des années 1990 ont pu suivre une formation sur un voire plusieurs mois¹. Au moment de mon terrain, j'ai pu assister à plusieurs formations (généralement entre 2 heures et une demi-journée) offertes aux collaborateurs qui débutent en procédure d'asile. Ces derniers sont libres d'y assister tout en pratiquant déjà, en parallèle. Réparties sur plusieurs mois, elles couvrent plusieurs aspects du travail : explication de la loi sur l'asile et de la pratique relative aux dimensions matérielles fondamentales (asile et qualité de réfugié, vraisemblance) ou plus spécifiques (cas médicaux, persécutions liées au genre, clauses d'exclusion de l'asile, fin de l'asile, etc.), aux aspects procéduraux (moyens de preuve ordinaires et extraordinaires, procédure Dublin, regroupement familial, expertises linguistiques, etc.), aux techniques et savoir-faire (techniques d'audition, rédaction de la décision, recherches sur les pays, etc.). Les agents ont ainsi l'occasion de pouvoir se former à l'interne dans le cadre de ces « formations de base », mais aussi d'autres formations de

¹ Claudine Lachat, spécialiste asile depuis vingt ans : « moi quand j'ai commencé, on a eu six mois d'formation, on a eu... c'était vraiment très très bien pris en charge, très très bien fait, on avait plein d'intervenants extérieurs, maintenant c'est plus, ouais, débrouillez-vous » [Claudine Lachat, SEM, Février 2011]. Georg Stutz, engagé en 1992, raconte aussi avoir suivi une formation d'un mois.

perfectionnement organisées par le SEM¹ ou par d'autres acteurs nationaux (l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés, par exemple), voire internationaux (formations communes avec d'autres pays européens).

Plusieurs collaborateurs, engagés notamment durant la crise du Kosovo, racontent aussi avoir simplement été « jetés dans le bain » et avoir « appris sur le tas », d'autant plus dans les centres d'enregistrement et de procédure où les agents sont éloignés géographiquement des formations dispensées à « la centrale ». Pierre Vauchez (spécialiste asile de 39 ans, licencié en science politique et au SEM depuis 1998) évoque ainsi son apprentissage « sur le tas », en instruisant directement les demandes d'asile et à travers la lecture du Manuel de procédure, ainsi que l'explique Pierre Vauchez :

« D'abord, moi j'ai eu une formation entre guillemets un petit peu “sur le tas” parce que je suis arrivé dans une période où il y avait déjà des problèmes au niveau du Kosovo. Donc, il n'y a pas eu la possibilité de vraiment réfléchir sur le sens de la vie et autre, il a fallu se mettre directement dans les auditions. Et puis, ensuite, au fur et à mesure, on a une formation des uns et des autres. Plus après la lecture des manuels, etc., qui a permis finalement de compléter. Donc là, à la différence des programmes de formation qui existent pour certains à la centrale, dans les centres [...], on n'a pas eu le temps, au départ » [Pierre Vauchez, SEM, Janvier 2011].

De manière générale, la plupart des collaborateurs estiment qu'ils ont « vraiment » appris le métier « par la pratique », en se confrontant aux cas concrets, en éprouvant des difficultés, en faisant des erreurs qui peuvent mener à des rappels à l'ordre, ou mettre à mal la crédibilité personnelle et le déroulement de l'instruction dans un travail inscrit dans un système de relations impliquant de nombreux acteurs : requérants d'asile, procès-verbalistes, représentants d'œuvres d'entraide, mandataires, juges du Tribunal administratif fédéral, collègues, supérieurs hiérarchiques.

Cet apprentissage par la pratique reste toutefois encadré à plusieurs égards. Premièrement, dans les premiers temps, les supérieurs hiérarchiques attribuent des dossiers jugés « faciles » pour que les nouveaux entrants apprennent progressivement le travail, mais pourrait-on dire, pour qu'ils fassent leurs preuves. Deuxièmement, les nouveaux agents sont « coachés » par un collaborateur expérimenté ou par un chef. Si le nouvel entrant peut assister aux auditions de ses collègues, son *coach* ou son supérieur va parfois assister aux siennes. Quant à ses décisions, il va généralement pouvoir en discuter avec son collègue de référence,

¹ J'ai par exemple pu assister, sur deux journées, à une formation de l'European Asylum Consortium (EAC) sur l'évaluation des moyens de preuve, dispensée par deux collaborateurs du SEM accrédités par EAC.

voire avec d'autres collègues, ainsi qu'avec son chef qui devra, dans tous les cas, approuver sa décision en la contresignant.

Les propos de Johann Delay (spécialiste asile de 52 ans, licencié en lettres, avec 22 ans d'expérience au SEM) soulignent l'importance du supérieur hiérarchique dans l'apprentissage du travail : « J'ai eu un chef, un excellent chef qui m'a appris le droit, la procédure administrative, qui m'a appris à rédiger dans un langage administratif »¹. Dans le même temps, ils illustrent ce qu'il appelle un apprentissage « *par capillarité* », en référence à cet apprentissage « par le bas » : c'est-à-dire autant par la pratique du travail qu'au contact des autres spécialistes asile. En effet, outre le *coaching* par un collègue expérimenté et l'encadrement de la prise de décision par les chefs, l'apprentissage du rôle passe aussi par les relations quotidiennes avec les autres spécialistes asile avec qui ils prennent leurs pauses (café, cigarette, repas de midi). Ces relations peuvent, à l'instar de Johann Delay et de sa collègue, devenir des relations de soutien à la prise de décision. Comme les « coaches » plus expérimentés ou les supérieurs hiérarchiques peuvent être consultés en amont de la rédaction de la décision pour obtenir une aide, les collègues peuvent aussi constituer des points d'appui pour la prise de décision. Ces relations professionnelles et les interactions informelles participent à la socialisation institutionnelle et à l'intériorisation du rôle, des savoir-faire et des représentations qui lui sont associés.

La socialisation avec les collègues de travail participe non seulement de l'apprentissage du rôle, mais apporte aussi un soutien émotionnel face aux cas difficiles, comme l'évoque Julie Stauffer (cheffe de section de 40 ans, licenciée en droit, avec 14 ans d'expérience) :

« [...] Après c'est les échanges avec les collègues qui nous enrichissent plutôt. Les débriefings après les auditions un peu plus difficiles ou des choses comme ça, parce qu'il y avait quand même des dossiers un peu plus délicats. Il y avait encore tous ces cas bosniaques avec des femmes violées ou autre. Donc, ce que je n'avais pas fait tout de suite, mais le fait d'entendre les autres parler.

Jonathan : *Et donc ces débriefings à quoi est-ce qu'ils servent ?*

Julie Stauffer : *C'est un truc qui se fait de manière tout à fait informelle et pas du tout obligatoire, mais c'est quelque chose dont les gens ont parfois besoin après une audition c'est de parler de l'audition. De sortir les émotions et de transmettre un peu toute la charge qu'on a accumulée dans le cadre de l'entretien. Donc c'est juste pour pouvoir en parler pour sortir un peu toute cette pression qui s'est accumulée* » [Julie Stauffer, SEM, Mars 2012].

¹ Johann Delay, SEM, Juillet 2012.

Enfin, l'apprentissage du rôle peut passer par d'éventuels conflits, par des rappels à l'ordre ou par des « erreurs », considérés comme des « épreuves » formatrices. Bernard Droz, chef de section auparavant spécialiste asile (54 ans et plus de 21 ans d'expérience au SEM) et licencié en ethnologie, estime avoir acquis ses compétences juridiques en traitant des cas – « *training on the job* », dit-il – et en faisant des erreurs. Ainsi, pour lui, le meilleur apprentissage a consisté à devoir répondre, dans les années 1987-1989, à des recours déposés par des avocats et des mandataires. Être forcé de rédiger des réponses aux avocats, dont les recours étaient « vraiment très bien », dans le sens, précise-t-il, où ils défendaient bien leur clientèle : « c'était le meilleur apprentissage », « parce que là, vous apprenez à ne pas faire de conneries juridiques »¹. La socialisation institutionnelle passe donc aussi par ces interactions indirectes – les spécialistes asile, les mandataires et les juges et greffiers du TAF ou de la CRA ne se rencontrant physiquement pratiquement jamais – entre l'administration, sa contestation juridique et l'autorité de recours. L'importante judiciarisation de l'activité de ces agents de l'administration contribue à une certaine socialisation à leur rôle.

Les formations et l'encadrement des nouveaux entrants par des collègues expérimentés et par des supérieurs hiérarchiques constituent des aspects essentiels du travail d'inculcation au sein de l'institution et d'apprentissage de règles de comportements (savoir-faire), mais aussi de manières d'être conformes aux attentes et prescriptions de l'institution (Pinto, 1975). Durant les premiers temps, les agents doivent « faire leurs preuves » auprès de leurs supérieurs et font dès lors l'objet d'un encadrement et de contrôles plus resserrés qui leur permettront peut-être d'acquérir un capital institutionnel qui pourra leur faire acquérir davantage d'autonomie par la suite.

La socialisation institutionnelle a d'abord des effets sur l'acquisition de savoir-faire, de compétences, de manières de faire, de routines et d'un vocabulaire spécifique. Plus généralement, ils intériorisent une certaine logique du travail, conforme aux exigences institutionnelles. Comme le relève Louis Pinto, le travail d'inculcation au sein de l'institution, facilite la formation d'automatismes (Pinto, 1975) et de routines professionnelles qui confèrent une forme de naturalité/d'automaticité à toute une série de tâches, comme l'illustrent les propos de Corinna Brandt (spécialiste asile de 29 ans, au SEM depuis 3 ans et licenciée en ethnologie) qui estime que le processus de prise de décision lui paraît maintenant presque « naturel ».

¹ Bernard Droz, SEM, Juillet 2012.

Jonathan : [...] *Comment est-ce que tu fais pour savoir quelle est la bonne décision ? Comment est-ce que tu réfléchis pour prendre ta décision ?*

Corinna Brandt : Je ne sais pas... C'est un peu un pas après l'autre, parce que, en fait, c'est clair que moi, je pense à la décision, parce que c'est moi qui la fais. Donc, en fait, quand je lis le protocole avant l'audition, j'ai déjà... Ça me donne déjà une impression de où ça peut aller. Mais après, le deuxième pas, c'est l'audition et après, peut-être ça peut changer, ou ça peut être la même direction que j'ai déjà pensée. Je ne sais pas, c'est comme naturel, maintenant le processus. Donc pour arriver là. Surtout avec mes pays, c'est vraiment un peu clair que c'est... le chemin que ça va prendre » [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011].

Plus généralement, l'embarras que manifestent mes enquêtés pour m'expliquer comment ils prennent leurs décisions montre qu'une grande partie de leurs tâches (notamment décisionnelles) sont effectuées sur le mode de l'évidence – preuve d'une socialisation institutionnelle réussie et efficace – ou, comme l'évoque Geraldine Wehrli¹ à propos de la prise de la décision, comme « quelque chose d'un peu mécanique ». De même, les propos de Sandra Girardin (cheffe de section suppléante d'une cinquantaine d'années, licenciée en lettres et comptant 26 ans d'expérience au sein du SEM) confirment cette idée d'automatisme dans le travail, au point qu'elle n'arrive plus à en expliciter les principes :

« Ouais parce que moi en fait, ça fait plus de 26 ans que je travaille à l'office, que je fais des décisions. Alors moi je ne peux plus... je n'arrive plus à... c'est comme je n'arriverais pas... on ne peut pas expliquer comment on arrive à skier. Parce que moi c'est un peu comme ça. Bon, il y a la loi, et puis ben il y a les allégations du requérant et après il faut construire la décision en fait par rapport à la loi. » [Sandra Girardin, SEM, Novembre 2011].

Il est clair que les parcours de socialisation varient au sein du SEM, de même que les « exigences institutionnelles », qui dépendent l'un et l'autre des configurations et de l'environnement de travail (centrale ou CEP, profils des chefs de section, etc.) dans lesquels les agents font l'apprentissage de leur rôle.

L'exemple de Anne-Sophie Besson (spécialiste asile d'une quarantaine d'années et licenciée en lettres et 13 ans d'expérience au SEM) montre comment le fait qu'elle ait appris son travail au sein d'un centre d'enregistrement à une période où le triage des dossiers attribuait en priorité les décisions de non-entrée en matière au personnel des centres et où elle était surtout incitée à examiner l'in vraisemblance des motifs d'asile l'ont « drillée aux décisions négatives ». On peut faire l'hypothèse que le personnel des CEP est davantage touché par les injonctions à une certaine productivité en lien avec la gestion rapide des flux. Le triage des dossiers qui attribue en priorité les cas *a priori* considérés comme rapidement

¹ Spécialiste asile (cadre) de 38 ans, licenciée en droit et avec 10 ans d'expérience au SEM.

décidables – en particulier à l'époque ceux qui vont probablement déboucher sur des décisions de non-entrée en matière et sur une décision négative pour invraisemblance des motifs d'asile – a ainsi une influence sur la socialisation institutionnelle de celles et ceux qui, au sein des CEP, sont amenés à traiter presque exclusivement des situations donnant lieu à des décisions négatives :

Anne-Sophie Besson raconte avoir été formée et avoir toujours travaillé dans un Centre d'enregistrement et de procédure. À ses débuts dans les centres d'enregistrement alors gérés par les cantons, elle devait surtout rendre des décisions de non-entrée en matière pour non-remise de documents d'identité ou suite à des expertises linguistiques : « Ce que je veux dire avec ça, c'est que moi j'ai été drillée aux décisions négatives. Et ça, c'est par rapport à ce que vous disiez, par rapport à la préparation des auditions. Moi je cherche plutôt la faille qui fait que le cas est invraisemblable, plutôt que ce qui le rend vraisemblable. On a peu de cas qui obtiennent l'asile. Les critères [du SEM] qui veulent que l'on aborde l'audition de manière claire et objective, ce n'est pas toujours possible, en fonction de ce que le requérant a raconté dans sa première audition » [Anne-Sophie Besson, SEM, Février 2011].

Johann Delay évoque comment l'acquisition de savoir-faire liés à son travail l'ont « déformé » et fait développer « une espèce de petit radar » pour déceler les mensonges. Il me semble ici que l'usage de termes tels que « l'expérience », « l'intime conviction » ou le « feeling » par les agents fait référence à cette intériorisation de différents automatismes ou de réflexes permettant d'appréhender un dossier dans les catégories de perception de l'institution.

« Maintenant c'est tout à fait naturel chez moi [de poser des questions en audition]. Ça transparait même dans la vie privée parfois. Certaines de mes copines me disent : mais pourquoi tu poses tout le temps des questions quoi ? C'est vrai, tu vérifies ? Non, moi je ne vérifie pas, mais j'ai une espèce de curiosité comme ça. Ouais, je pense que ça m'a un peu déformé. Aussi dans une certaine logique d'examiner la crédibilité. [...] Mais c'est vrai que parfois dans la vie, les gens me racontent des trucs, non mais ça c'est des conneries, je suis désolé, je ne crois pas. Mais je ne le dis pas, mais on le sent. On le sent. On a un petit... ouais une espèce de petit radar à tout ça. Avec l'expérience. Mais disons que la décision se prend quand même intellectuellement. Ouais, l'intime conviction c'est difficile à expliquer comment, pourquoi on croit quelqu'un ou pas. » [Johann Delay, SEM, Juillet 2012].

Dans l'ensemble, l'apprentissage du rôle semble pour beaucoup consister en l'intériorisation d'une rigueur juridique, tant dans sa référence (sinon sa déférence) au droit que dans le sens d'une certaine sévérité, associée à une logique de soupçon – Johanna Probst parle de « doute radical » (Probst, 2011, 2012a) – qui devient presque un automatisme. À cet égard, on peut parler du développement d'un « *ethos* légaliste » (et rigoriste) et d'un « *ethos* suspicieux » qui consistent, on l'a vu à propos de l'instruction, en une mise en doute presque systématique des propos des requérants d'asile, qui mène bien souvent à un rejet des

demandes. Selon les propos des enquêtés, une part importante des décisions négatives est basée sur l'argument de l'in vraisemblance. Les exigences et les attentes en la matière semblent ainsi particulièrement élevées, d'autant qu'il suffit de quelques éléments d'in vraisemblance pour justifier une décision négative.

Les propos de Jean-Marc Kaufmann (spécialiste asile de 52 ans licencié en sciences de l'éducation, 21 ans d'expérience) montrent que c'est moins la « vérité » – ou ce qu'a « réellement » vécu le requérant – qui compte, que l'évaluation du récit qu'il raconte. Dans ce sens et d'un point de vue pragmatique, conclure à l'in vraisemblance permet de rendre une décision (en l'occurrence négative), ce qui est attendu d'un spécialiste asile.

Durant une formation sur l'évaluation des moyens de preuve à laquelle j'ai assisté, un des exercices consistait à examiner, d'abord individuellement, puis en groupe, des exemples de demandes d'asile à partir de résumés des faits. Durant une pause, je discute avec le formateur, Jean-Marc Kaufmann, à propos d'un cas qui a été jugé in vraisemblable en raison de la faiblesse de la crédibilité interne (contradictions, manque de substance) et de la crédibilité externe (avec les faits connus). Je lui demande pourquoi on ne vérifie pas si le requérant souffre de syndromes de stress post-traumatique qui pourraient expliquer ces contradictions et incohérences. Il me répond que l'histoire ne tient pas, car la personne ne sait pas répondre à des questions simples. Il me précise qu'il ne faut pas chercher à savoir la vérité, mais uniquement évaluer si les motifs et l'histoire sont crédibles [Notes de terrain, SEM, Décembre 2011].

§2.3 Rapports au poste *avant* l'engagement et entrée dans l'institution

Revenir sur le rapport au poste et à l'asile *avant* l'engagement comporte la même difficulté que de rendre compte des « motivations » à travailler pour le SEM, dans la mesure où l'on a à traiter des récits rétrospectifs et que l'enquête porte sur les personnes qui sont encore dans l'office et non sur celles qui en sont parties. Malgré cela, l'analyse de ce rapport au rôle antérieur à l'entrée dans l'institution montre que, loin d'être désenchanté ou cynique, il manifeste une certaine adhésion. Même si les collaborateurs du SEM disent être arrivés « par hasard », ils n'en affirment pas moins un rapport préalable à l'institution (DAR, ODR, ODM, SEM) et à la politique suisse d'asile. Les entretiens révèlent en effet que ce rapport, pour beaucoup, a pu évoluer au contact des collègues, des requérants d'asile et en pratiquant leur métier. Il faut également relever que ces rapports à l'asile sont hétérogènes.

On peut distinguer trois types de rapports au poste avant l'engagement : ceux qui en avaient une image plutôt positive – comme Franz Rohrer, biologiste de formation engagé en 1999, qui évoque la figure positive de Peter Arbenz et de son successeur Jean-Daniel Gerber – , ceux qui n'en avaient pas une idée très précise et ceux qui se montrent plus critiques à l'égard de la politique suisse d'asile. Il faut aussi mentionner que plusieurs enquêtés évoquent

la mauvaise image qu'avait l'office au moment de leur engagement, non seulement dans les médias, mais aussi parmi leurs proches (notamment dans les milieux universitaires). L'image présentée dans les médias et dans leur entourage était particulièrement négative : « un repaire de fachos », « un truc de cinglé, une machine diabolique ».

Pour beaucoup, la rencontre avec les supérieurs hiérarchiques et les collègues tranche avec cette image négative et permet de lever les doutes initiaux.

« Virginie Maillard : [...] Ce qui était drôle, c'est que à l'époque [au début des années 1990] quand j'ai commencé, c'était encore Peter Arbenz qui était chef de l'office. Et puis, j'arrive à Berne pour l'entretien et puis je vois sur un mur « Mort à Arbenz ». Et puis je me dis : mais où je vais quoi ! Et vraiment là j'ai eu un gros doute en allant à l'entretien. Puis je m'attendais à rencontrer des fonctionnaires un peu grisâtres... Et puis finalement j'ai été agréablement surprise lors de l'entretien. Des personnes ouvertes, sympathiques et tout. Et là déjà j'ai un peu changé mon fusil d'épaule. [...] » [Virginie Maillard, SEM, avril 2012]

« Anne Favez : [...] Ça avait une mauvaise image comme ça a une mauvaise image maintenant. Hein, en fait, on entendait beaucoup de choses : que c'était un peu les fachos d'service. Etc. Et puis après, en y entrant, en voyant comment ça se passe, qu'est-ce qu'on fait, qu'est-ce qu'on applique, on a quand même une autre vision de la question » [Anne Favez, SEM, Mai 2012].

Outre le contact avec les collègues et avec la réalité du travail de l'office, c'est aussi la finalité du travail qui justifie leur engagement : accorder une protection aux personnes qui en ont besoin. Nora Salinas parle de « sauver des vies ». Ce rapport antérieur au poste que l'on peut qualifier « d'humaniste » est partagé par plusieurs autres agents, se recoupant avec une « motivation » à travailler pour l'Etat – avec une conception de *care* (accorder une protection, aider des personnes dans le besoin, avec une dimension humanitaire) de l'engagement dans un service public – et dans le domaine de la migration.

« Nora Salinas : C'était ambigu dans le sens que pour moi, le but c'est de sauver des gens qui sont en danger de vie dans leur pays. Donc j'aurais très bien pu travailler justement dans un de ces organismes de défense des requérants d'asile, comme maintenant [au SEM], parce que le but est le même en fait ! » [Nora Salinas, SEM, Octobre 2011].

Quelques agents – mais ils sont peu nombreux¹ – avaient des opinions critiques plus tranchées sur le SEM avant d'y entrer, voire (mais c'est encore plus rare) des engagements dans des organisations de défense des droits humains. Comme Nora Salinas, les personnes qui disent qu'elles étaient critiques à l'égard de la politique d'asile – voire qu'elles le sont encore – expliquent surtout leur engagement par la finalité de l'asile – accorder la protection – et par

¹ On peut faire deux hypothèses sur leur faible nombre : (1) ils sont peu à avoir déposé leur candidature et à avoir été recruté (auto-sélection *et* sélection), et (2) peut-être que les personnes présentant un profil analogue ont quitté l'office.

le fait qu'elles préfèrent que ce soient elles – avec leur sensibilité (politique) et leur empathie – qui rendent ces décisions plutôt que quelqu'un de plus dur. Un collaborateur qui dirigeait une section d'Amnesty International avant de déposer sa candidature au SEM explique s'y être engagé avec ce qu'il appelle un « point de vue humanitaire » : aider les réfugiés et ne pas renvoyer tout le monde. Quelques personnes affirment la même idée selon laquelle il vaut mieux que ce soit elles, avec leur sensibilité et leur position pro-requérants, qui instruisent les demandes d'asile.

Pour ces personnes aussi, la confrontation avec le travail quotidien en tant que spécialiste asile et avec les collègues atténue l'image négative qu'elles se faisaient du SEM, dans la mesure où ils tranchent avec leurs *aprioris* négatifs : beaucoup de leurs collègues leur apparaissent sympathiques, avec une importante proportion de « jeunes », le travail est intéressant et il y a aussi une forme d'intériorisation ou d'acceptation du point de vue selon lequel il faut bien renvoyer certaines personnes qui ne remplissent pas les conditions légales d'octroi du statut de réfugié.

Samuel Jeanneret a fait son stage d'avocat au sein d'une étude « plutôt de gauche » et dans le cadre duquel il a été amené à défendre des migrants contre le SEM. Il y entre dans une autre division qui s'occupe des forfaits d'assistance pour les requérants d'asile et les personnes admises provisoirement en Suisse (permis F). Sans cela, il estime qu'il n'aurait jamais pu travailler en procédure d'asile. Samuel Jeanneret explique que c'est en voyant ce que font vraiment ses collègues qu'il se rend compte que cela ne correspond pas avec l'image qu'il avait. Il évoque ensuite les critiques dont fait l'objet le SEM de la part des « œuvres d'entraide » pour qui, selon lui, « on est des malades ». Pour lui, ces critiques ne correspondent pas à la réalité. Certaines décisions tiennent juridiquement, même si elles sont peut-être humainement dures. « J pense que quand on est dedans, on remarque que c'est pas du tout ça. [...] Parce que, encore une fois, on est attaqué à gauche et à droite, mais il me semble que politiquement, je suis sûr qu'on est neutre » [Samuel Jeanneret, SEM, Mars 2012].

Pour plusieurs enquêtés initialement réticents, l'entrée au sein du SEM se fait progressivement et dans un contexte de recherche d'emploi : ROE, chargée d'audition puis spécialiste asile pour certains, ou par la division Assistance pour Samuel Jeanneret. Plusieurs de ceux qui avaient un rapport critique au poste de spécialiste asile avant leur engagement ont travaillé, comme « petit boulot » ou comme bénévole, voire comme militant, dans des organisations actives dans l'aide aux migrants et/ou dans la défense des droits humains. Quatre femmes parmi mes enquêtés ont été ROE, ce qui les a fait mettre en premier pied dans la procédure d'asile et a pu les inciter à postuler au sein du SEM. S'il peut donc y avoir circulation (toutefois limitée) des postes de ROE à un poste au sein du SEM, c'est beaucoup moins le cas avec la défense juridique. Il faut répéter que les profils d'agents qui auraient eu

auparavant des activités militantes dans ce domaine sont très rares, la plupart des personnes critiques se limitant le plus souvent à dire qu'elles avaient des opinions ou à des *a priori* critiques envers le SEM et la politique d'asile.

§2.4 Les effets de la socialisation institutionnelle

L'entrée dans l'institution, la rencontre avec les collègues et la socialisation institutionnelle ont des effets sur les « représentations » ou le rapport au rôle et aux requérants d'asile. Ces effets se mesurent notamment à ce que les agents perçoivent comme changements dans leurs représentations avant et après leur engagement. Mes enquêtés, en particulier ceux qui se déclaraient plutôt critiques à l'égard du SEM et de la politique suisse d'asile avant leur engagement, évoquent ainsi le décalage entre l'image qu'ils se faisaient de l'asile et « *la réalité* » du travail. Cet écart entre leurs attentes et cette « réalité » concerne plusieurs dimensions : (1) les requérants d'asile et leurs motifs, (2) les agents du SEM et la qualité de leur travail, (3) l'intérêt du travail, ainsi que (4) l'habituatation à la logique du système dans sa globalité (la complexité des phénomènes migratoires). Elle témoigne de l'intériorisation des catégories de perception du SEM ou la persistance d'une vision idéalisée et restrictive du réfugié – définie en termes de persécution politique – qui contraste avec les motifs et les situations invoqués par les requérants d'asile.

Premièrement, les agents racontent être devenus « plus réalistes » s'agissant de l'image qu'ils se faisaient des requérants d'asile. Rétrospectivement (s'agit-il d'une illusion ?), certains confient qu'ils croyaient tout ce qu'on leur racontait et qu'ils voulaient « sauver des vies » en rendant des décisions positives. Les premiers temps de la socialisation institutionnelle participent de l'intériorisation d'une forme de méfiance systématique vis-à-vis des requérants d'asile. Certains se rendent compte de ce qu'ils considèrent comme des « abus », des mensonges ou des subterfuges visant à tromper l'autorité. D'autres font référence à des requérants sans motifs politiques, qui ne sont là que pour des raisons économiques. Plus généralement, comme le montrent les propos de Anne-Sophie Besson (spécialiste asile dans un CEP, la quarantaine, licenciée en lettres et au SEM depuis 13 ans), le travail concret d'instruction des demandes d'asile consiste – en particulier, dans son cas, au sein des Centres d'enregistrement – à rendre beaucoup de décisions négatives et à renvoyer les gens, ce qui ne correspond pas du tout à ses attentes initiales. Elle estime que beaucoup de

cas traités dans les CEP sont des « procédures plus inintéressantes » que celles de Berne (à « la centrale ») et que cela peut être frustrant pour certains collaborateurs¹.

De plus, elle tend à relativiser les décisions positives qu'elle peut être amenée à rendre, par exemple pour les Erythréens, en renvoyant cette reconnaissance de la qualité de réfugié à une décision du TAF ; ce qui contraste avec l'image idéalisée qu'elle se fait du « vrai réfugié ».

« Pour moi, une décision positive, c'est une vraie décision positive. Ce n'est pas une décision positive comme pour les Erythréens » [Anne-Sophie Besson, SEM, Février 2011].

Sa conception du réfugié semble strictement définie en termes de motifs politiques.

« Des décisions positives, j'en ai fait 2 ou 3. Sinon, des admissions provisoires pour les Somaliens, c'est bien parce que vous sauvez des personnes de la merde. Mais moi, quand j'ai commencé ici, j'avais pensé que j'allais sauver le monde, parce que c'était mon idée de ce qu'était un requérant d'asile. C'est un pauvre type, etc. J'avais pensé que la plupart des gens ici c'était des tarés ». [...] « Donc moi quand je suis arrivée ici, je voulais sauver le monde et je pensais que les autres seraient des méchants. Et en fait ils sont très sympas. Ce n'est pas des tortionnaires et tout. Tout ça pour dire que faire que des décisions négatives, ça ne correspond pas à mon idéal. Qui est justement un idéal. Là c'est quand même la réalité » [Anne-Sophie Besson, SEM, Février 2011].

C'est en lien avec ce changement de regard par rapport aux requérants d'asile que se transforme l'image du travail des agents du SEM. Au contact de leurs collègues et durant l'apprentissage de leur rôle, certaines personnes, autrefois critiques, relativisent leur point de vue initial sur les collaborateurs du SEM et plus généralement sur l'institution et son travail. Diplômée en Science politique de 28 ans et engagée au SEM depuis 3 ans, Sophie Müller raconte, en entretien, comment son opinion a changé une fois confrontée au travail concret. Pour elle, l'expérience pratique de son rôle l'amène à nuancer ce qu'elle considère rétrospectivement comme son « opinion spontanée d'ado ».

« J'étais très critique, j'étais : "tout le monde il est beau, tout le monde il est gentil. Faut être gentil avec les étrangers, tolérant, ce n'est pas leur faute ce qui leur arrive". C'était mon opinion spontanée d'ado, je dirais presque, encore. Et puis maintenant je suis beaucoup plus nuancée et puis beaucoup plus dans le détail de l'analyse sur quelle est la situation et tous les paramètres » [Sophie Müller, SEM, Février 2012].

Sophie Müller précise que, malgré ses appréhensions, elle se rend compte que, dans les grandes lignes, « ça joue », « que les personnes qui risquent quelque chose au niveau politique obtiennent l'asile ». Ce constat l'a aidée à changer son opinion sur la question : à constater, d'une part, qu'il existe des cas de personnes qui n'ont pas de motifs d'asile et,

¹ Anne-Sophie Besson, SEM, Février 2011.

d'autre part, que « ce sont des êtres humains [au SEM] » et que « la majorité fait ça au mieux ». Laetitia Wüest, spécialiste asile de 36 ans diplômée en lettres et depuis 3 années au SEM, exprime la même idée lorsqu'elle rend compte de son changement d'opinion à l'égard d'un office qu'elle considérait auparavant davantage comme un « ennemi »¹, du fait qu'elle était représentante des œuvres d'entraide.

Laetitia Wüest : Je crois qu'il y a quand même des gens ici qui travaillent [...] sérieusement, qui font bien leur boulot... Et avant je veux dire, je sais pas, peut-être que je ne le ressens plus, mais avant pour moi, j'étais un peu plus naïve. Je pensais que tout le monde, un peu, c'était des pauvres, ceux qui viennent ici et... et là j'ai quand même, je suis devenue un peu plus réaliste. C'est un peu dommage peut-être. Mais, j'suis un peu moins extrémiste, moins militante. J'suis un peu, je pense, un peu plus objective. Réaliste » [Laetitia Wüest, SEM, Février 2012].

Pour plusieurs personnes, l'intérêt du poste, considéré comme stimulant de par la variété des tâches et les responsabilités associées à ce travail, les a aussi fait réévaluer leur image du travail au sein du SEM. Ce poste combine en effet des activités en contact direct avec les requérants – les agents évoquent alors à la fois le « contact humain » et la dimension d'instruction/investigation (comparant leur travail à celui d'un enquêteur) –, la dimension de recherche sur les pays – qui fait appel, pour certains, à des compétences acquises durant leur formation en sciences humaines, sociales et politiques, et qui relie constamment leur travail à l'actualité internationale – et la dimension juridique. La combinaison de ces différentes tâches est peut-être plus difficile à trouver dans un autre domaine de l'administration fédérale, où les postes impliquant une prise de décision « en droit » sont davantage réservés à des juristes. Tout du moins, plusieurs collaborateurs me disent qu'ils auraient de la peine à trouver un travail aussi intéressant, varié et à responsabilités ailleurs. Enfin, pour ceux qui sont entrés à la fin des années 1980 et au début des années 1990, comme Anne Favez, la période se caractérise aussi, pour les nouveaux entrants, par le fait que l'institution, la loi et la politique d'asile sont à leurs débuts et que tout était à construire ; ce qui constituait un défi stimulant et intéressant pour bon nombre d'agents.

« Anne Favez : C'est vrai que c'était une ambiance à l'époque très jeune [au sein de l'office]. Et puis ce qui était différent à l'époque c'est qu'il n'y avait pas encore toutes ces pratiques, toutes ces choses qui sont maintenant en place. Il faut bien se dire que dans les années quatre-vingt, tout n'était encore qu'au début. La loi n'était pas si... il a fallu élaborer la loi. Il a fallu mettre les infrastructures en place. Il y a plein de choses qui

¹ C'est le cas d'une partie de ses collègues qui entrent au SEM pour des raisons liées à la dimension « humanitaire »/« droits humains » du travail et qui avaient une image plutôt négative de l'institution : ceux qui ont un rapport « humaniste » et de service public, et surtout ceux qui étaient auparavant engagés dans des organisations de défense des migrants ou des droits humains et qui entrent au SEM pour essayer de « sauver des vies » et de faire valoir « un point de vue humanitaire ».

existent maintenant. Il a tout fallu créer en fait. Et c'était un petit peu cette époque où il fallait tout mettre en place. [...] Il fallait créer une nouvelle culture. Il fallait instaurer des nouvelles choses qui faisaient justement une rupture avec l'Office fédéral de la police qui faisait ce travail précédemment. Donc c'était quand même assez stimulant quoi. Le fait de devoir participer à la mise sur pied de toutes ces nouvelles choses. C'était intéressant, c'est stimulant, c'est bien » [Anne Favez, SEM, Mai 2012].

Plus généralement, les agents témoignent d'un changement de rapport à la politique d'asile et « au système » dans son ensemble. Ainsi, les propos de Vanessa Perrin (spécialiste asile de 36 ans, au SEM depuis 5 ans et diplômée en lettres) montrent une forme d'acceptation d'une logique de traitement des demandes d'asile. Vanessa Perrin affirme qu'elle a fini par accepter « que la vie était injuste », que son rôle au sein du SEM consiste à participer à une « grosse machine à trier » et qu'il y a « des gens qui ne peuvent pas rester » :

« Ouais, après c'est clair aussi que j'ai pris l'idée qu'on peut pas garder tout le monde. Cette idée, mais je l'ai vraiment intégrée, que c'est une grosse machine à trier. Et y a des gens qui ne peuvent pas rester. C'est comme ça, ce n'est pas injuste... Enfin, je ne sais pas, aussi, j'ai eu ma fille et finalement j'ai dû accepter que la vie était injuste. Et c'est comme ça. Et [le SEM] fait partie de ça. Et y a des choses injustes qui sortent [du SEM], c'est sûr. On ne peut pas faire autrement. On a [des milliers de] décisions par an » [Vanessa Perrin, SEM, Février 2012].

On le voit dans les propos retranscrits ici, la socialisation institutionnelle produit une forme d'adhésion à ce que l'on pourrait appeler une *sociodicée*¹ de l'asile, selon laquelle il faut pouvoir refuser et renvoyer les personnes qui ne remplissent pas les conditions (restrictives) de la définition du réfugié, cela pour pouvoir accorder l'asile à celles et ceux qui y correspondent. Cette adhésion repose sur l'intériorisation d'un *ethos* à la fois légaliste et suspicieux, fondé sur des routines de travail, des automatismes, des savoir-faire et des manières d'être conformes aux prescriptions institutionnelles, autant d'éléments qui sont en affinités avec une volonté politique, exprimée dans l'arène parlementaire, et dans l'espace public, de restreindre les voies d'accès au statut de réfugié. L'application du droit passe donc nécessairement par ce travail social et institutionnel de socialisation des agents à leur rôle.

En conclusion de ce chapitre, on peut d'abord formuler des analyses et hypothèses qui relient ces caractéristiques sociales, parcours professionnels, orientations politiques, rapports au poste avant l'engagement avec les pratiques que j'analyse dans les parties suivantes. On relève d'abord le fait que la majorité des spécialistes asile ne sont pas des juristes. Cela a une

¹ Pierre Bourdieu définit « les stratégies de sociodicée » comme « des stratégies qui ont pour fonction de justifier les choses d'être ce qu'elles sont » (Bourdieu, 2012, p. 379).

importance particulière dans la mesure où l'institution va mettre en place des normes secondaires d'application et différents outils (guides pour l'audition, pour la rédaction des décisions, éléments de composition pré-écrits pour les décisions, manuels de procédures, etc.) visant à orienter et encadrer le travail d'instruction des agents (Chapitre 5). Celles-ci visent à favoriser l'unité des pratiques, la « qualité juridique » et la légitimité des décisions, ainsi qu'à simplifier et accélérer la prise de décision, en particulier pour les non-juristes.

Plusieurs éléments combinés favorisent à mon sens la rigueur juridique et une certaine déférence à l'égard de l'interprétation institutionnelle du droit. En premier lieu, une majeure partie des agents se trouve en situation d'ascension sociale, occupant un poste particulièrement attractif, d'autant plus au regard de leur formation (sciences humaines et sociales), considérant qu'ils déclarent presque tous ne pas vouloir travailler dans le privé. On peut dès lors supposer que cette situation favorise une forme de conformisme à l'égard de l'institution.

Pour une grande partie d'entre eux, ce poste au SEM constitue leur premier emploi. Ainsi, la socialisation institutionnelle est d'autant plus marquée qu'ils ne sont majoritairement pas juristes et que leur rapport au droit passe principalement par les directives institutionnelles (priorités de traitement) et les normes secondaires d'application qui encadrent leurs pratiques et constituent des médiations importantes entre le droit général et abstrait d'une part, et son application à des cas particuliers d'autre part.

Les caractéristiques du poste me semblent propices à un usage « artisanal »¹ du droit² – par des juristes en début de carrière et par des non-juristes – qui se spécialisent progressivement en droit d'asile. À mesure de leur ancienneté dans l'administration de l'asile, les perspectives de carrière dans d'autres domaines de la fonction publique ou du droit se referment. Pour les plus anciens, l'application du droit, telle qu'elle est prescrite par l'office est non seulement intériorisée, mais elle est aussi le produit de leurs propres pratiques, dans la mesure où ils ont parfois contribué à déterminer les normes secondaires d'application spécifiques à un pays.

L'analyse des préférences politiques des agents, de leurs motivations à déposer une candidature au SEM et de leurs rapports au poste avant l'engagement nous révèlent les

¹ Max Weber parle de la formation des avocats qui « devient purement empirique et pratique et mène comme dans les corporations artisanales à une spécialisation très poussée ». La spécialisation de nature artisanale des avocats empêche tout aperçu systématique sur l'ensemble de la matière juridique [(Weber, 1986, p. 144)].

² Alexis Spire évoque cet usage artisanal du droit pour les agents préfectoraux de l'administration des étrangers et pour les agents consulaires (Alpes et Spire, 2014 ; Spire, 2005a, 2005b).

tensions qui traversent l'institution et qui reflètent, plus généralement, celles qui constituent la politique d'asile. Il faut d'abord relever que ce n'est pas un hasard si les employés du SEM ne se déclarent ni d'extrême gauche, ni d'extrême droite, ce qui est probablement lié à un effet de sélection par l'institution. Le groupe des spécialistes asile est composé de personnes qui peuvent être considérées comme représentant une frange dite « humanitaire » ou « droit-de-l'hommes » au sein de l'institution, manifestant une volonté de travailler « pour l'Etat », mais aussi dans le domaine de la migration. Certains d'entre eux ont même une trajectoire professionnelle marquée par des emplois dans le domaine humanitaire ou de l'aide au développement. On le verra, cette catégorie d'agents se situeront plutôt parmi ceux qui défendent une application moins sévère du droit (les « *Softliner* »). Ce sous-groupe coexiste avec une frange plus « dure » (accordant une place importante à la dimension de contrôle), avec un rapport antérieur plus distancié à l'égard de la politique d'asile. Ces derniers adopteront des positions plus rigoureuses vis-à-vis de l'application du droit (*Neinsager*), alors que d'autres vont avoir une attitude davantage marquée par des considérations en termes d'efficacité ou de productivité.

On relève encore la coexistence des juristes avec des diplômés en sciences humaines et sociales qui illustrent la diversité d'un poste qui comporte une part importante de référence au droit, mais qui comprend aussi une part liée à l'analyse sociale et politique des situations des individus et des pays et de provenance. Cette dimension – un travail en partie juridique effectué par une proportion importante de non-juristes – soulève une interrogation centrale pour les parties qui suivent à propos des conditions de mise en œuvre du droit. On verra que l'institution met en place une série de dispositifs visant à encadrer et à contrôler les pratiques des agents.

Mis en relation avec le travail de sélection par l'institution (recrutement), on constate d'abord que les spécialistes asile sont recrutés non seulement pour leurs aptitudes techniques (capacités rédactionnelles, connaissance même sommaire du droit, compétences juridiques), mais aussi pour leurs dispositions à remplir leur rôle. À cet égard, les cadres sont particulièrement attentifs à leur « capacité à décider », c'est-à-dire à correspondre à l'injonction de productivité qui est faite au SEM, en lien avec l'objectif « d'accélération des procédures » et à la gestion des flux et des stocks migratoires. Il s'agit également de jauger les éventuels problèmes de conscience qu'ils pourraient éprouver, susceptibles d'entrer en tension avec le fait de rendre des décisions rapidement. De même, leur proximité vis-à-vis des positions de l'Office est aussi un élément qui entre en considération. En effet, un

positionnement politique et moral « trop à gauche » ou « trop à droite » pourrait mener à des conflits d'interprétation entre la position de l'office et les décisions rendues par le collaborateur. On voit finalement que l'on retrouve dans les critères de recrutement des spécialistes asile et dans leurs profils les différentes dimensions et tensions de la politique d'asile : à la fois humanitaire et empathique, mais aussi marquée par le contrôle et le soupçon, ainsi que par une exigence d'efficacité, de rapidité et de productivité.

Suite au recrutement, l'apprentissage du travail à travers des formations, du coaching et « par la pratique » constituent des médiations importantes du droit et des rouages essentiels favorisant l'homogénéisation et la conformation des pratiques des agents. Le processus de socialisation institutionnelle amène les agents à intérioriser non seulement des connaissances, des savoir-faire et des manières de faire spécifiques, mais aussi des représentations et un *ethos* légaliste et suspicieux. Le rapport que les agents avaient *avant* leur entrée dans l'institution se transforme en conséquence pour ceux qui restent dans l'office. La plupart des enquêtés raconte ainsi combien la représentation qu'ils avaient du SEM, des personnes qui y travaillent et des requérants d'asile a changé depuis leur engagement.

Chapitre 4. Instruire les demandes d’asile

Dans ce chapitre, l’analyse de l’instruction des demandes d’asile vise à montrer que, tout au long de la procédure, le droit est doublement présent dans les pratiques des agents : premièrement, en tant que cadre formel et procédural des interactions, posant des obligations et des droits auxquels se réfèrent et qu’invoquent les différents acteurs. Deuxièmement, il est présent en tant qu’horizon d’intelligibilité et horizon pratique par rapport auquel ils orientent leurs pratiques d’instruction (en audition et en mobilisant d’éventuelles autres mesures) pour pouvoir finalement qualifier la demande d’asile juridiquement et rendre une décision argumentée en droit. La notion d’*horizon d’intelligibilité* renvoie à la dimension cognitive des pratiques : le droit apparaît alors comme une matrice intellectuelle à partir de laquelle les situations sont *in fine* définies. Autrement dit, le droit constitue un référent des pratiques bureaucratiques, un « horizon d’intelligibilité depuis lequel le réel se constitue, est mesuré et apprécié » (Weller, 2000). Les collaborateurs du SEM évaluent les demandes d’asile en référence à des catégories définies juridiquement (réfugié, persécution, vraisemblance, inexigibilité du renvoi, personnes vulnérables, etc.) qui agissent comme des prismes à travers lesquels les situations des requérants d’asile sont appréhendées.

Le droit constitue aussi un *horizon pratique* auquel les agents sont *in fine* contraints de se référer, quand bien même le droit ne fonderait pas (ou seulement indirectement) leurs opérations de connaissance et de qualification. Cette notion renvoie à l’idée selon laquelle les acteurs orientent leurs pratiques par rapport à des modèles d’action ou de référence énoncés par le droit (Weber, 1986). Elle s’inspire directement d’une approche wébérienne des activités juridiques (Lascoumes et Serverin, 1988). Dans leurs pratiques d’instruction, les agents de l’administration orientent leurs actions – par exemple les questions qu’ils posent aux requérants ou les mesures qu’ils mobilisent – en référence aux éléments « de faits » dont ils ont besoin pour pouvoir argumenter « en droit » leur décision d’asile. En cela, même si ces pratiques peuvent n’être qu’une reproduction de techniques, de directives et de modèles d’action acquis durant les formations internes ou transmises par des pairs, celles-ci visent

avant tout à permettre aux agents de répondre aux exigences institutionnelles et, surtout, juridiques (variables). Si l'instruction des demandes d'asile et en particulier les auditions se caractérisent par la production d'un état de fait, celui-ci s'élabore à travers les « questions » (liées à la qualification et au contenu de la décision) auxquelles doivent répondre les requérants ou les arguments dont ont besoin les spécialistes asile. C'est finalement à l'aune de la décision argumentée en droit que prend sens l'instruction de la demande d'asile, et notamment les questions posées en audition.

Cet horizon pratique concerne essentiellement deux dimensions, d'une part celle de la qualification de faits – à l'égard de certains critères énoncés dans différents textes juridiques (lois, ordonnances, directives, jurisprudence, doctrine) – par rapport à la définition du réfugié (art. 3 LAsi) et à la question du renvoi (art. 83 LEtr) en particulier ; d'autre part, celle de l'administration de la preuve et en particulier la notion de vraisemblance des motifs d'asile et des situations invoqués, vraisemblance que les requérants doivent établir, puisque le fardeau de la preuve leur incombe¹. Ce chapitre est construit en trois temps. Une première section porte sur la situation d'audition en tant qu'elle constitue un moment de co-construction asymétrique d'un état de fait sur lequel se basent les agents du SEM pour prendre leurs décisions. Une deuxième section porte spécifiquement sur les techniques liées à l'instruction des demandes d'asile en vue d'en évaluer la *pertinence* par rapport à la définition du réfugié et/ou par rapport à l'évaluation de l'exigibilité, de la licéité et de la possibilité du renvoi. Une troisième section analyse finalement la mise à l'épreuve des récits visant à tester et évaluer leur *vraisemblance*.

Dans ce chapitre, je m'efforce donc de décrire et d'analyser l'instruction des demandes d'asile en mettant en évidence la façon dont les pratiques s'orientent par rapport au droit. Je cherche à montrer « ce qui se joue » dans l'instruction des dossiers, et notamment lors des auditions où se réalisent le recueil et le contrôle des informations relatifs aux motifs des requérants. Il s'agit pour les collaborateurs de produire un procès-verbal d'audition, un état de fait et une décision « acceptables » (Dubois, 2009), *par anticipation* d'un ensemble de contraintes² pesant sur la décision.

Durant les auditions, les catégorisations et opérations de qualification – qui interviennent tout au long de l'instruction et peuvent fluctuer en fonction des réponses des

¹ Selon l'article 7 LAsi : « Quiconque demande l'asile (requérant) doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié » (art. 7 al. 1 LAsi). Cet aspect sera abordé dans le chapitre suivant.

² Ces contraintes peuvent être personnelles (morales, « garder la face »), institutionnelles (notamment contrôles des chefs et des collègues, menaces de recours), mais aussi juridiques. Voir chapitre suivant.

requérants d'asile en audition – contribuent à « délaisser ensuite la réalité concrète des situations et [à] appliquer le régime juridique auquel la nomination les soumet » (Sayn, 2005). Les opérations de qualification auxquelles se prêtent les collaborateurs du SEM contribuent à déréaliser et à mettre à distance les situations concrètes des requérants, ainsi que la dimension politique – ou micropolitique (Moor, 2005, 2007) – de ce travail. Le droit apparaît alors comme un dispositif de mise à distance des situations réelles en fabriquant un autre monde (Hermitte, 1999). Dans cette perspective, les auditions apparaissent comme un « rite d'institution » à travers lequel s'accomplissent les opérations sociales de *nomination* que Pierre Bourdieu invitait à prendre pour objet (Bourdieu, 1982, 2001). Ce « rite d'institution » qui se traverse la procédure d'asile tend à consacrer ou à légitimer, c'est-à-dire à faire méconnaître en tant qu'arbitraire et reconnaître en tant que légitime, naturelle, une limite arbitraire (Bourdieu, 2001, p. 176).

Partant de ces prémisses, il s'agit d'analyser les différentes « épreuves » (D'Halluin-Mabillot, 2012) qui caractérisent l'instruction des dossiers d'asile et durant lesquelles se co-construisent des états de fait et les décisions que rendront les agents du SEM. Nous verrons qu'il s'instaure une ligne de partage entre demandeurs d'asile – soumis à une épreuve de crédibilité – et réfugiés – reconnus comme légitimes à résider durablement sur le territoire français au nom des menaces qu'ils encourent dans leur pays d'origine » (D'Halluin, 2007). Les auditions constituent ainsi des « moments » décisifs durant lesquels les récits des requérants sont soumis à une « épreuve de vérité » (Fassin, 2010 ; Fassin et Kobelinsky, 2012), puisque c'est sur la base de ces auditions que statuent les collaborateurs du SEM. Les questions qu'ils posent permettent de se « faire une idée », de « se forger une conviction » et – dans une conception plus instrumentale – de faire émerger des éléments de faits sur lesquels fonder une décision. En pratique, les auditions procèdent d'une forme de routines intériorisées et faites de techniques transmises lors de formations – comme en témoigne la convergence des discours relatifs aux techniques et aux stratégies – et de sens pratique acquis par immersion et observation des collègues (Proteau, 2009a, p. 22). Je vais revenir sur les techniques, les stratégies et les pratiques concrètes d'audition, afin de mieux saisir les logiques d'instruction des dossiers et, *in fine*, les processus par lesquels se *fabriquent* les décisions (Grandjean-Jornod, Meury et Rouget, 2013).

Dans une première section, je propose de montrer ce que produit l'audition, comme rite d'institution. Cette analyse de la mise en scène d'une relation asymétrique entre les requérants et les agents du SEM représentant l'autorité donne à voir des performances qui, de

part et d'autre, correspondent à des rôles juridiquement réglés et déterminés. Dans un deuxième temps, je reviens sur le déroulement concret des auditions. L'analyse des situations d'audition montre que le droit est d'une part un horizon pratique pour les agents de l'administration à partir duquel leurs questions sont orientées en fonction de catégories juridiques à des fins de qualification et, d'autre part, que le droit est un horizon d'intelligibilité à partir duquel ils perçoivent les récits des requérants, au regard de motifs qu'ils peuvent considérer comme *pertinents* en matière d'asile. Enfin, nous montrerons comment les agents évaluent la *vraisemblance* des récits et motifs allégués par les requérants, en revenant sur les différentes techniques mobilisées par les agents pour tester la cohérence interne et la cohérence interne des récits. On verra ainsi dans ce chapitre comment les pratiques des agents s'orientent par rapport au droit et combien la dimension du soupçon structure l'instruction des demandes d'asile.

Section 1. Les auditions : un dispositif asymétrique

Les auditions se présentent comme des scènes ritualisées, donnant lieu à des interactions structurellement asymétriques (Dubois, 2010). Au début d'une audition, les requérants se voient présenter les personnes présentes et leur devoir de confidentialité : collaborateur du SEM ; procès-verbaliste ; représentant des œuvres d'entre-aide (ROE) ; interprètes ; éventuels mandataires). Les agents expliquent brièvement en quoi l'audition consiste et rappellent aux requérants qu'ils sont soumis à « l'obligation de collaborer » (art. 8 LAsi)¹ et qu'ils doivent établir les faits en faisant la preuve ou, du moins, en rendant vraisemblables (art. 7 LAsi)² leurs motifs d'asile (par rapport à la définition du réfugié, art. 3 LAsi). L'audition suit ensuite un schéma de thèmes préétablis, quand bien même les questions peuvent varier et sont adaptées aux récits des requérants. Cette interaction met en scène une

¹ Selon le vademecum : « Selon la loi sur l'asile, vous avez un devoir de collaboration. Vous devez répondre aux questions que je vous pose selon vos connaissances. De ce fait, vous portez une grande part de responsabilité concernant les informations que vous donnez et sur lesquelles notre office va s'appuyer pour prendre la décision. Si vous omettez de me dire quelque chose aujourd'hui, alors je ne pourrai pas prendre de décision sur cela ».

² Selon le vademecum : « La loi sur l'asile exige que vous rendiez vos motifs d'asile au minimum crédibles, cela en faisant des déclarations précises et plausibles. Dans ce but, vous devez décrire comment cela s'est réellement passé, et vous devez nous convaincre que vos allégations correspondent aux faits. Des déclarations contradictoires, imprécises, incomplètes ou non plausibles, de même que de faux documents ont une influence négative sur la décision en matière d'asile ».

relation fortement asymétrique entre un demandeur et un représentant de l'autorité, donnant lieu à des « performances »¹ ou « représentations »² particulières correspondant à des rôles juridiquement déterminés et réglés.

Du fait de leur position d'autorité, les agents font face à des obligations, des règles et des attentes qui proviennent de l'institution ou des autres acteurs présents. Le droit constitue pour eux un *horizon pratique* qui renvoie premièrement à la qualification des faits par rapport à la définition du réfugié (art. 3 LAsi) et à la question du renvoi (art. 83 LEtr) dans la mesure où ils doivent s'y référer dans leurs décisions. Il leur incombe donc de faire en sorte que l'audition se « déroule bien », c'est-à-dire de réussir à obtenir suffisamment d'éléments dans l'état de fait sur lesquels baser une décision, en lien avec les questions de la pertinence des motifs d'asile, de leur vraisemblance et du renvoi.

Cette section montre comment s'établit la relation asymétrique qui émerge de cette interaction entre demandeurs d'asile et agents et combien elle est redevable des attentes et d'anticipations présentes de part et d'autre. Nous analyserons donc dans un premier temps comment les agents performant leur rôle en audition, leurs perceptions des attentes institutionnelles qui pèsent sur eux ainsi que la manière dont ils ont de se représenter leur public. Dans un second temps, nous analyserons également les représentations des migrants, à partir de l'analyse de leur comportement/posture observé en audition.

¹ Estelle D'Halluin-Mabillot souligne l'importance de la performance orale du demandeur d'asile (D'Halluin-Mabillot, 2012, p. 44-46). De même, Anthony Good, à propos de la procédure d'asile auprès des Cours du droit d'asile en Grande-Bretagne soutient que, « *because performance is an intrinsic component of oral expression, the full meanings of narratives emerge only during their telling. This emergence of meaning is, however, greatly inhibited by the exclusionary rules of evidence prevailing in courts of law* » (Good, 2007, p. 193-194).

² Pour Erving Goffman, « par une représentation, on entend la totalité de l'activité d'une personne donnée, dans une occasion donnée, pour influencer d'une certaine façon un des autres participants. Si on prend un acteur déterminé et sa représentation comme référence fondamentale, on peut donner le nom de public, d'observateurs ou de partenaires à ceux qui réalisent les autres représentations. On peut appeler « rôle » (*part*) ou « routine » le modèle d'action préétabli que l'on développe durant une représentation et que l'on peut présenter ou utiliser en d'autres occasions. On peut facilement mettre ces termes, relatifs à une situation donnée, en rapport avec des termes classiques relatifs à la structure. Quand un acteur joue le même rôle pour un même public en différentes occasions, un rapport social est susceptible de s'instaurer. En définissant le *social role* comme l'actualisation de droits et de devoirs attachés à un statut donné, on peut dire qu'un *social role* recouvre un ou plusieurs rôles (*parts*) et que l'acteur peut présenter chacun de ces rôles, dans toute une série d'occasions, à des publics du même type ou bien à un seul public constitué par les mêmes personnes » (Goffman, 1973, p. 23-24).

§1 « Représenter l'autorité »

Les auditions constituent un élément central du travail des spécialistes asile et, comme pour les interrogatoires policiers analysés par Laurence Proteau, elles permettent l'acquisition d'un sens pratique – le pouvoir/savoir de « faire dire » – et contribuent à l'intériorisation d'un certain habitus professionnel (Proteau, 2009a). La pratique de l'audition s'apprend, certes, dans des formations, mais aussi et surtout « sur le tas », par la pratique et le « coaching » de collègues et de supérieurs hiérarchiques. Pour évoquer leur rôle en audition, les agents du SEM rappellent qu'ils doivent *incarner l'autorité* et se réfèrent à un double répertoire dans un « jeu de rôle », au croisement de l'*écoute/empathie* et de l'*investigation policière*. Les agents peuvent endosser leur rôle, qui consiste à « représenter l'autorité », de manière différenciée. En pratique, cela implique de « poser le cadre » de l'interaction et, par des rappels à l'ordre, de produire une certaine déférence (Dubois, 2010, p. 53) de la part des requérants d'asile. « Représenter l'autorité » renvoie aux obligations de « neutralité » et de « distance » propres à leur rôle et affirmées par l'institution, mais aussi à la position de pouvoir dans laquelle ils sont placés et qui implique d'exercer une violence symbolique¹ dans l'interaction par des rappels à l'ordre qui tendent à établir l'importante asymétrie des positions en audition.

Vanessa Perrin, formée en sciences sociales et au SEM depuis 5 ans, raconte notamment avoir « engueulé des jeunes mineurs », afin qu'ils collaborent davantage à la procédure. Si elle dit ne pas l'avoir fait souvent, le recours à ce type d'injonctions se justifie à ses yeux par le fait que les requérants se montreraient ensuite plus collaboratifs. Même si elle le raconte avec humour, la démarche de Vanessa n'en demeure pas moins violente symboliquement lorsque, par exemple, elle envoie un jeune « au coin » :

« Des fois je les ai envoyés au coin dans une salle pendant dix minutes : “Maintenant tu vas réfléchir, et puis si tu as envie de collaborer tu peux revenir, puis sinon on arrête l'audition” parce que des gens qui répètent chaque question deux fois avant d'y répondre, enfin... C'est hyper lourd et puis à l'évidence, ils font de l'obstruction, et puis ça les fait marrer. Et puis ils se tiennent en mâchant du *chewing gum* [...] Je n'ai pas fait ça très souvent. J'ai fait ça une ou deux fois, mais après les gens étaient différents » [Vanessa Perrin, SEM, Février 2012].

¹ « La violence symbolique s'institue par l'intermédiaire de l'adhésion que le dominé ne peut pas ne pas accorder au dominant (donc à la domination) lorsqu'il ne dispose, pour le penser et pour se penser ou, mieux, pour penser sa relation avec lui, que d'instruments de connaissance qu'il a en commun avec lui et qui, n'étant que la forme incorporée de la relation de domination, font apparaître cette relation comme naturelle ; ou, en d'autres termes, lorsque les schèmes qu'il met en œuvre pour se percevoir et s'apprécier, ou pour apercevoir et apprécier les dominants (élevé/bas, masculin/féminin, blanc/noir, etc.), sont le produit de l'incorporation des classements, ainsi naturalisés, dont son être social est le produit » (Bourdieu, 1998, p. 41).

Françoise Baudoin, quarante ans, diplômée en lettres et 12 ans d'expérience au SEM, raconte qu'en cas de « manque d'égards », elle rappelle calmement ses obligations au requérant et cherche à boucler rapidement l'audition. Ses propos, comme ceux de Vanessa Perrin, montrent bien la position de pouvoir et la violence symbolique exercée sur les requérants dont le sort dépend de cette instruction. En creux, ils reflètent la position particulièrement dominée, astreinte à la déférence et dépendante dans laquelle sont placés les requérants d'asile.

« Françoise Baudoin : Et puis il y a des personnes qui s'en fichent, qui sont insolentes. Donc moi je ne perds pas de temps avec des personnes comme ça. Je leur dis : vous êtes bien consciente de ce que vous faites là, de ce qu'est une demande d'asile. Et là, sinon je boucle plus vite. Il faut quand même avoir les éléments, mais je ne perds pas de temps. Si une personne n'a pas d'égard pour moi je ne vais pas en avoir pour elle. [...] Si je me rends compte qu'une personne ne comprend pas ce que je lui dis, même si elle me ment, je vais lui expliquer. Mais si c'est une personne qui n'a pas d'égards pour moi, qui s'en fiche, je ne vais pas perdre mon temps.

Jonathan : *C'est qui une personne qui n'a pas d'égards ?*

Françoise Baudoin : C'est une personne qui rétorque tout le temps « mais pourquoi vous me demandez ça ! Mais j'ai déjà répondu à cette question ! » C'est une personne qui ne répond pas. Une personne qui me ment avec respect, moi ça me va. S'il me respecte, moi je le respecte. S'il veut continuer à me mentir, c'est sa demande d'asile, ce n'est pas la mienne. J'veux dire on n'est pas des pions.

Jonathan : *Comment ça ?*

Françoise Baudoin : Il y a un minimum d'égards à avoir pour nous. [...] On n'est pas des gens devant lesquels il faut faire des révérences et tout. Mais, on n'est pas des imbéciles non plus. Je lui dis de ne pas nous prendre pour des imbéciles. Après, s'il continue, ... mais au moins il sait que je le sais. Après s'il n'a rien d'intéressant... » [Françoise Baudoin, SEM, Février 2011].

La mise en scène de l'autorité passe également par la présentation de soi et une attitude distante de la part des auditeurs¹. La prise de parole est distribuée par l'auditeur qui « dirige » l'audition, assignant à chacun un rôle spécifique. La production de la déférence concerne également les autres personnes présentes (procès-verbaliste, interprète, ROE) : l'actualisation de la figure de l'autorité doit en effet permettre de maintenir une stabilité des rôles institutionnellement définis et la stricte séparation entre les différents acteurs. Géraldine Wehrli, une formatrice en techniques d'audition et spécialiste asile depuis une dizaine d'années, m'explique que « représenter l'autorité », bien jouer son rôle, est un impératif qui permet que l'audition se déroule « bien » selon les règles et les attentes définies par

¹ J'utilise ici le terme auditeur pour désigner tout agent du SEM en charge d'une audition.

l'institution. Pour elle comme pour d'autres, l'auditeur doit incarner la « police de l'audition » :

« [Il faut être conscient de son rôle], c'est-à-dire qu'on est la police un petit peu de l'entretien, là. On dirige l'entretien, et puis on mène la barque. Ça veut dire qu'à côté de nous, on a plusieurs personnes qui ont aussi chacun leur rôle. Et c'est à nous de faire en sorte que chacun respecte son rôle. Le rôle c'est aussi de mener sa mission à bien. Selon les préceptes de l'office, aussi rapidement que possible, et de façon aussi efficace. Donc récolter tous les faits qui sont nécessaires à la prise de décision. C'est ça. C'est pouvoir être capable de remettre l'interprète à sa place s'il dépasse son rôle. La même chose pour la requérante. Etc. » [Géraldine Wehrli, SEM, février 2011].

Si les auditeurs sont en position de domination et exercent une violence symbolique sur les requérants, leur position d'autorité comporte aussi des obligations et des *attentes*, qu'elles proviennent de l'institution ou des autres acteurs présents (requérants, ROE, interprètes, procès verbalistes, éventuels mandataires) et, par anticipation, des acteurs susceptibles d'intervenir ultérieurement (supérieurs hiérarchiques, juges du TAF). À cet égard, les collaborateurs vont d'autant plus chercher à « garder la face » (Goffman, 1974) vis-à-vis de ces acteurs, qu'ils sont amenés à travailler sur un relativement long terme avec beaucoup d'entre eux, une attitude qui se déploie aussi vis-à-vis de ses chefs et de ses collègues pour ne pas passer pour un dupe, un naïf ou quelqu'un qui ne saurait pas tenir son audition. Le comportement des agents de l'administration n'est pas réductible à l'exercice « pur » d'une violence symbolique, mais s'explique plus largement par les attentes et contraintes inhérentes au réseau de relations dans lequel ils sont impliqués.

Il existe bien sûr des différences importantes dans la manière de se comporter en audition, c'est-à-dire de « jouer son rôle » et de « représenter l'autorité ». Certains collaborateurs cherchent à garder leur calme et se montrent compréhensifs. Ils insistent notamment sur l'importance de se montrer empathiques ou, pour d'autres, de rester neutres. J'ai pu observer ces attitudes en auditions, durant lesquelles ils cherchaient à établir un climat d'audition aimable et compréhensif. D'autres auditions se caractérisaient davantage par une attitude « froide » et « distante ». Enfin, j'ai une seule fois observé un auditeur s'énerver ouvertement contre un requérant d'asile. L'attitude en audition peut ainsi varier fortement de l'empathie et la compréhension, à l'agressivité, en passant par une attitude froide et distante (qui est peut-être la plus répandue). Ces différences sont tributaires des conceptions variables du rôle, mais elles ne s'y limitent pas. Le comportement en audition – qui entre plus ou moins en résonance avec les attentes des agents –, les propriétés sociales du requérant et la dynamique propre de l'interaction peuvent influencer son déroulement. Les agents disposent

ainsi d'une *marge de manœuvre comportementale*, relative à leur attitude bienveillante, distante ou agressive qui peut avoir des effets sur le requérant et sur ce qu'il va raconter.

En entretien, plusieurs agents font l'analogie entre leur rôle et le travail de détectives célèbres tels que Sherlock Holmes ou le lieutenant Columbo. L'audition et l'instruction des demandes renvoient à des savoir-faire et à des méthodologies particulières visant à « faire dire » les requérants d'asile, en lien avec une problématique juridique, celle de la pertinence et de la vraisemblance des récits, ce que nous allons étudier plus en détail dans les prochaines sections de ce chapitre. La marge de manœuvre comportementale dont disposent les agents ne s'arrête donc pas à leur attitude générale. Les différences interindividuelles en audition reposent beaucoup sur la manière dont les agents jouent sur l'un ou l'autre de ces deux répertoires de l'instruction, l'écoute empathique et la suspicion.

Quand la fonctionnaire porte le « stigmaté »

Défendant une approche prenant en compte les rapports sociaux de domination et leur imbrication, je note que, dans la procédure d'asile, le « stigmaté » (Goffman, 1975) est du côté du requérant d'asile. Et j'insiste sur ce point d'autant plus que les requérants d'asile en tant qu'étrangers et étrangères sont largement stigmatisés dans la société suisse en tant que « faux réfugiés », « abuseurs », « dealers », etc. La figure du requérant d'asile (homme) africain (noir) ou africain du nord est tout particulièrement visée par cette stigmatisation ethnoraciale. Chez Erving Goffman, le stigmaté désigne « un attribut qui jette un discrédit profond, mais il faut bien voir qu'en réalité c'est en termes de relations et non d'attributs qu'il convient de parler » (Goffman, 1975, p. 13). Le stigmaté n'existe pas en dehors de sa dimension relationnelle ou interactionnelle. Il est le résultat d'une catégorisation à la fois institutionnelle et spontanée (donc une construction sociale). Ainsi, « le stigmaté n'est jamais préalable au rapport social : il en est le résultat » (Eberhard, 2001). À partir d'une interaction pendant laquelle les « marqueurs visibles » du stigmaté (« sexe », « race »¹ ou « ethnie » perçus) sont du côté du/de la fonctionnaire, je veux brièvement montrer ici l'intérêt de varier les niveaux d'analyse entre l'analyse de la situation – dans la mesure où les rapports sociaux de domination se « rejouent » en situation – et une analyse plus structurelle qui considère la position sociale des parties prenantes à cette situation.

¹ À noter ici qu'il faut entendre « race » (ou encore « ethnie » ou « sexe ») au sens social du terme et non comme une essence.

Les situations d'audition sont marquées par une forte asymétrie de position, de capitaux et d'information, où un agent du SEM interroge en présence d'un interprète et d'un représentant des œuvres d'entraide (ROE) un requérant d'asile qui ignore dans une large mesure la procédure et les règles qui lui sont appliquées. Ces situations se caractérisent par une violence symbolique exercée sur les requérants d'asile. Dans l'anecdote que me raconte une auditrice, la violence se retourne contre elle qui rassemble différentes caractéristiques qui, dans cette interaction, ont pris la forme du stigmaté.

Cette auditrice est donc une femme, jeune, que l'on décrira ici comme étant « basanée » : « Peut-être aussi que moi, comme je n'ai pas l'air d'être très Suisse. Je ne sais pas... Je ne représente pas vraiment l'autorité. Je crois que, parfois, dans les auditions, c'est aussi un problème si j'ai des hommes qui ne me respectent pas. Ça arrive. Parce que je suis jeune et que je n'ai pas l'air d'être Suisse et, ouais, tout ça... » [Entretien avec Jehanne Steinemann, spécialiste asile, 2011].

Lors d'une audition qu'elle a dû mener en prison avec un requérant d'asile originaire d'Europe de l'Est, incarcéré pour des faits de pédophilie et « psychologiquement malade », elle raconte avoir été particulièrement tendue. Pour sa sécurité, un employé de sécurité privé était présent car ce requérant d'asile avait déjà attaqué plusieurs personnes, dont des fonctionnaires du SEM. Elle explique avoir eu le sentiment que l'interprète et le requérant étaient « ligüés » contre elle. Le requérant hurlait des termes que l'interprète ne traduisait pas. Ce dernier se montrant également agressif et raciste envers elle, est allé jusqu'à envoyer une lettre au directeur de l'Office en parlant de « cette tamoule naturalisée ». Cette interaction a été vécue de manière très violente par cette auditrice. Si plusieurs femmes spécialistes asile m'ont raconté des anecdotes concernant des hommes qui pouvaient, parfois, refuser de se faire auditionner par une femme ou se montraient méprisants ou peu collaboratifs pendant l'audition, l'exemple que me raconte cette auditrice est intéressant en cela qu'il est encore plus violent et qu'il permet de saisir l'intérêt d'une analyse de « consubstantialité » (Kergoat, 2009) des rapports sociaux.

Cette analyse d'une situation particulière montre, à mon sens, comment les rapports sociaux de domination se rejouent en interaction. Si la fonctionnaire est structurellement dominante (elle l'est de par sa position sociale et institutionnelle, sa nationalité Suisse, ses capitaux sociaux et économiques, soit de par sa classe sociale), ces rapports sociaux se rejouent en situation et la violence symbolique peut se retourner contre celle à qui on attribue

le stigmat. Toutefois, on ne saurait ignorer que, structurellement, elle demeure dominante et que, au final, c'est tout de même elle qui rend une décision quant à la demande d'asile du requérant d'asile et qu'elle a pu dénoncer l'interprète à ses supérieurs afin qu'ils ne fassent plus appel à lui pour de prochaines auditions.

En interaction, le stigmat semble reposer sur le sexe, la couleur de peau/« l'ethnie »/la « race » perçue et l'âge de la fonctionnaire. Or, structurellement, elle cumule d'autres caractéristiques (notamment sa nationalité, sa classe sociale, sa position dans l'institution, etc.), qui lui redonnent un pouvoir hors de l'interaction de face-à-face, dans le contexte (institutionnel) de la procédure d'asile et, plus généralement, socialement. Ainsi, par exemple, le requérant d'asile originaire d'Europe de l'Est n'est pas qu'un homme blanc, il demeure un requérant d'asile, en prison et « psychiquement malade ».

§2 Les requérants en audition : entre domination, tactiques et logiques identitaires

On ne saurait analyser l'instruction des demandes d'asile sans évoquer les personnes qui sont auditionnées. Dans le cadre de cette thèse, je n'ai pas mené d'entretien avec des requérants d'asile en procédure, ce qui constitue indéniablement un angle mort¹ (même s'ils seront davantage visibles dans la partie sur la défense juridique). Les éléments que j'introduis résultent de l'analyse de mes observations au SEM et des entretiens menés avec ses collaborateurs. Les migrants apparaîtront principalement à travers le point de vue du chercheur et celui des agents de l'administration.

Dans leur article de 1934 sur le comportement agressif des clients envers les agents du secours public à Chicago, Gabriel A. Almond et Harold D. Lasswell soulignaient l'importance d'envisager la situation dans laquelle se trouvent les « clients » des administrations pour mieux comprendre leur comportement agressif, lequel est structuré dans des situations antérieures². Si je n'ai pas pu faire ici un travail sur le rapport que les requérants

¹ Il faudrait examiner cette question dans une recherche ultérieure qui aborderait le rapport des migrants au droit et à la procédure auxquels ils sont soumis. On peut aussi renvoyer à la thèse de doctorat – en cours – de Raphaël Rey (Centre de droit des migrations & Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux, Université de Neuchâtel), sous la direction de la Professeure Christin Achermann. Il s'y intéresse aux expériences vécues, aux contraintes, aux pratiques et aux représentations des personnes demandeuses d'asile en Suisse, à travers une démarche ethnographique. En s'intéressant plus particulièrement à l'élaboration des récits d'asile et aux expériences quotidiennes de la procédure, cette recherche interroge les relations quotidiennes de ces personnes avec les cadres politique, juridique et administratif suisses en matière d'asile.

² Pour saisir les comportements agressifs envers les agents du secours public, les auteurs incluent ainsi dans leur analyse l'ancienneté des relations avec des services de secours, le rapport à l'autorité publique et à l'autorité

entretiennent avec l'administration de l'asile, ni sur leurs expériences antérieures, je vais m'efforcer d'apporter quelques éléments d'analyse de leurs comportements en audition, en précisant d'emblée la grande hétérogénéité sociale, nationale et économique des requérants d'asile et, on peut en faire l'hypothèse, la diversité de leurs rapports aux autorités.

Je l'ai souligné à plusieurs reprises, une des premières analyses qui émerge à l'observation est la position fortement dominée dans laquelle sont placés les requérants, en situation de dépossession vis-à-vis d'une procédure qu'ils maîtrisent mal¹, si ce n'est pas du tout. Cette dépossession apparaît d'autant plus lorsque les requérants sont eux-mêmes des universitaires particulièrement dotés en capitaux culturels et qui expriment explicitement leur sentiment de dépossession et leur incompréhension des ressorts du droit d'asile et de la procédure dans laquelle ils sont pris². À cette position de faiblesse et d'inégalité structurelle s'ajoute encore une dépendance à la fois statutaire – c'est-à-dire relative à leur « sort » en Suisse, au statut qu'ils obtiendront ou non –, financière – puisque ce sont aussi des enjeux financiers (aide sociale, accès au marché de l'emploi) qui sont rattachés à la décision d'asile – et en termes d'informations des demandeurs (Dubois, 2003). Comme en attestent les propos de certains agents et une des observations relayées plus haut, une violence symbolique s'exerce à l'endroit des requérants. En sociologue, on ne peut ignorer les rapports de pouvoir qui structurent ces relations.

Néanmoins, reconnaître l'inégalité qui structure l'audition ne doit pas mener à homogénéiser les requérants et à leur dénier toute capacité d'agir. La diversité des comportements observés et rapportés invite à considérer les « adaptations secondaires » (Goffman, 1968) des requérants, la dimension tactique de certaines de leurs actions (ou de leurs réponses), du moins la manière différenciée de tenir son rôle en audition et d'anticiper (parfois à tort) les attentes institutionnelles ou de chercher à y répondre. On observe ainsi différentes attitudes, entre ceux qui semblent détachés – ce qui est généralement considéré comme un « manque d'égards » par certains agents –, ceux qui se plongent dans un mutisme

(non publique), la trajectoire personnelle des acteurs (relation professionnelle, affiliation à une organisation collective, éducation), les revendications et les privations, la familiarité avec l'environnement, et l'expérience professionnelle (Almond et Lasswell, 1999) (traduction française d'un article paru initialement en 1934).

¹ Durant une de mes observations d'une audition d'enregistrement, un requérant exprime directement à son auditrice ses doutes quant à la pertinence de sa demande d'asile et dit hésiter à demander l'asile [Extrait du carnet de terrain, SEM Vallorbe, Janvier 2011].

² Ce fut le cas d'un ami universitaire (doctorant) que j'ai accompagné dans sa procédure d'asile.

et expriment corporellement une forme de malaise¹, ceux qui mettent en scène presque exagérément leur déférence et/ou leur collaboration, ou encore ceux qui manifestent des résistances aux questions des agents.

On peut reprendre l'analyse faite par Vincent Dubois à propos du mutisme et de l'agressivité envers les agents de l'administration. Dans le cadre d'une audition d'asile, le mutisme et les réponses évasives ou répondre « je ne sais pas/je ne me souviens plus » peuvent renvoyer à différents types d'explication. Marque de dépossession et de l'intériorisation de la domination bureaucratique (« le silence des dépossédés »), ce type d'attitude peut aussi comporter une dimension tactique – rétention d'informations, dissimulation d'éléments de la vie personnelle, tentative d'éviter de se contredire ou de paraître incohérent, notamment dans le cas d'un récit inventé – visant à éviter les « questions-pièges » tendues par les auditeurs. Enfin, le mutisme peut renvoyer à une forme de maintien de l'identité (ne pas rendre public des éléments douloureux, préserver l'intimité). Même s'ils sont rares, les comportements agressifs comportent ces trois dimensions : (1) expression d'une incompréhension (« la violence des démunis culturellement »), (2) tactique visant à court-circuiter les procédures, notamment lorsque les requérants se rendent compte que l'audition ne tourne pas en leur faveur, (3) violence comme forme d'affirmation de soi pour des individus exposés à la déchéance sociale². On ne saurait ignorer la pression psychologique qui pèse sur certains requérants pour qui la violence contre l'autorité ou contre eux-mêmes peut être considérée comme un dernier recours. Cette agressivité, voire cette violence, peut alors relever de ces trois dimensions à la fois. C'est ce qu'illustrent les propos de Claudine Lachat sur sa seule expérience – en plus de vingt ans – d'un comportement agressif.

« Jonathan : *Et on m'a aussi parlé de cas plus difficiles avec justement de l'agressivité ? Vous ça vous est déjà arrivé ce genre de situations ?*

Claudine Lachat : Une seule fois. Non moi ça ne m'arrive jamais parce que moi j'suis très gentille, très calme. Une seule fois où j'ai voulu dire la vérité à un, justement, à un Africain. [...] Il était dans un sale état, vraiment. Et puis ça faisait déjà huit ans qu'il zonait en Europe. Et je lui ai dit : mais écoutez, mais physiquement déjà, et tout, mais aussi dans sa tête. C'était vraiment terrible. Et je lui ai dit : mais vous avez de la famille encore au [pays]. Et il me dit oui et puis moi je lui dis : Mais vous savez que vous pouvez, il y a mon voisin de l'Organisation internationale des migrations, il peut vous proposer de l'argent si vous rentrez chez vous. Peut-être que vous serez mieux. Mais juste ça, il a pété un câble. Ouais, c'est la seule fois.

¹ Françoise Baudoin parle par exemple d'une personne mal à l'aise chez qui elle sent qu'elle a quelque chose à dire qu'elle n'arrive pas. Elle mentionne aussi les femmes qui se sont fait violer et qui se replient sur elles-mêmes [Françoise Baudoin, SEM, Février 2011].

² Je reprends ici les termes de l'analyse faite par Vincent Dubois (Dubois, 2003).

[...] Mais c'est la seule fois et ça fait vingt ans que je travaille. Autrement, je n'ai jamais eu de gens agressifs. Non non. Si on est correct avec eux, il n'y a aucune raison qu'ils soient agressifs. Mais c'est vrai que si on leur dit : oh monsieur, vous racontez n'importe quoi, ah vous vous foutez de ma gueule... c'est clair qu'ils vont... (*rire nerveux*) qu'ils vont être agressifs. » [Claudine Lachat, SEM, Février 2011].

La manifestation d'émotions peut être très différenciée d'un requérant à l'autre. Si les agents précisent bien que pleurer ne rend pas forcément le récit plus crédible, les manifestations d'émotions ou leur apparente absence n'en sont pas moins difficiles à interpréter pour eux. Dans certains cas, la manifestation d'émotions peut s'accompagner de propos qui verbalisent une détresse et des craintes (dans l'exemple ci-dessous ces craintes sont exprimées pour son fils), ainsi qu'une demande de protection explicite aux autorités.

« À 13h15, dans un centre d'enregistrement et de procédure situé à proximité d'une frontière terrestre, un couple originaire d'Afrique de l'Est¹ attend avec ses deux enfants en bas âge dans la salle d'attente d'un des bâtiments administratifs. J'accompagne Solange², chargée d'audition³ au SEM, qui est en charge de mener une audition sur les données personnelles. Elle m'explique que c'est leur deuxième demande d'asile après qu'ils aient été renvoyés en Italie. Après l'audition du mari (qui prend fin à 14h45), celle de l'épouse est plus courte (environ 15 minutes). Elle est aussi plus chargée en émotions. Suite aux questions sur son « identité » et sur ses documents, elle raconte leur retour en Italie où ils n'ont reçu aucune aide. Elle explique qu'ils ont passé près de la moitié de leur temps dans les rues et dans les gares. « Le pire que nous avons rencontré concerne notre séjour en Italie. Parce que [dans notre pays], soit t'y vis, soit t'es mort, alors qu'en Italie, tu n'es ni vivant, ni mort » dit-elle. La requérante pleure en parlant de son fils et des conditions de vie en Italie où ils n'avaient parfois pas à manger. Avant la relecture, lorsque Solange lui demande si elle a quelque chose à ajouter, elle conclut : « Alors je demande aux autorités suisses de protéger ma famille et de nous octroyer l'asile ». Suite à la relecture, Solange la remercie et lui souhaite bonne chance avant de la raccompagner jusqu'à la salle d'attente. » [Récit inspiré des notes d'observation, SEM, Janvier 2011].

En sus des émotions – qui ne se manifestent pas de la même manière –, certains requérants vont chercher à personnaliser leur vécu. Véronique Salamin raconte l'histoire d'un homme Sri Lankais qui l'avait particulièrement touchée en lui montrant une photo de sa femme et de ses deux enfants restés au pays. Durant l'audition, Véronique lui avait mentionné qu'il risquait d'être renvoyé en Grèce :

« Véronique Salamin : Et, et là il était complètement désemparé... Je ne dirais pas qu'il a pleuré, mais il avait les larmes qui coulaient et puis il m'avait supplié de ne pas le renvoyer. Moi je lui ai dit que je n'avais aucune influence là-dessus, je vous informe juste que... Mais c'est une possibilité. » [Véronique Salamin, SEM, Décembre 2010].

¹ Plusieurs éléments de leur histoire ont été changés pour des raisons de confidentialité.

² Prénom fictif.

³ Emploi à durée déterminée dont les tâches principales sont d'effectuer les auditions sur les données personnelles – dites aussi première audition, auditions sommaires ou auditions d'enregistrement – et, parfois aussi, des auditions sur les motifs d'asile.

Véronique Salamin explique avoir été très émue par cette personne et avoir suivi la suite de sa procédure (ce n'est pas elle qui prenait la décision) et avoir été soulagée d'apprendre qu'il avait pu obtenir une admission provisoire. Ces exemples montrent la manière dont certains requérants personnalisent leur demande en montrant des photographies, en manifestant des émotions, en demandant explicitement de l'aide, voire en suppliant l'agent – et en faisant donc plus que de répondre aux questions de l'autorité –, alors que d'autres requérants en disent moins, paraissent impassibles, voire passifs durant l'audition. Ces attitudes renvoient d'abord à des différences de capitaux culturels entre les requérants et de rapports aux autorités, ou encore à des influences propres au parcours migratoire (conseils d'autres requérants, compatriotes ou passeurs, craintes des passeurs, etc.).

La manière dont les requérants se comportent et ce qu'ils disent en audition – soit leur façade personnelle¹ – sont (et peut-être surtout) redevables de leurs *anticipations* des attentes institutionnelles. À cet égard, certains agents mentionnent que, si certains requérants mentent, cela peut être contre-productif, puisque c'est leur histoire entière qui est rejetée, alors qu'ils auraient peut-être au moins pu obtenir une admission provisoire². Je rejoins ici l'analyse faite par Johanna Probst qui explique qu'il existe des situations où les réfugiés s'adaptent aux attentes (perçues) de l'institution : en pleurant lorsqu'on raconte la mort d'un proche, en produisant un mandat d'arrêt au besoin (même faux), en s'automutilant pour attester de tortures, etc.

Comme le mentionne Johanna Probst, « dans la recherche d'une conformité avec l'image du réfugié, l'automutilation présente la pratique la plus extrême et désespérée qui heureusement reste très rare. Elle exprime cependant la dérive d'un système qui pousse ses sujets à créer la réalité qui légitimera leur demande. Pour donner un exemple fictif et caricatural : en vendant leur maison, en s'endettant auprès de leur famille pour payer le passeur, en abandonnant entièrement une vie antérieure, les demandeurs ne peuvent effectivement plus rentrer chez eux sans risquer l'exclusion, la misère matérielle, le blâme familial. En détruisant leurs documents d'identité, ils rendent leur expulsion plus difficile. Certains parmi eux entreprennent dans leur pays d'accueil un engagement politique en faveur d'une organisation persécutée dans leur pays d'origine, cherchent à documenter et rendre visible leurs activités sur Internet et créent ainsi une situation qui justifie en effet des craintes en cas de retour. Or, de telles transformations de la réalité ne sont pas toujours à l'initiative

¹ C'est aussi ce qu'analyse et le terme qu'emploie Johanna Probst (Probst, 2011).

² Ce qui est parfois le cas dans le cadre d'une demande de réexamen, comme on le verra dans la quatrième partie de la thèse.

des réfugiés. Parfois, des demandeurs ayant essayé durant plusieurs années de faire reconnaître leur cas comme digne de protection et ayant essuyé refus sur refus finissent par en devenir fous ou dépressifs – et obtenir un droit au séjour justement pour cette raison » (Probst, 2011, p. 74). Cette analyse rejoint celles de Michel Agier¹, ou encore Cécile Rousseau et Patricia Foxen² : le mensonge apparaît inhérent aux systèmes d'asile, marqués par un processus de surenchère (Garcia, 1997). La demande d'asile se heurte en effet à une politique du soupçon et à une procédure de vérification rigoureuse dont les exigences forcent les demandeurs à inventer des moyens d'y répondre ou de s'y soustraire (Probst, 2011, p. 76).

En définitive, on peut parler, en audition, d'une *co-production asymétrique* d'un « état de fait », ce qui ne doit pas masquer la forte relation de domination dans laquelle sont placés les requérants et la position de pouvoir qu'occupent les agents du SEM. Cette co-construction est une construction *en interaction* ou *à partir de l'interaction* en audition dans laquelle la *performance* des requérants compte, leur attitude aussi. Il n'en demeure pas moins que les interactions en audition restent orientées (ou dirigées) par les agents du SEM, loin donc de l'image d'une relation de service ou d'une négociation où l'inégalité des ressources et des positions disparaîtraient³.

Section 2. Récolter des faits : techniques et stratégies pour évaluer la pertinence des motifs d'asiles

En audition, le droit est doublement présent en tant que cadre formel et procédural de l'interaction posant des obligations et des droits, établissant le déroulement de la procédure, mais aussi en tant qu'horizon pratiques par rapport auquel les agents orientent l'audition pour pouvoir qualifier la demande d'asile et rendre une décision. Une double contrainte traverse l'audition : d'une part, les requérants doivent rendre vraisemblable leurs motifs d'asile,

¹ « Alors il faut bien mentir pour correspondre à l'attente puisque toute cette peine qui est là n'est pas dite de manière convaincante, même pas audible. Puis on dira que vous avez menti. Le « faux réfugié » est comme le mensonge une donnée inhérente au dispositif de contrôle des flux migratoires et des limites territoriales, au dispositif de caractérisation morale et de confinement territorial des indésirables » (Agier, 2011, p. 57).

² Pour ces deux auteures, « le mensonge est simultanément une stratégie de certains réfugiés face aux barrières migratoires mises en place par les pays développés et un instrument de maintien du pouvoir de ces mêmes pays sur leurs frontières, puisqu'il autorise à refouler de nombreux réfugiés sans remettre en question les principes de l'asile et des accords internationaux qui le balisent » (Rousseau et Foxen, 2006).

³ Je me réfère au résumé que Vincent Dubois fait de certaines approches communicationnelles des relations de service (Dubois, 2003).

d'autre part, les agents doivent rendre une décision qui « tienne la route » par rapport au droit, à la jurisprudence et à un ensemble d'interprétations plus spécifiques, d'ordonnances, de directives et d'autres types de textes (manuels, guides, pratiques, etc.). Cette double contrainte situe les pratiques des agents entre droit, passe-droit et passes du droit, selon la discussion de l'article de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1990) par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis (Lascoumes et Le Bourhis, 1996). Partant du postulat selon lequel « le droit n'est pas fait pour être appliqué, mais pour orienter les comportements » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996, p. 52), il faut considérer avec ces auteurs que les *jeux* stratégiques des agents avec les règles ne se limitent pas à une alternative entre droit et passe-droit, mais doivent comprendre les opportunités, les *passes*, qui offrent aux acteurs de pouvoir jouer *avec*, tout en restant *dans* les règles. Cette marge de manœuvre dont disposent les agents dans leurs pratiques d'instruction se situe à un niveau *procédural* – on peut parler de pouvoir discrétionnaire procédural¹ – et *comportemental*, en référence à l'attitude adoptée par les agents en audition (voir *supra*).

En prolongeant les analyses présentées dans la section précédente à propos du dispositif d'instruction et des relations asymétriques qui s'y déploient, je propose de rendre compte des auditions comme des « interrogatoires » visant à « établir les faits à satisfaction de droit ». Après avoir présenté comment les agents posent « les conditions-cadre » de l'audition favorisant l'expression du requérant (« établir un climat de confiance »), je montrerai en quoi les auditions ressemblent sous différents aspects à des « interrogatoires » (dans leur logique et dans les techniques adoptées) dans le cadre duquel les questions que posent les agents ne sont pas « innocentes » ou « anodines », mais visent à permettre à l'agent de qualifier en droit la demande d'asile. Il s'agit d'examiner les questions qui cherchent à vérifier la *pertinence* des faits invoqués², alors que la mise à l'épreuve de la vraisemblance du récit sera l'objet de la prochaine et dernière section de ce chapitre.

¹ Evelyn Z. Brodtkin et Malay Majmundar parlent de « *procedural discretion* » : « *Caseworkers exercise what we term as procedural discretion when they demand face-to-face meetings beyond those required by regulation, se appointment times without regard to claimant circumstances (such as pickup schedules for school children), or schedule multiple claimants simultaneously, producing long waiting times at welfare offices* ». (Brodtkin et Majmundar, 2010, p. 831).

² SEM, « Article C7 L'audition sur les motifs d'asile », *Manuel asile et retour*, consulté le 8 décembre 2015 sur le site web du SEM, pp. 18-19.

§1 Les auditions : données personnelles et motifs d'asile

Une fois enregistrés, les requérants d'asile font l'objet de deux auditions¹. La première (art. 22, al. 2 LAsi et OA1), dite audition d'enregistrement ou « audition sommaire » est principalement consacrée à réunir un certain nombre de « données personnelles » utiles à l'instruction de la demande : identité, âge, pays de provenance, etc. Les motifs d'asile du requérant n'y sont qu'évoqués de manière « sommaire ». En fonction des conjonctures, ce première audition permet d'opérer un premier tri entre les demandes susceptibles d'être traitées rapidement au CEP et celles qui devront être attribuées à la centrale (soit aux divisions responsables de l'instruction des demandes d'asile à Berne-Wabern).

Durant la première audition, les requérants sont interrogés sur la base d'un programme informatique permettant de traiter une grille de questions prédéfinies. Sont présents dans la salle le requérant, le spécialiste asile ou le chargé d'audition, ainsi que l'interprète. Après une brève présentation des buts de l'audition et des personnes présentes, les questions portent sur les données personnelles du requérant : nom, prénom, date et lieu de naissance, nationalité, dernière adresse de résidence avant de quitter le pays, ethnie/race/tribu (en fonction du pays), religion, formation et profession, enfants, état civil, nom de famille de l'épouse ou de l'époux. Suivent différentes informations sur les membres de sa famille (frères et sœurs, parents) et sur leur lieu de résidence. Un élément important concerne les documents d'identité. La loi exige que, dans les 48 heures après le dépôt de la demande d'asile, le requérant établisse son identité (carte d'identité, passeport, document avec une photo et reconnu légalement dans le pays). La non-remise de documents d'identité pouvait, jusqu'en 2014, entraîner une décision de non-entrée en matière (NEM). Différentes questions portent sur d'éventuels autres documents avec lesquels le requérant serait arrivé (faux passeport, permis de conduire, acte de naissance). Le requérant est interrogé sur ses motifs d'asile et sur d'éventuels moyens de preuve qu'il pourrait produire. On aborde également la question de son voyage, du départ de son pays jusqu'en Suisse, cela en raison des questions relatives aux accords de Dublin. On l'interroge alors sur son entrée en Suisse. Si ses empreintes sont enregistrées dans le système EURODAC, le requérant a un droit d'être entendu à ce sujet. Cette première audition permet un tri des demandeurs d'asile à l'interne de l'office selon différentes catégories : l'identité

¹ Ce système en deux auditions avec séjour dans un centre d'enregistrement et de procédure diffère des procédures étudiées par Johanna Probst en Allemagne et en France où les requérants doivent déposer leur demande d'asile respectivement auprès d'une instance officielle et la préfecture. Dans ces deux pays, il n'y a qu'un seul entretien de prévu avec les gens du *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* et de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. En France, cet entretien est précédé par une demande écrite où le requérant expose les raisons de sa demande d'asile (Probst, 2012).

(principalement la nationalité) alléguée est attestée par des documents (catégorie A), non documentée mais hautement probable (catégorie B), ou mise en doute (catégorie C). Le « triage » (terme utilisé par mes enquêtés) permet aussi d'orienter le traitement entre le CEP et « la centrale », puisque certains dossiers jugés rapides à décider peuvent être traités intégralement dans le délai légal de 90 jours au CEP, selon la conjoncture des arrivées.

La seconde audition, dite « audition sur les motifs d'asile » (art. 29 LAsi), porte plus spécifiquement sur le fond de la demande. Dans la mesure où il incombe aux requérants de démontrer la vraisemblance des motifs les amenant à déposer leur demande (art. 7 LAsi), ils se doivent de collaborer à la procédure (art. 8 LAsi), notamment en apportant des éléments de preuve de toute nature permettant d'attester la qualité de réfugié (au sens de l'art. 3 LAsi) : documents d'identité, certificats médicaux attestant de mauvais traitements, de traumatismes physiques ou psychiques, titres de voyage, diplômes, documents de justice, coupures de presse, etc. Les procès-verbaux d'audition restituent les réponses des requérants sur la base desquels les agents de l'administration (les spécialistes asile) rendront leur décision. À cet effet, ils disposent aussi de toute une série de mesures d'instruction en vue de déterminer s'il y a lieu d'entrer en matière sur la demande d'asile (art. 31a LAsi relatif aux NEM Dublin et les anciens articles 32 à 35 LAsi abrogés le 1^{er} février 2014), ou de mettre en cause la vraisemblance du récit fourni par le requérant et des motifs allégués : la comparaison des empreintes dactyloscopiques avec des bases de données (EURODAC, AFIS, RIPOL) ; les « expertises-pays » fournies par des experts internes à l'office permettant d'avoir des informations générales – sur le contexte social, politique ou économique du pays, ou plus spécifiques sur des questions particulières formulées en fonction des cas ; les expertises médicales sollicitées permettant d'apporter la preuve de violences ou persécutions subies, voire de mettre en évidence des problèmes de santé pouvant constituer un obstacle au renvoi¹ ; les expertises linguistiques, dites LINGUA², réalisées en cas de doute sur l'origine

¹ S'agissant des expertises médicales, on relèvera qu'au moment de l'enquête, les radiographies osseuses – évoquées dans la première partie – n'étaient plus beaucoup utilisées, car la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) les avait considérées comme un « indice faible » dans l'établissement de la minorité ou de la majorité du requérant, attendu qu'il a été admis que la marge d'erreur était si importante qu'il était rarement possible de répondre à la question de l'âge réel à partir de l'âge osseux.

² Lingua est une « unité scientifique chargée des analyses de provenance » et fait partie du Secrétariat d'Etat aux Migrations. « Lorsque la provenance d'un requérant d'asile n'est pas établie, il existe la possibilité, au sein [du SEM], de s'adresser à l'unité scientifique chargée des analyses de provenance. À l'aide d'experts indépendants, LINGUA détermine le lieu ou/et le milieu de socialisation principal des requérants d'asile (il ne s'agit donc pas de leur nationalité) et expose les résultats de ses analyses dans une expertise » [Office fédéral des migrations, *Manuel de procédure d'asile*, disponible sur le site web du SEM : http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html consulté le 5 janvier 2012].

des requérants d'asile, élément important pour fonder la légitimité de la demande ou pour évaluer la possibilité d'exécuter un renvoi (voir Annexe 29) ; les demandes d'instruction auprès de l'ambassade ou de la représentation suisse dans le pays de provenance¹ ; l'analyse de documents d'identité, de documents judiciaires ou d'autres moyens de preuve que le requérant aurait remis ; enfin, les agents peuvent également procéder à une audition complémentaire afin d'éclaircir certains éléments qui demeurent flous ou s'ils n'ont pas eux-mêmes réalisé l'audition.

Les procès-verbaux de ces premières auditions ont toute leur importance dans la procédure puisqu'ils permettent de se forger une première impression sur le dossier, de préparer la deuxième audition et de relever d'éventuelles contradictions ou invraisemblances entre les deux auditions.

Les auditions sur les motifs d'asile réunissent le requérant, un spécialiste asile, un procès-verbaliste, un interprète, un représentant des œuvres d'entraide, parfois un mandataire – avocat, juriste ou bénévole d'un service d'aide juridique – et, durant mon terrain, moi (je suis présenté tantôt comme un étudiant, tantôt comme un stagiaire). Cette seconde audition est cruciale, puisqu'il s'agit d'établir la véracité des motifs au regard des faits évoqués. Les auditeurs posent de nombreuses questions, parfois très précises, auxquelles les requérants d'asile doivent répondre. Il y a donc beaucoup de relances et les auditions durent parfois plusieurs heures (voire la journée entière) en fonction de la « complexité » des motifs et des points à éclaircir. Les questions sont orientées par la connaissance que les agents ont de certains aspects du droit d'asile, de la jurisprudence et des directives internes. Elles visent à la fois à répondre à la question de la *pertinence* des motifs d'asile par rapport à la définition du réfugié (art. 3 LAsi) et à *mettre à l'épreuve* les récits des requérants pour en vérifier la *vraisemblance* (art. 7 LAsi).

Au final, le procès-verbal de l'audition est signé, page par page, par le requérant à mesure qu'il le relit ou que l'interprète le lui traduit. Au contraire par exemple de certains procès-verbaux de police – comme ceux étudiés par Martha Komter (Komter, 2001) – dans lesquels les policiers réécrivent une histoire à partir des propos racontés par les prévenus en faisant disparaître les questions posées par les policiers, les procès-verbaux d'audition en matière d'asile se présentent sous la forme d'un échange « Questions – Réponses » entre le

¹ Par exemple sur l'authenticité d'un document, la vraisemblance de certains faits allégués, l'existence de poursuite policière, etc. Ces demandes débouchent parfois sur de petites enquêtes portant sur certains faits invoqués par le requérant dans ses motifs d'asile, sur son réseau social, ou sur le domicile qu'il a annoncé.

spécialiste asile et le requérant, avec parfois des interventions (généralement en fin d'audition) du représentant des œuvres d'entraide ou du mandataire¹. Si certains éléments de l'échange ne sont pas retranscrits – notamment certains commentaires faits au requérant ou entre les personnes présentes qui sont jugées inutiles ou qui sortent du cadre « normal » de l'audition – les propos du requérant sont inscrits au fur et à mesure qu'il les tient ou que l'interprète les traduit. La relecture est un moment décisif, puisque le requérant peut demander des modifications ou des précisions. En apposant sa signature sur chaque page du PV, le requérant approuve le fait qu'il a bien exprimé ses motifs ainsi. Ils deviennent alors difficilement contestables en cas de recours.

§2 Interroger et réorienter

Technique de contrôle et de tri des demandes d'asile, les auditions se présentent comme une forme d'interrogatoire (Proteau, 2009b) visant à récolter les preuves, les faits, les éléments permettant de statuer sur les demandes d'asile. Afin de pouvoir établir un état de fait sur lequel statuer, le Manuel Asile et Retour du SEM invite les agents à « établir un climat de confiance » visant à favoriser un récit (libre) du requérant. Comme le constate Johanna Probst dans les cas français et allemand, cette technique vise à « faire sortir de sa réserve » le requérant, afin qu'il raconte des éléments susceptibles de fonder l'octroi de l'asile ou le rejet de la demande (Probst, 2012, p. 300). Cette attitude recommandée aux agents a d'abord une fonction instrumentale : leur permettre de rendre une décision « juridiquement correcte » à l'égard de la procédure et de l'argumentation « en fait » et « en droit ». Les propos de Stefan Marin, spécialiste d'asile d'une trentaine d'années (3 ans d'expérience au SEM) et diplômé en droit, illustrent l'utilité de poser des questions « simples » qui permettent à la fois de créer un « climat de confiance » et d'établir des bases d'appréciation du discours du requérant.

« [...] Moi je considère ça comme un débat, il n'y a pas de schéma des questions. Il y a des thématiques qu'il faut respecter pour après avoir toutes les cartes en main pour pouvoir prendre des décisions respectables. Mais, il n'y a pas de canevas de questions à poser.

Jonathan : *Et dans le débat justement quelle est ta stratégie particulière ?*

Stefan Marin : Alors bon ben moi, je commence toujours par établir un climat de confiance c'est-à-dire demander, poser des questions sur la vie en Turquie, mais la vie

¹ Il est rare qu'un mandataire soit présent. Je n'ai personnellement pas assisté à une audition où le requérant était accompagné d'un avocat, d'un juriste ou d'un bénévole.

c'est-à-dire comment se présentait leur vie économique, sociale, familiale, professionnelle et essayer d'établir un contact. Puis après, suivant le cas de figure, tout ce cadre que tu as donné, ça contraint le requérant à maintenir si tu veux une logique, une systématique si tu veux, par rapport aux dates qui sont données préalablement. Par rapport aux déclarations sur les membres de la famille, par rapport à toutes sortes de choses, là tu crées une base en fait, d'abord de confiance, au départ, et d'autre part une base de dialogue. C'est-à-dire qu'y a des chiffres, en général, qui ont été arrêtés. Et il faut que le débat reste cohérent par rapport aux chiffres. C'est-à-dire que si le mec me dit qu'il a fait trois ans d'école obligatoire pis qu'à la fin, il se prétend journaliste engagé. Il risque d'y avoir une inadéquation entre ses capacités, entre guillemets, « intellectuelles » et pis les motifs qu'il allègue. Donc ma stratégie à moi, c'est d'établir un lien de confiance, si on peut parler de confiance et surtout un contexte spatio-temporel. Et ensuite, à partir de ce contexte spatiotemporel, de développer les motifs d'asile. Ça, c'est ma stratégie à moi » [Stefan Marin, SEM, Octobre 2011].

Commencer par poser des questions « simples » – « faciles à répondre » – sur des éléments factuels liés à la première audition peut constituer une manière de débiter l'audition « parce que parfois les requérants sont nerveux, ils ne savent pas comment ça va se passer, ils ont peur de ne pas pouvoir répondre aux questions »¹. Ces questions qui « mettent en confiance » permettent également d'établir des « faits », des dates et une chronologie qui serviront de base pour apprécier le discours et sa cohérence. Ces éléments – la formation, le réseau social au pays (en particulier la famille), la situation et le lieu de résidence – sont en effet nécessaires pour évaluer la question du renvoi. Les agents sont également attentifs à la manière dont le requérant va y répondre (en termes de détails, de spontanéité, de cohérence, de manière de parler, etc.) afin de comparer et d'évaluer comment le requérant s'exprime sur ces questions et comment il le fait concernant ses motifs d'asile.

Les auditions sont donc des moments durant lesquels agents et requérants *co-construisent* de façon asymétrique un état de fait. Si les spécialistes asile, par leurs questions et leur comportement, jouent un rôle particulièrement important dans la production de cet état de fait, ce sont bien sûr les réponses des requérants qui seront mobilisées pour justifier la décision. En ce sens, leur *performance* compte. Prenant au sérieux cette idée de co-construction, l'article de Martha Komter, qui s'inscrit dans les travaux ethnométhodologiques et conversationnels, offre des outils d'analyser pour mieux saisir certaines dimensions des échanges auxquels donnent lieu les auditions (Komter, 2001).

On soulignera donc premièrement la succession de nombreuses questions, parfois fermées (notamment dans l'audition d'enregistrement), pour obtenir des informations factuelles précises sur l'identité de la personne, et souvent ouvertes, lorsqu'il s'agit d'aborder

¹ Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011.

les « faits pertinents » en matière d'asile. Même si les spécialistes asile posent des questions ouvertes (souvent suivies de nombreuses relances sur des points très précis) et disent laisser les requérants libres d'exposer leurs motifs d'asile, l'histoire que ces derniers racontent ne suffit bien souvent pas à combler les attentes des agents. Autrement dit, pour reprendre Martha L. Komter, l'histoire qu'ils sont prêts à raconter pourrait bien ne pas être l'histoire que les spécialistes asile veulent entendre. Il a déjà été montré « [qu']il y a une différence importante entre des histoires racontées volontairement et des histoires racontées sur demande. Dans les histoires racontées volontairement, le narrateur contrôle la production de l'histoire, tandis que les histoires sur demande sont dans une certaine mesure orientées vers ce que le récepteur veut entendre et a demandé d'entendre » (Komter, 2001, p. 372). Les spécialistes asile sont attentifs aux éléments de l'histoire qui peuvent servir à l'élaboration ultérieure de la décision et qui peuvent s'avérer légalement pertinents. L'audition est au service de la procédure. Les agents vont, par leurs questions et leurs rappels à l'ordre – Martha L. Komter parle à cet égard de « réorientations » –, recadrer les requérants d'asile afin qu'ils ne s'égarer pas trop dans leurs explications ou qu'ils ne se perdent pas dans une description du contexte général.

À travers ces « réorientations », les auditeurs prennent le contrôle de la narration des motifs. Les auditions sont non seulement rétrospectives (elles portent sur ce qui s'est passé au pays), mais aussi prospectives, dans la mesure où les spécialistes asile anticipent l'enregistrement des réponses dans un document qui servira de preuve dans le processus d'asile ultérieur (Komter, 2001, p. 372), mais qui sera potentiellement consulté par les mandataires (avocats ou services d'aide juridique) du requérant, par des juges et des greffiers en cas de recours, voire peut-être par des collègues du SEM, en cas de demande de réexamen. Des erreurs, des manques ou des oublis (notamment s'agissant du droit d'être entendu sur des contradictions) peuvent, en fonction des circonstances, constituer des fautes de procédure et justifier un recours et une cassation par le TAF. Les spécialistes asile doivent produire un document « juridiquement adéquat » et correspondant aux normes en vigueur dans l'institution.

Produire un document « juridiquement adéquat » implique d'éclaircir un certain nombre d'éléments visant à établir la pertinence des motifs d'asile. Les questions que posent les agents ne sont ni anodines, ni innocentes, mais visent à vérifier que les conditions pour l'octroi de l'asile ou d'une admission provisoire sont remplies (c'est ce dont il sera question

dans cette sous-section), et à mettre les récits à l'épreuve pour en établir la vraisemblance (ce sera l'objet du chapitre suivant).

Octobre 2011, j'assiste à une audition avec Carole Genton, 42 ans et 13 ans d'expérience en tant que spécialiste asile au SEM. Elle auditionne un couple originaire d'un pays des Balkans. Durant l'audition avec l'épouse, elle revient sur leurs motifs d'asile qu'elle avait déjà abordé avec le mari. « Pouvez-vous nous raconter pour quelles raisons vous avez quitté [votre pays] et êtes venue en Suisse ? » La requérante évoque des problèmes qu'a eus son mari (dettes) et qu'il risque d'être assassiné ou emprisonné. Carole pose alors plusieurs questions sur ces problèmes : « À partir de quand votre mari a eu des problèmes ? Que pouvez-vous nous dire du travail de votre mari ? De quoi étiez-vous au courant ? Savez-vous où votre mari se procurait ces voitures [qu'il revendait] ? Quand avez-vous appris que les affaires n'allaient pas si bien ? Que vous a dit précisément votre mari ? » Alors que la requérante parle d'un événement qui s'est déroulé le 10 février 2011¹, Carole Genton la relance : « Je ne comprends pas bien, car quand je vous ai demandé depuis quand vous étiez au courant que les affaires de votre mari n'allaient pas bien et vous m'avez dit, depuis mon mariage (qui date de novembre 2010). Et maintenant vous me parlez du 10 février 2011. Pouvez-vous nous expliquer ? » Après quelques relances sur leur train de vie, Carole aborde cet événement : « Pouvez-vous nous expliquer avec précision ce qui s'est passé le 10 février 2011 ». Alors que la requérante raconte une agression par plusieurs hommes, Carole Genton la relance à plusieurs reprises pour obtenir des précisions : « Pouvez-vous nous dire combien ils étaient dans la voiture ? Est-ce que vous avez vu ces personnes sortir de la voiture ? Mais qu'est-ce qu'ils ont fait de votre mari ? Ils ont stoppé la voiture, ils l'ont fait sortir, et après quoi ? Que s'est-il passé quand votre mari vous a dit de rester à l'intérieur de la voiture ? Vous avez crié quand ils ont pris votre mari hors de la voiture, qu'est-ce qu'ils ont fait à votre mari ? » Après plusieurs autres relances et demandes de clarification – sur le montant de la dette et sur l'absence d'un détail qui apparaissait dans la première audition –, Carole poursuit : « Après l'événement du 10 février 2011, êtes-vous allée porter plainte à la police ? » La requérante invoque des problèmes de santé qui l'ont empêchée d'aller à la police. Quelques questions portent sur ces problèmes. Carole revient sur les événements : « Lors de l'incident du 10 février 2011, ces hommes s'en sont-ils pris à vous ? Pouvez-vous parler maintenant du deuxième incident : que s'est-il passé ? » La requérante raconte une deuxième agression quelques mois plus tard. Carole revient en détails sur cet événement : Avez-vous vu combien il y avait de personnes ? Mais ces personnes vous ne les connaissiez pas ? Et vous avez été menacée personnellement ? Là, vous avez entendu ce qu'ils ont dit ou est-ce vos amis qui vous l'ont dit ? Vous avez dit que la police est intervenue sur les lieux, combien étaient-ils ? » L'audition se poursuit avec des questions sur le départ du pays. [...] [Récit tiré des notes d'observation, SEM, Octobre 2011]².

Cet extrait d'observation met en évidence l'attention portée aux détails dans l'investigation des motifs d'asile. À partir d'une question ouverte invitant la requérante à les exposer, l'auditrice va faire de très nombreuses relances pour obtenir des précisions sur le déroulement de l'histoire. Si ces questions renvoient à l'investigation de la vraisemblance – c'est ce qu'on verra dans la section suivante –, elles visent à récolter des faits précis. Comme

¹ Date fictive.

² Dans cet extrait et dans les extraits suivants qui composent cette sous-section, j'ai essentiellement rendu compte des questions qui concernent l'instruction de la pertinence des motifs d'asile. L'audition a bien sûr porté sur d'autres thématiques (identité et données personnelles, conditions de vie au pays, vraisemblance, voyage jusqu'en Suisse, etc.).

l'indiquent tous les spécialistes asile interrogés, si l'audition doit suivre un déroulement préétabli – avec des étapes incontournables car prévues par le droit –, la stratégie qu'ils adoptent peut varier en fonction du pays d'origine et des motifs. Ainsi, une partie importante de l'audition portera sur ce qui lui est arrivé *à lui personnellement*, ainsi que sur ce qu'il a fait (sa réaction). Les questions vont porter de manière détaillée sur les activités (politiques, religieuses, prosélytes, etc.) du requérant, sur les événements auxquels il a participé et sur ce qu'il a vécu à titre individuel (agressions par exemple). En cas de motifs d'asile liés au genre – viol ou violences liées au genre ou à l'orientation sexuelle – la/le requérant·e va être questionné sur le déroulement précis des faits allégués. De même, si la personne raconte avoir été emprisonnée, il s'agira d'éclaircir les circonstances dans lesquelles elle a été arrêtée, a été incarcérée et s'est échappée de prison ou a été libérée (voir les notes d'observation d'audition). Les questions portant sur la réaction du requérant suite à un événement, et notamment sur le fait d'être allé ou non porter plainte à la police, permet de répondre à la question de savoir s'il a cherché une protection auprès des autorités de son pays, l'un des critères d'octroi de l'asile – l'absence de protection des autorités – qu'il faut évaluer.

C'est le cas dans l'extrait d'observation qui suit. Durant l'audition, les questions de l'auditrice, Diana Moreno, sont très précises et portent sur le déroulement de l'événement qu'invoque le requérant d'asile comme motif d'asile.

9h00, dans une salle d'un des bâtiments secondaires du SEM à Berne-Wabern, Diana Moreno auditionne Hafeez, un Afghan¹ de 26 ans qui a écrit des articles contre les talibans et en subit les menaces. Nous sommes six – Diana Moreno, Hafeez, une représentante des œuvres d'entraide (ROE), un interprète, une procès-verbaliste et moi – dans une salle petite et étroite, où il fait rapidement chaud. Après avoir présenté les différentes personnes qui participent à l'audition et rappeler ses droits et devoirs à Hafeez, elle lui pose plusieurs questions sur ses documents d'identité, sur les démarches qu'il a entreprises pour s'en procurer et sur le journal pour lequel Hafeez déclarait travailler, elle lui demande, avec une voix monocorde et une intonation qui performe, à mon sens, la distance et la neutralité : « Quel événement vous a poussé à quitter votre pays ? » Hafeez explique avoir écrit contre les talibans lorsqu'il a couvert un événement relatif à l'un des leurs. Il raconte qu'ils l'ont alors menacé de mort lui et sa famille. Il donne des détails sur ce qui lui est arrivé : il s'est fait tirer dessus avec un de ses amis qui est mort devant lui, ensuite de quoi il est allé porter plainte. Il raconte que les menaces de mort ont pourtant continué et sa famille a décidé qu'il devait quitter le pays. Diana l'interroge sur les dates précises des événements et de son départ et sur ce qu'il avait écrit dans son article. Elle enchaine ensuite sur la manière dont il avait couvert l'événement dont parlait son article : qui l'en avait informé et comment l'avait-il investigué ? Suite à ses réponses, elle demande : « Ce que je ne comprends pas, c'est que les talibans s'en prennent à vous alors que c'est eux qui vous ont donné cette information ». Elle l'interroge alors sur ses relations avec les talibans, puis sur l'événement lors duquel il s'est fait tirer dessus : parlez-moi de cet événement, que s'est-il passé ? Comment avez-

¹ Les détails de son histoire ont été changés, y compris son prénom et sa nationalité.

vous été averti de l'événement ? Qui vous a averti de cet événement et comment ? Avez-vous été appelé sur votre téléphone portable ? Donc au moment où vous avez été averti, vous étiez dans les locaux du journal ? Quelles informations aviez-vous du bureau ? Pourquoi est-ce que ça valait la peine d'aller voir cet événement ? Suite aux questions générales sur ce qui s'est passé, les relances se font ainsi plus précises. Elles portent ensuite sur le décès de son ami, puis sur la plainte qu'il a déposée à la police : Comment êtes-vous allé au poste de police ? La police est-elle venue sur les lieux ? Êtes-vous le seul à avoir porté plainte ? La famille de son ami a-t-elle porté plainte ? A-t-il des contacts avec la famille de son ami ? Une nouvelle série de questions portent ensuite sur le voyage jusqu'en Suisse et comment l'a-t-il financé. [...] [Récit tiré des notes d'observation, SEM, Novembre 2011].

Dans cet extrait d'entretien, on voit bien combien les relances des spécialistes asile sont orientées par rapport au droit pour répondre aux différentes questions qui découlent de l'évaluation de la pertinence des motifs et celles qui sont liées à la vraisemblance. À partir d'une question générale sur ce qui a amené Hafeez à quitter son pays, Diana Moreno resserre ensuite ses questions et requiert des détails de plus en plus précis lui permettant à la fois de vérifier s'il correspond juridiquement à la définition du réfugié et si son récit est crédible. Interroger le requérant sur les dates et le déroulement des événements lui permet à la fois de vérifier l'actualité de la persécution et si la chronologie est crédible ou si elle permet au contraire de faire émerger une contradiction. Enfin, en lui demandant s'il est allé à la police et ce qu'elle a fait pour le protéger, Diana Moreno cherche à répondre à la question de l'existence ou non d'une protection étatique en cas de persécutions de tiers (ici des talibans).

L'audition doit donc permettre « d'établir les faits à satisfaction de droit », ce que l'on peut comprendre à la fois par rapport aux exigences juridiques liées à l'audition. Selon Corinne Bernier, psychologue de formation et qui travaille au SEM depuis plus de 25 ans, « l'audition doit permettre de prendre une décision juridiquement correcte et motivée, une décision objective, juridiquement correcte ».

« Jonathan : Juridiquement correcte, c'est-à-dire ? »

Corinne Bernier : La personne qui fait l'objet de la décision doit pouvoir comprendre pourquoi c'est cette décision-là qui a été prise et pas une autre. Pour qu'il n'y ait pas d'arbitraire. Sauf pour les décisions positives car les décisions positives ne sont pas motivées. On évite d'expliquer pourquoi pour éviter le *learn effect*. Le *learn effect*, c'est l'effet d'apprentissage où les quinze personnes de même nationalité vont invoquer les mêmes motifs » [Corinne Bernier, SEM, Décembre 2010].

On le voit, l'instruction guide les échanges en audition aux fins « d'établir les faits pertinents », soit ceux qui permettront aux spécialistes asile de qualifier juridiquement l'histoire racontée par la personne et de prendre une décision sur la demande d'asile. Elle l'assimile à une forme d'interrogatoire : l'agent pose les questions auxquelles le requérant est

enjoint de répondre, suivant ses obligations de collaborer et de dire la vérité. À travers « l'établissement des faits », les collaborateurs construisent leur décision, qui se fonde souvent uniquement sur les déclarations du requérant, faute de moyens de preuve supplémentaires. En confrontant le migrant à ses contradictions, les agents semblent chercher à dissiper tout doute dans leur esprit et, ainsi, à aboutir à une conviction sur la « bonne » décision à prendre. L'enjeu essentiel de ces auditions est de réunir suffisamment d'éléments permettant de statuer sur la demande d'asile.

§3 Des normes secondaires d'application qui orientent l'instruction

Sur les événements invoqués par les requérants, des questions très précises sont posées, comme pour tous les événements invoqués par le requérant, suivant la logique : Qui, Quoi, Quand, Où, Pourquoi (5 *W-Fragen* : *Wer, Was, Wann, Wo und Warum*). Simon Berger, 48 ans et plus de 20 ans d'expérience, évoque ces cinq *W-Fragen*. Selon lui, ils doivent simplement récolter le plus possible : « *dem Fleish am Knochen* » (de la viande à l'os), afin que l'on puisse *in fine* décider. Sa stratégie consiste à toujours partir de ce qui est important pour l'asile, avec la question décisive : Qu'est-ce qui s'est passé peu avant le départ ? Qu'est-ce qui a mené à ce que quelqu'un fuie son pays (*geflüchtet ist*)¹ ? Toutefois, précise-t-il, il va surtout se focaliser sur les éléments principaux ayant précédé la fuite pour éviter que les requérants racontent l'histoire de leur pays en refaisant 70 ans d'histoire : il cite à cet égard les exemples des requérants d'asile Russes qui racontaient l'histoire de l'Union Soviétique ou des requérants Africains qui remontent aux années 1940 pour raconter leurs motifs ; ce qui illustre l'insistance sur la dimension individuelle des motifs d'asile.

Thierry Bader – 52 ans, diplômé en sciences de l'éducation à l'Université, au SEM depuis plus de 20 ans et qui dispense différentes formations à l'intention de ses collègues – explique qu'il recadre les requérants lorsqu'ils ne répondent pas à sa question ou lorsqu'ils souhaitent lui parler de la situation générale et de l'histoire de leur pays, ou encore du fonctionnement général d'un parti politique. Ce qui l'intéresse, pour pouvoir statuer sur la demande d'asile, c'est essentiellement ce qui est arrivé au requérant, *à lui personnellement* (conformément à la définition du réfugié). Il va donc recadrer ou réorienter le requérant en fonction des informations dont il a besoin pour pouvoir rendre une décision, des informations

¹ Simon Berger, SEM, Janvier 2012.

dont la pertinence semble indépendante des éléments contextuels entourant les motifs allégués.

« [Lorsqu'il aborde les motifs d'asile :] J'essaie de proposer au requérant un discours libre. Ça, c'est quelque chose d'important. Une question ouverte. L'important c'est que la question soit (*il marque un temps*) que ce soit une question ouverte, mais pas ouverte à trois cent soixante degrés. Mais, je veux qu'il me raconte ses motifs d'asile. [*Il joue une interaction en audition*]

- "Pour quelle raison êtes-vous venu déposer, avez-vous quitté votre pays pour venir déposer une demande d'asile en Suisse ?"

- S'il commence par l'histoire de son pays : "il faut qu'j'vous raconte comment ça s'passe dans mon pays".

- "Non stop ! Ce n'est pas ça que je veux savoir".

- "Alors je vais vous raconter dans mon parti, ben ça existe depuis..."

- " Non ce n'est pas l'histoire de votre parti, l'histoire de votre pays, je ne veux pas ça. Qu'est-ce qui VOUS est arrivé ? À vous personnellement" (*il insiste sur le mot vous*).

Donc je le laisse avoir un discours libre, mais, centré sur ce qui lui est arrivé à LUI (*il insiste sur le mot lui*). C'est un peu ça l'idée. [...] » [Thierry Bader, SEM, Janvier-Février 2012].

On le voit, les questions sont « orientées » en fonction des catégories juridiques à des fins de qualification. En ce sens, le droit apparaît comme un horizon pratique à partir duquel les agents doivent *in fine* qualifier les demandes. Ces questions visent à vérifier si les différentes conditions pour reconnaître la qualité de réfugié sont remplies : l'*intensité* de la persécution (en lien avec la notion de *sérieux préjudices*) ; la *finalité* de la persécution (soit le caractère *ciblé* et *individuel* de la persécution) ; la *responsabilité* de l'Etat 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*. Les agents ont généralement en tête les éléments généraux de la définition du réfugié, comme en atteste une question (maladroite par rapport aux recommandations de l'institution) d'une chargée d'audition lors d'une audition d'enregistrement qui reformule (et réinterprète) les propos du requérant par rapport à l'une des conditions susmentionnées (l'existence d'une *persécution* à la fois *ciblée* et *individuelle*) : « Si je résume l'ensemble de vos propos, vous avez quitté votre pays en raison d'une situation générale et non pour des problèmes rencontrés personnellement. Est-ce bien exact ? »¹.

Au-delà de ces conditions énoncées lors des formations suivies par les agents, des documents internes (en particulier les pratiques d'asile spécifiques à un pays) offrent des

¹ Extrait du Carnet de terrain, SEM, CEP-Vallorbe, Janvier 2011.

éléments pratiques permettant de guider les questions posées en audition. Véritables « normes secondaires d'application », au sens de Pierre Lascoumes (Lascoumes, 1990)¹ qui reprend une notion du théoricien du droit anglais Herbert L. A. Hart (Hart, 1976), les APPA (*Asyl Praxis-Pratique d'asile*) sont des documents internes qui offrent des principes pratiques pour instruire et qualifier les demandes d'asile. Sans revenir en détails sur leur contenu – il en sera davantage question dans le chapitre suivant –, il faut en mentionner les éléments qui concernent spécifiquement l'instruction des demandes et les auditions. Les APPA concernent les principaux pays de provenance et explicitent les motifs qui peuvent, en fonction des pays, donner lieu à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou non. Elles rendent les agents attentifs à certains éléments qu'ils doivent absolument aborder en audition. Les exemples fictifs qui suivent s'inspire de la lecture de plusieurs APPA :

« *Examen* : Quand un requérant invoque le fait qu'il a rencontré des problèmes en raison de son engagement politique pour un parti d'opposition, il est nécessaire de déterminer la vraisemblance de son activité au sein dudit parti, respectivement les actions concrètes qu'il a menées à l'encontre des membres actuels du gouvernement. [...] » [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012].

*

« *Principe directeur* : En cas d'agression par des tiers, *l'Etat en question* a en principe la capacité et la volonté de protéger ses ressortissants. Les allégations de persécutions perpétrées par *un groupe criminel spécifique* ou par des *un groupe d'agents de l'Etat spécifique* ne sont pas pertinentes au regard du droit d'asile. » [...]

En lien avec ce principe directeur, l'APPA établit des éléments à examiner :

- « Crédibilités des faits avancés ;

- Quelles démarches ont été entreprises par les demandeurs pour obtenir la protection de l'Etat ;

- Y a-t-il une alternative de fuite interne au pays » [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012].

Les éléments d'instruction que requièrent certaines APPA ne concernent donc pas uniquement les motifs d'asile, mais aussi les questions de l'identité de la personne et de l'exécution du renvoi. Pour certains pays, l'établissement de l'identité est un élément essentiel pour statuer sur la reconnaissance ou non du statut de réfugié et sur lequel les agents vont devoir poser plusieurs questions. L'exemple fictif, ci-dessous, est aussi reconstitué à partir de la lecture de plusieurs APPA :

¹ Pour Pierre Lascoumes, les règles secondaires d'application sont définies « comme les principes pratiques développés par les agents publics pour assurer la mobilisation et l'adaptation des règles étatiques aux faits sociaux qu'il leur appartient de gérer » (Lascoumes, 1990, p. 62).

« *Principe directeur* : L'établissement de la nationalité X et la confirmation que le requérant vient de la région Y revêtent une importance capitale ».

« *Examen* : Dans le cadre de l'audition d'enregistrement, est à examiner plus en détails :

- Y a-t-il des papiers d'identité (documents d'identité, livrets scolaires) qui prouvent la nationalité X et en particulier l'origine de la région Y ?
- Y a-t-il des indications pour une autre nationalité, notamment le pays W ou le pays V (des connaissances des langues, l'accent, des connaissances de pays sur le pays V, le pays W ?
- En cas d'origine de la région Y, il y a lieu de contrôler cette origine au moyen de cartes et de listes de localité. En cas de doutes, il y a lieu de demander les localités environnantes pour saisir de quelle région ou localité de la région YYY parle le requérant d'asile ». [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM 2010-2012].

Pour d'autres pays, les éléments liés à l'identité, au réseau social au pays, aux ressources économiques, à la profession (etc.) vont davantage concerner la question du renvoi et de l'éventuel octroi d'une admission provisoire :

« *Audition sur la personne. Principe directeur* : L'établissement de l'existence d'un réseau familial et social du requérant d'asile d'origine XXX dans son pays d'origine est déterminant. Par conséquent, il convient de définir avec précision, en particulier le domicile de l'intéressé, son réseau familial et social, sa formation, sa capacité financière ainsi que le financement de son voyage. »

Le document peut ensuite préciser les différentes notions énoncées ci-dessus :

« *Examen* : Dans le cadre de l'audition sur la personne il est recommandé d'approfondir les sujets suivants :

Domicile précis : province, ville, quartier, numéro, description du lieu ;

Réseau familial : père et mère, conjoint, enfant, beaux-parents, oncle, tante, cousin, → adresse, âge, activités économiques, revenus, etc. ;

Réseau social : personnes rencontrées fréquemment professionnellement ou en privé → habitudes de vie, journée-type, etc. ;

Formation : niveau de scolarisation, études suivies (noms, lieux, nombre d'années), connaissances linguistiques (avec les mentions de différentes langues), etc. ;

Capacité financière : sources de revenu, activités économiques, moyens de subsistance → comment la personne a-t-elle vécu ? (de quoi, avec quelle aide ? etc.) ;

Financement du voyage : → combien ? par qui ? moyens propres ? ;

En présence de problèmes médicaux : quand sont-ils apparus ? comment ont-ils été diagnostiqués ? quel type de traitement(s) et dans quel hôpital ? coût des traitements ? comment les traitements ont-ils été financés ? » [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM 2010-2012].

En fonction des pays, il y a différents éléments spécifiques à investiguer, dictés par la situation sociopolitique et économique au pays, en lien avec les motifs, mais aussi avec la question de l'exécution du renvoi. Pour certains pays ou pour certains profils – notamment pour les mineurs, pour les femmes seules ou avec enfant et pour les familles avec des enfants

en bas âge –, les spécialistes asile doivent particulièrement éclaircir quelle est la situation personnelle de la requérante au pays, sa situation sociale, économique et familiale. Dispose-t-elle d'un réseau social lui permettant de subvenir à ses besoins ? De même, pour les personnes qui ont des problèmes médicaux, il faut vérifier qu'elles disposeront de possibilités de soins. Interviennent sur ce point précis deux moyens de preuve sur lesquels s'appuyer : les certificats médicaux attestant des problèmes de santé et les expertises-pays répondant à la question de l'accès aux soins¹.

Simon Berger explique que la stratégie en audition, hormis les passages obligés, consiste à poser d'abord des questions visant à éclaircir les points centraux de la demande d'asile, lesquels dépendent totalement du pays. Il m'explique ainsi les différences d'un pays à l'autre : par exemple en Serbie, il n'y a pas besoin de savoir beaucoup d'éléments sur la famille au pays, alors que pour les Roms du Kosovo, il faut en savoir davantage car c'est un élément décisif pour déterminer si l'on peut renvoyer la personne ou non. Ce sont donc à la fois les motifs d'asile et la situation des requérants dans leur pays d'origine qu'il faut éclaircir pour pouvoir, *in fine*, rendre une décision sur la reconnaissance ou non du statut de réfugié, mais aussi sur l'exécution du renvoi.

Ainsi, les questions qui sont posées en audition ne relèvent pas du hasard, mais de la connaissance que les agents ont non seulement des techniques et des pratiques prescrites par l'institution – dans différents textes (manuel de procédure, guides, critères de qualité), dans des formations et dans l'encadrement (coaching, contrôles) des nouveaux agents –, mais aussi des éléments retenus ou non comme pertinents au regard du droit d'asile, moins la loi elle-même que la jurisprudence et les directives internes de traitement des demandes (APPA). Les questions posées ne sont pas anodines ou innocentes, mais elles visent à « satisfaire le droit » : il faut identifier les éléments permettant de rendre une décision en référence au cadre juridique. Les agents exercent alors une forme de violence symbolique à travers une

¹ Durant une formation interne sur les « cas médicaux », le formateur proposait plusieurs questions à poser pour procéder à l'établissement des faits en cas d'allégations de problèmes médicaux : « 1. Depuis quand avez-vous ces problèmes de santé/souffrez-vous de cette maladie ? 2. Qui a diagnostiqué cette maladie chez vous et de quelle manière ce diagnostic a-t-il été posé ? 3. Etiez-vous déjà sous traitement médical dans votre pays d'origine ? 4. En quoi consistait concrètement ce traitement (ambulatoire, stationnaire, opération éventuelle, médicaments, etc.) ? En cas d'absence de traitement – Pour quelle raison n'étiez-vous pas soigné pour cette maladie dans votre pays d'origine ? 5. Quand avez-vous consulté pour la dernière fois un médecin en raison de cette maladie ? 6. Prenez-vous actuellement des médicaments ou devez-vous suivre d'autres mesures thérapeutiques ? 7. Si oui, lesquelles ? » [Document distribué lors d'une formation, Octobre 2011, SEM, Berne-Wabern].

imposition de problématiques que l'on observe dans les recadrages, les réorientations auxquelles ils procèdent en audition. En définitive, les questions relèvent tant de la connaissance pratique, en situation, du droit¹ – horizon pratique à partir duquel les questions sont orientées et horizon d'intelligibilité à partir duquel les récits des requérants sont perçus –, mais plus encore des catégories de traitement et des attentes institutionnelles et individuelles à l'égard des motifs que l'on peut considérer comme *pertinents* en matière d'asile.

Section 3. Mettre les récits à l'épreuve : techniques et stratégies pour tester la vraisemblance

Les attentes et les catégories de traitement institutionnelles et individuelles concernent aussi ce que l'on peut considérer comme *vraisemblable*. Les auditions visent à « établir les faits » et aussi à *mettre à l'épreuve* les récits des requérants, prenant la forme d'une « enquête de vérité » (Kobelinsky, 2013) et pour les requérants d'une « épreuve de vérité » (D'Halluin, 2007 ; Fassin, 2010 ; Fassin et Kobelinsky, 2012). Ainsi, les techniques d'audition sont mises en œuvre en relation avec une logique du soupçon qui imprègne l'instruction², et cela en lien avec l'établissement de la vraisemblance (art. 7 LAsi). Le soupçon ou, du moins, la méfiance qui pèse sur les histoires des requérants semble constitutive d'une économie morale de l'asile où elle occupe une place croissante (Fassin, 2013 ; Fassin et Kobelinsky, 2012 ; Kobelinsky, 2013) en lien avec la distinction (et la sélection) entre « vrais » et « faux » réfugiés.

Comme pour la question de la pertinence, l'examen de la crédibilité est fonction des pays d'origine et des motifs invoqués ; à cet égard, on note comme ailleurs en Europe le poids déterminant de l'appartenance nationale dans l'évaluation des demandes d'asile (Greselier, 2007 ; Jubany, 2011). Selon l'évaluation qui est faite de la situation qui prévaut dans le pays, de la conjoncture des demandes d'asile de ses ressortissants en Suisse et des tendances identifiées dans les motifs invoqués, les agents sont enjoins, par les APPA, par leurs

¹ Cette notion s'oppose à la connaissance abstraite, formelle du droit. Cette opposition renvoie à la différence entre le « droit des livres » (*law in books*) et le « droit de la pratique » (*law in action*) (Pound, 1910). La connaissance pratique et située du droit renvoie au rapport que les acteurs entretiennent avec les règles, perspective qui se rapproche d'une approche wébérienne (Lascoumes et Serverin, 1988), de la philosophie pragmatiste de John Dewey (Israël et Grosdidier, 2014), ou encore du courant dit de la « conscience du droit » (Ewick et Silbey, 1998 ; Merry, 1990 ; Péliasse, 2005). Ce dernier courant a notamment mis en évidence différentes formes de conscience du droit : « conformité *face* au droit, arrangement *avec* le droit et résistance *contre* le droit » (Ewick et Silbey, 2004, p. 130).

² Comme indiqué dans le chapitre précédent à propos de la description du dispositif d'instruction.

supérieurs et/ou par leurs collègues à investiguer tout particulièrement la vraisemblance de l'identité alléguée par le requérant (âge, origine) ou de certains motifs spécifiques (§1). J'évoquerai ici différentes dimensions de cet examen de la crédibilité (§2). En dernier lieu (§3), j'aborderai le cas particulier des « persécutions liées au genre » pour lesquels la mise en doute fait porter la mise à l'épreuve sur « l'intime » (Kobelinsky, 2012), lorsque ce sont l'orientation sexuelle, des viols ou des mutilations génitales qui sont questionnés.

§1 Mettre en doute l'identité

L'identité est centrale dans l'instruction des demandes d'asile. Ainsi, les requérants doivent-ils faire la preuve qu'ils sont bien qui ils prétendent être, et l'une des premières dimensions de la mise à l'épreuve consiste à déterminer l'identité des requérants. La mise en doute du récit peut concerner l'identité alléguée par le requérant, en particulier son âge et son origine.

§1.1 Tester l'âge et la connaissance du pays d'origine

S'agissant de l'âge, les APPA mentionnent que certains requérants se déclarent mineurs pour éviter un renvoi et qu'il peut y avoir des doutes sur la minorité alléguée par les requérants. Elles invitent donc à entreprendre des mesures d'instruction complémentaires dans le cadre de l'audition d'abord, et auprès de la représentation suisse dans le pays ensuite :

« Plusieurs requérants du *pays X* déclarent être mineurs et dépourvus de tout réseau familial et social. La vraisemblance de ces propos sera examinée conformément aux consignes de la Section responsable de la pratique. Il peut s'avérer utile d'effectuer une mesure d'instruction complémentaire pour établir le réseau familial et social, en particulier une demande de renseignements auprès de l'Ambassade de Suisse dans le pays » [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM 2010-2012].

N'utilisant en principe plus les radiographies osseuses comme preuves permettant de remettre en cause l'âge allégué par les requérants d'asile, les agents vont poser des questions sur sa scolarité et prêter une attention particulière aux dates qu'il donne afin de voir s'il se trompe dans la chronologie, ce qui indiquerait un âge plus élevé. De même, des questions relatives à la géographie du pays, à la connaissance minimale de sa situation politique, économique et sociale vont permettre aux agents d'évaluer la vraisemblance de l'origine et de l'âge (uniquement si le requérant dit être mineur).

En l'absence de documents d'identité reconnus¹ – qui, en fonction de la situation au pays, peut être considérée comme normale² –, les soupçons ne pèsent pas de la même manière sur toutes les nationalités. Ainsi, s'agissant en particulier des pays pour lesquels la pratique n'est pas très ouverte et pour lesquels il existe des accords de réadmission (avec renvoi forcé), le doute est parfois moindre. Ce doute sur l'identité se base aussi sur « l'expérience institutionnelle » et sur les informations concernant les pays d'origine. Certaines APPA mentionnent qu'il est extrêmement rare que des requérants d'asile prétendent faussement posséder la nationalité du pays en question. Pour d'autres, au contraire, l'existence de « *pseudo-nationaux* »³ peut soit être indiquée dans une APPA, soit être connue au sein de l'office. Cette suspicion de « faux ressortissants » repose surtout sur les allégations de nationalité qui concernent des pays où la pratique est favorable ou alors où le renvoi est compliqué, soit parce qu'il est souvent jugé inexigible ou impossible, soit parce qu'il n'existe pas d'accords de réadmission. Le doute peut concerner spécifiquement certains groupes :

« Les membres de l'ethnie X qui prétendent être originaires d'une région ou d'un pays spécifique (où le renvoi est inexigible), mais ne maîtrisent que la langue de leur ethnie et non la langue majoritairement parlée dans cette région/ce pays, et qui ont des connaissances lacunaires du pays doivent en règle générale être soumis à une analyse LINGUA, car il pourrait s'agir de ressortissants d'un pays voisin » [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM 2010-2012].

La langue parlée par le requérant peut donc constituer un premier indice d'in vraisemblance de l'origine alléguée. La mise à l'épreuve de cette origine commence alors en audition, à travers différentes questions relatives au pays d'origine supposée, visant à confronter les réponses du requérant aux connaissances et aux informations dont disposent les agents à ce sujet. Ces informations – qui figurent soit dans les APPA, soit dans la documentation mise à disposition des agents par la section responsable ou par les « experts pays » – et ces connaissances – qui peuvent résulter de leurs recherches personnelles, de leur expérience et d'éventuels voyages dans le pays en question – créent des attentes sur ce que peut dire le requérant d'asile à propos de son pays d'origine.

¹ Les APPA indiquent quels types de documents d'identité sont reconnus comme étant valables. Pour certains pays, l'APPA mentionne la facilité d'obtenir des documents falsifiés et invite à les faire examiner par les responsables de la pratique dans l'office.

² Les informations sur les pays d'origine indiquent que, dans certains pays (tels que la Somalie par exemple) ou certains groupes sociaux (par exemple la minorité Kurde de Syrie), on ne peut pas attendre des requérants qu'ils produisent des documents d'identité. Au contraire, pour d'autres, il est considéré comme anormal de ne pas en avoir.

³ Citons par exemple les « pseudo-Erythréens » ou les « pseudo-irakiens ». Ces « pseudo-ressortissants » peuvent aussi concerner une région spécifique d'un pays où les renvois sont considérés comme inexigibles par exemple.

L'extrait ci-dessous présente une situation d'audition durant laquelle Véronique Salamin, collaboratrice du SEM, auditionne Kwame, un requérant d'asile originaire d'Afrique de l'Ouest et dont elle doute de l'âge et de l'origine. Pour elle, il n'est ni mineur, ni originaire de ce pays. La première audition lui a en effet donné l'impression que ce cas était « clair » : les motifs sont, pour elle, invraisemblables, de même que son origine et son âge. Durant cette audition, Véronique pose différentes questions afin de vérifier si Kwame connaît bien la géographie de son pays et s'il arrive à donner quelques éléments généraux sur sa situation. S'il parvient à répondre, elle le soupçonne de s'être renseigné entre les deux auditions, parce qu'il en était incapable lors de la première audition.

Octobre 2010, Centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe. À 13h30, j'assiste à une audition sur les motifs d'asile avec Véronique Salamin, diplômée en droit et collaboratrice au SEM depuis 3 ans. Le requérant est mineur et originaire d'un pays d'Afrique de l'Ouest¹. Véronique Salamin me dit qu'avec quelques questions, elle remarque qu'il ne connaît quasi-rien sur son pays. Elle estime qu'il a plus de 15 ans, qu'il est majeur et qu'il n'est pas originaire de ce pays-là. Elle va donc orienter son audition sur sa provenance et sur les questions portant sur les motifs d'asile. Elle rendra ensuite une décision en notification orale² et accordera, comme la loi l'exige, un droit d'être entendu au requérant pour qu'il s'explique sur la remise en cause de son âge et de son origine.

À 13h51, l'audition commence. Véronique introduit l'audition et présente les différentes personnes. Le requérant – Kwame – est assis sur sa chaise, l'air penaud, timide. La représentante des œuvres d'entraide (ROE) est assise à côté de lui, Véronique Salamin est positionnée en face pour pouvoir voir à la fois l'écran d'ordinateur où est pris le procès-verbal et être en face du requérant lorsqu'elle s'adresse à lui. Je suis assis légèrement derrière elle. Véronique Salamin rappelle à Kwame qu'il a le devoir de dire la vérité et de collaborer. Elle lui demande ce qu'il a pu entreprendre pour se procurer des documents d'identité. La ROE suggère à Kwame d'écrire à son école pour se faire envoyer des documents qui attesteraient qu'il y a étudié et contribueraient à prouver son origine.

Durant l'audition, Véronique pose plusieurs questions visant à tester les connaissances générales (géographie, politique, culture, vie quotidienne) que Kwame a de son pays : « Comment faire concrètement pour se rendre à Sengakogo³ (votre maison) depuis [la capitale] ? Comment se rend-on depuis l'entrée de Sengakogo jusqu'à chez vous ? » Plusieurs questions de Véronique Salamin visent à vérifier s'il connaît la géographie de la région d'où il dit venir. Après quelques questions sur ses motifs d'asile, l'auditrice teste à nouveau ses connaissances générales du pays. « Qui est le président du [pays] ? Comment s'appellent les opposants au président ? » Kwame répond aux deux questions. Véronique poursuit : « Que savez-vous [du président actuel] ? [Rien, répond Kwame.] Comment se fait-il que vous ne sachiez rien du président de votre propre pays ? ». Kwame explique qu'il n'aime pas la politique. « Quelles sont les grandes villes du [pays] ? » Alors que Kwame en écrit quelques-unes sur une feuille de papier, Véronique

¹ J'ai changé les noms afin de rendre le récit confidentiel.

² La notification orale permet d'accélérer la procédure d'asile pour les cas dits « clairs » en rendant la décision au requérant oralement directement après l'audition (une décision écrite est quand même aussi produite, mais l'argumentation est plus sommaire).

³ Nom fictif.

le relance deux fois sur le fait qu'il ne connaissait pas ces villes lors de la première audition, comme pour souligner ses soupçons : « Comment se fait-il que vous arriviez aujourd'hui à dire les villes du [pays] alors que vous n'y arriviez pas la première fois ? » Puis, « comment se fait-il que vous me donniez des noms de pays [voisin] et qu'aujourd'hui vous connaissiez ces villes ? » L'audition se poursuit ensuite en détails sur les motifs d'asile de Kwame.

Une fois le PV corrigé, l'auditrice va le relire à Kwame qui l'écoute en silence et signe tour à tour chacune des pages du procès-verbal. Nous terminons à 15h30. Suite à cela, Véronique Salamin prépare sa décision qu'elle va rendre en notification orale. Elle va la faire signer à son supérieur hiérarchique, puisque chaque décision doit être signée deux fois : par le spécialiste asile et par un de ses supérieurs.

Véronique Salamin va chercher Kwame et lui notifie oralement la décision. Elle évoque les points suivants : Pour elle, le « voyage n'est pas crédible », « vous avez voyagé avec vos papiers », affirme-t-elle au requérant. Elle ajoute : « Vous n'êtes pas [originaire de ce pays] ». « Vos motifs en relations avec le pays ne sont pas crédibles. » « Vous avez le droit de faire recours ». Véronique Salamin lui donne différentes informations sur son canton d'attribution et sur l'endroit où il peut aller pour se faire aider juridiquement (il s'agit d'un bureau de consultation juridique). [Extrait du Carnet d'observation, CEP de Vallorbe, SEM, Novembre 2010].

En entretien, je suis revenu avec Véronique Salamin sur cette audition et les techniques de vérification de l'origine et de l'âge des requérants. Ses questions visent à vérifier s'ils connaissent le pays d'où ils disent venir. Elles peuvent être géographiques, voire météorologiques, ou porter sur la culture générale du pays (qui est le président ?), ou sur la vie de tous les jours (le prix d'un coca ou d'un paquet de cigarettes, les langues parlées, les régions et les communes, le prix d'une entrée en boîte de nuit, etc.). Ne rien savoir, ou donner des chiffres qui ne correspondent pas aux informations dont disposent les agents peut constituer un indice de l'in vraisemblance du récit. On le voit toutefois, cette suspicion à l'égard du requérant précède les deux auditions et, en particulier, la deuxième audition, puisque Véronique m'expliquait qu'elle doutait de l'âge et de l'origine alléguée par Kwame à l'issue de la première audition¹.

§1.2 « Faisceau d'indices » et expertises linguistiques

Pour les agents, c'est un « *faisceau d'indices* » qui permet d'appréhender la vraisemblance du récit, de l'âge et de l'origine des requérants. Les auditions vont avoir cet enjeu de faire émerger ces indices permettant de se forger une « intime conviction ». S'agissant de l'âge, les « indices » se cumulent : l'absence de documents d'identité, un calcul à partir du parcours scolaire et des dates données (ou non) par le requérant, le refus de répondre constituant un indice généralement négatif. Les spécialistes asile questionnent donc

¹ Véronique Salamin, SEM, Décembre 2010.

le requérant sur le nombre d'années passées à l'école, l'âge qu'il avait à cette époque ou lors d'un événement précis (la mort d'un membre de sa famille par exemple), l'histoire de sa scolarité, etc. S'agissant de la mise en doute de l'origine alléguée, les agents vont tester la connaissance du pays d'où le requérant dit être originaire (coutumes, géographie, culture générale, politique, « vie de tous les jours », etc.), la cohérence géographique de ses descriptions, le voyage et le trajet jusqu'en Suisse (par quelles régions, quelles villes et quels pays est-il passé ?).

La remise en question de l'origine repose sur l'idée que les requérants d'asile invoquant une fausse origine d'un pays où il est plus difficile de renvoyer (en raison des problèmes qui y règnent ou parce que la Suisse n'a pas d'accords de réadmission avec le pays) ou d'un pays ou d'une région par rapport à laquelle la Suisse aurait une pratique plus ouverte (par exemple l'Erythrée). Plusieurs exemples m'ont été racontés à propos des « usurpations de nationalité ». Durant la crise du Kosovo, selon un spécialiste asile, des personnes de nationalité albanaise déclaraient être Kosovars. Les agents ont alors la possibilité de demander une expertise linguistique au service Lingua du SEM, qui leur permet d'argumenter sur l'origine ou, du moins, le lieu de socialisation des requérants. Ensuite, durant l'audition, des questions peuvent être posées sur les branches enseignées à l'école au Kosovo, qui diffèrent de celles du système scolaire albanais.

La langue parlée peut constituer un indice. Le fait de ne pas parler la langue principale du pays – par exemple le tigrinya pour les Erythréens ou le somali pour les Somaliens – constitue un indice que la personne n'est pas de cette origine. D'autres indices concernent les attentes des agents quant aux connaissances personnelles et générales (comme on l'a vu plus haut avec Véronique Salamin) du requérant en fonction de son pays, comme par exemple ne pas connaître son clan, sa tribu ou son ethnie. L'extrait suivant offre un bon exemple de cette combinaison d'indices – entre langue parlée et attentes d'informations sur le requérant – pouvant mener à une mise en doute de l'origine alléguée :

« Lorsque l'origine du pays X d'un requérant d'asile est douteuse (le requérant ne parle pas la langue X, il parle seulement telle langue ou telle autre, il n'est pas capable de définir les différents types d'appartenance ethnique/clanique/tribale et sociale), il est possible que le requérant provienne d'un des pays limitrophes. Une expertise LINGUA est dès lors envisageable après discussion du cas individuel avec les linguistes responsables. [...] » [Exemple inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM 2010-2012].

Les propos en entretien de Vanessa Perrin, spécialiste asile d'une trentaine d'années, montrent que le fait de parler la langue majoritaire du pays, d'avoir quelques connaissances

du pays – dans ce cas, géographiques – constituent des indices positifs : la requérante remplit les attentes de connaissance minimale du pays. Au contraire, dans un autre cas, la langue parlée par la requérante (amharique), le manque de connaissances sur l'Erythrée et des faits qu'elle considère comme étant illogiques (l'absence de papiers d'identité) la font douter de l'origine alléguée par la requérante d'asile. Dès lors, comme elle l'exprime bien dans sa première phrase, « il faut des arguments pour dire qu'elle [n'est pas Erythréenne] ». C'est ce à quoi va servir l'audition sur les motifs d'asile. En posant différentes questions et en mettant à l'épreuve le récit de la requérante, elle va recueillir des indices et des arguments qui lui permettront d'argumenter dans sa décision que la requérante n'est pas Erythréenne (les agents parlent de « *pseudo-Erythréens* »).

Jonathan : À quoi est-ce qu'on voit que c'est crédible qu'elle soit érythréenne en fait ?

Vanessa Perrin : 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 de raisons de penser qu'elle n'est pas érythréenne.

Jonathan : C'est quoi qui vous donnerait... [Elle me coupe]

Vanessa Perrin : Si elle parle, par exemple, celle que j'ai eu ce matin, je suis sûr que je vais lui changer sa nationalité je pense. Parce qu'elle parle amharique, elle ne sait rien sur l'Erythrée, 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 Erythréens ils ont des papiers d'identité parce qu'ils savent bien qu'ils sont reconnus comme réfugiés grâce à ça. Ou bien, j'ai une autre qui a dit qu'elle avait jeté ses papiers érythréens après avoir passé la frontière ce qui est complètement illogique, disons, parce que justement ils se font reconnaître, ils ont des statuts. Même au Soudan, ils se font reconnaître par le HCR et comme ça. C'est des gens qui veulent faire croire qu'ils sont érythréens mais qui ne le sont pas qui n'ont pas de papiers plutôt. Disons d'une logique générale quoi. Ça ne suffit pas comme seul argument. Il faut encore avoir d'autres indices à mettre avec, selon les cas particuliers [...] » [Vanessa Perrin, SEM, Février 2012].

On peut encore citer l'exemple de l'Irak, évoqué par Laetitia Wüest, qui m'explique solliciter des analyses de documents d'identité et des expertises Lingua afin de vérifier la région d'Irak d'où sont originaires les requérants. En effet, au moment de l'entretien, la Suisse autorisait les renvois vers le Nord de l'Irak, mais pas vers les régions du Centre et du Sud du pays. La langue parlée (Kurde ou arabe), la carte d'identité (est-elle falsifiée ?) et l'expertise Lingua permettent ensuite d'argumenter en faveur d'un renvoi du requérant au Nord de l'Irak. Certaines APPA mentionnent explicitement les cas de figure et les indices en présence desquels il faut demander une expertise linguistique.

La mise en doute de l'identité alléguée concerne en priorité certains pays pour lesquels la pratique est plutôt ouverte ou l'exécution du renvoi compliquée. Elle peut résulter de la présence d'indices (langue parlée, méconnaissance du pays, attentes quant aux informations individuelles non remplies) ou concerner presque automatiquement certaines constellations spécifiques. Ainsi, la question de l'identité est en réalité d'autant plus importante qu'elle peut mener à discréditer et à rejeter l'ensemble de la demande, reliant la question de l'identité avec celle de la crédibilité.

§2 La question de la vraisemblance

Comme dans d'autres pays (Cohen, 2001 ; Good, 2007 ; Jubany, 2011 ; Rousseau et al., 2002 ; Rousseau et Foxen, 2006 ; Sweeney, 2009 ; Thomas, 2011), l'évaluation de la crédibilité des motifs d'asile constitue une part centrale de l'activité des agents¹. Cette dimension est essentielle dans la mesure où elle est liée au fardeau de la preuve². En l'absence de preuves, les requérants doivent rendre « crédibles » ou « vraisemblables » leurs motifs (Amarelle et Nguyen, 2014 ; Le Fort, 2013). Le seuil de la notion de vraisemblance est considéré comme « plus bas » que celle de « preuve » (Sweeney, 2009) ; autrement dit, le fardeau peut sembler « moins lourd » lorsqu'il s'agit de rendre « crédible » plutôt que de « prouver ». Comme le souligne James A. Sweeney, l'évaluation de la crédibilité d'un récit implique généralement la vérification de trois dimensions : la consistance interne du récit, sa consistance 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), ce qui peut laisser une certaine marge de manœuvre à l'institution et aux agents chargés de l'instruction des demandes et de leur qualification juridique. Différents travaux mettent en évidence l'existence d'une « culture du doute » ou du « soupçon » (*culture of disbelief*) au sein des administrations et des tribunaux, qui imprègne le travail d'instruction

¹ En Allemagne et en France, Johanna Probst souligne aussi que « la tâche consistant à évaluer la crédibilité d'un récit est essentielle à l'activité professionnelle des instructeurs. Face à la place importante qu'elle occupe, la question de la qualification juridique des faits a tendance à se trouver reléguée au second plan. Tout du moins durant l'entretien, l'attention des instructeurs est largement focalisée sur la question de la crédibilité tout en gardant à l'esprit la question de savoir si les faits allégués relèvent du champ d'application du droit d'asile ou pas » (Probst, 2012, p. 297.)

² Selon Olivia Le Fort, si le fardeau de la preuve est alloué au requérant, la maxime inquisitoire qui s'applique de manière générale en procédure administrative (art. 12 PA) impose aux autorités de constater les faits d'office. Selon ce principe, les autorités doivent interroger les requérants de manière complète et correcte. En vertu de cette maxime inquisitoire dans le cadre particulier de l'asile, Olivia Le Fort écrit qu'il faut considérer que l'article 7 a. 1 LAsi prévoit une forme d'administration conjointe de la preuve (Le Fort, 2013, p. 2).

et implique une propension à douter des récits des requérants et à leur refuser l'asile sur cette base (D'Halluin-Mabillo, 2012 ; Jubany, 2011 ; Kelly, 2012 ; Souter, 2011). Dans cette section, je me concentrerai les techniques et les stratégies d'instruction – principalement en audition –, afin de mettre en évidence comment les agents *mettent à l'épreuve* les requérants et leurs récits.

§2.1 Que faut-il questionner ? L'importance du récit libre et des relances

Si la détermination de la vraisemblance est prévue par la loi (art. 7 LAsi)¹ et par la jurisprudence², elle est aussi spécialement mentionnée dans le Manuel Asile et Retour du SEM et dans la plupart des pratiques en lien avec l'invocation de motifs spécifiques. Plusieurs APPA invitent les agents à examiner de manière approfondie la vraisemblance des motifs invoqués : engagement au sein d'un parti politique, crainte de mutilation génitale féminine, mariage forcé, persécutions en raison de l'homosexualité (et autres persécutions liées au genre), appartenance à une ethnie spécifique, conversion religieuse, etc. Il faut d'emblée préciser que les auditeurs doivent examiner la vraisemblance à plusieurs niveaux : celui de la (ou des) *persécution* elle-même, celui du *motif de la persécution* (la conversion religieuse, l'engagement politique, l'appartenance ethnique ou nationale, l'orientation sexuelle, pour donner quelques exemples) et celui de la *situation individuelle* dans le pays d'origine en lien avec les questions de renvoi (exigibilité, licéité).

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. Dans les APPA, les principes directeurs qui établissent la reconnaissance de certains motifs d'asile spécifiques sont souvent assortis d'une mention selon laquelle la vraisemblance doit alors être déterminée. Si cette exigence est mentionnée dans ces cas-là de manière spécifique par rapports à ces motifs reconnus, certaines APPA formulent un soupçon plus général sur l'ensemble des demandes d'asile des ressortissants du pays. Elles renforcent l'attention accordée à l'examen de la crédibilité et les *a priori* des agents à l'égard des motifs des

¹ Pour une approche juridique proposant des *guidelines* de la notion de vraisemblance en droit suisse : (Le Fort, 2013).

² Olivia Le Fort rappelle que le TAF a identifié quatre critères principaux pour mieux définir la vraisemblance des allégations : « a) les allégations doivent être fondées, soit détaillées et précises autant que possible ; b) elles doivent être concluantes, ce qui signifie qu'elles ne doivent pas être contradictoires sur des points essentiels ; c) elles doivent être plausibles, c'est-à-dire conformes avec les faits connus et l'expérience générale de la vie ; et d) le requérant doit apparaître comme personnellement crédible » (Le Fort, 2013, p. 3). Le TAF, comme les agents du SEM affirment aussi que le bénéfice du doute doit profiter au réfugié en vertu de l'adage : « *in dubio pro refugio* ».

requérants en indiquant que, par expérience, les motifs d'asile invoqués par les ressortissants du pays concerné ne sont pas vraisemblables, de sorte que cette question de la vraisemblance doit être examinée en premier lieu.

En pratique, les agents mobilisent différentes techniques d'audition afin d'évaluer la crédibilité des requérants. Ces techniques s'appuient notamment sur des formations internes, offertes par des collègues, et externes. Durant mon terrain, plusieurs agents m'ont évoqué les formations dispensées par des psychologues légales de l'Université de Saint-Gall, qui leur ont donné des éléments d'appréciation des discours des requérants. Selon elles, le seul moyen d'apprécier la crédibilité repose sur la « qualité du récit ». Si ces universitaires présentent des techniques pour cette évaluation, elles apportent également une forme de légitimation académique aux pratiques des agents qui les mettent en œuvre¹. En entretien, un spécialiste asile mentionne différents éléments qui, selon la formation, fondent la crédibilité d'un récit : la relations à l'espace-temps, la description d'interactions, la reproduction d'entretiens, des complications dans le déroulement de l'action, les 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. Contre l'idée selon laquelle il y aurait des signes physiques du mensonge, les psychologues légales mandatées par le SEM pour ces formations invitent à examiner la « qualité du récit » sous ces différents aspects. Partant, les agents ont, consciemment ou non, toute une série d'*attentes* quant à cette « qualité ».

Parmi les techniques utilisées par les collaborateurs du SEM, le récit libre, le fait de « laisser parler » le requérant leur permet d'évaluer la manière dont le requérant raconte ses motifs d'asile, notamment en la comparant avec ses réponses sur d'autres questions dites « plus faciles ». Les agents commencent donc généralement la partie de l'audition portant sur les motifs par une question ouverte invitant le requérant à exposer librement les raisons pour lesquelles il demande l'asile : « Je vous laisse maintenant exposer les motifs qui vous ont amené à demander l'asile en Suisse », « Quel événement vous a poussé à quitter votre pays ? » « Pouvez-vous nous raconter pour quelles raisons vous avez quitté [votre pays] et êtes venue en Suisse ? », « Expliquez pourquoi vous avez quitté votre pays », « Expliquez-

¹ Durant une formation interne suivie en décembre 2011, le collaborateur du SEM en charge de dispenser la formation mentionnait l'une des psychologues légales qui les avait félicités pour leur travail. Selon ce collaborateur, le SEM est « pas mal » en matière d'audition, puisque cette chercheuse en psychologie légale a dit qu'elle aimerait que les gens qu'elle rencontre (les juges par exemple) dans des formations travaillent comme eux (les gens du SEM) [Notes de terrain, SEM, décembre 2011].

nous pourquoi vous demandez l'asile ? », « Quels sont les motifs qui vous ont amené à quitter [votre pays] et à déposer une demande d'asile en Suisse ? »¹, etc. Ces questions générales ouvertes visent non seulement, on l'a vu, à investiguer la question de la pertinence des motifs, mais aussi à obtenir de premiers éléments d'appréciation de la vraisemblance.

« Moi je trouve que les conseils les plus importants au niveau de la technique d'audition, c'est de laisser le requérant parler. Parce que c'est ses déclarations d'abord. Ce n'est pas nous qui devons parler en fait. On est là pour récolter. Donc tant que le requérant arrive à s'exprimer de façon spontanée, ben c'est ça qu'il faut utiliser. Le récit libre, pour moi, c'est une partie très importante de l'audition. Très souvent, uniquement sur la base du récit libre, je pourrais prendre une décision. Enfin, très souvent... souvent disons. 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 en fait. C'est très souvent un truc 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 parfois, des détails qui sont insignifiants pour les motifs eux-mêmes. Mais des impressions, des souvenirs, parallèles un petit peu. [...] Enfin, il y a plein de choses qui rendent un récit vraiment vivant. Il faut que ce soit spontané, détaillé, assez cohérent, normalement, 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, vraiment, 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. [...] » [Géraldine Wehrli, SEM, Janvier 2011].

Géraldine Wehrli – collaboratrice de 38 ans (10 ans d'expérience) formée en droit et formatrice en techniques d'audition – souligne que le récit libre et spontané permet de faire émerger des éléments allant dans le sens de la crédibilité ou au contraire de l'invraisemblance du récit, « parce que quand on ment c'est difficile d'être exhaustif ». La spontanéité, la consistance, la cohérence et les détails, parfois secondaires, dans les discours du migrant peuvent donner des « accents de vérité » aux motifs invoqués et contribuer à forger « l'intime conviction » de l'agent. Au contraire, des « récits stéréotypés » – qui ressembleraient à d'autres histoires racontées par d'autres requérants –, des réponses évasives, trop courtes, linéaires, contradictoires, incohérentes – par rapport à ce que le requérant a déjà raconté ou par rapport à ce que « sait » l'agent de la situation du pays d'origine –, ou encore manquant de détails soulèvent les doutes des agents sur la crédibilité du requérant.

En entretien, les agents du SEM affirment souvent 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 plusieurs questions précises, notamment sur des détails. Par de nombreuses relances, les

¹ Questions posées en audition. [Voir Carnets de terrain, SEM, 2010, 2011 et 2012].

agents vont tester la vraisemblance du discours tenu par le requérant 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.

§2.2 Tester la cohérence interne du récit par des relances ciblées

Les relances des auditeurs peuvent viser à voir si émergent des contradictions et des incohérences dans le discours tant par rapport à des faits mentionnés par le requérant lui-même que par rapport à des faits par ailleurs connus des agents. 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 anti-chronologiques.

« Parce que lorsque vous avez un récit qui a été inventé, c'est beaucoup plus facile parce que la personne a dû faire l'effort de le retenir. Et puis par contre, c'est comme une fable de Lafontaine, c'est beaucoup : les vers s'enchaînent. Mais, par contre, c'est beaucoup plus difficile de reprendre l'histoire en cours de route. Alors j'essaie de voir. Et puis après, la personne qui s'en sort bien c'est déjà un indice de crédibilité souvent concernant le parcours. J'essaie de répertorier le schéma que la personne peut avoir au sujet de l'audition ou alors l'ordre dans lequel la personne voudrait aborder l'ensemble du problème. Alors justement essayer de m'éloigner du récit biographique pour sauter d'un chapitre à l'autre » [Sylvain Oberli, SEM, Novembre 2011].

En audition, les collaborateurs accordent une attention particulière à la chronologie des événements et compare les dates données par le requérant lors de la première audition avec celle qu'il donne lors de la seconde. En cas de contradiction, ils doivent accorder un droit d'être entendu au requérant en leur posant une question qui les confronte à leur contradiction (ce qui leur laisse, selon le droit, l'occasion de s'en expliquer). La consistance 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'exemple de Thierry Bader illustre l'émergence d'une incohérence au sein du récit d'un requérant, à force de questions. Dans ce cas-là, l'examen de la vraisemblance est passé par de nombreuses relances sur des détails de l'histoire qui lui ont, finalement, permis de faire s'écrouler l'ensemble de son histoire sur une question qui, pour lui, était anodine alors qu'il avait été convaincu de sa crédibilité :

Thierry Bader, spécialiste asile de 52 ans (20 ans d'expérience), me raconte qu'un requérant d'asile d'un pays africain l'avait convaincu sur toute la ligne de la crédibilité de son histoire. Son discours était clair et précis, il n'y avait pas de contradiction. Thierry

Bader explique avoir alors posé une question de précision, par curiosité, qui a fait s'effondrer toute l'histoire du requérant. Thierry Bader voulait en effet savoir ce qu'ils mangeaient en prison. Le requérant lui avait alors répondu qu'il n'avait rien mangé durant tout son séjour, alors qu'il avait raconté y être resté quatre semaines. « Sur une question, la décision est passée de positive à négative » [Carnet de terrain, SEM, Berne-Wabern, Septembre 2011].

L'audition de plusieurs personnes peut donner l'occasion de mettre en place une stratégie pour faire émerger des contradictions. Les requérants sont en effet soupçonnés de pouvoir se concerter entre les auditions – durant la pause – pour accorder leur histoire. Samuel Jeanneret explique avoir décidé, pour auditionner un couple avec un enfant en âge d'être auditionné, de commencer par interroger l'enfant, puis la mère et, en dernier, le père. Cet exemple illustre le soupçon de mensonge qui guide les pratiques de certains agents¹.

« Et puis, je sens que je dois d'abord interroger l'enfant puis la mère parce que j'ai l'impression que si je l'interroge lui en premier. [...] La dernière fois que j'ai fait ça il n'y avait pas d'enfant, mais c'était juste un couple, je ne sais plus d'où ils venaient, mais c'était des Kurdes, Syrie, Irak ou Iran, je ne sais plus. Je fais venir l'interprète et je dis que j'aimerais madame en premier. Et puis c'était très drôle parce qu'on est arrivé dans la salle j'ai dit Monsieur et Madame [...], puis lui il se lève et il vient vers moi : non non, je prends d'abord Madame. Mais j'ai vu, il était assez vexé, il n'a pas trop aimé. Mais c'était comme ça. Et puis j'aime bien aussi en procédant de la sorte, car c'est plus facile s'il y a des contradictions avec les deux versions de dire après au monsieur : Voilà Madame a dit ça et vous dites ça ? Vous vous situez comment ? Parce que souvent, c'est le mari qui a les motifs d'asile. Souvent les épouses elles disent, je dirais dans 90% des cas, elles disent j'ai suivi mon mari. Donc après c'est peut-être mieux, si vous voulez faire sortir des contradictions, de mettre la personne qui a dit des motifs les plus importants devant le fait accompli et puis de demander des explications » [Samuel Jeanneret, SEM, Mars 2012].

Enfin, ce sont les omissions d'une audition à l'autre qui peuvent faire émerger le soupçon sur le récit des requérants, comme l'illustre cette question posée par Carole Genton en audition. À travers cette question, Carole Genton verbalise ses doutes pour le procès-verbal et donne l'occasion à la requérante de s'exprimer sur son omission.

En audition, Carole Genton confronte une requérante d'asile à ce qu'elle perçoit comme une omission : « Je veux juste quand même poser une question. [Au CEP], vous avez déclaré que les hommes sont sortis de la voiture, ils ont sorti une arme, ont pointé l'arme sur son crâne et l'ont menacé de mort s'il ne payait pas. Je vous ai tendu des perches, mais vous n'en parlez pas. Comment expliquez-vous que vous n'en parliez pas aujourd'hui ? [Extrait d'observation, SEM, octobre 2011, Berne-Wabern].

§2.3 Tester la cohérence externe du récit

Les questions posées en audition visent aussi à tester la *cohérence externe* du récit, c'est-à-dire à la conformité des propos tenus à l'égard de faits connus par ailleurs. Il s'agit de

¹ Ce qui rejoint l'analyse faite par : (Rousseau et Foxen, 2006).

confronter les discours des requérants aux éléments « factuels » dont disposent les spécialistes asile, comme on le verra dans les exemples ci-dessous : 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 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, une organisation, etc. Tous ces éléments participent non seulement à ce que les spécialistes asile se forgent 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.

En entretien, Sylvain Oberli, spécialiste asile d'une quarantaine d'année (13 ans d'expérience), donne un exemple dans lequel à force de questions, il se rend compte que le requérant, qui a basé son histoire sur des faits réels, s'est trompé quant à l'endroit où les faits se sont déroulés. Cet extrait montre l'importance du « stock d'information » dont disposent les agents sur les pays d'origine et sur les événements politiques dans les pays qu'ils traitent :

« J'avais par exemple une fois une personne qui me parlait bien d'une manifestation. On aurait pu penser qu'elle y avait assisté. Mais après quand j'avais commencé à lui poser des questions en détails, c'est une manifestation qui s'était déroulée à Kinshasa, à l'intérieur d'un stade. Et puis il y en a deux grands, il y a Tata Rafa et puis je ne sais plus le nom du second. Et puis là, j'avais vu, oh oh, il se trompe de stade. [...] Et puis après je me suis dit bon, peut-être qu'il se trompe de nom de stade, mais alors peut-être qu'il sait comment il y est arrivé, comment a-t-il fui, il doit pouvoir me décrire. Et puis effectivement, il avait... il s'était inspiré de faits réels, mais il les avait faits se dérouler dans le faux stade, le pauvre. [...] Après, je lui ai dit, je lui ai demandé, mais alors comment est-ce que vous êtes arrivé, comment est-ce que vous avez fui de ce stade ? Mais lui alors il m'avait parlé d'avenues, de rues qui étaient à proximité du faux stade, mais pas à proximité du vrai stade. Donc il se trompait sur toute la ligne. Donc s'agissant des événements qui s'étaient déroulés au stade même, et puis, c'était juste, tout tenait la route, donc il était très bien informé, mais il avait juste transposé cette histoire au mauvais endroit. Et s'il l'avait vraiment vécu ceci, il ne l'aurait pas fait, parce que c'était pas la personne qui avait vécu deux mois à Kinshasa et qui pouvait tout confondre, non c'était une personne qui avait vécu toute sa vie à Kinshasa [...]. Donc j'essaie aussi de confronter les connaissances de la personne par rapport à ce que moi je sais de l'événement [via les informations sur les pays d'origine (COI), les experts-pays, les rapports des ONG et des organisations internationales, ou les médias] » [Sylvain Oberli, SEM, Novembre 2011]

Jean-Marc Kaufmann, spécialiste asile expérimenté, dispense différents types de formations internes (techniques d'audition, appréciation des moyens de preuve, cas médicaux,

etc.) est encore plus clair à cet égard. Pour lui, une seule question peut permettre de faire s'écrouler toute une histoire.

« Je pense qu'on peut aussi faire des auditions extrêmement courtes. J'ai donné l'exemple, peut-être que tu l'as entendu dans une de mes formations, c'est un exemple que j'ai vécu, c'est un requérant qui était très habile. Il 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, j'étais un des journalistes qu'ils avaient pas réussi à arrêter. Et 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 clippait à la chemise, là, avec le logo du journal, son nom, journaliste, et comme ça. Et, ouais, c'était, à première vue, je me suis dit : bon, il y avait des éléments d'internet qu'il avait présentés comme quoi le journal avait été saccagé. Mais, je pense que l'audition aurait pu durer cinq minutes quoi, 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. Au revoir, merci. Pour moi, c'était quasiment 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. » [Jean-Marc Kaufmann, SEM, Janvier 2012].

En audition, les agents vont mobiliser un stock de connaissances relatives à des événements et au pays d'origine qui vont leur permettre de poser des questions plus précises et d'être plus attentif aux éventuelles contradictions et incohérences. À cet égard, la préparation de l'audition peut être importante, puisqu'elle permet d'aller chercher à partir du procès-verbal d'audition des informations sur des éléments invoqués par le requérant.

Février 2012, 9h00. Je retrouve Solène Werder dans son bureau de Berne-Wabern, dans le bâtiment principal. Elle a la quarantaine et une carrière principalement passée à l'étranger. Elle travaille au SEM depuis 3 ans. Dans son bureau, elle prépare l'audition sur les motifs d'asile d'un requérant originaire d'un pays d'Afrique de l'Ouest. Elle va d'abord sur Internet pour télécharger les documents pour la décision et pour le procès-verbal de l'audition. Solène imprime le procès-verbal vierge et inscrit dessus les questions qu'elle va poser. Elle rédige un petit « canevas essentiel » avec quelques mots-clés relatifs aux informations dont elle dispose sur le requérant : il s'agit d'un homme originaire du Nigéria, né à la fin des années 1980¹, d'ethnie [X] et de confession pentecôtiste. Sur le procès-verbal de la première audition, Solène a souligné quelques éléments clés. Elle vérifie l'adresse que le requérant a communiquée sur *Google Maps*. Comme le requérant a raconté que son père faisait partie des *Massaka*², elle lit le

¹ Pour des raisons de confidentialité, je reste flou sur l'année de naissance et l'ethnie du requérant.

² Nom fictif.

*Consulting MILA*¹ – une expertise-pays interne sur le pays qui contient une partie consacrée aux *Massaka* – et un autre document spécifiquement sur les *Massaka*. Cela l'aide à comprendre un peu plus le pays, puisqu'elle débute dans cette section qui s'occupe du pays en question. Elle vérifie sur la carte que les *Massaka* sont bel et bien implantés dans une région peu éloignée de là où il dit avoir habité. Les *Massaka* sont un groupe de vigiles qui se prêtaient à des exécutions extra-judiciaires. Pour elle, toutefois, cela n'explique pas pourquoi il n'est pas allé voir la police. Et, comme c'est le seul motif pertinent qu'il donne elle va insister là-dessus durant l'audition. Elle compte lui poser des questions afin de voir si, lui, il les connaît. Elle prépare des questions sur le voyage – combien de temps cela lui a-t-il pris ? – afin de voir si ce qu'il raconte est vraisemblable. Elle regarde les itinéraires *Google Maps* pour son voyage et constate que le voyage du pays jusqu'à la capitale du pays voisin est possible.

Durant l'audition, Solène Werder posera des questions au requérant sur ses motifs d'asile – qu'il raconte être liés au fait que son père faisait partie de ce groupe de vigiles –, en lui demandant quels types de menaces son père recevait, en cherchant à éclaircir le déroulement des événements et les liens entre les différents éléments que mentionne le requérant. Elle lui posera aussi des questions plus spécifiques sur les *Massaka* : comment fait-on pour en faire partie, quel rôle y jouait son père, etc. [...] [Extrait du carnet de terrain, SEM, Bern-Wabern, Octobre 2011].

Comme l'illustre l'exemple de Solène Werder, lors de la préparation de l'audition, les agents vont chercher des repères, des éléments contextuels – soit sur la situation géopolitique, sociale ou économique, soit sur des faits relayés par des journaux ou des rapports, soit encore sur la géographie du pays et du voyage – afin de mieux cibler leurs questions et/ou d'avoir une première impression quant à la crédibilité des motifs d'asile. On le voit dans la citation de Patrick Guerdat (ci-après), ces recherches créent des attentes sur ce que peut dire le requérant d'asile à propos, par exemple, de son appartenance à un mouvement politique : quel est le programme du parti, quelles personnes il est censé connaître, comment était organisé le pays, le parti, etc. Des éléments précis sur le parti politique permettent d'avoir des indices de vraisemblance aux yeux des spécialistes asile. Au contraire, ne pas connaître certaines informations peut constituer un indice voire un argument à mobiliser en faveur de l'invraisemblance des motifs invoqués.

Cette préparation peut permettre de remettre en question les motifs d'asile, le pays d'origine allégué ou encore l'âge de la personne. Pour Patrick Guerdat (49 ans, au SEM, chef de section suppléant au SEM depuis 1988), qui relève l'utilité d'Internet dans la préparation d'une audition, la confrontation des propos des requérants avec les faits connus « donne des indications » et permet d'étayer une décision négative.

¹ MILA était une section qui s'occupait de produire des expertises-pays. Les membres de cette section ont été répartis dans les sections responsables de la procédure d'asile avant d'être à nouveau réunis dans la section Analyses.

« Patrick Guerdat : Imaginons que c'est quelqu'un qui se dit de la direction d'un mouvement politique, on pourra peut-être déjà rechercher des choses très précises sur ce mouvement. Pas seulement le programme, mais les personnes qu'il aurait dues connaître s'il était président du parti, imaginons, ou secrétaire. Il devrait connaître le nom des autres personnes qui étaient à la direction. Comment était organisé le pays, à son niveau, au niveau général, au niveau global. Tout ça, c'est des indications qui sont très utiles et ça nous permet déjà de préparer très précisément. Parce que poser les questions générales sur... C'est utile, disons, quelle était l'idéologie du parti. Mais pas besoin d'être à un très haut niveau et d'avoir des problèmes politiques pour réciter le programme du parti. Ça, c'est facile. Par contre, quelqu'un qui dit qu'il a occupé une certaine fonction, il est capable de dire précisément ce qu'il a fait dans cette fonction, quels étaient ses collègues. [...] Quand même, l'avantage d'internet, c'est qu'on a souvent des indications. On sait à peu près comment s'est passé plus ou moins n'importe quel événement. On parle de coup d'Etat à Conakry, on regarde, on sait à peu près à quel moment de la journée ça s'est passé. Où les personnes éventuellement arrêtées ont été emmenées. Combien de temps plus ou moins elles ont été détenues. Donc ça permet déjà d'avoir certaines informations qui sont très utiles. [Concernant les personnes qui cachent leur identité ou en allèguent un autre,] on a eu par exemple à un certain moment beaucoup de gens qui étaient d'Afrique du Sud, mais qui se disaient du Zimbabwe. Ou qui se disaient du [Botswana]. [...] Et, au Zimbabwe, la carte d'identité est métallique. Et ça, il y en a très peu qui [le savent]. Et il y a beaucoup d'Africains du Sud qui disaient qu'ils étaient du Zimbabwe, mais ils n'arrivaient pas à décrire la carte d'identité qu'ils auraient soi-disant [eue]... Donc voilà, c'est une indication importante. C'est vraiment des choses toutes bêtes [...] » [Patrick Guerdat, SEM, Novembre 2010].

Le stock de connaissances à l'aune desquelles l'agent va confronter le discours des requérants d'asile peut reposer sur des expertises institutionnelles à travers les informations sur les pays d'origine produites à l'interne ou par des organisations reconnues. Anthony Good souligne que les décisions d'asile s'appuient sur les analyses de *Country of Origin Information* (COI) qui portent sur la situation prévalant dans le pays d'origine du demandeur. Se référant notamment à Robert Thomas pour qui « *the decision-making task does not generally turn on issues of law, but of fact* » (Thomas, 2011, p. 37), Damian Rosset relève le rôle toujours plus important que jouent les informations sur les pays d'origine dans l'évaluation des demandes d'asile (Rosset, 2015). Ces informations offrent des points de référence pour tester les récits des requérants et les évaluer à l'aune de ce qui est considéré comme connu sur le pays d'origine.

Les informations sur les pays d'origine

Comme l'explique Damian Rosset, l'unité d'information sur les pays d'origine (dit COI, pour *Country of Origin Information*) au sein du SEM se compose d'une dizaine de « responsables pays » qui travaillent sur des pays définis et qui produisent tant des rapports thématiques approfondis sur les pays que des réponses *ad hoc* à des questions de collaborateurs chargés de la détermination du statut de réfugié. L'interprétation des rapports et des réponses apportées par les experts-pays est ensuite du ressort des spécialistes asile chargés de décider sur les cas spécifiques (Rosset, 2015). Le Manuel Asile et Retour du SEM insiste sur ce point : l'évaluation juridique de la situation de la personne et de son pays d'origine est du ressort des collaborateurs en charge des

décisions d'asile. Les questions *ad hoc* adressées aux experts-pays sont formulées en fonction des cas. De manière générale, les recherches de l'unité responsable des informations sur les pays d'origine fournissent des informations sur la situation politique, humanitaire, de respect des droits humains dans le pays d'origine des requérants d'asile. Plus précisément, ils peuvent observer le respect des obligations du droit international, les lois nationales en vigueur et leur application, les structures de l'Etat (administration, appareil judiciaire, police, armée, etc.), les belligérants non-gouvernementaux, les organisations de défense des droits de l'homme, les acteurs politiques et sociaux, les acteurs religieux et ethniques, les conflits en cours. Une attention particulière est portée aux aspects spécifiques au genre (situation des femmes, des personnes homosexuelles ou transgenre par exemple). L'unité peut aussi offrir des informations sur des événements particuliers, sur des documents officiels ou sur des faits géographiques (cartes). Enfin, elle peut apporter des renseignements liés à l'accès aux soins (disponibilité de traitements médicaux)¹ qui sont particulièrement importants pour les spécialistes asile qui doivent évaluer la question de l'exigibilité du renvoi d'une personne souffrant de problèmes médicaux spécifiques et pour laquelle il faut vérifier si elle peut être soignée dans son pays d'origine et dans quelles conditions.

Ces informations dépendent donc étroitement des besoins des spécialistes asile pour leurs décisions. Pour donner quelques exemples des questions qui peuvent être adressées aux experts-pays : Y a-t-il une prison appelée Muzenze à Kinshasa ? Y a-t-il un hôpital dans une région donnée ? Et quelles seraient les possibilités de soins pour une personne atteinte de problèmes de santé spécifiques et nécessitant des soins précis ? En Iran, les homosexuels sont-ils incarcérés en raison de leur orientation sexuelle² ? Les questions posées peuvent permettre de vérifier (parfois conjointement) la question de la pertinence (art. 3 LAsi), de la vraisemblance (art. 7 LAsi) et de l'exécution du renvoi³ (art. 83 LEtr).

Si ces techniques d'audition – qui amènent les requérants à s'exprimer sur des faits (géographiques, politiques, sociaux, etc.) ou à mettre en perspective leur récit avec une vérité présumée, tirée de ces rapports – permettent de tester à la fois la vraisemblance en s'appuyant sur des expertises externes, les auditeurs peuvent aussi mobiliser leurs propres connaissances pour mettre à l'épreuve les requérants d'asile. Il peut s'agir de connaissances propres au pays, ou encore de connaissances linguistiques. La note d'observation suivante, avec Sylvain Oberli, illustre comment il mobilise des souvenirs personnels relatifs à un lieu afin de vérifier si le requérant est bien allé là où il dit avoir séjourné. Si ces questions ne sont pas déterminantes pour la demande d'asile, elles confortent Sylvain dans sa conviction que ce que dit le requérant quant à son voyage et à son origine est crédible. On le voit, c'est non seulement l'âge qui est mis en doute dans le récit du requérant, mais aussi son origine et son voyage.

¹ Ces différents éléments sont repris du Manuel Asile et Retour du SEM : SEM, « Artikel C8. Länderinformationen und Lageanalysen », consulté le 19 janvier 2016 sur le site web du SEM : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c8-f.pdf>.

² Notes de terrain, Formation « Recherches », SEM Berne-Wabern, Novembre 2011.

³ Sur ce dernier point, c'est notamment le cas des questions sur l'accès aux soins, sur la situation économique (notamment de certains « groupes vulnérables »), etc.

Novembre 2011 à Berne-Wabern. J'accompagne Sylvain Oberli dans une audition avec un requérant d'asile africain qui s'est annoncé comme étant mineur lorsqu'il est arrivé au Centre d'enregistrement. Durant l'audition, le requérant raconte avoir quitté son pays (X) pour un pays voisin (Y) et y avoir séjourné près de deux ans. Sylvain le questionne alors sur son lieu de résidence en lui demandant de préciser, s'il n'y a pas de nom de rue, comment on différencie les rues, les adresses. La réponse du requérant semble le satisfaire. Sylvain dit qu'il est lui-même allé dans la ville où le requérant dit avoir séjourné et qu'il y a vu des rues différenciées par des lettres de l'alphabet et des numéros, ce à quoi le requérant répond n'avoir jamais vu de numéros. Sylvain lui demande alors quels sont les quartiers qui entouraient le sien – le requérant en cite 4 – quelles sont les rues qui bordent *Madanga*¹. Le requérant rit et répond ne pas connaître le nom des rues. Sylvain demande « Si depuis *Madanga*, vous allez au centre historique, quelle rue, route ou avenue devez-vous prendre ? », « Et quel est le chantier le plus important à proximité de *Madanga* ? », « Et est-ce qu'il y a des travaux du côté de *Badorio* ? » Sylvain connaît effectivement un peu la ville pour y avoir fait un voyage de service afin d'y établir des contacts et d'y visiter des lieux. À la fin de l'audition, il me confie que ces questions lui ont donné l'impression que le requérant avait bien vécu dans cette ville, car cela correspondait assez bien avec les souvenirs qu'il avait lui-même de la ville. Le requérant connaissait les noms et donnait des informations correctes. Il a donc peu de doutes sur son origine et son voyage, car il s'exprimait dans la langue du pays X et avait un accent du pays X dans la langue du pays Y. Même s'il n'était pas prolix – comme le sont, selon Sylvain, les personnes originaires du pays X – c'est peut-être, dit-il, parce qu'il bégaye un peu. Sylvain a d'ailleurs vérifié auprès de l'interprète si la personne était bégue et s'il parlait bien la langue avec un accent de la ville dont il disait venir. La traductrice lui a confirmé ces deux informations [...] » [Extraits du carnet d'observation, SEM, Novembre 2011].

Dans un autre cas, j'ai pu observer un agent mobiliser ses connaissances linguistiques (il parlait couramment une autre langue) pour vérifier si le requérant parlait bien la langue qu'il disait enseigner dans son pays (il conclura qu'il la parle très mal). Les agents mobilisent donc différents types de connaissances afin de mettre à l'épreuve les récits des requérants par des questions ou par des mesures d'instructions. Ces savoirs reposent soit sur leurs expériences personnelles, sur leurs connaissances linguistiques et géographiques, ou encore sur différents types d'expertises qu'ils mobilisent avant ou après l'audition. Cette mise à l'épreuve des récits à l'aune de ces connaissances peut dans certains cas être mobilisée dans la décision finale, mais elle sert bien souvent uniquement aux agents à se forger (ou à renforcer) une conviction personnelle quant à la décision à rendre.

Enfin, il faut encore mentionner la possibilité, dans certains pays, de demander à la représentation suisse dans le pays de mener des investigations relatives aux faits invoqués par le requérant. L'ambassade mandate souvent des « personnes de confiance » pour vérifier certaines informations avancées par le requérant. Il peut s'agir de confirmer/infirmier l'engagement du requérant dans un parti politique, le domicile qui a été allégué (la personne est-elle connue dans le quartier en question), etc. Le requérant sera confronté aux résultats de

¹ Tous les noms de lieu sont fictifs.

cette enquête qui contribue ainsi à produire une « expertise » spécifique au cas permettant de confronter des faits constatés sur place au récit du requérant¹. Ces rapports peuvent avoir un poids déterminant dans le traitement de la demande d'asile si ses conclusions infirment les propos du requérant.

La socialisation institutionnelle joue sur la manière dont les auditeurs perçoivent le requérant, ce qu'il raconte et, plus généralement, la situation générale de l'audition. Cette perception renvoie à ce que les auditeurs définissent et attendent comme étant une « bonne » manière de se comporter, de raconter et de « vivre » son histoire de manière « crédible », mais aussi du « contenu » et de la « qualité » de ce que raconte et répond le requérant (consistance interne et externe, plausibilité, détails, spontanéité et autres indices de vraisemblance). Cette perception est notamment influencée par l'intériorisation de « normes secondaires d'application » (Lascoumes, 1990), par les formations suivies et par l'apprentissage du métier auprès des collègues. On peut analyser la manifestation de la plus ou moins grande satisfaction de ces attentes par la notion de « *feeling* », évoquée par certains spécialistes asile. Dans leur article sur le « *feeling* » des agents de l'assurance chômage en Suisse – lequel renvoie au fait que certaines personnes les *touchent* davantage que d'autres ou qu'ils ont avec elles plus d'affinités –, Marcelo Valli, Hélène Martin et Ellen Hertz montrent qu'il ne naît qu'à certaines conditions, notamment en lien avec les attentes des agents en termes de « bonne » attitude des chômeurs (Valli, Martin et Hertz, 2002). Dans le cas de l'asile, il semble que cette notion renvoie surtout à aux différentes attentes mentionnées ci-dessus, mais aussi aux émotions (empathie, compassion, affinités, etc.) que leur suscitent les migrants.

Véronique Salamin : « Une personne qui a vraiment vécu les choses, on s'en rend vite compte. Parfois, des personnes expliquent des choses, si on ne les a pas vécues, on peut pas les inventer. » [Journal de terrain, SEM, 30 novembre 2010, Vallorbe].

On peut dire qu'en audition, les agents du SEM ont un certain nombre d'attentes quant à l'histoire qui leur est racontée en audition. Ces attentes varient en fonction de la personne, de son niveau d'études et de son statut social, de son sexe, de son pays d'origine, etc. Ainsi, ces attentes sont associées à différents stéréotypes ethno-raciaux et nationaux, de genre et de

¹ L'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE) relève que les conclusions de certaines de ces enquêtes se sont parfois révélées fausses. Le TAF dans un arrêt (D-7060/2006) a aussi contesté la fiabilité des informations contenues dans ces enquêtes. Dans son deuxième rapport annuel, l'ODAE mentionne trois cas où les rapports d'ambassade ont mené à une décision négative, que l'ODAE remet en cause. [ODAE, « 2^{ème} rapport annuel d'observation : Limiter l'immigration à tout prix ? », novembre 2009, consulté le 19 février 2016 sur le site web de l'ODAE : http://www.odae-romand.ch/IMG/pdf/rapport_ODAE_2009-2.pdf.

classe¹, qui s'appuient à la fois sur l'expérience acquise par les spécialistes asile en audition, lors de formations, dans leur vie privée (au cours de voyages ou à travers des fréquentations), ou par des discussions avec des collègues – où se (re)produisent des discours stéréotypés qui circulent dans l'institution –, mais aussi sur des expertises-pays. La satisfaction ou non de ces attentes – qui concernent à la fois l'attitude du requérant et le contenu à différents niveaux (« qualité du discours », consistance interne et externe, plausibilité) de ses déclarations – rend finalement les exigences en terme de vraisemblance relativement élevées – comme l'indiquent aussi Olivia Le Fort (Le Fort, 2013), un rapport d'évaluation du HCR² et un rapport de l'ONG *Terre des Femmes*³ – alors même que des recherches montrent qu'il peut exister différents facteurs pouvant affecter la mémoire qui concernent tout particulièrement les requérants d'asile (perte de poids/malnutrition, traumatisme crânien mineur, niveaux d'hormones de stress élevés, troubles de stress post-traumatique, privation de sommeil, dépression, douleur)⁴, que le contexte socio-culturel (ici occidental) peut influencer l'évaluation de la plausibilité d'un fait⁵, et que le mensonge est aussi un produit des barrières migratoires (Rousseau et Foxen, 2006) qui ne dit finalement rien de ce qu'a vécu le requérant. Le rapport du HCR pointe ainsi « l'importance excessive accordée à l'obtention de données aussi exactes que possible et complètement cohérentes entre elles », la mise en avant « d'éléments apparemment contradictoires, qui pourtant sont par exemple basés sur une formulation différente d'un même déroulement de faits. Cela donne l'impression que l'on exige des requérants d'asile une précision qu'il serait difficile d'atteindre même dans des circonstances ordinaires »⁶. Ces éléments montrent bien la limites des interrogations propres à la vraisemblance et de son évaluation par les agents.

Il faut finalement souligner que la marge de manœuvre – ou le pouvoir discrétionnaire procédural – dont disposent les agents ne se limite pas à leur attitude (empathique,

¹ Selon certains collaborateurs, par exemple, les requérants d'asile de la Corne de l'Afrique disent « le strict nécessaire » et ne s'étendent pas dans leurs motifs, alors qu'au contraire, les requérants d'asile Congolais seraient plus bavards. Cette attente fera d'ailleurs s'interroger Sylvain Oberli sur la raison pour laquelle le requérant d'asile de l'extrait d'observation « Préparation et relances » ne l'est pas. Il en conclut que c'est parce qu'il bégaye.

² UNHCR, « Evaluation de décisions de première instance en matière d'asile », Rapport. Collaboration HCR-ODM dans l'assurance de qualité, Juin 2011.

³ Wiebke Doering, « Les femmes dans la procédure d'asile. La reconnaissance des motifs de fuite spécifiques aux femmes dans la pratique de l'asile en Suisse », *Terre des Femmes*, décembre 2011, disponible sur le site web : www.terre-des-femmes.ch, consulté le 3 janvier 2016.

⁴ Je reprends ici les facteurs évoqués par : (Cohen, 2001).

⁵ Plus généralement, C. Rousseau et al. Evoquent différents facteurs légaux, psychologiques, culturels qui interagissent ensemble et peuvent avoir un impact négatif sur la capacité des membres de l'*Immigration and Refugee Board* (chargés d'instruire les demandes d'asile au Canada) à évaluer la crédibilité des requérants (Rousseau et al., 2002).

⁶ UNHCR, « Evaluation des décisions de première instance en matière d'asile », *opus cit.*, p. 6.

bienveillante, agressive ou froide), dimension qui a été analysée plus haut, mais qu'elle se situe aussi dans les questions posées, le fait d'insister plus ou moins sur certains éléments de l'histoire du requérant (motifs, identité, séjours à l'étranger, voyage) et sur les incohérences et contradictions perçues.

Pour conclure cette sous-section, Didier Fassin rappelle que, dans le domaine de l'asile, celui qui est jugé n'est pas un suspect mais une victime présumée. Le résultat n'est pas une punition mais une reconnaissance. Pourtant, par un déplacement moral troublant, contrairement aux tribunaux réguliers où l'accusé est présumé innocent jusqu'à ce que soit prouvée sa culpabilité, le demandeur est habituellement traité comme suspect, avant que sa sincérité soit prouvée. Le soupçon systématique qui en découle transforme l'instruction en un processus de détection du mensonge. En suivant la réflexion développée par Didier Fassin, on peut relier les différentes dimensions de l'instruction de la vraisemblance aux théories philosophiques de la vérité (Fassin, 2013). Les spécialistes asile évaluent en effet la vraisemblance par rapport à sa cohérence externe. Ce faisant, ils cherchent à évaluer sa correspondance avec des « faits connus et avérés » en se demandant si le récit du demandeur peut être reconnu comme « vrai », ou du moins vraisemblable : on peut parler de vérité comme véracité, en lien avec la théorie de la correspondance (Russell, 1910). L'évaluation de la vraisemblance à travers la cohérence interne du récit, la vérité apparaît comme sincérité, en lien avec la théorie de la cohérence dans la mesure où il s'agit d'évaluer le discours du requérant dans son ensemble et d'en apprécier l'authenticité (Joachim, 1906). En dernier lieu, une troisième interprétation de la « vérité » est en lien avec la théorie pragmatiste de la vérité pour laquelle « *truth is the end of inquiry* » (James, 1907)¹. Selon Didier Fassin, dans cette perspective sociologique, la vérité n'est pas donnée : les faits objectifs sont presque toujours inaccessibles à la connaissance, alors que les impressions subjectives sur les individus ne peuvent pas apporter de preuve absolue. La vérité est plutôt le produit d'une enquête ou d'un travail d'instruction qui rassemble tous ces éléments. L'observateur est alors laissé avec une vérité : celle qui découle de la décision finale rendue par l'administration (ou dans le cas analysé par Didier Fassin, la Cour Nationale du Droit d'Asile). En d'autres termes, « *truth is what institutions decide to be true. We do not have access to the ultimate truth of what really happened to the asylum seekers or of how honest their recollection has been. But we do have access to what officers and judges think is true* » (Fassin, 2013, p. 59).

¹ Ces trois références (James 1907 ; Joachim 1906 ; Russell 1910) sont citées par Didier Fassin (2013).

§3. Ce que le genre fait à l'instruction des demandes d'asile : les « persécutions liées au genre »

Ayant déjà analysé, dans le chapitre 2, la reconnaissance progressive des « persécutions liées au genre », je souhaite revenir sur cet exemple d'évolution des pratiques qui revêt l'intérêt de faire porter l'instruction sur l'intime (Kobelinsky, 2012, 2015). En effet, dans le cas de persécutions liées au genre, ce sont des violences sexuelles, des mutilations génitales ou encore une orientation sexuelle (et des persécutions en raison de celle-ci) qu'il faut rendre vraisemblables. À travers cet exemple, je montre ce que le genre fait à l'instruction des demandes d'asile et ce que la mise en doute des récits – à travers l'investigation de la vraisemblance – fait à la reconnaissance des « persécutions liées au genre ».

J'ai abordé dans le chapitre 2 et dans un article la reconnaissance progressive de ce type de motifs qui illustre comment le genre est peu à peu pris en compte dans le droit et dans la pratique du SEM. Il est intéressant de revenir sur ce point particulier en indiquant les spécificités des pratiques d'instruction relatives à ce type particulier de persécutions. En effet, le « genre » est une dimension des persécutions qui n'est pas codifiée dans un premier temps, mais qui est progressivement prise en compte jusqu'à être inscrite dans la loi. On a mis en évidence ce processus de création du droit qui manifeste un élargissement des motifs d'asile reconnus par différentes voies : législative, jurisprudentielle, au niveau des recommandations des instances internationales (UNHCR), mais aussi au niveau de la pratique de l'administration. Il s'agit ici de m'interroger sur les implications de cette évolution sur les pratiques des agents du SEM. Dans cette perspective, je m'intéresse au caractère sexuellement différencié du contrôle des demandes d'asile au prisme de la question des « persécutions liées au genre ».

Dans son rapport sur la situation des femmes dans la procédure d'asile en Suisse, l'ONG *Terre des Femmes* souligne que le principal obstacle à l'acceptation des demandes d'asile de femmes est le contrôle de la vraisemblance¹. Si on peut élargir ce constat à toutes les demandes d'asile, la particularité de celles qui invoquent des « persécutions liées au genre » est qu'elles amènent les agents du SEM, en audition, à interroger les requérants d'asile sur leur intimité (viol, homosexualité). Les textes juridiques imposent que les auditions

¹ Wiebke Doering, « Les femmes dans la procédure d'asile. La reconnaissance des motifs de fuite spécifiques aux femmes dans la pratique de l'asile en Suisse », *Terre des Femmes*, décembre 2011, disponible sur le site web : www.terre-des-femmes.ch, consulté le 3 janvier 2016.

*GespeVer*¹ se déroulent en présence de personnes du même sexe (art. 6 OA1). La formation en matière de « persécutions liées au genre » insiste sur l'attitude à adopter en audition et sur le fait qu'il faut (et qu'il est possible de) revenir sur les motifs d'asile (dont « l'événement traumatisant ») pour en évaluer la vraisemblance². Cela implique de poser des questions particulièrement intimes, comme nous allons le voir dans cette section.

Mon propos sera de montrer que la logique « d'ouverture » relative de la notion de réfugié – consécutive à l'ajout en 1998, à l'article 3 al. LAsi, qu'« il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes » et à l'élaboration d'une pratique en matière de « persécutions liées au genre » – se heurte, comme pour toutes les demandes d'asile, à une logique institutionnelle de soupçon à l'égard des requérants d'asile qui doivent « rendre vraisemblable » leurs motifs. Comme le montre Carolina Kobelinsky (Kobelinsky, 2012, 2015), l'atmosphère de soupçon qui entoure l'asile dans les discours politiques et médiatiques et dans l'administration amène les juges et les fonctionnaires à vérifier moins les preuves de persécutions, que la vraisemblance de l'orientation sexuelle (Kobelinsky, 2012, 2015), de l'« identité de genre » (Ricard, 2011, 2014a) ou la crédibilité du viol, par exemple. Si les « persécutions liées au genre » peuvent généralement bénéficier d'un *a priori* positif de la part des juges ou des agents du SEM, il n'en demeure pas moins que la mise en doute des récits pèse sur ces types de motifs. Comment dès lors prouver que l'on est homosexuel, que l'on a bien été violée, que les risques de mutilation génitale sont bien réels (alors que l'Etat du pays d'origine les condamne), que l'on risque la prostitution forcée si l'on est renvoyée dans son pays d'origine (voire dans un pays tiers ou dans un pays de l'espace Dublin), que l'on risque d'être victime (où que l'on se trouve dans le pays d'origine) de crime d'honneur, de mariage forcé ou de violences domestiques ? Je montrerai que les agents du SEM activent des stéréotypes de genre et des attentes de rôle genrées (ou anticipations genrées). Le contrôle différencié des demandes d'asile repose en partie sur des conceptions du masculin et du féminin et des rôles associés à cette bi-catégorisation (Cardi, 2007), mais aussi sur une évaluation des situations spécifiques dans les pays d'origine ou dans les parcours migratoires³.

¹ Abréviation pour *Geschlechtsspezifische Verfolgung* (persécutions liées au genre).

² Observation d'une formation interne sur les « Persécutions liées au genre », Carnet de terrain, Janvier 2012.

³ Sur la reconnaissance progressive des « persécutions liées au genre », je renvoie à mon article paru dans *Les Cahiers du Genre* (Miaz, 2014). Pour une analyse juridique des « persécutions liées au genre », je renvoie à l'ouvrage de Alberto Achermann et Constantin Hrushka (Achermann et Hrushka, 2012) et, concernant les différents types de motifs « liés au genre » reconnus par le SEM, je renvoie spécifiquement à la contribution de Liselotte Barzé dans ce même ouvrage (Barzé, 2012).

§3.1 « Racontez-moi ce viol » ou comment « rendre crédible » les violences sexuelles

« Une attitude attentive et parallèlement résolue est déterminante au moment de l'établissement des faits en particulier lorsque les motifs d'asile allégués touchent la sphère intime de la personne concernée. En dépit de diverses opinions tendant à soutenir que les victimes sont incapables d'exposer les violences sexuelles vécues en cours d'audition, les expériences acquises au sein de l'office démontrent que les victimes de persécutions liées au sexe sont en mesure d'exposer leurs motifs d'asile de manière circonstanciée lorsqu'elles sont entendues dans un climat de confiance et d'empathie » [Manuel de procédure du SEM, §2 « La problématique des persécutions liées au sexe dans le domaine de l'asile », 2008, p. 18]

Comme le mentionnent plusieurs spécialistes asile, l'évaluation de la vraisemblance pour les cas d'atteintes sexuelles est particulièrement difficile et désagréable. Entrer dans l'intimité des personnes, poser des questions difficiles sur des viols est décrit comme un moment plutôt difficile par ces fonctionnaires. Elles justifient toutefois la nécessité de poser ces questions par « l'expérience » du fait que les motifs sont, souvent, « invraisemblables ». Gabriella Berset, qui instruisait surtout des dossiers d'Afrique centrale, explique que, si l'on arrive à démontrer l'invraisemblance, on n'a pas à se pencher sur la question de la pertinence des motifs d'asile ; ce qui peut être plus difficile à argumenter négativement dans la décision, dans la mesure où le pays africain dont elle parle n'est pas vraiment considéré comme un Etat de droit.

« [...] Donc comme tu vois, par exemple pour le [pays d'Afrique centrale X], mais je dis c'est pour chaque pays différent, mais nous, on axe plutôt la motivation sur la question de la vraisemblance parce que c'est plus facile. Parce que la question de la pertinence des motifs d'asile, c'est plus compliqué. Parce que le [pays X], on sait, est-ce que c'est vraiment un Etat de droit ? Le système judiciaire ne fonctionnant pas tellement, est-ce qu'on peut considérer que la personne peut obtenir protection ou non contre certaines persécutions. Donc pour nous, c'est aussi plus facile, parce que la question de la pertinence, c'est plus compliqué. Mais de manière générale, ce que racontent les [requérantes d'asile du pays X], ben... ce n'est pas crédible. Et puis, c'est vrai que j'ai aussi constaté, j'ai eu la chance de partir là-bas, donc je me suis aussi rendu compte de la situation sur place. C'est clair que ces gens quittent leur pays pour des motifs économiques » [Gabriella Berset, SEM, Mars 2012].

Il faut préciser ici, concernant le pays dont parle Gabriella Berset, qu'elle peut rendre des décisions d'admission provisoire pour les femmes seules sans réseau social au pays et pour les femmes seules avec enfants (considérées comme « personnes vulnérables » dont le renvoi est inexigible). Cela laisse ainsi à Gabriella Berset la marge de manœuvre pour rendre

une décision, certes, négative, mais d'en « adoucir » les conséquences en accordant une protection subsidiaire pour les cas de femmes seules (et avec enfant¹).

Sur la vraisemblance des motifs, leur mise en doute peut amener à considérer que, si les femmes invoquant un viol ont réellement vécu des traumatismes, ceux-ci l'ont été dans d'autres circonstances (par exemple pendant le parcours migratoire). En cela, ils ne peuvent pas être considérés comme déterminants en matière d'asile. La mise en doute (quasi) systématique des récits en audition peut amener à croire que « toute le monde sait maintenant comment décrire un viol »². Les auditrices recourent donc aux différentes techniques d'audition pour évaluer cette vraisemblance.

Premièrement : faire raconter à la requérante son viol ou les événements qu'elle a vécus :

« Gabriella Berset : [...] Je leur pose la question : mais expliquez-moi, voilà, comment ça s'est passé concrètement ? Parce que moi je dis toujours aux gens : nous, on n'était pas là. Donc, moi, je n'étais pas là quand ça s'est passé. Il faut que vous essayiez de nous décrire la chose comme si c'était un film. Comme si, voilà, nous on n'a aucune idée, mais comme s'il y avait des images qui se déroulaient. Donc j'essaie souvent de leur dire : vous, vous avez l'impression qu'on connaît votre histoire. Mais on ne la connaît pas vraiment. Donc, l'important, c'est que vous exprimiez vraiment ce que vous avez vécu » [Gabriella Berset, spécialiste asile, SEM, Mars 2012].

Puis, insister sur les détails qui permettent de donner des indices de (non-)crédibilité :

Jonathan Miaz : *Parce que s'il n'y a pas ces indices que c'est pas crédible, tu es obligée de poser beaucoup de questions.*

Corinna Brandt : *Ouais ouais, tu dois... [tu dois, dans une étape suivante, saisir si tout joue dans ce qu'elle dit parce que tu dois dire, à un moment, oui, comment est-ce que vous avez été violée ? Qu'est-ce qu'il a exactement fait avec vous ? Où est-ce que vous étiez couchée ? Où vous a-t-il tenue/touchée ? C'est vraiment...]*³ *C'est difficile de parler de ça. Et aussi pour tout le monde dans le team, parfois, c'est... ouais, c'est juste, c'est très personnel, intime, et les femmes musulmanes, elles ne parlent pas de ça, avec personne. Et pour ça, elles doivent aussi avoir confiance en moi.* » [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011]

Comme le mentionne une juriste d'un service d'aide juridique pour les migrants, la prise en charge est généralement « adéquate » (attitude empathique, patiente et respectueuse)

¹ Pour certains pays, le critère de femme seule avec enfant rend le renvoi d'autant moins exigible que le taux de mortalité infantile peut être élevé dans certains pays et qu'une femme seule avec enfant sans réseau social augmente le risque de mortalité infantile et de dénuement. À cet égard, les femmes seules avec enfant (en bas âge surtout) sont plus enclines à être considérées comme « vulnérables ».

² Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011.

³ Pour ces phrases, elle s'exprime en allemand : « *es ist wie so, du musst immer eine Stufe weiter, wenn alles stimmt was sie gesagt hat nachvollziehen, weil ist dann musst du irgendwann sagen, ja, wie wurden Sie vergewaltigt, was hat er genau mit ihm gemacht ? Wo... wo lagen Sie, wo hat er Sie angefasst. Das ist dann wirklich so...* ».

concernant la procédure *GespeVer*. Il peut toutefois arriver que des auditeurs mettent la pression sur les requérants. L'exemple cité en encadré a été dénoncé par l'Observatoire Romand du Droit d'Asile (ODAE). Il montre comment la quête de la (in)vraisemblance peut amener à poser des questions toujours plus précises sur des événements traumatisants et d'une violence extrême.

Extrait d'un PV d'audition

« Q108 : Racontez-moi ce viol, comment cela s'est-il passé. Il n'est pas évident de raconter un viol, mais j'aimerais que vous fassiez le récit de cela.

R : Le premier qui a commencé est venu sur moi. Deux autres me tenaient, un les bras, un les pieds. Quand il a terminé, un autre est venu. Ils ne parlaient qu'entre eux, en XXX. Le deuxième m'a introduit son pénis dans ma bouche jusqu'au fond. Le troisième m'a violée, le dernier n'a rien fait.

Q109 : Excusez-moi, c'est un peu vague. Vous nous donnez des éléments mais c'est très succinct. J'aimerais que vous me disiez ce que vous avez ressenti, s'ils ont utilisé la violence, etc.

R : La première fois, j'ai essayé de résister mais ils me tenaient les bras. La deuxième fois, c'était pareil. Quand ils sortaient et qu'ils revenaient, celui qui avait envie de venir me violer venait le faire. Les jours suivants j'étais fatiguée...

Q110 : Je vous coupe, je reviens sur ces viols. Combien de temps a duré le premier viol ?

R : Le premier qui m'a violée, c'était long. Le deuxième, lui a juste introduit son pénis et a éjaculé dans ma bouche. Le troisième, il m'a violé.

Q111 : Le troisième, vous a violée de la même façon que le premier ?

R : Non.

Q112 : Alors comment ?

R : Le troisième, ce n'était pas très long par rapport au premier.

Q113 : Est-ce qu'ils portaient des préservatifs ?

R : Non.

Q114 : Ce viol collectif a duré combien de temps, pouvez-vous l'estimer ?

R : Facilement trois heures.

Q115 : Trois heures, c'est long. Ils vous ont violée plusieurs fois chacun ?

R : Quand ils terminaient, ils recommençaient.

(...)¹.

Si cet exemple est extrême et ne représente pas l'ensemble des auditions menées par le SEM, il illustre comment les fonctionnaires en viennent à « attendre » des détails précis, un discours cohérent et logique. Ou, au contraire, comment ils et elles peuvent justement faire apparaître un « manque de substantialité », des incohérences, des illogismes apparents, ou des contradictions qui vont leur fournir des « indices » d'in vraisemblance et, partant, des arguments pour une décision négative. Les auditeurs ont des attentes qui semblent basées sur

¹ Un extrait plus long de ce PV d'audition de septembre 2009 est consultable sur le site web de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE) : <http://odae-romand.ch/spip.php?article217>.

des stéréotypes de comportements forgés soit par l'expérience, par des formations ou encore par des expériences personnelles hors travail.

« Gabriella Berset : [...] Je lui demande : décrivez-moi votre agresseur comment il était, et puis au fur et à mesure des réponses données, ben par exemple une fois la dame m'a dit : mais... quoi, comment je peux me souvenir ? Puis, je lui dis, mais écoutez, je pense que quand vous vivez ce genre de traumatisme, il y a des images qui ressortent. Il y a des détails qui vous ont frappé. Et puis non... [...] Mais c'est peut-être aussi le fait que j'ai entendu pas mal de femmes justement qui invoquaient ce genre de persécutions, qu'on voit un petit peu, voilà, dans quel sens on va. Chacun est différent, mais il y a quand même des indices qui font que ça ne paraît pas crédible ou... ça veut pas dire qu'elle a pas vécu un traumatisme, elle l'a pas vécu dans les circonstances, les motifs qu'elle allègue quoi » [Gabriella Berset, SEM, Mars 2012].

Parfois, ces attentes peuvent être très précises sur les détails fournis ou les réactions après le viol. Corinna Brandt raconte un cas pendant lequel elle était obnubilée par le fait que la personne n'avait pas pris de douche après le viol et était allée à la cuisine avec l'envie de se suicider. Pour elle, comme pour les responsables de la pratique *Gespever* (*Federführung Gespever*), prendre une douche après le viol constitue un indice de crédibilité qui n'apparaissait pas dans le discours de la requérante. Dès lors, alors même que tout le reste de l'histoire lui apparaît crédible, elle y voit un indice d'in vraisemblance qui fait naître des doutes dans son esprit. Elle relève à quel point les attentes qu'elle peut avoir et qu'elle a été formée à avoir peuvent être contredites par les pratiques concrètes des requérantes :

« Corinna Brandt : [...] Parce que c'est une thématique qui change les femmes psychologiquement. Et peut-être qu'elles ne montrent pas des comportements qui sont conformes ou qui ne correspondent pas au comportement normal des gens qui ont subi ça. Mais, ouais, parfois elles sont froides et très tranquilles et elles ne pleurent pas. Et c'est quand même crédible. Mais parfois elles pleurent, elles ont besoin d'une pause, elles disent "je voulais me tuer", et ça peut être les deux [crédible ou non] » [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011].

Ainsi, dans l'audition et dans la décision, les fonctionnaires vont activer différents types de stéréotypes – de « genre », culturels, ethnocentriques, ethno-raciaux, de nationalité, de religion – relatifs au comportement que l'on peut attendre d'une personne victime de viol compte tenu de ces différentes catégorisations. Les caractéristiques propres de l'auditeur ou de l'auditrice¹ vont aussi jouer sur l'appréciation qu'il ou elle se fait du cas. À mon sens, l'audition offre un pouvoir discrétionnaire procédural (*procedural discretion*) dans le sens où, en fonction de ses sensibilités, de sa focalisation sur la « chasse aux invraisemblances », des

¹ Conformément à l'Ordonnance sur l'Asile 1 (OA1), en cas d'indices de persécutions « de nature sexuelle », les requérant·e·s doivent être auditionné·e·s par « des personnes du même sexe ».

questions qu'il/elle pose et de l'importance qu'il/elle accorde à d'éventuelles contradictions ou incohérences, l'auditeur peut influencer l'issue de la demande d'asile.

Il y a alors lieu de considérer comment les différentes caractéristiques sociales de la personne s'imbriquent et comment elles peuvent jouer sur la manière d'instruire les dossiers et de prendre des décisions. Mon propos n'est pas d'essentialiser ces caractéristiques, mais de considérer les potentielles expériences auxquelles elles renvoient ; expériences qui jouent sur la perception et l'appréciation que les fonctionnaires font des cas. Ces expériences, les socialisations (primaire, secondaires et institutionnelle au sein du SEM) des agents jouent sur leur manière de traiter les dossiers et de prendre des décisions. Tout cela doit être vu au sein d'une configuration institutionnelle plus générale comprenant les collègues et, surtout, les chefs qui relisent les décisions. Il faut examiner comment ces caractéristiques se rejouent « en situation », dans les interactions avec les requérants d'asile.

§3.2 Ces personnes sont-elles « assez gay » pour obtenir l'asile ?

Tout comme les motifs invoquant un viol, ceux qui se basent sur l'orientation sexuelle impliquent que les fonctionnaires se penchent sur l'intimité des requérants d'asile. Comme l'a montré Carolina Kobelinsky (Kobelinsky, 2012), dans un contexte de soupçon et, partant, de mise en doute des motifs d'asile, c'est leur homosexualité que les requérants d'asile doivent prouver, soit dans sa dimension personnelle et intime d'abord, puis dans son caractère « public » ou connu¹, soit comme forme d'engagement ou de revendication pour la cause homosexuelle, cette double dimension variant selon la provenance des requérants. Dans certains cas, expliciter son homosexualité devient un acte politique dans un contexte d'implicite hétérosexuel (Kobelinsky, 2012). En revanche, si l'octroi de l'asile ou de l'admission provisoire repose sur l'homosexualité, évaluer la « vraisemblance » de cette orientation sexuelle revient à questionner l'intimité de la personne, d'autant plus qu'il paraît plus compliqué d'avoir la preuve documentée de son homosexualité. Mais, comment vérifier si la personne est « assez gay » pour obtenir l'asile, pour reprendre le titre de Deborah A. Morgan (*Not Gay Enough for the Government : Racial and Sexual Stereotypes in Sexual Orientation Asylum Cases*) (Morgan, 2006) ?

Pour certains fonctionnaires, l'homosexualité « se voit ». La dimension de la « visibilité » ou de la « manifestation extérieure » de l'homosexualité est ici importante et

¹ Autrement dit, est-ce que son homosexualité – qu'il s'agit dans un premier temps d'établir – était connue d'autres personnes (famille, connaissances, voisinage, tiers, autorités), impliquant des risques de persécution ? Ou cette orientation sexuelle était-elle uniquement connue du requérant et de ses partenaires ?

renvoie à un stéréotype de genre, en tant qu'il serait performé d'une certaine manière (adopter une attitude « efféminée »). Ce stéréotype est à la fois socialement, culturellement et « racialement » situé, puisqu'il se fonde sur des représentations liées à des homosexuels blancs de classe moyenne ou supérieure. À cet égard, je fais l'hypothèse que ces stéréotypes varient parmi les fonctionnaires en fonction de leurs propres caractéristiques et expérience de l'homosexualité¹. Cette hypothèse paraît d'autant plus pertinente que certains fonctionnaires peuvent être eux/elles-mêmes homosexuel·le·s.

Dans l'évaluation de la « vraisemblance » sur des motifs d'homosexualité, « l'intime conviction », le « *feeling* » se construisent à partir de stéréotypes de genre, mais aussi culturels et « raciaux » relatifs à l'idée que le/la fonctionnaire se fait de ce que devrait être le comportement d'un homosexuel dans tel ou tel pays, voire de ce à quoi il devrait ressembler. La catégorisation de genre et de sexualité se construit dans l'interaction entre le genre performé par le requérant en audition et les attentes de rôle (performé) des fonctionnaires. Le genre est « fait » (Revillard et de Verdalle, 2006 ; West et Fenstermaker, 1995 ; West et Zimmerman, 1987) en situation. Ce genre performé prend sens pour les agents du SEM à partir des catégorisations simultanées qu'ils opèrent : quel est le comportement attendu d'une personne homosexuelle originaire de tel pays, ayant grandi dans tel milieu social, ayant telle religion, etc. ?

La construction de « l'intime conviction » que la personne est homosexuelle passe par des questions sur l'intimité. Toutefois, quelles questions poser ? Une bénévoles d'un service d'aide juridique aux requérants d'asile me raconte par exemple qu'un fonctionnaire posait des questions sur le nombre de rapports du requérant avec son amant. Nathalie Ricard, sur le cas Canadien, rend compte de questions de membres de la commission à un requérant « *gender bender* » qui lui demandent de raconter son premier rapport homosexuel ou à partir de quand il se travestissait (Ricard, 2014b). Les techniques d'audition ne sont toutefois pas si claires pour les agents qui ne sont pas forcément habitués à ce type de dossier.

En entretien, j'aborde la question des dossiers d'homosexuels avec Pascal Glauser, spécialiste asile de 39 ans (13 ans d'expérience). Il m'explique la difficulté qu'il a à démontrer la (in)vraisemblance de l'homosexualité. Pour lui, ça doit être au requérant d'asile de démontrer son homosexualité : « j'ai peut-être des doutes, mais après, quelles questions je

¹ Connaître ou être ami avec des homosexuel·le·s, fréquenter des réseaux/milieus LGBTQI (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Intersex*), etc. L'expérience peut aussi être contraire et concerner des expériences d'homophobie (en tant qu'homophobe).

vais poser ? ». Sa citation est éclairante à plusieurs égards, car elle montre à la fois la difficulté pour lui de « nourrir ses doutes », ses soupçons sur l'usage « abusif » de motifs liés à l'homosexualité et le « problème » qu'il voit se profiler si un grand nombre de requérants d'asile invoquent leur homosexualité comme motif d'asile et à qui on octroierait automatiquement l'asile. Parvenir à trouver un « faisceau d'indices » revient à trouver des arguments permettant de mettre en doute l'homosexualité de la personne sur la base du procès-verbal d'audition ou d'autres éléments de preuve – ce qui permet d'argumenter une décision négative.

« Jonathan : *Vous vous y prenez comment généralement [pour vérifier l'homosexualité] ?*

Pascal Glauser : Eh ben moi, je découvre un peu cette problématique parce qu'en fait, il y en a de plus en plus qui sont... enfin... dans les dossiers. Evidemment, il y en a beaucoup qui se font passer pour des homosexuels qui ne le sont pas. Ben, pour le moment, on n'a pas trop de réponse quoi. Evaluer la vraisemblance, c'est très problématique. Ben, j'ai un dossier, là, où je sais qu'il n'est pas homosexuel, et je ne sais pas comment je vais faire. Parce qu'en fait tous ses motifs ne dépendent que de ce point-là. Est-il homosexuel ou pas ? Et après, là, il faudrait que j'arrive à un faisceau d'indices qui nous dit qu'il est plutôt non-homosexuel, et après, c'est à lui d'apporter la vraisemblance. Mais c'est très compliqué. Et selon la jurisprudence du Tribunal [administratif] fédéral, il ne faudrait pas insister sur la vraisemblance de l'homosexualité, mais plutôt sur les conditions objectives d'un retour dans le pays. Mais ça, c'est une manière de passer à côté de la question. Parce que, dans certains pays, c'est punissable de peine de mort. Donc n'importe qui peut se dire homosexuel, et puis il a l statut de réfugié. Ce qui ne va pas non plus quoi. N'importe quel Saoudien qui viendrait en Suisse déposer une demande d'asile et dit je suis homosexuel et je risque la peine de mort... on pourrait pas lui donner le statut de réfugié que sur cette phrase-là. Il faudrait un peu vérifier l'entier du dossier. Si y a trois demandes par année, ça va, mais si y en a cinq cent, c'est autre chose quoi » [Pascal Glauser, SEM, Décembre 2011].

Dès lors, face à une décision négative du SEM, les avocats, juristes et bénévoles des services d'aide juridique doivent chercher à argumenter sur l'évaluation de la situation des homosexuels dans le pays concerné (en démontrant que les persécutions et risques de persécution sont bien réels). Il faut également apporter la preuve de l'homosexualité de la personne ; parfois, même si l'homosexualité n'a pas été contredite par le SEM dans la décision. Les exemples de dossiers que j'ai défendus dans le cadre de mon stage d'observation participante dans un service d'aide juridique sont éclairants. On peut mentionner la manière dont un juriste d'un bureau de consultation juridique pour les requérants d'asile me présente un dossier en insistant sur le changement physique du requérant. Ce changement physique, qui fait référence aux stéréotypes de genre relatifs aux homosexuels, a également son importance dans l'argumentation juridique puisqu'elle permet d'insister sur le fait que cette homosexualité, qu'il cachait dans son pays d'origine, « se voit »

désormais – ce qui l'exposerait à des traitements inhumains en cas de renvoi (dans une argumentation demandant une admission provisoire pour illicéité¹ du renvoi).

Un juriste du service d'aide juridique me parle du dossier de A., pour lequel il me demande d'écrire une demande de réexamen. L'homosexualité de A. n'a pas été remise en cause par le SEM. Pour ce juriste, on ne peut pas le laisser se faire renvoyer dans son pays dont la loi condamne l'homosexualité de 3 ans de prison. « En plus, quand tu vois la personne, il a changé physiquement. Il assume beaucoup plus son homosexualité. Et quand tu le vois, tu vois qu'il est homosexuel. » [Extrait de carnet de terrain, service d'aide juridique, 2011].

Dans les cas où l'homosexualité est remise en cause, une contre-argumentation peut consister à produire des « preuves » (attestations d'associations LGBTI, participation à des activités de ces associations, etc.) qui viendraient « attester » de l'homosexualité du requérant. Contre-argumenter peut aussi consister à expliquer les raisons du *coming-out* postérieur à la fuite, ou l'attitude que le SEM aurait jugé illogique ou incohérente, etc. – voire simplement pourquoi un homme marié ou une femme mariée peut être homosexuel·le.

Ces deux exemples (viol, homosexualité) qui touchent à l'intimité des requérants sont le miroir grossissant des enjeux qui touchent à l'instruction de la crédibilité. Ils font, à mon sens plus que pour d'autres types de dossiers, appel à des stéréotypes de genre imbriqués avec des stéréotypes ethnoraciaux, de classe ou relatifs à la « culture ». Dans ces circonstances où « l'intime conviction » tient une place importante dans l'évaluation de la vraisemblance, les caractéristiques sociales propres aux agents chargés d'instruire puis de décider sur le dossier vont jouer sur la manière d'instruire le dossier (« pouvoir discrétionnaire procédural ») et sur la décision finale (qui dépend elle-même de l'instruction du dossier).

Ce chapitre a mis en évidence l'importance de la mise en doute des récits des requérants par les agents du SEM. La dimension du soupçon occupe une place centrale dans l'instruction des dossiers (en particulier durant les auditions) et conclure à l'invraisemblance permet de rejeter la demande. Les agents disposent de plusieurs instruments (auditions, techniques d'interrogatoire, expertises linguistiques, expertises pays, enquête d'ambassade, etc.) pour mettre à l'épreuve l'histoire racontée par les requérants. En conclusion de ce chapitre, je veux souligner la marge de manœuvre dont disposent les agents dans leurs tâches d'instruction. On peut parler à cet égard de pouvoir discrétionnaire procédural – qui s'ajoute au comportemental évoqué précédemment –, dans la mesure où le zèle dont ils font plus ou

¹ L'illicéité renvoie à l'article 3 CEDH relatif à la torture et aux traitements inhumains (voir Annexe 22).

moins preuve dans leurs investigations – multiplication de questions en audition pour « coincer » le requérant, mobilisation de différents moyens de procédure – afin de pouvoir contester l'identité (âge, origine) et argumenter l'invraisemblance des motifs (en faisant émerger des contradictions ou des incohérences) peut être déterminant pour la décision finale¹.

¹ De même, dans l'autre sens, pour ceux qui n'insistent pas sur la recherche de contradictions ou d'incohérences, ou qui rechignent à faire « passer les requérants en majeurs » et à leur contester leur nationalité.

Chapitre 5. Qualifier et décider : L'encadrement juridico-institutionnel de l'application du droit

« Qu'est-ce que c'est une persécution sérieuse ? Un jour de garde à vue, est-ce que c'est sérieux ou pas ? En principe pas. Mais, si on vous torture, que l'on doit vous envoyer immédiatement à l'hôpital, alors un jour de garde-à-vue, ça peut être sérieux. Par contre, dans d'autres circonstances, ce n'est pas sérieux. [...] Et puis pour dire [si c'est] sérieux quant à la durée d'une détention ? Est-ce que 25 jours c'est sérieux ? Et 24 jours, ce n'est pas encore sérieux ? Où est-ce qu'on définit la limite ? Est-ce qu'on peut même définir une limite abstraite, ou est-ce qu'il ne faut pas plutôt voir et donc là c'est la deuxième étape, maintenant, la situation du pays ? Alors, un jour de garde à vue en Allemagne, c'est très probablement pas sérieux, parce que il ne se passe rien du tout sur le plan de l'asile, par contre un jour de garde à vue en Libye de Monsieur Kadhafi, ça peut être extrêmement sérieux. Donc il faut voir, c'est une combinaison de la notion abstraite d'une part et de la situation concrète au pays de provenance » [Paul Brunner, SEM, Décembre 2011].

Loin d'une « pure application » du droit positif, la mise en œuvre du droit d'asile repose sur des médiations institutionnalisées qui confèrent leur sens et leur contenu aux règles définissant la qualité de « réfugié », la « vraisemblance » de la requête ou encore « l'exécutabilité » du renvoi. Dans leur travail, les spécialistes asile s'appuient sur un corpus important de règles internes, que Pierre Lascoumes appelle « normes secondaires d'application » (Hart, 1976 ; Lascoumes, 1990), des règles « juridico-administratives » produites en continu par l'institution¹ afin d'encadrer de façon précise et systématique le travail des agents en les conformant aux objectifs d'une politique publique qui se définit alors largement en dehors de l'arène parlementaire. Ces règles se caractérisent par une plasticité interprétative importante et participent de la sophistication du droit d'asile en spécifiant l'application du droit en fonction des cas de figure, des profils des requérants et des pays d'origine. Dans ce chapitre, je propose d'analyser ces médiations juridico-institutionnelles en

¹ Dans sa thèse de doctorat sur les taxateurs des caisses de chômage en Suisse, Aurélien Buffat relève bien l'intérêt heuristique du concept de norme secondaire d'application (NSA) pour appréhender la question du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain. Il distingue, à juste titre, les NSA de nature organisationnelle (produites par l'organisation à l'interne) et celles de nature individuelle (produites par les agents individuels eux-mêmes, à leur propre usage). Dans ce chapitre, il est question du premier type de NSA (de nature institutionnelle) (Buffat, 2011).

mobilisant cette notion de « normes secondaires d'application » (NSA) et en montrant comment celles-ci produisent des catégories de traitement des demandes d'asile.

En introduction (ci-après), je reviens sur cette notion que je mobilise dans les sections qui suivent. J'analyse en particulier les « Pratiques en matière d'asile » (APPA), forme de NSA au SEM qui vise à harmoniser les pratiques des agents en fixant, pour les principaux pays d'origine, des lignes directrices pour l'instruction et les décisions d'asile. Dans une première section, je montrerai qu'elles établissent des catégories de personnes considérées comme « persécutées » (asile), contextualisent et nuancent les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié, déterminent les principaux motifs et profils pour lesquels l'asile n'est pas reconnu et les catégories dites « vulnérables » ou « en danger » auxquelles les agents peuvent accorder une admission provisoire.

Dans une deuxième section, j'analyse la manière dont les spécialistes asile et leurs supérieurs élaborent ces « Pratiques en matière d'asile ». Il s'agit là d'un pouvoir d'établissement des normes secondaires d'application et, partant, de déterminer le contenu de la loi. Devant tenir compte de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, le SEM en vient parfois à le tester en vue de changer sa pratique. L'exemple des « persécutions liées au genre » offre un exemple spécifique et récent d'une prise en compte progressive par la pratique de l'office de motifs spécifiques et d'une adaptation à l'évolution des conceptions de la notion de persécution et des motifs d'asile au niveau international.

Enfin, dans une troisième section, je montrerai que les décisions des agents doivent être rapportées à toute une série de mécanismes sociaux qui participent de l'orientation de leurs pratiques décisionnelles. L'application du droit repose en effet sur des médiations sociales et institutionnelles qui encadrent, orientent, voire contraignent les pratiques des spécialistes asile. Ces médiations configurent les décisions que les agents perçoivent comme étant possibles pour un cas (voir chapitre 6).

En définitive, ce chapitre et le suivant visent à répondre à la question *en quoi, dans quelle mesure et comment le droit d'asile oriente-t-il les conduites des acteurs de l'administration, en particulier s'agissant des décisions qu'ils rendent ?* Formuler ce questionnement revient en somme à s'interroger sur les ressorts de la « force » du droit, pour reprendre la formule de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1986a), c'est-à-dire à s'interroger sur la capacité de normes générales et abstraites à orienter effectivement les conduites et les décisions administratives, mais aussi à se pencher sur les médiations et les logiques sociales

par lesquelles ces normes orientent les comportements (Lascoumes et Serverin, 1988 ; Weber, 1986).

Les normes secondaires d'application

Au niveau le plus général, les normes secondaires d'application (NSA) fixent des règles pratiques de décision (*rules of adjudication*) permettant d'ajuster le droit aux situations dans lesquelles les agents de l'administration le mettent en œuvre. Pierre Lascoumes les classe en trois catégories. Les *normes d'interprétation* tout d'abord fixent la compréhension des dispositions abstraites contenues dans le cadre juridique de référence par l'analyse des objectifs généraux et des cas d'application, via le commentaire juridique de la jurisprudence officielle, la mise en perspective de la « jurisprudence maison » et l'examen des procédures. Il s'agit des normes secondaires les plus génériques. Les *normes de négociation* (ou *d'évaluation*) ensuite portent plutôt sur la mise en relation des faits, toujours particuliers, avec les règles générales, à travers une casuistique permettant aux agents d'identifier, classer et qualifier les situations concrètes soumises à leur examen. Les *normes de règlement des conflits* enfin concernent la résolution de situations de désaccord, voire de résistance des administrés envers les injonctions dont ils sont l'objet. On retrouvera ce type de normes secondaires lorsque les administrés ne jouent pas le jeu de l'interaction, contestent le traitement dont ils font l'objet (par exemple à travers des menaces de recours), ou lorsqu'ils résistent à ce qu'on leur demande de faire (Lascoumes, 1990).

Même si la loi est invoquée comme point d'appui, les NSA sont omniprésentes dans le travail d'instruction et de qualification des demandes d'asile. Elles jouent un rôle prépondérant dans la pratique des spécialistes asile. Par exemple, à la question de savoir comment elle gère la « complexité du droit » au moment de rendre une décision, Corinne Bernier se réfère aux principales dispositions de la loi :

« On a deux articles prépondérants : l'article 3, qui énumère les critères exhaustifs pour lesquels on est persécuté. L'article 3 aborde donc la pertinence des motifs. Et l'article 7. La loi dit que la personne doit prouver ou du moins rendre vraisemblable. Ça traite donc la vraisemblance des motifs. Les autres articles découlent de ces deux articles. L'article 8 traite l'obligation de collaborer. L'article 29 règle les questions relatives à l'audition. L'article 32 et suivants définissent les cas de non-entrée en matière. Si nécessaire, je peux aller chercher dans la loi des articles pour appuyer la décision. [...] » [Corinne Bernier, SEM, Décembre 2010 et Janvier 2011].

Pour autant, la seule invocation de ces différents articles de la loi ne dit rien de la façon dont ils sont compris par les spécialistes asile. Ainsi en est-il, par exemple, de la notion de *persécution*. Si la loi impose d'en considérer ses *motifs* (race, religion, nationalité,

appartenance à un groupe social déterminé, opinion politique), encore faut-il tenir compte de son *intensité*, de son *illégitimité*, de sa *finalité* (soit son caractère *ciblé* et *individuel*) et de sa *responsabilité* (imputable à l'Etat). De plus, si la persécution n'est pas *actuelle*, il doit exister une *crainte objective et fondée* de persécution future, sous réserve de l'examen des possibilités/alternatives de *fuite interne* au pays. On le voit, plusieurs de ces dimensions — certaines reposent directement sur la loi, d'autres émanent de la jurisprudence ou de la « doctrine » juridique — sont susceptibles d'être évaluées de façon différente par les agents en fonction des situations auxquels ils sont confrontés : qu'est-ce, en effet, qu'une « atteinte objectivement insuffisamment intense » ? Dans quelles configurations peut-on considérer qu'il existe des alternatives de fuite interne « raisonnables » ? Dans quelles circonstances peut-on considérer que l'on peut craindre « à juste titre » de sérieux préjudices ? Quand peut-on parler de préjudices « sérieux » ? Dans quels cas les poursuites étatiques sont-elles considérées comme « légitimes » ? De même, qu'est-ce qui rend un motif d'asile « vraisemblable » ? Les mêmes remarques s'appliquent aux questions concernant l'octroi d'une admission provisoire pour *illicéité*, *inexigibilité* ou *impossibilité* du renvoi. Dans ces cas aussi, la qualification juridique de la situation particulière du requérant implique nécessairement un examen, par exemple, de la « mise en danger concrète » de la personne (inexigibilité). Enfin, s'agissant de la *vraisemblance*, c'est toute l'évaluation de la *crédibilité* des récits qui est en cause.

Dans ce contexte, les fonctionnaires du SEM le disent : s'il faut avoir en tête les principaux articles de la loi, cette référence se combine en pratique à deux autres éléments, qui apparaissent bien plus prépondérants : d'une part, l'interprétation qui en est faite par l'institution, qui intègre la jurisprudence interne et celle du TAF et qui se transmet dans le Manuel « Asile et Retour », des formations ou du coaching de collègues expérimentés ; d'autre part, et surtout, tout un répertoire de connaissances relatives à la situation socio-politique des différents pays de provenance, ainsi que l'évoque Simon Berger :

« Ok, nous avons différents dossiers de différents pays et nous avons ces différentes « *Asylpraxen* » (« Pratiques d'asile »). Pour les grandes Pratiques, nous avons donc ces APPA – c'est la pratique d'asile – et là on doit d'une part avoir en tête l'ensemble de la législation (*die ganze Gesetzeslage*), ainsi que les différents articles de la loi sur l'asile, on doit avoir en tête l'ensemble des règlements, l'ensemble de la pratique qui s'applique et, ensuite, on doit avoir l'ensemble des connaissances du pays (*Länderwissen*). » (*traduit de l'allemand*) [Simon Berger, SEM, Janvier 2012].

Il ressort de ce propos que, par delà la loi et son interprétation, les motifs d'asile doivent faire l'objet d'un examen contextualisé. Raison pour laquelle j'ai pu observer que,

lorsqu'ils traitent une demande d'asile¹, la nationalité du requérant constitue le premier élément « pertinent » à considérer, à l'aune duquel les motifs pourront ensuite être appréciés, généralement en référence à ce que Simon Berger appelle une « Pratique d'asile » (*Asylpraxis*), c'est-à-dire une directive interne définissant la « ligne » de l'institution à l'égard du pays considéré. Cette focalisation sur l'origine du requérant indique d'emblée que c'est toujours par rapport à un *contexte* spécifique que les agents orientent leur travail de qualification juridique. C'est dire que l'application du droit au sein du SEM est étroitement encadrée et passe par toute une série de normes secondaires qui pèsent fortement sur l'activité de jugement des spécialistes asile, au point qu'elle apparaît fortement routinisée, aux yeux mêmes des agents. Ce que confirment les propos de Géraldine Wehrli pour qui « c'est quelque chose qui devient un peu mécanique ».

« Jonathan : *Au fond, c'est quelque chose que vous avez en tête quoi.*

Géraldine Wehrli : Oui c'est quelque chose... et puis c'est un schéma qui est quand même rigide. Vraiment rigide. Donc, ce n'est pas un acte de création, ce n'est pas une composition, ce n'est pas une composition, c'est vraiment dirigé complètement.» [Géraldine Wehrli, SEM, Février 2011].

Dans cet extrait d'entretien, Géraldine Wehrli semble réfuter toute marge de manœuvre (acte de création ou de composition), comme s'il s'agissait d'une tâche automatisée, même si, on le verra, il arrive que les agents se posent des questions, hésitent et se prêtent à un acte de jugement. La *lettre* de la loi a certes son importance et les différentes notions qu'elle contient — certaines plus précises que d'autres — ne sont pas complètement dépourvues de sens. Pour autant, elle ne suffit pas, et de loin, à rendre compte du conformisme, voire du rigorisme juridique (Dubois et al., 2003 ; Dubois et Dulong, 2003) que l'on constate au sein du SEM. En pratique, l'efficacité du droit (Lascoumes et Serverin, 1986) repose sur une production intense de normes secondaires, omniprésentes dans le travail d'instruction et de qualification des demandes et que l'on peut identifier sur la base des trois catégories mentionnées plus haut par Pierre Lascoumes. Ces dernières peuvent également être précisées en fonction de leurs types : substantielles, procédurales, techniques et comportementales.

¹ Les différents éléments d'analyse qui suivent ressortent d'une entrevue que j'ai eue avec une spécialiste asile chargée de dispenser une formation interne au SEM sur la question de la définition du réfugié. N'ayant pas pu assister à cette formation, j'ai toutefois pu m'entretenir avec cette personne qui m'a fait une formation accélérée sur la question [Carnet de terrain, SEM, Berne-Wabern, Novembre 2011]. Je me base aussi sur d'autres entretiens, sur mes observations des pratiques et des discussions informelles ainsi que sur la lecture du Manuel Asile et Retour du SEM.

Le tableau ci-dessous résume les catégories et les types de NSA, ainsi que les formes qu’elles prennent dans la pratique. J’expliciterai ensuite plus en détails ces différentes catégories, types et formes de NSA. Ce tableau sert de base à la formulation des hypothèses qui permettent de rendre compte de la manière dont ces normes sont mobilisées.

Tableau 4 : Résumé des types et des formes de normes secondaires d’application au SEM

<u>Catégories de NSA</u>	<u>Définitions et types de NSA</u>	<u>Formes des normes secondaires d’application identifiées</u>
<u>Normes d’interprétation</u>	<u>substantielles</u>	- Manuel Asile et Retour - Formations
	<u>procédurales</u>	- Manuel Asile et Retour - Formations - Critères de qualité de l’audition
	<u>techniques et comportementales</u>	- Manuel Asile et Retour - Formations - Critères de qualité de l’audition - Guide pour la rédaction des décisions (+ autres guides)
<u>Normes d’évaluation</u>	<u>substantielles (d’interprétation casuistique en vue de la qualification)</u>	- APPA - Formations spécifiques - Directives de triage
	<u>procédurales</u>	- APPA - Formations spécifiques
<u>Normes de résolution des conflits</u>	de régularisation, modalités internes de règlement des conflits, ou de sanction	- Forme surtout informelle (orale)

On distinguera d’abord, au sein des *normes d’interprétation* :

- (1) *Les normes d’interprétation substantielles* qui concernent la qualification : elles précisent les notions juridiques de référence par rapport auxquelles les décisions sont rendues (définition du réfugié, dimensions de la persécution, vraisemblance, etc.) ;
- (2) *Les normes d’interprétation procédurales* qui ont trait à l’organisation de la procédure et à son déroulement : elles précisent la répartition des tâches entre les différents acteurs, son déroulement (étapes, formes et organisation de l’instruction, etc.), ainsi que les modalités d’instruction des dossiers (que faut-il examiner ?) ;
- (3) *Les normes d’interprétation techniques et comportementales* qui concernent les techniques et les manières de faire, c’est-à-dire les prescriptions institutionnelles relative aux façons de réaliser le travail d’instruction et de prise de décision (comportement à adopter, techniques à mobiliser, savoir-faire à mettre en œuvre).

Ces normes d'interprétation figurent principalement dans *Le Manuel Asile et Retour*, qui constitue à la fois un « ouvrage de référence et un outil de travail pour les collaboratrices et collaborateurs du Secrétariat d'Etat aux migrations ». Intégrant « les dispositions légales, la doctrine, la jurisprudence et la pratique s'y rapportant », il contient actuellement (avril 2016) 51 documents fournissant « les informations les plus importantes sur des thèmes particuliers spécifiques de la procédure et du retour. Il prend en considération les dispositions légales, la doctrine, la jurisprudence et la pratique s'y rapportant »¹. Les chapitres qui le composent contiennent surtout des normes d'interprétation en lien avec les problèmes de qualification juridique (notion de réfugié, dimensions de la persécution, persécutions liées au genre, motifs subjectifs survenus après la fuite, alternative de fuite interne, preuve de la qualité de réfugié, notion de vraisemblance) et d'organisation de la procédure (conditions de recevabilité, langues officielles, droit d'être entendu, forme de la décision, délais, moyens de procédure, centres d'enregistrement et de procédure, procédure d'asile aux aéroports, procédure Dublin, auditions, information sur les pays, etc.). On y trouve plus marginalement des règles qui portent sur les techniques et les manières de faire, notamment lors des auditions.

Les *normes d'évaluation* (d'interprétation casuistique) sont quant à elles plus spécifiques et visent à mettre en lien la diversité des situations avec les normes générales et abstraites. On en distingue plusieurs catégories. La plupart relèvent de l'analyse casuistique des domaines d'application de la loi en fonction des situations des pays de provenance des requérants. D'autres, qui concernent la procédure et l'instruction des demandes, déterminent ce qu'il faut examiner dans un cas de figure spécifique et règlementent, pour certaines constellations de faits, les éléments à approfondir, les mesures à adopter, etc. Ces règles figurent principalement dans les documents « *Pratique en matière d'asile* » – dits APPA pour « Pratique d'asile ou *Asylpraxis* » – qui formalisent la pratique du SEM à l'égard de chacun des vingt principaux pays de provenance. Ils offrent des guides pour l'instruction et la prise de décision en définissant des « profils » et des « constellations » d'éléments à prendre en compte dans l'examen des dossiers sur la base des informations et connaissances concernant les pays d'origine. Au SEM, ces règles secondaires dépendent de ce que les collaborateurs appellent la « *Federführung* » (responsabilité), notion qui désigne à la fois les personnes en charge d'établir la pratique à l'égard d'un pays spécifique ou d'un type de motifs et de problématique (« persécutions liées au genre », « cas médicaux ») et la pratique elle-même de

¹ Site web du SEM https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html, consulté le 2 avril 2016.

l'office. Ainsi, chaque pays a une « pratique » et une « *Federführung* » associée, composée d'une personne seule ou d'un groupe de plusieurs collaborateurs. Le nombre de personnes impliquées dans chaque *Federführung* varie en fonction de l'importance du pays. Chaque collaborateur est impliqué dans une (souvent plusieurs) *Federführung*. Si les APPA et la *Federführung* produisent des normes d'interprétation de différents types (de qualification et procédurales), elles contiennent surtout des normes d'évaluation, c'est-à-dire d'interprétation casuistique en vue de la qualification juridique.

S'agissant, enfin, des *normes de règlement des conflits*, à savoir la régularisation, les modalités internes de règlement des conflits et les sanctions, ce type de normes secondaires d'application se retrouve sous une forme principalement informelle. Elles peuvent concerner, par exemple, la solution à adopter lorsqu'un requérant ne se présente pas à son audition (faut-il le convoquer à nouveau ?), lorsqu'il refuse d'être auditionné par une femme, s'il refuse de collaborer en ne répondant plus aux questions, ou encore lorsqu'il se montre insultant voire raciste durant l'audition. Dans ces cas, des résolutions « locales » de ces conflits sont adoptées et peuvent être transmises (oralement en général) lorsque des cas similaires se présentent à nouveau.

En dehors du Manuel et des APPA, on peut mentionner d'autres directives et documents du SEM, par exemple *les directives de triage* établies par la hiérarchie et transmises au sein des sections qui fixent les priorités de traitement des dossiers, ou encore *différentes guides (documents pratiques internes)* – tels que les Critères de qualité pour les auditions sur les motifs d'asile, guide de rédaction de la décision – qui contiennent surtout des normes d'interprétation techniques et comportementales, prescrivant des manières de faire le travail.

Si tous ces documents offrent des repères aux collaborateurs et tendent à unifier leurs pratiques, il faut évoquer le rôle important des *formations* internes dispensées au profit des agents et qui constituent des vecteurs importants de transmission des normes secondaires aux différents niveaux évoqués plus haut. Elles peuvent concerner :

- des *normes d'interprétation substantielles*, par exemple lors de formations sur la « notion de réfugié », sur les « persécutions liées au genre » ou sur les « cas médicaux » ;

- des *normes d'interprétation procédurales*, par exemple lors de formation sur la procédure Dublin, sur la gestion des processus asile au sein de l'office, ou encore sur les demandes extraordinaires (demandes de réexamen) ;
- des *normes d'interprétation techniques*, notamment lors des formations sur les techniques d'audition ou sur « comment argumenter » ;
- des *normes d'évaluation substantielles et procédurales*, dans le cadre de formations visant à transmettre la pratique d'asile de l'office spécifique à un pays d'origine.

On le voit, les normes secondaires d'application (NSA) sont nombreuses et visent à encadrer les différentes dimensions des activités des spécialistes asile, en particulier leurs pratiques d'instruction, leurs manières de faire et leurs décisions. Elles constituent autant de médiations juridico-institutionnelles de l'application du droit, dont on verra qu'elles s'avèrent contraignantes dans les pratiques des agents, en particulier en ce qui concerne les « Pratiques en matière d'asile » (APPA), à mon sens l'une des plus importantes NSA au sein du SEM, que j'analyse plus en détail dans la section suivante.

Section 1. Les « Pratiques en matière d'asile » (APPA) : une tentative d'harmonisation des pratiques

Que risque une personne (en termes de persécution et de mise en danger de sa vie¹) pour telle ou telle activité, ou en raison de telle ou telle caractéristique ou situation dans un pays donné ? Pour répondre à cette question et pour pouvoir qualifier les situations des requérants d'asile, les collaborateurs du SEM se réfèrent généralement aux « pratiques de l'office » à l'égard des différents Etats d'origine. Celles qui concernent les principaux pays de provenance sont disponibles sous forme écrite dans des documents appelés « APPA ». Ces documents constituent des directives, autant que des guides pratiques, des sortes de « pense-bête » à l'intention des collaborateurs du SEM, qui encadrent au plus près le travail administratif de triage, d'instruction et de qualification des demandes d'asile en fonction d'un pays spécifique. Dans cette section, nous verrons que, pour l'institution, ces pratiques sont essentielles afin d'assurer une certaine *unité de pratique* entre les agents, pour éviter que « le

¹ En lien avec la notion d'illicéité (traitements inhumains) et d'inexigibilité (mise en danger de la personne) du renvoi.

collaborateur X accord l'asile [dans un cas, et que], par contre, la collaboratrice Y n'accorde pas l'asile pour la même chose »¹. En effet, les agents ne disposent que d'un seul article de loi définissant la notion de réfugié (art. 3 LAsi), ainsi que la jurisprudence de l'autorité de recours. Comment déterminer, face aux nombreuses situations sociopolitiques qui prévalent dans les pays d'origine, dans quelles situations et constellations de faits il faut accorder l'asile ?

Les pratiques en matière d'asile combinent la dimension abstraite du droit, liée par exemple à la définition juridique du réfugié ou de l'exigibilité du renvoi, avec une évaluation concrète des risques encourus par une personne au regard des motifs et de la situation qu'elle invoque dans un pays donné. Elles constituent des normes secondaires d'évaluation substantielles et procédurales qui contextualisent les motifs et fournissent aux agents des directives de traitement en établissant différents *profils* de personnes « à protéger » (soit parce qu'elles sont persécutées ou risquent de l'être, soit parce qu'un renvoi mettrait leur vie en danger²). Ces NSA offrent une pré-analyse des demandes en permettant de les catégoriser *a priori* en fonction de différentes caractéristiques. En cela, les « pratiques en matière d'asile » mettent en évidence la tension entre un traitement individualisé des requêtes et la gestion collective des flux de demandeurs d'asile.

Cette section vise, dans un premier temps, à montrer ce que contiennent ces documents (APPA). On verra qu'ils associent, ou rapportent, systématiquement des motifs allégués (des faits) avec des situations (au pays) documentées, la finalité étant d'effectuer un tri entre ceux à qui on reconnaît un droit à obtenir une protection (asile ou admission provisoire) et ceux qui ne la méritent pas (aux yeux de la loi). Dans un deuxième temps, je montrerai les effets de ces normes secondaires sur les pratiques décisionnelles des spécialistes asile. On verra que ces NSA orientent et contraignent le travail des spécialistes asile en le rendant plus rapide, automatique, routinier et homogène ; ce qui renvoie à la tension dans laquelle sont prises ces normes secondaires, entre trois objectifs : sécurité/stabilité, efficacité (bureaucratique) et légitimité (interne et externe) des pratiques.

¹ Paul Brunner, SEM, Décembre 2011. Paul Brunner est germanophone. Je me permets quelques modifications de forme afin de rendre sa réponse plus compréhensible à la lecture.

² Ce qui renvoie tant aux notions de licéité (en référence à l'article 3 CEDH) et d'exigibilité du renvoi.

§1 Contenu des « Pratiques d’asile » : Qui faut-il protéger ?

Les APPA¹ sont des documents formalisés, comptant en moyenne 18 pages ; la plus courte que j’ai consultée en comptait 10 et la plus longue 35. Elles sont rédigées en allemand ou en français et les principes directeurs sont formulés en allemand, en français et en italien. Elles sont structurées en plusieurs parties qui concernent tant le déroulement de l’instruction que la qualification des demandes (voir le modèle de structure d’une APPA dans l’encadré ci-dessous ; pour un exemple fictif d’APPA, voir Annexe 30. « APPA fictive – La Syldavie »).

Structure d’une APPA
Au début du document figurent les noms des personnes responsables de la pratique, les personnes à contacter en Suisse, ainsi que les personnes de contact au sein de la représentation suisse dans le pays.
1. <u>Directives générales pour le traitement</u>
2. <u>Indications générales pour l’instruction</u>
3. <u>Mesures d’instruction sur la personne</u>
3.1 Identité / Documents d’identité
3.2 Moyens de preuve
3.3 Audition sur la personne (AP)
3.4 LINGUA
3.5 Requéranants mineurs non-accompagnés (RMNA)
4. <u>Pratique en matière d’asile</u>
4.1 Type de motif 1 (reconnu ou non)
4.2 Type de motif 2 (reconnu ou non)
4.X Type de motif X (reconnu ou non)
5. <u>Pratique en matière de renvoi</u>
<i>Cette section présente la pratique de l’office en matière de renvoi. Elle définit quels sont les profils de personnes pour lesquelles une admission provisoire peut être accordée (ou non) en vertu de l’illicéité, l’inexigibilité ou l’impossibilité du renvoi. Cette section a la même structure que celle sur la pratique d’asile (Principe directeur, note explicative, examen).</i>
5.1 Licéité
5.2 Exigibilité
5.3 Possibilité

Le document mentionne d’abord les personnes de contact au sein de l’office et dans la représentation suisse du pays concerné. Il contient ensuite des « directives générales pour le

¹ Ces documents, consultés lors de mon terrain d’enquête au sein du SEM, ne sont pas publics et sont à l’usage unique de l’administration. Je ne peux donc pas ici mentionner leur contenu spécifique en mentionnant le pays. Je m’efforcerai donc d’en donner les grandes lignes et des éléments en élaborant des APPA fictives inspirées de la consultation des APPA, valables pour la période 2010-2011.

traitement » qui concerne le « triage » des dossiers, c'est-à-dire leur répartition entre les centres d'enregistrement et « la centrale » d'une part, et entre les collaborateurs fixes et les chargés d'audition d'autre part (ce qui correspond aux Catégories 1-2-3 ou 4). Les « indications générales pour l'instruction » donnent des renseignements sur la documentation existante (avec des liens) et sur les possibilités d'entreprendre différentes mesures d'instruction : l'ambassade de Suisse peut-elle être contactée ? Comment ? Est-il possible de vérifier l'authenticité de documents ? Et, si oui, de quels types (documents d'état civil, documents judiciaires, certificat médical, certificat de travail, etc.) ? À nouveau, l'APPA contient des liens intranet vers des documents de contact, des fiches à remplir ou des adresses e-mail pour contacter la représentation suisse dans le pays. Les « mesures d'instruction sur la personne » établissent quels sont les documents d'identité et les moyens de preuve reconnus par le SEM. Dans ces cas, l'APPA énonce un « principe directeur » (qui constitue une directive générale) – par exemple : « sont considérés comme pièces d'identité juridiquement valables le passeport et la carte d'identité » – auquel est associé une « note explicative » qui contextualise et apporte des précisions au principe directeur, ainsi qu'une partie « examen » qui énonce éventuellement des recommandations quant à l'instruction. Cette même structure (principe directeur – note explicative – examen) est reprise pour les parties « audition sur la personne » – qui indique ce qu'il convient d'examiner en priorité (ou de toute importance) durant l'audition – « Lingua » – qui concerne la possibilité ou la nécessité d'entreprendre une expertise linguistique – « requérants mineurs non-accompagnés (RMNA), « Pratique en matière d'asile » (qui se décline en fonction des différents motifs) et « Pratique en matière de renvoi » (qui se décline en fonction de la licéité, de l'exigibilité et de la possibilité du renvoi).

Ces deux dernières parties présentent la pratique de l'office à l'égard des principaux motifs d'asile rencontrés pour ce pays et à l'égard de la licéité, de l'exigibilité et de la possibilité du renvoi. Pour chacun, elle établit un « principe directeur » (reconnaissance ou non de la qualité de réfugié pour un type de motif défini), une « note explicative » qui s'appuie sur la situation au pays pour argumenter la (non-)reconnaissance du motif et des directives concernant l'examen de la demande d'asile (que faut-il vérifier en particulier). Ces sections contiennent de nombreux liens vers de la documentation (jurisprudence et informations sur les pays d'origine). Ces liens peuvent être généraux (relatifs à la situation générale dans le pays) ou spécifiques à certaines catégories de personnes et/ou à certaines régions du pays. Au-delà de l'APPA, les spécialistes asile disposent donc de toute une

documentation parfois très précise contenant des informations très diverses sur la situation au pays d'origine.

En énonçant des principes directeurs tant pour la qualification que pour l'instruction de la demande, les APPA contiennent des normes secondaires d'évaluation à la fois substantielles et procédurales. Il faut souligner deux aspects quant au contenu de ces documents. On constate d'abord le degré très élevé de précision des APPA, qui participent ainsi d'un encadrement resserré de la marge d'interprétation des agents. En effet, en plus de la vingtaine de pages que ces documents contiennent, ils renvoient à une importante documentation (expertises, jurisprudence), que peuvent directement consulter et mobiliser les agents. Deuxièmement, on peut constater dans le contenu des principes directeurs que les APPA établissent des « profils-types », des catégories de traitement, qui sont associés à des mesures d'instruction et à une directive de qualification.

Ces « profils » – qui renvoient à des catégories de traitement des demandes d'asile¹ – se construisent au croisement de différents types de catégories (Harrits et Møller, 2011 ; Møller et Harrits, 2013) : socioéconomiques (situation économique, réseau social, statut social, profession, etc.), ethnoraciales (ethnie, tribu, clan, race, nationalité), de genre (sexe, orientation sexuelle, identité de genre), d'âge ou de situation de santé. Associés à un certain type de décision (octroi ou refus de l'asile, admission provisoire, rejet, NEM) correspondant à une catégorie juridique², ces profils permettent de classer, d'établir une frontière entre deux catégories de personnes : d'une part, celles qui sont persécutées (au sens de la loi) à qui il faut accorder une protection (asile) et, d'autre part, celles qui ne sont pas persécutées (au sens de la loi) à qui l'asile n'est pas accordé. On distingue plusieurs profils de personnes dont les motifs d'asile sont reconnus. Ces critères d'attribution de la qualité de réfugié sont toutefois *contextualisés* et *nuancés* en fonction des pays d'origine. Un motif d'asile (ou d'octroi d'une admission provisoire) n'est reconnu comme pertinent qu'une fois mis en relation avec une situation particulière, autrement dit, en fonction de sa contextualisation. L'analyse des APPA montre que le travail sur les catégories est d'abord un travail sur les pays de d'origine dans la mesure où ces catégories peuvent prendre sens uniquement en rapport avec la situation ou le contexte spécifiques de ce pays – ou plutôt avec l'évaluation qui en est faite par l'office.

¹ Motifs politiques, persécutions liées au genre, motifs économiques, motifs médicaux, groupes vulnérables, etc.

² Réfugié statutaire, admis provisoire, débouté, NEM.

Le tableau ci-dessous présente les différentes figures types qui ressortent des différentes APPA et dont je vais rendre compte ci-après (les chiffres 1-2-3 et les lettres A-B-C-D-E permettent de renvoyer à l'analyse qui suit).

Tableau 5 : Motifs d'asile et de refus de l'asile

Catégories persécutées –Asile	Catégories non-persécutées – Refus de l'asile
<p>(1) Dimension publique et/ou politique de l'engagement (opinion politique) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Activiste politique engagé - Journaliste critique - Militant pour une cause (droits de l'homme) - Motifs pour lesquels les peines encourues (traitements inhumains et dégradants) constituent un « Malus absolu », c'est-à-dire qu'elles sont considérées comme étant des sanctions motivées <i>par des raisons politiques</i> <p>(2) Appartenance ethnoraciale ou religieuse : minorités ethniques ou religieuse persécutées, persécutions collectives, militants minoritaires ou religieux (la seule appartenance ne suffit souvent pas)</p> <p>(3) Appartenance à un « groupe social déterminé » : persécutions liées au genre</p> <ul style="list-style-type: none"> - femmes victimes de mariage forcé - femmes qui risquent une mutilation génitale - femmes qui s'opposent aux normes de comportement et risquent une persécution de ce fait - personnes homosexuelles ou transgenre qui sont persécutées ou risquent une persécution en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre (importance de la dimension <i>publique/ connue</i> de celle-ci) - militants de la cause homosexuelle 	<p>(A) <i>Contextualisation</i> des motifs d'asile</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Territorialisation</i> des motifs → alternative/possibilité de fuite interne au pays d'origine - Analyse du droit et de son application - Persécutions de tiers, mais protection de l'Etat (sous réserve de cas particuliers) - Catégories de personnes pas/plus persécutées dans le pays selon l'évaluation de la situation au pays (sous réserve de cas particuliers) <p>(B) Pays considérés comme « sûrs », « exempts de persécutions » (sous réserve de cas particuliers présentant des indices de persécution).</p> <p>(C) Motifs d'asile non-reconnus en général (sous réserve de cas particuliers) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situation générale prévalant au pays (insécurité, situation de guerre, mauvaise situation générale) - La seule appartenance ethnique ou religieuse est souvent considérée comme insuffisante pour accorder l'asile (exception : groupes pour lesquels une « persécution collective » est reconnue) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>Catégories menacées, à protéger (admission provisoire)</p> </div> <p>(D) « Personnes vulnérables » (renvoi inexigible) dont il faut, selon les pays, examiner la situation socioéconomique et familiale au pays, ou l'accès aux soins :</p> <ul style="list-style-type: none"> - femmes seules ou seules avec enfant(s) (en bas âge) - familles avec enfants en bas âge - requérants d'asile mineurs non-accompagnés - personnes souffrant de problèmes de santé - certaines minorités ethniques <p>(E) Personnes risquant des traitements inhumains, contraires aux droits de l'homme et à l'article 3 CEDH en cas de retour au pays (renvoi illicite).</p>

§1.1 Catégories persécutées (aux yeux de la loi)

Parmi les motifs donnant droit à l'asile¹, on peut distinguer plusieurs dimensions en lien avec la définition du réfugié et qui dessinent les contours de profils de personnes dont il est considéré qu'elles sont persécutées et d'autres dont il est considéré qu'elles ne le sont pas. Premièrement, en lien avec la *dimension publique et/ou politique* d'un engagement politique ou critique (1), on peut distinguer la figure idéale-typique de l'activiste politique engagé et persécuté. Si, dans certains pays, il est reconnu que tous les membres et sympathisants d'un parti d'opposition (par exemple) sont victimes de persécutions étatiques, dans d'autres, l'asile n'est octroyé qu'aux leaders connus des autorités ou qu'aux personnes qui parviennent à démontrer que leurs activités militantes sont connues des autorités et qu'elles courent un risque de persécution de ce fait. Les journalistes (critiques), les personnes engagées dans des organisations de défense des droits humains ou dans certains groupes armés rebelles² se voient aussi, pour certains pays, octroyer l'asile. La dimension *active et connue* (par l'agent persécuteur) du motif de persécution est requis³. Ci-dessous, un exemple fictif d'APPA qui reconnaît la qualité de réfugié à certains types d'activistes :

Principe directeur : Les activistes de haut rang de l'alliance d'opposition démocratique (AOD) ou du Parti pour la Révolution et le Progrès (PRP) sont poursuivis par l'Etat. L'asile leur est octroyé. En revanche, les simples sympathisants de ces partis d'opposition ne sont pas persécutés.

Note explicative : L'Alliance d'opposition démocratique (AOD) et le Parti pour la Révolution et le Progrès (PRP) sont des partis politiques d'opposition. L'AOD est basé à X, dans la province Y. Plusieurs organisations et partis politiques composent l'AOD. Le PRP est un parti politique basé dans la capitale du pays.

Examen : Il faut examiner quelle est la position hiérarchique et quelles sont les activités des requérants dans ces partis d'opposition ? Est-ce qu'ils font partie de l'AOD ou du PRP ? Quelles mesures de persécution ont-ils subi ? [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012].

Dans certains types de motifs – tels que la désertion ou l'objection de conscience⁴ –, il peut arriver que, au regard de la disproportion des peines encourues, de l'absence de procès et des traitements inhumains et dégradants que risquent les déserteurs, le SEM considère que ces peines et la motivation des sanctions vont dans le sens d'un « Malus absolu », c'est-à-dire

¹ Précisons que cet aperçu des différentes pratiques, motifs et groupes considérés n'est pas exhaustif.

² Dans ces cas, il est généralement demandé de vérifier s'il existe des éléments permettant de conclure à l'indignité de l'asile, ou des critères d'exclusion.

³ C'est aussi le cas pour d'autres types de motifs, en lien par exemple avec l'appartenance ethnoraciale ou religieuse, ou encore avec l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

⁴ Depuis 2012, l'article 3 alinéa 3 LAsi stipule 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 ».

comme des sanctions motivées *par des raisons politiques*. Dans ce type de cas, le SEM va s'appuyer sur des jurisprudences de l'autorité de recours et sur plusieurs rapports relatifs à la question dans le pays concerné, ainsi qu'aux sanctions et traitements inhumains encourus au pays. En définitive, c'est à la faveur de la jurisprudence et d'une évaluation de la législation et de la situation dans le pays d'origine que certains motifs peuvent être reconnus comme politiques.

Deuxièmement, en lien cette fois avec une *appartenance ethnoraciale ou religieuse* (2), alors que, le plus souvent, la seule appartenance ethnique ou religieuse n'est pas considérée comme suffisante pour obtenir l'asile, une persécution collective ou générale est parfois reconnue pour tous les membres ou sympathisants d'un parti politique ou pour toutes les personnes appartenant à une minorité religieuse ou ethnique. On notera, ci-dessous, la référence à la jurisprudence qui justifie la reconnaissance de cette persécution qui touche indistinctement toutes les personnes de l'ethnie W :

Principe directeur : En vertu de l'arrêt de principe de la Commission de recours en matière d'asile du 22 janvier 1998, les membres de l'ethnie W ont des craintes fondées d'être exposés à des persécutions étatiques du seul fait de leur appartenance ethnique et religieuse.

Note explicative : L'arrêt de principe de la CRA du 22 janvier 1998 reconnaît une persécution collective des membres de l'ethnie W. En tant qu'apostats, ils sont considérés comme des traîtres à la religion. [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012, les dates sont aussi fictives].

Certaines persécutions de tiers peuvent être reconnues, s'il est démontré que les autorités du pays d'origine ne peuvent pas accorder leur protection. En lien avec une « *appartenance à un groupe social déterminé* » (3), les motifs liés au genre peuvent concerner, quant à eux, différentes situations : risques de mutilations génitales (mais pas celles qui en ont déjà été victimes), mariage forcé, voire les femmes qui se seraient opposées aux normes de comportement et qui risquent à ce titre d'être persécutées (Barzé, 2012). L'homosexualité peut – lorsqu'elle est publique et que la personne risque de subir des préjudices sans pouvoir obtenir la protection de l'Etat, ou alors lorsqu'elle est punie par la loi et que cette loi est appliquée – donner droit à l'asile. Il est toutefois souvent précisé que la seule orientation sexuelle ne donne pas droit à la qualité de réfugié. Dans certains cas, malgré des législations qui condamnent l'homosexualité, le SEM peut considérer qu'elles ne sont pas appliquées et qu'il est possible de vivre dans certaines grandes villes du pays sans être dérangé et qu'il faut donc examiner la possibilité de s'établir ailleurs dans le pays.

§1.2 Contextualisation des critères de reconnaissances et catégories non-reconnues

Les motifs d’asile sont *contextualisés* et *nuancés* en fonction de l’évaluation de la situation au pays d’origine (A). L’analyse de cette situation peut amener le SEM à relativiser les persécutions en fonction de la ville ou de la région où peut résider le requérant et à reconnaître des alternatives/possibilités de fuite interne au pays. Les « Pratiques » en matière d’asile prennent ainsi en compte la *géographie des persécutions*. Elles invitent les agents à examiner les possibilités de refuge interne ou les alternatives de domicile dans le pays. Si une persécution est considérée comme possible dans une région du pays, il peut être envisagé comme étant « raisonnablement exigible » d’aller s’établir dans une autre province où la personne ne sera pas menacée, selon le SEM. L’octroi de l’asile est « *territorialisé* »¹.

Principe directeur : En raison de l’infrastructure de protection insuffisante offerte par les autorités, les persécutions de tiers sont pertinentes au regard du droit d’asile. Cependant, l’asile est accordé uniquement aux victimes de ces persécutions qui n’ont pas de possibilité de refuge dans les provinces d’une autre région du pays où les structures étatiques sont bien présentes – *alternative* : où les personnes de l’ethnie W sont majoritaires et ne sont pas persécutées.

Note explicative : L’appareil d’Etat n’est pas suffisant pour accorder une protection aux personnes victimes de persécutions de tiers (références à des rapports). Le Tribunal administratif fédéral a reconnu qu’il était toutefois possible de trouver refuge dans les provinces de la région K où les structures quasi-étatiques permettent aux victimes de trouver une protection suffisante. // *Alternative* : Les personnes qui appartiennent à l’ethnie W ne sont pas persécutées dans la région K où elles sont majoritaires.

Examen : Il faut examiner la vraisemblance des persécutions de tiers subies. Si les persécutions sont crédibles, il faut examiner les alternatives de fuite internes [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012].

La constitution et la législation d’un pays sont analysées et prises en compte (parfois relativisées) pour justifier la reconnaissance ou le rejet de certains motifs d’asile. Si on prend l’exemple de l’objection de conscience (réfraction) et la désertion, l’analyse de la législation et de son application concluent que les sanctions prononcées ne constituent pas un « Malus absolu » et « sont de pur droit pénal militaire » ou sont des délits punis avec des peines jugées « plutôt douces ». L’évaluation du droit et de son application peut ainsi conduire au rejet de certains motifs d’asile.

L’APPA évalue aussi l’éventuelle protection qu’offre l’Etat d’origine dans le cas de persécutions de tiers (privés, groupes, organisations criminelles, etc.). Celle-ci peut être

¹ Je reprends ici une formule et une analyse développées par Ephraim Poertner dans une communication : Ephraim Poertner, « Territorializing asylum in bureaucratic practices of ‘eligibility’ », communication présentée lors du Workshop on Asylum Adjudication in Europe, 18-20 Septembre 2014, Ueberstorf (Suisse). Voir aussi : (Poertner, 2017).

considérée comme suffisante et donner lieu à la non-reconnaissance de la qualité de réfugié. Dans ces cas-là, les requérants doivent apporter la preuve (ou rendre vraisemblable) qu'ils ont demandé une protection à l'Etat qui ne la leur a pas accordé. Dans l'exemple ci-dessous, c'est à la suite d'une évolution d'un conflit (accord de paix et intégration du mouvement d'opposition dans un gouvernement de coalition) que le SEM, suivant un arrêt de l'autorité de recours, conclut que les membres de l'opposition n'ont plus de crainte fondée de persécution. Il faut préciser ici que, quand bien même la pratique conclut à un principe de traitement général, les agents sont tout de même tenus d'examiner les motifs individuels.

Principe directeur : Les partisans de la rébellion du Mouvement de Libération Nationale du Peuple (MLNP) de la minorité W ne sont plus persécutés au pays Z en tant qu'opposants.

Le 21 septembre 2009, le MLNP et le gouvernement du pays Z ont signé l'Accord de Paix Définitive (APD) mettant fin à 15 années de guerre les opposant. Le MLNP a été intégré au sein d'un gouvernement de coalition nationale (GCN) avec d'autres forces d'opposition régionales. En raison de cette évolution de la situation, les anciens membres du MLNP n'ont plus de crainte fondée de subir des persécutions de la part du gouvernement (citation d'un arrêt du Tribunal Administratif Fédéral de 2010, référence à différents rapports sur la situation au pays Z) [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012 ; les arrêts et les rapports cités sont aussi fictifs].

À côté de cette analyse de la situation de certaines catégories de personnes dans leur pays d'origine, une évaluation plus générale encore du contexte peut amener le Conseil fédéral à considérer un pays comme étant un « pays sûr » (*safe country*) « où [le requérant] ne risque pas d'être persécuté » (B). Au moment de mon terrain, les décisions de non-entrée en matière ayant encore cours, les demandes émanant de ces pays considérés comme sûrs devaient faire l'objet de décisions de non-entrée en matière. Comme le mentionne l'art. 34 al. 1 LAsi, les demandes d'asile des ressortissants de ces pays doivent quand même être examinées s'il existe « des indices de persécution ».

En date du X avril 20YY, le Conseil fédéral a désigné le pays U comme un pays sûr (*verfolgungssicheren Staat*) (*safe country*), au sens de l'art. 6a al. 2 let. a LAsi¹. En conséquence, les demandes de requérants d'asile du pays U feront l'objet d'une non-entrée en matière en raison de l'absence de risque de persécution dans le pays (Art. 34 al. 1 LAsi²). [Exemple fictif inspiré de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012].

¹ « Le Conseil fédéral désigne :

- a. Les Etats d'origine ou de provenance sûrs, à savoir ceux dans lesquels il estime que le requérant est à l'abri de toute persécution ;
- b. Les Etats tiers sûrs, à savoir ceux dans lesquels il estime qu'il y a effectivement respect du principe de non-refoulement au sens de l'art. 5, al. 1. » (art. 6 al. 2 let. a et b LAsi).

² « Si le requérant vient d'un Etat où il ne risque pas d'être persécuté au sens de l'art. 6a al. 2, let. a, l'office n'entre pas en matière sur sa demande, à moins qu'il n'existe des indices de persécution » (art. 34 al. 1 LAsi).

Enfin, certains motifs ne sont simplement pas reconnus comme étant des persécutions (C). La situation générale prévalant au pays (insécurité, situation de guerre, mauvaise situation générale) est généralement rejetée comme motif d'asile, arguant que cette situation touche toute la population, indistinctement des origines des gens ou de leur opinion politique et ne constitue, de ce fait pas une persécution. La seule appartenance ethnique ou religieuse n'est (le plus souvent) pas considérée comme suffisante pour accorder l'asile. Si des discriminations, des actes racistes et des brimades sont reconnues, elles sont considérées comme insuffisamment intenses pour justifier l'octroi de l'asile. Il peut être considéré qu'une minorité ethnique donnée n'est simplement pas persécutée uniquement en raison de son appartenance ethnique.

Principes directeurs : La seule appartenance à la minorité T ne constitue pas un motif de persécutions déterminantes en matière d'asile au sens de l'art. 3 LAsi.

Les membres de l'ethnie R ne sont pas victimes de persécutions uniquement à cause de leur appartenance ethnique, raison pour laquelle il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile. [Dans certaines constellations de faits complexes dans lesquelles le requérant fait valoir et rend vraisemblable des persécutions pertinentes en matière d'asile, il y a lieu de transmettre le cas à la section responsable (*Federführung*) afin d'établir la pratique].

Les préjudices économiques, les brimades des autorités, qui sont fréquemment invoqués par les minorités S et G, ne sont pas des motifs pertinents sous l'angle de l'asile.

[Les notes explicatives portent ainsi sur une analyse de la situation des minorités dans le pays, à l'appui de rapports et de jurisprudence].

Examen : Lorsqu'un requérant fait valoir qu'il a rencontré des problèmes en raison de son appartenance à l'ethnie X, il est nécessaire de vérifier la vraisemblance de l'ethnie alléguée. [Exemples fictifs inspirés de la lecture de plusieurs APPA, SEM, 2010-2012].

En définitive, les mêmes motifs peuvent donc, en fonction des contextes nationaux, ne pas ou ne plus être reconnus comme donnant droit à l'asile à la faveur d'une (ré-)évaluation de la situation au pays concluant que ces groupes de personnes ne font pas, ou plus, l'objet de persécutions (de manière générale). Les profils pour qui la qualité de réfugié est reconnue – toujours selon un examen individuel des cas – dans certains pays (opposants, journalistes, militants des droits de l'homme) peuvent ne pas ou ne plus être reconnus comme étant persécutés par leur gouvernement.

Plus généralement, alors que pour quelques pays la « Pratique » est relativement ouverte et peut amener à des taux d'octroi de l'asile compris entre 64 et 70% ces cinq dernières années – dans le cas d'espèce, en raison d'une jurisprudence du Tribunal administratif fédéral particulièrement favorable –, d'autres pays se caractérisent par une forte

fermeture. Dans ces cas-là, le taux d'octroi de l'asile est plus proche du 0%, de même que pour les admissions provisoires, malgré des centaines voire des milliers de décisions rendues. Pour ces pays, ce sont surtout des décisions de non-entrées en matière qui sont rendues, notamment pour ceux qui sont considérés comme des « *safe countries* ».

Pour le pays Z, pays d'Afrique sub-saharienne, qui n'est pas considéré comme un pays tiers sûr (*safe country*), la « *Pratique* » mentionne d'emblée que « *l'expérience montre que souvent les motifs d'asile ne sont pas vraisemblables* » et enjoint à examiner cette question en premier lieu en vue de rendre une décision de non-entrée en matière. Hormis l'appartenance à un mouvement séparatiste particulier, tous les autres motifs évoqués ne donnent généralement pas droit à l'asile, et l'alternative de domicile interne dans le pays est privilégiée. Le document justifie cette « *Pratique* » par la situation du pays et par le fait qu'il est possible d'obtenir la protection de l'Etat ou de s'établir ailleurs dans le pays. Les ressortissants de cet Etat représentent l'archétype du « faux réfugié » dans la mesure où presque aucun des motifs invoqués par les requérants d'asile de ce pays ne sont reconnus et que la vraisemblance des motifs est mise en doute de manière quasi-automatique. Les discours politiques et médiatiques surenchérisent d'ailleurs sur les ressortissants des pays d'Afrique de l'Ouest souvent désignés non seulement comme étant des « réfugiés économiques », mais aussi parfois des « criminels » ou « dealers ».

Pour certains « *safe countries* » ou « pays tiers sûrs », même s'il est reconnu que la situation sociale, économique et politique peut être difficile et qu'elle peut toucher plus fortement certaines minorités ethniques qui forment la majorité des demandeurs d'asile de ces pays, il n'y a pas pour autant lieu d'octroyer l'asile. Si ces minorités peuvent faire l'objet de « tracasseries » ou « chicanes » (*Schikanen*) et de plus ou moins gros « désavantages » (*Benachteiligung*) dans leur vie de tous les jours, cela ne peut pas être considéré comme des indicateurs de persécution, selon la « *Pratique* ». Pour ces pays, on cherchera également des alternatives de domicile à l'intérieur du pays sous certaines conditions toutefois. Les minorités ethniques (explicitement évoquées dans les documents) ne peuvent en principe pas prétendre à l'asile, sauf à quelques exceptions, pour certains pays, liées à des configurations locales très particulières et en l'absence d'alternative de domicile.

Dans ces lignes directrices relatives au traitement des demandes émergent les figures des « faux réfugiés » à travers les motifs jugés non-pertinents et le soupçon qui est suscité par certains motifs, voire de certaines nationalités pour lesquels il est mentionné que les motifs

d'asile sont souvent invraisemblables et qu'il y a lieu d'examiner tout particulièrement cette question.

§1.3 Le renvoi et les catégories « en danger » : les « personnes vulnérables »

La question du renvoi et de l'exigibilité de son exécution amène les autorités à recourir à différents types de catégorisations contextualisées pour examiner si le requérant fait partie d'une catégorie de « personnes vulnérables » (d'Halluin, 2016). À l'aune de cette contextualisation, certains profils peuvent être considérés « en danger » en cas de renvoi et donc « à protéger ». Outre la « situation générale » (insécurité généralisée, problèmes sanitaires, guerre), les autorités tiennent compte de différents éléments liés à « l'appartenance ethnique, tribale ou clanique », le sexe de la personne, son âge, sa formation, ses moyens financiers, son expérience professionnelle, son état de santé et son réseau social et familial. Ces groupes de « personnes vulnérables » sont identifiés en référence à la jurisprudence et/ou à différentes expertises (informations sur les pays d'origine). Peuvent ainsi être considérés comme « personnes vulnérables » (pour lesquelles le renvoi est inexigible) :

- Les femmes seules ou seules avec enfant pour lesquelles il faut examiner l'âge, l'état de santé, la formation, les connaissances professionnelles, le réseau social et familial.
- Les requérants d'asile mineurs non-accompagnés pour lesquels il faut examiner s'ils disposent d'un réseau social et familial.
- Les personnes souffrant de problèmes de santé pour lesquelles il faut examiner les possibilités d'accès aux soins.
- Les personnes âgées dont il faut examiner l'état de santé, le réseau familial/social et les éventuels moyens de subsistance au pays. Dans certains pays, il est précisé que la situation des personnes âgées reste précaire.
- Certaines minorités ethniques (parfois concernant seulement certaines régions du pays) peuvent être considérées comme des groupes vulnérables en fonction du réseau social et familial.

Il s'agira d'évaluer pour ces différents groupes leur « vulnérabilité », médicale ou socioéconomique, en cas de retour. Dans le premier cas de figure, il faut examiner l'accès aux soins et les risques vitaux encourus par la personne en cas de retour. Quant à la « vulnérabilité socioéconomique », l'évaluation porte plutôt sur les « chances de réinsertion convenables »

des personnes, sur les risques sociaux et économiques (indigence, dénuement, prostitution forcée, exclusion sociale, etc.).

Ce développement de catégories « vulnérables » à protéger renvoie au registre de la raison humanitaire analysé par Didier Fassin (Fassin, 2010)¹. Ce dernier montre par exemple comment, dans les années 1990, l'existence d'une affection grave dont le traitement ne peut pas être assuré dans le pays d'origine émerge comme nouveau critère permettant d'obtenir un titre de séjour pour les étrangers. Le corps malade ou souffrant devient une ressource permettant de justifier l'obtention d'un titre de séjour, si bien qu'un dispositif que Didier Fassin qualifie de « protocole compassionnel » a été mis en place (Fassin, 2001). Ici, en plus du corps malade et du corps souffrant, ce sont les risques socioéconomiques aussi bien que de santé qu'encourent les requérants dans leur pays d'origine qui sont pris en compte pour évaluer leur légitimité à rester en Suisse en vertu d'une admission provisoire.

Marion Fresia, David Bozzini et Alice Sala relèvent le même processus « d'humanitarisation »² de l'asile à propos de l'évolution de la politique suisse d'asile. Ce dernier découle de la tension entre pressions politiques internes, engagements à respecter les obligations en matière de droits de l'homme, et réactions aux politiques d'asile des autres pays européens. Pour ces auteurs, « 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 » émerge aux côtés de l'asile politique (crainte fondée de persécution). « Comme ailleurs en Europe, l'émergence de cet asile pour motif « humanitaire » laisse entrevoir un glissement progressif de l'intégration durable vers un statut assorti de droits plus limités », dans la mesure où y sont associés moins de droits qu'à l'asile politique (titre de séjour temporaire, aide sociale limitée, mesures d'intégration réduites, etc.) (Fresia, Bozzini et Sala, 2013, p. 14). Je souscris à cette analyse. Toutefois, il faut encore préciser que si, dans les discours politiques, la figure du « réfugié politique » (conception étroite) et celle du « réfugié

¹ Dans cet ouvrage, le terme humanitaire doit être compris dans une conception étendue, « en référence à la double dimension que recouvre la notion d'humanité, d'une part comme ensemble des êtres humains partageant une même condition (appartenir à l'humanité), et d'autre part comme mouvement affectif portant vers ses semblables (faire preuve d'humanité) » (Fassin, 2010, p. 8-9). La « reconnaissance par corps des demandeurs d'asile » – c'est-à-dire l'importance accrue du corps en tant qu'élément de preuve des persécutions, notamment via un certificat médical ou psychologique – est abordée comme un moments (parmi d'autres) de la mise en œuvre de la raison humanitaire au sein des politiques des vies précaires.

² Matthew Price parle de « *humanitarianism* » et de « conception humanitaire de l'asile » pour désigner l'idée selon laquelle la définition du réfugié devrait être élargie pour inclure non seulement les personnes persécutées, mais aussi ceux qui ont besoin de protection contre de graves risques pour leur vie, quelle que soit la source de ce risque vital (Price, 2006).

humanitaire » (conception élargie aux personnes menacées) tendent à se confondre¹, l'administration s'en tient encore à une conception relativement restrictive de l'asile en n'accordant qu'une admission provisoire aux personnes qui sont considérées comme étant menacées, « en danger » ou « à protéger » en cas de renvoi dans leur pays d'origine.

*

L'analyse du contenu des APPA et des normes secondaires d'application qu'elles contiennent montre que la politique d'asile, dans son contenu – à savoir la définition de qui a droit à une protection (asile ou admission provisoire) et de qui n'y a pas droit (rejet ou non-entrée en matière) – se détermine dans une large mesure au niveau des acteurs « de la pratique ». Autrement dit, ce sont principalement les spécialistes asile et leurs chefs qui interprètent le droit et établissent les profils de personne à qui « la Suisse » reconnaît la qualité de réfugié à qui elle peut accorder une admission provisoire.

En élaborant des lignes directrices et des principes pratiques visant à accélérer le traitement des demandes d'asile et à unifier les pratiques des agents, le SEM construit des catégories « à protéger » à partir de catégories de différents types (socioéconomiques, ethnoraciales, de genre, de santé, d'âge, etc.). Les catégories sociales informent ainsi les catégories de traitement juridico-administratif² et, *in fine*, les catégories juridiques (réfugié, admis provisoire, débouté, NEM) en déterminant qui, dans quelles circonstances et à quelles conditions³ peut être protégé et obtenir l'asile ou une admission provisoire. C'est ensuite par extension et en creux (par exclusion) qu'émergent les catégories dites « indésirables » (Fresia, Bozzini et Sala, 2013, p. 14) voire « dangereuses » qu'il s'agit de renvoyer. Didier Fassin, souligne la double dimension, au cœur de l'Etat, d'ordre et de bienveillance, de coercition et d'insertion et, pour le dire autrement, l'ambiguïté de la notion de *sécurité*, laquelle renvoie tantôt, lorsqu'on la qualifie de « publique » ou de « sociale », à la protection des personnes contre la délinquance et la criminalité ou contre les épreuves et les aléas. « Cette tension entre l'Etat pénal et l'Etat social n'est jamais si forte que lorsque la population à laquelle l'Etat a affaire se caractérise par sa précarité, qu'elle soit économique ou juridique, tant la

¹ Je reprends ici une analyse faite par Robin Stünzi, « Les requérants d'asile, menacés ou menaçants ? Analyse des processus de catégorisation dans la législation suisse », Conférence-Débat « La politique suisse d'asile : quels enjeux et défis pour demain ? », Université de Neuchâtel, 16 mars 2016.

² Telles que « persécutions liées au genre », « motifs politiques », « groupes vulnérables », « motifs économiques », « cas médicaux », etc.

³ En cela, les APPA fournissent aux agents des principes d'évaluation de la réalité *présumée vécue* par les requérants dans leur pays, ainsi que des principes d'évaluation de situations de vulnérabilité ou de persécutions *présumées risquées* en cas de retour au pays.

frontière est mince et la porosité grande entre catégories dangereuses et catégories en danger, entre celles qu'on voue à la répression et celles qui inspirent la compassion » (Fassin et al., 2013, p. 13). L'administration de l'asile est ainsi traversée par cette tension constitutive entre, d'un côté, la protection (dimension humanitaire) et, de l'autre, le triptyque rigueur/dissuasion/renvoi (dimension sécuritaire).

§2 Les effets pratiques des « Pratiques d'asile »

On voit à travers ces APPA que les spécialistes asile disposent de profils types de requérants qui reposent sur une analyse approfondie des situations au pays. J'ai pu observer que ces documents sont particulièrement contraignants dans le travail des collaborateurs du SEM. Les effets pratiques de ces normes secondaires d'application se déclinent en termes de rapidité, d'automatisme, de routinisation et d'homogénéisation des décisions.

Les APPA – et, plus généralement, les autres normes secondaires d'application (supports de formation, directives internes, guides, manuel de procédure) – fournissent des éléments cognitifs d'appréhension des demandes, appuyés par les informations sur les pays d'origine. Ces documents offrent des éléments, des guides (relativement contraignants), des *clés d'intelligibilité pratique* pour statuer sur les demandes d'asile. En pratique, même si l'examen de la demande demeure individuel, les agents ont toutefois *a priori* déjà une idée de ce qui est reconnu ou non comme motif d'asile et des catégories de personnes qui peuvent prétendre à l'obtention d'une admission provisoire. Comme l'illustre l'exemple ci-dessous, ces éléments d'appréhension et d'analyse des demandes vont guider aussi bien l'audition et les informations dont les spécialistes asile jugent avoir besoin, que la prise de décision elle-même, dans la mesure où ils indiquent quels types de décisions les agents doivent rendre (en fonction des constellations de faits) et quelles sont les tendances dans l'office par rapport aux demandes du pays d'origine en question. On voit bien, dans l'exemple ci-dessous, la tension entre le traitement individuel (laissant place à l'indétermination) et la gestion collective des demandes via des normes secondaires d'application (qui implique davantage une automatisation et une routinisation de la décision).

Si, dans un premier temps, Corinna Brandt estime qu'elle ne sait pas encore quelle décision elle va rendre, elle reconnaît aussi que, du fait de la pratique d'asile, « ça va être négatif, c'est clair ». Cet exemple « clairement négatif » montre comment la pratique d'asile relative à la Bosnie oriente la décision de cette collaboratrice : négatif s'agissant de l'asile et

de l'admission provisoire, Corinna Brandt est incitée à rendre une non-entrée en matière, du fait que le pays est considéré comme un *safe country*.

En entretien avec Corinna Brandt, spécialiste asile de 29 ans formée en anthropologie et au SEM depuis 3 ans, nous revenons sur l'audition de deux personnes d'origine Bosniaque à laquelle j'ai assisté avec elle plus tôt dans la journée. Elle m'explique qu'elle n'a pas encore d'idée précise sur la décision, mais qu'elle devait surtout avoir des informations sur le renvoi, ce qui correspond à la deuxième partie de la décision. Durant l'audition, elle voulait donc avoir des informations pour évaluer si le renvoi était exigible. Si Corinna Brandt m'explique que la décision n'était pas déjà faite, l'origine des requérants l'oriente toutefois fortement vers une décision négative en matière d'asile et l'invite à examiner la question du renvoi : « Mais je ne fais pas la décision déjà dans ma tête. Pas du tout. Parce que souvent il y a des surprises pendant la deuxième audition. Et ça peut changer. Mais avec ces pays qu'on traite, on sait déjà que ce n'est pas du tout asile. Donc ça va être négatif, c'est clair. »

Avec la lecture du procès-verbal de l'audition sur les données personnelles, elle avait déjà pu constater que l'une des deux personnes invoquait des motifs « pour des raisons médicales ». « Là, je sais que ce n'est pas asile », mais qu'il faut examiner plutôt l'accès aux soins et les possibilités de traitement de ses problèmes médicaux au pays, en lien avec la question de l'exigibilité du renvoi. « C'était clair que lui, il ne remplissait pas les conditions pour être réfugié. Mais, peut-être qu'il a des problèmes de santé qui font que ce n'est pas exigible le retour. Ça, je ne le savais pas avant l'audition ». Durant l'audition, elle constate toutefois qu'il a reçu des traitements médicaux, qu'il a eu accès aux structures médicales et qu'il avait une caisse maladie. « Donc les frais sont payés. Comme ça on peut dire que c'est exigible ».

Pour son frère qui demandait l'asile, « c'était clair », explique-t-elle. « Il a dit : ouais c'est économique. Donc je savais aussi déjà, avant l'audition, que ce n'était pas une matière d'asile ». À partir de cette catégorisation – (1) motifs médicaux, pas pertinents en matière d'asile et qui ne la font pas conclure à l'inexigibilité du renvoi au regard de l'accès aux structures médicales, des traitements qu'il a reçus au pays et du fait qu'il a une caisse maladie, (2) motifs économiques donc pas pertinents en matière d'asile – Corinna Brandt doit alors décider si elle rend une décision matérielle négative ou une décision de non-entrée en matière. « Parce que c'était tellement clair. Une non-entrée, on peut en faire s'il n'y a pas d'indices de persécution. Et eux, ils ont même dit qu'ils n'ont pas du tout eu de problèmes avec les *Behörden* [les autorités]. Ce n'était pas du tout une question de ça. Et ils ont même dit qu'il n'y a pas de persécution politique. Donc, ouais, en fait je dois faire une non-entrée [en matière] ». [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011 ; Carnet de terrain, SEM, Décembre 2011].

Les APPA et, plus généralement les « pratiques en matière d'asile » (formalisées ou non dans une APPA) à l'égard des pays d'origine, construisent des catégories de traitement qui peuvent simplifier, du moins accélérer, l'évaluation d'une partie des demandes d'asile dont les motifs ne sont pas jugés comme étant « complexes ». Dans l'exemple ci-dessous, on voit combien la catégorisation du requérant (ressortissant du pays X) et de ses motifs (conflit interconfessionnel qui ne constitue pas un motif d'asile en raison des possibilités de fuite interne qui sont reconnues pour le pays X) permet à la spécialiste asile de qualifier rapidement la demande et de rendre une décision. Dans ce cas, il s'agira d'une décision matérielle

négative (et non une décision de non-entrée en matière), dans la mesure où elle rend une décision sur le fond par rapport aux motifs d'asile invoqués qui pourraient indiquer une persécution possible. Ce sont alors les possibilités de fuite interne qui constituent l'argument du refus de l'asile.

« Françoise Baudoin¹ : Il n'y a pas 36 solutions. Généralement, ici les décisions qui sont prises, c'est des non-entrées en matière basées sur le fait que le requérant n'a pas de papier. Que son voyage est stéréotypé. Que ses motifs sont contradictoires. Ça, c'est pour les requérants qui n'arrivent pas à rendre vraisemblables leurs motifs. Moi j'ai eu un requérant, un [ressortissant du pays X] qui est venu avec des motifs religieux par rapport [à un conflit interconfessionnel]. Et ça ce n'est pas des motifs qui sont des motifs d'asile, parce qu'on considère qu'il y a des possibilités de fuite interne. Donc il aura une décision négative. Et comme il a donné des éléments sur la [religion X], ce sera une décision matérielle pour lui. C'est une décision négative parce que la pratique de l'office veut que les motifs religieux ne soient pas des motifs d'asile parce qu'il y a des possibilités de fuite interne, dans le [pays X]. » [Françoise Baudoin, SEM, Février 2011].

Pour Vanessa Perrin² aussi, la connaissance de la pratique permet de prendre rapidement une décision à la seule lecture du dossier. Les motifs invoqués par la requérante dont elle me raconte l'exemple ne sont « pas courants » pour le pays dont elle est originaire. Catégorisés comme des « motifs médicaux », ils ne sont pas pertinents en matière d'asile. Elle n'examine toutefois pas l'exigibilité du renvoi, car la pratique à l'égard du pays stipule que le renvoi y est impossible. Elle peut donc conclure à l'octroi d'une admission provisoire.

Vanessa Perrin m'explique comment elle analyse les dossiers pour prendre une décision. Elle parcourt un dossier avec moi. En relisant la première audition, elle me montre que la requérante a un concubin, qu'elle est divorcée et qu'elle a deux enfants avec son nouveau partenaire, dont elle ignore où il se trouve actuellement. En lisant le procès-verbal, elle s'exclame : « Alors ça c'est spécial. Donc ce n'est pas courant. Donc elle, elle dit qu'elle est venue parce qu'elle avait des problèmes de santé après avoir eu une césarienne pour mettre au monde son premier fils, si je comprends bien. C'est pour ça qu'elle a quitté [son pays]. Ça, c'est rare comme motif d'asile pour [un ressortissant de ce pays], c'est super rare. Donc ça, je pourrai traiter parce que ça ne sera de toute façon pas de l'asile. Ça paraît déjà très clair. Comme on ne peut pas les renvoyer, ce sera une admission provisoire, et puis après il faut voir ce qu'on peut faire de ça... Ouais, on peut faire ça. Ça ne va pas être très compliqué comme décision. Parce que c'est plus simple de dire qu'on ne peut pas la renvoyer plutôt que de faire des immenses recherches sur le médical, parce que c'est super compliqué. Ça prend du temps. Alors que, de toute façon, pour d'autres raisons, on ne peut pas non plus la renvoyer, donc on va choisir la raison la plus simple. Donc là, ce ne serait effectivement pas super lent ». [Vanessa Perrin, SEM, Février 2012].

Lorsque les agents doivent instruire des demandes de pays qu'ils ne traitent pas habituellement, les APPA sont des documents indispensables. Même si la pratique d'asile

¹ Spécialiste asile dans un CEP, Françoise Baudoin a une quarantaine d'années. Elle a une licence en lettres (dans trois branches des sciences humaines et sociales) et travaille au SEM depuis 1998.

² Spécialiste asile de 36 ans, Vanessa Perrin a une licence en lettres (dans trois branches de sciences humaines et sociales) et travaille au SEM depuis 2007.

offre des éléments qui orientent la décision, les doutes et les hésitations dans l'activité de jugement ne sont pas éliminés pour autant. En effet, les spécialistes asile, à l'instar de Jérôme Singer (ci-après), peuvent hésiter, s'interroger et fluctuer dans leur activité de jugement (Weller, 2011). Toutefois, ce flottement résulte du fait que Jérôme Singer ne connaît pas bien la pratique et qu'il cherche, dans ses réflexions, à s'y conformer. Ainsi, dans la continuité d'une approche wébérienne du droit, l'exemple ci-dessous montre que les spécialistes asile tendent à orienter leur comportement non seulement par rapport au droit, mais aussi, voire surtout, par rapport aux normes secondaires d'application (ici sous la forme d'une APPA).

9h00, Octobre 2011, dans les locaux annexes du SEM à Berne-Wabern. J'assiste à une audition avec Jérôme Singer, la cinquantaine, collaborateur du SEM depuis 26 ans et licencié en lettres. Il auditionne des requérants d'asile Roms originaires d'un pays des Balkans : une femme de 52 ans et son fils de 16 ans. Durant l'audition, les requérants invoquent le tabassage d'un des fils de la requérante et la disparition d'un autre de ses enfants. Suite à l'audition de la mère, son fils mentionne les problèmes de son frère, mais en sait peu sur les événements que sa mère a mentionnés. Il raconte par contre avoir été maltraité à l'école et être empêché d'y aller en raison des autres élèves qui l'insultent (« sale tzigane ») et le frappent.

Après l'audition, Jérôme Singer me fait part de son raisonnement. Il est debout et marche en rond devant moi en me parlant et en réfléchissant à voix haute pendant que je prends des notes. Il ne connaît pas bien la pratique de l'office à l'égard des pays des Balkans. Il doit d'abord vérifier s'il s'agit d'un 'safe country', car si c'en est un, il devra rendre une décision de non-entrée en matière. Si ça n'en est pas, il pourra rendre une décision matérielle. Pour un 'safe country', m'explique-t-il, la barre est plus haute pour pouvoir rendre une décision matérielle. « Mais bon, là, c'est des pauvres... je n'aime pas trop ces cas ». Jérôme Singer consulte l'APPA sur le pays en question et constate qu'il s'agit d'un 'safe country' et qu'il faut, en général, rendre une décision de non-entrée en matière « sauf s'il existe des indices de persécution », précise-t-il. « Ils peuvent avoir des difficultés (économiques, sociales, politiques) et des "chicanes" ». Ce ne sont pas pour autant des indices de persécution selon l'APPA. L'idée, selon Jérôme Singer, c'est que quelqu'un qui est emprisonné, battu, etc., ce n'est pas la même chose que quelqu'un victime de « chicanes » de tiers. Ainsi, la mère qu'il a auditionnée ce matin ne s'est pas faite persécuter. « C'est vrai que c'est triste, un de ses fils s'est fait tabasser, l'autre enlever. Mais elle n'est pas personnellement persécutée. Un Sri Lankais dont le frère s'est fait découper en morceaux, c'est triste, mais c'est son frère ». Jérôme Singer semble toutefois hésiter. En relisant l'APPA, il conclut qu'il faut quand même voir le dossier du fils aîné. « Il y a un paragraphe qui dit que pour les demandes d'asile de Roms pour persécutions par des tiers, qui n'ont pas la protection des autorités, ce ne sera pas forcément une décision de NEM ». En fonction du dossier du frère aîné, il pourra donc peut-être entrer en matière. Dans le doute, il va entrer en matière, « sinon pourquoi prendre le risque ? Car on pense gagner du temps, mais s'il y a recours et qu'il passe, les gens resteront tout aussi longtemps ». Dans le cas présent, même s'il entre en matière, la décision sera négative dans la mesure où ces requérants avaient déjà déposé une demande d'asile dont les motifs avaient été jugés invraisemblables. Pour cette deuxième demande, il y a des documents selon lesquels il y a eu une agression, mais probablement pas en lien avec les motifs allégués lors de la première demande d'asile. En résumé, Jérôme Singer m'explique qu'il entrera en matière, mais qu'il doit encore consulter le dossier du frère et consulter un collègue (en charge de la *Federführung*) pour être sûr de sa décision. Il précise que la personne a pu s'adresser aux autorités. En conclusion, me dit-il finalement,

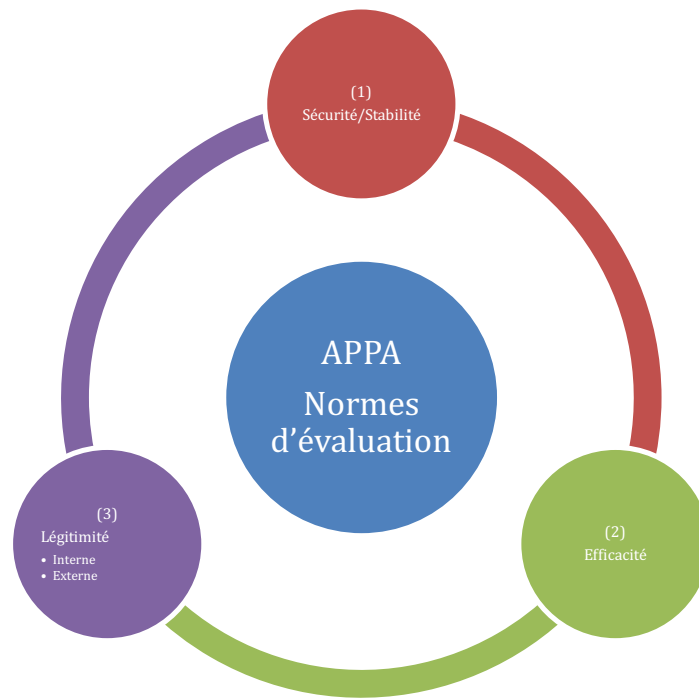
ce ne sera pas fait en une heure. Quelqu'un qui connaît bien ce pays va passer moins de temps sur ce dossier. Lui a un petit point d'interrogation. [Extrait d'observation, Carnet de terrain, SEM, Berne-Wabern, Octobre 2011].

À travers cet exemple, on peut identifier la double dimension de ces normes secondaires d'application. D'un côté, en tant qu'horizon d'intelligibilité pratique, elles contribuent à orienter les pratiques des agents, auxquelles elles fournissent des critères et des repères afin de standardiser et de simplifier leur prise de décisions. De l'autre, en acquérant un statut impératif et en ayant quasiment force de loi aux yeux des agents – plusieurs types de contrôles visant à vérifier leur respect –, elles représentent aussi des contraintes pour les agents qui peuvent être amenés à réfléchir, à l'instar de Jérôme Singer, à quelle sera la « bonne » décision *conformément* à la « Pratique » de l'office.

*

En définitive, avec les normes secondaires d'évaluation substantielles et procédurales contenues dans les APPA, le SEM contribue à encadrer étroitement les pratiques décisionnelles (le travail de qualification des demandes) des spécialistes asile. En reliant des motifs et des situations dans les pays d'origine et en élaborant des « profils » auxquels est associée une qualification spécifique, ces documents participent à orienter leurs pratiques et à réduire (ou déplacer) leur marge d'interprétation. Si elles visent à rendre les décisions plus rapides, plus automatiques, plus routinières et plus homogènes (en vue d'une unité de la pratique), les normes secondaires d'application (en particulier les APPA en tant que normes d'évaluation) sont traversées par une tension entre trois objectifs.

Figure 7 : Les APPA en tension entre sécurité/stabilité, efficacité et légitimité



(1) En premier lieu, les APPA poursuivent un objectif de *sécurité* et de *stabilité* des pratiques. La sécurité concerne à la fois les agents à qui les APPA offrent une forme de sécurité et de stabilité dans leurs pratiques. Elles constituent des aides à la décision sécurisantes quant à la conformité de leurs pratiques. Elles offrent aussi une sécurité et une stabilité au niveau de l'institution qui cherche à s'assurer de l'unité des pratiques. Il s'agit donc, à travers ces NSA de parvenir à une forme de stabilité des décisions dans l'espace (le SEM étant établi sur plusieurs « sites », dans les différents CEP et à « la centrale ») et dans le temps. (2) Les APPA poursuivent ensuite un objectif d'*efficacité bureaucratique*, en lien avec les visées de la nouvelle gestion publique (Giauque, 2003 ; Giauque et Emery, 2008) et avec l'objectif d'accélération des procédures d'asile, leitmotiv des nombreuses révisions de la loi sur l'asile. (3) Enfin, elles poursuivent un objectif de *légitimité* à la fois *interne* et *externe*. Les NSA, rédigées par les agents eux-mêmes, sont des sortes de « lois de la pratique » fonctionnant par accumulation des cas, autrement dit une mémoire collective des « bonnes » décisions, et des « bonnes » façons de faire qui se constituent progressivement au fil du temps. En cela, elles sont des indicateurs de la culture institutionnelle de l'office, en transcrivant des éléments d'une histoire partagée, d'une mémoire collective de savoir-faire qui se transmettent tant par écrit que par oral. L'objectif de *légitimité interne* renvoie à ce qui est partagé avec les collègues et avec la hiérarchie au sein de l'institution. La *légitimité externe* renvoie à l'objectif d'assurer des pratiques légitimes, d'une part, vis-à-vis du

« peuple » (qui a voté les lois), du Parlement et du Conseil fédéral, d'autre part vis-à-vis des autres acteurs du droit (en particulier l'autorité de recours). Ainsi, les APPA sont élaborées en référence non seulement à « la volonté du législateur », mais aussi à la jurisprudence, afin que les agents appliquent le droit conformément à ces deux éléments.

§3 Des décisions rendues en droit : le syllogisme juridique en question

La rédaction de la décision doit non seulement respecter des contraintes formelles – invocation des articles de loi, structuration avec des considérants en faits et des considérants en droit, usage du syllogisme juridique, puis l'évocation d'un dispositif, selon un modèle relativement rigide –, mais aussi des contraintes rédactionnelles (dans leurs formulations) liées à l'anticipation d'un éventuel recours. Ces contraintes formelles, notamment liées à la judiciarisation du domaine de l'asile, encadrent et influencent le raisonnement des agents. Il faut souligner la différence entre la décision et la décision... c'est-à-dire entre l'activité de jugement solitaire et la rédaction argumentée du « résultat » de cette activité. Il ne suffit pas de décider, encore faut-il pouvoir rédiger le document officiel qui portera le nom de décision. La *transdiction* dont parle Gérard Timsit, c'est-à-dire « le mouvement par lequel se dit le droit à partir et dans les limites de la loi écrite »¹, se passe nécessairement « dans les têtes » des agents – par leur réflexion et leur « intime conviction » – mais aussi par le passage à l'écrit qui doit respecter des contraintes de forme. C'est dans le passage par la forme juridique de la décision que s'opère la qualification par laquelle les situations et les motifs invoqués sont retravaillés par les agents qui sélectionnent les éléments qu'ils jugent pertinents pour leur décision et les *traduisent* (Jestaz, 1993) dans la grille conceptuelle des catégories juridiques (Cayla, 1993).

Selon une conception ordinaire du droit, l'administration ne fait que l'appliquer sur un mode syllogistique, c'est-à-dire par lequel elle rapporte les faits à une norme. En réalité, il apparaît que, si cette logique est bien présente, elle intervient plutôt *ex post* dans un travail d'habillage d'une décision prise, auparavant, en référence à une APPA et à d'autres normes secondaires d'application. Le syllogisme s'inscrit dans ces contraintes de forme qui pèsent sur la rédaction de la décision. Selon Delphine Serre, si « les dossiers produits par les institutions sur les personnes qu'elles administrent sont par exemple considérés comme révélateurs d'un

¹ Gérard Timsit ajoute encore : « Cette définition, en première approximation, de la transdiction, [est] fondée sur une double distinction – de la parole et de l'écriture : la *dite* du droit ; l'*écriture* de la loi – et de la contrainte et de la liberté – les *limites* de la loi ; à *partir de* la loi... » (Timsit, 1999).

travail de catégorisation spécifique qui suppose une traduction de jugements profanes en jugements professionnels » (Serre, s. d., p. 39), on peut aussi – ce qui est plus rarement étudié – s’intéresser à l’activité même d’écriture et aux contraintes spécifiques qui pèsent sur elle, et ainsi comprendre un écrit professionnel à travers le travail de rédaction, les techniques d’écritures, les guides, les outils (informatiques) et les contraintes qui le façonnent afin de saisir sur quoi repose la mise en forme et en arguments de la qualification.

Vincent Dubois, Morgane Paris et Pierre-Edouard Weill montrent, à propos du travail des contrôleurs des Caisses d’allocations familiales (CAF) en France, que les modalités de fabrication des rapports d’enquête déterminent l’application du droit. Ils observent un effort de rationalisation des rapports qui s’inscrit dans un double mouvement de judiciarisation de leur activité et de technicisation de la lutte contre la fraude, « illustrant bien comment les usages des outils informatiques contribuent à préciser le cadrage juridique des situations individuelles » (Dubois, Paris et Weill, 2015, p. 210). Cette sous-section montrera qu’on observe le même processus de standardisation lié à la judiciarisation et à la technicisation de l’activité dans les décisions d’asile en Suisse. Les normes qui encadrent la forme des décisions et l’apprentissage de ce mode d’écriture juridique sont donc analysés ici à la fois comme des effets de la sophistication du droit, et comme des médiations et des contraintes entre la loi et les décisions.

§3.1 La rédaction de la décision : guides, modèles et contraintes de forme

Pour rédiger leur décision, les agents disposent de guides, de formations, de modèles pré-écrits, de décisions de leurs collègues, d’éléments de composition (*Textbausteine*) et de l’*Autotext*. Plusieurs médiations – aides et contraintes – jouent sur la rédaction de la décision. Il faut d’emblée préciser que les décisions positives ne sont pas argumentées en droit de sorte à éviter le « *learn effect* ». Les requérants ne reçoivent qu’une lettre les informant de la reconnaissance de leur qualité de réfugiés et leur indiquant les démarches à suivre pour obtenir un permis, ainsi que les droits et les limitations liés à ce statut. Cela ne signifie pas pour autant qu’il n’existe pas de contraintes pesant sur les décisions positives. Les collaborateurs doivent en effet rédiger une « notice interne » qui reste dans le dossier et n’est donc pas communiquée (elle est notamment écrite à l’intention du chef de section qui « double-signe » la décision et aux éventuels collaborateurs amenés à consulter le dossier). Les décisions négatives avec octroi d’une admission provisoire ne mentionnent que les

arguments en faveur du rejet de la demande d'asile et pas ceux en faveur de l'octroi d'une admission provisoire.

La décision se divise en plusieurs parties : une « introduction », les considérants « en faits », les « considérants en droit », le dispositif de décision, les voies de droit et les annexes. La mise en page est toujours la même et les informations sur le requérant d'asile sont introduites automatiquement lorsque l'agent inscrit le numéro d'identification du dossier dans la « trame de base » de l'ordinateur. La décision commence donc par mentionner (en haut à gauche) la référence du dossier : « L'Office fédéral des migrations ODM statuant sur la demande d'asile de [Nom et numéro d'identification de la personne], déposée le [Date] ». Elle se poursuit par la mention des bases légales, lesquelles renvoient aussi, en cas de décision Dublin, à différents accords internationaux et règlements de l'Union européenne. Suit l'état de fait, « Considérant en particulier les FAITS suivants », qui contient plusieurs éléments de la procédure et des faits invoqués, conformément au Guide « Rédaction de décisions d'asile » qui fixe plusieurs directives.

Les spécialistes asile sont encouragés à rédiger de manière chronologique en précisant les dates les plus importantes. Les allégations sont ensuite rédigées à l'indicatif :

« 1. Les requérants, accompagnés de leurs deux enfants, ont déposé des demandes d'asile le X août 2009 au centre d'enregistrement et de procédure [du SEM] à Bâle. Ils y ont fait l'objet d'une audition sommaire sur les données personnelles le Y août 2009. Le SEM les a auditionnés de façon approfondie sur les motifs le Z décembre 2009, puis les a interrogés dans le cadre d'une audition complémentaire le W février 2010.

2. A l'appui de leurs demandes, les requérants invoquent essentiellement ce qui suit : (...) Tous deux appartiennent à l'ethnie kurde et proviennent d'Ankara. Le XY novembre 2008, le requérant a participé à une manifestation au cours de laquelle il a été arrêté (...) »¹.

Dans la partie introduite par « Considérant en DROIT », les spécialistes asile motivent leur décision en relation directe avec l'état de fait. Le programme informatique (*Autotext*) génère automatiquement la référence aux articles de loi pertinents pour la décision. Enfin, le dispositif est la partie qui concerne la communication formelle de la décision de le SEM : « Par ces motifs, le SEM décide... ». Puis suivent plusieurs points qui concernent notamment la décision d'asile (ou de non-entrée en matière), la décision relative à l'exécution du renvoi, l'obligation pour le requérant de « quitter la Suisse au plus tard le jour suivant l'échéance du délai de recours, faute de quoi il s'expose à des moyens de contrainte », et enfin

¹ Les parenthèses – (...) – figurent aussi dans le document. ODM, « Guide : Rédaction de décisions d'asile », Etat : décembre 2010, p. 5, document récupéré sur le terrain en Novembre 2011.

le canton responsable de l'exécution du renvoi. Il s'agit donc des conclusions juridiques des considérants en faits et en droit, suite auxquelles le document précise encore les « Voies de droit » qui indiquent le délai de recours (5 jours ouvrables pour les décisions de non-entrée en matière, 30 pour les décisions matérielles).

On voit bien comment, dans la décision rendue et dans la partie « considérant en particulier les FAITS suivants », au-delà des éléments sur les données personnelles qu'ils sont obligés d'écrire, les agents sélectionnent les « faits » extraits du procès-verbal d'audition et qu'ils ont jugés pertinents pour le besoin de leur décision. Un double calibrage des propos est fait, d'abord dans le procès-verbal, ensuite dans les considérants « en faits ». Dans la partie « Considérant en DROIT », les agents déroulent leur argumentation du rejet de la demande d'asile en associant les faits qu'ils ont retenus et formulés dans la partie précédente, éventuellement aussi des contradictions et d'autres arguments venant étayer leur raisonnement, à des articles de loi et des éléments de composition qui ont été jugés pertinents pour qualifier la demande (Grandjean-Jornod, Meury et Rouget, 2013). Les règles et consignes d'écriture énoncées dans le guide et durant les formations – notamment le syllogisme juridique (dont il est question ci-après) – renvoient à ce que Delphine Serre – reprenant Michel Foucault – analyse comme un « horizon théorique » qui « permet de départager les propositions vraies et fausses et de repousser comme inacceptable “toute une tétatologie du savoir” » (Serre, 2008, p. 42). L'horizon théorique du droit contraint les agents à ne mobiliser que des éléments de jugement qui entrent dans ses catégories de traitement de la réalité et d'écartier des considérations qui relèveraient davantage de « jugements de valeur » ou d'arguments relevant des registres de la conviction, du « *feeling* », du politique ou de la morale.

§3.2 Syllogisme juridique

Les spécialistes asile sont encouragés à construire leur décision selon le principe du syllogisme – avec prémisse majeure, prémisse mineure et conséquence, un procédé qui tend à effacer les nuances et les doutes et à minorer le point de vue subjectif du requérant. Les exemples donnés par le Guide de rédaction illustrent bien cette idée :

« Prémisse majeure : contient la norme juridique, par exemple : situation générale

Exemple : Les préjudices découlant de la situation politique, économique ou sociale qui règne dans un Etat ne constituent pas une persécution au sens de l'art. 3 LAsi (...)

Prémisse mineure : contient les faits retenus dans le cas d'espèce

Exemple : Le requérant fait valoir qu'il a quitté son pays d'origine parce qu'il n'y a pas trouvé de travail et n'a dès lors pas été en mesure de financer une formation pour ses enfants. (...)

Conclusion : la conséquence

Les conditions de vie difficiles invoquées doivent être examinées sous l'angle de la situation économique générale dans le pays d'origine du requérant. Elles ne peuvent être considérées comme un motif d'asile pertinent au sens de l'art. 3 LAsi (...) »¹.

Au SEM, j'ai pu assister à une formation interne sur « Comment argumenter », qui met en évidence combien la tâche de rédaction d'une décision relève d'un savoir-faire impliquant une double logique (peut-être parfois contradictoire), à la fois juridique et administrative. Jérôme Singer, spécialiste asile d'une cinquantaine d'années, au SEM depuis 26 ans et formé en lettres (mais ayant toutefois suivi un cursus de droit durant une année), dispense cette formation à deux collaboratrices qui débute dans l'instruction des demandes d'asile et à moi-même. Jérôme Singer commence par rappeler l'importance d'avoir toujours en tête le schéma du syllogisme « car on oublie souvent de conclure un syllogisme, et cela fait perdre la cohérence à la décision ». Clore le syllogisme renvoie aux trois parties : Prémisse majeure – Prémisse mineure – Conclusion/Conséquence.

Premièrement, l'observation de la formation sur « Comment argumenter » montre un vecteur par lequel les agents qui ne sont pas formés en droit peuvent acquérir les rudiments de base pour la rédaction « en droit » de leurs décisions en utilisant le syllogisme, d'autant que, comme le relève Myriam Lapière, collaboratrice du SEM qui suit cette formation, « ça a l'air simple et clair sur le papier [elle parle du droit], mais quand on est confronté à des cas concrets... ». Elle fait ainsi référence à la complexité des cas et à la difficulté de prendre une décision et de l'argumenter².

Deuxièmement, il faut relever l'anticipation, dans le cadre de la rédaction de la décision et du choix des mots, d'un éventuel recours et de la lecture qu'en feront les différents acteurs potentiellement impliqués, c'est-à-dire le requérant lui-même, dans tous les cas, mais aussi son mandataire et les juges du TAF en cas de recours. Il s'agit de « bétonner »³ l'argumentation sans laisser de place au doute et sans ouvrir de brèche sur laquelle argumenter un recours (Grandjean-Jornod, Meury et Rouget, 2013). Jérôme Singer fait

¹ Les parenthèses – (...) – figurent aussi dans le document. ODM, « Guide : Rédaction de décisions d'asile », Etat : décembre 2010, p. 7, document récupéré sur le terrain en Novembre 2011.

² Extraits du Carnet de terrain, SEM, Berne-Wabern, Septembre 2011.

³ Cette expression est aussi utilisée par les contrôleurs étudiés par Vincent Dubois (et al.) dans les caisses d'allocations familiales en France (Dubois, Paris et Weill, 2015).

plusieurs remarques dans ce sens, invitant les participantes à faire attention aux termes qu'elles emploient et à leur sens sous-jacent, en hiérarchisant les arguments et en utilisant les plus forts, ou en évitant de mettre trop d'éléments : « N'oubliez jamais qu'une décision doit être percutante, nette et claire. Il ne faut pas mettre trop d'arguments »¹.

§3.3 Outils d'aide à la rédaction

Pour rédiger les considérants en droit, les agents disposent de différents outils à leur disposition. Ils peuvent non seulement utiliser l'*Autotext* qui offre un modèle de décision avec des parties pré-écrites, notamment la référence aux articles de loi, mais ils peuvent aussi mobiliser des éléments de composition qui concernent des considérants juridiques (prémises majeurs) qu'il s'agit ensuite de relier aux faits invoqués par le requérant.

Bien sûr, les pratiques rédactionnelles des agents sont différenciées. Certains agents rendent des décisions plus longues que d'autres en invoquant davantage de faits ou d'arguments, même jugés « secondaires », ou développent davantage leur argumentation juridique en faisant des recherches dans la jurisprudence et en « personnalisant » leur argumentation, c'est-à-dire en allant au-delà de l'usage d'éléments de composition ou de l'*Autotext*. Plusieurs agents m'expliquent apprécier la dimension de rédaction de leur travail et s'y investir pour développer leur « propre style ». Toutefois, la routinisation de cette tâche, sa standardisation, de même que son encadrement et son contrôle par les chefs contribuent à cadrer cette marge de manœuvre rédactionnelle. L'encadrement et le soutien des pratiques rédactionnelles par ces différents outils témoignent du caractère fortement routinisé de cette tâche qui, même si elle produit un document juridique, n'en demeure pas moins également orientée par une logique davantage bureaucratique de gestion quotidienne et routinière des demandes, souvent sous la pression d'injonctions à la productivité.

Géraldine Wehrli² explique qu'elle rend des décisions courtes en se concentrant sur quelques arguments centraux. Ses propos mettent en évidence le caractère routinisé de cette tâche qui transparait dans ce qu'elle dit de son usage des canevas ou des éléments de composition. En définitive, elle estime que ses décisions ne sont « pas des actes de grande création » du fait, selon elle, des cas similaires qu'elle rencontre.

« [...] Quand j'ai terminé mon audition, je sais exactement dans quel sens je vais rédiger la décision. Donc on a des canevas pour chaque type de décision. Et puis, on utilise ça. Et puis on a aussi des éléments de composition. C'est une banque de donnée avec tous les

¹ Jérôme Singer, Extraits du Carnet de terrain, SEM, Berne-Wabern, Septembre 2011.

² Spécialiste asile de 38 ans, licenciée en droit et employée au SEM depuis 2001.

arguments possibles qu'on peut utiliser. Ça c'est au niveau du droit. Et puis, nous, ce qu'il faut faire, c'est remplir tout ce qui concerne les faits, qui sont vraiment propres à l'audition. Et ensuite d'utiliser ces éléments de composition, de choisir les éléments de composition qu'on veut utiliser. [...] Mais, c'est rare d'avoir un cas unique, on a souvent des cas qui se répètent, donc, on se reporte à d'anciennes décisions aussi. On fait un peu de copier-coller. Et c'est, ce n'est pas des actes de grande création. Ouais » [Géraldine Wehrli, SEM, Février 2011].

Les canevas, les éléments de composition et les modèles de décision (base de données qui comprend toutes les décisions rendues par les collègues du SEM) contribuent à « aider » les jeunes collègues à rédiger des décisions « conformes » aux attentes juridiques et institutionnelles. C'est ce qu'explique Christophe Jornod, jeune collaborateur d'une trentaine d'année, licencié en sciences sociales avec quatre années d'expérience au SEM. Dans ses propos, il explique s'aider des différents outils mis à disposition par l'office pour prendre et rédiger une décision et en particulier la base de données des décisions rendues par ses collègues :

« Christophe Jornod : [...] C'est vrai que des fois on fait des décisions, puis après on se rend compte après coup qu'on aurait pu faire une décision [différente]. Je pense que, des fois, on ne pense pas à toute la panoplie offerte par la loi. Parce qu'effectivement, il y a pas mal d'articles différents. Et puis, ben moi, franchement, ce qui m'aide bien, c'est cette banque de données avec les décisions des autres collègues. Et puis j'en lis en général cinq six, jusqu'à dix de mes collègues. [...] Et puis ça, c'est super, aussi bien pour voir comment sont rédigées et orientées les décisions. En fait pour s'inspirer en fait de la manière de rédiger. [Christophe Jornod, SEM, Février 2011].

Comme le montre l'extrait d'observation suivant, on peut voir comment la spécialiste asile (Stéphanie Gachoud) s'appuie sur différents outils qui lui permettent d'aller plus vite dans la rédaction de l'argumentation juridique de sa décision. En recourant à l'*Autotext* et aux éléments de composition, elle n'a pas à se soucier de l'argumentation juridique de la décision, mais elle doit surtout rédiger les éléments « de faits » sur lesquels elle se base et qui offrent des points d'appui pour les considérants « en droit ». Ces outils permettent d'accélérer le processus de rédaction de la décision, mais aussi d'en standardiser la forme et d'aider les agents dans leur usage du droit. On notera ici qu'il s'agit d'une décision de non-entrée en matière rendue en notification orale¹, visant spécifiquement à « accélérer les procédures » en

¹ La « notification orale » renvoie aux articles 34 al. 1 et 35 al. 1 PA (Loi fédérale sur la procédure administrative) qui « prévoient que les décisions finales sont notifiées aux parties par écrit et motivées. L'article 13 LAsi permet à l'ODM d'opter pour la notification orale et/ou pour la motivation sommaire des décisions lorsque cela paraît indiqué. On vise ainsi à accélérer la procédure, en particulier lors de demandes présentées à la frontière, de demandes aboutissant à une non-entrée en matière, de demandes manifestement infondées et, par ailleurs, en cas d'utilisation d'une voie de droit ou d'un moyen de recours extraordinaire. La notification orale est indiquée dans les cas où il n'y a aucune difficulté à motiver la décision, étant donné que les faits pertinents tombent manifestement sous le coup de certaines dispositions légales. Ainsi, l'art. 13 al. 1 LAsi peut s'appliquer par exemple, lorsqu'il n'existe aucun élément essentiel déterminant pour la

rendant des décisions plus rapidement lorsqu'elles sont « manifestement infondées ». Ici, après avoir examiné en audition les motifs d'asile invoqués par le requérant et avoir conclu que sa décision serait de toute façon rejetée (parce que ses motifs ne sont pas jugés pertinents et que des éléments de son récit sont invraisemblables), Stéphanie Gachoud rend une décision de NEM pour non-remise de documents de voyage ou d'identité (art. 32 al. 2 let. a LAsi). Elle n'entre donc pas en matière sur les motifs et argumente peu sur ces questions de pertinence et de vraisemblance. La rédaction des décisions prend généralement plus de temps et se révèle plus complexe dans l'argumentation choisie que cet exemple.

Janvier 2011, depuis 9h00, j'ai assisté à une audition avec Stéphanie Gachoud dans son bureau d'un des bâtiments administratifs du CEP de Vallorbe. Stéphanie Gachoud, diplômée en science politique et titulaire de postgrades dans le domaine des droits de l'homme est dans le début de la trentaine, avec trois ans d'expérience en tant que collaboratrice. Après avoir auditionné un requérant d'asile originaire d'Afrique de l'Ouest, elle rédige rapidement sa décision qu'elle rendra en notification orale (directement à l'issue de l'audition). Elle prévient donc l'interprète qu'elle a encore besoin de lui pour la notification orale. « J'ai juste besoin d'une vingtaine de minutes pour faire la décision » précise-t-elle. Elle m'explique qu'avec la notification orale, la décision sera plus sommaire (moins argumentée). Elle me montre qu'il y a différents modèles pré-écrits de décision à disposition que l'on peut ensuite modifier en fonction des faits et des arguments invoqués. Elle peut aussi utiliser l'*Autotext* (avec les articles de loi déjà rédigés) et elle peut prendre des décisions d'autres collègues pour s'en inspirer. « On peut se plagier », me dit-elle. Elle doit de toute façon écrire l'état de fait spécifique au dossier de cette personne en première partie de la décision et argumenter ensuite « en droit » dans la seconde. Malgré le modèle pré-écrit, pendant qu'elle rédige, Stéphanie argumente et étaye la décision. Elle fait de nombreux renvois aux procès-verbaux des deux auditions. Une fois la décision terminée, elle va la faire relire à son chef afin qu'il la signe, car les décisions doivent être double-signées par le collaborateur et un des chefs. Elle me confie qu'elle se réjouit que les décisions de non-entrée en matière (NEM) soient supprimées car elle les trouve assez injustes. [...] [Journal de terrain, SEM, CEP de Vallorbe, Janvier 2011].

Cet exemple ainsi que l'usage d'éléments de composition et d'*Autotext* qui visent à aider à la rédaction des décisions autant qu'à opérer une standardisation et une routinisation de celles-ci témoigne d'un rapport « artisanal » au droit, déjà relevé par Alexis Spire, citant Max Weber¹, concernant les agents préfectoraux de l'administration des étrangers (Spire,

reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'art. 3 LAsi, ou lorsque les motifs invoqués par le requérant sont manifestement invraisemblables. »

Office fédéral des migrations, « Chapitre C. §1 La décision, notification et communication », *Manuel de procédure d'asile*, disponible sur le site web de l'ODM : http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html consulté le 5 janvier 2012.

¹ Max Weber parle de la formation des avocats qui « devient purement empirique et pratique et mène comme dans les corporations artisanales à une spécialisation très poussée ». La spécialisation de nature artisanale des avocats empêche tout aperçu systématique sur l'ensemble de la matière juridique. (Weber, 1986), p. 144.

2005a, 2005b) ou les agents consulaires avec Jill Alpes¹. Cette notion de rapport artisanal au droit s'oppose « à l'usage purement savant ou théorique qu'en font les juristes ou certains hauts fonctionnaires » (Spire, 2005a, p. 28) et répond essentiellement à des visées empiriques et pratiques d'application à des cas concrets. Comme l'écrit Vincent Dubois, les catégories juridico-administratives de traitement des demandes d'asile sont produites avant tout à des fins pratiques et non à des fins de connaissance (Dubois, 2003, p. 350).

En plus de révéler une dimension artisanale des usages du droit par certains agents, cette standardisation du travail de rédaction passe par la création de décisions « pré-écrites » qui « prémâchent » le travail des agents, dans un contexte institutionnel de gestion des flux guidée par un objectif « d'accélération des procédures » visant à liquider rapidement le plus grand nombre de cas possibles.

Il apparaît que l'activité de rédaction/d'écriture des décisions est doublement contrainte dans le sens où elle s'inscrit dans deux logiques. Il s'agit, d'une part, de celle du champ juridique dans lequel les spécialistes asile s'inscrivent du fait que leurs décisions peuvent faire l'objet de recours en droit auprès d'une instance judiciaire, ce qui impose une formalisation des décisions et l'usage d'un langage juridique qui donnent sa « force » et sa légitimité à l'application du droit (Bourdieu, 1986), même s'il peut exister bien sûr une marge de jeu et d'improvisation avec les formes (Roussel, 2004) pour ces agents qui ne sont pas tous des juristes. D'autre part, il s'agit du champ bureaucratique dont la logique semble davantage orientée vers une gestion de l'immigration (de ses flux et de ses stocks) routinisée et standardisée. De plus, les décisions sont contraintes par les publics – les requérants d'asile d'un côté, mais aussi d'autres professionnels du droit (juges, greffiers, juristes, avocats) et bénévoles (mandataires) juristes ou non –, auxquels elles s'adressent, qui doivent comprendre *a minima* son contenu (dans le cas des requérants d'asile) et à qui il ne faut pas donner trop de « prises » pour un recours et un jugement en réformation (*reformatorysch*) ou cassation (*kassatorysch*). Le contenu des décisions suit une double logique : il s'agit de sélectionner les faits qui permettent d'argumenter (de justifier) en droit la décision sans laisser de place à la nuance ou au doute², ni donner des arguments pour la contestation dans le cadre d'un recours. Il apparaît ainsi que la *vérité du droit* (Cayla, 1993) qui transparait des activités de

¹ En anglais, Jill Alpes et Alexis Spire utilisent la notion de *craftman's relationship to law* (Alpes et Spire, 2014).

² Le doute, selon une formule que les agents me disent souvent en entretien, doit profiter au requérant : « *in dubio pro refugio* ».

qualification transcrites dans une décision consiste en partie en une sélection des faits « pertinents » : en somme, *les agents prennent une certaine décision parce qu'ils ont les arguments pour la justifier*. « La loi est un instrument de traitement de la réalité », mais elle n'en est pas la représentation (Timsit, 1999). Les opérations de qualification reposent sur une mise à distance entre l'objet originaire et son double juridique (Hermitte, 1999). Dans une décision, c'est moins la *vérité* ou la *réalité* des faits qui compte que ce que la factualisation des propos des requérants permettent de justifier dans la décision, notamment à l'égard de contraintes de forme.

En définitive, la « force du droit » passe notamment par un important travail de *mise en forme*. L'argumentation juridique mobilisée dans les décisions apparaît comme un « habillage », une rationalisation *ex post* de raisonnements qui ne sauraient être réduits à une « pure » déduction du texte de loi à la qualification applicable aux cas particuliers (Bourdieu, 1986, p. 7-8). Comme le montre Alain Papaux, la qualification relève alors de « l'abduction » (Papaux, 2003) et le syllogisme ne fait finalement que mettre en forme le raisonnement (sans que ce raisonnement ne soit lui-même nécessairement déductif).

Section 2. Elaborer la « Pratique » : le pouvoir d'établir les normes

Selon Alexis Spire, la politique d'immigration – mais on peut étendre ce constat à la politique d'asile – laisse apparaître trois types de pouvoir : un pouvoir relationnel (exercé par le guichetier), un pouvoir décisionnel (exercé par celui qui instruit le dossier) et un pouvoir d'établir des normes (dévolu à un agent d'encadrement chargé d'adapter la pluralité des lois et des règlements à chaque situation locale) (Spire, 2008). Une particularité intéressante des agents du SEM étudiés ici réside dans le fait qu'ils sont dépositaires (dans un certain cadre et soumis à différentes contraintes dont je m'efforce de rendre compte ici) de ces trois types de pouvoir. En tant qu'ils sont en relation directe avec les requérants durant les auditions, ils disposent d'un pouvoir relationnel, en tant qu'ils instruisent et statuent sur les dossiers, ils ont un pouvoir décisionnel, et en tant qu'ils contribuent à établir (seuls ou collectivement) la pratique de l'office à l'égard d'un ou de plusieurs pays, ils ont un pouvoir d'établir des normes. Autrement dit, le *Policy-Making Role* des *street-level bureaucrats* analysés par

Michael Lipsky (Lipsky, 2010) ne réside pas uniquement, dans ce cas d'étude, en un pouvoir discrétionnaire décisionnel, procédural ou comportemental. Il repose aussi sur l'implication des spécialistes asile dans l'élaboration des « normes secondaires d'application » (Lascoumes, 1990) qui encadrent leurs propres pratiques. Ayant analysé ce que contiennent les APPA et leurs effets pratiques, je reviens sur leur élaboration par les fonctionnaires, afin de mettre en évidence ce pouvoir collectif d'évaluation des situations (générales), d'interprétation du droit en fonction des cas et, *in fine*, de production des normes (Chevallier, 2011).

§1 Evaluer une situation et définir la « Pratique »

Comme le relève Markus Antenen (chef de section suppléant, 59 ans, 27 ans d'expérience et diplômé en droit), les années 1980 ont été marquées par une forme d'incertitude, impliquant de mettre en place une « pratique ». Si, pour certains petits pays de provenance, l'élaboration de la pratique peut aujourd'hui être définie par une seule personne, ce travail reste quand même un travail collectif où peuvent se confronter les différentes expériences et dispositions acquises dans des formations différentes, en droit, en sciences sociales, en science politique ou encore en économie et en lettres. Dans les premiers temps du SEM, les agents ont contribué à définir des interprétations de la loi (cadre procédural, application à des cas particuliers, qualification), et à mettre en place des dispositifs (*Textbausteine* par exemple) :

En entretien, Markus Antenen raconte qu'il a commencé alors que l'office était dans une phase pionnière (*Pionierphase*), « tu pouvais participer au développement de la pratique ». Ses premières impressions quand il a commencé, « c'était qu'on a toujours beaucoup discuté. C'était un peu le début de l'office, on ne savait pas très bien dans quelle direction allait la pratique, parce qu'on n'avait pas encore tellement de pratique. Je pense la loi de l'asile est entrée en force en 1981 et moi j'ai commencé en 1985. Alors, on n'avait pas encore des pratiques élaborées dans beaucoup de domaines ». Ils devaient alors discuter à qui ils accordaient l'asile : « Mais qu'est-ce qu'on veut faire ? Est-ce qu'on veut accorder l'asile à des tamouls qui avaient des difficultés pendant les *riots* à Colombo en 1983 ? » S'il y avait déjà la Convention sur les réfugiés de 1951 et si la Suisse avait déjà accueilli auparavant des réfugiés, « il y avait peu de matériel qui était disponible ». Quand un retour est-il exigible ou inexigible ? Qu'est-ce que recouvre l'article 3 CEDH ? Que faut-il comprendre par là ? Qu'est-ce qu'une « pression psychique insupportable » (*unerträglich psychischer Druck*) ? S'il y avait déjà des avis de droit et des éléments de doctrine, « néanmoins, on se posait la question : mais comment applique-t-on ça à des cas concrets ? » En parallèle à ces réflexions, ils ont également dû créer des éléments de composition pour les décisions (*Textbausteine*) « pour nous faciliter un peu le travail ». « Tu sais, il n'y avait presque rien ! » [Markus Antenen, SEM, Mars 2012] [*En partie traduit de l'allemand*].

Les collaborateurs qui sont responsables des pratiques doivent, avec les experts-pays (*Länderreferenten*), suivre l'évolution de la situation au pays. C'est collectivement et à la faveur de changements importants des contextes de départ qu'ils vont être amenés à suspendre provisoirement le traitement des demandes d'asile et changer la pratique. Les pratiques les plus importantes sont définies entre les spécialistes asile qui ont la *Federführung*, les experts-pays et les chefs de section responsables, voire les chefs de division et l'Etat major du SEM s'agissant des pratiques les plus importantes. Julie Stauffer (40 ans, cheffe de section depuis 6 ans et collaboratrice depuis 14 ans et diplômée en droit) me parle des modifications de la pratique. Chaque collaborateur a la responsabilité de deux ou trois pays. C'est lui qui récolte les informations et qui définit la pratique en discutant avec elle. Ainsi, en fonction du contexte, il peut être amené à demander d'arrêter momentanément le traitement des demandes d'asile du pays pour attendre de voir comment cette situation évolue. La veille de l'entretien, un coup d'Etat a par exemple eu lieu dans un des pays dont Julie Stauffer a la charge, « donc les militaires ont pris le pouvoir. Donc, là on est en train de regarder comment évolue la situation au niveau sécuritaire »¹. Avoir la *Federführung* implique pour les agents et leurs chefs de suivre de près (parfois au jour le jour) l'actualité des pays dont ils ont la charge.

Le travail d'élaboration et de modification de la pratique de l'office est le plus souvent un travail collectif supervisé. Klaus Wanner (spécialiste asile de 52 ans, 24 ans d'expérience au SEM et diplômé en géographie et en études du développement), ainsi que Paul Brunner (spécialiste asile de 53 ans, 25 ans d'expérience au SEM et diplômé en droit) font partie d'un groupe de travail qui a la charge de la *Federführung* pour un pays important, avec une APPA. Tous deux expliquent² le processus par lequel ils définissent collectivement la pratique : chacun suit les affaires (dossiers d'asile) du pays en question et la jurisprudence, s'informe sur la situation qui prévaut au pays en consultant le spécialiste-pays (*Länderreferent* ou expert-pays) de l'office, les publications et les rapports des organisations internationales et des ONG comme Amnesty International, mais aussi d'autres Etats ou de l'Union européenne, de même que d'éventuels rapports d'ambassade. En général, le spécialiste-pays évalue la fiabilité des sources à disposition. Il faut relever ici l'importance considérable des expertises internes et externes des informations sur les pays d'origine (COI), dans la mesure où l'évaluation qui est faite de la situation peut parfois justifier un changement de pratique. En fonction des changements politiques, de nouveaux groupes « à risques » peuvent émerger,

¹ Julie Stauffer, SEM, Mars 2012.

² Voir leurs entretiens respectifs : Klaus Wanner, SEM, Janvier 2012 ; Paul Brunner, SEM, Décembre 2011.

alors que des groupes qui étaient auparavant considérés comme étant « à risques » ne le sont plus au regard de la nouvelle configuration.

À cet égard, Simon Berger (spécialiste asile, 53 ans, 21 ans d'expérience au SEM et diplômé en Lettres)¹ donne l'exemple du changement de pratique qui est intervenu suite à la guerre du Kosovo. Alors qu'avant la guerre de 1998-1999, les personnes « d'ethnie albanaise », qui s'étaient engagées politiquement et qui avaient été jugées contre le système yougoslave-serbe pouvaient être persécutées, ou craindre de l'être, la situation a changé suite au conflit. Le SEM a changé de pratique en s'appuyant sur des rapports de médias (*Medienberichte*), sur des enquêtes d'ambassade, sur des voyages de service, etc. Ils ont alors prononcé un arrêt du traitement des demandes (*Behandlungsstopp*), car ce n'étaient soudain plus les Albanais qui étaient menacés, mais plutôt les Serbes. Cela signifie que dans une première phase, pour un tel changement de pratique, le SEM devait recueillir le plus d'informations fiables possibles². Les contacts avec les autres délégations nationales (allemande, autrichienne), ainsi qu'avec le HCR sont aussi importants dans cette phase, selon Simon Berger. Il faut examiner via les différentes informations dont ils disposent quelle est la situation des différents groupes de personnes dans les différentes régions, voire dans les différentes villes et villages du pays ? Est-ce que les Roms sont menacés dans une commune donnée ? Une fois que les informations ont été recueillies, le chef de section responsable, ainsi que les collaborateurs qui ont la *Federführung* et le spécialiste-pays doivent examiner la situation et discuter ensemble pour déterminer ce qu'il faut faire, ce en quoi vont consister les éventuels changements de pratique à l'égard des différents groupes identifiés (les Serbes, les Roms, les Albanais, chaque fois en fonction du lieu où ils résident ou peuvent résider, s'agit-il d'une enclave ou de la région du Nord par exemple, etc.). Ensuite, leur décision est formulée dans un rapport interne (*Antrag*) et est communiquée au chef de division, au vice-directeur de l'office, au directeur, voire au conseiller fédéral.

§2 Changer la « Pratique » : Respecter la jurisprudence ou tester l'autorité de recours

Les agents doivent tenir compte de la jurisprudence du TAF dans l'élaboration de la pratique d'asile, au risque que les décisions soient systématiquement annulées. Leur travail d'établissement des normes secondaires d'application implique une forme de « jeu » avec

¹ Simon Berger, SEM, Janvier 2012.

² Simon Berger estime que certaines ONG et œuvres d'entraide – mais aussi des organisations internationales – n'étaient pas très fiables et fournissaient des informations trop orientées politiquement.

l'autorité de recours qui peut casser les décisions qui sont prises conformément à la pratique du SEM – ou apporter une évaluation de la situation concurrente à celle du SEM – et l'amener à la modifier. L'élaboration de la pratique se fait donc souvent en réaction à la jurisprudence. L'office doit en effet respecter les décisions de principe du TAF qui peuvent aller à l'encontre de sa pratique, telle que définie dans une APPA. Les responsables de cette « pratique » doivent en tenir compte et l'adapter, ce qui implique de suivre attentivement les arrêts du tribunal.

Les divergences entre la pratique du SEM et celle du TAF (via sa jurisprudence) ou la volonté de modifier la pratique du SEM peuvent également amener ce dernier, par anticipation, à « tester le TAF », pour voir s'il suit son changement de pratique et, ce faisant, l'amener à changer la jurisprudence. C'est ce qui ressort notamment des propos de Virginie Maillard¹ et de Sylvain Oberli².

« Virginie Maillard : [...] Et puis, des fois, on teste aussi le TAF. On dit : on va essayer de rendre une décision dans ce sens-là. Voir un petit peu ce qu'ils vont dire et tout. Tu vois, pour voir un petit peu quelle est leur opinion, leur point de vue » [Virginie Maillard, SEM, Avril 2012].

« Sylvain Oberli [*à propos des pratiques dans lesquelles il est impliqué pour deux pays d'Afrique*] : [...] Mais là, on s'entend bien avec le TAF. Pour le moment, on n'a pas de divergence de point de vue. Parce que ça arrive tout à coup, par moment, qu'on estime qu'il faudrait réorienter la pratique pour ce pays. Et on essaie nous de rendre des décisions qui s'écartent un petit peu de la jurisprudence et justement pour aussi peut-être amener le Tribunal Administratif Fédéral à revoir un peu sa jurisprudence parce qu'on travaille avec des pays où la situation évolue et qu'il y a des adaptations qui sont rendues nécessaires par cette évolution. Et, justement par exemple pour [le pays T et le pays E], longtemps, le simple fait d'avoir des personnes mineures concernées par une décision conduisait au prononcé d'une admission provisoire pour l'ensemble des personnes. Vous avez, [par exemple], un couple avec un enfant. Longtemps, jusqu'à ce que cet enfant atteigne la majorité, on considérait qu'on ne pouvait pas renvoyer la famille [dans le pays T]. Et puis, alors là justement, il y a eu un réajustement, il y a peut-être sept ou huit ans. C'était en 2004, je crois. Et après, on n'a plus considéré que la minorité était un obstacle absolu, mais par contre, on a ramené à six ans l'âge en-dessous duquel on ne pouvait pas renvoyer une personne sauf circonstances exceptionnelles. » [Sylvain Oberli, SEM, Novembre 2011].

Si cette pratique consistant à « tester le TAF » dépend des pays – pour certains pays, m'expliquent notamment Oliver Meili³ et Bernard Droz⁴, le problème ne se pose pas, car les cas ne sont pas complexes et sont généralement invraisemblables –, cela peut concerner, comme dans les propos de Sylvain Oberli, des adaptations liées à l'évolution de la situation

¹ Cheffe de section de 47 ans, diplômée en droit et employée au SEM depuis 1991.

² Spécialiste asile d'une quarantaine d'années, diplômé en droit et employé au SEM depuis 1998.

³ Chef de section suppléant de 48 ans, diplômé en droit et employé au SEM depuis 1995.

⁴ Chef de section de 54 ans, docteur en ethnologie et employé au SEM depuis la fin des années 1980.

ou à la volonté de faire évoluer une jurisprudence après quelques temps. Cela peut aussi consister en une interprétation discordante de la part du SEM qui souhaite maintenir sa pratique malgré la jurisprudence du TAF. C'est ce que raconte Brigitte Humbert¹, qui semble toutefois reconnaître que, *in fine*, c'est bien le point de vue du TAF qui a primé et que le SEM a dû s'y plier.

Alors que je la relance pour savoir s'il lui est arrivé de « tester le TAF », comme j'avais pu l'entendre de la bouche de certains de ses collègues, Brigitte Humbert me raconte qu'elle ne le fait plus depuis qu'elle a repris la *Federführung* du [pays K]. « Avant, oui, ça s'est fait, mais ce n'est pas moi qui m'en occupait. Parce qu'on n'avait pas du tout la même pratique [entre le SEM et le TAF] au niveau des provinces [considérées comme sûres dans le pays K, dans lesquelles un renvoi est considéré comme exigible]. Nous, on avait des provinces qu'on considérait comme sûres et le Tribunal pas. Et [le SEM] a quand même maintenu sa pratique. Et puis après, il y a eu une décision de principe du TAF qui est arrivée sur l'obligation en général, pas seulement pour [le pays K], [au SEM] de se conformer à la pratique du TAF qui était une instance supérieure, pour une raison d'égalité de traitement pour tous les ressortissants. Après, notre pratique a effectivement changé. [Donc on a revu les provinces qu'on considérait comme sûres], même si on n'était pas d'accord à l'époque. Il y avait une province que nous on considérait comme très sûre, et puis que le Tribunal considérait comme pas sûre, donc on a continué à renvoyer les gens là-bas, tu vois. Et puis, après y a eu cette décision du Tribunal Fédéral sur la conformité de la pratique du SEM qui doit être par rapport au TAF. Donc on s'est plus amusé à faire... on n'a rien testé du tout, puisque c'était une décision de principe. Et puis après eux ils ont répondu des décisions sur [le pays K]. C'est-à-dire que seules les grandes villes comme [X, Y et Z], on peut renvoyer des gens avec des conditions très très restrictives à ce niveau là, au niveau du réseau social, familial, des possibilités de logement, etc. Et puis on a tous de suite adapté notre pratique. Mais avant, certaines sections étaient un peu plus contestataires ou Hardliner » [Brigitte Humbert, SEM, Juillet 2012].

Dans ces différents cas évoqués, on voit bien que le SEM vise à faire passer une position plus dure que celle défendue par le TAF dans sa jurisprudence, afin de pouvoir plus facilement renvoyer les requérants d'asile déboutés : chez Sylvain Oberli, les familles avec enfants de plus de 6 ans, chez Brigitte Humbert, pour pouvoir renvoyer dans certaines provinces du pays K. À travers ce « jeu » entre le SEM et le TAF pour faire passer certaines interprétations nouvelles du droit ou de la situation prévalant dans les pays d'origine, on a bien une forme de production normative *en interaction* puisque le SEM intègre, réagit à, anticipe et cherche à faire infléchir les décisions du TAF.

¹ Spécialiste asile, 63 ans, 21 ans d'expérience au SEM et licenciée en biologie.

§3 Les « persécutions liées au genre » : quand les frontières du droit d’asile bougent « par le bas »

L’élaboration de la pratique en matière de persécutions liées au genre a été développée sous l’impulsion d’évolutions internationales (mouvements féministes et prise en compte progressive par les organisations internationales telles que le HCR de persécutions spécifiques aux femmes), nationales (interventions parlementaires) et jurisprudentielles portant le sujet et ouvrant des voies juridiques (jurisprudence sur la théorie de la protection et sur la reconnaissance du rapt nuptial en Ethiopie) permettant d’accorder l’asile pour certaines persécutions liées au genre¹. Il y a eu un important travail à l’interne de l’office, de quelques collaboratrices sensibilisées à cette question et confrontées à de « nouveaux motifs » de femmes invoquant des viols de guerre, par exemple. Le développement de cette pratique en matière de « persécutions liées au genre », qui continue à évoluer à l’heure actuelle, témoigne du « processus de création normative continu » (Lascoumes, 1990) amenant à l’interne de l’administration comme dans les organisations internationales et dans la loi à reconnaître progressivement de nouveaux motifs donnant droit à l’asile. Il met également en évidence l’engagement intra-institutionnel (Bereni et Revillard, 2012) de collaboratrices du SEM qui portent au sein de l’administration le développement de cette pratique² et qui travaillent à la sensibilisation et à la formation de leurs collègues en la matière.

Si les frontières du droit d’asile se redéfinissent « par le haut » et « en amont » via des processus politiques et parlementaires, voire à travers la jurisprudence (voir Chapitre 2), elles bougent aussi sous l’effet du travail de l’administration. Ainsi, en amont, en parallèle et en conséquence des changements législatifs et jurisprudentiels sur la question du genre, on peut observer une production normative « par le bas » *via* l’élaboration d’une « pratique interne » concernant les « persécutions liées au genre », qui contribue à redéfinir le droit d’asile. Dans

¹ Cette sous-section reprend des éléments d’analyse figurant, parfois dans les mêmes termes, dans un article publié en 2014 dans la revue *Les Cahiers du genre*, dans le cadre d’un numéro spécial coordonné par Coline Cardi et Anne-Marie Devreux sur « L’engendrement du droit ». Les éléments plus sociohistoriques de cet article relatifs à l’évolution du droit ont déjà été repris dans la première partie de la thèse. Je remercie les deux coordinatrices ainsi que les relecteurs et relectrices anonymes pour leurs remarques et leurs conseils. Je remercie également les deux personnes responsables de la pratique en matière de persécutions liées au genre pour leurs commentaires sur l’article et pour les échanges que nous avons eus à ce propos, lesquels ont contribué à affiner mes analyses (Miaz, 2014).

² Elles s’appuient notamment sur l’évolution des conceptions internationales du réfugié (notamment les recommandations du HCR), sur l’évaluation des situations dans les pays d’origine, des positions des autres pays européens, des interventions parlementaires, mais aussi des changements dans la jurisprudence nationale (TAF) et internationale (CEDH, CJUE). Il faut toutefois noter que la pratique de le SEM peut parfois anticiper les évolutions jurisprudentielles. Ainsi, le 7 novembre 2013, un arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne a énoncé formellement que les personnes homosexuelles peuvent constituer un groupe social. Le SEM avait toutefois déjà intégré ce type de motif d’asile dans sa pratique.

les années 1990, une collaboratrice du SEM, psychologue de formation et « engagée pour la défense du droit des femmes » ou du moins, « sensible à la cause »¹ a contribué à faire émerger cette problématique au sein de l'office. L'une des actuelles responsables de la pratique *Gespever* (pour *Geschlechtsspezifische Verfolgung*), Anne Favez, raconte avoir traité pour la première fois en 1992 des « dossiers spécifiques » touchant aux questions de genre. Avec l'arrivée de nombreuses réfugiées d'ex-Yougoslavie ayant subi de graves violences sexuelles, ces questions deviennent prégnantes, en particulier pour les personnes chargées d'instruire ces dossiers. Le SEM est amené à faire évoluer sa pratique, en formant mieux le personnel, confronté à des situations de plus en plus fréquentes sans disposer des ressources nécessaires.

En 1997, à la suite du HCR et des instances européennes, la direction de l'ODR décide de rattacher juridiquement ces persécutions aux raisons liées à « l'appartenance à un groupe social déterminé » (art. 3 al. 1 LAsi). La notion de « groupe social déterminé » désigne, selon le SEM :

« un groupe constitué de personnes qui, en raison de certaines qualités innées et immuables, se distingue clairement d'autres groupes de personnes et qui est, du fait de ces qualités, exposé ou craint de l'être à une persécution étatique tolérée par l'Etat »².

En se basant sur différents textes de référence des organisations internationales, le SEM reconnaît progressivement différents « groupes sociaux déterminés » de personnes victimes (i) de mutilations génitales féminines (MGF)³, (ii) de violences domestiques, (iii) de mariage forcé, (iv) de crimes d'honneur, (v) de persécutions liées à l'« orientation sexuelle (LGBT) » ou (vi) à une législation sexiste punissant les atteintes au code moral et enfin (vii) de politiques de l'enfant unique, d'avortement forcé ou de stérilisation forcée⁴. Cette « pratique » est toutefois en pleine évolution, en particulier avec la prise en compte progressive de motifs liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre durant les années 2000 et 2010. À cet égard, le SEM a devancé la jurisprudence européenne⁵, en ayant déjà suivi les recommandations formulées au niveau international qui considèrent que les

¹ Cette fonctionnaire ne travaille plus au SEM. Je reprends ici les termes employés par ses anciennes collègues. J'ai mené un entretien avec cette ancienne fonctionnaire : Kathrina Keller, Juillet 2014.

² Diaporama diffusé lors d'une formation au SEM : « Persécutions liées au genre (*GespeVer*) », notes de terrain, janvier 2012.

³ A noter que seule la *crainte d'une future mutilation et non celle déjà subie* est déterminante en matière d'asile.

⁴ Pour plus de détails : (Barzé, 2012) ; Manuel de procédure du SEM (2008) « Chapitre J. §2 La problématique des persécutions liées au sexe dans le domaine de l'asile », consulté en 2011 sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch

⁵ Le 7 novembre 2013, un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne a énoncé formellement que les personnes homosexuelles peuvent constituer un groupe social.

personnes invoquant des persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre peuvent être considérées comme appartenant à « un groupe social déterminé ». Cette évolution à l'interne illustre la relative perméabilité de l'administration aux « nouvelles situations » auxquelles elle est confrontée et aux critiques externes. Ainsi, Anne Favez explique que le SEM a dû réévaluer sa pratique à l'aune d'une nouvelle question juridique à résoudre :

« (...) Parce que notre argumentation ou notre façon d'apprécier ce motif d'asile n'est plus conforme au droit ou à l'appréciation qu'on peut avoir aujourd'hui de cette problématique. (...) Là, en l'occurrence, c'est nous (...) qui avons constaté le problème. Aussi parce que, souvent, on fait l'objet de critiques de l'extérieur »¹.

Ces critiques peuvent émaner des organisations internationales, de la sphère politique ou, plus directement, des milieux associatifs (féministes, collectifs LGBT, organisations de défense du droit d'asile). C'est aussi dans un dialogue avec ces différents acteurs lors de formations que Anne Favez et Nora Salinas intègrent des critiques ou de nouvelles problématiques. Cette pratique est donc en constante évolution, notamment à partir des cas concrets que les fonctionnaires doivent traiter, lesquels posent des questions juridiques en particulier sur l'interprétation de l'article 3 LAsi.

Toutefois, si la pratique peut être perméable à l'évolution des demandes d'asile et à la manière de concevoir les « persécutions liées au genre » hors du SEM, ce n'est pas pour autant que les agents de l'administration suivent nécessairement ces changements. Par exemple, concernant les problèmes que rencontrent les personnes transsexuelles dans la procédure d'asile, Anna Favez raconte devoir faire un travail de sensibilisation à l'interne de l'office pour lutter contre les stéréotypes ou les clichés de certains de ses collègues². Cette sensibilisation peut paraître d'autant plus compliquée que la participation aux formations sur ces questions n'est pas forcément obligatoire et que la majorité des personnes qui y participent sont des femmes.

« [Concernant l'approche en matière de viols], on a aussi ressenti le besoin de dispenser ce genre de formation aux collaborateurs [elle insiste sur le masculin]. Parce que c'est vrai que quand on fait des formations en matière de persécutions liées au genre et qu'on regarde un petit peu les personnes qui s'inscrivent à ce genre de formation, c'est quand même toujours majoritairement des femmes. Or, on remarque que les hommes, ils peuvent très bien, quand ils doivent auditionner des hommes, aussi être confrontés à des situations qui sont difficiles. Parce que ça touche l'intimité, la sphère privée. Il faut presque qu'on mette sur pied des formations qui seront peut-être obligatoires sur ces thèmes pour les hommes à l'avenir. Et puis la formation sur les problématiques liées aux

¹ Anne Favez, SEM, Mai 2012.

² *Ibid.*

personnes LGBT, on l'a rendue obligatoire pour les hommes, parce que sinon ils ne seraient pas venus »¹.

Si certains collègues peuvent se montrer réticents ou, du moins, peu intéressés, Anna Favez et Nora Salinas parlent aussi d'un « continuels combat » auprès de certains cadres du SEM pour faire reconnaître l'importance de développer et de respecter cette pratique. Dans un contexte marqué par une volonté d'accélérer le traitement des demandes d'asile et d'en réduire le nombre, la faible proportion des demandes d'asile invoquant des « persécutions liées au genre »² ne figurent pas vraiment parmi les priorités de traitement et d'allocation des ressources. Le « continuels combat » interne est d'autant plus difficile que les responsables de la pratique ne disposent d'aucun moyen vraiment contraignant pour contrôler le respect de la pratique et qu'elles sont soumises à différentes contraintes institutionnelles – par exemple, les évolutions majeures de la pratique doivent être discutées et avalisées par la hiérarchie.

Depuis l'instauration d'une pratique en matière de « persécutions liées au genre », les personnes responsables ont toujours été uniquement des femmes. Anna Favez et Nora Salinas – toutes deux ont suivi un cursus universitaire en droit – disent ne pas avoir eu d'engagements militants avant de travailler au SEM. Elles se sont formées sur ces questions « sur le tas », en lisant des rapports, en participant à des formations en Suisse et à l'étranger, en dialoguant avec des associations et, surtout, en étant confrontées à de « nouveaux cas de figure ». C'est en traitant « des cas comme ça », en s'intéressant à ces thématiques qu'elles ont été sensibilisées à ces questions : « Ce qui est important, c'est aussi de sortir des cadres [du SEM], justement et puis de participer à différentes manifestations, formations »³. Les responsables de la pratique *Gespever* sont amenées à dialoguer, hors du SEM, avec différents acteurs associatifs ou avec des experts. Leur travail à l'interne (développement de la pratique, sensibilisation) peut être analysé comme une forme de continuité « intra-institutionnelle » (Bereni et Revillard, 2012) des mobilisations féministes, puis LGBT, qui ont porté les questions de « persécutions liées au genre ». On peut analyser le « continuels combat » auquel Anna Favez et Nora Salinas font référence comme une forme de relais de ces mobilisations à l'interne de l'administration afin de faire évoluer le droit et son interprétation. Pour autant, elles ne se perçoivent pas comme tels, et encore moins comme des militantes.

¹ Anna Favez et Nora Salinas, SEM, Novembre 2013.

² Selon des statistiques internes du SEM, en 2012, les décisions sur des « persécutions liées au genre » représentaient au moins 5% du total des décisions d'asile et 8% des décisions d'octroi de l'asile, 11% des rejets (avec et sans admission provisoire), 3% des décisions de non-entrée en matière et 2% des radiations. Il faut noter que ces statistiques dépendent des fonctionnaires qui doivent inscrire le code correspondant à la procédure *Gespever*. Elles n'ont été mises en place que récemment et sont encore incomplètes.

³ Anne Favez et Nora Salinas, SEM, Novembre 2013.

Cette situation peut être génératrice de tensions. Si, en développant la pratique *Gespever*, ces femmes sont susceptibles de relayer, en partie, des revendications portées par différentes mobilisations collectives, elles n'en demeurent pas moins les employées d'un office ayant ses logiques propres et dont le travail de contrôle des demandes d'asile se caractérise par une logique de suspicion et de productivité, liée à une forme de « gestion du stock » des requérants d'asile. C'est dire que l'élaboration d'une pratique *Gespever* s'accompagne d'un travail visant à trouver une « bonne manière » d'instruire les dossiers, d'auditionner les personnes invoquant des motifs de persécution liés au genre et, partant, de juger la « pertinence » (art. 3) et la « vraisemblance » (art. 7 LAsi) des histoires racontées par les requérants d'asile en audition. Comme l'a montré un rapport de l'ONG *Terre des femmes*, le contrôle de la crédibilité des récits est le principal obstacle à l'acceptation des demandes d'asile de femmes, en cela qu'il amène à discréditer leur témoignage¹. Anna Favez exprime cette tension quand je lui demande comment sont pris en compte les traumatismes qui peuvent altérer les récits des requérants d'asile en audition :

« Nous dans notre travail, on ne fait pas des expertises, on n'est pas des psychiatres. (...) Je pense qu'on peut très bien envoyer des personnes pour lesquelles on a des doutes sur leurs capacités de faire une déposition ou des déclarations, on peut les envoyer faire une expertise psychiatrique. (...) Simplement, le contexte législatif nous oblige à apprécier les déclarations d'une personne aussi en relation avec un événement traumatisant. Donc on a deux possibilités : soit on croit tout le monde, ce qui ne correspondrait pas vraiment au travail qui nous a été confié par le législateur. Ou on se dit : on fait au mieux dans le cadre qui nous a été donné pour arriver à un résultat. » [Anne Favez et Nora Salinas, SEM, Novembre 2013].

L'évaluation de la crédibilité de motifs d'asile amène les fonctionnaires à questionner les requérants d'asile sur les violences subies, notamment le(s) viol(s) subie(s) (voir Chapitre 7), ou sur l'homosexualité elle-même (Kobelinsky, 2012, 2015 ; Morgan, 2006), dont j'ai parlé dans un chapitre précédent. L'enjeu de l'audition devient alors de « rendre crédible » les violences sexuelles subies et de montrer que l'on est « assez gay » (Morgan, 2006) pour obtenir l'asile.

En décembre 2013, j'ai pu assister à un « rapport de doctrine interne, durant lequel les cadres des divisions et sections en charge de la procédure d'asile discutent avec les responsables de la pratique « Persécutions liées au genre » (*Gespever*) de l'établissement de la pratique en matière d'orientation sexuelle et d'identité genre. Ce « rapport de doctrine » a été

¹ Wiebke Doering (2011), « Les femmes dans la procédure d'asile. La reconnaissance des motifs de fuite spécifiques aux femmes dans la pratique de l'asile en Suisse », *Terre des Femmes*, décembre 2011, disponible sur le site web : www.terre-des-femmes.ch.

convoqué par les responsables de la pratique afin d'établir des lignes directrices relatives à ces « nouveaux motifs ». Il répond à la fois à l'émergence de « nouveaux motifs » qui posent des problèmes aux collaborateurs quant à leur traitement, mais aussi à des changements au niveau international (reconnaissance progressive par le HCR, par la Cour de Justice de l'Union Européenne), au niveau national (motion Prelicz-Huber) et au niveau interne, sous l'impulsion des responsables de la pratiques en matière de persécutions liées au genre qui contribuent à informer cette thématique à l'interne et à la porter auprès des cadres en vue d'établir des lignes directrices pour le traitement des dossiers.

Durant cette scène d'observation, j'ai assisté à un processus de production normative (Lascoumes, 1990) *in situ*, dans la mesure où les cadres de l'administration se réunissent et débattent sur la reconnaissance de critères, voire de seuils, pour guider l'instruction de ces demandes d'asile et pour établir une forme d'*unité de pratique* parmi les agents. Durant ces échanges¹, les cadres analysent juridiquement sept cas spécifiques qui doivent permettre d'établir une jurisprudence interne, ou une *doctrine* sur laquelle les responsables de la pratique pourront ensuite s'appuyer dans leurs formations et pour le coaching des autres collaborateurs. Durant cette réunion, sont échangés des arguments juridiques sur ce que recouvrent certaines notions contenues dans le droit (pression psychique insupportable, crainte fondée, etc.), des arguments plus politiques liés à la gestion de l'immigration (et un éventuel « effet d'attraction »), des références aux décisions d'autres instances (au niveau de l'Union européenne ou d'autres pays européens) et à la position du Tribunal administratif fédéral. Si le travail de jugement individuel peut être considéré comme un mouvement empreint d'hésitations, comme un flot (Weller, 2011), cela semble aussi être le cas de cette forme de délibération collective.

Par ailleurs, les réflexions « juridiques » de ces cadres qui s'apprêtent à *dire le droit* sont imprégnées de considérations plus politiques – anticipation de certaines conséquences politiques au Parlement ou d'un éventuel effet sur le nombre de demandes d'asile par exemples – et doivent être replacées dans leur contexte national et international qui définit les conditions de possibilité de certains arguments. Ainsi, certaines personnes présentes se réfèrent-elles aux décisions européennes, à la position d'autres pays, aux recommandations du HCR, d'autres instances internationales, ou encore d'études académiques (Bertschi, 2007a, 2007b). Le travail de sensibilisation opéré par certaines ONG auprès de l'administration ne

¹ Je ne peux pas rendre compte finement du contenu des discussions, du fait qu'il m'a été demandé de ne pas restituer précisément les arguments et de préserver une certaine confidentialité des échanges.

doit pas non plus être négligé, en ce qu'il a probablement aussi contribué à informer les personnes responsables de la pratique du SEM sur la situation des personnes LGBTI dans leurs pays d'origine et sur les difficultés qu'elles y rencontrent et qu'elles rencontrent aussi en Suisse, en particulier dans leur procédure d'asile.

Section 3. Orienter et contrôler : les médiations sociales et institutionnelles de l'application du droit

« [...] Je dois faire une non-entrée en matière même si les gens, comme ce matin, étaient très sympas. Et je crois même que ces hommes ils pourraient travailler ici, parce qu'ils parlent déjà la langue et ils veulent le faire pour une bonne raison en fait. Ils ont des problèmes là-bas. Je voudrais ou je souhaiterais qu'ils puissent rester. Mais je ne peux pas, je dois faire selon la loi. [...] » [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011].

Dans leurs discours, les spécialistes asile affirment s'en tenir à « appliquer la loi », n'être que de « simples exécutants ». Dans une certaine mesure, ils se sentent « tenus » par le droit, comme s'ils avaient « les mains liées ». Ils mettent en avant une attitude rigoriste et formaliste, un « *ethos* légaliste » (Dubois, 2005) dans l'application des règles, mettant à distance la dimension politique et émotionnelle de leur travail tout en insistant sur la légitimité de pratiques scrupuleusement respectueuses du droit. Cette attitude semble « procéder des effets de contrainte associés au système de relations dans lequel se définit la position des [agents]. C'est ce qu'on appellera un juridisme de position » (Dubois, 2005, p. 51). Cette analyse implique de réinscrire leurs pratiques décisionnelles dans ce système de relations – dans cette configuration, dirait Norbert Elias (Elias, 1981, p. 154-161) – où s'exerce une contrainte au juridisme à plusieurs niveaux.

Mécanismes participant à la socialisation institutionnelle des agents, les différents encadrements et les contrôles institutionnels relatifs au traitement des demandes d'asile constituent des médiations importantes de l'application du droit. À mon sens, ce sont eux qui confèrent une « force » et une efficacité particulière au droit, mais surtout aux normes secondaires d'application. Ayant abordé dans les deux sections précédentes les contraintes juridico-institutionnelles de l'application du droit, celle-ci portera davantage sur les médiations sociales-institutionnelles. J'analyse ici les différentes formes d'encadrement et de contrôle du travail des spécialistes asile et la façon dont elles sont anticipées par les agents, en m'intéressant d'abord à la gestion des flux et à la politique du chiffre (exigences de

productivité) (§1). Ces directives sont liées à la stratégie de traitement des demandes d'asile et montrent la manière dont l'application du droit, son contenu, est aussi redevable de considérations politiques et managériales (liées à la gestion des flux migratoires) définies par les niveaux intermédiaires de l'administration (cadres), en particulier ici les chefs de section et les chefs de division. Le traitement des demandes d'asile se réalise ainsi à la faveur d'une logique de gestion des flux et de gestion de l'immigration qui se traduit dans les injonctions à la productivité qui sont faites aux agents, dans la politique du chiffre et dans les priorités de traitement.

Dans un second temps, je décris le système de relations dans lequel s'inscrit l'activité des spécialistes asile, en particulier les contrôles effectués par les supérieurs hiérarchiques, par les pairs et par les acteurs extra-institutionnels avec lesquels ils interagissent (avocats, services d'aide juridique, autorités de recours). Je montre qu'il existe tout un travail social, au sein de l'institution et au-delà, qui génère des anticipations, contraint les agents et oriente leurs pratiques (§2), constituant un ressort essentiel de la force du droit, mais aussi des normes secondaires d'application. Les dispositifs de contrôle institutionnel et social – double-signature sur les décisions, contrôle par les pairs, pression du groupe, menaces du recours et des demandes de réexamen – se redoublent de formes d'autocontrôle que ces dispositifs induisent chez les agents qui les anticipent dans leur travail, deux dimensions qui permettent de rendre compte du caractère fortement discipliné (Foucault, 1975) des pratiques administratives dans le domaine de l'asile. En définitive, la force du droit et des normes secondaires d'application repose sur tout un travail social (qui n'est pas nécessairement le produit d'une volonté délibérée) destiné à orienter les pratiques administratives en exerçant une forte contrainte sur le rapport que les spécialistes asile entretiennent avec les règles, ainsi qu'en configurant leur perception des décisions possibles et leurs usages d'une éventuelle marge de manœuvre.

À travers ce développement en deux temps, cette section met tout particulièrement en lumière le rôle important que jouent les cadres de l'institution (chefs de division et chefs de section notamment) dans l'orientation des pratiques des agents de terrain. Je rejoins l'invitation faite par Tony Evans d'accorder davantage d'attention au rôle des *Managers* dans l'analyse de la *street-level bureaucracy* et du pouvoir discrétionnaire. Mis entre parenthèse ou traités (trop) simplement comme un groupe homogène dans les travaux de Michael Lipsky, ces cadres doivent toutefois être considérés comme un élément clé de la compréhension de l'action publique (Evans, 2010, 2011), en ce qu'elle se déploie dans un univers hiérarchisé,

dans lequel il apparaît que les cadres disposent, probablement plus que leurs collaborateurs subalternes, d'un pouvoir discrétionnaire contribuant à orienter la politique d'asile.

§1 Gestion des flux, productivité et stratégies de traitement

« On doit produire »¹.

« Ils veulent des chiffres »².

« On a cette pression de faire de l'*output* »³.

Les cadres (chefs de section, de division, du domaine de division et leurs suppléants) constituent un échelon essentiel dans le chaînage de la politique d'asile. Leur gestion du personnel et les priorités de traitement qu'ils fixent ont une importance fondamentale dont il faut tenir compte dans l'analyse, au moins en tant que médiations (et contraintes) de l'application du droit. Leurs décisions orientent considérablement celles des agents qui sont sous leur direction. Dans cette sous-section, je montre que la mise en œuvre du droit et de la politique d'asile est largement empreinte et guidée par une logique productiviste liée à des pressions politiques et gestionnaires.

En tant qu'il est en charge d'une thématique centrale sur la scène politique suisse, le SEM fait l'objet d'une attention particulière, notamment vis-à-vis de ses statistiques. Cette pression à produire du chiffre n'est pas nouvelle. Le traitement des demandes d'asile est imprégné d'une logique productiviste qui vise à régler un maximum de cas, mais aussi à réduire le nombre de cas pendants. Cette pression à « produire de l'*output* » tend à créer une forme de concurrence entre les différentes sections, et entre les collaborateurs. En entretien, Lucas Bodenmann (chef de section depuis 3 années et diplômé en droit) mentionne un aspect stratégique de ses activités, en lien avec l'objectif d'accélération des procédures. Sa réponse souligne à quel point le domaine de l'asile est traversé d'une logique managériale et productiviste⁴.

« Alors dans le domaine de l'asile, en gros, si vous voulez, c'est une grosse boîte de production. Donc, on pourrait très bien [...] produire des brosses à dent. Ce serait à peu près la même chose. Si vous voulez, on produit des chiffres qui se voient à la fin du mois dans la statistique de l'asile, qui sont publiés aussi. Et donc, il est important pour nous de faire le maximum de décisions. Donc ça, c'est donc la stratégie pour arriver au

¹ Paul Brunner, spécialiste asile, SEM, Décembre 2011.

² Thierry Bader, chef de section suppléant *ad intérim*, SEM, Février 2012.

³ Sandra Polli, cheffe de section, SEM, Juillet 2012.

⁴ Cette logique se donne aussi à voir dans l'usage de nombreux anglicismes qui apparaissent notamment dans les citations d'entretien, voire dans certaines notes d'observation.

maximum... pour arriver à une bonne production. Il s'agit d'une stratégie avec les autres chefs de section » [Lucas Bodenmann, SEM, Mars 2012].

La période de mon terrain à la centrale du SEM (2011-2012) a coïncidé avec une augmentation du nombre de demandes, avec de nombreux requérants originaires des Balkans, de Tunisie et du Nigéria (vis-à-vis desquels la pratique est plutôt restrictive). Au sein du SEM, la pression sur les spécialistes asile s'est accrue, d'autant plus que l'office sortait d'une réorganisation jugée, dans les médias et parmi les collaborateurs, ratée et responsable de lenteurs dans le traitement des dossiers. L'augmentation des demandes d'asile, la réorganisation et les coupes budgétaires des années 2000 ont donc créé une surcharge à tous les niveaux : instruction des demandes, manque de places dans les centres d'enregistrement fédéraux et dans les centres d'hébergement cantonaux. Au sein du SEM, les chefs de section et de division ont fixé des objectifs chiffrés en termes de nombre de décisions (trois) et d'auditions (deux) par semaine, ainsi que des priorités de traitement en fonction des pays de provenance et de la nature des dossiers. Il s'agissait non seulement de traiter en priorité les cas rapidement décidables, mais surtout de traiter les cas rapidement « renvoyables », afin de « vider les lits » (*Betten leeren*)¹ et de désengorger les centres d'accueil. Chef de division diplômé en lettres, entre 45 et 47 ans et au SEM depuis 1992, Georg Stutz m'explique la logique de cette décision alors que nous discutons de la décision de traiter les cas plus facilement « renvoyables » :

« Jonathan : *Et le fait de décider de traiter les dossiers qu'on peut plus rapidement renvoyer, ça vient d'où en fait ?*

Georg Stutz : C'était moi qui l'avait dit. L'année dernière, j'ai une fois dit : on va vider les lits, *Betten leeren*. On le trouve dans un des rapports de l'année dernière. On vide les lits, on fait maintenant tous ceux qu'on peut renvoyer. Comme ça les gens sont loin et ça libère des lits dont on a extrêmement besoin. [...] » [Georg Stutz, SEM, Juillet 2012].

Par exemple, en fixant la priorité de traitement des demandes émanant de ressortissants des pays des Balkans, de Tunisie et du Nigéria, il s'agissait de poursuivre un double objectif : d'une part, sur la base de la « pratique » concernant ces pays, rendre rapidement un grand nombre de décisions de non-entrée en matière ; d'autre part et en conséquence, réduire le nombre de dossiers liés à ces pays de provenance en décourageant par avance les demandeurs d'asile à venir en Suisse pour y rester :

« On va faire un peu le contraire de ce que les gens attendent. C'est-à-dire, quelqu'un qui vient des Balkans, toujours en règle générale avec toutes les exceptions possibles, ces personnes savent, ou les Géorgiens, que normalement, la décision est négative. Ils [en]

¹ Georg Stutz, chef de division, SEM, Juillet 2012.

sont très conscients pour la plupart des cas. Donc ils espèrent que le traitement [ne soit] pas rapide, parce que ça va permettre de rester plus longtemps. Donc là, on fait [la décision] tout de suite. Les Erythréens, par contre, ils savent que de toute façon on ne les renvoie pas. Ils attendent une décision rapide. Et là, maintenant, on dit : “ah non, on attend”. Donc on essaie, avec le traitement et le renvoi d’influencer l’afflux des demandes. Et il faut le faire aussi parce qu’il y a un tel pourcentage de demandes qui ne sont pas justifiées au sens de l’asile, pas pertinent au sens de l’asile. Encore une fois, ça ne veut pas dire que les gens n’ont pas de raisons. Mais l’asile n’est pas fait pour héberger des gens qui vont partir pour des raisons purement économiques. Donc ça, c’est une façon qu’on pouvait développer une stratégie » [Georg Stutz, SEM, Juillet 2012].

Cheffe de section de 47 ans, diplômée en droit et au SEM depuis 1991, Virginie Maillard souligne que « le gros souci de l’office, c’est quand même d’éviter l’explosion des demandes d’asile. Donc on essaie toujours de juguler les demandes »¹. Une procédure accélérée avait été initialement prévue pour les décisions positives érythréennes (2011-2012), mais elle a rapidement été abandonnée. En effet, alors que l’urgence de trouver des places dans les centres d’enregistrement et d’hébergement se faisait sentir et que les cadres s’accordaient sur l’objectif d’accélérer les procédures, un traitement rapide et massif de ces dossiers qui trouvaient généralement une issue positive, générait des demandes supplémentaires – Lucas Bodenmann parle d’un « appel d’air »², soit à travers les regroupements familiaux, soit par un « effet d’attraction » – qui alourdissaient encore plus le travail de l’administration. Face à cette situation de surcharge, la procédure accélérée pour les « positives érythréennes » a très rapidement été abandonnée, car jugée contre-productive. D’autre part, l’établissement de stratégies de traitement des demandes peut bien sûr constituer un enjeu de lutte interne entre les différents cadres qui n’ont pas nécessairement les mêmes objectifs, d’autant plus durant la période de mon terrain, pendant laquelle les sections étaient organisées par régions d’origine. Des priorités de traitement avaient un net impact sur les sections puisque certaines devaient traiter en priorité des pays d’autres régions – ce qui leur faisait prendre du retard sur les dossiers dont ils ont la charge habituellement.

Si Georg Stutz précise qu’ils ne peuvent pas dire qu’ils veulent « décourager les gens » parce qu’« on est là pour aider et protéger ceux qui ont besoin de protection »³, toujours est-il que les stratégies de traitement élaborées au sein du SEM illustrent cette tension constitutive de la politique d’asile, entre une volonté de ne pas être « trop attractif »⁴ –

¹ Virginie Maillard, cheffe de section, SEM, Avril 2012.

² Lucas Bodenmann, chef de section, SEM, Mars 2012.

³ Georg Stutz, SEM, Juillet 2012.

⁴ La nouvelle conseillère fédérale a semble-t-il changé, au moins dans les termes, cette logique-là. Un chef de section raconte ainsi que ses prédécesseurs affirmaient vouloir baisser l’attractivité de la Suisse, ce qui n’est

« parce qu'on ne veut pas qu'ils viennent non plus » – et une mission de protection, en lien avec la « tradition humanitaire » de la Suisse. Les priorités de traitement constituent donc des médiations importantes de l'application du droit. Le traitement individuel des demandes d'asile se réalise à la faveur d'une gestion collective des « stocks » et des « flux » humains. Ces priorités de traitement ont un impact dans les statistiques et sur le traitement général des demandes d'asile. Pour la période durant laquelle ces priorités de traitement ont été établies, alors que le taux de reconnaissance du statut de réfugié pour 2011 était de 19% et de 10% pour les admissions provisoires, ces taux tombent respectivement à 10% et 6% en 2012. Au contraire, la proportion de décisions de non-entrées en matière passe de 49% à 56% du total des demandes d'asile entre 2011 et 2012 – et les décisions négatives avec renvoi passent de 12% à 14%¹.

Cette stratégie ne peut toutefois être que temporaire, car elle se heurte à l'objectif de limiter le nombre de cas pendants et celui d'accélérer les procédures (et de ne pas laisser « traîner » trop longtemps les dossiers les plus anciens), objectifs notamment en lien avec les pressions exercées par des politiciens qui, à travers leurs interventions au Parlement, pressent le SEM à ne pas accumuler les retards². L'administration a aussi pour but de ne pas garder trop longtemps des cas « anciens », dont l'accumulation peut renforcer les obstacles au renvoi, avec des recours, des demandes de réexamen ou des demandes de régularisation argumentant sur la bonne intégration des personnes par exemple. On le voit, l'application du droit dans le domaine de l'asile repose pour beaucoup dans la façon dont le SEM (via ses cadres) articule des objectifs contradictoires dans la gestion des flux et procède à des arbitrages entre les différentes sections spécialisées en son sein en fonction des pays de provenance.

Les exigences de productivité pèsent fortement sur les pratiques des agents. Elles s'exercent d'abord dans le triage effectué par les cadres – soit les chefs de section et leurs

pas le cas de la conseillère fédérale actuelle, Simonetta Sommaruga, qui, selon lui, ne veut pas que l'on utilise ces termes-là [Lucas Bodenmann, SEM, Mars 2012].

¹ Source : Statistiques du SEM.

² À titre d'exemple, le 12 mars 2009, le conseiller national du Parti évangélique suisse, Ruedi Aeschbacher, déposait une interpellation relevant les cas dans lesquels la procédure d'asile dure de nombreuses années pour aboutir à une décision négative et pour lesquels l'exécution est rendue difficile par la bonne intégration sur les plans social et professionnel des requérants et de leurs enfants. Il relève notamment que les autorités qui doivent exécuter le renvoi subissent souvent « une énorme pression de la part de la population et des médias ». [Interpellation 09.3096 – Aeschbacher Ruedi (PEV), « Procédures d'asile de longue haleine », Conseil National, 12 mars 2009]. D'autres interpellations demandent aussi les mesures adoptées pour réduire le nombre de cas pendants [Interpellation 09.3869 – Müller Philipp (PLR), « Réorganisation de l'Office fédéral des migrations et de la procédure d'asile », Conseil National, 24 septembre 2009].

suppléants, soit par des collaborateurs spécialisés qui ont davantage de responsabilités dans l'office –, lorsqu'ils attribuent les dossiers en fonction des priorités de traitement. Elles passent aussi par le suivi et l'évaluation (quantitative et qualitative) dont les collaborateurs font l'objet chaque année, ainsi que par les jeux spéculaires entre les collaborateurs, qui donnent lieu à une forme de *benchmarking* informel.

Les chefs de section peuvent fixer un objectif de section (Julie Stauffer¹ évoque par exemple 70 décisions par mois pour sa section) et un objectif individuel à atteindre sur l'ensemble de l'année (Lucas Bodenmann m'explique avoir fixé un objectif individuel annuel à 200 auditions et/ou décisions par année par collaborateur). Toutefois, lorsqu'aucune directive n'est donnée à l'échelle de la division, les pratiques des chefs de section diffèrent. Certains ne fixent pas d'objectifs individuels, par exemple parce que les objectifs de la section sont remplis facilement, voire pour inciter les collaborateurs à ne pas se limiter aux objectifs individuels minimaux.

À côté des objectifs généraux, pour contrôler la productivité de leurs collaborateurs (3 décisions et deux auditions par semaine et par personne), les chefs de section et leurs suppléants ont accès aux statistiques de la section et de chaque agent. Ils peuvent vérifier les chiffres de chacun, même si en signant toutes les décisions et en observant eux-mêmes les couloirs et les bureaux de l'office, ils savent à peu près qui fait quoi².

« Jonathan : *Et comment est-ce que tu fais justement pour contrôler en quelque sorte le respect de ces consignes là ? [les consignes de traitement des dossiers]*

Sabrina Bühlmann (cheffe de section) : On a quand même des outils, dans le sens où on travaille pas mal avec le service des statistiques. Donc, en fait, si je prends par rapport [au pays X], maintenant on a un quota de trente positives par mois. Donc là aussi, je reçois lundi de chaque semaine du service des statistiques pour voir où j'en suis avec mon quota de positives [du pays X]. Et puis aussi un autre contrôle, c'est que je signe pratiquement tout. Donc je vois ce qui sort. Et puis sinon, j'ai un système de Datamanager aussi, où en fait j'inscris avec mon suppléant tous les dossiers qui sont en traitement dans la section. Donc, je sais exactement quel dossier est en traitement et chez qui, via ce système de Datamanager. Et puis là aussi, je vois les prestations de chacun. Bon les prestations de chacun, on reçoit aussi à la fin de chaque mois des statistiques SYMIC où finalement on me dit tel collaborateur a fait tant de décisions, tant d'auditions, donc je peux contrôler un peu l'efficacité de la personne » [Sabrina Bühlmann, SEM, Avril 2012].

S'il n'y a pas de *Benchmarking* formel et officiel au sein des sections, les collaborateurs reçoivent chaque mois leurs statistiques et font l'objet chaque année d'une évaluation. La comparaison entre les collègues et les spéculations sur qui fait quoi sont donc,

¹ Cheffe de section de 40 ans, licenciée en droit, avec 14 ans d'expérience.

² Bernard Droz, chef de section, SEM, Juillet 2012.

en grande partie, informelles (durant les pauses et dans les couloirs¹), même si chacun peut mesurer sa « production » à l'aune des objectifs minimaux ou moyens de la section.

Les agents ont chaque année un entretien d'évaluation avec leur chef de section. Durant cet entretien, le collaborateur et son chef de section remplissent un formulaire d'évaluation dans lequel le premier rend une appréciation (en cochant une des cinq cases de très satisfaisants à très insatisfaisants) concernant cinq rubriques : Coopération/Environnement, Poste de travail/équipement, Exigences, Charge de travail, Description du poste et activité réelle.

Les collaborateurs peuvent inscrire des remarques relatives au style de gestion du supérieur hiérarchique suivant deux points : « aspects que j'apprécie » et « aspects que je proposerais de modifier ». Sur cette première « analyse de la situation », le chef peut donner son point de vue (feed-back). La deuxième partie du formulaire concerne les évaluations, à savoir d'abord l'appréciation du comportement et des compétences réparties en cinq types (professionnelles, personnelles, sociales, directionnelles, et autres) donnant lieu à une appréciation d'ensemble du comportement et des compétences suivant quatre niveaux :

4. Dépasse nettement les objectifs
3. Atteint entièrement les objectifs
2. Atteint la plupart des objectifs
1. N'atteint pas les objectifs fixés.

Dans un deuxième temps, apparaissent les deux objectifs fixés l'année précédente et l'évaluation d'ensemble des objectifs soumis à appréciation (suivant les quatre mêmes niveaux). Une dernière partie concerne les nouveaux objectifs convenus : les objectifs relatifs aux prestations et au comportement et la nouvelle pondération (égal /plus net / atténué, concernant soit le comportement et les compétences, soit les objectifs). La partie « Attentes » concerne les mesures souhaitées par le collaborateur en matière de développement personnel et les mesures convenues. La quatrième partie fait le bilan des appréciations du formulaire.

Ces entretiens d'évaluation sont une occasion particulière de rappeler les objectifs de productivité aux collaborateurs et de remettre à l'ordre ceux qui ne les remplissent pas. Les chefs disposent de deux moyens de pression : une éventuelle diminution du salaire (qui dépendra de l'évaluation annuelle) et la dimension potentiellement humiliante d'une mauvaise

¹ Carla Simes, spécialiste asile, SEM, Janvier 2012.

évaluation qui sera connue des chefs (les appréciations ne sont pas divulguées aux autres collaborateurs).

« Jonathan : *Les moyens de pression ce serait quoi [pour faire respecter les objectifs] ?*

Lucas Bodenmann : Ben j'ai dû noter [la personne] après, à la fin de l'année. Donc, ça a un effet à moyen terme sur le salaire. Mais je pense que le plus important ce n'est pas le salaire. Le plus important c'est que, pour quelqu'un qui travaille depuis 20 ans [au SEM], c'est quand même humiliant. Donc je pense que ça a plus de pouvoir, de force si vous dites : "alors si tu n'arrives pas là, je te donne une note insuffisante". Pour quelqu'un qui a plus de 60 ans, c'est frustrant.

Jonathan : *Parce que ces notes elles sont connues des autres collaborateurs ?*

Lucas Bodenmann : Non. Mais, mais bon après... non ce n'est pas des autres collaborateurs, mais quand même. Ça peut se savoir, le service du personnel va le savoir... C'est quand même noté. La personne est obligée de signer après.

Jonathan : *Parce que ça se passe comment ? C'est sur le dossier de la personne en fait ?*

Lucas Bodenmann : Oui. Et c'est mon chef qui le voit aussi. Donc c'est quand même... En gros si quelqu'un n'en a rien à faire de quelle est la vision extérieure sur son travail. Il va peut-être se dire "tant pis". Bon, il ne faut pas faire ça trop longtemps parce qu'après ça peut avoir des... s'ils font ça trop longtemps. Ça peut déjà leur baisser le salaire et même un moment, on est obligé de commencer à prendre des mesures. Mais bon, jusqu'à ce qu'on licencie quelqu'un à l'administration fédérale aussi, faut vraiment être... enfin au moins [au SEM], c'est presque impossible. Mais je pense que ce n'est pas la peine d'aller jusque-là. Parce que quand même les gens... moi je suis convaincu que les collaborateurs ils aiment travailler bien et puis surtout ils veulent que leur travail soit reconnu. Et si on donne une note insuffisante à la fin de l'année, il y a très peu de collaborateurs qui vont se dire "je m'en fiche". Pour la plupart, ça va être difficile à digérer » [Lucas Bodenmann, SEM, Mars 2012].

Ces injonctions à la productivité qui pourraient apparaître contradictoires avec des objectifs liés à la qualité des décisions me semblent au contraire participer à une certaine définition, au sein du SEM, des critères de qualité à appliquer pour évaluer les décisions. En entretien, Markus Antenen, chef de section suppléant de 59 ans, avec plus de 25 ans d'expérience au sein du SEM, m'explique que la production quantitative constitue une « grande épreuve » au sein de l'office (*einen grossen Leidenweg*) :

« Malgré cela, nous devons attendre de nos gens une certaine productivité quantitative. Cela ne me sert à rien, si quelqu'un écrit une magnifique décision d'asile, pour laquelle il pourrait recevoir le prix Nobel, mais qui a besoin d'un mois pour rendre la décision. Là, nous avons aussi une responsabilité à l'égard du peuple suisse et des contribuables, que nous faisons non seulement des décisions correctes (*richtige Entscheide*), mais que nous faisons aussi des décisions de qualité correcte (*richtigen Qualität*). Et, je dis consciemment "de qualité correcte" et non "de qualité optimale" (*in der optimalen Qualität*), parce qu'on peut toujours faire encore mieux. » [Markus Antenen, chef de section suppléant, SEM, Mars 2012 (*traduit de l'allemand*)].

Au sein du SEM, les critères de qualité d'une audition et d'une décision privilégient les états de fait synthétiques qui vont « droit au but », au détriment d'une approche qui irait davantage dans les détails que ce soit dans l'instruction (en multipliant les mesures pour parvenir à un haut degré de certitude) ou dans la décision (à l'image par exemple d'un arrêt du Tribunal administratif fédéral). Les propos de Markus Antenen montrent qu'il préfère des décisions courtes et rapides à « une magnifique décision d'asile ». Dans ses propos et dans ceux de ses collègues, la qualité des décisions se définit d'abord en termes d'efficacité. Durant mon terrain, face aux différences de productivité entre les collaborateurs, le chef de division a mis en avant les « bonnes pratiques » des collaborateurs les plus rapides, à titre d'exemples à suivre.

Thierry Bader, chef de section suppléant *ad interim* : « [...] Il faut rappeler les critères aussi en matière de décision. Pour la présentation des faits, c'est vrai que moi je suis très synthétique. Quand on fait une décision, si elle est positive, il n'y a pas d'argumentation, on doit pas développer une motivation. Par contre, si la décision est négative, on doit développer une argumentation, ça fait partie de la loi, c'est comme ça. Et on doit faire une brève présentation de l'histoire d'asile. Il y en a, ils ont besoin de deux pages A4. Et d'autres, c'est dix lignes, quinze lignes. Qui a raison ? Je ne sais pas s'il y a raison, s'il y a juste ou faux. [...] À l'office, on a adopté les critères de qualité et, la volonté, c'est que les motifs ne doivent pas dépasser une demi-page. Il y a toujours des exceptions, mais normalement, c'est une demi-page. Et ça c'est difficile. Par exemple, je prends un Serbe qui habite au Kosovo. Il vient déposer une demande d'asile parce qu'il ne supporte plus les menaces, injures des Albanais. Voire quelques préjugés : on lance des cailloux sur la maison, etc. Moi j'aurais tendance, si je traite un dossier, je vais faire une décision négative, à dire : l'intéressé est Serbe, il habitait dans la commune, ne supportant plus les incessantes menaces et injures de la population et des voisins albanais, il a décidé de quitter son pays et de venir en Suisse déposer une demande d'asile. Ce que je t'ai dit là, en rajoutant peut-être la date d'arrivée, qu'il a été auditionné à telle date, ça ne fait même pas une demi-page. Mais, pour la même histoire, [...] des collègues vont écrire le 25 février 2011, vers 21 heures, quatre hommes cagoulés sont sortis d'un 4x4 de couleur verte, se sont approchés de la maison du requérant, ont demandé aux voisins s'il habitait là. Sont venus dans la propriété. Pendant qu'un allait derrière la maison, l'autre est venu devant, a lancé des cailloux. Et puis, trois jours plus tard, alors que le requérant se rendait à l'école, au magasin, deux enfants sont venus, lui ont craché dessus, etc. On peut développer. Est-ce que c'est utile ? Pas forcément. Dans ma formulation : ne supportant plus les incessantes injures et menaces, il y a tout dedans » [Thierry Bader, SEM, Février 2012].

Ces injonctions à la productivité et la promotion de ce type de qualité de décisions ont des effets sur les collaborateurs. Certains d'entre eux se sentent mis sous pression alors que, selon eux, le problème réside plutôt dans un manque de ressources (des engagements de personnel auront lieu peu après cette période). Dans un contexte de travail incitant à rendre davantage de décisions plus vite, les agents ont peu, voire plus, de temps pour éprouver des dilemmes et pour examiner les demandes d'asile en profondeur. Les priorités de traitement et

le triage les font instruire d'abord des demandes d'asile rapidement décidables et « renvoyables ». Dans le même temps, la logique d'accélération des procédures – qui se traduit notamment par des attentes en termes de productivité – les contraint à aller plus vite, à ne pas s'embarrasser de cas de conscience (« il faut trancher »). La gestion des flux s'insère ainsi dans le traitement individuel des demandes d'asile en introduisant des injonctions à aller plus vite, en priorisant les cas à traiter, ce qui peut être en contradiction avec une logique visant à se forger une « intime conviction » solide, à acquérir une « certitude » ou à examiner les demandes en profondeur.

§2 Les conditions sociales de la rigueur juridique

L'analyse des médiations de l'application du droit, des conditions sociales de la rigueur juridique et du conformisme aux prescriptions institutionnelles doit tenir compte des différents contrôles et encadrements sociaux dont les spécialistes asile sont l'objet. Dans cette sous-section, je montrerai que la configuration dans laquelle les agents sont pris contraint et oriente leurs pratiques décisionnelles dans le sens de la rigueur juridique, tout en participant à leur socialisation institutionnelle. Leur marge de manœuvre apparaît dès lors étroitement encadrée afin qu'ils agissent conformément aux attentes et aux prescriptions institutionnelles. On entre au cœur de l'analyse du système de relations – dont parle Vincent Dubois (Dubois, 2005 ; Dubois et al., 2003) – dans lequel s'inscrit et se définit la position des spécialistes asile, les attitudes rigoristes des agents procédant des effets de contrainte associés à cette configuration.

Ces contraintes sont intériorisées et procèdent dans une large mesure par des anticipations qui visent à éviter de perdre la face et à conserver une « crédibilité » – en bétonnant (juridiquement et dans l'argumentation) la décision, et/ou en montrant qu'on n'est pas « naïf » pour éviter de « passer pour un dupe » – vis-à-vis des différents types d'acteurs avec lesquels les spécialistes asile sont en relation dans une configuration particulière. Le « juridisme de position » des agents est étroitement lié aux contraintes au juridisme exercées à plusieurs niveaux : au niveau interne de l'administration d'abord, en lien avec les relations et les contrôles hiérarchiques et horizontaux ; au niveau externe, à travers les relations avec les cantons et avec les autres acteurs du droit d'asile (Tribunal administratif fédéral, mandataires des requérants d'asile) ; au niveau des interactions de face-à-face avec les requérants d'asile ; et enfin, au niveau du rapport que les agents entretiennent avec leur rôle (niveau qui sera

d'avantage traité dans le chapitre suivant)¹. Je me propose de revenir principalement sur les configurations au sein l'administration et sur les relations avec les autres acteurs du droit d'asile, les autres niveaux étant abordés par ailleurs.

Outre les contrôles de la productivité quantitative des agents, les chefs de section et leurs suppléants procèdent à un contrôle des décisions rendues par leurs collaborateurs, dans la mesure où toutes les décisions² doivent être doublement signées par le spécialiste asile et par un cadre (chef de section, suppléant ou collaborateur spécialisé). Les agents proposent à leur supérieur un projet de décision qu'ils acceptent ou non de signer. À travers la double-signature, les cadres peuvent vérifier la « qualité » des décisions, c'est-à-dire leur conformité au droit, aux prescriptions institutionnelles (notamment les « critères de qualité »), mais surtout à la pratique de l'office :

« Mauro Pradelli, chef de section dans un CEP, 36 ans, licencié en science politique et au SEM depuis 1998 : Je ne suis pas quelqu'un qui revient systématiquement sur le style utilisé par les personnes dans leurs décisions. Je me contente plutôt de vérifier que l'aspect légal, que l'argumentation est la plus cohérente possible. Après chacun trouve aussi un peu son style linguistique, didactique. Et ça, c'est important aussi de laisser une marge de manœuvre aux personnes. Il est clair que nous rendons un produit, qui est un produit administratif qui a une conséquence. Et donc certains aspects formels doivent être garantis. Donc si vous voulez, la règle est que le collaborateur signe sa décision en disant : je confirme que sa décision est conforme à l'état de fait présenté par la personne qui a demandé l'asile. Et la signature du responsable ne fait que confirmer que la décision est conforme au droit en vigueur, avec toute la palette des bases légales que nous avons à disposition. Si vous voulez, il y a une double signature qui est avant tout liée à cette vision des choses. Il est clair que le chef ne peut pas savoir maintenant si l'état de fait correspond exactement à ce que le requérant a dit vu que c'est l'auditeur qui mène l'audition. Donc, par sa signature, le collaborateur confirme justement que son produit est conforme à ce qui a été fait dans le cadre de l'instruction du dossier. Et la contre-signature est liée au fait qu'effectivement, le produit est conforme à la pratique, au droit en vigueur et aux conventions que la Suisse a signées, dans le sens global du terme hein » [Mauro Pradelli, SEM, Novembre 2010].

Cette double signature est variable puisque certains chefs me disent tout relire, d'autres faire confiance à leur équipe et signer à l'aveugle, d'autres encore ne pas relire les personnes les plus expérimentées. Le profil du chef, celui de l'agent, celui du requérant et l'orientation de la pratique vont fortement influencer l'horizon des décisions possibles et leur probabilité respective.

¹ Cette analyse reprend (tout en l'adaptant et en la complétant par rapport aux spécialistes asile en Suisse) celle de Vincent Dubois (Dubois, 2005 ; Dubois et al., 2003).

² En cas de décision positive, comme la décision rendue au requérant n'est pas argumentée (elle ne contient pas les motifs pour lesquels l'asile lui a été accordé), les collaborateurs doivent rédiger une « notice interne » qui figurera au dossier.

« Jonathan : *Et comment est-ce que ça se passe comme processus la double signature ? Les gens viennent vers vous et donnent la décision ? Enfin est-ce qu'il y a une discussion avant ou après ?*

Oliver Meili (chef de section suppléant de 48 ans, licencié en droit, employé au SEM depuis 1995) : Normalement, nous recevons le dossier avec la décision et la signature du collaborateur compétent. Alors, je regarde la décision et si je suis d'accord, j'appose la deuxième signature et ensuite ça va au secrétariat pour être envoyé. S'il y a un problème particulier, alors le collaborateur vient vers moi avant [de lui transmettre la décision] et nous discutons du cas, ou alors il me met un Post-It disant « Attention, regarder svp », pour que je voie qu'il y a un problème particulier. Là, je dois faire particulièrement attention. Il peut arriver que je lise une décision standard ou facile seulement en diagonale. Rapidement, je regarde : est-ce que c'est correct ? Est-ce que c'est juridiquement correct ? Est-ce que le projet de dispositif est correct ? Mais c'est l'expérience, mon expérience, qui me dit dans quels cas je dois regarder un peu plus attentivement. Ça dépend aussi des collaborateurs. Je sais quels collaborateurs travaillent de manière fiable, et je connais les collaborateurs pour lesquels je dois regarder un peu mieux » [*traduit de l'allemand*] [Oliver Meili, SEM, Mai 2012].

Oliver Meili explique que c'est à la fois le collaborateur, la décision rendue et le profil du requérant qui vont déterminer si sa relecture va se faire plus ou moins en profondeur. S'il s'agit d'un profil « à risque » (une femme avec enfants, un mineur non accompagné), il relira plus attentivement la décision, de même pour des pays pour lesquels le taux de reconnaissance est plus élevé. Au contraire, pour un requérant homme entre 25 et 30 ans originaire du Nigéria – pays pour lequel le taux de reconnaissance est très bas et la pratique plus restrictive –, il relira plutôt en diagonale, sauf indication contraire de son collaborateur.

Si les chefs ne sont pas d'accord avec la décision proposée par leur collaborateur, ils peuvent lui demander de la changer ou d'effectuer des corrections. Cela peut donner lieu à des rappels à l'ordre. Toutefois, le plus souvent, les éventuels désaccords sont désamorçés par *anticipation*, et cela de deux manières. D'un côté, dans leur prise de décision, les agents tiennent compte et anticipent la réaction de leur supérieur hiérarchique. D'un autre côté, les collaborateurs ont la possibilité (et la prennent souvent) d'aller discuter au préalable avec leur chef ou avec un collègue plus expérimenté des difficultés et des hésitations qu'ils éprouvent, ou d'une décision qui irait possiblement à l'encontre de la pratique de l'office ou de la tendance statistique (en référence au taux de reconnaissance) du pays.

Sauf pour les pays pour lesquels la pratique de l'office donne lieu à un taux de reconnaissance élevé – dont l'Erythrée constitue un exemple paradigmatique –, les contrôles des supérieurs hiérarchiques constituent des contraintes à la rigueur et favorisent, de manière générale, plutôt les décisions les plus dures (négatives sans admission provisoire, voire non-entrée en matière). Spécialiste asile de 42 ans, licenciée en droit et employée au SEM depuis

1998, Carole Genton explique qu'elle est surtout relue si elle rend des décisions positives (admission provisoire ou asile). Dans ce cas-là, c'est sa proposition (sous forme de notice interne) qui est contrôlée : « ils ne relisent pas toutes les décisions. [...] Pour des cas d'admission provisoire, oui, mais pour des cas négatifs, non en principe pas. Les cas positifs, oui. On doit aussi leur soumettre une proposition ». Ce contrôle différencié n'est pas vraiment remis en question. Pour Carole Genton « c'est un système qui a été adopté comme ça » et elle s'en accommode.

« Jonathan : *Pourquoi cette différence entre [admission provisoire] et décision négative ?*

Carole Genton : Parce que justement, je ne sais pas. Parce que je me dis, quelque part, c'est marrant parce que je pense que les cas d'asile, les cas positifs et les cas à moitié positifs, parce que [l'admission provisoire] c'est un peu un cas entre deux, je pense que là, il faut une sorte d'autorisation de la part de notre... c'est l'système qui veut ça quoi. C'est l'organisation qui veut... C'est vrai que je ne me suis jamais trop posé la question. Mais, c'est comme ça quoi. Voilà. C'est un système qui a été adopté comme ça » [Carole Genton, SEM, Mars 2012].

Spécialiste asile proche de 38 ans, licenciée en droit et au SEM depuis 10 ans, Sylvie Frey confirme que les contrôles sont plus resserrés sur les décisions positives et, à l'inverse, moins forts (voire absents) sur les décisions négatives, comme si les décisions négatives étaient « toujours les bienvenues » dans l'office, ce qui va dans le sens d'une contrainte institutionnelle à la rigueur juridique, enracinée dans la « mentalité de l'office », mais aussi d'une intériorisation par les chefs d'un *ethos* légaliste ou rigoriste et suspicieux.

« Sylvie Frey : Il faut dire ce qui est : quand on fait des décisions négatives, on n'est jamais contrôlé. Jamais. Les décisions négatives sont toujours les bienvenues quelque part, pour l'office. Ça c'est quand même, c'est regrettable, mais c'est quand même un peu la mentalité à l'office [...] » [Sylvie Frey, SEM, Février 2011].

Pour Georg Stutz (chef de division qui a travaillé pendant 21 ans comme collaborateur puis comme chef de section dans les domaines de la procédure d'asile et du retour), les décisions négatives ont toujours été plus faciles à faire que les décisions positives. Ici ressort l'intériorisation par les spécialistes asile eux-mêmes de cette rigueur juridique et de ce doute radical à l'égard des histoires racontées par les requérants d'asile, comme si les conséquences d'un mensonge permettant d'obtenir l'asile étaient plus graves que celles d'une décision négative rendue à tort.

Georg Stutz : [...] Et il y avait aussi quand même, j'ai toujours senti ça dans l'asile. On hésitait toujours de faire des positives. Il n'y avait jamais des quotas, c'était jamais interdit, mais c'était beaucoup plus facile de faire une négative qu'une positive.

Jonathan : *Pourquoi c'était plus facile ?*

Georg Stutz : Quelqu'un qui veut l'asile. Je ne sais pas exactement d'où c'est venu, mais je sais que quand on a eu un dossier, qu'on a vu : " ah c'est un positif". Qu'on a dû aller chez le chef, après il faut motiver pourquoi c'est positif, après il regarde deux fois trois fois, est-ce que vraiment c'est positif ? Si tu fais négatif, il n'y a personne qui va regarder comme ça. Négatif, c'est négatif. C'est normal. Positif, il faut bien regarder, si c'est vérité, si tous les éléments sont là. C'était tout à coup, c'était ah ah il faut vraiment bien voir si ce n'est pas faux. C'est paradoxal, en même temps, on avait des fois où moi-même j'avais cette attitude aussi. J'ai fait avec beaucoup plus de légèreté les négatives que les positives » [Georg Stutz, SEM, Juillet 2012].

Cette attitude rigoriste, dans le sens de la primauté accordée aux décisions négatives, apparaît liée au contexte politique et à l'interprétation de la « volonté de la population » (votants et contribuables), exprimée dans le cadre des différentes votations (révisions de la loi sur l'asile). On le verra dans le chapitre suivant, les durcissements successifs de la loi sur l'asile et les positions relayées au Parlement confèrent une certaine légitimité aux yeux des agents à une rigueur juridique – associée à l'idée selon laquelle il faut aussi refuser l'asile pour pouvoir l'accorder –, quand bien même celle-ci peut entrer en tension avec les objectifs de protection également exprimés au Parlement ou dans la « tradition humanitaire » de la Suisse.

Une attitude rigoriste permet de ne pas perdre la face ou « passer pour un dupe », de « rester crédible » et d'éviter des rappels à l'ordre non seulement vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques, mais aussi des collègues. Ces contrôles horizontaux des pratiques décisionnelles concernent d'abord les responsables de la pratique de l'office, en charge de la *Federführung* qui sont attentifs aux statistiques des décisions rendues et qui reçoivent les jugements du Tribunal administratif fédéral. Plus généralement, les dossiers et les décisions rendues peuvent « remonter à la surface » à l'occasion de nouvelles procédures (liées au séjour du requérant), de « problèmes » (judiciaires par exemple) ou encore d'un examen de la personne dont l'admission provisoire pourrait être levée. Les propos de Stefan Marin, spécialiste asile de 29 ans, titulaire d'un Bachelor en droit, au SEM depuis 3 ans, montrent bien qu'il a conscience de cette possibilité et qu'il anticipe une éventuelle relecture à l'interne de ses décisions si la personne à qui il a accordé une admission provisoire commettait des délits. De plus, il formule un jugement moral à l'égard de ses collègues qui rendent des décisions positives « à la légère » (« un peu olé olé ») à des personnes qui commettent ensuite des délits pénaux.

Stefan Marin m'explique qu'il faut toujours bien motiver une décision positive « parce qu'après, si tu veux, c'est en cascade. Il y a des gens qui vont devoir répondre des éventuelles erreurs qui peuvent se produire. Si tu veux, si tu prends l'exemple d'une admission provisoire, qui a été faite de manière un peu olé olé. Et puis que, par la suite, tu

découvres que le mec est en fait un délinquant voire un criminel, ben c'est un peu embêtant, tu vois. Parce que, sans forcément te demander de rendre des comptes, on va te dire : "ouais bon, t'aurais pu un petit peu regarder de manière un peu plus approfondie si c'était possible de le renvoyer, parce que là, tu vois, il nous pose quelques petits problèmes" » [Stefan Marin, SEM, Octobre 2011].

Stefan Marin fait référence aux remontrances de ses supérieurs, de ses collègues et du canton d'attribution de la personne. Il prend l'exemple de dossiers dont il a la charge pour des questions de séjour afin d'illustrer les problèmes liés à une décision positive, en particulier une personne qui a obtenu l'asile depuis une dizaine d'années, qui n'a jamais travaillé depuis et qui a été condamnée pénalement pour viol.

« 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. Donc c'est à ce niveau-là en fait finalement que des fois tu peux te faire taper sur les doigts par le canton en disant "bon maintenant, on aimerait que vous le renvoyiez parce qu'il pose problème à la société", tu vois ? » [Stefan Marin, SEM, Octobre 2011].

Alexandre Pasche¹ va dans le même sens. Il me raconte que, lorsqu'il s'achemine vers une décision positive, il vérifie d'autant plus les faits en demandant des moyens d'instruction supplémentaires pour pouvoir renforcer sa conviction. « Disons qu'on ne peut pas avoir de certitude absolue, mais une façon aussi de bétonner la décision » notamment vis-à-vis des collègues et des supérieurs hiérarchiques :

« Alexandre Pasche : Ouais, plus tard je n'aimerais pas non plus avoir... [...] Je ne suis pas depuis assez longtemps là, mais je veux dire qu'il y a des gens qui ont fait une décision positive qui se sont rendus compte après que "oh lala, mais il nous a raconté des salades parce que d'une manière ou d'une autre, on apprend que c'est pas du tout ça". Et, c'est pas seulement une question d'amour propre. C'est aussi une question que tout le monde soit traité à la même enseigne, c'est une question, ouais, d'établir la justice. Mais c'est vrai que la certitude absolue n'existe pas » [Alexandre Pasche, SEM, Février 2012].

Les propos de Stefan Marin et Alexandre Pasche véhiculent une position que l'on peut comparer à l'adhésion à l'objectif de maintien de l'ordre national, analysé par Alexis Spire dans son travail sur les guichets de l'immigration en France (Spire, 2008). Dans leurs discours, on voit que leur travail d'instruction des demandes d'asile exige des spécialistes asile qu'ils soient attentifs aux conséquences de leurs décisions en termes de maintien de l'ordre, entendu ici à la fois dans le sens de l'ordre public (en référence aux potentiels délits ou crimes que peuvent commettre les réfugiés ou admis provisoire) et de l'ordre moral en lien avec la lutte contre les « abus » (dans le cas des personnes qui mentent pour obtenir le statut de réfugié).

¹ Spécialiste asile de 43 ans, licencié en science politique, au SEM depuis 5 ans.

Pour autant, l'existence d'une voie de recours peut agir comme une « soupape » ou un « filet » de sécurité qui permet de se rassurer lorsque l'on rend une décision négative à quelqu'un pour lequel on hésite. Dans la continuité de l'extrait d'entretien avec Alexandre Pasche, ce dernier explique qu'on cherche autant à éviter de rendre une décision positive à tort qu'à renvoyer des gens dans des pays où « ils se feront torturer à leur arrivée à l'aéroport ». « Ouais, moi c'est quelque chose que je n'aimerais pas avoir sur la conscience non plus ». S'il estime que « on n'est pas responsable de la misère du monde pour des gens qui vivent dans des pays pauvres », par contre renvoyer « une personne qui se ferait maltraiter, torturer, voire tuer à son arrivée, ben oui, c'est un risque majeur. J pense qu'à ce niveau là, on travaille quand même avec un filet. Y a aussi, j'veux dire, y a aussi plusieurs instances qui vont se prononcer sur un cas. Mais dans la mesure du possible, il faut éviter ce cas de figure. Ça, c'est un truc avec lequel j'aurais de la peine à vivre »¹.

Les différentes formes de contrôles potentiels *ex ante* ou *ex post* contribuent à orienter les pratiques décisionnelles à travers les anticipations des agents, en particulier de ceux qui sont encore peu expérimentés dans l'office. Dans l'exemple de Christophe Jornod, spécialiste asile d'une trentaine d'années, licencié en sciences sociales et au SEM depuis près de 4 ans, son anticipation des contrôles de ses supérieurs configure sa perception des décisions possibles. Les rappels à l'ordre publics (au sein de l'office), leur visibilité font ainsi office d'*épouvantail* le dissuadant de rendre une décision qui s'écarterait de la pratique de l'office ou des tendances statistiques relatives à un pays donné :

« Jonathan: *Parce qu'en fait ensuite vous êtes contrôlés ?*

Christophe Jornod : Non, mais nos décisions elles sont contresignées par notre supérieur qui va lire et évidemment que ces admissions provisoires ou des décisions positives c'est évidemment contrôlé de manière plus approfondie et puis à ce moment-là, il faut vraiment avoir des arguments bétons, spécialement pour l'octroi de l'asile.

Jonathan: *Et c'est contrôlé seulement par vos supérieurs ?*

Christophe Jornod : [Par les] supérieurs, et [pour] l'octroi de l'asile, par la *Federführung*. Par exemple le [pays X, pour lequel le taux d'octroi de l'asile est très faible et la pratique restrictive]² tout-à-fait. Mais c'est clair qu'après, des pays où on octroie facilement l'asile, comme l'Erythrée ou bien la Somalie, je pense que ça suffit de s'arrêter au chef de section. Donc à notre supérieur direct. Mais c'est vrai que le [pays X], c'est clair qu'ils vont vouloir savoir, parce qu'il y a des statistiques qui vont sortir qu'il y a eu un [ressortissant du pays X] qui a eu l'asile. On va vouloir vraiment contrôler à fond le dossier donc... Moi je me vois mal... Même si des fois je trouve qu'on a de la vraisemblance, qu'on pourrait vraiment donner l'asile, dans d'autres pays le requérant

¹ Alexandre Pasche, SEM, Février 2012.

² Pour des raisons de confidentialité, j'ai dû anonymiser le nom de ce pays et du pays Y.

aurait l'asile... Juste parce que c'est le [pays X], on ne va pas donner l'asile, parce qu'on a le préjugé qu'ils viennent en Suisse pour faire du trafic de drogue ou dealer, donc que c'est que des motifs économiques donc des abus dans l'asile. [...]

Jonathan : *Parce qu'en fait vous avez des directives là-dessus, par exemple sur le [pays X] ou d'autres...*

Christophe : Oui, et puis, je ne sais pas par exemple, une fois il y a eu une collègue qui avait octroyé l'asile à quelqu'un du [pays Y, un pays africain pour lequel les statistiques d'octroi de l'asile sont proches de zéro], ça avait fait grand bruit dans l'office et la personne s'était fait décrédibiliser et puis... un peu taper sur les doigts par les supérieurs » [Christophe Jornod, SEM, Février 2011].

Dans le cas que mentionne Christophe Jornod, même si la collaboratrice concernée avait fini par faire reconnaître le bien-fondé juridique de sa décision – en s'appuyant sur une hypertechnicité juridique et sur son capital institutionnel –, Christophe Jornod comme probablement d'autres collaborateurs ont surtout retenu le rappel à l'ordre particulièrement violent symboliquement : « la personne s'était fait décrédibiliser et un peu taper sur les doigts ». Il affirme s'interdire des décisions trop audacieuses à l'égard des directives et de la tendance de l'office.

Au-delà de ces contrôles hiérarchiques et horizontaux, il faut encore évoquer une certaine pression du groupe qui pèse sur la décision. Le collectif formé par ses collègues directs peut amener un agent à « se plier » à des décisions qu'il préférerait ne pas rendre. On peut mentionner la pression du groupe et l'ostracisme des collègues qu'une conception en termes « d'égalité de traitement » qui pousse à suivre les pratiques de la majorité :

Spécialiste asile dans un CEP, 50 ans, licenciée en sciences économiques et au SEM depuis 20 ans, Claudine Lachat m'explique qu'elle était contre les décisions de non-entrée en matière, une « proposition de l'UDC » qui a malheureusement été votée. « Moi j'étais absolument contre. Puis au début, je n'en faisais presque pas. Et puis après, c'est difficile d'aller toujours à contre-courant. Parce que ce n'est pas juste. Parce que le requérant qui tombe chez moi il aura une décision matérielle, [alors que] chez mon voisin de bureau, il va avoir une non-entrée. Ça ne va pas non plus. Donc... la tendance, au bout d'un moment, on est obligé de vraiment appliquer le... Voilà. Mais au début j'avais beaucoup de peine ».

Durant l'entretien, je la relance sur le sujet : « *Vous dites que c'est difficile d'aller à contre-courant, comment ça ? Est-ce que vous pourriez m'expliquer en quoi ?* »

Claudine Lachat : Parce que au bout d'un moment, ce n'est pas tellement juste par rapport aux autres requérants. Et puis au bout d'un moment on se dit ouais bon, il y a tout le monde qui fait des non entrées en matière... voilà. Il y a aussi un peu la pression du groupe... tout ça » [Claudine Lachat, SEM, Février 2011].

En dernier lieu, il faut relever le rôle ambivalent – mais agissant doublement dans le sens d'une rigueur juridique – que jouent les autres acteurs du droit avec lesquels les agents

sont en interactions conflictuelles. Tout d'abord, la « menace du recours » pèse sur la rédaction des décisions et incite les agents à les « bétonner » afin de limiter au maximum les « prises » sur lesquelles appuyer un recours.

« Stéphanie Gachoud (Spécialiste asile dans un CEP, 34 ans, diplômée en Science politique, au SEM depuis 4 ans) : Non et puis bon, par rapport aux mandataires, quand je sais qu'il y en a un et même quand il n'y en a pas, je relis mes décisions toujours en me mettant à la place d'un avocat ou d'un mandataire et je réfléchis comment est-ce que je pourrais démolir ma décision, comment est-ce que je pourrais l'attaquer et puis je regarde les failles de ma décision. Et puis si j'en vois, ben je les comble.

Jonathan : *Vous faites comment ?*

Stéphanie Gachoud : Ben je regarde, j'essaie d'être aussi critique et pas indulgente vis-à-vis de ma décision, j'essaie de l'attaquer. J'essaie de chercher la bête, de me faire l'avocat du diable. De prendre le contrecoup de ce que j'ai marqué et puis d'être anti... enfin tout ce que j'ai écrit. Essayer de démolir, enfin pour autant que ça puisse être compatible avec les dispositions légales. [...] Je me pose [la question, pour] chaque argument que je mets, est-ce qu'on peut l'attaquer. Si oui comment, et puis je regarde. Je fais tout le cheminement qu'un avocat pourrait faire » [Stéphanie Gachoud, SEM, Janvier 2011].

Outre les potentiels recours, les agents du SEM anticipent aussi l'éventuelle médiatisation voire politisation de leurs décisions. Ils évoquent ainsi la forte publicité de leur travail qui fait l'objet d'une attention politique et médiatique importante. Une erreur ou une décision litigieuse peut ainsi avoir des retombées sur eux. De même, ils font souvent référence aux conséquences humaines potentielles de leur décision, à savoir les risques encourus par l'individu en cas de renvoi dans son pays d'origine et les risques encourus par la société en cas d'octroi d'un permis de séjour à une personne qui peut potentiellement commettre des délits. Toutes ces anticipations agissent comme des incitations à la rigueur juridique.

En définitive, il apparaît que les différentes médiations sociales et institutionnelles par lesquelles passe l'application du droit favorisent dans une large mesure la rigueur juridique. Les décisions sont prises à l'aune de différentes « contraintes », tant les incitations à la rigueur juridique sont pour beaucoup largement intériorisées et procèdent du rapport au rôle constitué à la faveur de la socialisation institutionnelle des agents. Ce point permet de rappeler combien individus et institutions ne constituent pas deux entités clairement distinctes, mais que les premiers font partie des secondes tout en les faisant et que les secondes contribuent aussi à façonner les premiers.

En l'espèce, on a vu que les contraintes au conformisme institutionnel et à la rigueur juridique jouent d'autant plus fortement qu'une bonne partie des agents ne sont pas juristes de

formation. Ceci peut avoir une double conséquence : cela peut, d'une part, accroître la nécessité d'une formation et d'une socialisation au droit et aux normes secondaires d'application resserrées. D'autre part, cela peut aussi renforcer une certaine déférence des agents à l'égard du droit et de sa force. Il faut relever qu'une part importante des collaborateurs n'ont pas beaucoup d'autres perspectives professionnelles présentant des conditions de travail aussi favorables au regard de leur formation, perspectives professionnelles qui se réduisent d'autant plus avec le temps, tant l'administration de l'asile constitue un domaine spécifique qui peut être difficile à valoriser dans d'autres domaines de l'administration, mais surtout du droit. Cela constitue sans doute une contrainte au conformisme importante.

L'anticipation des rappels à l'ordre, des éventuelles sanctions, de l'ostracisme des collègues et des possibles retombées négatives pour une carrière dans l'administration – soit l'encadrement et les contrôles serrés des décisions à l'interne –, de même que l'existence de voies de recours et la forte judiciarisation du domaine de l'asile jouent fortement sur l'intériorisation des normes de traitement promues par l'office et d'une certaine rigueur juridique, en lien avec l'idée selon laquelle il faut le refuser à ceux qui ne remplissent pas les conditions légales pour pouvoir l'accorder à ceux qui le méritent. Ces différents niveaux de contrainte au juridisme structurent – autant qu'ils sont configurés par – celui qui concerne le rapport que les agents entretiennent à leur fonction (Dubois, 2005, p. 52). Si ce système de relations – cette configuration – dans laquelle s'inscrit la position des spécialistes asile contraint leurs pratiques et comprend différentes médiations de l'application du droit, il demeure une marge de jeu avec ces contraintes qui est fonction des différentes composantes de cette configuration. Ayant montré dans ce chapitre comment celle-ci contraint, le chapitre suivant montrera qu'il existe quand même des conditions sociales dans lesquelles les agents peuvent percevoir et utiliser une marge de manœuvre.

Chapitre 6. Rapports au rôle et marge de manœuvre

L'application du droit est tributaire du rapport que les agents entretiennent avec la légalité et avec leur rôle ; rapport qui est fortement marqué au SEM, on l'a vu, par un *ethos* légaliste (Dubois, 2005), voire rigoriste, fondé sur le respect et la stricte application de la loi et qui insiste sur l'importance d'agir *dans* les règles (Lascoumes et Le Bourhis, 1996). Les spécialistes asile se sentent « tenus par la loi », estiment « avoir les mains liées » et ne pas avoir beaucoup de marge de manœuvre. Toutefois, au-delà de ce « juridisme de position », on peut identifier parmi les agents des variations dans leurs pratiques, en particulier sur des « cas limites » où il existe une certaine latitude dans l'appréciation, qui permet de faire pencher la balance d'un côté (asile, admission provisoire) ou d'un autre (décision négative, non-entrée en matière). Ainsi, en dépit des contraintes qui pèsent sur les agents du SEM, on observe aussi des tensions dans leurs pratiques entre leur subjectivité politico-morale et les exigences du poste structurées par l'économie morale de l'asile (Fassin et al., 2013).

Dans une première section, je montrerai que si l'*ethos* légaliste est assez largement partagé par les spécialistes asile (élément d'homogénéité), il se décline de façon différenciée selon les individus (éléments d'hétérogénéité) (§1). Le rôle des spécialistes asile est traversé par des tensions politico-morales, qui s'observent dans le vécu du travail des agents (§2). Finalement, en croisant deux dimensions, l'une se rapportant à leur conception du travail, l'autre à leur subjectivité morale, je propose une catégorisation idéale-typique permettant de distinguer quatre rapports au rôle (§3), qui rendent compte des variations observées parmi les spécialistes asile et leurs supérieurs hiérarchiques. Cette analyse s'appuie sur les entretiens et sur les observations et vise essentiellement à rendre compte de discours, d'attitudes et, indirectement, de pratiques. L'explication proprement sociologique de ces idéaux-types, c'est-à-dire via les positions et les trajectoires sociales des agents (Spire, 2008), n'est pas au cœur de cette section. J'apporte toutefois quelques pistes d'analyse, en mettant en perspective cette dernière avec le Chapitre 3, qui dresse un portrait de groupe des spécialistes asile et de leurs chefs de section.

Dans une deuxième section, j'aborde plus directement la question de la marge de manœuvre dont disposent les agents. Si les nombreuses contraintes à la rigueur juridique contribuent à encadrer les pratiques en réduisant cette marge de manœuvre, elles ne l'annulent pas pour autant ; elles ne font que la déplacer. En effet, je montre que les agents disposent d'un pouvoir discrétionnaire bien réel, à la fois procédural (durant leur travail d'instruction) et décisionnel, en particulier dans l'évaluation de la vraisemblance des récits fournis par les requérants, mais aussi dans l'orientation de la décision à rendre, entre octroi de l'asile, admission provisoire, décision matérielle négative ou non-entrée en matière (§1). Une approche attentive à la configuration des pratiques permet de saisir dans quelles situations et à/dans quelles conditions les agents peuvent d'une part percevoir une marge de manœuvre et d'autre part en faire usage. Cette configuration concerne le dossier lui-même (les éléments susceptibles d'être mobilisés dans un sens ou dans un autre), l'orientation de la pratique de l'office (et les *passes* qu'elle peut contenir) et, à un niveau plus institutionnel, le profil des chefs et celui de la section, autant d'éléments qui s'articulent aux caractéristiques et capitaux propres aux agents pour conditionner ensemble leur perception de la probabilité d'advenir des décisions possibles (§2).

Section 1. Le second corps des agents. Des rapports au rôle convergents, mais différenciés

« Notre rôle, c'est pas d'être des justiciers, des sauveurs du monde ou au contraire les défenseurs de la Suisse envahie. Notre rôle c'est simplement de décider si une personne a rempli les critères de l'asile, oui ou non, si elle est crédible oui ou non » [Alexandre Pasche, SEM, Février 2012].

Lorsqu'ils présentent leur travail, les spécialistes asile réduisent souvent leur rôle à sa définition institutionnelle, à leur « premier corps »¹, c'est-à-dire au poste qu'ils incarnent, défini « en-dehors de toute considération de personne » (Dubois, 2010, p. 79), et qu'ils doivent remplir de façon standardisée. « Ils font corps avec l'institution dont ils ne sont qu'un des avatars. Ce n'est pas eux qui parlent, mais l'institution qui formule prescriptions, explications et justifications aux usagers par leur intermédiaire. Ce n'est pas à eux que l'on parle, mais à l'institution que l'on demande ou fournit des renseignements, réclame, avoue »

¹ Vincent Dubois se réfère aux deux corps du roi chez Ernst Kantorowicz (Kantorowicz, 1989). Voir à cet égard la Section 3 §2 du Chapitre 3 sur « Le premier corps des agents : Comment devient-on spécialiste asile ? ».

(Dubois, 2010, p. 79-80). Toutefois, dans leurs pratiques et dans leurs discours, se donne à voir leur « deuxième corps », renvoyant aux individus concrets qui font exister les rôles qu'ils incarnent, qu'ils occupent et qu'ils jouent. Ils y investissent en effet des éléments qui ne procèdent pas de la définition administrative du poste, en particulier leurs caractéristiques sociales (homme ou femme, plus ou moins âgé, d'une certaine couleur de peau, etc.), qui sont immédiatement engagées dans la relation au poste. Ils jouent leur rôle tout en étant porteurs d'une expérience personnelle, donc de dispositions socialement constituées qui vont affecter leur rapport au rôle, la façon de le jouer et de s'y socialiser de façon continue. C'est pourquoi, en dépit de l'important travail institutionnel visant à uniformiser les pratiques, celles-ci demeurent à certains égards hétérogènes.

§1 Déclinaisons d'un *ethos* légaliste

Si l'*ethos* légaliste est une dimension constitutive de la fonction de spécialiste asile, c'est qu'il permet, en creux, de la définir par opposition à d'autres activités professionnelles, qui visent à réprimer, soigner ou assister. À plusieurs reprises en entretien, les agents énumèrent ce qu'ils ne sont pas – « ni des flics, ni des psys, ni des assistantes sociales » – et affirment ensuite que leur tâche se résume à appliquer la loi en respectant le cadre dans lequel ils travaillent, même s'ils peuvent parfois estimer à titre individuel que la loi n'est pas adaptée aux réalités migratoires :

« Il ne faut pas [non plus] oublier qu'on n'est pas des assistants sociaux. C'est vrai [qu'il ne] faut pas oublier qu'on est là pour appliquer une loi, bonne ou mauvaise. À mon avis, mauvaise, qui n'est plus adaptée, en fait, aux besoins actuels et aux critères actuels de migration. Il faut l'appliquer, c'est comme ça » [Stefan Marin, SEM, Octobre 2011].

L'attitude légaliste constitue une ressource permettant de mettre à distance les dimensions émotionnelles et politiques du travail, mais aussi de diluer la responsabilité des décisions en les imputant aux principes de la politique et du droit d'asile votés au Parlement et par le « peuple ». En cela, l'invocation de la loi leur permet de renforcer la légitimité de leurs pratiques pour eux-mêmes et vis-à-vis de leurs interlocuteurs, les requérants à qui il faut expliquer la décision qu'ils ont reçue, moi-même en entretien ou plus largement toute personne (amis, connaissances, etc.) les interrogeant sur leur métier.

Cette mise à distance de la dimension émotionnelle sert aussi à justifier des décisions qu'ils préféreraient rendre différemment pour des cas qui les touchent davantage en fonction de critères moraux ou politiques subjectifs. Spécialiste asile de 39 ans, licenciée en droit et au

SEM depuis 13 ans, Nora Salinas explique qu'elle aimerait pouvoir dire à certaines familles, jugées bien intégrées car les enfants sont scolarisés, qu'elles peuvent rester. Pour elle, ces décisions sont frustrantes car « injustes », dans le sens où « des gens qui travaillent seraient bien en Suisse », mais comprennent la décision négative et quittent le pays alors que « d'autres qui ne font rien, [...] mettent les pieds contre les murs et finalement restent [en Suisse] ».

« Ce qui n'est pas facile, c'est [que c'est] clair qu'on sait très bien que tous ces gens cherchent une vie meilleure en Suisse. Certains ont vraiment des problèmes effectivement, mais quand c'est des familles... Des fois, j'ai des demandes de réexamens : Monsieur travaille, l'enfant est scolarisé... Ben il faut retourner en Bosnie ! Des fois on aimerait leur dire : restez ! Mais la loi est ce qu'elle est, et puis, ben non, on ne peut pas vous dire de rester. Là, ça serait de la subjectivité, et puis ce ne serait pas correct par rapport à quelqu'un d'autre dans la même situation qui arrive chez le collègue à côté, quelque part. Donc en fait, les critères sont clairs. Même si c'est difficile, au moins c'est objectif ». [Nora Salinas, SEM, Octobre 2011].

Spécialiste asile de 42 ans, licenciée en droit et employée au SEM depuis 1998, Carole Genton doit quant à elle souvent traiter des dossiers de femmes africaines qui invoquent des persécutions liées au genre. Dans son cas, le légalisme permet d'affirmer que l'aspect émotionnel de son travail ne contrevient pas au respect des règles de droit :

« Mais autrement, les cas d'conscience, non. Je dirais que c'est plus des situations qui me touchent émotionnellement. Comme être humain. Et puis, ces femmes [du pays X], certaines, elles ont des parcours assez incroyables. [...] Quelque part, je les trouve certaines fois vraiment fortes et dignes. Et c'est ça qui me touche quoi. Mais après, dans la décision, c'est clair que ça n'a rien à voir. L'aspect émotionnel, il faut le mettre de côté. Donc, nous on prend une décision. Donc c'est en respect des règles de la loi sur l'asile. Quelque part, ça me sauve aussi, parce que je me dis, ben là, j'ai un cadre juridique. Je ne dois pas apprécier la situation par rapport à mes émotions. [...] Mais ça j'pense qu'on est des êtres humains. Et puis, il y a certaines périodes où on est plus sensible, d'autres moins sensible. [...] » [Carole Genton, SEM, Mars 2012].

De même, une attitude légaliste permet de mettre à distance la dimension politique d'une activité professionnelle qui fait l'objet d'une attention permanente dans l'espace public et qui est parfois critiquée sur la scène politique, dans les médias, dans des courriers de citoyens (qui écrivent au SEM). Cette mise à distance est notamment mobilisée lors de discussions privées, par exemple quand ils sont parfois pris à parti par des amis, des connaissances, ou des membres de leur famille.

Mes enquêtés me racontent devoir souvent expliquer ce qu'ils font et rappeler le contenu de la loi. Dans leurs propos, ils s'estiment être pris entre deux feux entre : d'un côté,

les critiques de « la gauche » – ou des « milieux associatifs de gauche »¹, « pro-requérants » –, qui les considèrent comme étant trop durs parce qu'ils renvoient les gens et, d'un autre côté, les milieux « de droite » ou « de l'UDC » qui estiment qu'ils ne sont pas assez durs et qu'ils acceptent « trop de monde ». Dans cette position, les spécialistes asile affirment d'autant plus le respect des règles et leur application rigoriste que cela leur permet d'invoquer la neutralité et la légitimité de leurs pratiques, ainsi que leur distance à l'égard des débats polémiques dans les arènes politiques et médiatiques.

En entretien, Pierre Vauchez (spécialiste asile dans un CEP, 39 ans, licencié en science politique et au SEM depuis 1998) évite le plus possible de répondre à mes questions relatives à la dimension politique de son travail. Il me répète s'en tenir à « appliquer la loi », n'être qu'un « exécutant » : « le Parlement décide, nous on applique ». En-dehors de l'office, il essaie de ne pas en parler avec ses proches et en entretien, il se refuse à donner son opinion sur la loi et son évolution, ainsi qu'à répondre aux questions sur son orientation politique.

« Je ne m'aventure pas à faire des pronostics de dire est-ce que la loi est comme-ci, la loi est comme ça. On a des gens qui ont été élus et puis qui proposent des modifications législatives ou constitutionnelles. Voilà. C'est à eux de faire le débat. [...] Nous on suit finalement les décisions qui sont ordonnées » [Pierre Vauchez, SEM, Janvier 2011].

Pierre Vauchez affirme la division stricte du travail politique, estimant que ce n'est pas son rôle d'exprimer une opinion quant aux décisions politiques qui sont prises et, qui plus est, souvent approuvées par le peuple lors des votations². Invoquer la loi, le « respect du cadre » et une application stricte de celle-ci permet d'affirmer la légitimité démocratique de leurs pratiques, dans la mesure où la loi et ses révisions ont été acceptées lors de votations populaires et au Parlement. Ce faisant, les spécialistes asile ne feraient qu'appliquer la « volonté populaire » (et non pas celle des seuls parlementaires), ce qui constitue un registre particulièrement puissant de légitimation de leur pratique professionnelle et de dilution d'une responsabilité politique dans l'ensemble du corps social. Les propos de Julie Stauffer (cheffe de section de 40 ans, licenciée en droit, avec 14 ans d'expérience) témoignent de cette double dimension à la fois de « déresponsabilisation » à l'égard du contenu de la politique d'asile,

¹ Christophe Jornod, SEM, Février 2011.

² Cette attitude qu'expriment d'autres agents relève probablement aussi d'une certaine méfiance vis-à-vis de ma recherche et de la potentielle interprétation (ou instrumentalisation) politique et médiatique de leurs propos, qui pourraient contribuer à entretenir les critiques à leur égard. Une partie de mes enquêtés (dont Pierre Vauchez) ont été filmés dans le cadre du film de Fernand Melgar, *La Forteresse*, et qu'ils n'ont pas tous apprécié le résultat final qui prenait, de l'avis de certains, le point de vue des requérants et les dépeignait comme des « méchants ».

mais aussi de responsabilité du SEM vis-à-vis des citoyens suisses de devoir appliquer la loi conformément à cette « volonté populaire ».

« Le but, c'est quand même d'appliquer cette loi sur l'asile qui a été votée par le peuple. Alors là, je me déresponsabilise un peu, mais c'est vrai que souvent on a des interventions [parlementaires ou de citoyens] et on prend ça pour soi. Mais finalement, c'est le peuple qui a choisi ces dispositions légales. Et puis on est là pour assurer quand même cette unité de pratique. Cette politique qui a été voulue par le peuple [...]. Donc on est garant d'une application correcte de la volonté populaire. C'est comme ça que je le vois. Donc on essaie de faire au mieux non seulement pour appliquer la loi sur l'asile, mais aussi pour donner satisfaction aux Cantons et leur apporter notre soutien pour toutes les tâches qui leur sont dévolues, mais pour lesquelles on doit les aider. Je le vois comme ça » [Julie Stauffer, SEM, Mars 2012].

En ce sens, comme Pascal Glauser (spécialiste asile diplômé en droit, 39 ans et au SEM depuis 1998), plusieurs spécialistes asile se considèrent comme des petits rouages (interchangeables) d'une « énorme machine » dans laquelle leurs pratiques sont largement contraintes par le cadre établi au niveau politique (Parlement, Conseil fédéral, Peuple).

« Jonathan : *Au fond, quel est le rôle de votre travail, par exemple dans la politique d'asile ?*

Pascal Glauser : Ouf, alors dans la grande machine ! Mon rôle dans la grande machine... Je ne sais pas... Je pourrais faire une monstre théorie là-dessus, mais... En fait, je peux aussi dire que je n'ai aucun rôle. Que j'ai un job et puis qu'il y a un poste et puis voilà quoi. Si je pars demain, je serai remplacé par un autre. Donc a priori, je n'ai pas de rôle. Pascal Glauser, il n'a aucun rôle ici, il fait son job. Je n'ai pas de mission là-dedans. Je suis un rouage d'une énorme machine. Par contre, pour moi-même et que pour moi-même, j'ai envie de faire les choses bien et puis avec le plus de plaisir possible » [Pascal Glauser, SEM, Décembre 2011].

L'*ethos* légaliste renvoie aussi à une justification en termes d'égalité de traitement, comme l'évoque Corinna Brandt (spécialiste asile de 29 ans, au SEM depuis 3 ans et licenciée en anthropologie) en m'expliquant qu'elle *doit* rendre une décision d'admission provisoire suite à l'audition de deux requérants d'asile Bosniaques qui lui suscitaient de la sympathie. À cet égard, l'égalité de traitement associée à une application stricte des règles de droit constitue une éthique professionnelle des spécialistes asile (Warin, 2002).

« Je souhaiterais qu'ils puissent rester. Mais je ne peux pas, je dois faire selon la loi. Parce que la loi, d'un côté c'est strict, mais ça te permet aussi de traiter tout le monde de la même manière : égalitaire. Parce que la loi s'applique à tout le monde. Indépendamment de si les gens étaient sympas ou pas ou s'ils parlaient déjà la langue. Donc c'est aussi bien parce que comme ça je traite tout le monde égalitaire. Selon la loi » [Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011].

Enfin, une dernière dimension de l'*ethos* légaliste et de ses déclinaisons, en lien avec la sociodicée de l'asile évoquée dans le chapitre précédent, concerne les justifications, selon

lesquelles une application stricte et rigoureuse du droit est nécessaire pour préserver la crédibilité du système, mais aussi plus généralement l'institution de l'asile elle-même. Spécialiste asile de 52 ans, licencié en lettres, avec 22 ans d'expérience au SEM, Johann Delay estime que :

« Dire non à quelqu'un qui n'est pas un réfugié au sens du HCR de la Convention sur les Réfugiés, ça participe à la sauvegarde de l'institution de l'asile. Il faut dire non à ceux qui ne sont pas des réfugiés pour pouvoir continuer à dire oui à ceux qui le sont. C'est ça le problème, quoi. C'est ce que disait le HCR aussi d'ailleurs » [Johann Delay, SEM, Juillet 2012].

Exécuter les décisions de renvoi s'inscrit donc, selon lui, dans une défense du droit d'asile qui ne doit pas être réduit à « une simple mesure de police des étrangers » ; ce qui lui ferait perdre tout son sens. Cette vision de sauvegarde du droit d'asile s'adosse donc à une définition stricte de la définition du réfugié, limitée à une protection contre des persécutions pour l'un des motifs énoncés dans la loi ou dans la Convention de Genève :

« J'ai dit [à une membre d'une association de soutien aux sans-papiers à Berne] : votre rôle ce n'est pas de faire rester tout le monde. L'asile, c'est quelque chose de très spécial, c'est une procédure spéciale. C'est pour des gens persécutés pour des motifs précis. Je veux dire qu'une pauvre africaine avec trois enfants, elle se trouve dans la détresse ici. Eh bien, je compatis totalement. Mais je m'excuse, l'asile, ce n'est pas la porte où il faut frapper pour ce genre de cas. Et non seulement, je pense qu'ils se trompent, mais en plus c'est à cause de tous ces gens [qui essaient de faire rester tout le monde] qu'on a durci durci durci la loi sur l'asile pendant toutes ces années. Parce que la Suisse n'a pas de politique migratoire, donc pendant des années elle s'est déchargée, au fond, de l'immigration en Suisse sur le dos de l'asile. Voilà, c'est ce qui s'est passé pendant vingt ans. Et puis beaucoup des migrants entrent par la porte de l'asile en Suisse. Beaucoup peuvent rester par ce moyen » [Johann Delay, SEM, Juillet 2012].

Si Johann Delay renvoie la responsabilité du « problème » à l'absence d'une politique migratoire en Suisse et s'il trouve « normal » que les migrants tentent leur chance en Suisse, d'autres collaborateurs, à l'instar d'Alexandre Pasche (spécialiste asile de 43 ans, licencié en science politique, au SEM depuis 5 ans), expriment davantage une forme d'agacement à l'égard de ceux qui « abusent » des voies de recours pour pouvoir rester en Suisse. Pour lui, certains mandataires multiplient les procédures pour que des personnes « qui ne le méritent pas » puissent rester en Suisse, alors que d'un autre côté, il rencontre des personnes « qui ont vraiment souffert », qui ont « vécu des horreurs » et qui « méritent l'asile ». Il y a dans son discours une mise en parallèle de ces deux réalités. Les uns (qui « abusent ») peuvent prendre la place des autres (qui ont vraiment besoin de protection). À cause de ces « abus », selon Alexandre Pasche, on court le risque de voir l'asile se restreindre, se vider de sa substance au détriment de ceux qui souffrent vraiment. Il se pourrait même, ajoute-t-il, qu'un parti propose

de supprimer l'asile ou de le restreindre à tel point qu'il serait quasiment impossible de l'obtenir. Dans le même ordre d'idée, certains agents considèrent que les migrants économiques contribuent à vider l'asile de son sens¹, mettant en péril l'avenir de cette politique², et qu'il en va de la crédibilité du système de garder une application stricte et d'exécuter les renvois. Mirko Müller (spécialiste asile de 56 ans, licencié en lettres et docteur en anglais, au SEM depuis 1991) estime ainsi que « si une personne n'est pas qualifiée comme réfugié, [elle] doit rentrer ».

« Et c'est la crédibilité du système. Il faut agir et si le renvoi ne fonctionne pas vous avez un grand problème avec la crédibilité. L'office a toujours eu un problème avec le renvoi parce que c'est aussi la gauche, ils ont un problème avec le renvoi. Ils trouvent que c'est difficile, c'est être xénophobe pendant que la droite est très dure, peut-être très dure en ce qui concerne les renvois [...]. L'office très souvent a aussi peur de faire ce qu'on devrait faire. La peur c'est la gauche... » [Mirko Müller, SEM, Juillet 2012].

Dans ce type de discours, la « lutte contre les abus » et la nécessité d'exécuter les décisions de renvoi est une condition nécessaire pour ne pas vider l'asile de sa substance.

« Et dans la population, quand on parle de notre job, on sent aussi de plus en plus de ras-le-bol, des gens qui disent qu'il faut tous les "foutre dehors", mais qui n'ont pas été confrontés à ces cas-là [*qui souffrent et méritent l'asile*] » [...] « Et on sent que... déjà il n'y a pas de place pour tout le monde, mais qu'en plus il y en aura de moins en moins. Donc si, en plus, on s'évertue à défendre des cas qui ne sont pas défendables et à faire durer les procédures, et bien la source va se tarir. [...] Il y aura des critères de plus en plus stricts et puis peut-être que pour certaines personnes qui en ont vraiment besoin, eh bien ça va être plus difficile. Et là, j'ai de la peine à comprendre cet acharnement à défendre des causes indéfendables quoi » [Alexandre Pasche, SEM, Février 2012].

En définitive, l'*ethos* légaliste et l'affirmation de la rigueur juridique se déclinent de différentes manières et renvoient à différents types de légitimation. Si certains sont parfaitement en accord avec une ligne « dure » – rigoriste – voire en appellent à de nouveaux durcissements, d'autres éprouvent parfois une tension morale dans l'exercice de leur travail et affirment, à travers une attitude légaliste, un certain attachement au droit d'asile, moins dans sa dimension de contrôle et de tri des demandes d'asile, que dans sa dimension « humanitaire » leur permettant d'accorder l'asile ou une admission provisoire s'ils ont les éléments factuels pour le justifier. Dans cette optique, pour pouvoir accorder l'asile ou

¹ Liliane Blandenier considère par exemple que la politique d'asile a un peu perdu de son sens, dans la mesure où la plupart des migrants qui déposent une demande d'asile sont des migrants économiques, ce qui « dénature » un peu l'asile. « Ce ne sont plus les mêmes migrants qu'au début du siècle ou au siècle passé ». Ceux qui demandent l'asile ne sont « plus des gens qui sont menacés », mais surtout des gens qui ne peuvent pas venir en Suisse pour travailler alors et qui, par solution de repli ou « de facilité », déposent une demande d'asile [Liliane Blandenier, SEM, Juillet 2012].

² Pour Stefan Marin, par exemple, la politique d'asile remplace ainsi la politique des saisonniers. Pour lui, il s'agit maintenant un problème de politique migratoire.

l'admission provisoire, il faut pouvoir le refuser à celles et ceux qui n'entrent pas dans le cadre défini par la loi et les normes secondaires d'application.

§2 Un rôle en tension

« C'est pesant dans le sens qu'on est conscient qu'on détruit des rêves des personnes. Et puis ça, ce n'est pas un travail aussi positif que Père Noël » [Bernard Droz, SEM, Juillet 2012].

Le rôle des agents est traversé par une double tension à la fois morale et politique, d'autant plus saisissable que certains d'entre eux expriment un désajustement entre leur subjectivité morale¹ – attachée à une conception de l'asile en termes humanitaires et de protection (Fassin, 2010) – et une économie morale² de l'asile marquée depuis les années 1980 par la figure du « faux réfugié », par le soupçon et par une importante dimension de contrôle liée à l'objectif de « lutte contre les abus ». Rendre compte de ces tensions pratiques qu'éprouvent certains spécialistes asile dans l'exercice de leur fonction permet de mettre en évidence, au-delà de la dimension cognitive du travail de l'institution (Douglas, 2004), l'importante dimension *morale* qui traversent les pratiques de ses agents.

Dans un contexte politique et historique marqué par les durcissements successifs de la loi sur l'asile et par la réaffirmation de la « lutte contre les abus » et de l'objectif « d'accélération des procédures », certains agents éprouvent des tensions morales dans leur travail d'instruction des demandes d'asile. Ils sont pris dans des injonctions contradictoires – entre efficacité bureaucratique, rigueur juridique, suspicion d'un côté, et protection (asilaire ou humanitaire) des requérants de l'autre – et des dilemmes moraux liés à « l'aspect humain »³ de leur travail et à l'éventuelle empathie, à la compassion voire à l'identification aux personnes auxquelles ils sont confrontés. Parallèlement aux affects et aux émotions, les valeurs peuvent créer des tensions. Ce sont notamment les « jeunes » collaborateurs qui expriment ces conflits de valeurs.

¹ Pour Didier Fassin, « les subjectivités morales se réfèrent aux processus par lesquels les individus déploient des pratiques éthiques dans leurs relations à eux-mêmes ou aux autres. Elles témoignent de l'autonomie et de la liberté des agents, notamment dans des contextes où des valeurs opposées peuvent entrer en conflit, où des sentiments contradictoires peuvent générer des tensions, où l'injonction politique peut se heurter à l'éthos professionnel » (Fassin et al., 2013, p. 23-24).

² Pour Didier Fassin, « les économies morales représentent la production, la circulation et l'appropriation des valeurs et des affects dans un espace social donné. Elles caractérisent donc, pour un moment historique particulier et un monde social spécifique, la manière dont est constituée une question de société à travers des jugements et des sentiments qui définissent ainsi progressivement une sorte de sens commun et d'appréhension collective du problème » (Fassin et al., 2013, p. 23). Voir aussi : (Fassin, 2009).

³ Comme l'exprime bien Alexandre Pasche : « on ne trie pas des patates. On ne calibre pas des œufs, mais on décide de l'avenir des gens » [Alexandre Pasche, SEM, Février 2012].

Spécialiste asile dans un CEP, 31 ans, licencié en sciences sociales et au SEM depuis près de 4 ans, Christophe Jornod explique que ses valeurs et sa « vision du monde » peuvent rendre l'exercice de son travail plus difficile à vivre. Il évoque les inégalités entre l'Occident et le reste du monde et exprime une empathie envers ceux qui « lâchent toute leur vie pour essayer d'avoir juste à manger » et pour qui l'asile est le seul « accès à une sorte de statut ». Pour lui, travailler à l'ODM implique « d'accepter de participer à ce système-là, c'est-à-dire d'exclure des gens par les outils que les pays européens ont mis en place pour exclure les gens ». En venant travailler, il accepte d'appliquer les lois qui ont été votées au Parlement et acceptées par le peuple. Il cherche donc à faire abstraction de ses « valeurs et idéaux » :

« C'est-à-dire qu'en arrivant là, en faisant mon travail chaque jour, j'enlève mes idées et toutes mes valeurs pour représenter ça. Donc c'est vrai que des fois, on peut être confronté [à] des cas où ça peut être un peu difficile, où on fait un peu le poing dans la poche. Mais ma fois, j'accepte d'agir ainsi en faisant ce travail » [Christophe Jornod, SEM, Février 2011].

Les propos de Christophe Jornod montrent combien les considérations affectives, émotionnelles, mais aussi politiques s'entremêlent et créent des tensions morales :

« [...] Si j'ai des situations difficiles, par exemple quand j'ai des familles entières qui sont là et que la pratique d'asile ne permet pas une admission provisoire ou bien l'octroi de l'asile et qu'on sait qu'ils seront tous renvoyés, des fois c'est un peu difficile. Par exemple, c'était le cas à l'aéroport¹. À l'aéroport, des fois c'est difficile, parce que nos bureaux ils sont vraiment à côté du centre, on voit régulièrement les requérants. Donc des fois, c'est un peu difficile de voir des gens qui sont très sympas et puis au final qui, par la loi, doivent quitter [la Suisse]. Et puis aussi des fois des situations qui nous touchent en audition où on a un ou une requérante à qui on s'identifie plus particulièrement pour x ou y raison. Et puis qu'après cette personne elle se voit refuser l'asile. Donc ça, c'est aussi difficile. Après, il y a tout le système en lui-même qui n'est parfois pas facile. C'est-à-dire qu'on comprend bien que le système de l'asile en Suisse, il est pour permettre à des personnes qui vivent en situation illégale d'avoir, pendant la procédure, un statut fixe avec un toit, une assurance, à manger. Et puis que, pour ces gens, c'est une solution un peu transitoire et puis après elles vont de nouveau être dans l'incertitude en fait. Et puis c'est vrai qu'avec tout ce système-là, c'est parfois un peu difficile de se dire qu'on participe à ce système-là. Mais comme je l'ai dit, on ne fait pas les lois et puis on accepte de vivre dans le pays dans lequel on vit » [Christophe Jornod, SEM, Février 2011].

Pour Christophe Jornod, ce travail est surtout une étape professionnelle qui lui permettra d'avoir une expérience dans l'administration fédérale et dans le domaine des droits humains. « Mais, je sais qu'en travaillant là je dois accepter ça et puis, ma foi, je fais avec ». Les cas de conscience et les tensions morales se manifestent dans des situations spécifiques. Lea Ledermann (spécialiste asile, dans le début de la trentaine, diplômée en science politique et au SEM depuis 2008) raconte qu'elle a dû traiter des demandes de réexamen de Kosovars

¹ Christophe Jornod était en effet chargé de mener des auditions dans un aéroport.

dont l'admission provisoire avait été levée – ils devaient donc rentrer au Kosovo – après que la situation au Kosovo s'est stabilisée. Les enfants étaient scolarisés depuis plusieurs années, ils parlaient l'allemand ou le français et certains avaient fait un apprentissage. L'autorité de recours ayant confirmé la décision du SEM de lever ces admissions provisoires, elle devait rendre des décisions négatives à l'égard de ces demandes de reconsidération, dans la mesure où le Tribunal administratif fédéral avait admis que le renvoi était exigible.

« [...] Il fallait faire des décisions négatives parce que le TAF avait dit un mois avant que l'exécution du renvoi était exigible. Donc je ne pouvais pas dire un mois après que rien ne [s'était] passé [et que le renvoi] n'était plus exigible. Donc je devais renvoyer tous ces gens. Et il y a eu des nuits [durant lesquelles] je n'ai pas dormi vraiment. Parfois, il faut faire des choses comme ça, et pour moi c'est très dur » [Lea Ledermann, SEM, Juillet 2012].

Pour Lea Ledermann, le fait de travailler sur des dossiers pour lesquels elle peut rendre des décisions positives l'aide à continuer.

« Parce que si je travaillais dans la section Balkans et que je faisais seulement des décisions négatives, rien d'autre, à la fin je me demanderais vraiment qu'est-ce que je fais tous les jours dans ma vie. C'est terrible » [Lea Ledermann SEM, Juillet 2012].

De même, pouvoir utiliser sa marge de manœuvre (*Handlungsspielraum*) afin de faire pencher les cas limites (*Grenzfall*) dans un sens positif et ne pas laisser la prise de décisions qu'aux personnes qui défendent une position « dure » (*Hardliners*) l'aide à voir un côté également positif de son travail qui compense en partie ces tensions morales. Rédiger des décisions positives (asile ou admission provisoire) là où des *Hardliners* rendraient une décision négative, « c'est la motivation de travailler dans cet office ».

« Pour avoir au moins un peu d'humanité dans cet office. Mais je sais que peut-être c'est un peu absurde, parce qu'en tout cas, c'est un office d'un pays de l'Europe de l'Ouest et qu'on a une politique d'asile très conservatrice. Et je me rends compte de ça et j'essaie de [faire] de mon mieux, mais pour moi c'est clair que je ne vais pas y rester jusqu'à la fin de ma vie » [Lea Ledermann, SEM, Juillet 2012].

Ces tensions morales peuvent être différenciées en fonction des pays que l'on doit traiter. Ils revêtent alors une dimension ethnoraciale ou ethnonationale, dans la mesure où certaines origines sont considérées soit comme plus « méritantes » pour obtenir l'asile, soit plus légitimes – en raison des conditions socioéconomiques qui prévalent dans leur pays d'origine – à migrer et à tenter leur chance en déposant une demande d'asile. À cette dimension ethnoraciale s'ajoute une dimension de genre, dans la mesure où beaucoup de collaborateurs et collaboratrices expriment de l'empathie envers les femmes qu'elles auditionnent. Pour Lucas Bodenmann, par exemple, qui a grandi dans un milieu protestant où

« j'ai été un peu socialisé de cette manière-là : que de renvoyer quelqu'un c'est quelque chose de terrible »¹, estime qu'il aurait de la peine à faire le même travail pour des pays d'Afrique. Relancé sur cette difficulté qu'il éprouverait à traiter des pays d'Afrique, il répond :

« Je ne sais pas si c'est quelque chose que je voudrais. De prendre cette responsabilité [de décider sur des dossiers de requérants Africains]. Même si je comprends qu'on ne peut pas prendre toute l'Afrique, accepter toute l'Afrique en Suisse. [...] Parce que pour eux les conséquences d'un renvoi sont vraiment très importantes. Et ils ne peuvent pas tout de suite revenir. Pas comme quelqu'un que je renvoie en Géorgie. Ce n'est pas très loin, ils n'ont pas investi énormément d'argent pour venir ici. Et dans leur tête, il y a toujours la possibilité de revenir un jour. Théoriquement, ils pourraient le faire. Alors qu'en Afrique, ils perdent la face quand ils rentrent. Tout le village a payé pour qu'il puisse venir en Suisse et après il revient les mains vides. Donc j'aurais du mal avec ça, franchement oui. Mais peut-être que dans quelques mois je le ferai. Donc je ne sais pas. Mais première réaction : je suis content de ne pas être obligé de faire ça » [Lucas Bodenmann, SEM, Mars 2012].

La pression de l'entourage (amis, famille) peut renforcer ces tensions éprouvées au quotidien. Corinna Brandt explique que ses amis considèrent qu'elle travaille maintenant « *auf der Seite der Bösen* » (« du côté des méchants »), ce que d'autres collaborateurs vivent aussi. Ces agents qui éprouvent des tensions morales et qui ont des sociabilités marquées plutôt « à gauche » insistent sur l'importance d'avoir des personnes comme elles pour instruire les demandes d'asile pour que ce ne soient pas uniquement les plus « durs » qui le fassent et pour essayer « de faire de mon mieux dans ce système-là »². L'adhésion à l'objectif de protection des requérants d'asile permet à ceux qui éprouvent ces tensions morales et politiques de continuer dans leur travail. De son côté, Johann Delay évoque une maxime que lui avait dite un de ses anciens chefs : « Quand tu renvoies quelqu'un, tu dois pouvoir prendre sa place dans l'avion », ce qui contribue à le conforter dans ce qu'il fait et à assurer qu'il n'agit pas contre ses principes moraux.

Les tensions morales posent, la question de la responsabilité des agents et de leur pouvoir vis-à-vis des lois qu'ils sont chargés d'appliquer. Lucas Bodenmann (chef de section de 33 ans, licencié en droit et au SEM depuis 2009) faisait, en entretien, le parallèle entre le régime de Vichy et son rôle :

« L'autre soir j'ai regardé une émission sur la délation en France pendant la Seconde Guerre mondiale. Et des fois, ça me fait du bien de regarder ce genre de chose. Parce que : qu'est-ce qu'on aurait fait nous-mêmes ? Dans la situation quand les Allemands sont partout. Est-ce qu'on aurait peut-être aussi un petit peu collaboré ? Et [...], on a vu comment ça a changé après la fin de la guerre. Les délateurs ont été persécutés et puis nous ça pourrait aussi nous arriver. On peut un jour nous dire : mais vous étiez tous des

¹ Ses proches n'ont d'ailleurs pas bien accepté le fait qu'il choisisse de travailler au SEM.

² Carla Simes, SEM, Janvier 2012.

nazis, vous avez renvoyé des gens dans la misère. Il faut être conscient que si on prend une décision, des décisions comme ça, on a beaucoup de pouvoir. Et puis, moi j'aime ça. Parce que si ce n'est pas moi, ce serait quelqu'un d'autre. Et puis moi je n'aurais aucune influence sur la décision qui sera prise. Mais c'est toujours un risque. Sinon, si on ne veut pas porter [cette] responsabilité, on peut faire un travail avec beaucoup moins de responsabilités » [Lucas Bodenmann, SEM, Mars 2012].

Pour servir de base à une réflexion personnelle, comme Lucas Bodenmann, ou pour réfuter immédiatement la comparaison, l'évocation du nazisme par les collaborateurs du SEM montre que ces tensions morales et politiques leur posent des questions fondamentales sur les conséquences de leurs pratiques.

§3 Rapports au rôle différenciés

Les différentes déclinaisons d'une attitude légaliste s'appuient sur des justifications variées : sauvegarde de l'asile et possibilité d'accorder l'asile au moins « à ceux qui le méritent », lutte contre les abus, égalité de traitement, neutralité et légitimité démocratiques et, partant, mise à distance des dimensions émotionnelle et politique du travail. De même, les tensions politiques et morales qu'éprouvent les agents reposent sur des conceptions du rôle différenciées. Ainsi, s'ils partagent un *ethos* légaliste, les collaborateurs de l'administration ne sont pas pour autant complètement interchangeables, standardisés et impersonnels. Au contraire, la manière dont ils jouent leur rôle, dont ils l'habitent, ainsi que le rapport qu'ils entretiennent à celui-ci peuvent différer et introduire des variations dans les représentations, mais aussi dans les pratiques des spécialistes asile et de leurs chefs.

Les rapports au rôle des spécialistes asile et de leurs supérieurs sont diversifiés à plusieurs égards (identifiés notamment dans leurs discours) :

- À l'égard des requérants d'asile, leur rapport peut varier entre compréhension (« je ferais la même chose à leur place », « ils ont le droit de tenter leur chance ») et agacement (« ce ne sont que des réfugiés économiques », « ce sont des abus ») ;
- À l'égard de la politique d'asile avec laquelle ils sont plus ou moins en accord, selon les dispositions, jugées trop dures ou trop généreuses selon les cas ;
- À l'égard des capacités d'accueil de la Suisse, entre ceux qui considèrent que « la barque n'est pas pleine », ceux qui le méritent et ceux qui considèrent que la Suisse est menacée (manque de place) par le nombre croissant d'étrangers ;

- À l'égard de leur travail lui-même, entre ceux qui « l'adorent », ceux qui manifestent des frustrations, de la résignation face à un problème « global » qui dépasse la Suisse et ceux qui évoquent des « tensions morales » (voire politiques) qui découlent de l'application stricte du droit, amenant à prononcer un renvoi pour des personnes qui les ont touchés personnellement.

Au-delà de ces opinions générales, c'est aussi et surtout dans les pratiques (et le récit des pratiques) que l'on peut identifier des différences dans les rapports au rôle des agents. Je m'arrêterai principalement sur deux « axes de différenciation ». Le premier distingue les *Hardliners* des *Softliners* : ceux qui représentent une ligne « dure » (rigoriste) dans l'office, et ceux qui défendent une conception plus « humaine » (humaniste et humanitaire) de leur rôle. Il s'agit d'une catégorisation « indigène », employée par les collaborateurs du SEM eux-mêmes pour se catégoriser les uns les autres : d'un côté, les *Hardliners*, les *Neinsager*, les cowboys de l'asile, et de l'autre, les *Softliners* ou *Softis*, identifiés plutôt au côté « gauche » de l'office¹. Le second axe va des « productivistes » aux « méticuleux ». Il différencie les agents en fonction de leurs pratiques de travail en termes de productivité. Cet axe s'est construit à partir de l'analyse des pratiques orientées en fonction d'objectifs qui sont liés soit à l'efficacité bureaucratique, soit à la découverte de « la vérité ».

Cette double distinction s'inspire de Rudolf von Ihering (von Ihering, 1977)² qui conçoit le droit non pas comme la réalisation d'une volonté abstraite, mais comme un système de *reconnaissance* et de *définition* d'intérêts. On peut appréhender la prise de décision des spécialistes asile à partir des intérêts qu'ils privilégient et de leur hiérarchisation. Reprenant cette idée pour analyser les rapports au rôle à partir des différents « intérêts » invoqués et hiérarchisés dans la prise de décision, on peut associer les deux axes susmentionnés à deux types de hiérarchisation des intérêts. Pour l'axe *Hardliner-Softliner* :

- Protéger le requérant, c'est-à-dire trouver la solution la plus favorable pour lui, tout en restant conforme au droit.
- Protéger la société, d'abord dans la mesure où les requérants peuvent potentiellement poser des « problèmes » (criminalité, coûts liés aux assurances sociales s'ils ne travaillent pas, etc.) ; ensuite, dans sa version la plus « dure », dans le sens où il faut démasquer les « mensonges », traquer les « abus » et chercher la solution permettant de renvoyer les personnes.

Pour l'axe « *Productivistes-méticuleux* » :

¹ Tous ces termes (*Neinsager*, *Hardliner*, *Softi*) sont plutôt connotés négativement lorsqu'ils sont utilisés.

² Je reprends la présentation qu'en fait Pierre Lascoumes (Lascoumes, 1989, p. 318).

- L'efficacité bureaucratique, c'est-à-dire rendre des décisions le plus rapidement possible, dès qu'il y a suffisamment d'éléments permettant d'argumenter une décision.
- La « quête de la vérité » ou de la certitude, c'est-à-dire rechercher des éléments factuels (expertises, « aveux », contradictions, etc.) ou l'intime conviction qui permettent d'évacuer tout doute avant de prendre une décision.

Si on détaille la « bi-catégorisation indigène » entre « *Softis* » et « *Hardliners* », il faut considérer ces catégories sous la forme d'un continuum ou un axe le long duquel se répartissent les agents. Alexandre Pasche, par exemple, évoque différentes sensibilités dans l'office. Il y a ceux qui viennent plutôt des ONG, tiers-mondistes, écolos (*Softis*), et il y a ceux qui sont « plus à droite » (*Neinsager* ou *Hardliners*).

« En fait t'as les sauveurs du monde d'un côté, et puis t'as la fraction casque à boulon de l'autre. Si tu veux » [Alexandre Pasche, SEM, Février 2012].

Dans son travail sur les guichets de l'immigration en France, Alexis Spire distingue trois « manières de voir » (Spire, 2008) le rôle qui correspondent sous plusieurs aspects aux figures que j'ai identifiées parmi les spécialistes asile :

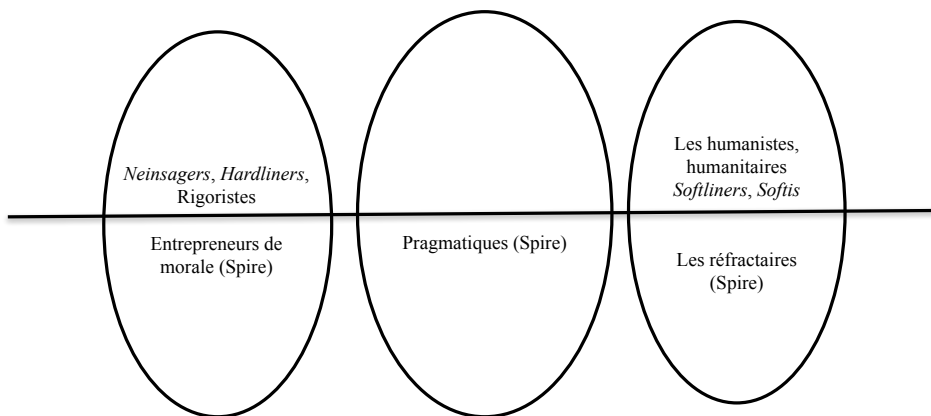
- Les « entrepreneurs de morale »¹ qui correspondent peu ou prou aux *Hardliners* ;
- Les pragmatiques qui se situent entre les deux pôles opposés de ce continuum et qui entretiennent un rapport plus apaisé à leur mission. Sans résistance ni zèle particulier vis-à-vis des normes qu'ils doivent appliquer et des injonctions de la hiérarchie, ils considèrent qu'ils font un travail comme un autre, ou du moins, ils cherchent à mettre à distance la dimension politique et émotionnelle de leur travail en se limitant à un légalisme ;
- Les réfractaires, qui correspondent plus ou moins aux *Softis*.

Le schéma ci-dessous représente ce continuum « *Harliners-Softliners* ». Il faut considérer qu'il s'agit ici de types-idéaux et que les agents peuvent parfois, en fonction de certains critères (types de motifs, pays de provenance, comportement de la personne en audition ou depuis son arrivée en Suisse, caractéristiques sociales, ethniques ou de genre de la

¹ « Les entrepreneurs de morale conçoivent leur activité de contrôle de l'immigration comme une mission morale, politique et civile, et qui associent à la stricte application des textes des normes de comportement et de travail destinées à être diffusées dans le service. Ces normes revêtent plusieurs dimensions : des considérations de police (démasquer les « fraudeurs », ceux qui « profitent du système »), des aspects économiques (favoriser ceux qui exercent un « métier utile ») et des représentations socialement situées du côté des classes moyennes (considérer avec suspicion les familles ayant « trop d'enfants »).

personne, etc.) adopter des pratiques qui relèveraient d'un type plutôt que d'un autre. Il ne faut pas considérer ces types-idéaux de manière fixiste. Les frontières entre ces différentes catégories sont poreuses et les agents ne sont pas toujours réduits à un seul type.

Figure 8 : Axe *Hardliners-Softliners*



D'un côté, on trouve ceux qui se rapprochent d'une lecture plutôt « critique » à l'égard des durcissements législatifs en matière d'asile et de certaines « pratiques d'asile » particulièrement restrictives et/ou qui souhaiteraient une plus grande « ouverture/souplesse » dans le traitement des demandes d'asile. De manière générale, ils mettent en avant une application « humaine » de la loi et manifestent plus souvent de l'empathie durant les auditions, s'arrêtant parfois pour expliquer des éléments aux requérants, voire leur donnant des informations sur les suites de la procédure et sur les organismes (services d'aide juridique par exemple) qu'ils peuvent aller consulter. D'un autre côté, la figure type du « *Hardliner* » se caractérise par leur zèle à traquer les invraisemblances (par la recherche de contradictions et d'incohérences durant l'audition par exemple) et à se montrer « durs » dans l'application de la loi. Cela peut se manifester par le fait de chercher à rendre une décision de non-entrée en matière plutôt qu'une décision matérielle, à contester l'âge allégué par le requérant pour le faire passer dans une procédure d'asile pour personnes majeures, à traquer les invraisemblances dans le récit, à rendre le plus possible de « notifications orales » – décisions que les fonctionnaires rendent oralement aux requérants directement après l'audition (souvent des non-entrées en matière) –, etc.

Les *Hardliners*¹ se caractérisent par leur rigorisme juridique qui privilégie la protection de la société (entendue ici face aux « abus » et à la criminalité) à travers une

¹ Il faut relever que les indications dont je dispose pour identifier les *Hardliners* sont le plus souvent « indirectes », dans le sens où aucun de mes enquêtés n'a affirmé se reconnaître dans cette catégorie de

attention particulièrement soutenue pour la « lutte contre les abus », tant en termes de traque à l'in vraisemblance que d'intransigeance vis-à-vis de ceux qui commettent des délits ou des crimes, voire envers ceux qui « ne s'intègrent pas » et ne travaillent pas durant leur séjour. Leurs pratiques d'instruction comme leurs décisions sont marquées par un zèle à rechercher la solution la plus « dure » (non-entrée en matière, contestation de l'âge et de l'identité, etc.).

Spécialiste asile dans un CEP, 50 ans, licenciée en sciences économiques et au SEM depuis 20 ans, Claudine Lachat, qui se définit par opposition à ceux qu'elle appelle les « cowboys de l'asile » les décrit ainsi :

« Cowboy de l'asile, c'est ceux qui cachent peut-être une certaine sensibilité mais en jouant les durs, en disant : “ouais, t'as vu ce droit d'être entendu, j'ai réussi à le faire passer en majeur... ah mais je vais essayer de l'mettre en détention administrative, je vais téléphoner à la prison de Zürich. Ah merde, ils n'ont pas de place...” Pour moi, c'est un peu comme les fils adolescents qui jouent les gros bras. Qui abusent un peu de leur pouvoir. De leur force ou je ne sais pas quoi. C'est ça les cowboys comme il y en a dans la police et partout » [Claudine Lachat, SEM, Février 2011].

Comme j'ai pu l'observer en audition, les plus rigoristes au sein de l'office insistent tout particulièrement sur la recherche de contradictions et d'incohérences durant l'audition, ce qui peut avoir une importance fondamentale sur la décision rendue. S'il se situe probablement entre les *Softliners* et les *Hardliners*, Johann Delay décrit ces derniers comme étant obsédés par le mensonge, quitte à remettre en doute les récits qui présentent tous les indices de vraisemblance.

« Les plus durs, chez nous, ils voient toujours une sorte de théorie du complot. Ils disent : “ah ce type connaît super bien la prison, mais qu'est-ce qui dit qu'il n'était pas gardien dans la prison”. Je veux dire, on s'en fout. Il dit qu'il a été prisonnier, il rend vraisemblable sa détention. Il rend vraisemblable qu'il connaît super bien la prison. Il rend vraisemblable tout ce qu'il dit. Il mérite l'asile. Ce n'est pas à nous de nous dire maintenant “ah mais peut-être qu'il était gardien, c'est pour ça”. Si vous voulez faire ça, allez bosser comme détective privé quoi. Ou allez jouer les Sherlock Holmes. Moi je les appelle les Sherlock de l'asile ceux-là. Ils ne croient personne. Le requérant donne le passeport : “ah il est sorti, il a eu un passeport”. Il ne donne pas le passeport : “ah il cache le passeport parce qu'il a une raison”. Ils trouvent toujours une façon de tourner les choses contre le requérant. Moi, je les appelle les missionnaires, les Sherlock. Alors en matière d'asile, il y a les missionnaires contre les requérants et puis [les missionnaires] pour [les requérants]. Y compris chez les collaborateurs. Il y en a qui sont plutôt : “oh c'est les pauvres, il faut leur donner l'asile”. Et puis d'autres : “oh il y a trop d'étrangers en Suisse, etc”. Je dis, ces gens n'ont rien à faire. Ni les uns, ni les autres. On n'a pas besoin de missionnaires. Nous on est là pour appliquer une loi, établir des faits, appliquer la loi et statuer. Et pas chercher une vérité cachée qu'on ne trouvera jamais. Ouais ça c'est très important quoi.

personne, contrairement aux *Softliners*. C'est donc principalement à partir des propos tenus par d'autres collaborateurs que j'ai construit cette distinction.

Jonathan : *Il y a beaucoup de missionnaires dans l'office ?*

Johann Delay : Non, il y en a moins. Beaucoup moins. Mais oui, il y a quand même une section que j'ai appelé la *Stahlfraktion* à l'époque-là. La section casque à pointe là, tellement qu'ils sont tous des durs. Une fois, un mec, je me suis engueulé avec lui à la pause parce qu'il disait : "moi je n'ai jamais donné l'asile, de toute ma carrière [au SEM]". Je lui ai dit : "si tu n'as jamais donné l'asile, c'est que tu t'es planté". [...] » [Johann Delay, SEM, Juillet 2012].

Par opposition aux *Hardliners*, les *Softis* se caractérisent par un discours qui met davantage l'accent sur l'aspect « humain » des requérants d'asile. Dans leurs pratiques, ils vont privilégier, dans la mesure du possible, la solution la plus favorable pour les requérants : si le dossier le leur permet, rendre une décision négative matérielle et non une non-entrée en matière, voire rendre une admission provisoire. En entretien, les *Softis* expriment surtout un attachement à la dimension de « protection des personnes persécutées » de la politique d'asile (et moins à sa dimension de contrôle, au contraire des plus rigoristes). Ils se différencient aussi eux-mêmes des *Neinsager* en expliquant regarder davantage la situation du requérant pour vérifier s'il s'agit d'une personne dite « vulnérable » à qui on pourra accorder une admission provisoire.

L'autre axe que l'on a identifié différencie les personnes qui visent à rendre des décisions rapides, dès qu'ils en ont la possibilité (les « productivistes » ou les « efficaces ») et celles qui multiplient les moyens de procédure pour acquérir un degré de certitude maximal (les « méticuleux »). Les différences entre ces deux types-idéaux s'observent tout particulièrement dans un contexte marqué par une forte augmentation des demandes et par une pression à la productivité accrue. Dans ce contexte, en 2012, deux enquêtés avaient des attitudes complètement opposées : l'un remplissait parfaitement les nouvelles exigences de productivité en termes de nombre de décisions rendues, alors que l'autre n'y parvenait pas et se sentait fortement mise sous pression. Ces deux cas (ci-après, Thierry Bader et Carole Genton) opposés illustrent ces deux pôles.

Thierry Bader a la cinquantaine, travaille au SEM depuis plus de 20 ans en tant que spécialiste asile et a récemment été promu comme remplaçant du chef de section suppléant. Il a étudié les sciences de l'éducation à l'université et a travaillé plusieurs années comme enseignant spécialisé avant de se reconvertir professionnellement et de trouver un poste au SEM. Politiquement, il est engagé dans le conseil communal de son village avec une organisation « non-partisane » rassemblant des démocrates-chrétiens, des libéraux et des

personnes sans parti, comme lui. Il se situe toutefois plutôt au centre droit, sans avoir de préférence pour un parti politique en particulier.

En entretien, je relance Thierry qui me parlait de différences entre les collaborateurs dans la manière d'appréhender les dossiers et les éléments de preuve. Il avait parlé de cultures différentes. Je lui demande à quoi il peut voir qu'il y a des différences interindividuelles et des cultures différentes dans l'office. Il me répond longuement sur le fait qu'il faut décider sur un dossier si on est sûr à 90% et ne pas essayer de l'être à 95 ou 98%. Il mentionne des collègues qui multiplient les moyens de procédure. Pour lui,

« (...) On ne cherche pas la vérité dans notre job. On ne cherche pas la vérité. Le policier doit savoir qui a commis l'crime. Moi, je veux juste savoir si c'est le requérant qui est chez moi. Pour donner une vilaine image. Si j'arrive à la conclusion que ce n'est pas lui, c'est bon. Si j'arrive à la conclusion que c'est lui, ça me suffit. Si j'arrive à la conclusion que ce n'est pas lui, ça me suffit. Certains collaborateurs vont, eux, chercher : Columbo, jouer les Columbo, puis essayer de trouver. Je ne sais pas si l'image est bonne, mais certains demandeurs d'asile nous racontent des cracks, c'est connu. Pas tous, évidemment pas tous. Mais ça reste une majorité [...]. Et, ils nous racontent des histoires. Mais quant à connaître la fin fond de l'histoire. Ce n'est pas l'but. Nous on doit savoir si ce qu'il nous dit est correct » [Thierry Bader, SEM, Janvier 2012].

Carole Genton a la quarantaine et correspond à ces « Columbo » que critique Thierry Bader. Elle est également expérimentée dans le domaine de l'asile puisqu'elle travaille au SEM depuis près de 15 ans et est responsable d'une APPA pour un pays de provenance important. Elle a fait des études de droit. Politiquement, elle se situe aussi plutôt au « centre ». Au contraire de Thierry Bader, Carole Genton vit plutôt mal les pressions à la productivité qu'on lui fait subir. Elle ne parvient pas à remplir les objectifs chiffrés qu'on lui fixe. Sa cheffe la décrit comme quelqu'un qui « va trop loin dans l'instruction » en multipliant les mesures telles que les demandes d'information à l'ambassade et les expertises médicales, linguistiques ou relatives au pays par exemple. Pour Carole, il y a clairement un manque de ressources à leur disposition. Elle met en avant un fort attachement à l'idée de justice et estime qu'il est de son devoir de rendre des décisions bien argumentées sur le plan juridique. Elle se vante d'ailleurs de rendre des décisions qui pourraient être des arrêts du Tribunal administratif fédéral. Elle accorde beaucoup d'importance à la qualité de sa décision parce que :

« On n'a pas affaire à des produits, on a affaire à des personnes. Donc, c'est important aussi que la personne sache pourquoi on rejette et puis que les arguments qu'on utilise soient des arguments qui soient suffisamment forts » [Carole Genton, SEM, mars 2012].

On le voit, chez Carole, son attitude méticuleuse et légaliste se couple avec une certaine empathie dans son rapport au rôle et aux requérants d'asile.

À travers ces deux exemples opposés, on distingue bien deux types de rapport au poste entendu en termes d'accomplissement des tâches. D'un côté, les *productivistes* défendent une vision pragmatique de l'instruction et de la prise de décision, en mettant un point d'honneur à être rapides et efficaces (l'intérêt de l'efficacité bureaucratique prime). Autrement dit, ils considèrent qu'à partir du moment où on a suffisamment d'éléments qui permettent de décider et d'argumenter en droit, il ne faut pas aller plus loin. De l'autre côté, les *méticuleux* ou les *consciencieux* se caractérisent par une volonté de parvenir à un degré élevé de certitude (intime conviction) et par une multiplication des mesures d'instruction avant de parvenir à rendre une décision, laquelle peut d'ailleurs être longue et très précisément argumentée (presque de manière « exhaustive »). À cet égard, l'intérêt personnel de « quête de vérité » et de certitude (intime conviction), ainsi que le soin et la précision accordés à la rédaction de la décision tendent à éloigner les méticuleux d'une logique bureaucratique pour les rapprocher davantage d'une approche judiciaire.

En combinant ces deux axes, on peut identifier quatre types idéaux représentés sous la forme d'un schéma (cf. Figure 9).

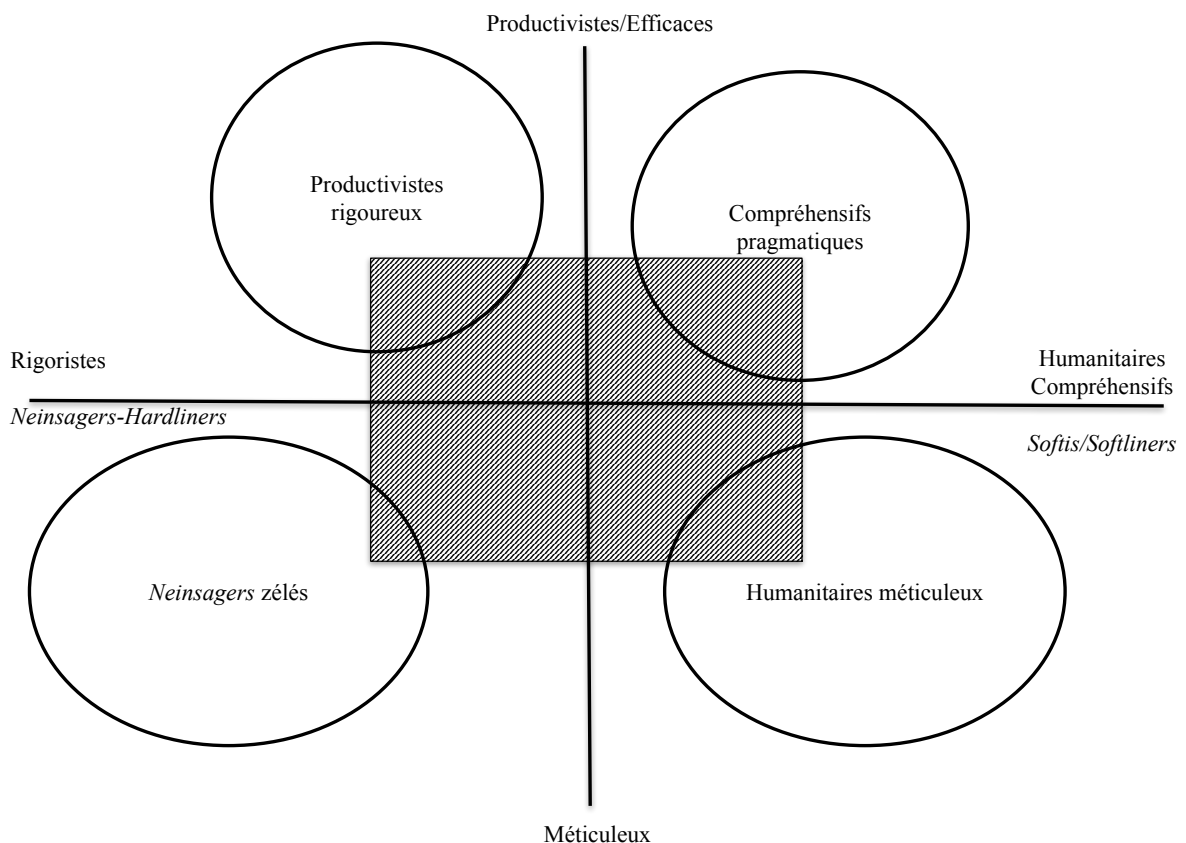
- Les *Productivistes rigoureux* défendent une application stricte du droit et insistent sur l'importance de faire du chiffre en rendant le plus rapidement possible une décision négative (ou de non-entrée en matière) lorsqu'il existe suffisamment d'éléments pour argumenter, par exemple sans chercher à examiner à tout prix si le requérant pourrait recevoir une admission provisoire.
- Les *Neinsager zélés* défendent une application rigoureuse et restrictive de la loi, tout en se montrant plus zélés dans leur recherche des éléments qui permettent d'argumenter une décision négative (en multipliant les mesures d'instruction ou en se montrant particulièrement attentif aux contradictions et incohérences en audition). À cet égard, cet idéal-type me paraît plus proche de l'extrémité « *Hardliner* » du continuum que le type précédent, dans la mesure où l'intérêt qui prime sur tous les autres est celui de la protection de la société – ou pour reprendre Alexis Spire, du maintien de l'ordre (Spire, 2008) – entendue ici dans le sens de la lutte contre les abus, ce qui renforce encore plus le doute systématique et la suspicion à l'égard des requérants que les *Neinsager zélés* soupçonnent de mentir.
- Les *Compréhensifs pragmatiques* insistent sur la dimension « humaine » de leur travail et sur leur compréhension à l'égard des migrants (« je ferais la même chose

à leur place ») et sur l'importance de trouver, dans la mesure du possible, une solution dans leur intérêt tout en respectant l'intérêt d'efficacité bureaucratique et en restant conforme à la pratique.

- Les *Humanitaires méticuleux* insistent sur la dimension « humaine » de leur travail, ils font primer l'intérêt de protection de l'individu et de se forger une certitude quant à la décision à prendre. Le spectre recouvert par cette catégorie va de ceux qui mettent davantage l'accent sur l'intérêt de « quête de la vérité », à ceux qui vont chercher une solution favorable au requérant au nom de l'intérêt de protection de la personne (c'est pourquoi, sur le graphique ci-dessous, la « zone » recouverte par ce type-idéal est assez « large »).

Il faut préciser que les agents peuvent se retrouver dans différents types en fonction des situations et que, comme l'indique la zone hachurée au centre du graphique ci-dessous, les agents se situent bien souvent entre ces différents « pôles ».

Figure 9 : L'espace des rapports au rôle des spécialistes asile



Bien qu'il ne soit pas possible de relier de manière systématique ces rapports au rôle aux origines sociales des agents, une mise en perspective de cette section avec le Chapitre 3 permet en revanche de réfléchir à la manière dont les caractéristiques socioprofessionnelles et les trajectoires des individus jouent sur ces rapports au rôle et font varier les pratiques. C'est surtout à partir des formations, des rapports au politique et des différents types de trajectoires associative/militante, professionnelle et institutionnelle que je peux formuler des hypothèses interprétatives.

Il faut d'abord relever que des études de droit confèrent aux agents des compétences sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour argumenter leur décision dans un sens favorable ou défavorable au requérant en mobilisant une technicité et une argumentation juridiques. S'ils se montrent particulièrement légalistes, ils peuvent davantage jouer avec les règles – notamment les normes secondaires d'application – en se référant au droit pour justifier leurs pratiques. On a aussi vu avec l'exemple de Carole Genton que certains juristes se montrent particulièrement méticuleux dans leurs pratiques d'instruction et construisent de longues décisions argumentées en droit qui témoignent de leur intériorisation de logiques spécifiques au champ juridique.

Les préférences politiques jouent davantage quant à elles sur le rapport au rôle des agents. En effet, les personnes qui se reconnaissent comme étant *Softliners* se situent tendanciellement plutôt « à gauche » et « au centre » de l'échiquier politique. Il s'agit aussi des mêmes personnes qui évoquent leur entrée au SEM en mettant en avant des motivations humanitaires, de défense des droits humains ou à travailler spécifiquement dans le domaine de la migration ou dans le *care*. De même, ceux qui ont eu auparavant des engagements associatifs, militants ou professionnels dans les domaines de l'aide aux migrants (comme bénévole, militant ou, par exemple, comme représentant des œuvres d'entraide) rentrent aussi du côté « humanitaire/ compréhensif/ *Softliner* » du schéma. Les plus rigoristes (voire les *Neinsager*) sont davantage des agents dont l'entrée au SEM n'était pas spécialement motivée par un intérêt pour le domaine, qui se disent soit apolitique, soit « à droite ».

Il apparaît toutefois que c'est la trajectoire dans l'institution et la socialisation institutionnelle qui vont le plus jouer sur les déplacements des agents entre ces différents types de rapport au rôle. Le contexte d'entrée dans l'institution, c'est-à-dire tant les priorités de traitement qui prévalaient à l'époque que le profil de la section dans laquelle ils apprennent le travail, va largement peser sur l'intériorisation d'un rapport au rôle. Certains collaborateurs ont été « drillés aux décisions négatives » et ont appris le métier dans des sections où leurs

chefs et leurs collègues plus expérimentés étaient des « *Neinsager* ». Le contexte des Centre d'enregistrement et de procédure, où les cas les plus « faciles » – en général, les cas négatifs (voire de non-entrée en matière) demandant peu d'instruction – sont traités en priorité et où les cas plus complexes (pouvant donner droit à l'asile) sont envoyés « à la centrale », favorise aussi l'intériorisation d'un rapport plus rigoriste au rôle. Enfin, au moment de mon terrain, la division « Procédure à la centrale et retour » était organisée en sections qui traitaient toutes les demandes pour une région du monde. Certaines ne rendaient que des décisions négatives, alors que d'autres (par exemple pour l'Afrique de l'Est) ne donnaient que des positives (asile et admission provisoire). La configuration de la section et des pays de provenance traités autorise parfois les agents à se montrer plus *Softliner* car elle offre davantage de marge de manœuvre.

Section 2. Conditions de perception et d'usage d'une « marge de manœuvre »

En dépit de leur *ethos* légaliste, les agents reconnaissent l'existence d'une certaine latitude, qu'ils rapportent au type de droit qu'ils appliquent aussi bien qu'à la nature des faits et situations soumis à leur examen.

« Ce n'est pas la loi sur la circulation routière. Si vous roulez à 130, vous dépassez, là il n'y a pas de marge d'interprétation. Par contre, dans le domaine de l'asile, c'est un domaine qui est beaucoup plus complexe que le domaine pénal par rapport à ça. Parce qu'on est dans un domaine où l'élément principal de la décision, ce sont les allégations de la personne. Donc c'est complexe » [Jean-Pierre Kraus, SEM, Octobre 2011].

Dans tous les cas, « cette activité d'interprétation et avec elle la marge de manœuvre qu'elle suppose inévitablement constituent ensemble la condition même de possibilité d'une régulation juridique du monde social » (Voutat, 2009, p. 60). Elle est indissociable de l'activité décisionnelle¹ qui contient intrinsèquement un espace de liberté (plus ou moins grand) (Sayn, 2005). Partant de ce postulat, j'analyse cette marge de manœuvre dont les collaborateurs de l'administration sont dépositaires.

¹ C'est ce que suggère notamment la fameuse définition de Ronald Dworkin et sa métaphore du donut: « *The concept of discretion is at home in only one sort of context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always makes sense to ask, 'Discretion under which standards ?' » (Dworkin, 1978, p. 31).*

La perception et l'usage d'une marge de manœuvre – partant, les pratiques décisionnelles – sont tributaires d'une série de conditions situationnelles liées tant au dossier et aux normes auxquelles il renvoie (pratique de l'office) qu'aux profils et aux capitaux des agents, ainsi qu'à la configuration dans laquelle ils sont pris. La perception des décisions possibles est configurée par les éléments du dossier – qui offrent plus ou moins de « prises » pour argumenter dans un sens ou dans l'autre –, par l'orientation de la pratique de l'office – plus ou moins précise et restrictive, laissant ou non une certaine marge d'appréciation –, par le profil et les rapports au rôle de l'agent, de ses supérieurs hiérarchiques et de ses collègues de section – l'encadrement étant à la fois hiérarchique et « horizontal » (pression du groupe) –, ainsi que par l'effectivité des contrôles. Ces différents éléments configurent la perception des décisions possibles et, partant, l'usage de la marge de manœuvre. Précisons alors que cette dernière, considérée comme inhérente à l'activité décisionnelle, renvoie, au sens large, à tout type de décision (y compris conforme aux prescriptions institutionnelles) et, dans un sens plus restreint, aux pratiques qui s'écarteraient de ces prescriptions (qui apparaissent dans les APPA, dans les tendances statistiques ou dans les consignes données par les supérieurs hiérarchiques), pouvant mener à un désaccord avec un chef ou avec un collègue.

§1 Marge de manœuvre et pouvoir discrétionnaire

Les différents rapports au rôle identifiés (notamment entre les *Hardliners* et les *Softliners*) configurent la perception et l'usage de la marge de manœuvre dans un sens ou dans l'autre. Alors que certains agents vont mettre un point d'honneur à trouver la solution la plus défavorable au requérant (afin de le renvoyer le plus vite possible en rendant par exemple une décision de non-entrée en matière), d'autres expliquent utiliser leur marge de manœuvre, pour les cas qui se situent dans « la zone grise » (*Grauzonenfälle*), afin de trouver l'issue la plus favorable possible pour le demandeur. L'espace de liberté des agents est en fait double : il concerne, d'une part, l'appréciation juridique des cas en lien avec la pertinence des motifs d'asile au regard de l'art. 3 LAsi, ainsi que l'évaluation de l'exigibilité et de l'illicéité du renvoi ; d'autre part, il concerne le fait de croire ou de ne pas croire le requérant et de rejeter la demande en argumentant sur la vraisemblance. Le pouvoir d'appréciation des agents concerne à la fois la crédibilité du récit et l'issue juridique à adopter, dans la mesure où le rejet d'une demande pour invraisemblance peut quand même déboucher sur l'octroi d'une admission provisoire.

S'agissant de la qualification juridique, interrogée sur ce qui l'empêche de rendre des décisions « à la tête du client », Brigitte Humbert (spécialiste asile de 63 ans, licenciée en biologie, avec 21 ans d'expérience au SEM) explique qu'elle est « là pour appliquer une loi, le mieux possible », mais aussi « pour l'appliquer humainement dans la mesure où [elle a] une marge de manœuvre ». Si elle estime pouvoir utiliser cette marge de manœuvre tout en restant « dans le cadre légal », elle précise qu'elle doit toujours le respecter et être attentive « à une question plus générale par rapport à un service public ». Pour elle, il faut des gens « profondément humains » pour appliquer cette loi – « on n'est pas des nazis et puis tant mieux » –, mais l'usage de la marge de manœuvre ne peut que s'inscrire dans les possibilités offertes par le droit d'asile.

« Mais ma foi, je ne peux pas tricher. Selon la loi. Je peux proposer éventuellement une admission provisoire si ça n'entre pas dans le cadre de l'asile en disant que c'est une personne vulnérable et tout ça. Et te battre pour ça. Mais, tu ne vas pas accorder l'asile si les conditions ne sont pas requises. Je veux dire. Je suis très honnête par rapport à moi-même aussi » [Brigitte Humbert, SEM, Juillet 2012].

Utiliser les possibilités offertes par le droit d'asile renvoie à l'idée de Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis selon laquelle la marge de manœuvre des agents se situe surtout dans les *passes du droit*, c'est-à-dire dans les opportunités qu'offre le droit et dont les agents disposent pour agir *dans* le droit en mobilisant une règle ou une autre (Lascoumes et Le Bourhis, 1996). À cela, il faut toutefois ajouter un élément essentiel et indissociable, à savoir les possibilités et opportunités (au regard du droit) *offertes par le cas lui-même*, soit *par les éléments contenus dans le dossier*. La perception et l'usage de la marge de manœuvre dans un sens ou dans l'autre dépend en effet des éléments à disposition dans le dossier pour pouvoir argumenter et justifier une décision vis-à-vis des différentes contraintes sociales et institutionnelles qui pèsent sur la décision et en premier lieu les chefs qui doivent l'approuver et la signer.

Les propos de Brigitte Humbert mettent en évidence un usage de la marge de manœuvre qui demeure conforme aux normes secondaires d'application définies par la *Federführung*¹. Par exemple, dans le cas d'une requérante d'asile dont les motifs ont été jugés invraisemblables – la décision d'asile est donc négative –, un collaborateur plutôt *Hardliner* (Productiviste rigoureux) va conclure au renvoi dans le pays d'origine, alors qu'un *Softliner* (Humanitaire méticuleux) cherchera à vérifier son réseau social et familial ainsi que ses

¹ Pour rappel, la *Federführung* désigne à la fois les personnes en charge d'établir la pratique à l'égard d'un pays spécifique ou d'un type de motifs et de problématique (« persécutions liées au genre », « cas médicaux ») et la pratique elle-même de l'office.

perspectives socioéconomiques et accordera peut-être, en fonction du résultat de ses investigations, une admission provisoire.

Brigitte Humbert m'explique que, dans son travail, elle n'est pas « psychorigide ». Je la relance sur ce qu'elle entend par là :

« Psychorigide, alors voilà : l'article de loi dit ça, je ne vois pas pourquoi je ferais autrement, je l'applique totalement, je ne vais pas chercher autre chose à côté. Moi, si je peux trouver d'autres solutions là-dedans, parce qu'il y a toujours une marge de manœuvre au niveau du renvoi de l'admission provisoire, je suis prête à faire cet investissement. [...]

Jonathan : *Est-ce que tu aurais un exemple ?*

Brigitte Humbert : [...] Par exemple des familles où tu essaies de bien instruire le dossier pour présenter une admission provisoire pour un cas vulnérable, tu vois. Mais tu dois aller les chercher toi-même, les raisons pour lesquelles, les éléments pour lesquels il y a un cas vulnérable. Après, il faut défendre ton dossier. Parce que tu sais que si ce cas est considéré comme un cas vulnérable, tu peux obtenir une admission provisoire, lorsque tu présentes ta proposition. Et puis, alors, c'est clair que là, je serai plus pragmatique, je verrai d'autres, en tant que femme, en tant que mère de famille, en tant que personne ayant vécu à l'étranger, connaissant d'autres cultures, j'avancerai d'autres arguments qui me permettront d'élargir un petit peu ma vue. En tout cas pour pouvoir avoir une décision qui soit conforme aussi à mes propres valeurs » [Brigitte Humbert, SEM, Juillet 2012].

Dans certains cas où les collaborateurs concluent à une persécution ou à une situation de vulnérabilité dans le pays, leur décision peut aller à l'encontre de la pratique ou de l'avis des personnes qui ont la *Federführung*. Il faut alors d'autant plus pouvoir argumenter sa décision auprès d'eux et de ses chefs. Pour Jean-Pierre Kraus (spécialiste asile de 48 ans, licencié en science politique et au SEM depuis 12 ans), dans certains cas dits « limites », il peut y avoir des « constellations de faits » particulières susceptibles de générer des interprétations différentes en fonction des « sensibilités ». Ainsi, il lui est arrivé de rendre des décisions qui allaient à l'encontre d'une *Federführung*, « parce qu'on a quand même une certaine marge de manœuvre. Et puis, on peut ne pas être d'accord sur un point particulier ou avoir une constellation spéciale et puis l'interpréter de manière différente ». Si Jean-Pierre Kraus n'a pas eu de retour sur ces décisions contraires à la pratique, il sait toutefois que d'autres collaborateurs se sont faits réprimander par les responsables de la *Federführung* pour n'avoir pas décidé de la manière qu'ils auraient recommandée.

« Il peut y avoir des constellations particulières [...] où on peut interpréter les choses de manière différente. Et puis, il y a les cas qui sont un peu limites, où on peut pencher d'un côté ou de l'autre. En fonction justement de son interprétation, de sa vision des choses.

En général, on dit *in dubio pro*¹, donc dans le doute on décide en faveur de la personne, du requérant. Et ça, ça peut être appliqué de manière plus ou moins diverse en fonction des sensibilités des gens. Je veux dire, on a un immense office. [...] La sensibilité, ça va vraiment de droite à gauche, si on prend le spectre politique. C'est normal ». [Jean-Pierre Kraus, SEM, Octobre 2011].

Ainsi, certains dossiers offrent davantage de marge d'appréciation aux agents parce qu'ils constituent des « cas limites ». À partir du moment où les agents peuvent s'appuyer sur certains éléments, la décision dépendra aussi de la capacité à l'argumenter et à la soutenir auprès des chefs, en fonction, bien sûr, de la configuration dans laquelle ils s'inscrivent. Laetitia Wüest (spécialiste asile de 36 ans diplômée en lettres et depuis 3 années au SEM) raconte qu'elle a rendu des décisions contraires à la pratique également pour « des cas limites, des cas pas clairs » concernant la levée d'une admission provisoire, mais aussi en faveur du requérant. En cas de désaccord avec son chef, elle doit négocier.

« [Je ne peux pas rendre arbitrairement une décision pour] un Nigérian qui me raconte une histoire que tout le monde raconte parce que j'aime ses yeux, [et] dire écoutez non je crois que [cette histoire-là]. Non ça ce n'est pas possible, ça c'est clair. Mais c'est comme en science, c'est comme en statistique ça. Moi j'pense que ça dépend toujours des arguments, qu'on peut toujours argumenter d'une manière ou d'une autre » [Laetitia Wüest, SEM, Février 2012].

L'évaluation de la vraisemblance offre une certaine marge d'appréciation dans le choix de mettre l'accent sur des contradictions ou des incohérences ou au contraire, de fermer les yeux ou de leur accorder une importance mineure en privilégiant d'autres éléments du dossier. Pour Nora Salinas, si « la loi est claire » s'agissant de la qualité de réfugié, l'appréciation de la vraisemblance laisse une marge d'appréciation aux spécialistes asile.

« C'est une appréciation, donc certaines personnes diront "Oui, c'est vraisemblable" et puis d'autre "Non, ce n'est pas vraisemblable" ! Il y a toujours cette appréciation donc c'est clair qu'il y a des critères objectifs : ce n'est pas contradictoire, ça s'inscrit dans les cultures, c'est détaillé... Donc si tout est rempli, c'est clair que ce serait idéal ! Mais quand c'est un peu tout mélangé, qu'il y a des contradictions, certaines choses sont bien détaillées, on sent qu'il a vécu... Voilà. Là, je ne sais pas si c'est une marge de manœuvre, mais c'est clair, je pense, que c'est une appréciation qu'on fait personnellement. Là on est seul. [...] » [Nora Salinas, SEM, Octobre 2011].

En plus d'un pouvoir discrétionnaire décisionnel, rendre une décision confère aussi un pouvoir discrétionnaire procédural (Brodkin et Majmundar, 2010). En effet, en jouant sur la temporalité du traitement du dossier – sur la rapidité ou la lenteur de la décision, en laissant « reposer » le dossier –, les agents peuvent accorder un peu de temps aux requérants ou, au

¹ L'expression originale, *in dubio pro reo* qui signifie que le doute profite à l'accusé, est utilisée au sein de l'administration dans une formulation différente – « *in dubio pro refugio* » – sous-entendant que le doute doit profiter au requérant d'asile.

contraire, accélérer leur renvoi. J'ai pu observer ou me faire raconter en entretien de telles situations durant lesquelles les spécialistes asile peuvent jouer sur la procédure, en justifiant auprès de moi leur usage de cette marge de manœuvre par le comportement des requérants notamment et leur appréciation morale à leur égard.

Un collaborateur m'explique par exemple avoir décidé de ne pas dénoncer une famille qui avait déposé une deuxième demande d'asile et qui aurait dû rembourser l'aide dont elle avait bénéficié. Selon ce collaborateur, ils « n'avaient pas la volonté de mentir ». Il laisse ainsi reposer le dossier quelques semaines avant de rendre sa décision pour leur laisser le temps de se préparer au retour, ce qui leur permet de bénéficier durant cette période d'une petite aide de la Suisse. Il rend finalement une décision matérielle (avec un délai de recours de 30 jours) au lieu d'une non-entrée en matière, qu'il trouve « trop sèche ». [Notes de terrain et entretien avec un spécialiste asile du SEM, Octobre 2011].

Certains agents sont ainsi opposés à la pratique des non-entrées en matière et essaient, dans certains cas, de ne pas en prononcer. Dans le cas exposé ci-dessus comme dans celui qui suit, on voit bien que l'usage de la marge de manœuvre procédurale et décisionnelle en faveur du requérant (pour lui rendre une décision négative matérielle plutôt que de non-entrée en matière) prend appui sur certains critères individuels. Pour la collaboratrice suivante, le fait qu'il s'agisse d'une famille de Roms qui ont des difficultés dans la vie (santé, situation socioéconomique) justifie à ses yeux de déroger aux incitations à rendre plutôt des décisions de non-entrée en matière dans ces cas-là. Par contre, explique-t-elle, elle est convaincue que ces décisions sont justifiées concernant les hommes Nigériens seuls.

« Jonathan : C'est-à-dire que vous évitez de prononcer des non-entrées en matière dans la mesure du possible, c'est ça que vous voulez dire ?

Spécialiste asile : Je ne m'acharne pas. Il y a, par exemple, des fois où je devrais rendre une non-entrée en matière, mais pour des questions vraiment humanitaires, je ne le fais pas. Cette semaine j'ai eu un couple Roms de Serbie avec deux enfants. Le mari était de 1961 donc relativement âgé par rapport à la moyenne des requérants. Ils ont donné leurs documents d'identité, donc ils peuvent être renvoyés, hop, en un clin d'œil. Et puis, ils ont dit la vérité, donc ce n'était vraiment pas une audition pénible, parce qu'ils ont juste annoncé vraiment les difficultés de la vie quotidienne, là-bas. Et il y avait quelques petits problèmes médicaux. Des petits, mais quand même, le père avait un abcès [aux dents qui était très douloureux]. Ça fait vraiment mal, je pense. Et la mère, je ne sais plus ce qu'elle avait, [...]. Mais, enfin bref, pour qu'ils puissent quand même se soigner et puis se préparer au retour gentiment ou bien peut-être trouver une porte d'entrée, une toute petite porte d'entrée quelque part, j'ai fait une décision matérielle. Ben ça c'est sûr, ce n'était pas tout-à-fait dans la ligne. [...] Donc, ça m'arrive souvent quand même. Par contre, très souvent, pour les Nigériens seuls, pour d'autres catégories, je fais toutes ces non-entrées en matière. Je suis convaincue, disons, qu'on a raison de ne pas entrer en matière, mais je n'aime pas. Je n'aime pas le régime qui va avec la non-entrée en matière. Parce qu'on laisse le requérant vraiment dans la merde, que nous on n'assure pas le renvoi dans le pays, donc il y a rien qui est fait après une non-entrée en matière. [...] Moi j' préfère qu'on aboutisse soit à un statut en Suisse, soit à un rejet et qu'on exécute le renvoi. Sinon

on a l'impression d'être dans un système qui sert vraiment à rien » [Spécialiste asile Z, SEM, Février 2011].

Les exemples exposés ci-dessus dans lesquels les spécialistes asile vont consciemment, dans les limites du droit, à l'encontre de la ligne promue par l'office fournissent un bon exemple de l'idée de pouvoir discrétionnaire comme subversion (*discretion as subversion*), alors que l'évaluation de la vraisemblance semble davantage relever d'un pouvoir discrétionnaire « professionnel » (*professional discretion*) (Evans et Harris, 2004), c'est-à-dire que la marge d'appréciation des cas est « laissée » par l'organisation aux agents du fait de la nature même du travail et de la délégation de la décision aux agents de terrain (Buffat, 2011, p. 317). Poursuivant ces réflexions et ces distinctions, on peut identifier différents types de marge de manœuvre dont les usages sont plus ou moins « ordinaires » (c'est-à-dire intégrés dans le cours routinier de l'activité des spécialistes asile), « autorisés » (c'est-à-dire qu'ils ne créent pas nécessairement de conflits entre les agents et leurs chefs) et « subversifs » donc « exceptionnels » (c'est-à-dire qu'ils vont à l'encontre des prescriptions institutionnelles et risquent de générer des conflits ou des rappels à l'ordre avec les collègues ou les supérieurs hiérarchiques). On peut distinguer ces différents types de marge de manœuvre à partir de ces critères qui renvoient en fait à leur « origine ».

(1) L'*espace de liberté juridique* désigne la marge de manœuvre et ses usages lorsque les critères juridiques sont vagues, que les pratiques sont peu encadrées et que les faits sur lesquels les agents doivent statuer sont relativement complexes et reposent sur les allégations des requérants. Face au flou juridique et à la complexité des cas, la marge de manœuvre repose sur une délégation de l'évaluation à l'appréciation des agents. C'est le cas, en particulier, de l'évaluation de la vraisemblance.

(2) La *marge de manœuvre casuelle* concerne les situations où les critères juridiques (droit et NSA) sont clairs et précis, où les pratiques sont étroitement encadrées, mais où les faits à examiner sont complexes, reposent sur les allégations des requérants et laissent la possibilité aux agents de se baser sur certains éléments du dossier plutôt que d'autres et de mobiliser une qualification juridique plutôt qu'une autre. Les éléments contenus dans le dossier ouvrent un espace de liberté aux agents dans leur choix d'une décision donnée. C'est notamment le cas dans l'évaluation de l'exigibilité du renvoi et dans l'évaluation de la qualité de réfugié lorsque le contenu des dossiers les fait rentrer dans ce que les spécialistes asile appellent la « zone grise » (*Grauzonenfälle*) et deviennent ainsi des « cas limites »

(*Grenzfälle*). Ils peuvent alors mobiliser dans le dossier différents éléments leur permettant d'argumenter dans le sens de la décision retenue.

(3) La *marge de manœuvre de subversion*, déjà évoquée (Evans et Harris, 2004), renvoie à des cas où les agents choisissent d'aller à l'encontre des prescriptions institutionnelles en s'appuyant à la fois sur des éléments du dossier et sur leurs propres capitaux juridiques et institutionnels, en étant prêts à défendre leur décision face à d'éventuels rappels à l'ordre, voire face à l'opposition de leurs supérieurs hiérarchiques et leurs collègues (par exemples les responsables de la *Federführung*). Dans ces cas, la qualification – au vu des normes secondaires d'application et des éléments contenus dans le dossier – est supposément « claire », mais les agents peuvent toutefois s'appuyer sur d'autres éléments du dossier pour rendre une décision qui s'écarte de celle qu'ils sont censés rendre s'ils suivent les prescriptions de la pratique, ainsi que celle de leur leurs chefs et collègues.

(4) La *marge de manœuvre résiduelle* désigne les situations dans lesquelles les pratiques sont étroitement encadrées, les critères juridiques et les NSA sont clairs, de même que les cas eux-mêmes, lesquels offrent en plus peu d'éléments sur lesquels s'appuyer pour rendre une autre décision. Dans ces cas-là, la marge de manœuvre est très réduite. Elle est davantage procédurale, reposant sur le temps pris pour rendre une décision, sur d'éventuelles investigations supplémentaires visant à vérifier certains éléments du dossier, ou encore sur la tentative de rendre une décision matérielle négative plutôt qu'une non-entrée en matière¹.

¹ En plus du pouvoir discrétionnaire comme subversion et du pouvoir discrétionnaire professionnel, Tony Evans et John Harris évoquent aussi un pouvoir discrétionnaire délégué. Dans ces cas-là, la marge de manœuvre est en quelque sorte « déléguée » par la politique publique et par l'institution aux agents qui déterminent au cas par cas la solution à adopter. En cela, ils ont une certaine liberté pour définir le contenu de l'action publique sur ces aspects spécifiques. Sur mon terrain, il s'agirait éventuellement des normes de règlement des conflits et des sanctions à adopter à l'encontre d'éventuelles résistances, d'un manque de collaboration, ou de comportements inappropriés en audition (Buffat, 2011 ; Evans et Harris, 2004).

Tableau 6 : Types de marge de manœuvre décisionnelle

<u>Types de marge de manœuvre</u>	<u>Critères juridiques (droit et NSA)</u>	<u>Faits</u>	<u>Sur quoi repose la marge de manœuvre ?</u>	<u>Exemples</u>
(1) Espace de liberté juridique (≈ <i>professional discretion</i>)	<i>Vagues peu précis (pratiques peu encadrées)</i>	<i>Complexes et reposant sur des allégations</i>	<i>Evaluation laissée à l'appréciation des agents</i>	<i>Evaluation de la vraisemblance (et de l'exigibilité du renvoi) + traitement et instruction des cas (= marge de manœuvre procédurale)</i>
(2) Marge de manœuvre casuelle	<i>Précis, formalisés (pratiques étroitement encadrées)</i>	<i>Complexes et/ou reposant sur des allégations</i>	<i>Possibilité de mobilisation de certains éléments du dossier (plutôt que d'autres) pour appuyer une certaine qualification juridique ; possibilité de mobilisation de certaines règles juridiques si les éléments du dossier le permettent (en fonction de ce que le dossier contient)</i>	<i>Evaluation de l'exigibilité du renvoi ; Evaluation de la qualité de réfugié (« zones grises », « cas limites »)</i>
(3) Marge de manœuvre de subversion (≈ <i>discretion as subversion</i>)	<i>Précis, formalisés (pratiques étroitement encadrées)</i>	<i>Complexes et/ou reposant sur des allégations en audition, mais dont les éléments renvoient à un certain type de qualification</i>	<i>La marge de manœuvre dépend de la volonté et de la capacité de l'agent à mobiliser ses capitaux juridiques et institutionnels, et à s'appuyer sur des éléments du dossier pour rendre une décision qui va à l'encontre des prescriptions institutionnelles</i>	<i>Tout type de décision : Evaluation de la vraisemblance, de la qualité de réfugié (« zones grises », « cas limites »), de l'exécution du renvoi (licéité, exigibilité), ou choix entre décision négative matérielle et non-entrée en matière.</i>
(4) Marge de manœuvre résiduelle	<i>Précis, formalisés (pratiques étroitement encadrées)</i>	<i>Cas « clairs »</i>	<i>La marge de manœuvre est très restreinte</i>	<i>Instruction et temps de prise de décision, choix entre une décision négative et une non-entrée en matière</i>

Les propos de Sylvie Frey et de Stefan Marin (voir *supra*) montrent que l'usage d'une marge de manœuvre dépend de critères individuels qui agissent comme des (infra-)normes secondaires d'application individuelles locales si elles sont partagées au sein d'une section. À côté des normes secondaires d'application produites par l'institution – collectivement par la hiérarchie de l'Office, mais aussi par les spécialistes asile, à l'intention de l'ensemble des spécialistes asile travaillant en Suisse à « la centrale » ou dans les CEP –, il faut également tenir compte des normes *collectives locales* qu'un groupe d'agents se donnent et partagent *collectivement*, mais aussi des normes *personnelles/individuelles* que les agents se donnent *individuellement* à eux-mêmes (Buffat, 2011).

Dans les propos des spécialistes asile, on retrouve différents types de critères en fonction de ce qui les touche : la situation jugée « pénible/difficile », les familles avec enfants ou les femmes seules ou avec enfant, le comportement dans la procédure d'asile (la déférence manifestée à l'égard de l'auditeur et de la procédure) et en Suisse (l'absence de « problèmes » et, en particulier, de criminalité/délinquance), l'éventuelle intégration (en particulier la scolarisation des enfants), le fait d'avoir travaillé lorsqu'ils en avaient le droit, ou encore la durée de résidence dans le pays. Tous ces éléments constituent des critères individuels suscitant un usage de la marge de manœuvre en faveur du requérant et, par opposition lorsque la personne a par exemple été condamnée pénalement, en sa défaveur. Dans ce sens, le comportement du requérant en Suisse ou, par le passé, dans son pays peut jouer en sa défaveur et amener les spécialistes asile à examiner la possibilité de ne pas accorder l'asile ou une admission provisoire, à lever cette dernière, ou à chercher des motifs d'exclusion ou d'indignité de l'asile.

Lors d'une formation à laquelle j'assistais, Samuel Jeanneret (spécialiste asile de 45 ans, licencié en droit et employé au SEM depuis 1998) évoquait le cas d'un requérant d'asile, ancien militaire haut-gradé dans son pays, qui avait procédé à des bombardements, tiré sur des civils et fait voler ses avions à basse altitude pour rendre la population sourde. Ce requérant avait la qualité de réfugié, du fait des persécutions qu'il risquait en cas de retour dans son pays. Samuel Jeanneret a toutefois examiné attentivement la possibilité d'argumenter une décision d'indignité et d'exclusion de l'asile (la personne ne serait alors plus qu'au bénéfice d'une admission provisoire). Dans ce cas-là, en raison de la condamnation morale par Samuel Jeanneret du comportement du requérant dans son pays, celui-ci fait un usage de sa marge de manœuvre casuelle en cherchant les arguments permettant de rendre une décision d'indignité de l'asile. Dans le cas de la levée d'admissions provisoires, les agents disposent aussi d'une

marge de manœuvre (entre casuelle, juridique et déléguée, en fonction des cas) sur laquelle le fait que les personnes aient des condamnations pénales, leur paraissent « abuser » (en ne travaillant pas, en ne montrant aucun signe d'intégration, en étant au bénéfice de l'aide sociale depuis le début de leur séjour) et leur semblent peu intégrées, va jouer en la défaveur des requérants.

Il faut ainsi souligner que la marge de manœuvre, que l'on a dit inhérente à toute application de normes, ouvre un pouvoir discrétionnaire qui peut pencher soit en faveur, soit (ce qui semble être le plus souvent le cas) en défaveur du requérant. Dans mes entretiens, les agents qui se reconnaissent une marge de manœuvre sont plutôt ceux que l'on pourrait qualifier de *Softliners* (méticuleux ou productivistes). Ceux qui correspondraient davantage à des profils de *Neinsager* ne se présentent généralement pas comme tels (c'est-à-dire comme des *Hardliners*) et sont les moins enclins à affirmer disposer d'une marge de manœuvre (soit ils n'en parlent pas, soit ils ne la perçoivent pas). Par contre, ils en font usage dans le sens de la pratique telle qu'ils la comprennent, c'est-à-dire dans un sens restrictif et rigoriste.

À l'observation et en entretien, certains *Neinsager* zélés m'expliquent qu'ils accordent une importance particulière à la recherche de contradictions qui leur permettraient de rejeter la demande d'asile. J'ai aussi pu assister à des auditions durant lesquelles les auditeurs multipliaient les questions pour pouvoir faire émerger des invraisemblances. Dans la prise de décision, ils vont accorder davantage d'importance aux éléments qui vont contre l'octroi d'un statut (asile ou admission provisoire). Qu'ils soient zélés ou productivistes, l'usage de la marge de manœuvre de ceux qui sont plutôt du côté des *Hardliners* peut aussi concerner le peu d'importance accordée à la vérification des possibilités juridiques d'accorder une admission provisoire, notamment en lien avec l'inexigibilité du renvoi. Les *productivistes rigoureux* font également usage de leur marge de manœuvre en ne cherchant pas au-delà des éléments dont ils ont besoin pour rendre une décision négative sans admission provisoire.

Au contraire, dans le cas des *Softliners*, l'usage de la marge de manœuvre peut concerner le fait de pencher davantage vers les éléments qui permettent de justifier une décision positive (en minimisant les éléments de doute). Les *compréhensifs pragmatiques* – profil-type qui se retrouve notamment dans le traitement de demandes pour lesquelles la pratique est relativement ouverte – vont peu chercher des éléments qui permettraient de mettre en doute l'origine alléguée ou le statut accordé. De leurs côtés, les *humanistes méticuleux* vont davantage se caractériser par une recherche d'éléments permettant de vérifier s'il est possible d'accorder, par exemple, une admission provisoire.

Il faut souligner que ces idéaux-types sont poreux en pratique et que les agents ne correspondent pas exactement à l'un ou l'autre de ces profils. Ils peuvent, dans certaines circonstances, se comporter comme des *Neinsager zélés* tout en étant le plus souvent des *productivistes rigoureux*. Dans certains cas, le fait d'être méticuleux peut induire à découvrir des éléments qui mènent *in fine* à un rejet de la demande d'asile sans admission provisoire, alors même qu'initialement les mesures d'instruction entreprises visaient à vérifier s'il était possible d'accorder une admission provisoire pour inexigibilité du renvoi.

§2 *Ceteris non paribus* : pour une analyse relationnelle du pouvoir discrétionnaire

La perception et l'usage de la marge de manœuvre dépend non seulement des cas en eux-mêmes (le contenu des dossiers), de l'orientation de la « pratique de l'office » et de critères (moraux) collectifs ou individuels. Toutefois, il faut aussi tenir compte des conditions sociales de perception et d'usage d'un espace de liberté. Partant de la distinction de Peter Hupe entre *discretion-as-granted* et *discretion-as-used* (Hupe, 2013), je montrerai que « toutes choses ne sont pas égales par ailleurs » (*ceteris non paribus*) en ce qui concerne la perception et l'usage de la marge de manœuvre et que l'analyse de la prise de décision nécessite de prendre en compte différents éléments de la configuration dans laquelle les agents s'inscrivent : les éléments du dossier, l'orientation de la pratique, le profil des chefs, les collègues de section, ainsi que les profils et les capitaux des agents eux-mêmes. Sans revenir sur les éléments du dossier et l'orientation de la pratique, dont l'influence est bien sûr centrale dans la détermination de la décision, je'analyse ici davantage sur les relations entre les agents, leurs supérieurs hiérarchiques et leurs collègues qui configurent la perception et le choix des décisions possibles.

Le profil des chefs joue bien sûr un rôle dans la perception des décisions possibles et l'anticipation d'éventuels conflits ou rappels à l'ordre. Brigitte Humbert, qui s'estime plutôt *Softliner* juge que le fait d'avoir un chef *Hardliner* rend plus compliqué la défense d'une décision favorable au requérant :

[...] Moi je ne fais pas partie des personnes qui sont dures, mais je sais qu'on avait des collègues qu'on disait : ouh lala, ça c'est les *Hardliners*. Moi je suis plutôt *Softliner*. Et puis c'est clair qu'il faut défendre ta ligne aussi. Si t'as un supérieur qui va dans le même sens que toi, Il n'y a pas de problème. Mais si t'es avec un supérieur qui est un *Hardliner*... là il faut beaucoup plus défendre ton dossier » [Brigitte Humbert, SEM, Juillet 2012].

Franz Rohrer, spécialiste asile de 49 ans, diplômé en biologie et à l'ODM depuis 13 ans, raconte qu'il a eu une dizaine de chefs différents depuis qu'il a commencé. Alors qu'avec son supérieur actuel, il n'a aucun problème (« il accepte les gens plus que d'autres »), il estime qu'il y a d'autres personnes « qui sont vraiment très très dures. J'ai lutté avec des chefs comme ça. Ça m'a aussi frustré ». Il se souvient d'un cas pour lequel il a finalement rendu le dossier et renoncé à rendre une décision. « Ils ont traité le cas. Mais c'était vraiment une chose tragique, parce que c'était un mineur et il est mort en Inde dans les rues de Delhi ». Il raconte d'autres cas de désaccords avec ses supérieurs, à propos duquel il a rédigé une notice interne pour exprimer son désaccord avec la décision rendue¹. Dans la plupart des cas, mes enquêtés ont rarement des désaccords avec leur supérieur soit parce qu'ils agissent conformément aux attentes, soit parce qu'ils adaptent leur décision par anticipation de la réaction du chef, soit parce qu'ils ne sont pas vraiment relus. S'ils en ont, ils discutent et cherchent à le convaincre. Dans de très rares cas, il peut y avoir un conflit qui débouche, comme pour Franz Rohrer, sur un abandon du dossier pour lequel la décision sera rédigée par quelqu'un d'autre.

La relecture et la signature, on l'a vu, sont variables en fonction du chef et en fonction des collaborateurs. Ainsi, certains chefs affirment relire toutes les décisions, quand d'autres ne font que relire « en croix », ou être plus attentifs à certains types de décision et à certains profils de requérants. Enfin, certains collaborateurs (en particulier les nouveaux, ceux qui débutent en procédure d'asile et ceux qui sont identifiés comme « posant problèmes ») font l'objet d'une relecture plus attentive.

Markus Antenen, chef de section suppléant de 59 ans, 27 ans d'expérience et diplômé en droit, explique qu'il n'a pas le temps de relire tous les dossiers : « si je devais relire tous les dossiers avant de signer, ma journée devrait avoir 50 heures. Par exemple, si tu regardes maintenant ce dossier et que quelqu'un te présente maintenant la décision. Ce dossier, il est par hasard sur cette table, mais il a environ 10 centimètres... ». Il se concentre donc sur la décision. « Tu dois aussi faire confiance qu'au moins l'état de fait est correct ! Et ça, c'est aussi, je trouve, très clairement, la responsabilité du collaborateur [*Sachbearbeiter*], que l'état de fait soit établi correctement ». Il relit ensuite surtout l'état de fait, il survole l'argumentation et si c'est en ordre pour lui, alors il signe la décision. Ensuite, cela dépend s'il s'agit d'un cas « spécial » ou d'un cas « normal », si le collaborateur a collé un post-it

¹ Franz Rohrer, SEM, Mai 2012.

indiquant qu'il faut être attentif à cette décision. Cela dépend finalement aussi du collaborateur :

« Je veux dire, si je sais que Jonathan Miaz travaille toujours sérieusement et qu'il n'a encore jamais fait de faute et qu'il est très fiable, alors je survole peut-être seulement la décision. Et si je sais, ah cette personne est peut-être quelque part moins forte (*etwas weniger stark*) là je dois investir plus. Mais, je n'ai pas à vérifier tout le temps les pièces justificatives et à lire tous les procès-verbaux, c'est exclu ! » (*traduit de l'allemand*) [Markus Antenen, SEM, Mars 2012].

Julie Stauffer, cheffe de section de 40 ans avec 14 ans d'expérience et diplômée en droit, affirme ne pas être une adepte de « la signature à quatre yeux » et faire une « entière confiance » à ses collaborateurs. Elle relit toutefois les décisions de certains d'entre eux : les personnes qui débutent et celles qui rencontrent des problèmes, avec qui elle est un peu plus méfiante :

« Si je vois qu'il y a un manquement ou si j'ai un ou deux retours de cantons, je ferai un peu plus attention quoi. Ou je prendrai certaines mesures de formation ou autre. Je reçois systématiquement toutes les décisions du tribunal. Donc ça, c'est moi qui l'ai décidé. Confirmation ou cassation. Et puis je ne vais pas dire que je fais une analyse détaillée, mais je les regarde. Je les regarde systématiquement. Donc je regarde quel est le dispositif, si la décision a été cassée, confirmée. Si elle a été cassée, pour quelles raisons elle a été cassée. Est-ce que c'est un manquement dans l'instruction ou autre ou est-ce que c'est une divergence de vue ou d'appréciation et puis voilà » [Julie Stauffer, SEM, Mars 2012].

Ceux qui ont « fait leurs preuves » sont par contre moins relus, comme l'explique Julie Stauffer lorsqu'elle évoque les personnes qui se font casser par le TAF par exemple, ou lorsque Markus Antenen mentionne le fait qu'un collaborateur est « très fiable » ou, au contraire, qu'il est « moins fort ». Oliver Meili (chef de section suppléant, licencié en droit, 48 ans, 17 ans d'expérience) fait écho à ces propos en parlant des collaborateurs qui font plus ou moins souvent des « fautes ». Il relit alors moins ceux qu'il considère comme des « bons collaborateurs ».

Jonathan : *Et vous voyez ça à quoi si le collaborateur est un "bon collaborateur" ? Qu'est-ce qui fait qu'on devient un "bon collaborateur" ?*

Oliver Meili : Oui, c'est une bonne question ! Celui qui connaît bien la loi et la pratique ; celui qui travaille proprement (*sauber arbeitet*), qui gère les dossiers proprement ; qui est fiable. Oui, je pense que c'est comme le professeur qui qualifie ses élèves. Celui qui rend de bons travaux et de bons tests est perçu par le professeur comme plus fiable (*zuverlässig*) que l'élève qui fait beaucoup de fautes. C'est la même chose ici. Je veux dire, quand on travaille, il y a forcément des erreurs (*wo gearbeitet wird, da gibt es Fehler*). Mais il y a des gens, qui font plus de fautes que d'autres, et d'autres qui en font moins. Et, en raison du fait que je ne peux pas regarder minutieusement tout ce qui vient, je dois faire un triage. Et c'est un des critères pour mon triage » (*traduit de l'allemand*) [Oliver Meili, SEM, Mai 2012].

En définitive, la relecture des chefs dépend non seulement de leur propre rapport au rôle, mais aussi de la manière dont ils perçoivent leurs collaborateurs, dont certains seront davantage relus que d'autres. Ce sont alors les anticipations que les agents font par rapport à la potentielle relecture dont ils peuvent faire l'objet et en fonction du profil de leur chef qui vont configurer la perception et l'usage de leur marge de manœuvre.

Les spécialistes asile qui souhaitent rendre une décision contraire à la pratique de la section ou à l'avis supposé de leur chef doivent alors « défendre [leur] ligne »¹ et « se montrer un peu créatif »², aussi bien sur le plan juridique que dans la mobilisation des éléments du dossier plaidant en leur faveur. Interrogée à ce sujet, une collaboratrice raconte qu'elle voulait accorder l'asile à une femme Irakienne qui risquait un mariage forcé. C'est à force d'insistance et d'argumentation qu'elle a fini par obtenir gain de cause auprès de son supérieur. Elle met en avant sa connaissance personnelle de la région d'origine et des cas de persécutions liées au genre face à son chef qui se prévalait de capitaux juridiques plus importants. Il a fallu négocier avec lui à plusieurs reprises pour parvenir finalement à une admission provisoire. Elle mobilise ainsi ses capitaux spécifiques (expertise, expérience de l'instruction des persécutions liées au genre) pour essayer de faire admettre sa décision.

« Donc c'était dans le contexte Irakien à l'époque. Et puis cette personne, 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 qu'en Orient c'est comme ça, j'y ai vécu et je suis sûre que c'est comme ça, même si c'est plein d'invéraisemblances. Mais c'est une gamine, elle a peut-être 19 ans. Je connaissais bien, parce que j'avais des adolescents à ce moment-là. Donc tout peut être expliqué. Mais, c'est vrai qu'il y avait de grosses invéraisemblances 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'invéraisemblances. 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 » [Spécialiste asile X³, SEM, Juillet 2012].

D'autres capitaux sont mobilisables dans ce type de situation : juridiques et/ou institutionnels, position dans l'office, expérience, expertise, responsabilité d'une pratique, « fiabilité », etc. Dans le chapitre précédent, j'avais évoqué un cas qui avait fait du bruit dans le SEM et qui faisait office « d'épouvantail » auprès de certains collaborateurs plus jeunes. Il s'agissait d'une spécialiste asile diplômée en droit, formatrice au sein de l'office en passe de

¹ Brigitte Humbert, SEM, Juillet 2012.

² Franz Rohrer, SEM, Mai 2012.

³ Pour des raisons de confidentialité, parce que la spécialiste asile en question pourrait être reconnue au sein de l'office, je ne mentionne pas de pseudonyme ici.

devenir cadre avec plus de 10 ans d'expérience, qui avait rendu une décision positive pour un requérant originaire d'un pays avec un taux de reconnaissance proche de 0 :

« J'avais rendu une décision positive à un type qui n'avait ni papiers, ni moyens de preuve, mais qui était tout à fait convainquant et j'avais faussé les statistiques de toute une année, de plusieurs années où ils avaient 0% de reconnaissance du statut de réfugié » [Spécialiste asile Y¹, SEM, Février 2011].

La collaboratrice s'était alors faite rappeler à l'ordre par le responsable de la *Federführung* à Berne qui l'avait discréditée publiquement.

« [...] [C'est quelqu'un] qui est vraiment une personne, un *Neinsager* mais pur et dur. Donc là, pour moi ce n'était pas un hasard. Et en plus quand il s'en est pris à moi comme ça, il a fallu, parce qu'il avait la *Federführung* du pays, justement là. La responsabilité de la pratique. Donc je bouleversais la pratique et en plus ses statistiques. J'ai dû lui expliquer. Lui, il m'a démonté tous mes arguments. Moi j'ai dû lui répondre. Etc. etc. Donc, il y a des différences de sensibilités. Et ça devient des différences d'interprétation et de décision à la fin » [Spécialiste asile Y, SEM, Février 2011].

Il apparaît que les conditions dans lesquelles cette spécialiste asile a pu prendre une telle décision sont particulières. Elle a en effet pu s'appuyer sur des compétences juridiques importantes (« hypertechnicité juridique ») lui permettant de se « défendre » face aux réprimandes de la personne responsable de la « Pratique ». De plus, le capital institutionnel dont elle disposait lui conférait une certaine marge de manœuvre vis-à-vis de ses chefs dont elle avait (et a toujours) la confiance. Au final, elle m'explique qu'elle a obtenu gain de cause en faisant reconnaître qu'elle avait raison, le responsable de la *Federführung* n'ayant pas vu certains éléments figurant au dossier.

En fait, la perception et, partant, l'usage d'une marge de manœuvre repose sur la possession de différents capitaux, surtout lorsque la décision proposée est favorable au requérant. C'est ce qu'évoque Stefan Marin, selon lequel si on argumente bien une décision, il est possible de la faire passer auprès de ses supérieurs hiérarchiques. Encore faut-il avoir les arguments « en fait » et « en droit », une position permettant de faire face à son chef.

« [...] Donc si tu fais une non-entrée en matière, en général, ça passe comme une lettre à la poste. Par contre, sur un cas simple, si tu fais une décision matérielle, c'est-à-dire une décision où le délai de recours est plus long, et puis la problématique était éventuellement plus complexe, là il faut bien argumenter, parce que la cheffe ou le suppléant va lire et puis va dire, “mais bon, pourquoi tu fais ça là ? Pourquoi tu ne mets pas une non-entrée en matière.” Et puis c'est là qu'interviennent en fait finalement ton argumentation et ta marge de manœuvre en fait. [...] » [Stefan Marin, SEM, Octobre 2011].

¹ Pour des raisons de confidentialité, parce que la spécialiste asile en question pourrait être reconnue au sein de l'office, je ne mentionne pas de pseudonyme ici.

Comme le montrent les propos de Stefan Marin, dans certains cas dits « plus complexes », une négociation est possible avec ses supérieurs pour pouvoir rendre une décision moins sévère qu'une non-entrée en matière.

Sylvie Frey met également en avant l'importance de disposer d'un capital institutionnel reconnu au sein de l'office. Son expérience et la confiance dont elle jouit auprès de ses chefs lui permettent aujourd'hui de considérer qu'elle a une plus grande marge de manœuvre dans ses décisions. Elle se rappelle, à ses débuts, avoir rendu une décision négative pour un requérant d'asile à qui elle souhaitait accorder au moins l'admission provisoire.

« Sylvie Frey : (...) Finalement, je le regrette un peu, parce que c'était à mes débuts, j'ai fait une décision négative. Quand on commence à l'office, on est assez... pas mis sous pression, mais on n'a pas la marge de manœuvre que j'ai maintenant, où je signe mes décisions, où je suis complètement... Donc à l'époque, je n'avais pas eu la liberté de lui donner une autre décision. » [Sylvie Frey, SEM, Février 2011].

On peut analyser cela en termes de perception des possibles. Devant « faire ses preuves » lors de ses premières années, cette spécialiste asile ne concevait pas de rendre une décision autre que négative pour un requérant d'asile provenant d'un pays pour lequel la pratique de l'office est relativement restrictive. Cette spécialiste asile m'explique : « il faut dire ce qui est. Quand on fait des décisions négatives, on n'est jamais contrôlé. Jamais. Les décisions négatives sont toujours les bienvenues quelque part pour l'office ». Pour elle, « c'est quand même un peu la mentalité dans l'office ». Par contre, les décisions d'admission provisoire ou d'octroi de l'asile sont davantage contrôlées, puisqu'il faut faire une proposition de décision qui sera ensuite acceptée ou non par son supérieur.

« Et quand on est au début, c'est plus difficile de s'imposer que lorsqu'on a déjà quelques années et pas mal de pratique derrière soi. Donc moi, je me souviens que pour ce cas, j'aurais bien voulu donner une admission provisoire, mais bon, je n'avais pas pu. Maintenant, la question ne se poserait même plus, ça c'est clair.

Jonathan : *Parce que maintenant ?*

Sylvie Frey : Parce que maintenant, j'ai la confiance de ma hiérarchie. Et que j'ai aussi ma place ici et que ce serait malvenu vraiment qu'un chef me dise que telle décision n'est pas appropriée. C'est quelque chose que j'aurais du mal à accepter, en ayant mené moi-même l'audition. Donc maintenant, disons qu'il n'y a pas de surveillance ou de pression. (...) Mais ça dépend du style du chef. Moi j'avais un chef à l'époque qui était vraiment un *Neinsager* » [Sylvie Frey, SEM, Février 2011].

Sylvie Frey, qui se définit comme étant plutôt « à gauche » dans l'institution (elle se dit à l'opposé des *Neinsager*) est beaucoup confrontée à des dossiers qui doivent être traités relativement rapidement, donc tendanciellement de pays pour lesquels la *pratique* de l'office

est plutôt négative. Son exemple montre comment les spécialistes asile qui n'adhèrent pas totalement à la ligne définie par l'office peuvent, dans certaines conditions, disposer d'une certaine marge de manœuvre dans leurs pratiques.

Comme l'indique l'idée selon laquelle les agents doivent « faire leurs preuves » pour obtenir la confiance de leurs chefs, la *crédibilité* dont ils jouissent aux yeux de ces derniers et aux yeux des autres collègues doit être entretenue. Ainsi, Corinna Brandt, peu expérimentée et dont on peut supposer qu'elle ne dispose pas encore de capitaux institutionnels très importants, explique qu'elle doit choisir les cas qu'elle souhaite défendre devant ses chefs pour pouvoir espérer en faire passer certains. En effet, dans une section traitant de pays pour lesquels la pratique est plutôt restrictive (elle peut au mieux accorder une admission provisoire), elle est, en plus, considérée comme étant « *Softi* », voire « naïve », étiquette qui joue finalement contre elle puisque ses chefs la relisent d'autant plus et acceptent d'autant moins ses propositions de décisions positives¹.

La volonté de rester crédible vis-à-vis des chefs et des collègues, par anticipation de leurs positions et de leurs réactions, joue donc sur la perception des décisions possibles. Autrement dit, l'encadrement des pratiques n'est pas seulement le produit des rapports hiérarchiques, mais repose aussi sur des relations « horizontales » au sein du service. Même si elle travaille dans la section Afrique de l'Est où la pratique est particulièrement ouverte – elle rend beaucoup de décisions positives (asile ou admissions provisoires) –, Carla Simes m'explique qu'elle veut rester crédible et que c'est ce pourquoi elle rend quand même des décisions négatives parfois, tout en reconnaissant que certaines personnes ne remplissent vraiment pas les conditions à ses yeux :

Jonathan : *Qu'est-ce qui fait que tu fais quand même des négatives des fois ? Qu'est-ce qui t'empêche de faire que des positives ?*

Carla Simes : Parce que je veux être crédible aussi dans le bureau. Et, justement, il y a des personnes aussi, je trouve que non [elles n'ont pas droit à l'asile]. Ils n'essaient même pas de nous convaincre, donc ouais...

Jonathan : *Et quand tu dis être crédible dans le bureau, ça veut dire par rapport aux chefs et aux collègues ?*

Carla Simes : Oui aussi. Je ne veux pas être juste “ah la petite, je sais pas, la petite gauche de la gauche qui veut que tout le monde entre” » [Carla Simes, SEM, Janvier 2012].

¹ Corinna Brandt, SEM, Décembre 2011.

Le travail juridique des agents de l'administration est donc étroitement encadré et orienté par une série de médiations comprenant des contrôles, des directives, des normes secondaires d'application, mais aussi des relations sociales internes avec les collègues et les supérieurs. En fonction de la configuration dans laquelle ils se trouvent, la marge de manœuvre et la décision possible qu'ils perçoivent peuvent changer. Le profil des chefs, le capital institutionnel, les relations avec les collègues, les pays de provenance, la jurisprudence qui y est liée, la pratique de l'office, les contrôles, la conjoncture des demandes d'asile et les éléments qui ressortent du dossier peuvent jouer dans une certaine mesure sur la perception des décisions possibles et ainsi sur leur probabilité d'advenir.

L'application du droit n'est pas une simple et homogène exécution des textes de loi. Il existe en effet toute une série de médiations du droit, qui orientent, voire contraignent, les pratiques décisionnelles des agents. Les normes secondaires d'application (NSA), du Manuel de procédure aux « Pratiques d'asile » qui définissent les lignes directrices pour le traitement des demandes d'asile de ressortissants d'un pays d'origine spécifique, revêtent à ce titre une importance particulière. Elles participent de la définition du contenu du droit d'asile en établissant des profils auxquels sont associés un traitement et une décision : considérés ou non comme « persécutés » et à qui il faut accorder l'asile, « vulnérables » ou « à protéger » et à qui il faut accorder l'admission provisoire, ou encore non-reconnus comme persécutés et à qui il faut rendre une décision négative ou de non-entrée en matière. L'analyse de ces NSA et de leur élaboration permet de mettre en évidence le *pouvoir normatif collectif* de l'administration.

Les normes secondaires d'application – en particulier les APPA et les priorités et les directives liées à la gestion des demandes d'asile – revêtent une dimension contraignante au regard des médiations sociales et institutionnelles du droit. On a ainsi vu qu'il existe tout un travail institutionnel de recrutement, de socialisation (formation, apprentissage du rôle), d'encadrement et de contrôle des pratiques des agents qui participent d'une rigueur juridique et d'un certain conformisme vis-à-vis des prescriptions institutionnelles.

Ces différentes contraintes au juridisme sont largement intériorisées, de sorte que le groupe des spécialistes asile se caractérise par un *ethos* légaliste qui affirme le respect de la loi, s'en tenir à « appliquer le droit » et être tenu par les règles. Il n'en demeure pas moins qu'il existe des différences dans les rapports au rôle au sein de l'institution qui reflètent les

tensions qui traversent la politique d'asile entre, d'une part, ceux qui représentent une ligne « dure » (*Neinsager, Hardliner*) et ceux qui adoptent une attitude davantage « compréhensive » ou « humanitaire » (*Softliner*) en essayant, lorsque les dossiers le leur permettent, de trouver l'issue la plus favorable pour les requérants. Cette distinction se complexifie au regard de l'attitude des agents à l'égard de l'exécution du travail, entre ceux qui se montrent particulièrement « productivistes » – dans une logique « d'efficacité » – et ceux qui sont plus « méticuleux », allant en cela à l'encontre des attentes institutionnelles en termes de productivité.

Au regard des profils-types établis dans ce chapitre 6 à partir de ces deux axes de différenciation (*Hardliner-Softliner* ; productivistes-méticuleux), il apparaît que les agents disposent malgré tout d'une certaine marge de manœuvre. On a vu dans la Partie II et dans la présente que le pouvoir discrétionnaire pouvait être procédural. J'ai toutefois montré que cette marge de manœuvre pouvait aussi découler d'un ensemble de facteurs liés, d'abord, au droit et aux normes secondaires d'application (espace de liberté juridique), au contenu du dossier (marge de manœuvre casuelle) ainsi qu'à la mobilisation par l'agent de ses capitaux pour aller à l'encontre des prescriptions institutionnelles (marge de manœuvre de subversion). Enfin, la marge de manœuvre peut être résiduelle, lorsqu'aucun de ces éléments n'offre de prises et que les agents ne peuvent mobiliser qu'un pouvoir discrétionnaire procédural en jouant, par exemple, sur l'instruction ou sur le temps qu'ils prennent pour rendre une décision. Les caractéristiques des agents sont importantes à prendre en compte. En effet, leur profil, leur rapport au rôle ainsi que les capitaux sur lesquels ils peuvent s'appuyer configurent leur perception des décisions possibles.

Synthèse de la Partie II. Pour une analyse relationnelle des médiations du droit et du processus de création normative continu

Sur la base d'une enquête ethnographique menée au sein du Secrétariat d'État aux Migrations (SEM), j'ai analysé le dispositif de prise en charge des requérants d'asile, la procédure à laquelle ils sont soumis, les profils des agents du SEM, ainsi que leur travail leurs rapports au rôle et les médiations juridiques, sociales et institutionnelles qui orientent leurs pratiques décisionnelles. J'ai montré que tout le dispositif de prise en charge des requérants

d'asile s'inscrit dans une gestion des corps et de l'espace au service des besoins de la procédure d'asile. Participant à la disciplinarisation des migrants, il est traversé par une tension entre ses dimensions humanitaire et sécuritaire (de contrôle). Tout ce qui structure l'organisation de l'institution et le rapport au rôle des agents du SEM suit une ligne de tension constituée de couples d'oppositions qui sont le fruit d'un processus de construction historique et politique de la question de l'asile : humanitaire versus sécuritaire, ou protéger les « vrais réfugiés » versus refuser ceux qui n'entre pas dans ce cadre et « lutter contre les abus des faux réfugiés » (voir partie I). Cette tension est essentielle pour comprendre l'*ethos* légaliste des agents et leur rigueur juridique, en ce que ces derniers constituent une forme de refuge permettant de justifier une décision prise dans cette tension et potentiellement sujette à des critiques « pro- ou anti-requérants ». Tout le dispositif mis en place structure le travail d'instruction des demandes d'asile et reflète l'évolution de la politique suisse d'asile et cette tension qui la traverse. La procédure d'asile individualise le traitement des cas et la gestion de l'espace et des corps vise à rendre les requérants disponibles et dociles pour les besoins de l'instruction et du « tri » qui intervient dans la décision.

Les statistiques indiquent qu'à partir des années 1980, le taux d'octroi du statut de réfugié s'inverse, la courbe des rejets suivant une pente ascendante, comme c'est le cas ailleurs en Europe (Valluy, 2005, 2009). On notera toutefois qu'entre 2014 et 2016, la conjoncture internationale marquée par la guerre en Syrie et des jurisprudences favorables à l'égard des principaux pays de provenance des réfugiés peut conduire à un « taux de protection » élevé (environ 50%). Le développement de l'admission provisoire, la reconnaissance progressive de certains motifs d'asile (« persécutions liées au genre »), les évolutions jurisprudentielles impliquant le passage à la « théorie de la protection » ou en faveur des réfugiés Erythréens, entre autres, sont des indicateurs du travail des acteurs de la défense des migrants. Ils témoignent aussi de la persistance de cette tension dans les instances internationales, au sein de l'administration et dans la pratique du Tribunal administratif fédéral, entre une dimension humanitaire qui insiste sur la protection et les droits des migrants, d'une part, et une dimension sécuritaire qui renforce la logique du soupçon, les contrôles et les restrictions à leur rencontre. Plus qu'une toile de fond ou qu'un contexte général dans lequel s'inscrivent les pratiques administratives analysées ensuite, ces

statistiques en sont le résultat et ont aussi des effets rétroactifs sur elles en ce que les taux de rejet renforcent le soupçon qui pèse sur les demandeurs d'asile¹.

L'analyse des profils des agents du SEM met d'abord en évidence la diversité des formations universitaires qu'ils ont suivies, principalement en Sciences humaines et sociales, notamment en droit, en science politique, en sciences sociales et en lettres. Cette présence importante de non-juristes va impliquer la mise en place de normes secondaires d'application visant à orienter leur travail de qualification ainsi que de nombreux outils d'aide à la décision et à la rédaction des décisions. En reliant les profils des agents, leur auto-sélection appréhendée notamment à travers leurs « motivations » à déposer leur candidature pour un poste au SEM, le travail de sélection par l'institution et la socialisation institutionnelle, j'ai rendu compte de ces médiations du droit qui passent par le travail de l'institution sur ses agents.

Si les personnes qui travaillent au SEM reflètent la tension entre humanitaire et sécuritaire qui traverse la politique d'asile, la sélection et l'auto-sélection tendent à écarter les profils qui risqueraient d'entrer en conflit avec la ligne défendue par l'office. Les préférences politiques et les rapports à la politique d'asile sont certes différenciés parmi les agents, mais ils restent quand même circonscrits dans un spectre qui ne les inscrit pas complètement en faux avec le rôle qu'ils doivent remplir. À cet égard, d'ailleurs, une attitude légaliste leur permet de mettre à distance la dimension politique et émotionnelle de leur travail. Le recrutement des spécialistes asile repose également sur une autre logique qui est au cœur de l'instruction des demandes : la capacité à décider qui renvoie non seulement à la rigueur juridique exigée des spécialistes asile qui doivent appliquer le droit conformément conformément à la ligne adoptée par l'institution, mais aussi et surtout aux exigences de productivité en lien avec l'objectif « d'accélération des procédures » et de gestion des flux migratoires. La socialisation institutionnelle contribue *in fine* à l'intériorisation d'un *ethos* légaliste et suspicieux, ainsi que d'une forme de sociodicée de l'asile selon laquelle il faut pouvoir refuser et renvoyer les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié ; ce qui est en affinité avec une volonté politique exprimée dans l'arène parlementaire.

Le travail d'application à des cas spécifiques passe par des pratiques d'instruction et de constitution d'un dossier orientées par rapport au droit et aux normes secondaires

¹ C'est ce que Jérôme Valluy appelle « la spirale du rejet » (Valluy, 2009).

d'application : en particulier en ce qui concerne la pertinence et la vraisemblance des motifs d'asile, ainsi que la question de l'exécution du renvoi. Les spécialistes asile (co-)construisent de manière asymétrique les dossiers d'asile en interaction avec les requérants d'asile, principalement en audition dont les procès-verbaux constituent les éléments principaux sur lesquels ils vont s'appuyer dans leurs décisions. L'instruction est empreinte d'une logique de soupçon – liée à la question de la vraisemblance des récits – qui pèse sur les migrants et qui contribue au rejet d'une partie des demandes. Elle peut donner lieu à l'usage d'un pouvoir discrétionnaire procédural, dans la mesure où ce que font les agents durant l'instruction a un impact sur l'issue du dossier et, plus généralement, sur la situation du requérant d'asile. Tout au long de ce travail d'instruction, le droit apparaît à la fois comme un horizon d'intelligibilité, c'est-à-dire qu'il apparaît comme une matrice intellectuelle à partir de laquelle les situations sont définies « en dernière instance ». C'est à partir du droit en tant que référent que le réel se constitue et est évalué. En même temps, le droit constitue aussi un horizon pratique, dans la mesure où les agents sont *in fine* contraints de s'y référer, quand bien même leurs décisions (les opérations de qualification) ne se fonderaient pas uniquement sur le droit.

À partir de l'analyse des pratiques d'instruction, on peut s'interroger sur la prise de décision : comment passe-t-on du texte de loi, général et abstrait, à la qualification juridique d'un cas spécifique et à la décision ? Comment le droit oriente-t-il les pratiques décisionnelles des agents ? Dans cette thèse, je montre que ces dernières sont encadrées et orientées par ce que j'appelle des médiations juridico-institutionnelles et sociales du droit. En premier lieu, des normes secondaires d'application (NSA) (Lascoumes, 1990) – les « Pratiques d'asile » (APPA) – contribuent à définir le contenu spécifique du droit à l'égard de différents profils de requérants d'asile et en fonction de chaque pays d'origine, mettant en relation le droit, les principaux motifs invoqués et une évaluation de la situation du pays d'origine. En rendant compte de ces NSA et de leur élaboration, j'ai mis en évidence l'important pouvoir normatif collectif de l'administration qui s'inscrit dans le processus de création normative continu (Lascoumes, 1990).

Si ces NSA sont particulièrement contraignantes, c'est aussi au regard de l'important travail social au sein de l'institution pour socialiser, encadrer et contrôler les pratiques des agents. Le recrutement, la socialisation institutionnelle, l'encadrement et le contrôle des décisions favorisent le conformisme à l'égard des prescriptions et attentes institutionnelles et une certaine rigueur juridique dans l'application du droit et des NSA. Les incitations à la

productivité et les stratégies de traitement constituent une première orientation qui peut amener, dans les périodes marquées par un nombre élevé de demandes d'asile, à privilégier les cas sur lesquels il est possible de décider le plus rapidement, voire pour lesquels un renvoie pourrait être exécuté dans les plus brefs délais. Ces pressions à « produire du chiffre » implique un traitement parfois expéditif, laissant peu de temps au requérant pour apporter des éléments de preuve et aux agents pour mener une instruction approfondie des motifs. Les contrôles par les supérieurs hiérarchiques et par les collègues ainsi que la pression du groupe constituent autant de contraintes à la rigueur juridique. Il en est de même pour les relations et réactions « extérieures au SEM ». La « menace du recours », les risques de médiatisation ou de politisation d'une décision et l'anticipation des risques humains ou sociaux qu'elle implique incitent à « bétonner » les décisions ou, du moins, à rester dans les limites du droit. Toutes ces médiations sont d'autant plus importantes qu'elles sont souvent largement intériorisées et que ces risques et contraintes sont anticipés. Il apparaît donc que, s'agissant d'une politique suisse d'asile largement politisée et caractérisée par une importante sophistication du droit, la mise en œuvre du droit est étroitement encadrée et laisse peu de liberté décisionnelle aux agents de terrain.

La rigueur juridique passe aussi par les agents eux-mêmes et le rapport qu'ils entretiennent avec leur rôle. On l'a vu, les spécialistes asile manifestent tous un *ethos* légaliste, affirmant se sentir « tenus par les règles » et se limiter à « appliquer la loi ». Toutefois, analysant les conditions de perception et d'usage d'une marge de manœuvre, j'ai montré qu'en dépit de cette homogénéité, les rapports au rôle des agents du SEM sont diversifiés entre les plus « durs » (en adéquation avec les dimensions de contrôle, de dissuasion et de rejet du rôle) et les plus « compréhensifs » ou les moins « sévères » (en adéquation avec les dimensions humanitaires et de protection du rôle). Cette tension constitutive du rôle se redouble d'une différenciation entre ceux qui se montrent davantage concernés par des objectifs d'efficacité et ceux qui sont plus méticuleux et attentifs aux détails, cherchant à atteindre un degré de certitude élevé au détriment de leur productivité. Ces éléments indiquent qu'en dépit de l'étroit encadrement dont leurs pratiques sont l'objet, les agents sont quand même dépositaires d'une certaine marge de manœuvre dont on peut analyser les conditions sociales de perception et d'usage, en lien avec la position des spécialistes asile dans l'institution, leurs capitaux, la configuration de la section, mais aussi les « prises » qu'offrent les différents cas au regard du droit. Dans une perspective relationnelle, le profil des agents, celui de leurs chefs et celle de la section jouent de concert avec d'autres facteurs juridico-institutionnels (droit, normes

secondaires d'application, éléments du dossier) pour configurer la perception des décisions possibles. L'application du droit, son contenu concret, est donc tributaire de tous ces éléments.

Partie III. Mobiliser le droit en faveur des migrants : pratiques, stratégies et tensions

Durant la procédure d'asile, les requérants peuvent solliciter un mandataire pour obtenir un conseil juridique ou pour contester la décision du SEM au niveau administratif (demande de réexamen) ou judiciaire (recours au Tribunal administratif fédéral). Dans un domaine marqué par la complexité du droit et des procédures, ainsi que par une population particulièrement précarisée (économiquement, socialement) et majoritairement démunie (culturellement), l'aide juridique associative constitue pratiquement l'un des seuls dispositifs d'accès au(x) droit(s) (Belkis, Franguiadiakis et Jaillardon, 2004 ; Lejeune, 2011, 2013) pour les requérants d'asile, avec les avocats privés. Comme l'ont montré des travaux récents, ces organisations associatives font office, sous certains aspects, de *street-level bureaucracies* (Weill, 2014), devenant même les « nouveaux guichets de l'immigration » (Pette, 2014) dans la mesure où elles sont amenées à jouer un « rôle de filtre » au profit de l'administration (demandes de réexamen) ou de l'autorité de recours (Hamidi, 2016 ; Spire, 2008). En tant qu'elles sont prises dans « la chaîne d'interdépendance de l'action publique » (Dumoulin et Roussel, 2010), elles y sont en effet de plus en plus impliquées. À cet égard, pour reprendre ce qu'écrit Nicolas Fischer à propos de la Cimade en France (Fischer, 2009), en mobilisant la règle de droit pour contester les décisions de l'administration, les associations d'aide juridique contribuent à la gestion différentielle de l'asile et de l'immigration en permettant à certaines personnes d'accéder à un permis de séjour en Suisse et en opérant une sélection/un « tri » des bénéficiaires de leur action. Ce faisant, ces démarches juridiques (demandes de réexamen, recours) viennent « réexaminer, déplacer, mais aussi réinstaurer la « frontière » juridique et physique » séparant les requérants d'asile déboutés de ceux qui pourront *in fine* accéder à un statut en Suisse.

En favorisant l'accès au droit des migrants¹ et l'exercice de ces droits par les requérants, elles contribuent aussi, *avec et/ou contre* l'Etat, à produire le droit d'asile (Baudot et Revillard, 2014). Cette dernière partie poursuit donc non seulement mon double questionnement sur la force du droit et sur les effets de sa sophistication sur les pratiques des acteurs de terrain, mais aussi celui sur les effets de ces pratiques sur le droit et sa sophistication. En contestant les pratiques de l'administration, les bureaux de consultation juridique (BCJ), en tant qu'intermédiaires du droit (Spire et Weidenfeld, 2009, 2011), constituent l'un des principaux vecteurs de la judiciarisation de la politique, impliquant une sophistication du droit.

¹ Aude Lejeune définit ainsi l'accès au droit comme « l'information générale des personnes sur leurs droits et leurs obligations ainsi que l'orientation vers les organismes qui permettent de favoriser l'exercice de leurs droits » (Lejeune, 2013).

Les mobilisations juridiques peuvent servir de support essentiel à l'émergence de conflits en permettant d'énoncer des griefs, de dénoncer des injustices et d'agir pour réclamer publiquement une réparation ou une sanction (Agrikoliansky, 2010 ; Felstiner, Abel et Sarat, 1980 ; McCann, 1994, 2006). Toutefois, le recours au droit comme répertoire d'action¹ peut aussi se révéler ambivalent en ce que son langage et les procédures qu'il définit limitent la généralisation des litiges individuels. Eric Agrikoliansky parle à cet égard de « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003), une dimension contraignante du répertoire juridique qui limite le potentiel de montée en généralité du répertoire juridique et qui peut contribuer à la légitimation du droit en vigueur, de certains de ses principes fondamentaux et des procédures que celui-ci prévoit (Luhmann, 2001 ; Mouchard, 2003). Sous l'effet de la défense juridique, les autorités (administration, Conseil fédéral, Parlement, tribunaux) ne restent pas passives, mais sont parties prenantes de cette « guérilla juridique » en comblant les failles du dispositif que révèlent parfois ses usages contestataires (Drahy, 2004 ; Israël, 2003). Directives internes à l'administration, ordonnances de l'exécutif, révisions législatives, jurisprudence abondante et complexe, tous ces éléments participent à la fois d'une sophistication technique du droit d'asile et d'un renforcement des mécanismes de sa légitimation par l'Etat, y compris lorsque certaines situations individuelles donnent lieu à des décisions favorables aux requérants. Dans cette perspective, agir *par* le droit, c'est-à-dire apporter une aide juridique aux personnes migrantes, et essayer d'agir *sur* le droit par le biais de ce répertoire (Drahy, 2004) peuvent se révéler nécessaires, si on se place à un niveau individuel d'accès au(x) droit(s), et constituer une forme de contre-pouvoir vis-à-vis de celui de l'administration, tout en comportant des « effets pervers » pour l'action collective.

Dans cette partie, je pars de l'observation des pratiques de la défense juridique des migrants. C'est l'objet du chapitre 7 qui montre comment les associations d'aide juridique mobilisent le droit, en quoi consiste leur travail et, en définitive, quelles sont les effets du droit, du recours au droit et de la sophistication de celui-ci sur leurs pratiques concrètes. Les associations sont ainsi analysées *comme* des *Street-Level Organizations* (Brodkin et Baudot, 2012 ; Weill, 2014). Dans le chapitre 8, il s'agit de différencier les acteurs de la défense juridique des migrants en analysant la diversité d'organisations actives dans ce domaine en Suisse. On verra que « l'offre » associative varie d'un canton à l'autre. De même les profils et

¹ Comme le relève Hélène Michel, « le choix de ce répertoire d'action [le droit] se trouve contraint à la fois par les compétences et les savoir-faire spécifiques nécessaires au maniement du droit et par le travail de mise en forme juridique des griefs qu'il est possible d'effectuer compte tenu de l'état de la science juridique et de la jurisprudence à un moment donné » (Michel, 2003, p. 9).

les rapports au droit et à l'action collective ne sont pas les mêmes d'une association à une autre, ce qui a des effets sur leurs pratiques. Enfin, le dernier chapitre de la thèse analyse le travail de sélection des cas à défendre opéré par les bureaux de consultation juridique. J'y montre comment ce « tri » des bénéficiaires des prestations juridiques dépend non seulement de contraintes de situation liées au droit – notamment les « possibles juridiques » –, au cas lui-même – les *passes* qu'il offre –, à des contraintes liées aux ressources limitées de l'association (temps, moyens financiers, personnel, etc.) et relationnelles (avec les interlocuteurs administratifs et judiciaires notamment). Cette sélection est aussi redevable du rapport de l'association à son action et des subjectivités politiques et morales des juristes.

En définitive, ces trois chapitres montrent comment les bureaux de consultation juridique, d'une part, participent à la mise en œuvre de la politique d'asile en permettant un accès au(x) droit(s) et en opérant un « tri » des dossiers à défendre, et, d'autre part, contribuent à la sophistication du droit : ils produisent du droit (juridicisation), génèrent une jurisprudence (judiciarisation) et parfois internationalisent le conflit (judiciarisation auprès de la CEDH). Les associations d'aide juridique sont traversées de tensions et d'ambivalences. Premièrement, elles sont des dispositifs d'accès au(x) droit(s), mais sont amenées à faire un « tri », ce qui les inscrit dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique. Deuxièmement, elles constituent une forme de contre-pouvoir institutionnalisé à celui de l'administration – qui travaille avec la « menace du recours » et doit anticiper la contestation juridique de ses décisions –, mais l'usage du droit se caractérise par le fait qu'il est un vecteur d'imposition des possibles juridiques. Troisièmement, elles permettent, à la marge, de protéger, voire de faire avancer les droits des requérants en obtenant des jurisprudences de principe ou sur des cas particuliers, mais les autorités tendent en réaction à « boucher les failles du droit » dans des révisions législatives. Ces ambivalences traversent les trois chapitres qui suivent. Enfin, on soulignera qu'en s'inscrivant dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique, on voit combien les BCJ sont impliqués dans des anticipations réciproques, des jeux spéculaires, avec le SEM et le TAF. Cette partie, mise en lien avec la précédente met en évidence le jeu croisé entre le SEM, les BCJ et le TAF et la co-production conflictuelle du droit et de l'action publique en matière d'asile.

Chapitre 7. Agir *par* le droit : Pratiques de défense juridique des migrants

Ce chapitre porte sur les pratiques concrètes de la défense juridique des migrants à partir de mon terrain d'enquête par observation participante au sein du Service d'aide juridique aux exilé-e-s (SAJE) dans le canton de Vaud. Les démarches juridiques entamées par les associations d'aide juridique aux migrants sont essentiellement des procédures écrites. Les agents du Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM), les juristes des bureaux de consultation juridique (BCJ) ou les avocats et les juges du Tribunal administratif fédéral (TAF) ne se rencontrent (presque) jamais physiquement. Les juges et les greffiers du TAF n'auditionnent pas les requérants d'asile et se basent sur leur dossier pour rendre leurs décisions. En abordant les pratiques concrètes des associations au guichet et dans la rédaction des démarches juridiques, ce chapitre poursuit la réflexion sur les effets de la sophistication du droit sur les pratiques des différents acteurs de la chaîne d'interdépendance de l'action publique (Dumoulin et Roussel, 2010). Dans cette perspective, ces associations militantes peuvent être considérées comme des *Street-Level Organizations* (Brodkin et Baudot, 2012 ; Weill, 2014) dans la mesure où elles participent de la mise en œuvre (plus ou moins contestataire) du droit. Il ne s'agit donc pas d'affirmer que ces acteurs sont des administrations ou partagent les mêmes positions que le SEM, mais qu'elles peuvent être analysées en adoptant une approche en termes de *Street-Level Organizations* et d'analyse des guichets. Dans ce premier chapitre, j'appréhende donc les BCJ sous l'angle du guichet (comprenant l'accueil/la réception des requérants et les permanences juridiques). Cette perspective permet d'analyser quels effets le recours au droit a sur l'organisation du travail associatif et ce qu'il permet et implique dans le travail de rédaction des recours et des demandes de réexamen.

Dans une première section, en partant de l'observation du travail de guichet et de permanences juridiques, de même que de mes propres pratiques (rédaction de recours et de demandes de réexamens, rendez-vous avec mes mandants), je mets en évidence que le

dispositif de guichet apparaît alors comme un dispositif de gestion du temps et du public au sein de l'organisation associative aux prises avec une forte demande d'aide et des ressources limitées. Les guichets des BCJ permettent de voir la diversité des situations auxquelles sont confrontés les conseillers juridiques des BCJ, ainsi que l'individualisation du traitement des dossiers, la juridicisation des échanges et la professionnalisation de cette forme d'engagement pour les requérants d'asile. Les interactions avec les requérants sont largement juridicisées et orientées par rapport au droit qui constitue, ici aussi, un horizon pratique (voire un horizon d'intelligibilité) à partir duquel les situations exposées sont lues et évaluées en vue de déterminer l'aide juridique à apporter.

Dans une deuxième section, j'entrerai davantage dans la matière juridique et montrerai ce qui peut être contesté, les droits qui peuvent être revendiqués, ce que les mandataires peuvent faire valoir et comment. Il en ressort que la rédaction de recours et de demandes de réexamen passe par une mise en texte des motifs et de la situation personnelle du mandant au regard d'éléments de certification (moyens de preuve, certificats médicaux, expertises-pays) reconnus par les autorités et qui permettront de rendre audible (D'Halluin, 2007) et crédible la demande d'asile ou d'admission provisoire auprès des autorités. Il s'agit alors de les convaincre de reconnaître la situation du mandant comme étant problématique au regard soit des motifs d'asile, soit des obstacles à l'exécution du renvoi (inexigibilité et illicéité). En cela, les représentants juridiques vont opérer un travail sur la situation de la personne – en mobilisant son histoire, mais surtout des éléments venant en attester, notamment des certificats médicaux –, sur la situation prévalant au pays – en mobilisant des expertises-pays, des rapports, des articles de journaux, des argumentations dans la jurisprudence, etc. – davantage que sur le droit lui-même qu'il s'agit plutôt de convoquer pour faire valoir une appréciation de la situation de la personne et du pays favorable à leur mandant.

Section 1. La défense juridique : guichets et permanences

Adoptant une perspective intéressée aux pratiques des acteurs, je me propose de partir ici du dispositif du guichet en tant qu'il offre un point d'entrée sur ces mobilisations associatives qui recourent au droit en faveur des migrants. Si l'on adopte une définition large du guichet – qui inclut les permanences juridiques –, celui-ci constitue un lieu de rencontre et

de séparation (Chevallier, 1983) dont la forme peut varier et ne se limite pas au « comptoir » permettant à un « public » de communiquer avec des employés, des bénévoles ou des militants (cette idée renvoie à une définition stricte du guichet). Le point commun des travaux qui portent sur les guichets des associations et des groupes militants semble être la rencontre entre une organisation militante/associative et les destinataires de son action ; rencontre caractérisée par le fait que les destinataires sont amenés à se raconter et à exposer leur situation et leur trajectoire (juridique, mais aussi médicale, d'asile, etc.). Suivant cette acception du guichet, les organisations, leurs employés et leurs bénévoles sont en quelque sorte des prestataires de service, ici juridique et de conseil. Comme le souligne Vincent Dubois à propos des guichets des administrations, la signification sociale du dispositif de guichet et de permanences juridiques adopté par les BCJ change selon ses usages (Dubois, 2010). On peut s'interroger sur ce que nous révèle l'observation des guichets et des permanences des BCJ à propos des manières d'organiser ces associations et leur action, mais aussi plus généralement sur le droit et la politique publique dans la chaîne d'interdépendance desquels les BCJ s'inscrivent.

§1 Les permanences juridiques : militantisme de guichet ? Formes et dispositifs

En 1985, le Mouvement SOS-Asile Vaud¹ est né « suite à divers événements et à une situation insoutenable dans le domaine de l'asile. Il a été suscité par les impulsions de la Ligue Suisse des Droits de l'Homme, du Centre de Contact Suisses-Immigrés vaudois et de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme, notamment ». Il se consacre à la défense juridique des migrants, en créant une permanence juridique bénévole pour aider les requérants d'asile démunis de ressources financières à se défendre. Cette permanence, devenue insuffisante pour défendre un nombre croissant de personnes, a donné naissance au Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s en 1997², fondé en tant qu'association à but non lucratif par Caritas Vaud, le Centre Social Protestant, l'Entraide Protestante (EPER), le Mouvement SOS-Asile Vaud et les Médiateurs Eglises-Réfugiés. L'objectif commun de ces différents acteurs était de défendre juridiquement les requérants d'asile.

¹ Ce mouvement vise à défendre et promouvoir le droit d'asile en agissant sur les plans politique, législatif, social et culturel ; à informer et sensibiliser la population aux causes d'exil et aux réalités vécues ; à participer au combat contre les causes de déracinement et d'exil dans le monde, contre la misère, les oppressions, les injustices, la violence ; et à soutenir et défendre les personnes exilées aux prises avec des lois de plus en plus dures et restrictives [sur le site web de SOS-Asile Vaud, consulté le 24 avril 2017 http://sos-asile-vaud.ch/page_objectifs.htm].

² Je reprends ici l'historique de Christophe Tafelmacher dans le Rapport d'activité 2010 du SAJE.

Le travail d'accueil, d'information, d'orientation et de conseil juridique est organisé tant pour les requérants d'asile qui séjournent au Centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe que pour ceux qui sont attribués au canton de Vaud. Constatant que la loi sur l'asile ne permet qu'à un petit nombre de demandeuses et demandeurs d'asile de pouvoir prétendre au statut de réfugié ou à une admission provisoire et que la procédure d'asile est complexe tout en se voulant rapide, cette association juge alors nécessaire ce travail d'accueil, d'orientation, de conseil et de défense juridique. Pour le SAJE, vu les risques de renvoi parfois forcé, « il en va donc du respect tant des droits humains que des valeurs de l'Etat de droit que ces personnes puissent bénéficier d'un conseil et d'une défense juridiques accessibles et de qualité ». Depuis le 1^{er} janvier 2011, le SAJE est devenu le septième projet suisse du secrétariat romand de l'EPER. Il a gardé ses locaux et son équipe juridique. Le changement majeur, selon le SAJE, réside surtout dans le fait qu'il bénéficie d'une structure plus solide et pérenne¹. L'équipe du SAJE est constituée de juristes (au moment de mon terrain, ils étaient quatre) assistés par des bénévoles.

Les bureaux du SAJE sont situés au troisième étage d'un immeuble du centre-ville de Lausanne, avec pour voisins un cabinet d'acupuncture et une entreprise de coaching et de formation continue. Depuis la rue, seul un petit écriteau indique que le SAJE tient ses bureaux dans cet immeuble. Dans les locaux, le hall d'entrée sert de salle d'attente. Deux bancs longent les murs de chaque côté d'un comptoir qui fait office de guichet où s'annoncent les personnes. Derrière le comptoir, un espace avec trois bureaux est occupé par une secrétaire (Sylvie) et par une stagiaire (Senada²). Un troisième banc, à gauche en parallèle du hall d'entrée, longe un couloir qui mène au bureau de Damien (l'un des quatre juristes du BCJ). Les locaux se composent encore du bureau de Sébastien et, à côté de celui-ci, d'un bureau commun pour Marie et Lisa, toutes deux juristes – Lisa étant aussi responsable du SAJE –, ainsi que pour les bénévoles (2 postes de travail). À droite de l'entrée, à côté des toilettes, une cuisine permet aux bénévoles de recevoir des mandants s'il n'y a pas de place dans les bureaux.

Avant l'ouverture du bureau pour la permanence, quelques personnes attendent déjà sur le pas de la porte et sur les marches des escaliers. Dans les bureaux, les deux juristes, une bénévole et moi travaillons sur des procédures juridiques en cours (recours ou demandes de réexamen). À 14h30, Sylvie ouvre la porte fermée à clé jusque-là. Les gens entrent et forment une file d'attente le long des deux bancs en bois de l'autre côté d'un comptoir, Sylvie et Jeta (médiatrice et traductrice qui assure l'accueil lors des permanences) reçoivent tour à tour les gens. Certaines personnes ont rendez-vous, d'autres viennent pour en prendre un. Sylvie et Jeta remplissent des fiches qui déterminent l'ordre des consultations juridiques pour chaque juriste. La plupart du temps, le planning est déjà bien rempli et ceux qui n'ont pas de rendez-vous s'en font fixer quelques semaines plus tard, si les délais de procédure le permettent. Ceux dont le délai de recours est trop court pourront rencontrer un juriste l'après-midi même.

¹ Je reprends ici, en la paraphrasant, la présentation du SAJE sur son site web, consulté le 24 avril 2017 http://sos-asile-vaud.ch/SITE_SAJE/Histoire_SAJE.htm.

² Prénoms fictifs.

Durant un après-midi de permanence, chaque juriste reçoit une quinzaine de personnes (seules, en famille, ou accompagnées d'un traducteur) ; ce qui fait environ une trentaine pour deux juristes entre 14h30 et 18h45. Les motifs sont divers : apporter un document, venir pour un rendez-vous ou en fixer un, poser une question (notamment lorsqu'ils ne comprennent pas un courrier qu'ils ont reçu, décision ou autre), communiquer un changement d'adresse, etc. Les périodes de permanence marquent aussi des incompréhensions entre les personnes de l'accueil ou les juristes d'une part et les étrangers qui ne parlent pas nécessairement les mêmes langues. Il faut parfois rediriger les gens vers d'autres associations qui offrent d'autres services (soutien psychologique, aide juridique et sociale pour les étrangers qui ne relèvent pas de l'asile, etc.), vers des collectifs militants qui recourent à d'autres modes d'action, vers des services de soin, vers des administrations, voire vers des BCJ d'autres cantons. Ainsi, dans le hall d'entrée qui sert de salle d'attente, on peut prendre différents prospectus informatifs liés à d'autres associations.

Depuis 14h30, les juristes qui tiennent les consultations juridiques dans leur bureau viennent chercher, les unes après les autres, les personnes avec lesquelles ils ont rendez-vous. Ils consultent la fiche établie progressivement par Sylvie, Jeta et Senada pour savoir avec qui ils ont rendez-vous et suivre l'ordre d'arrivée. Les bénévoles qui ont seulement quelques rendez-vous fixés à l'avance durant l'après-midi rencontrent leurs mandants généralement dans la cuisine ou dans le troisième bureau s'il n'y a personne (car le bureau contient quatre places de travail et une table pour accueillir les mandants).

[Scène de permanences reconstituée à partir des notes d'observation ; Carnets de terrain, SAJE, février-juillet 2011].

Les permanences juridiques et le travail de réception au guichet au sein de ce service d'aide juridique spécialisé dans le droit d'asile se caractérisent par des horaires d'ouverture réguliers et strictement définis. En plus des permanences juridiques, le SAJE tient des permanences téléphoniques trois matinées par semaine qu'assurent généralement Sylvie et Senada qui sont chargées de renvoyer ensuite les appels aux juristes présents. En-dehors de ces heures d'ouverture, les « bénéficiaires » des services offerts par le BCJ ne sont pas reçus et n'ont pas accès aux locaux ; la porte reste donc fermée à clé. En effet, le travail des juristes et des mandataires bénévoles ne se limite pas au conseil juridique apporté durant les permanences, mais consiste surtout à rédiger des recours, des demandes de réexamen, des procédures de régularisation (demandes de permis B pour cas de rigueur¹ par exemple), des procédures administratives (demande de logement auprès de l'organisme responsable de

¹ Le permis B pour cas de rigueur est une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires. La question, pour ce type d'autorisation de séjour, est de savoir si un retour peut être exigé au regard des circonstances personnelles, économiques et sociales. Il s'agit de peser les intérêts entre la situation future de la personne dans son pays d'origine et les circonstances individuelle en Suisse. Parmi les conditions, on peut mentionner qu'il faut : que la personne ait résidé en Suisse depuis au moins cinq ans depuis le dépôt de la demande d'asile, que le lieu de séjour de la personne ait toujours été connu des autorités, que l'intégration soit avancée et qu'il n'y ait pas de motifs de révocation d'autorisation (dépendance à l'aide sociale, condamnation à une peine privative de liberté ou à une mesure pénale, atteinte grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre public, etc.). Voir le site de l'OSAR, consulté le 24 avril 2017 : <https://www.osar.ch/droit-dasile/procedure-dasile/cas-de-rigueur.html>.

l'hébergement des requérants d'asile), etc. Le dispositif du guichet et des permanences juridiques aux horaires strictement définis et en-dehors desquels les juristes et les bénévoles ne sont pas atteignables permet de restreindre l'accès aux bureaux et de garder du temps pour le travail de défense juridique à proprement parler, visant à faire valoir les droits de leurs mandants. À cet égard, guichet et permanences juridiques apparaissent comme un dispositif de gestion du temps et du public au sein de l'organisation associative, dans un contexte marqué par une forte demande de soutien juridique et des ressources limitées.

Comme on le voit dans l'extrait d'observation ci-dessus, il existe une division du travail à l'intérieur de l'association, entre les juristes (professionnels et rémunérés) et les bénévoles/militants (souvent des étudiants en droit ou en science politique¹) qui peuvent se prévaloir de compétences juridiques et rédactionnelles générales et spécifiques² les disposant à occuper le statut de mandataires, et le personnel salarié ou bénévole de l'accueil (secrétaire, bénévole médiatrice et traductrice, stagiaire³) qui se chargent de recevoir les destinataires de l'action associative du BCJ au guichet. Cette division du travail au sein de l'organisation pourrait être affinée en analysant les rôles que les juristes occupent les uns par rapport aux autres et vis-à-vis des mandataires. En effet, certains d'entre eux peuvent se distinguer par leur ancienneté et leur expérience⁴. Une des juristes est aussi la responsable de l'association et se charge de la communication du BCJ et de la gestion administration de celui-ci, en lien avec l'ONG à laquelle le BCJ est rattaché. Le guichet donne ainsi à voir une répartition des tâches, une division du travail au sein de l'association principalement organisée autour du statut (juriste salarié, mandataire bénévole, secrétaire, stagiaire, bénévole de l'accueil) et des compétences professionnelles (juridiques, administratives, rédactionnelles, linguistiques, de médiation) dont se prévaut chacun des membres de l'association, salarié ou bénévole. Cette

¹ Selon les observations que j'ai faites durant mon terrain. Toutefois, je n'ai pas mené d'enquête quantitative ni comparative entre les différents bureaux de consultation juridique me permettant de déterminer un profil-type de bénévoles/militants.

² Jérôme Drahy, à propos de la CIMADE (en France), montre que les militants utilisent « les compétences spécifiques que sont le savoir (la connaissance des règles, des pratiques administratives, etc.) et le savoir-faire (la rédaction d'un recours, la recherche d'une jurisprudence favorable à la personne défendue, etc.) juridiques pour les mettre au service de leur engagement » (Drahy, 2004, p. 21). C'est dans ce sens-là, selon lui, que ces organisations s'insèrent dans un questionnement en termes de *cause lawyering* à propos de « la capacité de certains mouvements sociaux à se saisir de l'instrument juridique à l'appui, soit des personnes perçues comme victimes, soit de la cause qu'elles incarnent » (Drahy, 2004, p. 21).

³ La stagiaire occupe toutefois une position d'entre-deux, dans la mesure où elle est aussi en charge de la défense juridique et administrative de dossiers.

⁴ Une des juristes du SAJE est ainsi considérée comme une personne de référence pour les autres juristes et les bénévoles en vertu de ses connaissances spécifiques du droit d'asile suisse, de son ancienneté, de son expertise, de son « inventivité » et de sa « combativité ». Elle est donc souvent invitée à donner son avis sur les dossiers des autres lorsqu'ils se sentent bloqués sur un cas et qu'ils cherchent alors un appui en mobilisant son imagination juridique.

division des tâches comporte certes une dimension de genre : l'accueil est presque essentiellement assuré par des femmes, alors que le travail de défense juridique est davantage mixte (puisque'il y a deux hommes et deux femmes juristes dans le BCJ).

Le guichet s'inscrit aussi dans une division du travail associatif et militant entre le SAJE et les autres organisations et de collectifs actifs au sein de la « cause des migrants ». Alors que le SAJE est une association créée par des organisations liées à l'action sociale des Eglises et à d'autres collectifs non-religieux de défense des migrants, il coexiste avec d'autres types d'associations et collectifs militants qui recourent à d'autres modes d'action : soutien psychosocial, aide juridique pour des étrangers qui ne sont pas passés par la procédure d'asile, aide médicale, intégration, sensibilisation/information du grand public, médiatisation de revendications, dénonciation publique de « problèmes » dans la procédure d'asile, manifestations, occupations d'églises, actions contre des centres de rétention, protection individuelle contre les renvois, etc., liés à des pôles d'action « caritatif », « militant-institutionnel » et « militant-contestataire » (voir Chapitre 8). Dans la salle d'attente et sur le guichet, on trouve différentes informations sur d'autres associations en lien avec le BCJ. Dans certains cas, les membres du BCJ peuvent rediriger les migrants vers d'autres acteurs qui sont davantage en mesure de répondre à leur demande. Le SAJE travaille ainsi en réseau et de manière complémentaire à d'autres types d'action et se limite à la mobilisation du droit dans le cadre d'une défense juridique individuelle dans le cadre de la procédure d'asile.

Cette division du travail entre associations et groupes militants permet au SAJE de limiter son action au droit et, ainsi, de rester audible et crédible vis-à-vis des autorités fédérales (SEM, TAF) et cantonales (Service de la Population du canton de Vaud, Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants, etc.) auxquelles le BCJ s'adresse. Une juriste m'explique ainsi ne pas se rendre aux manifestations, ne pas faire de pétitions et n'en signer que très rarement. « Quand je m'adresse aux autorités, je m'adresse à elles avec tout le respect qui se doit », « je respecte le cadre ». Pour elle, le caractère juridique du travail du BCJ implique d'agir dans les règles et selon les formes prescrites pour communiquer avec les institutions politiques et administratives fédérales ou cantonales. Même si elle estime que leur usage du droit est parfois « un peu créatif » – dans le sens où elle et ses collègues se montrent parfois combattifs et persévérants pour trouver les moyens et les procédures juridiques permettant de défendre leurs mandants –, « on reste dans le cadre ». Limiter leur action à ce que permet le droit implique alors de devoir refuser de défendre certaines personnes.

« Le fait qu'on est dans un canton où y a d'autres lieux où tu peux aller pour la détresse que ça génère, ça permet aussi de dire qu'on peut faire un travail qui est très limité et on le fait au maximum, mais dans ces limites-là. Et rien que parce qu'on respecte quand même pas mal de limites, je pense qu'on n'est pas des militants » [Lisa, juriste au SAJE, Mai 2013].

Dans cette citation, Lisa explique qu'elle restreint son action et ce qu'il est possible de faire au droit et aux passes qu'il offre. Le respect des règles et du cadre, de même que l'importance de ne pas être trop perçu comme militant, répond à une question de crédibilité auprès des autorités administratives et politiques avec qui le BCJ entretient des relations sur le long terme. Ainsi, « avec la casquette du BCJ », se montrer trop militant pourrait desservir tout le travail effectué auprès des autorités et le crédit dont l'association bénéficie, permettant d'obtenir des issues favorables sur certains dossiers.

Plusieurs juristes des BCJ mettent ainsi à distance la dimension politique de leur travail, affirmant qu'ils ne sont pas militants. Leur engagement personnel et professionnel passe ainsi davantage par leurs compétences juridiques que par leur participation à d'autres modes d'action (manifestation). Une autre juriste du SAJE affirme aussi ne pas se considérer comme une militante, tout en reconnaissant que son travail comporte une importante dimension politique, nécessaire pour « bien défendre la personne ». Son engagement passe donc plutôt par un investissement dans la matière juridique – en lisant la jurisprudence, en cherchant à comprendre le fonctionnement des institutions et des procédures¹.

Lorsqu'elles se disent non-militantes et se distancient d'autres formes d'engagement politique, ces juristes semblent limiter leur définition du militantisme aux voies non-institutionnelles de la protestation, soit à des organisations qui contestent directement la légitimité de la position des autorités avec « des arguments massues ». L'usage du droit comme mode d'action apparaît ainsi dépolitisé, même s'il est *in fine* lié à des considérations politiques. Les juristes du SAJE partagent souvent, au moins en partie, les motivations d'autres formes d'action contestataire, considérées comme complémentaires à la défense juridique. Cette dernière doit, à leur sens, s'insérer dans un réseau social autour des requérants d'asile – composé de ces collectifs, de psychothérapeutes, du corps médical, d'enseignants, des Eglises, etc. – qui permet de donner sens à la défense juridique et porte un projet de société alternatif par rapport aux durcissements de la politique d'asile et d'accueil des migrants. Dans leurs propos, le recours au droit pour protéger les requérants d'asile implique de bien différencier les rôles des uns et des autres et de s'en tenir à agir dans le cadre légal et

¹ Marie, juriste au SAJE, Mai 2013.

d'utiliser tous les moyens possibles pour défendre les requérants individuellement par le droit. D'autres actions – complémentaires – relèveraient d'autres acteurs du réseau militant. Comme nous le verrons plus loin, la mobilisation juridique impose un certain nombre de contraintes qui encadrent et limitent considérablement leur action.

Dans un contexte marqué par une complexité juridique et par une importante dépossession des étrangers, la demande d'aide juridique est très élevée pour les ressources à disposition des BCJ. Que ce soit au SAJE ou ailleurs en Suisse, tous les juristes et les bénévoles que j'ai rencontrés évoquent une surcharge de travail. Le guichet matérialise alors aussi la dimension « d'entonnoir » qu'implique une forme de sélection des personnes qui pourront accéder aux permanences juridiques et à un rendez-vous (Blankenburg, 1994 ; Chappe, 2010 ; Contamin et al., 2008). La sélection des cas est ainsi conditionnée par des contraintes diverses, liées aux ressources limitées dont disposent les associations et les organisations militantes, incapables de répondre à l'intégralité des demandes dont elles sont l'objet. En effet, comme le montre l'usage des fiches qui établissent l'ordre d'accès à un juriste, le guichet permet d'établir un droit et un ordre d'entrée fondés sur des critères implicites qui permettent de définir les situations, d'établir des priorités et de sélectionner les catégories en fonction desquelles les populations-cibles seront reçues et aidées (D'Halluin-Mabillot, 2012, p. 109). Les personnes qui ont un rendez-vous déjà fixé sont prioritaires. Toutefois, en fonction des délais de recours et de « l'urgence » perçue de la situation, certaines personnes peuvent être reçues le jour même. Le guichet constitue donc un des premiers « filtre » de l'aide juridique. Les destinataires de l'aide juridique peuvent y faire enregistrer leur demande de rendez-vous ou apporter un document.

Au guichet, les personnes dont la requête ne correspond pas à l'offre de l'association et à la division du travail établie avec les autres organisations associatives et militantes peuvent être réorientées. Certaines demandes peuvent être rapidement réglées en expliquant un document, en vérifiant que la personne a bien tout apporté et quelle est sa situation – à cet égard, le guichet permet aussi l'identification des individus –, enregistrer un rendez-vous, gérer les éventuels conflits. Ce premier « filtre » est un préliminaire à la sélection des cas qui intervient ensuite quand les juristes choisissent de défendre ou non un dossier. Le guichet constitue une porte d'entrée pour pouvoir accéder à une permanence juridique durant laquelle les juristes vont décider s'ils peuvent et veulent prendre le mandat et entamer une procédure pour défendre les droits de la personne.

§2 Permanences juridiques et consultations individuelles

Dans le cadre d'une procédure marquée par une complexité normative et par une importante dépossession des migrants, les BCJ constituent des lieux où les mandataires permettent leur accès au(x) droit(s) et au processus, certes individuel, de formulation de revendications, passant des droits aux revendications, ou du moins à la formulation individuelle de requêtes, à la contestation d'une décision individuelle et au processus de contentieux administratif. L'observation des consultations individuelles entre juristes et étrangers dans le cadre de ces permanences permet de mettre en évidence différentes logiques de la mobilisation du droit, entre définition du rôle de l'association et effets de ce répertoire d'action sur les relations entre membres et publics, ainsi que sur la cause elle-même.

À partir de l'extrait d'observation ci-dessous, qui offre une illustration de la diversité des cas de figure rencontrés durant un après-midi de permanence, je cherche à mettre en évidence différentes caractéristiques de ce travail qui permettent de mieux saisir ce que l'usage du droit pour défendre les migrants implique pour eux et pour leurs mandataires.

Un après-midi de juin 2011, j'assiste à une permanence avec Sébastien, juriste de 38 ans qui travaille au SAJE depuis 2009. La permanence commence à 14h30. Des personnes présentant des cas de figure variés se succèdent dans son bureau (il aura quatorze rendez-vous durant tout l'après-midi). Un Érythréen vient faire le point sur les démarches visant à faire venir en Suisse son épouse et sa fille, qui avaient fui en Libye, puis en Ouganda suite au conflit en Libye. Dans le cadre des démarches de regroupement familial pour un homme originaire du Congo, Sébastien a besoin de documents supplémentaires pour pouvoir rédiger la demande (fiche de salaire, bail à loyer, attestation de naissance de l'enfant). Il veut aussi savoir s'il verse de l'argent à sa famille et s'il a des preuves qui en attestent, ce qui lui permettrait de démontrer de manière plus forte le lien qu'il a avec eux.

Entre deux rendez-vous, nous retrouvons Damien, l'autre juriste qui tient sa permanence, pour parler des décisions négatives qu'ils ont reçues concernant les personnes avec lesquelles ils ont rendez-vous cet après-midi. Ils lisent les dossiers autour d'une table et commentent les décisions. Sébastien explique qu'il va refuser de prendre le mandat d'un Mauritanien. « Il n'y a pas de guerre civile ou de coup d'Etat en Mauritanie, la personne a entendu des coups de feu ». De plus, le délai est fixé à aujourd'hui [le délai pour une NEM est de cinq jours], ce qui ne laisse pas le temps de rédiger un recours. Damien lit et résume la partie « En faits » d'une décision [partie qui résume les motifs invoqués]. Il s'agit d'un Érythréen qui a vécu en Éthiopie et dont le renvoi est jugé « exigible » en Éthiopie. Sébastien commente : « Il va rester vingt ans à l'aide d'urgence¹, vu qu'ils ne le

¹ Les requérants d'asile déboutés ou frappés d'une décision de non-entrée en matière sont privés d'aide sociale. Selon l'article 12 de la Constitution suisse, toute personne en situation de détresse et qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidée et assistée et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. L'aide d'urgence doit être sollicitée auprès des autorités du canton d'attribution. Les prestations varient entre 6.50 CHF et 12 CHF par jour. La plupart des cantons n'offrent que des prestations en nature sous forme de barquettes de nourriture déjà préparée et de bons. Certains cantons remettent toutefois un montant en espèces équivalent à 8 CHF par jour. [De Senarclens, Clément, Robien Stunzi, Denise Efonayi-Mäder et Christin Achermann, « Soumettre tous les requérants

renverront pas en Éthiopie ou en Erythrée. » Ils décident de faire un recours en nom propre, c'est-à-dire sans prendre de mandat et donc sans engager le nom du SAJE. Ils évoquent le fait qu'il lui faut apporter la preuve qu'il est d'origine érythréenne, sinon les chances du recours sont quasiment nulles. Ils remarquent en lisant le procès-verbal de l'audition que le fonctionnaire du SEM a fait une audition uniquement sur son passage par l'Italie avant de venir en Suisse. « C'est typique [du SEM] : ils voulaient le renvoyer en Italie, mais comme ce n'est pas possible, ils font une NEM. »

Les rendez-vous se poursuivent. Les nouvelles ou les réponses à donner aux gens qui se présentent en permanence sont parfois mauvaises, pessimistes ou résignées. À plusieurs reprises, il doit expliquer aux requérants qu'ils vont recevoir ou qu'ils ont reçu une décision de non-entrée en matière Dublin et qu'ils seront renvoyés en Italie ou en France, malgré les problèmes médicaux dont ils souffrent. À un requérant Guinéen qui répond qu'il ne veut ni retourner en France, ni en Guinée. Sébastien s'excuse : « Désolé, Monsieur, mais il n'y a rien à faire ».

Au contraire, il annonce à une femme qu'elle n'est plus menacée de renvoi vers l'Italie et que l'administration va examiner sa demande, de même pour un Syrien qui doit maintenant se préparer en relisant le procès-verbal de sa première audition (18 mois plus tôt) afin de ne pas se contredire lors de son audition sur les motifs d'asile.

Il demande des certificats médicaux (pneumologue et psychiatre) à une femme kosovare rejetée par la famille de son mari au Kosovo pour pouvoir rédiger une demande de réexamen. Un jeune couple dont la femme (enceinte) vit en Suisse « au noir » se présente pour demander une autorisation de séjour (permis B) pour l'époux (qui est scolarisé en Suisse). Sébastien leur donne plusieurs conseils (reconnaître l'enfant) et leur explique les démarches qu'il va entreprendre : demande de permis B pour l'époux, suspension du renvoi pour l'enfant et l'épouse, ils pourront ensuite se marier. « On va y arriver, mais voilà, ça ne va pas être de tout repos. [...] Le permis B, on l'aura ».

Un homme est venu avec un de ses amis. Il a reçu une décision négative qui est une « grosse surprise » pour Sébastien. L'homme est nerveux, car il a un rendez-vous auprès de l'administration cantonale et parce qu'il craint d'être renvoyé en Italie. Sébastien essaie de le rassurer tant bien que mal en lui expliquant qu'ils n'ont pas le droit de l'arrêter dans les bâtiments de l'administration cantonale. Il n'est toutefois pas rassuré non plus et lui donne son numéro de téléphone portable personnel : « If they do something, you call me ». S'il est encore là à la fin du mois de juillet – délais de 6 mois après lequel le SEM devra quand même examiner sa demande si le renvoi Dublin n'a pas été effectué –, il enverra une demande de réexamen. Jusque-là, durant un mois et demi, « be aware not to be catched ». L'autre homme a, lui, apporté un certificat de mariage et son permis B pour que Sébastien en fasse des copies. Il va demander l'asile et le regroupement familial.

Un homme – Monsieur Z. – originaire de Côte d'Ivoire, pour lequel Sébastien a déjà un dossier ouvert, va être transféré dans un abri PCI¹. « Vous avez fait opposition ? » lui demande Sébastien. « C'est ma santé qui a fait opposition ». Sébastien doit voir sa médecin psychiatre pour parler de son problème et que c'est sur la base de cette discussion qu'il pourra rédiger une demande de réexamen. « Vous n'avez pas de nouvelle preuve ? » Monsieur Z. explique qu'il était homme politique proche de Alassane

d'asile au régime de l'aide d'urgence ? *Données empiriques utiles au débat public* », Centre de droit des migrations/Swiss Forum for Migration, Neuchâtel, Août 2012]

¹ Les abris PC ou abris de protection civile sont des abris antiatomiques dans des garages souterrains où l'EVAM peut loger certains migrants, en particulier des requérants d'asile déboutés ou frappés d'une décision de non-entrée en matière.

Ouattara, qu'il peut retrouver des mandats d'arrêt contre lui et qu'il risque encore des représailles à ce titre (même si A. Ouattara est élu président).

Une famille somalienne est revenue en Suisse suite à leur renvoi en Italie, en raison des conditions de vie extrêmement difficiles qu'ils ont endurées là-bas ; ils devaient dormir dans la gare ou dans des squats avec un enfant en bas âge et avec l'épouse qui était enceinte et qui a fait une fausse couche depuis. Sébastien demande s'ils ont des photos ou d'autres documents (y compris des témoignages d'ONG) pour témoigner des conditions dans lesquelles ils vivaient en Italie. Par ailleurs, ils ont obtenu un logement dans la campagne de la part du service chargé de l'hébergement dans le canton. « C'est très bon signe », selon Sébastien. Il poursuit : « Même si la décision du Tribunal est négative, il faut mettre la pression sur les autorités cantonales. » Pour lui, cette famille n'aurait jamais dû être renvoyée en Italie.

Les permanences se poursuivent jusqu'aux alentours de 18h30.

[Extrait d'observation ; Carnet de terrain, SAJE, Juin 2011].

Durant les permanences, les personnes présentent des situations très différentes et qui renvoient à des problématiques juridiques variées : procédure d'asile (recours ou demande de réexamen), questions liées au renvoi, au regroupement familial, à des démarches administratives relatives à leur hébergement dans le canton, à un mariage, à une future naissance, etc. Ils doivent ainsi jongler avec différents types de procédures aux niveaux fédéral et cantonal. Face à ces cas de figure, les juristes ont plusieurs rôles. On le voit dans l'extrait d'observation ci-dessus, ils doivent d'abord expliquer la situation et les possibilités dont ils disposent. Dans certains cas, il faut annoncer aux gens qu'il n'y a rien à faire, alors que dans d'autres, ils se montrent plus optimistes et disent ce qu'ils vont faire. Ils doivent éclaircir la situation et obtenir le plus de documents ou de moyens de preuve possibles pour pouvoir argumenter un recours, une demande de réexamen, un regroupement familial ou encore une demande de permis B. Sébastien demande souvent des documents, des certificats médicaux, des preuves de la relation entre un père et ses enfants restés au pays, des éléments permettant de témoigner des conditions de vie endurées en Italie, des documents d'identité, etc. Ce sont là autant d'éléments sur lesquels il pourra construire son argumentation juridique. Si la relation entre les juristes et les requérants durant les permanences est empreinte d'empathie, d'écoute et de compréhension – les juristes cherchant à évaluer ce qu'ils peuvent faire pour les personnes (et estimant parfois qu'ils ne peuvent rien faire) –, elle reste largement orientée vers l'impératif d'obtenir les éléments et les informations qui leur permettront d'argumenter leurs démarches juridiques. Alors que la liste d'attente est longue et que d'autres migrants attendent leur tour dehors, il faut donc à la fois saisir le problème, se

faire comprendre et obtenir les informations ou les documents dans un délai court afin de poursuivre les rendez-vous.

On le voit dans l'extrait d'observation ci-dessus, comme l'a analysé Mathilde Pette en France, le travail des associations est largement individualisé, juridicisé, et technicisé (Pette, 2014, p. 409). Les gens qui se présentent en permanence sont reçus individuellement (parfois en présence d'un ami ou d'un traducteur) et la demande d'aide peut concerner différents types de procédure. Sébastien et Damien, dans leurs bureaux respectifs, reçoivent les personnes les unes après les autres et appréhendent leurs demandes au cas par cas. Lorsqu'un mandat est pris, ils ont impérativement besoin d'une procuration afin d'être officiellement mandataires aux yeux des autorités (SEM, TAF, autorités cantonales). Ainsi, lorsqu'ils prennent le mandat ou acceptent de rédiger une procédure en nom propre¹, les conseillers juridiques constituent un dossier contenant les différents documents liés à la procédure et ils ouvrent un dossier informatique au nom de la personne. Comme dans le cadre du traitement bureaucratique des demandes d'asile, l'aide juridique n'est pas dispensée collectivement, dans le cadre par exemple de recours collectifs ou « *class action* », comme cela pourrait l'être dans d'autres domaines ou d'autres systèmes juridiques. De même, au contraire du CSP de Lausanne qui offre des consultations juridiques collectives aux étrangers pour les informer sur leurs droits, les permanences des BCJ sont toujours individuelles pour permettre aux personnes d'exposer leurs motifs et leur histoire dans un cadre confidentiel.

Le travail de conseil juridique consiste bien souvent en un travail d'explication aux requérants de la situation juridique et administrative dans laquelle ils sont et de leurs perspectives (juridiques) (cf. extrait d'observation « Un après-midi de permanence au SAJE »). Face à des requérants d'asile en attente d'une décision, probablement une NEM Dublin, ou qui doivent être renvoyés en vertu de ces accords, Sébastien doit expliquer à l'un qu'il a de fortes chances de recevoir une décision de NEM Dublin et à l'autre qu'il va être renvoyé en France. « Désolé, Monsieur, mais il n'y a rien à faire ».

Face à une procédure parfois difficile à comprendre et à des décisions reçues le plus souvent par courrier sans explications claires, les requérants d'asile s'en remettent aux conseillers juridiques qui doivent leur expliquer, bien souvent, qu'ils n'ont aucune perspective et qu'ils vont être renvoyés de Suisse. Dans l'extrait d'observation sur un après-midi de

¹ Les procédures « en nom propre » désignent les demandes de réexamen ou les recours rédigés au nom du requérant d'asile (qui en sera le seul signataire) et pour lesquelles les juristes ne prennent pas de mandat et n'engagent pas le nom du BCJ.

permanence au SAJE, un des requérants craint d'être renvoyé en Italie et a peur de se rendre auprès de l'administration cantonale. Sébastien lui explique qu'ils n'ont pas le droit de l'arrêter là-bas, mais il n'est pas non plus rassuré et lui demande de l'appeler si les autorités font quelque chose. Il lui conseille de faire attention à ne pas se faire arrêter durant le mois et demi qui suit, afin que passé ce délai (qui correspondra au délai de 6 mois après lequel le SEM doit examiner la demande d'asile, même si la personne a reçu une NEM Dublin), sa demande d'asile soit examinée par le SEM.

Les permanents juridiques expriment tous un sentiment de résignation et d'impuissance face aux situations parfois très compliquées juridiquement et humainement dans lesquelles sont placés les requérants. Ils relèvent que, si ce travail a du sens, il n'en demeure pas moins émotionnellement difficile. Linh (juriste pour l'association ELISA basée à Genève) conseille aux bénévoles de faire attention à ne pas rentrer trop dans les détails lorsque la personne à qui ils ont affaire ne pourra pas être prise en charge.

« Parce que ce n'est pas dans l'intérêt du requérant, c'est mauvais pour lui. Parce qu'ils viennent nous voir parce qu'ils ont besoin qu'on les aide. Et si on les fait se livrer et s'épancher, ils vont forcément s'attendre à ce que, derrière, on fasse quelque chose et ce n'est pas notre... voilà. [...] Je trouve ça parfois cruel de forcer une personne à s'ouvrir et puis, finalement, derrière, de ne rien faire. Pour ça, s'il a besoin de parler, il y a des psychologues, il y a même des gens de l'accueil de l'Agora qui sont là pour écouter les gens. Mais ce n'est pas notre rôle de le faire. Et puis, pour nous aussi il faut qu'on garde la tête froide des fois, pour rester objectif » [Linh, ELISA, Décembre 2012].

Pour Linh, il s'agit de protéger le requérant en ne lui donnant pas de faux espoirs, de se protéger soi-même et de « garder la tête froide ». Il peut arriver d'être particulièrement sensible à une situation, de s'investir personnellement en faisant son maximum pour aider la personne, de passer du temps à rédiger son recours. Toutefois, explique-t-elle, le sort de la personne est, *in fine*, « entre les mains des autorités. Et quand on a une décision négative, ça nous affecte beaucoup aussi. Après, c'est difficile à gérer et à annoncer à la personne quelque chose que nous-mêmes on trouve injuste »¹. Pour illustrer son propos, Linh mobilise l'histoire d'une de ses mandantes. Cet exemple met en évidence le caractère parfois inextricable des situations dans lesquelles sont placés les requérants et qui posent des problèmes de conscience aux juristes qui, tout en trouvant ces situations injustes, peinent à trouver des moyens et des solutions juridiques.

« C'est une femme ici qui a eu un enfant avec un autre requérant qui, entre temps, a eu un permis C. Sauf que ce requérant est marié, a ses enfants, etc. Elle, elle se retrouve avec sa fille ici. Et ils vivent dans le même foyer ici [...]. Donc ils se voient tous les jours. Le

¹ Linh, ELISA, Genève, Décembre 2012.

père a reconnu l'enfant, il participe à l'entretien de sa fille pour l'éducation, etc. Mais ils ne sont pas mariés. Et la maman, sa procédure d'asile a été rejetée. Donc ils veulent la renvoyer dans son pays. Sauf qu'on a essayé d'invoquer l'unité familiale, etc. L'article 8 [CEDH] au nom de [l'unité de] la famille. Mais ils disent : ils ne sont pas mariés, lui il est déjà marié avec quelqu'un d'autre, il a des enfants, il n'y a pas de rupture du lien familial. Alors qu'ils vivent dans le même foyer et qu'il a fait des courriers pour dire qu'il tenait à sa fille. Et il l'accompagne aussi à l'école. Donc voilà. Et ils se sont dits : ce monsieur, ils l'ont interrogé, et il a dit qu'il allait deux ou trois fois par an en Afrique pour voir sa propre famille, donc les autorités en ont conclu : s'il va deux ou trois fois par an en Afrique pour voir sa famille, il peut aussi voir sa fille. Donc, il pourra la voir quand même régulièrement finalement. Donc, il n'y a pas une vraie rupture. Il n'y a pas vraiment de droit là-dedans, mais c'est une question de bon sens. C'est toujours frustrant ce genre de décision. Mais si je le partage trop [ce sentiment], la mère elle est désespérée, la petite fille elle est dans un état... Bon là, là-dessus, je vais quand même faire quelque chose malgré tout, mais c'est juste ce sentiment-là où... ouais... Nous-mêmes, on vit ça comme une injustice, on ne le comprend pas, mais il ne faut pas trop le montrer » [Linh, ELISA, Décembre 2012].

Durant les consultations, les interactions sont aussi largement juridicisées, c'est-à-dire qu'elles sont orientées par rapport au droit qui constitue un horizon d'intelligibilité et un horizon pratique à partir duquel les situations exposées sont lues et évaluées en vue de déterminer si le conseiller juridique va faire quelque chose ou non. L'entretien avec le requérant vise bien souvent à satisfaire les besoins des juristes en termes de moyens de preuve, de précisions et d'explications, afin qu'ils puissent argumenter le recours, la demande de réexamen, de regroupement familial, ou toute autre procédure juridique. De ce fait, les entrevues durant les permanences juridiques peuvent parfois revêtir une dimension bureaucratique proche sous certains aspects du travail de l'administration¹. C'est ce qu'explique Delphine (ELISA) qui décrit comment elle procède, de manière générale, durant les permanences :

« Souvent je leur demande d'abord si ça va puis je commence à leur demander leur permis parce que moi, ça me permet d'avoir leur nom surtout comme je viens de démarrer. Faut que j'arrive à mettre un nom sur chaque visage et puis qu'après, j'arrive à faire le lien avec la procédure dans laquelle ils sont » [Delphine, ELISA, Décembre 2012].

Durant les consultations juridiques, les permanents cadrent les échanges afin d'abord d'identifier la personne (pays d'origine notamment), de définir sa situation administrative et juridique – soit de la catégoriser à partir de critères juridiques –, de déterminer le contexte dans lequel s'inscrit sa demande d'asile et d'évaluer la possibilité de répondre à celle-ci ou de contester juridiquement la décision des autorités en obtenant, si possible, les éléments

¹ Certains conseillers juridiques m'expliquent aussi poser des questions sur l'histoire du requérant, comme pour en évaluer la vraisemblance (ce n'est pas le cas de tout le monde), ce qui peut déterminer leur décision de défendre ou non le requérant.

nécessaires (faits, preuves, explications) permettant d'appuyer cette demande ou ce recours (Rey et Beurret, 2013). Durant les permanences, les conseillers juridiques, à l'instar de Sébastien dans l'extrait d'observation précédent, doivent solliciter leurs mandants pour qu'ils leur donnent des éléments sur lesquels baser leur argumentation juridique. En effet, comme l'explique Sébastien en audition, la marge de manœuvre dont ils disposent pour entamer une procédure (recours, réexamen par exemple) repose non seulement sur la décision rendue par le SEM (et ses éventuelles failles), sur le contenu du dossier, mais aussi sur des éléments (preuves, explications, précisions) qu'apportent les requérants d'asile eux-mêmes.

Jonathan : Sur la marge de manœuvre que tu as par rapport aux argumentations [du SEM], tu dis que tu ne peux pas vraiment argumenter contre les arguments relatifs à la vraisemblance. Du coup [...] est-ce que tu vois une évolution aussi au niveau de la marge de manœuvre par rapport à l'argumentation [du SEM] en matière d'asile ?

Sébastien : Oui, disons que je fais quand même des recours sur l'asile. Mais pour moi, par principe, l'argumentation [du SEM] de chercher toutes les petites contradictions, ça m'énerve profondément. Je ne vais pas commencer à faire un recours où je vais revenir sur chaque contradiction que [le SEM] a amenée. Parce que maintenant il y a beaucoup de cas où la personne arrive en 2010, et puis elle a son audition sur les motifs d'asile deux ans après. Pour moi tu ne peux pas en vouloir à la personne d'avoir fait quelques contradictions après deux ans d'attente pour la deuxième audition. Donc, on a une marge de manœuvre quand même par rapport à ça. Après, c'est clair que quand je prends un recours sur la qualité de réfugié, je demande des preuves. Et puis, si j'ai quelques moyens de preuve, je vais argumenter à fond là-dessus. Donc la marge de manœuvre, il faut qu'elle soit aussi donnée par le requérant d'asile en lui disant : ben si vous voulez avoir une chance, il faut amener quelque chose, parce que sinon on n'aura pas tellement de chances de succès » [Sébastien, SAJE, Juin 2013].

Les juristes cherchent surtout à avoir quelque chose à dire dans leur recours ou leur demande de réexamen, les éléments de preuve permettant d'appuyer considérablement leur argumentation. Ce que leur diront les requérants pendant la permanence ainsi que les moyens de preuve qu'ils amèneront sont déterminants dans le fait de prendre un mandat ou non. À cet égard, les certificats médicaux peuvent constituer des éléments importants pouvant justifier un recours. Comme l'explique Sébastien dans l'exemple ci-dessous observé en permanence au SAJE, les moyens de preuve peuvent faire inverser la tendance auprès des autorités et convaincre aussi le juriste de prendre le mandat et de tenter le coup d'un recours ou d'une demande de réexamen.

Après-midi de permanence au SAJE avec Sébastien. Nous recevons Monsieur F., le requérant d'asile originaire de Mauritanie que Sébastien et Damien ont brièvement évoqué durant leur discussion sur les dossiers en cours. Sébastien avait alors déclaré qu'il ne prendrait pas le mandat parce qu'il n'y a pas de conflit en Mauritanie et que le requérant avançait comme motif avoir entendu des coups de feu (ce qui ne lui paraissait pas suffisant pour faire recours ou rédiger une demande de réexamen). Monsieur F. est

assis en face de nous, de l'autre côté du bureau. Sébastien lui explique qu'avec son collègue (Damien), ils ont lu la décision de non-entrée en matière qu'il a reçue. Il lui explique d'abord qu'elle est basée sur le fait qu'il n'a pas donné au SEM de papiers d'identité et qu'ils remettent en question ce qu'il a raconté sur son voyage jusqu'en Suisse. « Que s'est-il passé en Mauritanie ? Quels sont les sévices subis ? Eux ils estiment que vous n'avez pas dit la vérité et que vous parliez en généralités, mais pas de ce qui vous est arrivé ». De plus, lui dit-il, il n'y a pas de moyens de preuve. Dès lors, il lui annonce qu'avec Damien, ils ont décidé de ne pas faire recours, car les chances de succès sont très réduites et qu'il n'y a aucune preuve à l'appui. « Il n'y a pas de chances de succès », répète-t-il. Monsieur F. réagit timidement et demande : « Maintenant, qu'est-ce qui va se passer ? »

Sébastien : « Les autorités vont être embêtées avec vous, car vous n'aviez pas de papiers d'identité. Vous devrez vivre dans des conditions difficiles. Si vous avez des preuves, il faut revenir nous voir pour une demande de réexamen. »

Monsieur F : « Donc vous n'allez faire rien ? »

Sébastien : « Je ne vais rien faire, car j'estime que les chances sont nulles ».

Monsieur F. essaie de dire qu'il y a des problèmes dans le procès-verbal d'audition. Sébastien lui répond que, puisqu'il a signé ce procès-verbal, celui-ci fait foi. Il lui explique aussi qu'entre le coup d'Etat qu'il évoque et son départ de Mauritanie, huit ans se sont écoulés.

Sébastien : « Je ne reviens pas sur ma décision, car j'estime qu'il n'y a aucune chance. S'il y a des moyens de preuve, on pourra faire un réexamen ».

Monsieur F. dit qu'il ne veut pas retourner en Mauritanie.

Sébastien : « Vous n'allez pas retourner tout de suite, car vous n'avez pas de papiers d'identité. »

Monsieur F. dit qu'il va essayer de contacter des gens au pays. Sébastien lui répète que, pour l'instant, il ne va pas faire de recours, mais qu'il faut amener la preuve de menaces, des papiers de naissance, d'identité, etc. « Il faut des moyens de preuve. C'est comme ça que les autorités fonctionnent. » [Extraits du carnet de terrain, SAJE, juin 2011]

Dans l'exemple ci-dessus, Sébastien ne ferme pas définitivement la porte à une prise de mandat ultérieure, mais demande au requérant d'apporter des éléments de preuve qu'il pourrait mettre en avant pour justifier un recours. Il a procédé lui-même à une évaluation du dossier à partir des éléments qu'il a à disposition et, en particulier, de la décision rendue par le SEM. Ainsi, il cherche dans les motifs invoqués par le requérant et dans l'argumentation de l'administration des éléments ou des « failles » qu'il pourrait exploiter ; ce qu'il ne semble pas avoir trouvé. Il estime qu'un recours n'a aucune chance, ce qui s'ajoute au fait que le délai de recours est trop court (il échoit le jour même). De plus, lorsqu'ils discutaient avec Damien, Sébastien avait expliqué qu'il ne prendrait pas le mandat parce que ses motifs n'étaient pas suffisants pour pouvoir entamer une procédure (recours ou réexamen). En demandant des

moyens de preuve, Sébastien cherche à la fois des éléments sur lesquels s'appuyer pour faire le recours, mais aussi des éléments qui le convainquent lui-même de faire une demande de réexamen. Il semble que ce dossier n'a pas suscité un « sentiment d'injustice » ou une « conviction » qui, à côté de l'évaluation des « chances de succès », pourraient malgré tout l'amener à faire un recours quand bien même il ne verrait aucune chance de succès. Dans cet exemple, on voit combien l'évaluation des chances de succès et la sélection des dossiers à défendre amènent à combiner une appréciation du délai qu'ils ont à disposition avec une anticipation de la décision des autorités (SEM, TAF). Cet extrait d'observation montre aussi – lorsque Sébastien explique qu'il n'y a pas de guerre civile en Mauritanie et que la personne a (seulement) entendu des coups de feu – que les conseillers juridiques sont amenés à procéder à des catégorisations analogues à celles de l'administration sur le contenu de la demande d'asile et sur les éléments dont il dispose.

La juridicisation implique une technicisation de l'échange et de la matière de l'aide apportée, ainsi qu'une professionnalisation du travail des associations qui organisent des permanences juridiques. Les conseillers juridiques et les bénévoles sont dépositaires d'un savoir-faire et d'une expertise spécifiques de par leur formation, mais aussi (et surtout) de par leur expérience dans le domaine du droit d'asile et des étrangers. Ils sont des intermédiaires du droit, configurant l'accès au(x) droit(s) et à la justice à travers leur travail de sélection des cas. En cela, les échanges entre les militants (professionnels ou bénévoles) et les requérants d'asile qui les sollicitent sont fortement asymétriques. En tant qu'intermédiaires entre les requérants d'asile d'un côté et le droit et la justice de l'autre, les conseillers juridiques s'emploient à contester juridiquement les décisions de l'administration en formulant cette opposition « en droit », c'est-à-dire de manière audible dans le cadre de la saisine du tribunal administratif, pour paraphraser l'analyse de Alexis Spire et Katia Weidenfeld (Contamin et al., 2008). Ils représentent ainsi des éléments essentiels dans la chaîne d'interdépendance de la politique d'asile.

§3 Les requérants face aux mandataires

Les consultations individuelles sont traversées par une relation fortement asymétrique dans laquelle sont placés conseillers juridiques et étrangers. Ces derniers sont largement en position de dépendance vis-à-vis des juristes, tant leur statut peut être précaire et tant ils se retrouvent souvent démunis face à des procédures et des structures administratives complexes. On assiste donc à une forme de délégation et de remise de soi caractérisée par la dépossession

des « bénéficiaires » de l'action, lesquels ne sont pas intégrés à l'organisation. Cette dépossession résulte des procédures administratives et judiciaires complexes que ces associations prolongent « par nécessité », dans la mesure où leur action se limite à la défense juridique individuelle dans une division fonctionnelle du travail militant entre différentes organisations militantes et associatives.

Comme l'expliquent Emmanuelle Saada et Alexis Spire, l'enquête ethnographique montre que les requérants peuvent déployer des « stratégies de séjour » dont le recours au juge est l'un des éléments. Par analogie à cette analyse, solliciter un BCJ apparaît comme une des étapes nécessaires pour obtenir « des papiers » et un statut en Suisse. Ces auteurs montrent que les requérants distinguent mal l'étape du recours de celle du dépôt de dossier et de son traitement par la préfecture, de même qu'ils manifestent une incompréhension à l'égard du raisonnement juridique (Contamin et al., 2008). On peut faire l'hypothèse que cette analyse s'applique également aux requérants d'asile qui s'adressent aux BCJ, comme me le laisse penser l'observation ethnographique durant les permanences et les rendez-vous que j'ai eus avec mes mandants. Il faudrait toutefois faire une recherche complémentaire sur les requérants eux-mêmes, afin de saisir la manière dont ils conçoivent la procédure d'asile et leur usage des bureaux de consultations juridiques.

À ce stade, on peut quand même relever quelques éléments en guise de pistes d'analyse. Durant mes observations, j'ai été confronté à différents types d'attitudes des requérants d'asile qui révèlent toutefois toutes (1) une certaine dépossession des requérants d'asile face au droit et aux conseillers juridiques, et (2) un décalage entre les attentes, les espoirs et les éventuels griefs des requérants d'asile d'un côté, et les possibilités d'action offertes par le droit et les BCJ de l'autre. Si ces deux aspects se retrouvent peu ou prou dans d'autres relations entre profanes et juristes, la spécificité de ces interactions réside dans la situation des requérants d'asile¹ qui accentue probablement l'intensité de leur dépossession et la remise de soi : ils n'ont généralement pas leur mot à dire sur le contenu d'un recours ou d'une demande de réexamen et méconnaissent souvent les procédures dans lesquels ils sont engagés.

La dépossession, la remise de soi et l'incompréhension révèlent, plus généralement, à quel point les requérants d'asile comprennent mal la procédure à laquelle ils sont soumis et

¹ Sans cette aide, ils risquent de se faire renvoyer ; ils n'ont souvent pas d'autres interlocuteurs possibles (n'ayant souvent pas les moyens d'engager un avocat) ; ils ne maîtrisent souvent pas la langue et ignorent, dans une large mesure, le déroulement et les attentes de la procédure dans laquelle ils sont.

que certains d'entre eux identifient et différencient difficilement les nombreux acteurs à qui ils ont affaire. De même, la compréhension mutuelle est parfois compliquée durant les entretiens entre des juristes ou des bénévoles qui ont besoin d'éléments pour appuyer leurs démarches juridiques et des requérants d'asile qui peinent soit à saisir ce qu'on attend d'eux, soit à faire les démarches pour obtenir ce qui leur est demandé.

Dans la note d'observation ci-dessous, l'échange que j'ai avec Monsieur Bolormaa¹ au sujet de son dossier est étroitement orienté vers l'obtention d'éléments de preuve me permettant de renforcer mon argumentation dans le cadre d'une demande de réexamen. Avec Monsieur Bolormaa et son épouse (qui est absente lors de ce rendez-vous), la compréhension est parfois difficile puisque nous ne parlons pas la même langue. Ils ont sollicité l'aide d'une de leurs connaissances pour faire la traduction. Dans cet extrait, on peut voir le rapport asymétrique entre ma position de conseiller juridique – qui mène l'entrevue, pose des questions, demande des éléments de preuve et tente d'expliquer les démarches entreprises – et Monsieur Bolormaa, requérant d'asile ayant reçu une décision négative et dont l'avenir dépend dans une large mesure de mes démarches. Dans cet échange, je suis celui qui dispose d'un savoir-faire (rédactionnel et juridique), d'une forme d'expertise, des capitaux et de la position pour « aider » Monsieur Bolormaa. On peut analyser cette relation en termes de « dépossession » et de remise de soi, imposées par la technicité du langage juridique et les brefs délais pour entamer des procédures juridiques (recours, demande de réexamen).

En début d'après-midi, je reçois Monsieur Bolormaa, originaire d'un pays d'Asie, afin d'éclaircir certains points de son dossier et de rédiger une demande de réexamen sur la base d'un nouveau rapport médical. Ce rapport atteste d'importants problèmes de santé nécessitant un traitement médical régulier. Ces problèmes font suite à une agression dont il a été victime alors qu'il travaillait pour un bureau de lutte contre la corruption. Suivant les recommandations de la juriste qui m'a attribué le dossier, je vais rédiger une demande de réexamen portant principalement sur ses problèmes de santé, l'impossibilité de recevoir des soins suffisants dans son pays, mais aussi sur l'agression dont il a été victime.

Avec Monsieur Bolormaa et la personne qui l'accompagne pour faire office d'interprète, nous nous installons dans la cuisine où je leur explique la démarche que nous faisons et sur quoi je vais me baser pour l'argumenter. J'ai une liste de questions à lui poser concernant les moyens de preuve qu'il peut apporter : articles de journaux, rapports de l'office de l'administration pour lequel il travaillait dans son pays, documents d'identité, photos et rapports de police relatifs à son agression. Pour lui, il est difficile pour lui de faire venir ces moyens de preuve. Je lui explique que c'est important, dans la mesure où plus nous avons d'éléments sur lesquels nous baser pour appuyer la demande, mieux c'est pour nos chances de succès. Monsieur Bolormaa me dit qu'il va essayer de se procurer un certificat de travail et qu'il pourrait apporter un certificat de police sur l'agression dont il a été victime, mais cela peut prendre un mois. Il va essayer aussi de se procurer des

¹ Nom fictif.

documents de l'hôpital où il avait été suivi, de la police concernant son agression, ainsi qu'un article de journal relayant l'affaire de corruption qu'il avait dénoncée. Il m'explique qu'il n'y a qu'un seul hôpital qui peut le soigner dans son pays et qu'il n'y a pas été soigné correctement en raison de l'hostilité du personnel à son égard. Je lui demande d'apporter des éléments de preuve, s'il le peut (rapport, articles de journaux). Lorsque je lui demande comment il va, il m'explique qu'il a demandé à faire une opération en Suisse pour ses problèmes de santé, mais qu'on la lui a refusée parce qu'il a un permis N. Il précise aussi qu'en cas de retour dans son pays, ce sera comme auparavant : il ne pourra pas suivre son traitement correctement et il risque donc d'avoir de gros problèmes de santé, voire de mourir. Selon lui, beaucoup de personnes ont le même problème que lui, mais parce qu'ils n'ont le droit de suivre le traitement approprié qu'une seule fois par semaine, ils en meurent. [Extrait des Notes d'observation¹, SAJE, Avril 2011].

En analysant les rendez-vous que j'ai eus avec des requérants d'asile, j'ai pu rétrospectivement mesurer leur importante dépossession durant la procédure d'asile et les autres démarches juridiques qu'ils entament, ainsi que l'incompréhension qu'ils ont des procédures auxquelles ils sont soumis. Dans l'extrait ci-dessous, plusieurs éléments ressortent et appuient cette analyse. D'une part, Monsieur K., requérant d'asile originaire d'Afrique de l'Ouest, exprime sa méconnaissance de la procédure pour expliquer les contradictions qui ressortent de ses auditions et pour justifier qu'il ait dissimulé certains éléments de son histoire. D'autre part, il exprime un sentiment de révolte à l'égard du traitement qui lui a été infligé et de l'attitude du collaborateur du SEM qui l'a auditionné. Toutefois, ce grief ne trouvera aucun écho dans la demande de réexamen que je rédigerai, ce qui illustre à la fois le décalage entre les griefs que peuvent formuler les requérants et les possibilités du droit (voire les choix du conseiller juridique), mais aussi (à nouveau) cette forme de dépossession des requérants d'asile. C'est dire que la mobilisation du droit implique un travail de sélection et de juridicisation des griefs qui sont jugés audibles par les autorités.

Durant un rendez-vous avec Monsieur K., requérant d'asile originaire d'un pays d'Afrique qui a reçu une décision négative et pour qui je vais rédiger une demande de réexamen en travaillant notamment sur les changements dans le pays (conflit armé et situation sanitaire). Durant notre entrevue, je me rendrai aussi compte que Monsieur K. a dissimulé certains éléments de son histoire qui pourraient aider sa demande d'asile.

Durant notre entrevue, je lui pose plusieurs questions pour mieux comprendre sa situation. Il en ressort qu'il faisait en fait partie d'une rébellion et qu'il l'a quittée sans prévenir (ce qui peut être considéré comme une désertion par ses supérieurs), éléments qu'il avait tus lors de ses auditions. Je lui demande aussi de m'expliquer ses contradictions afin que je puisse éventuellement les justifier dans la demande de réexamen.

Sur ces deux points, Monsieur K. m'explique que ce n'était pas facile durant l'audition. Il fallait aller vite et il n'a pas pu saisir tous les points. « Je n'avais jamais demandé

¹ Cet extrait d'observation a été anonymisé et légèrement modifié pour assurer la confidentialité des données.

l'asile », me précise-t-il. Comme il ne lisait pas assez vite (lors de la relecture), il n'arrivait pas à tout saisir. Selon lui, dans ses auditions, il y a des éléments qui ne sont pas conformes à ce qu'il a dit. Mais quand il prenait son temps pour lire, l'auditeur lui demandait d'aller plus vite pour des raisons de temps. Il n'a donc pas tout saisi. Monsieur K. me dit que c'est dur qu'on lui dise que ce qu'il raconte est faux. En m'expliquant cela, il s'agite en face de moi, se lève pour me montrer la cicatrice d'un coup qu'on lui a donné sur le tibia. Il me parle de cet événement qui a eu lieu dans son pays d'origine, où il s'est fait arrêter et contrôler par des hommes en uniforme qui l'ont battu. Il est visiblement remonté face à l'auditeur qui ne le croyait pas et refusait de voir sa cicatrice. « Tu as l'impression que tu as en face de toi quelqu'un à qui tu demandes un service et la personne te renvoie avec tes origines, tes problèmes » m'explique Monsieur K. en parlant de l'audition.

[Extrait des Notes d'observation¹, SAJE, Avril 2011].

Lorsque je lui demande pourquoi il n'a pas mentionné son engagement dans la rébellion et sa désertion, Monsieur K. m'explique qu'en demandant l'asile, il ne savait pas ce que c'était, qu'il n'avait jamais demandé l'asile avant et qu'il ne comprend pas bien cette procédure. Dans mes entretiens avec des conseillers juridiques, plusieurs d'entre eux évoquent le fait que beaucoup de requérants d'asile mentent ou omettent des éléments de leurs histoires pour différentes raisons : crainte des autorités, conseils des passeurs ou d'autres requérants de mentir ou de dissimuler certains éléments, mauvaise anticipation des attentes de l'administration, etc.

Lors d'un entretien avec André de l'association ELISA à Genève, ce dernier me raconte deux exemples – le premier concerne des victimes de la traite des femmes et le second deux Kurdes de Syrie – qui montrent que les mensonges ou les dissimulations d'éléments lors des auditions peuvent desservir les migrants et cacher des réalités autrement plus complexes que ne peuvent pas prendre en compte les décisions qui réduisent ces mensonges à des invraisemblances. André explique qu'il tient compte de la crédibilité des propos des requérants pour déterminer s'il va accorder ou non son aide juridique à ces requérants. Pour lui, « il y a des gens qui sont mal conseillés par les passeurs. Mais, ce qui me paraît capital, c'est de voir si la personne s'intéresse vraiment à son histoire. S'il est menacé, faites-moi confiance qu'il s'intéresse ». En essayant de m'expliquer comment il fait pour voir si une histoire tient la route ou non, André me raconte l'exemple de 26 Nigérianes qui étaient arrivées à l'aéroport et qui avaient toutes la même histoire, avec quelques variantes :

« Ben là, j'étais dans la brousse, je suis rentrée à la maison, ma maison avait brûlé, mes parents étaient tués. Voilà. Je suis retournée dans la brousse en pleurant et là j'ai rencontré un gentil monsieur qui m'a pris sous son aile et puis qui m'a embarquée dans un avion et je me suis retrouvée ici [...] ». Il poursuit :

¹ Cet extrait d'observation a été anonymisé et légèrement modifié pour assurer la confidentialité des données.

« Bon, on commençait à se douter vu leur âge et la qualité de leur histoire, que c'était un trafic de femmes. Et comme on prend les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile, on en a retrouvé un certain nombre, en tout cas une bonne dizaine dans les bordels comme esclaves carrément. Elles n'avaient plus de nom, plus de papiers, plus rien du tout. En Allemagne, en Italie ».

L'autre exemple qu'il mentionne concerne deux jeunes hommes également en procédure à l'aéroport de Genève qui affirment être des réfugiés palestiniens. André leur demande de quel coin de la Palestine ils viennent. Ils lui répondent qu'ils viennent de la Bande de Gaza.

« Et puis je dis : elle est faite comment ? Qu'est-ce qu'il y a dans la Bande de Gaza ? Il y a des rivières, il y a de l'eau ? [Et ils lui répondent :] "Oui oui, il y a le désert et il y a juste un petit village et y a quelques rivières". C'est un peu embêtant ça quand même. Dans la bande de Gaza, je pense que simplement à l'odeur, on doit sentir qu'on est au bord de la mer quand même. On est au bord de l'océan. Bon je me dis, il n'a peut-être pas bien compris. Je lui dis : et puis vous êtes venus comment ? « Oh, j'ai pris le bus ». Et puis vous êtes arrivé où ? Oh j'suis arrivé au Liban. Frontière commune ? Il n'y a pas eu de contrôle ? Non non, j'ai pris le bus et je me suis retrouvé à Beyrouth. Donc là, il commence à y avoir des sérieux problèmes. Je vois très bien qu'il me raconte une histoire. Je suis navré, mais vous ne pouvez pas faire autrement. D'accord, vous faites 2-3 recoupements comme ça et vous vous rendez assez vite compte qu'il raconte une histoire ».

André renvoie donc les deux personnes en leur disant qu'il ne peut rien faire pour eux, d'autant plus que le traducteur arabophone lui avait dit que, considérant, la manière dont ils parlaient arabe, ils devaient plutôt venir de Syrie. Dans l'aéroport, la zone dans laquelle peuvent aller les requérants d'asile est réduite. Ils sont donc toujours installés devant le bureau où ELISA tient ses permanences, assis sur les bancs « comme des âmes en peine ».

« Chaque fois que je venais, ils étaient là, et ils me suppliaient. Et pour finir, il y a une de mes collègues qui me dit : oh, mais tu devrais quand même leur répondre, ils me donnent de la peine. [Et puis,] je les fais rentrer dans le bureau et là ils ont le sourire jusqu'aux oreilles et puis là, je prends le téléphone pour appeler le traducteur. Ils me disent "non non non non. Kurde, Kurde". C'était des Syriens Kurdes et puis réellement, eux, ils avaient des problèmes. C'est-à-dire qu'ils auraient raconté qu'ils étaient des Syriens, Kurdes... Alors pour finir il a fallu réparer le coup en deuxième audition, en disant : "voilà il faut qu'on vous avoue, on vous a bourré la tasse à la première audition". Et puis bon, les types, je pense qu'ils sont quand même rentrés en Suisse pour la poursuite de la procédure » [André, ELISA, Décembre 2012].

Les exemples mentionnés par André et celui de Alassane K. mettent en évidence une difficulté à laquelle sont confrontés les conseillers juridiques. Si l'administration peut rejeter une demande d'asile en argumentant sur l'in vraisemblance, les militants des BCJ doivent au contraire chercher soit à contredire cette conclusion d'in vraisemblance, soit à vérifier si le

requérant aurait d'autres motifs à faire valoir (soit pour obtenir l'asile, soit pour obtenir une admission provisoire). Comme le dit Lisa :

« [...] On se pose vraiment la question d'un point de vue juridique, est-ce qu'il y a des choses à défendre ou pas. Est-ce qu'il y a des choses qu'on peut aller vérifier ou pas ? Est-ce qu'il y a des pièces qu'on peut demander à la personne de faire venir ou pas ? Mais on ne va pas tant se poser la question de la vraisemblance du récit. Parce que je crois qu'assez fondamentalement, dans une majorité des cas, on ne peut pas le savoir. Alors certainement qu'il y a des cas extrêmes où on se rend bien compte : la personne qui est polytraumatisée, et puis qui nous fait une syncope en face, on se rend bien compte qu'il y a un problème. Ou qui a des grosses marques. Et puis, il y a des histoires qui sont complètement farfelues, ok. Mais il y a vraiment un très grand pourcentage de personnes qui, certainement, ont des motifs mêlés entre des histoires. Enfin, ce n'est jamais tout faux, ce n'est jamais tout vrai non plus, je pense. La manière de raconter est différente et fondamentalement, à moins d'être dieu et de pouvoir décider ce qui s'est vraiment passé, on ne peut pas savoir ce qui a vraiment poussé une personne à partir ou pas » [Lisa, SAJE, Mai 2013].

Ces exemples interrogent sur la question de la crédibilité, qui permet d'écarter des demandes d'asile sans avoir à vérifier ou à prouver que la personne ne risque rien, ce qui est en lien avec le fardeau de la preuve qui repose sur le requérant. Qu'est-ce qui se cache derrière l'invraisemblance ou derrière un mensonge ? L'invraisemblance, la dissimulation de pans de l'histoire de la personne, de même que les mensonges peuvent trouver toute une série d'explications sociales et psychologiques : contraintes, conseils, peur des autorités, manque de confiance, volonté de s'adapter aux attentes perçues souvent à tort de l'administration, problèmes avec le traducteur, syndrome de stress post-traumatique, problèmes de mémoire, etc.

L'observation du travail de défense juridique des migrants donne à voir toute une série de problèmes que peuvent avoir rencontrés les requérants durant leurs auditions au SEM et qui les a amenés à se contredire. Elle met en évidence le temps et les difficultés que prennent des démarches pour faire venir des documents. Il apparaît aussi que les requérants, pour diverses raisons (crainte des autorités, honte, réticence à avouer des faits tels que, par exemple, un viol, peur que ces faits jouent en leur défaveur, conseils de passeurs ou de connaissances), en viennent à dissimuler des éléments de leurs parcours pourtant déterminants pour leur demande d'asile. Très souvent, des traumatismes et des troubles physiques ou psychiques peuvent être diagnostiqués après un certain temps. Tous ces éléments amènent à relativiser la « vérité » de la qualification juridique et invite à remettre en cause le caractère figé de l'instruction : une fois que les propos ont été dits, inscrits dans un procès-verbal signé par le requérant, il n'est que très compliqué pour les conseillers juridiques de revenir dessus.

Ces exemples posent aussi la question du rapport des requérants d'asile à la procédure à laquelle ils sont soumis et, plus généralement, au droit. Une piste pour des recherches ultérieures consisterait à s'intéresser à la « conscience du droit » des requérants d'asile et à l'évolution de celle-ci. Il s'agirait alors, dans la continuité des travaux des *legal consciousness studies* (Ewick et Silbey, 1998, 1992 ; Merry, 1990 ; Pélicie, 2003, 2005 ; Sarat, 1990 ; Silbey, 2005), d'interroger les consciences ordinaires du droit, la manière dont il est vécu quotidiennement par des profanes particulièrement démunis et socialisés dans un contexte parfois très différent. On peut dire que les requérants d'asile sont *face au droit* (*before the law*)¹. Toutefois, il faudrait rendre compte de la complexité des rapports qu'ils entretiennent au droit, à l'asile et aux autorités, ainsi que des stratégies qu'ils déploient dans leur parcours. Il apparaît en effet que, s'ils sont (presque) tous extrêmement précarisés par leur statut et, pour la plupart, démunis économiquement (il y a toutefois une certaine diversité à ce niveau-là), ils n'en déploient pas pour autant les mêmes stratégies migratoires, juridiques, administratives, ou encore d'intégration socio-économique.

Section 2. Pratiques de défense juridique des migrants

Cette section vise à entrer davantage dans le travail de rédaction de démarches juridiques – recours et demande de réexamen –, afin de montrer comment les BCJ mobilisent le droit et comment ils font valoir les droits de leurs mandants. En entrant dans le contenu de ces procédures écrites, on verra comment l'aide juridique ne se borne pas à des situations strictement individuelles, mais comporte également une dimension collective, plus politique, à partir du moment où elle s'engage dans un conflit qui porte sur le sens spécifique qu'il convient d'attribuer aux notions ou catégories juridiques (droit, jurisprudence, normes secondaires) structurant la politique d'asile. Le travail de défense juridique consiste alors à mobiliser différents types de textes permettant de démontrer que la situation du requérant (ses motifs) combinée à celle de son pays d'origine doivent donner lieu à l'octroi de l'asile ou

¹ « Par “face au droit”, nous entendons la situation où la légalité est conçue et vécue comme si elle était une sphère séparée de la vie sociale et ordinaire : discontinue, distincte, néanmoins prévisible et faisant autorité. Dans cette forme de conscience, le droit est décrit comme un système formellement ordonné, rationnel et hiérarchisé, dont les règles et les procédures sont connues de tous. Les personnes se représentent la légalité comme quelque chose de relativement fixé et d'insensible à l'action individuelle. Dans une certaine mesure, elles parlent du droit comme de quelque chose de terrifiant qui transcende par son histoire et ses procédures les personnes et les conflits du moment. Il est souvent perçu comme un “ailleurs”, un endroit très différent de la vie quotidienne. [...] » (Ewick et Silbey, 2004, p. 132).

d'une admission provisoire. Cette partie montre bien l'interdépendance de la logique de la défense juridique avec celles des autorités (SEM et TAF) à qui elle doit s'adresser selon des formes précises et en mobilisant des registres qui ont des chances d'aboutir à une issue positive.

Débuts sur le terrain et apprentissage par la pratique

Les conseils qui me sont donnés lors de mon premier jour en tant que bénévole insistent notamment sur le respect des délais de recours, une dimension essentielle de toute procédure juridique, dont le non-respect compromet très gravement l'avenir des mandants. Ces brefs délais constituent une contrainte importante qui pèse sur le travail de défense juridique dans la mesure où ils laissent peu de temps pour « instruire » le dossier. Dans la même logique, il faut toujours garder une trace des documents que l'on envoie en faisant des copies pour le dossier – ce qui permettra éventuellement à un autre juriste ou bénévole de reprendre le dossier – et en envoyant les moyens de procédure en « recommandé » pour avoir la preuve de la date d'envoi du recours.

Dès les premiers temps de mon bénévolat, on me responsabilise sur les dossiers dont j'ai la charge : je dois poser des questions si j'en ai besoin, terminer la rédaction du recours au moins un jour avant l'échéance du délai, gérer mes dossiers et communiquer avec mes mandants. À cet égard, la rencontre avec les mandants apparaît comme une manière de renforcer encore le sentiment de responsabilité qui m'incombe, dans la mesure où cela implique une personnalisation des dossiers sur lesquels on peut mettre un visage. On insiste aussi sur le caractère confidentiel et politique du travail, en soulignant les risques de retombées négatives que représente le fait de parler du travail du SAJE en-dehors. Les risques encourus concernent d'abord le requérant qui peut être racketté ou faire l'objet de pressions par des groupes politiques ou militaires de sa communauté, voire par des personnes en lien avec les autorités de son pays d'origine. Certaines personnes peuvent écrire des lettres de dénonciation au service de la population du canton ou au SEM. Mais les retombées peuvent également être politiques ou organisationnelles, dans les cas de lettres/plaintes de citoyens, de dénonciations aux autorités, de critiques à l'égard du SAJE, etc. Cette forme de méfiance témoigne du climat fortement politisé dans lequel travaillent les BCJ et des risques qu'encourent les mandants.

Le travail juridique au sein du BCJ est certes en grande partie individuel, mais passe aussi par une mise en commun nécessaire des ressources juridiques. Ainsi, lorsqu'on me

transmet mon premier dossier, on me donne également des exemples de recours pour des dossiers similaires. Je peux consulter des recours rédigés par d'autres juristes et reprendre leur argumentation juridique qui est, pour les références aux articles de loi relatifs à la procédure (recours, demande de réexamen), souvent la même. Mes premiers pas dans la défense juridique consistent donc moins en un apprentissage du droit en lui-même (fond et procédure), qu'en un apprentissage des formes à adopter (formulations, logiques de l'argumentation), ainsi que de ce qu'on peut contester ou faire valoir en fonction des spécificités d'un dossier.

§1 Que contester, que faire valoir et comment ? Rédiger un recours ou une demande de réexamen

La défense juridique est limitée par le droit (ses contraintes et les possibilités qu'il offre) et par les dossiers eux-mêmes. Dès lors, se pose la question de ce qui peut être contesté et comment dans le cadre d'un recours ou d'une demande de réexamen. En effet, les conseillers juridiques estiment tous avoir de moins en moins de possibilités et de marge de manœuvre pour défendre leurs mandants. Le droit comme terrain d'action (Agrikoliansky, 2003) implique donc de rechercher les leviers ou les « failles » qu'il offre et qu'ouvre éventuellement le dossier du requérant. Cela implique de rechercher dans le dossier, auprès du requérant lui-même, dans des rapports (médicaux, expertises-pays) ou dans le droit (loi, jurisprudence) les ouvertures permettant de formuler un recours ou une demande de réexamen.

En fonction des cas, les juristes doivent parfois faire preuve d'ingéniosité ou d'imagination pour pouvoir défendre leur mandant face à des situations inextricables, mais qui les touchent particulièrement. Pour une juriste d'un BCJ, il s'agit de convaincre l'autorité avant tout, que ce soit en s'appuyant sur des éléments juridiques, sur la situation de la personne, sur des arguments moraux, sur une analyse de la situation au pays, etc. Selon elle, si la forme du recours est juridique, le registre qu'elle mobilise est certes fondé en droit, mais vise aussi à mettre en avant l'humanité du requérant et à attirer l'attention du SEM et du TAF sur sa situation particulièrement problématique. C'est alors moins l'argumentation juridique en elle-même qui compte, que de trouver une solution (juridique) pour la personne en mettant en avant sa situation, quelle que soit la procédure. Autrement dit, c'est moins la règle de droit qui guide les pratiques que les pratiques qui sont tendues vers une issue qui implique de rentrer dans les catégories juridiques.

« Être créatif, c'est une chose. Imaginatif ou bien revendicateur, résistant en lançant des procédures [encore et encore]. L'autre chose, en fait, que d'être imaginatif, ce n'est pas tellement de faire usage des droits de recours et des bases légales, [,mais] c'est de convaincre l'autorité que là, il y a un nœud et que là il faut qu'elle fasse quelque chose. C'est son rôle finalement de sauver cette personne et puis sa fille. [...] La défense juridique, finalement, c'est ça. C'est une revendication, c'est convaincre l'autorité. Et puis après, c'est accessoire de savoir comment, quelle base légale et puis quelle jurisprudence tu vas utiliser. Ce n'est pas ça qui est important. C'est toujours l'histoire des gens qui est au cœur de toutes ces démarches administratives et juridiques » [Entretien avec une juriste d'un BCJ, 2013].

Dans la rédaction des recours ou des demandes de réexamen, la structure est composée, comme pour les décisions du SEM, d'une partie « EN FAIT » et d'une partie « EN DROIT ». Dans mon expérience de la rédaction de recours et de demandes de réexamen, c'est moins dans la justification juridique renvoyant à la loi et à la jurisprudence que se jouent et que se travaillent ces démarches que sur l'argumentation qui suit et qui fait valoir les éléments spécifiques au cas d'espèce (situation personnelle, situation au pays, mobilisation de moyens de preuve, d'expertises-pays et de jurisprudence pour des cas analogues).

§2.1 Les recours : Contester l'argumentation du SEM

Dans le cadre d'un recours, c'est d'abord l'argumentation du SEM qui peut être mise en cause, et notamment la conclusion d'in vraisemblance. Il s'agit pour les mandataires de contre argumenter en expliquant les éventuelles contradictions, en apportant des compléments d'information ou des éléments de preuve, voire en dénonçant frontalement l'attitude de l'autorité durant l'audition. Yvan, juriste au CSP Berne-Jura, explique qu'il essaie d'abord d'obtenir des explications auprès de ses mandants sur les déclarations jugées invraisemblables par le SEM. Selon lui, ces contradictions ou incohérences sont souvent liées à des dates, à des heures, à des configurations de locaux ; ce qui va l'amener à dire que la description lors de la première audition était très sommaire et qu'il avait été demandé de donner ses motifs d'asile de manière très générale. Lors de la deuxième audition, au contraire, beaucoup de questions ont été posées, « donc il faut mettre l'accent sur la deuxième audition et essayer d'expliquer pourquoi est-ce qu'on peut avoir dit quelque chose qui apparaît comme invraisemblable lors de la première audition »¹.

La plupart des conseillers juridiques avec lesquels j'ai mené des entretiens estiment que l'administration instruit à charge et cherche avant tout à rejeter la demande. Jeanine me raconte un exemple qui la révolte.

¹ Yvan, CSP Berne-Jura, Mai 2013

« Aujourd’hui, j’ai fait un recours, c’était une non-entrée en matière pour des Bosniaques. Donc, c’est un Bosniaque qui a épousé une Rom, une femme Rom. Ça n’a jamais été accepté par sa famille. Alors il le dit tout le long que sa famille, elle a refusé [le mariage] et qu’il a essayé de vivre une année quand même dans sa famille avec cette femme. Et que finalement, elle était menacée dans son intégrité, donc il est parti de sa famille. Alors, Berne arrive à dire : on est quand même étonné que les familles respectives ne se soient pas opposées au mariage puisqu’ils sont musulmans très pratiquants. Mais ça n’a pas de sens ! Ils se sont opposés, mais eux sont passés outre ! [...] Après ils disent, ouais c’est quand même assez bizarre parce que vous avez passé une année auprès de votre famille alors qu’il a expliqué que... Et puis après, Madame elle dit qu’elle a été victime d’un viol deux mois avant le départ de la Bosnie. Une fois elle a dit un mois, une fois elle a dit deux mois. Donc, voilà, ce n’est pas crédible » [Jeanine, CSI, Mai 2013].

Toutefois, contester l’in vraisemblance est considéré comme étant très difficile par les conseillers juridiques. Damien (SAJE) m’explique que « là c’est très dur » et que « c’est un peu râpé », « on peut juste essayer de rectifier ». Dans certains cas, le SEM s’est trompé dans l’interprétation entre les auditions ou alors ils les utilisent « de manière éhontée », ce qui laisse une possibilité de contredire la décision rendue. Parfois, le requérant explique qu’il n’a pas dit ce qui est écrit dans le PV et qu’il a mal compris la relecture, ou que celle-ci s’est passée trop vite et que, se sentant sous pression, il a signé sans tout comprendre. « Ben là, c’est quasi-impossible », explique Damien. En effet, comme le requérant a signé toutes les pages du procès-verbal, il est très difficile d’en contester le contenu, à moins d’avoir des remarques du Représentant des Œuvres d’Entraide (ROE) présent en audition qui permettraient de dire que la personne n’était pas « dans son état normal » ou qu’elle aurait un « désordre psychologique » et que cela a été annoté par le ROE. « Ça, ça peut nous permettre aussi de montrer que l’audition ne s’est peut-être pas très bien passée ou qu’elle n’a pas voulu dire ça ». Finalement, il peut aussi arriver que la demande d’asile soit rejetée pour de petites contradictions – par exemple une question de dates –, auquel cas, Damien argumentera sur le fait que cette interprétation est « un peu exagérée » et qu’il y a « un abus d’appréciation ». « Des fois, ça marche, bien entendu. Il arrive souvent que [le SEM] outre passe son pouvoir d’appréciation »¹.

Dans d’autres cas, c’est davantage l’analyse juridique du SEM qui pose problème et qui va faire l’objet de l’argumentation. Il s’agit alors de faire valoir une présentation et une évaluation alternatives des faits pertinents. En entretien, on me raconte le cas d’un Somalien pour illustrer ce type de cas de figure. Ce dernier a reçu une décision d’admission provisoire simple. La décision qui argumentait le rejet de la demande d’asile estimait que la personne avait vécu des faits difficiles, comme tous les Somaliens, mais qu’il n’y avait pas de

¹ Entretien avec Damien, SAJE, Juin 2013.

persécution individuelle. L'agent du SEM qui avait pris la décision estimait que, vue la situation en Somalie, on ne pouvait pas renvoyer la personne, mais qu'elle ne recevrait qu'une admission provisoire pour inexigibilité du renvoi. Après discussion avec le requérant d'asile, la juriste en question – Valérie du Centre Social Protestant de Neuchâtel – se rend compte qu'il y avait au contraire un conflit individualisé avec les milices Al Shebab qui voulaient récupérer son terrain et qui voulaient lui prendre sa femme. Cette dernière avait par ailleurs eu un doigt coupé et avait elle-même été persécutée. « Donc il y avait vraiment quelque chose de plus individualisé. Il avait été extrêmement battu, il avait été amené à l'hôpital ». Les Al Shebab l'avaient attaqué à l'hôpital pour essayer de le tuer et il avait pu fuir grâce à l'aide des médecins qui l'avaient caché.

« Et puis, je me disais, cet homme-là, effectivement, il me semble assez crédible. Et puis, j'avais pris contact avec l'hôpital en question à Mogadiscio. Et j'avais eu le témoignage des médecins qui me disaient : si si, ça s'est bien passé comme ça, les Al Shebab sont venus jusque dans l'hôpital pour le tuer. Et donc là j'ai fait recours en disant : vous vous êtes trompés dans l'analyse juridique et dans l'analyse des faits. Vous n'avez pas tenu compte de ce qu'il vous a dit, vous êtes partis du principe qu'il avait vécu la même chose que tous les autres Somaliens, mais non. Là il y a quelque chose de plus, de personnel. Et effectivement, le Tribunal (Administratif) Fédéral a admis le recours. Donc là c'est vraiment une question d'interprétation des faits, mais l'analyse juridique était fautive aussi » [Entretien avec Valérie, CSP Neuchâtel, Mai 2013].

Ce type d'argumentation qui conteste l'interprétation des faits et de la situation de la personne nécessite donc tout un travail sur les procès-verbaux des auditions, en discutant avec le requérant pour éclaircir sa situation, en cherchant dans la documentation disponible (Internet, rapports d'organisations internationales et d'ONG, expertises pays, expertises médicales, médias, etc.), voire auprès d'acteurs directement impliqués dans les événements comme, ci-dessus, les médecins témoins de l'attaque de la milice dans l'hôpital. De telles démarches nécessitent donc du temps et des ressources pour obtenir des éléments venant corroborer les faits et l'interprétation proposée par le recours. Or, le délai de recours de 30 jours pour une décision matérielle rend ces recherches approfondies compliquées.

Enfin, il faut aussi mentionner que les recours peuvent concerner des erreurs de procédure (par exemple le SEM n'a pas accordé un droit d'être entendu) ou encore le fait que l'autorité aurait mal examiné les motifs du requérant, notamment dans les cas de non-entrée en matière. Il s'agit dans ces cas-là de focaliser le recours sur des problèmes survenus durant la procédure, sur un oubli de l'administration ou encore sur le fait que le travail d'instruction a été insuffisant pour se prononcer sur le fond. Lorsque ce type d'argumentation aboutit, elle

débouche souvent sur le renvoi de l'affaire à l'administration pour qu'elle corrige son erreur ou qu'elle procède à des mesures d'instruction complémentaires.

§2.2 Les demandes de réexamen : faire valoir un élément nouveau

Les demandes de réexamen consistent à faire valoir un élément nouveau justifiant la reconsidération de la demande d'asile. Il peut s'agir d'un changement de contexte au pays, d'un certificat médical, ou d'un élément de preuve que la personne a pu faire venir du pays par exemple. Dans la formulation juridique « en droit », les premiers paragraphes de l'argumentation « en droit » renvoient à la procédure administrative et à la jurisprudence ouvrant la possibilité de déposer une demande de réexamen.

Dans les demandes de réexamen, il s'agit moins de s'opposer à une décision rendue par le SEM que d'argumenter à partir d'éléments de preuve permettant de remettre en question le premier jugement rendu (soit la première appréciation juridique des faits concluant soit à l'in vraisemblance, soit à la non-pertinence des motifs d'asile, soit encore à une non-entrée en matière), ou de faire valoir un changement dans la situation de la personne (état de santé, au pays) ou dans la situation du pays justifiant que son cas soit réexaminé. J'approfondis davantage ces cas de figure dans la sous-section suivante qui porte plus généralement sur l'importance des moyens de preuve.

§2 Le temps et l'importance des moyens de preuve

La plus ou moins marge de manœuvre dont disposent les conseillers juridiques pour défendre les requérants d'asile peut découler autant du droit, des opportunités qu'il offre et des « failles » qu'il contient, que du contenu du dossier lui-même (y compris la décision de le SEM) et des éléments (moyens de preuve par exemple) que le requérant peut apporter pour pouvoir appuyer les démarches entreprises. Toutefois, la question du temps est centrale ici, dans la mesure où il constitue à la fois une contrainte liée aux délais des procédures (30 jours) et une ressource dont manquent cruellement les BCJ pour défendre un dossier de manière approfondie.

§2.1 Le temps comme contrainte et comme ressource

La recherche de moyens de preuve permettant d'appuyer une procédure de recours ou de réexamen est complexe, de sorte que le temps que les mandataires peuvent consacrer à

s'entretenir avec leur mandant et à se documenter (sur une situation, sur la jurisprudence ou sur les pays d'origine) constitue une ressource dont ils manquent souvent. En effet, les rendez-vous avec les requérants d'asile, les démarches que ces derniers peuvent entreprendre pour faire venir des preuves et les recherches juridiques ou documentaires (expertises-pays par exemple) prennent beaucoup de temps. Alors qu'ils reconnaissent qu'il faudrait pouvoir en consacrer davantage à chaque recours ou demande de réexamen pour pouvoir les investiguer en profondeur et trouver suffisamment d'éléments, la surcharge de travail qu'ils subissent les en empêchent. Damien (SAJE) estime que « malheureusement, on a de moins en moins de temps. Enfin, moi personnellement en tout cas, je suis vraiment trop pris dans la quantité ». Dès lors, il « colmate un peu les brèches des gens qui viennent me voir en permanence. Je réponds quand même à beaucoup trop de demandes pour pouvoir vraiment m'investir sur des cas symboliques »¹. Pour faire face à ce manque de temps, le tri peut être davantage resserré.

J'ai pu me rendre compte personnellement de l'importance d'avoir du temps. Ainsi, Sébastien m'avait donné un recours pour pouvoir produire une argumentation sur le changement de situation au pays. J'ai consacré plusieurs heures à rechercher de la documentation sur le conflit qui venait d'éclater dans le pays, de même que sur la situation humanitaire et sanitaire qui y prévalait. Davantage de moyens en termes de personnel notamment (avec une aide aux recherches sur les pays d'origine) permettrait sans doute de formuler des recours ou des demandes de réexamen solidement documentées visant à faire valoir une interprétation différente de la situation d'un pays d'origine.

§2.2 Obtenir des moyens de preuve

Les conseillers juridiques cherchent surtout à avoir quelque chose à dire, à avoir des arguments sur lesquels appuyer leur recours ou leur demande de réexamen afin d'augmenter leurs chances de succès. Ces éléments peuvent être obtenus (1) dans les explications de la personne, (2) dans les preuves qu'elle peut se procurer, (3) dans les rapports médicaux, (4) dans la documentation relative à la situation dans le pays (expertises-pays, rapports, articles de journaux, etc.), (5) dans le droit et, en particulier, la jurisprudence en Suisse, auprès d'instances internationales (CEDH, CJUE, etc.), voire d'autres pays. Ainsi, une grande partie du travail de défense juridique des requérants d'asile consiste à mobiliser des matériaux textuels déjà existants – qu'ils soient juridiques (lois, jurisprudence, doctrine), ou qu'ils

¹ Entretien avec Damien, SAJE, Juin 2013.

relèvent de l'expertise (rapports pays, rapports médicaux, travaux académiques), de témoignages, notamment médiatiques (articles de journaux), ou encore de la diffusion de bonnes pratiques (recommandations d'instances internationales telles que le HCR) –, pour les redéployer dans le cadre d'une argumentation en faveur du cas d'espèce qu'ils défendent. C'est ce qu'explique Susan Bibler Coutin dans un article portant sur la défense juridique des requérants d'asile originaires d'Amérique Centrale et ayant immigré aux Etats-Unis. En faisant une archéologie du droit, elle considère celui-ci comme un artefact construit dans une large mesure à partir d'un matériel qui lui préexiste. « *Crafting a statute, writing an opinion, creating a file, or issuing a document entails entextualization, that is, excerpting elements of other texts, documents, or records to be redeployed in a new case or context* » (Coutin, 2011, p. 572). Les différents exemples ci-dessous, tirés de mes observations et de mes entretiens convergent largement avec cette analyse.

Les éléments de preuve et les documents d'identité permettent d'argumenter auprès des autorités (SEM, TAF). Ils contribuent à lever leurs doutes, ou du moins de les réduire, voire à les convaincre en apportant des éléments plus tangibles que les seuls discours des requérants. Ainsi, par exemple, lorsque le SEM met en doute l'identité de la personne, les juristes des BCJ insistent généralement auprès des requérants pour qu'ils fassent venir des documents permettant de la prouver. Des articles de presse, des documents officiels attestant que la personne a bien porté plainte, des éléments prouvant que la personne fait bien partie d'un parti politique ou a bien été prise en charge par un médecin, sont autant d'exemples de moyens de preuve qui permettent de prouver ou de rendre vraisemblable les motifs allégués. Dans le cas d'un requérant invoquant son homosexualité et les persécutions dont il a fait l'objet de la part de sa famille qui projetait de le tuer, il nous explique qu'il fréquentait une association réunissant des personnes directement concernées par l'homosexualité. Nous lui conseillons donc de nous en apporter une attestation afin de renforcer encore notre demande de réexamen (qui s'appuie toutefois d'abord sur d'autres moyens de preuve).

Cette question du fardeau de la preuve (qui incombe au requérant) est primordiale pour soutenir une argumentation juridique portant sur les motifs d'asile ou une admission provisoire en regard d'une situation individuelle ou de l'absence d'une alternative de fuite au sein du pays considéré (ou au contraire de l'impossibilité du renvoi dans une autre région du pays).

§2.3 Les certificats médicaux comme moyens de preuve

Les travaux de Didier Fassin et de Estelle D'Halluin-Mabillot ont mis en évidence l'importance des certificats médicaux attestant, à travers les « marques » laissées sur le corps et/ou les traumatismes psychiques, des persécutions subies dans le pays d'origine ou permettant d'anticiper des risques pour la santé du requérant en cas de retour (D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Fassin, 2001 ; Fassin et D'Halluin, 2005, 2007). Ils montrent ainsi « *to what extent the body has become the place of production of truth on the asylum seeker* » (Fassin et D'Halluin, 2005, p. 599). De même, la certification de traumatismes psychiques peut constituer un élément de preuve des persécutions subies (Fassin et D'Halluin, 2007), même s'il faut préciser que celles-ci sont aussi mises en doute par les autorités, pour qui des cicatrices ou des traumatismes peuvent provenir d'autre chose que des persécutions donnant droit à l'asile (par exemple, elles peuvent être attribuées au périple précédant l'arrivée en Suisse).

Comme le soulignait le Dr. Thomas Maier (Centre ambulatoire de la Croix-Rouge pour les victimes de la torture et de la guerre de l'Hôpital universitaire de Zurich) dans un article du bulletin des médecins suisses en 2006, « les autorités de l'asile ne voient pas, en l'occurrence, la nécessité de documenter de façon systématique les traces et les séquelles de la torture – comme il est recommandé (et même prescrit) de le faire dans le contexte international des mouvements pour les droits de l'homme, estimant qu'il n'en découle pas nécessairement une menace actuelle » (Maier, 2006, p. 1174). Dès lors, les certificats médicaux interviennent principalement après une décision négative, lorsque le SEM évalue l'exigibilité du renvoi ou lorsque, dans le cadre d'un recours ou d'une demande de réexamen, le recourant soutient qu'un renvoi n'est pas exigible, car il mettrait la santé ou la vie du requérant en danger. « La jurisprudence admet qu'une admission provisoire pour raisons médicales soit ordonnée si l'on peut craindre que, peu après son retour, l'état de santé de l'intéressé se dégrade au point de mettre sa vie en péril, faute de traitement disponible sur place » (Maier, 2006, p. 1174). Les certificats médicaux peuvent être mobilisés dans le cadre de la défense juridique pour pointer les affections dont souffre le mandant. Une analyse de l'accès aux soins et des modalités de traitement possibles dans le pays d'origine permettra ensuite de conclure à l'inexigibilité du renvoi.

L'exemple que je mobilise ci-dessous présente un recours fondé sur un certificat médical constatant une insuffisance rénale et qui a permis d'obtenir une admission provisoire pour les mandants. Dans de nombreux cas toutefois, un certificat médical ne suffit pas à

obtenir une admission provisoire, soit parce que les problèmes médicaux ne sont pas jugés comme étant assez graves pour mettre en danger la santé et la vie de la personne en cas de retour dans son pays, soit parce que l'accès aux soins et les modalités de traitement de ces problèmes de santé sont jugés suffisants dans le pays d'origine.

Lors de la rédaction d'un recours pour Monsieur Bolormaa qui souffre d'importants problèmes médicaux¹, je mobilise largement le rapport médical pour décrire son état de santé et pour affirmer la nécessité d'un suivi régulier par des médecins spécialistes et d'un traitement médical spécifique au moyen d'une technique et d'un dispositif (appareil) particulier.

L'argumentation en droit revient, dans une première partie, sur les motifs d'asile de Monsieur Bolormaa et de son épouse, en mobilisant notamment des rapports d'organisations internationales, du Département d'Etat américain et d'ONG qui font état de la corruption dans le pays. Sur ces points, le recours conclut que Monsieur Bolormaa ne bénéficiait pas d'une protection effective de la part des autorités de son pays.

Dans un deuxième temps, le recours argumente sur l'inexigibilité du renvoi : « Si, contre toute attente, l'autorité de céans devait ne pas reconnaître le statut de réfugié aux recourants, nous soutenons, subsidiairement que l'exécution du renvoi des recourants [dans leur pays d'origine] est inexigible ». L'état de santé de Monsieur Bolormaa rend son renvoi dans son pays inexigible.

Huit jours après le dépôt de ce recours, le TAF demandera des moyens de preuve concernant les motifs d'asile de Monsieur Bolormaa et de son épouse, car il estimait que leurs motifs n'étaient « nullement étayés par pièces ». Il a donc demandé aux recourants de produire des moyens de preuve portant sur les motifs d'asile allégués, ce qu'ils n'ont pas été en mesure d'apporter. Ils ont toutefois, un peu plus d'un mois après, remis un certificat médical ainsi que la traduction d'un article extrait d'Internet faisant valoir que le traitement des personnes atteintes des problèmes médicaux dont souffre Monsieur Bolormaa dans leur pays était de mauvaise qualité, ce qui exposerait le recourant à un risque de mortalité élevé en cas de renvoi. Le certificat estime qu'il faut procéder à une transplantation dès que possible, en l'absence de laquelle une mortalité élevée d'origine cardiovasculaire ou infectieuse avec raccourcissement significatif de l'espérance de vie est pronostiquée, même en cas de poursuite du traitement actuel. En l'absence de greffe, la poursuite du traitement à raison de trois fois quatre heures par semaine est nécessaire à vie avec une mortalité élevée.

Dans sa réponse, le SEM a proposé le rejet du recours en indiquant qu'il existerait, dans la capitale de son pays (où il résidait) deux centres offrant ce type de traitement en plus de celui dans lequel Monsieur Bolormaa avait été traité. En réponse à ce courrier, nous avons fait valoir que le SEM s'appuyait sur un document datant de 2008 et faisant huit lignes et quatre phrases, très lacunaire, dans lequel il traduit « *is expecting to receive about 20 [X] machines* » par « *a fait l'acquisition de vingt machines à [X]* » (traduction que nous jugions « libérale ») et que cette affirmation se base en fait uniquement sur l'expectative, supposition qui n'est pas étayée par des informations ultérieures qui seraient venues la confirmer. Nous relevons aussi que la deuxième partie de l'article auquel le SEM se réfère fait état du fait que seuls 80% de ceux pour lesquels [ces problèmes médicaux] ont été diagnostiqués peuvent être soignés par les appareils de [X].

¹ Pour des raisons de confidentialité, j'ai décidé d'anonymiser non seulement les noms, mais aussi les détails spécifiques liés aux problèmes médicaux dont souffre Monsieur Bolormaa.

Quelques semaines après, Monsieur Bolormaa et son épouse ont produit une attestation établie par le Ministère de la Santé de leur pays qui attestait que l'hôpital Y où Monsieur Bolormaa avait été pris en charge était le seul établissement hospitalier de la ville (capitale) disposant d'un centre [de X] permettant de procéder à des traitements conformes aux standards internationaux et que seuls 60% des patients souffrant des mêmes problèmes que Monsieur Bolormaa qui y étaient traités pouvaient accéder à un traitement conforme à ces standards.

En 2013, soit un peu moins de deux ans après le dépôt du recours, le TAF a rendu un arrêt sur ce cas. Il y conclut que les recourants n'ont pas rendu vraisemblable au sens de l'art. 7 LAsi ni l'agression dont Monsieur Bolormaa aurait été victime, ni le mobile de celle-ci (dénonciation d'un cas de corruption), ni la raison de la diminution des soins reçus. Le recours est donc rejeté en tant qu'il conteste le refus de la reconnaissance de la qualité de réfugié aux recourants et le rejet de leurs demandes d'asile.

Dans un deuxième temps, l'arrêt examine la question de l'exécution du renvoi. Il cite notamment la Loi sur les étrangers, selon laquelle « L'exécution de la décision peut ne pas être raisonnablement exigée si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance le met concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale (art. 83 al. 4 LEtr) ». Il renvoie aussi à la jurisprudence et à la doctrine.

Ainsi, selon la Cour, « ce qui compte ce sont, d'une part, la gravité de l'état de santé et, d'autre part, l'accès à des soins essentiels ». Examinant alors la question de l'accès aux soins spécifiques que requiert l'état de santé de Monsieur Bolormaa et citant différents rapports (notamment ceux envoyés par le SEM et par les recourants), l'arrêt conclut que l'accès du recourant à trois séances hebdomadaires [de son traitement spécifique] à son retour au pays ne peut pas être garanti. De même, le TAF estime aussi qu'on ne peut pas encore conclure à la vraisemblance de la disponibilité, dans le pays d'origine, de médicaments (de substitution) « appropriés à l'état de santé du recourant, eu égard également à l'inconnue liée à leur coût ».

L'arrêt conclut que « dans ces circonstances, le dossier n'est pas suffisamment mûr pour que le Tribunal puisse se prononcer sur la question de l'exigibilité de l'exécution du renvoi. Des mesures d'instruction complémentaires s'imposent ». Il formule une série de questions précises à demander à la représentation suisse dans le pays. La cause est donc renvoyée au SEM pour compléments d'instruction.

Finalement, le SEM accordera une admission provisoire à Monsieur Bolormaa et à son épouse.

[Extrait des Notes d'observation et d'un recours, SAJE, Avril 2011 ; et extraits d'un arrêt du TAF].

Cet exemple montre bien les échanges entre les différents acteurs du droit d'asile qui confrontent leurs arguments en s'appuyant sur leur interprétation de l'état de fait, sur des éléments de preuve (certificats médicaux) ou sur leur absence (en ce qui concerne les motifs d'asile), sur des expertises-pays (en particulier en ce qui concerne l'accès aux soins) et sur leur appréciation en vue de statuer sur l'exigibilité du renvoi. On assiste ainsi à un jeu croisé entre le SEM, les recourants et le TAF, dont les arguments, les moyens de preuve (certificats médicaux et expertises-pays) se confrontent pour déterminer l'accès à un statut en Suisse. Les

différents types de textes qui sont mobilisés dans le recours ou dans l'arrêt visent à faire valoir une appréciation juridique de la situation particulière des recourants au regard des différents éléments de preuve ou d'analyse de la question juridique à laquelle il faut répondre. Les motifs allégués sont-ils pertinents en matière d'asile et sont-ils vraisemblables ? La Cour conclura que non. Est-ce que l'état de santé de Monsieur Bolormaa et l'accès aux soins dans son pays d'origine le mettent-ils à ce point en danger que son renvoi en devient inexigible ? Le TAF ne parvenant pas à trancher cette question décide de casser la décision de le SEM et de lui renvoyer l'affaire pour des compléments d'instruction. Le SEM accordera alors une admission provisoire.

De nombreuses demandes des réexamen et recours s'appuient sur des certificats médicaux, attestant notamment de traumatismes ou de troubles psychiques dus au vécu des requérants dans leur pays, ainsi qu'au voyage (parfois long de plusieurs années) jusqu'en Suisse. Durant les 6 mois d'observation participante au SAJE, quatre dossiers pour lesquels j'ai rédigé un recours (2) ou une demande de réexamen (2) ont abouti à l'octroi par le SEM ou par le TAF d'une admission provisoire, à chaque fois pour des raisons médicales (au moins en partie).

Dans d'autres recours, l'usage de rapports médicaux peuvent venir attester des troubles psychiques liés, par exemple, à des violences subies dans le pays d'origine en lien avec un contexte de guerre ou avec des persécutions. La mobilisation d'un certificat médical peut alors soit être mobilisé comme élément attestant de persécutions subies dans le pays d'origine, soit comme argument en faveur d'une admission provisoire pour inexigibilité du renvoi. Le cas échéant, il faut alors démontrer que la personne nécessite un suivi régulier et qu'il n'existe pas les infrastructures suffisantes dans le pays d'origine. L'exemple de recours ci-dessous combine la référence à la jurisprudence et à des rapports de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR) dans une argumentation visant à démontrer l'insuffisance de la prise en charge des personnes atteintes de troubles psychiques dans le pays X :

« De plus, s'agissant des possibilités de traitement des troubles psychiques [dans le pays X], l'arrêt du TAF du [Y juin 200Z], indique une surcharge et une faiblesse du système de soins en matière de traitement psychothérapeutique par rapport aux besoins réels.

« En résumé, s'agissant des possibilités de traitement des personnes traumatisées [dans le pays X], s'il existe certes [dans les différentes régions du pays] des institutions et du personnel spécialisés ainsi que des médicaments, voire des thérapies, il n'en demeure pas moins que le système existant est surchargé et l'offre à l'évidence trop faible par rapport aux besoins réels. En outre, les patients doivent fréquemment prendre en charge une

partie des coûts et un traitement médicamenteux est régulièrement préféré à un traitement psychothérapeutique plus durable. »

Dans le cas d'espèce, les situations individuelles et les difficultés familiales étant similaires en de nombreux points, l'Office doit tenir compte de la jurisprudence de l'autorité supérieure [Référence à l'arrêt ATAF].

Dans son rapport d'avril 200X¹, l'OSAR souligne l'insuffisance des possibilités de traitement pour les troubles psychiques, l'extrême longueur des délais de prise en charge des patients et l'impossibilité situationnelle d'un traitement systématique et continu. Cette situation interrompait le traitement de notre mandant et présente le risque de graves répercussions sur lui et sa famille.

« Les possibilités de traitement des maladies psychiques sont insuffisantes dans les deux entités. Des cliniques psychiatriques existent dans les grandes villes [(liste des grandes villes en question)]. Bien qu'on y trouve des spécialistes qualifiés, la charge de travail et le besoin de thérapie sont tels que les délais de prise en charge sont interminables. Cette situation rend un traitement systématique et continu impossible. On y propose principalement des traitements médicamenteux. Un traitement psychiatrique ambulatoire n'est proposé que dans les grands centres [(trois villes sont mentionnées)]. Mais les listes d'attente sont longues. »

Ce constat est confirmé par un rapport de l'OSAR [mention de la date]² :

« Hormis les cliniques, seuls les [hôpitaux et centres de soins] des villes d'une certaine importance [(six villes sont mentionnées)] proposent des soins réguliers. Les temps d'attente sont longs. La difficulté ne réside pas dans le manque de compétences professionnelles des employé-e-s qui y travaillent, mais dans la proportion des personnes traumatisées en nécessité de traitement et l'offre thérapeutique disponible. Il n'est pas possible de toutes les prendre en charge, et encore moins de faire bénéficier à celles qui sont en traitement d'un encadrement social par des assistantes sociales ou assistants sociaux. »

[Extraits d'un recours, Carnets de terrain, SAJE, 2011].

On voit dans cet exemple la combinaison d'expertises-pays de l'OSAR et d'appréciations du contexte que le TAF avait rendues dans le cadre de recours similaires. Faire valoir les droits des requérants d'asile implique de faire un travail sur la jurisprudence, sur la position des autorités concernant des problématiques voisines, ainsi que sur les pays de provenance à travers des expertises certifiées et reconnues par le SEM. L'évaluation de la situation de la personne se fait alors au regard de ces éléments mis en regard de la situation dans le pays.

On le voit dans les exemples ci-dessus, le travail de défense juridique s'appuie sur différents textes relevant du registre juridique, mais aussi du registre de l'expertise. Cela

¹ Référence à un premier rapport de l'OSAR consulté sur son site web : www.osar.ch.

² Référence à un deuxième rapport de l'OSAR consulté sur son site web : www.osar.ch.

rappelle l'idée d'*entextualization* de Susan Bibler Coutin, selon laquelle le travail du droit consiste souvent à extraire des éléments d'autres textes et documents pour les redéployer dans un nouveau cas ou contexte. Les éléments sur lesquels s'appuient les recours empruntent donc non seulement aux pièces figurant au dossier – en premier lieu les procès-verbaux d'audition –, mais aussi aux propos ultérieurs de la personne et aux moyens de preuve qu'il peut produire, à des certificats médicaux, à différents types de rapports, de prises de position (on pense notamment aux recommandations du HCR) et d'articles portant sur la situation du pays, et à la jurisprudence du TAF ou d'autres instances (CEDH, CJUE, etc.).

Comme le suggèrent Marion Fresia et al. (Fresia, Bozzini et Sala, 2013) le registre de la « raison humanitaire » – qui passe par l'exposition et la certification de souffrances ou de maladies physiques ou mentales – apparaît comme plus légitime que celui de l'injustice sociale ou du combat politique (Fassin, 2010). À côté de l'octroi de l'asile pour des motifs liés à l'article 3 LAsi, une part importante des demandes d'asile débouche (directement ou après recours ou réexamen) sur une admission provisoire. Au sein des BCJ, le registre des risques médicaux, psychiques ou physiques, semble présenter davantage de « chances de succès » que celui visant à revenir sur les motifs d'asile rejetés par le SEM et par le TAF. Les certificats médicaux comme moyens de preuve apparaissent peut-être plus faciles à obtenir que des preuves de persécutions individuelles. Les certificats médicaux présentent en outre l'avantage d'être rédigés selon les formes et les attentes prescrites par le SEM. Ainsi, tout comme les conseillers juridiques au sein des BCJ lorsqu'ils rédigent un recours ou une demande de réexamen, les médecins qui établissent des certificats médicaux contribuent à « rendre audibles » et crédibles une partie des demandes des requérants d'asile auprès des autorités (D'Halluin, 2007). Il faut alors ajouter que la définition de ce qui est considéré comme politique est très étroite et que les arguments invoquant l'in vraisemblance des motifs d'asile sont souvent avancés pour rejeter les demandes, ce qui rend difficile la contestation des décisions par le droit. Dans ces circonstances, l'état de santé et les risques qui y sont liés deviennent, de par le certificat médical, un argument audible, crédible et prouvé qui peut être mis plus facilement en avant dans le cadre d'un recours ou d'une demande de réexamen.

§2.4 Faire changer l'interprétation de la situation d'un pays

Dans certains cas, ces argumentations visent à faire infléchir la position des autorités. Ainsi, Sébastien me confie un dossier en m'expliquant qu'il faut faire une demande de réexamen en argumentant sur la situation proche de la guerre civile qui prévaut dans son pays.

Sébastien m'explique que lui et les autres juristes estiment qu'il faut faire quelque chose pour ce pays, car ils ont plusieurs cas de ses ressortissants. Considérant la situation actuelle (conflit entre deux camps opposés suite à des élections) qui tend vers la guerre civile, ils souhaitent « faire quelque chose » pour modifier la jurisprudence du TAF et la pratique du SEM. Je suis donc chargé de faire le travail de recherche sur la situation dans le pays, parce que l'argumentation juridique sur la demande de réexamen est déjà faite par Sébastien. Il me conseille d'aller aussi consulter la jurisprudence (il me donne la référence d'un arrêt). Si, dans ce cas-là, la situation du pays s'est finalement stabilisée, rendant difficile de faire valoir mes recherches et une nouvelle appréciation de la situation, il faut toutefois relever cette volonté de la part des juristes de faire bouger la pratique des autorités (SEM et TAF) à partir d'une solide argumentation portant sur la situation au pays. Plusieurs recours peuvent alors mobiliser les mêmes éléments. Les juristes des BCJ en viennent donc parfois à choisir des cas exemplaires (Lejeune et Oriane, 2014) pour pouvoir faire évoluer la jurisprudence et la pratique du TAF et du SEM.

Il faut répéter le fait que les conseillers juridiques manquent souvent de temps et de moyens pour pouvoir effectuer ces recherches et qu'une des pistes d'amélioration de la défense juridique des migrants – avec également la perspective de chercher à infléchir la position du TAF et du SEM – pourrait consister, selon certains juristes, en l'investissement de moyens dans les expertises pays, dont on a vu par ailleurs qu'elles étaient centrales dans l'évaluation toujours contextualisée des motifs d'asile¹. Au SAJE, Sébastien m'explique qu'il peut parfois recourir à des bénévoles qui se chargent d'effectuer des recherches de ce type ou de solliciter l'association CIREC (*Country Information Research Centre*), spécialisée dans la recherche d'informations sur les pays d'origine des migrants. Toutefois, faute de moyens, le CIREC a suspendu ses activités depuis janvier 2013². L'OSAR et Amnesty International produisent aussi des rapports sur les pays d'origine qui peuvent être mobilisés dans le cadre d'une procédure de recours ou de réexamen.

En définitive, l'observation du guichet et des permanences juridiques donne à voir une division du travail tant à l'interne de l'organisation (accueil, défense juridique) qu'à l'externe de celle-ci, avec d'autres acteurs de la défense des migrants. Le guichet permet d'opérer une

¹ Je renvoie aux chapitres précédents ainsi qu'aux travaux de Damian Rosset : (Rosset, 2015 ; Rosset et Liodden, 2015).

² Elise Shubs et Stéphanie Cornioley, « Un travail de réseau essentiel », *Vivre Ensemble*, en ligne depuis le 23 avril 2013, <http://asile.ch/2013/04/23/un-travail-de-reseau-essentiel/>, consulté le 25 juillet 2016.

première sélection du public – il est dès lors partie prenante de la chaîne de traitement qui va jusqu'à la décision rendue par les autorités (SEM ou TAF) –, en identifiant les personnes, en cherchant à catégoriser leur demande, et en les réorientant vers d'autres associations plus en mesure de prendre en charge leur demande, ou en leur accordant un rendez-vous (dont la date va dépendre de l'urgence ou du délai de recours). Autrement dit, le guichet permet d'établir un ordre d'entrée et même une sorte de droit d'entrée (D'Halluin-Mabillot, 2012), en ce sens, les BCJ font office de *Street-Level Organizations* (Brodkin et Baudot, 2012 ; Weill, 2014) en donnant accès ou non à la procédure requise (recours, demande de réexamen, regroupement familial, etc.). Au guichet comme en permanence, on peut voir la diversité des situations et des bases légales auxquelles elles se rattachent. De même, comme l'avait déjà montré Mathilde Pette (Pette, 2014), le travail de la défense juridique apparaît comme étant largement individualisé, juridicisé, professionnalisé et technicisé. Il s'agit au contraire de fournir une aide/un service (conseil ou aide juridique) à une population en situation précaire, particulièrement démunie à l'égard de la procédure et du droit auxquels elle est soumise. Les attentes de ces publics du guichet des BCJ ne correspondent pas toujours à ce que les juristes peuvent leur offrir, de même que leurs revendications ou leurs griefs ne sont pas forcément traduits (ni même traduisibles ou audibles) dans les démarches juridiques entamées. On assiste à une importante remise de soi, mais aussi à une dépossession de ces personnes particulièrement précarisées à la fois socialement (de par leur statut et leur situation de migrants) et économiquement. Toutefois, cette dépossession est contrebalancée par le fait qu'en mettant leurs compétences au service de la défense juridique des requérants d'asile, les juristes et les bénévoles des BCJ leur ouvre une opportunité et la capacité de contester les décisions dont ils ont fait l'objet.

L'analyse du travail de rédaction des démarches juridiques montre quant à elle que les arguments mobilisables et audibles par les instances administratives et judiciaires sont étroitement limités et encadrés par le droit. Les associations doivent généralement orienter leurs démarches vers la contestation de l'argumentation du SEM, vers la proposition d'une interprétation alternative ou d'une explication à d'éventuelles invraisemblances, ou encore vers la mise en avant de (nouveaux) moyens de preuve à prendre en considération. En cela, le travail des associations d'aide juridique porte davantage sur la promotion d'une interprétation alternative des faits spécifiques au cas ou d'une situation prévalant, parfois pour un groupe particulier, dans un pays d'origine ; indice autant qu'effet de l'importante sophistication du droit d'asile. Les BCJ peuvent aussi contester l'application qu'en fait l'administration soit en

dénonçant des erreurs procédurales, soit en remettant en question l'interprétation qu'elle fait de la situation de la personne. Dès lors, le travail de la défense juridique ne concerne pas la contestation générale de la norme en elle-même. La procédure de recours ne permet pas non plus d'utiliser l'arène judiciaire pour publiciser un cas, dans la mesure où il n'y a pas d'audience. Les associations sont donc limitées à remettre en question les décisions administratives et à chercher à faire jurisprudence en faveur des requérants d'asile. Les arrêts peuvent alors soit uniquement permettre d'obtenir un statut, soit d'obtenir une avancée pour un groupe spécifique (restreint) de requérants d'asile. Dans de plus rares cas, leurs recours peuvent produire une jurisprudence à portée plus générale. Moins directement, ils contribuent aussi à générer des anticipations de la part des agents du SEM qui n'ont pas complètement les « mains libres » et qui doivent faire avec la « menace du recours ».

Chapitre 8. Acteurs de la défense juridique des migrants

En France, plusieurs travaux ont montré que la cause des étrangers a été investie par des militants chrétiens et des militants d'extrême-gauche (Lechien, 2003 ; Pette et Eloire, 2016 ; Siméant, 1998) dont les modes d'action et les rapports à la cause des étrangers ne sont pas les mêmes. Ce chapitre porte sur les acteurs de la défense juridique des migrants en Suisse : organisations, juristes et bénévoles. Sans pouvoir être exhaustif, ce panorama montre que la défense juridique est largement investie par des organisations chrétiennes et un pôle d'action « caritatif », mais elle s'inscrit toutefois dans une tension – selon l'histoire locale des associations et leur inscription dans un espace militant local et cantonal – entre ce pôle « caritatif » et des pôles « militant » institutionnel d'une part et contestataire d'autre part¹. De ces profils et rapports au rôle des organisations et des militants qui composent l'espace de la défense juridique des migrants (Mathieu, 2007, 2012)² découlent des usages différenciés du droit, plus ou moins contestataires et combatifs, qui configurent l'accès des migrants au(x) droit(s). Ces constats renvoient également aux analyses de Camille Hamidi, pour qui « la façon de gérer la question du tri des bénéficiaires, le degré d'intégration des logiques bureaucratiques dans le travail associatif, etc., dépendent en partie de ces différences de profil » (Hamidi, 2016, p. 363).

La défense des requérants d'asile en Suisse se réalise selon des modalités sensiblement différentes selon les cantons. On observe une division à la fois cantonale et sectorielle du travail militant, ainsi qu'une inégalité dans l'accès au(x) droit(s) en fonction des régions du pays. Cette dimension est d'abord redevable d'une inégale implantation géographique, c'est-à-dire d'une présence plus ou moins importante (quantitativement, en nombre

¹ Précisons toutefois qu'au contraire du travail de Mathilde Pette et de Fabien Eloire, je n'ai pas fait de recherche « exhaustive » sur toutes les organisations actives dans la défense juridique des migrants en Suisse, ni auprès de leurs militants. Je suis donc dans l'incapacité de faire une analyse de réseaux et de rendre compte d'éventuelles multi-positionnalités des militants et des liens qui existeraient entre les organisations par ce biais (Pette et Eloire, 2016).

² Dans son article, Lilian Mathieu propose une définition minimale de l'espace des mouvements sociaux « comme un univers de pratique et de sens relativement autonome à l'intérieur du monde social, et au sein duquel les mobilisations sont unies par des relations d'interdépendance » (Mathieu, 2007, p. 77).

d'organisations) des bureaux de consultation juridique (BCJ) dans les cantons. Certains cantons comptent plusieurs BCJ – il y en a par exemple quatre à Genève –, alors qu'on n'en dénombre qu'un seul dans d'autres régions, comme c'est le cas, par exemple, de Caritas Zentralschweiz qui assure des permanences juridiques pour les trois cantons de Lucerne, Obwald et Nidwald. Les acteurs diffèrent également au regard de leurs ressources organisationnelles (nombre de conseillers juridiques, de bénévoles, temps à disposition, taux d'engagement, finances, etc.) et de l'insertion des permanences juridiques dans la division du travail liée à la cause des migrants. En effet, la densité de l'espace militant diffère fortement d'un canton à un autre : dans les uns, on compte une diversité d'associations et de collectifs recourant à des modes d'action différents, alors que dans d'autres, les BCJ sont beaucoup plus isolés¹. Finalement, c'est aussi d'un point de vue qualitatif, dans leurs pratiques de défense juridique, que les BCJ se différencient, au regard d'une tension s'instituant entre un pôle d'action « caritatif » et un pôle davantage « contestataire ». Ceci se traduit notamment dans le rapport que les organisations et leurs militants entretiennent avec leur rôle (avec la cause), ainsi que dans leurs pratiques de sélection des cas et de « combativité » ou « inventivité juridique ».

Dans ce chapitre, la première section dressera un panorama général des différents bureaux de consultation juridique actifs en Suisse. La deuxième section prolongera cette présentation en s'intéressant davantage aux personnes engagées dans ces associations, à leurs trajectoires, ainsi qu'à leurs rapports à la défense juridique des requérants d'asile. Enfin, une troisième section montrera comment les BCJ peuvent faire remonter dans l'espace public les problèmes qu'ils rencontrent sur le terrain à travers un travail d'information et via des relais parlementaires.

Section 1. Les bureaux de consultation juridique en Suisse

Parmi les différents modes d'action auxquels recourent les personnes engagées dans la « cause des migrants » (GISTI, 2009 ; Lechien, 2003 ; Siméant, 1998) – soutien médico-social, accueil et hébergement organisé de réfugiés, aide à l'intégration, communication et intervention dans le débat public, usage des instruments de la démocratie semi-directe (surtout

¹ Il faudrait toutefois une analyse de réseau plus approfondie pour pouvoir documenter cette analyse.

le référendum), manifestations, occupations d'églises, ou encore dissimulation de migrants menacés de renvoi et actions contre les centres de rétention¹ –, la défense et le conseil juridiques occupent une place importante, et s'inscrivent dans une tension entre un pôle d'action « caritatif » et un pôle d'action « activiste » et « contestataire ». Mathilde Pette opère la même distinction entre les associations « caritatives » et « contestataires »², « même si cette opposition est à nuancer dans la mesure où les modes d'action humanitaires et caritatifs sont prédominants dans toutes les associations » (Pette, 2016, p. 51). Je rejoins cette distinction, tout en précisant que la frontière entre ces deux pôles n'est pas toujours évidente et que les positions des individus et des associations ne sont pas toujours aussi tranchées. De plus, à un niveau individuel, certaines personnes « se déplacent » d'un pôle à l'autre en fonction de leurs engagements. Considérant ces deux pôles et les différents modes d'action qui leur sont associés, le recours au droit s'inscrit donc dans un répertoire d'action plus large (Fillieule, 2010 ; Tilly, 1984) au sein d'une cause qui n'a rien d'homogène et sur laquelle se mobilisent des acteurs différents qui ne communiquent pas toujours ensemble, d'autant moins avec le morcellement cantonal qui opère en Suisse.

De manière générale, les services d'aide juridique offrent un conseil gratuit (ou moyennant une participation symbolique) consistant principalement à informer et, parfois, à mener des procédures devant l'administration et les tribunaux. Ce conseil porte sur la procédure d'asile (assistance à la demande d'asile en Suisse ou depuis l'étranger pour un proche, demande de réexamen, recours), le regroupement familial, la demande d'un permis de séjour en Suisse (souvent un permis B d'établissement à durée déterminée) ou encore les conditions de séjour dans les cantons (hébergement précaire, logements non adaptés pour les enfants ou les personnes vulnérables). En règle générale, il est délivré dans des permanences durant lesquelles les conseillers reçoivent les migrants, examinent leurs dossiers et leur apportent un soutien aussi bien juridique que social. Les consultations ne débouchent pas toujours (et même majoritairement pas) sur une prise de mandat. Le travail des juristes consiste d'abord en un travail d'explication des décisions que les requérants d'asile ont reçues et des différentes possibilités qu'ils ont (ou n'ont pas) de les contester, le cas échéant avec le

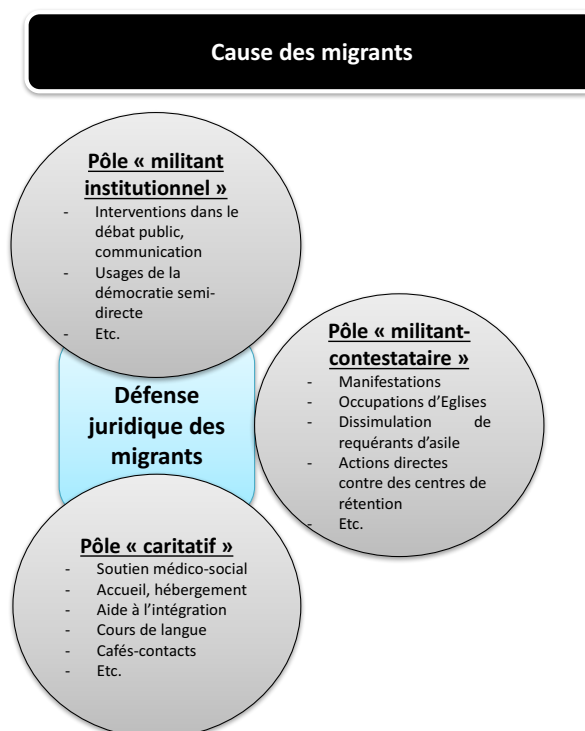
¹ Dans leur article sur l'espace de la cause des étrangers en France, Mathilde Pette et Fabien Eloire montrent que cette cause s'est construite historiquement autour de quatre formes d'action distinctes : l'action sociale, l'alphabétisation, la défense des droits et les luttes revendicatives (Pette et Eloire, 2016).

² Mathilde Pette et Fabien Eloire montrent alors que les acteurs actifs (organisations et individus) qui s'engagent dans des actions d'action sociale, d'alphabétisation et de défense juridique sont surtout ceux qui viennent du pôle « chrétien », alors que ceux qui s'engagent dans des formes d'action plus revendicatives viennent davantage d'un pôle « d'extrême-gauche » (Pette et Eloire, 2016).

soutien (ou non) d'un juriste affecté à la permanence selon des modalités qui se déterminent en fonction des situations.

Le schéma ci-dessous montre qu'au sein de la cause des requérants d'asile, on peut identifier différents pôles liés à des formes d'action différenciées. Le pôle dit « caritatif », d'un côté, repose surtout sur des actions de soutien médico-social, d'accueil et d'hébergement, d'aide à l'intégration, d'alphabétisation (cours de langue). De l'autre côté du continuum, on peut identifier un pôle dit « militant-contestataire », qui repose surtout sur des actions revendicatives telles que les manifestations, les occupations d'églises, la dissimulation de requérants d'asile (pour empêcher leur renvoi), les actions directes contre les centres de rétention, etc. Entre ces deux pôles, j'ai également identifié un pôle dit « militant-institutionnel » qui est certes aussi « militant » et « revendicatif », mais qui recourt essentiellement à des modes d'action que l'on qualifiera ici « d'institutionnels » : interventions dans le débat public, communication et usage des instruments de la démocratie semi-directe. La défense juridique des migrants s'inscrit dans une tension entre ces différents pôles d'action, entre une orientation « caritative » et une orientation « militante » et « contestataire ». Par définition, l'usage du droit se situe plutôt entre le pôle « caritatif » et le pôle « militant-institutionnel ». Toutefois, on retrouve parmi les militants/juristes/conseillers juridiques/bénévoles des conceptions associées aux deux pôles. Comme l'observe Mathilde Pette, « les militants proches du pôle de la *contestation* réfutent l'existence des frontières, des centres de rétention administrative ou des critères de régularisation. À l'inverse, ceux proches du pôle de l'*attestation* ont tendance à ne pas remettre en cause l'ordre établi en matière de politiques migratoires : les militants se disent favorables à l'intégration des populations immigrées et ne critiquent pas l'existence des frontières ou des mesures de gestion des entrées sur le territoire français » (Pette, 2016, p. 51).

Figure 10 : La défense juridique dans la cause des migrants



Il existe donc de nombreux groupes militants, associations et œuvres d'entraide qui sont actifs dans le domaine de l'asile dans les différents pôles d'action identifiés ci-dessus. On trouve autant des organisations locales spécifiques à certains cantons que des œuvres d'entraide présentes dans plusieurs cantons et actives au niveau fédéral¹. La loi sur l'asile prévoit la participation de représentants des œuvres d'entraide (ROE) aux auditions menées par le SEM. Les œuvres d'entraide chargées de cette tâche sont l'œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) à Bâle et au Tessin, l'Entraide protestante (EPER) en Suisse romande (CEP de Vallorbe, aéroport de Genève, Berne), l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive (USEJ) à Berne et à l'aéroport de Zurich et Caritas Suisse dans les centres d'accueil et de procédure de Kreuzlingen et d'Altstätten. L'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR) est quant à elle l'organisation faîtière des œuvres d'entraide suisses reconnues que sont Caritas suisse, l'EPER, l'OSEO, l'USEJ, le Quartier général de l'Armée du Salut et la section suisse d'Amnesty International.

¹ Je n'ai pas dressé dans le cadre de cette thèse de cartographie de l'espace militant en Suisse et dans chaque canton.

§1 Panorama des bureaux d'aide juridique aux migrants en Suisse

En Suisse, les conditions de la défense juridique des migrants varient d'un canton à l'autre. Si la mise en œuvre de la procédure d'asile est une compétence fédérale, l'hébergement, les politiques d'intégration et les mesures de renvoi sont délégués aux cantons. Certaines procédures s'adressent à des autorités fédérales, alors que d'autres relèvent d'instances cantonales, ce qui contribue à complexifier singulièrement le travail de défense juridique. Toutefois, au-delà de cette diversité, on peut identifier plusieurs tendances dans le profil des bureaux de consultation juridique. Tout d'abord, comme le montre un tableau présenté plus loin et qui recense les BCJ actifs dans chaque canton, on en trouve (presque) partout. Caritas Zentralschweiz assure des permanences à Lucerne pour trois cantons (Lucerne, Obwald et Nidwald) et à Goldau pour trois autres (Uri, Schwyz et Zoug). Les organisations actives à Zurich (EPER, Freiplatzaktion) tiennent quant à elles des permanences pour les requérants d'asile du canton de Zurich et du canton de Glaris. Dans tous les autres cantons, on trouve au moins un BCJ.

Au-delà de quelques associations locales, un premier constat qui ressort du panorama général des BCJ est celui de la forte présence des milieux chrétiens, protestants ou catholiques, à travers différents types d'organisations qui sont directement liées à l'action sociale des Eglises, mais aussi dans le financement par ces dernières de certaines associations. Au niveau fédéral, trois œuvres d'entraide nationales organisent des permanences juridiques dans plusieurs cantons :

- Caritas Suisse¹, œuvre d'entraide catholique à but caritatif, dont certains bureaux régionaux organisent des permanences juridiques dans les cantons de Fribourg, du Jura, de Neuchâtel, de Schwyz, Uri et Zoug, et de Lucerne, Obwald et Nidwald ;
- L'Entraide protestante (EPER) est l'œuvre d'entraide de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS). Sept bureaux de consultation juridique (Argovie, Bâle, Soleure, St-Gall et Appenzell, Thurgovie, Vaud, Zurich et Glaris) y sont directement liés, dans la mesure où ils en constituent un des projets.
- L'œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) a été créée en 1936 par l'Union syndicale suisse et le Parti socialiste suisse. Deux associations cantonales (Schaffhouse et Tessin) membres du réseau OSEO organisent des permanences juridiques.

¹ Voir le site web de Caritas et la page consacrée à l'aide aux requérants d'asile et aux réfugiés : <https://www.caritas.ch/fr/nos-actions/en-suisse/aide-aux-requerants-et-aux-refugies/consultation-juridique/>

Les Centres sociaux protestants (CSP) – qui sont des services privés d’aide sociale liés aux Eglises réformées cantonales et financés aussi en partie par des subventions étatiques – actifs dans les cantons romands offrent aussi parmi leurs prestations des consultations juridiques en faveur des requérants d’asile. À côté de ces quatre acteurs principaux, on trouve aussi plusieurs associations indépendantes dont les financements varient. L’Annexe 32 présente un tableau avec les bureaux de consultation juridique en 2016 par canton. Il apparaît que leur présence et leurs profils varient d’un canton à l’autre.

Ci-dessous les brefs portraits de quelques BCJ mis en place par l’EPER, par Caritas ou par le Centre Social Protestant montrent notamment l’importante professionnalisation et la juridicisation du travail de ces BCJ dont les conseillers juridiques sont salariés.

Caritas Zentralschweiz organise des consultations juridiques à Lucerne et à Goldau pour les cantons de Lucerne, Obwald, Nidwald, Schwyz, Uri et Zoug. Trois juristes travaillent dans ces deux permanences. Chez *Caritas Fribourg*, ce sont deux juristes qui travaillent à temps partiel (60%)¹. Enfin, *Caritas Jura* tient, depuis 2012, une permanence juridique avec un juriste engagé à 20%. En entretien, Jean-Baptiste, seul juriste de ce BCJ, raconte la mise en place récente de ces permanences juridiques et leur rattachement institutionnel à Caritas. En 2008 et 2009, Jean-Baptiste avait postulé en tant que bénévole au sein d’un mouvement pour les sans-papiers qui tenait des permanences pour cette population, mais aussi pour les demandeurs d’asile. Les personnes engagées dans ce mouvement aidaient les sans-papiers et les étrangers et poursuivaient leur action à travers des prises de position dans les journaux, dans des conférences de presse où, selon Jean-Baptiste, ils attaquaient les autorités cantonales. Jean-Baptiste estime que ce militantisme dans l’espace public tend à rendre les autorités encore plus restrictives à l’encontre des migrants et propose alors de séparer l’action politique de l’action juridique. Alors que le mouvement de soutien aux sans-papiers propose d’organiser une permanence juridique au sein d’un syndicat, tout en poursuivant leur ligne, Jean-Baptiste décide plutôt de rejoindre Caritas, ce qui amène le collectif à se retirer de ce projet car, selon lui, ils ne voulaient pas travailler avec Caritas².

À Lausanne, le *Service d’aide juridique aux exilé-e-s* (SAJE) a été créé en 1997 en tant qu’association à but non lucratif par Caritas Vaud, le CSP, l’EPER, le Mouvement SOS-Asile Vaud et les Médiateurs Eglises-Réfugiés afin de défendre juridiquement les requérants d’asile. Le SAJE a été créé dans la continuité de la permanence juridique du Mouvement SOS-Asile Vaud³. Il fallait donc concilier les positions de deux organisations qui ont une ligne moins militante (EPER, Caritas), avec une organisation considérée comme « un peu plus militante » (CSP) et une association clairement militante (Mouvement SOS-Asile). Depuis le 1^{er} janvier 2011, le SAJE est devenu le 7^{ème} projet suisse du secrétariat romand de l’EPER, en particulier pour bénéficier « d’une structure plus solide et pérenne ». Entre 2011 et 2014, quatre juristes travaillaient à temps partiel

¹ Rapport d’activité 2011.

² Entretien avec Jean-Baptiste, Caritas Jura, Mai 2013.

³ Mouvement né en 1985 « suite à divers événements et à une situation insoutenable dans le domaine de l’asile. Il a été suscité par les impulsions de la Ligue Suisse des Droits de l’Homme, du Centre de Contact Suisses-Immigrés vaudois et de la Fédération Internationale des Droits de l’Homme, notamment ». Cf. Rapport d’activité 2011 du SAJE. Il se consacre à la défense juridique des migrants, en créant une permanence juridique bénévole pour aider les requérants d’asile démunis de ressources financières à se défendre.

entre le bureau du SAJE à Lausanne et la permanence de Vallorbe. Depuis, une nouvelle permanence a été ouverte à Yverdon-les-Bains avec une juriste employée à 60% pour les requérants d'asile hébergés à Vallorbe (VD), et dans les nouveaux centres fédéraux des Rochats (VD) et de Perreux (NE), ouverts dans le cadre de la restructuration de la procédure d'asile¹.

Organisé au niveau cantonal, le *Centre Social Protestant* tient quant à lui des permanences juridiques à Genève. Trois juristes travaillent à temps partiel et une personne s'occupe davantage des questions d'assistance sociale, d'endettement, de logement et des interactions avec l'organisation en charge de l'hébergement et de la prise en charge des requérants (l'Hospice Générale). Enfin, une dernière personne occupe un rôle de porte-parole, qui consiste à intervenir dans le débat politique, médiatique par rapport à la question des réfugiés ; il s'agit alors de rédiger des prises de position du CSP, de le représenter dans des colloques ou dans des conférences de presse, etc. À Neuchâtel, ce sont une juriste et une ethnologue qui tiennent des permanences juridiques. Enfin, dans le Jura Bernois (partie francophone du canton de Berne), un juriste titulaire d'un brevet d'avocat consacre une partie de son temps de travail aux consultations juridiques pour requérants d'asile et réfugiés, en parallèle de ses activités de conseil juridique dans d'autres domaines du droit (administratif, de la famille, contrats, assurances sociales, assurances privées) et pour d'autres types de populations².

L'importance des milieux chrétiens au sein de la défense juridique des migrants se donne aussi à voir dans les portraits d'associations qui ne sont pas directement liées à Caritas, à l'EPER ou au CSP, mais qui peuvent recevoir des financements de la part des Eglises protestante et/ou catholique ou des œuvres d'entraide susmentionnées.

Le *Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not* (BRBS), basé à Berne, a été fondé en 2009 en tant qu'association d'utilité publique. Il est financé par les contributions de ses membres, par des indemnités, par des dons et par des mandats de prestation (*Leistungsverträge*). Les membres actifs de l'association sont les Eglises réformées de Soleure et de Berne, l'Eglise catholique romaine du canton de Berne et l'organisation cantonale de la Croix-Rouge Suisse, ou encore Caritas et l'EPER. De plus, depuis la phase de test, le BRBS assure le conseil juridique au centre de test du Secrétariat d'Etat aux Migration à Zurich, sur mandat de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR). Le BRBS compte cinq juristes à temps partiel (équivalent à peu près à 300% de taux d'activité, dont 200% pour l'asile)³.

Sur son site web, *Freiplatzaktion Zürich* fait remonter son histoire au pasteur protestant Paul Vogt (1900-1984) qui crée *Freiplatzaktion* durant la Seconde Guerre mondiale où s'engagent différentes institutions et personnes (sur une base confessionnelle ou non) pour sauver les réfugiés et leur éviter les camps de travail en Suisse. Beaucoup de réfugiés juifs sont alors hébergés ou cachés par les personnes engagées dans « l'Action Place Gratuite » (traduction française de *Freiplatzaktion*). Dans les années 1970, « l'Abbé des Réfugiés » Cornelius Koch (1940-2001) reprend l'idée de l'action place gratuite en faveur des réfugiés politiques chiliens qui fuient la dictature du Général Pinochet. Alors

¹ Sources : Rapports d'activité du SAJE ; sites web de l'EPER (<https://www.heks.ch/fr/suisse/suisse-romande/saje-service-daide-juridique-aux-exiles/>) et de SOS-Asile Vaud (http://sos-asile-vaud.ch/SITE_SAJE/SAJE.htm).

² Sources : Rapport d'activité du CSP Genève 2015, site web <https://csp.ch/geneve/> consulté le 17 juin 2016, Entretien avec David, CSP Genève, juin 2013.

³ Sources : Entretien avec un juriste du BRBS, 2013 ; site web du BRBS : <http://www.rechtsberatungsstelle.ch/>, consulté le 30 juin 2016.

que le Conseil fédéral adopte une position restrictive à l'égard des réfugiés politiques du Chili en Suisse, l'Action Place Gratuite vise à en faire entrer en Suisse et à les installer chez des particuliers. C'est dans cette filiation que la *Zürcher Freiplatzaktion für Asylsuchende* (ZFPA) est fondée en 1985, sur une base œcuménique. Depuis les années 1990, la principale activité (*Schwerpunkt*) de la ZFPA repose sur le conseil juridique aux requérants d'asile (analyse des dossiers, rédaction de recours). La ZFPA insiste sur le fait que le groupe poursuit un engagement politique en parallèle à son action juridique, en s'exprimant dans l'espace public, en s'engageant contre les révisions de la loi sur l'asile dans les années 1990 et en défendant une « pratique d'asile humaine » (*eine menschliche Asylpraxis*). À partir des années 2000, le travail juridique s'est encore accentué. Au niveau politique, la ZFPA s'est employée à lutter contre les aggravations du droit d'asile et à informer de manière critique sur les développements dans les domaines du droit d'asile et des étrangers¹.

Le *Centre Suisses-Immigrés* (CSI) est une association active dans le canton du Valais depuis 1984. Parmi d'autres activités (cours de français, activités d'intégration), le CSI offre une permanence juridique et sociale. Cette association s'est créée suite à l'initiative fédérale « Être solidaire » qui visait, *grosso modo*, à abolir le statut de saisonnier. Cette initiative avait mobilisé différentes personnes, notamment les Eglises, mais aussi des membres de différents partis politiques. Face au large rejet de cette initiative, les membres de ce groupe décident de poursuivre leur action. « C'est vrai que ça nous a un peu interpellés sur la situation des migrants qu'on avait appris à connaître, ben effectivement, par le biais de cette initiative. Et puis, on s'est demandé ce qu'on pouvait faire, finalement, avec les migrants. Mais à ce moment-là, il n'y avait aucun demandeur d'asile »². Il est d'abord décidé d'organiser des cours de français. Se rendant compte que les migrants se présentaient souvent avec des documents qu'ils ne comprenaient pas et s'inspirant du modèle d'autres organisations actives à Genève – le Centre de Contact Suisses-Immigrés et le Centre Social Protestant –, le CSI décide de mettre en place une permanence juridique. Les autorités cantonales cherchant à bloquer leur initiative – « [elles] disaient non non, on ne veut pas de gens qui commencent à contester tout ce qu'on fait » –, l'organisation de ces permanences juridiques se fait sans aide financière dans les premiers temps. Ils parviennent à obtenir un subside du président de la ville de Sion (CHF 10'000.–), puis ils créent une association privée avec des membres cotisants et, au fil du temps, obtiennent des financements d'autres organisations et des subsides fédéraux, cantonaux et communaux pour le travail de l'organisation dans le domaine de l'intégration (cours de français) et dans l'aide juridique. En 1985, avec la répartition des requérants d'asile par canton, les premiers requérants ayant reçu une décision négative se présentent dans l'association. Les bénévoles ont donc dû « apprendre sur le tas ». « On ne savait pas trop qu'en faire, on ne connaissait pas du tout la loi sur l'asile. Et puis là, c'est le Centre Social Protestant de Genève, [Yves Brutsch], qui nous a coaché, qui nous a instruit en quelque sorte. Et, par la suite, c'est vrai qu'avec toutes les modifications de la loi sur l'asile, eh bien on s'est acclimaté »³. Au niveau du personnel, les rapports d'activité du CSI mentionnent 4 à 5 personnes bénévoles qui tiennent les « permanences juridiques et sociales ». Depuis 2014, une permanence décentralisée dans les villes de Monthey, de Sierre et de Martigny a été ouverte, avec un poste lié à cette permanence rétribué à temps partiel (30%). Le CSI peut aussi accueillir des stagiaires et des bénévoles.

¹ Cette présentation reprend et traduit l'historique qui figure sur le site web de la *Zürcher Freiplatzaktion* : <http://freiplatzaktion.ch/>, consulté le 30 juin 2016. Pour une histoire plus approfondie de cette association, je renvoie à l'historique réalisé par l'historien Jonathan Pärli, pour une publication célébrant les 30 ans de la ZFPA : (Espahangizi et al., 2015).

² Entretien avec une bénévole du CSI, 2013.

³ Historique constitué à partir d'un entretien avec une bénévole du CSI [2013] et du site web de l'association : <http://csivs.ch/>, consulté en juin 2016.

L'association *ELISA*, à Genève, a été créée en 1986 suite à une mobilisation contre une révision – « un durcissement » – de la loi sur l'asile. Suite à leur défaite, les personnes qui s'étaient mobilisées « ont décidé de continuer leur engagement, de « continuer le combat ». Un bénévole de longue date raconte que ce sont au départ quelques chrétiens (« catholiques ou protestants ») et des militants « de gauche » qui s'engagent. « Il y avait des politiciens, il y avait des militants d'action catholique, des protestants ». « Au départ, il y avait un peu ce noyau dont se bricolait la société »¹. Il m'explique ainsi que c'est un Professeur de droit administratif et de droit du travail des Universités de Genève et Neuchâtel, Philippe Bois, qui les encourage à aller assister aux auditions de requérants d'asile et à organiser des consultations juridiques. Aujourd'hui, l'association est financée par des subventions (notamment de l'Etat de Genève), par des dons individuels et institutionnels ou de communes genevoises et par d'éventuels mandats de prestation. Entre 2012 et 2014, deux juristes s'occupent des permanences juridiques au foyer des Tattes et une personne s'occupe de permanences à l'aéroport de Genève et au centre de la Roseraie². *ELISA* s'appuie aussi sur plusieurs bénévoles pour ses activités.

Qu'il s'agisse de *ELISA*, de *Freiplatzaktion* (à Zurich et à Bâle), du *Centre Suisses-Immigrés* en Valais, ou de la permanence organisée par le Mouvement SOS-Asile Vaud, ces associations et mouvements ont été créés suite à des mobilisations politiques autour d'une votation (contre une révision du droit d'asile pour *ELISA* et pour l'initiative « Être solidaires » pour le CSI) ou en faveur d'un accueil plus généreux des réfugiés dans le cas de *Freiplatzaktion*. Comme on le voit à travers ces brefs portraits, ces associations « œcuméniques » ou « sans couleur politique ou religieuse », de même que les organisations qui émanent de l'action sociale ou humanitaire des Eglises protestantes (CSP, EPER) et catholiques (Caritas), témoignent de l'implication historique de militants chrétiens – de pasteurs et d'abbés dans ces mobilisations – ainsi que de la participation des Eglises au financement des bureaux de consultations juridiques, mais aussi de militants de gauche et d'extrême-gauche, comme cela a été analysé pour la France (Lechien, 2003 ; Pette et Eloire, 2016 ; Siméant, 1998). Mathilde Pette et Fabien Eloire montrent que le pôle chrétien (lié au catholicisme social) et le celui d'extrême-gauche (à dominante communiste) sont relativement étanches. Toutefois, ces auteurs identifient deux modes d'action « passerelles » – l'action juridique et les grèves de la faim – « propices à la rencontre entre des militants d'organisations et de traditions militantes distinctes ainsi qu'à leur circulation dans l'espace de la cause, même si celle-ci reste faible » (Pette et Eloire, 2016, p. 24).

Dans le cas du Centre Suisses-Immigrés (CSI) en Valais qui fait suite à des mobilisations en faveur de l'initiative « Être solidaires », l'association a d'abord privilégié des actions d'alphabétisation (cours de français) et de soutien à l'intégration. C'est en étant

¹ Entretien avec un bénévole d'*ELISA*, 2012. Pour des raisons de confidentialité, je ne mentionne pas la référence précise de cet entretien.

² Voir rapports d'activité 2012-2014, consultés sur le site web d'*ELISA* : <http://www.elisa.ch>, consulté le 25 avril 2016.

confronté, dans le cadre de ces actions, à des personnes qui apportaient des documents qu'elles ne comprenaient pas que le CSI a progressivement mis en place des consultations juridiques. Il s'est alors inspiré d'autres associations actives à Genève et apprend auprès d'eux les bases du droit d'asile pour mettre en place une permanence juridique. Au CSI, c'est donc le public de l'association lui-même qui change, notamment avec l'évolution du droit – qui implique la répartition des requérants d'asile par canton –, et qui amène l'association à transformer son action à partir des problématiques rencontrées par son nouveau public, en mettant en place des permanences juridiques.

Dans le cas d'ELISA, en 1986, c'est un Professeur de droit administratif qui conseille aux militants engagés contre la révision de la loi de poursuivre leur mobilisation en accompagnant les requérants d'asile en audition et en mettant en place des consultations juridiques. Finalement, le *Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not* constitue un cas de figure un peu différent dans la mesure où cette association s'apparente davantage, de par son financement, aux BCJ liés aux œuvres d'entraide des Eglises (EPER, CSP, Caritas), puisqu'il est financé conjointement par celles-ci et par les Eglises catholique et protestante.

Cette présentation montre que les organisations actives dans la défense juridique des requérants d'asile ne disposent pas toutes de mêmes ressources en personnel ou en savoir-faire juridique. Les organisations liées à l'EPER, à Caritas et au CSP semblent disposer d'une stabilité financière et organisationnelle probablement plus confortable pour les professionnels du droit qui y travaillent. De même que le profil des BCJ, le réseau des mobilisations qui militent pour les droits des étrangers ou leur proposent différents types d'aide (psycho-sociale, cours de langue, aide à l'intégration, etc.) varie d'un canton à un autre. Dès lors, alors que, dans certains cantons, il existe un « tissu associatif » actif et travaillant en réseau, dans d'autres, ce type d'organisations est beaucoup plus rare ou est moins accessible sur l'ensemble du territoire cantonal.

Il faut ici bien distinguer le niveau fédéral et intercantonal où plusieurs œuvres d'entraide et ONG sont actives à travers différents modes d'action relevant de la défense juridique et des pôles d'activité caritatif et militant-institutionnel : on peut citer l'OSAR, l'EPER, Caritas, Amnesty International, ou encore OSEO. Au niveau cantonal, plusieurs organisations et mobilisations sont actives et sont parfois spécifiques à un canton (on le verra dans l'exemple du canton de Vaud ci-après). Enfin, au niveau local, certaines mobilisations se forment localement, par exemple autour d'une famille menacée de renvoi ou autour d'un centre d'hébergement cantonal. Ainsi, lors d'une enquête de terrain menée avec des étudiants

de Master de l'Université de Lausanne, nous avons rencontré des bénévoles qui offraient un soutien social et matériel (café-contact, distribution de vêtements) aux requérants hébergés dans le centre EVAM¹ de Sainte-Croix.

Les moyens dont disposent les différents services d'aide juridique diffèrent. Certains d'entre eux peuvent compter sur plusieurs juristes rémunérés, sur des stagiaires et sur des mandataires bénévoles. Par exemple, l'association ELISA, à Genève, emploie trois juristes rémunérés à 50% ainsi que quatre mandataires bénévoles. De plus, on peut noter la présence dans la même ville de trois autres services d'aide juridique (CSP, Service Social International, Caritas) et de plusieurs autres associations recourant à d'autres modes d'action liés aux trois pôles : caritatif, militant-institutionnel et militant-contestataire. Dans le canton du Jura, un seul bureau Caritas emploie un juriste à 20%, alors qu'un juriste du CSP Berne-Jura peut également prendre en charge quelques dossiers. Il existe par ailleurs un Mouvement de Soutien aux sans-papiers. Le Centre Suisses-Immigrés, situé à Sion (ville de 30'000 habitants), fonctionne comme une association et représente un autre exemple de la diversité des conditions de travail, dans la mesure où elle offre des permanences juridiques parmi d'autres activités (cours de français, programmes d'intégration, soutien social, etc.) et ne comptait, au moment de l'entretien que j'y ai mené en 2013, aucun juriste diplômé. Une bénévole responsable du centre et engagée dans le domaine depuis près d'une trentaine d'années s'est formée au droit d'asile « par la pratique » et encadre d'autres bénévoles et deux assistantes sociales en formation durant les permanences.

Les profils de ces organisations peuvent différer, notamment dans le rapport qu'elles entretiennent avec les autorités et dans leurs usages du droit. Si toutes ont opté pour la défense individuelle, certaines sont connues pour être « plus combatives » que d'autres, eu égard à leur histoire et aux différentes mobilisations sur la question de l'asile, des droits des migrants et des sans-papiers dans le canton. Toutefois, cette « combativité » se limite à l'usage du droit et à d'éventuelles prises de position. Elle ne se manifeste pas par d'autres modes d'action plus « revendicatifs » ou hors du cadre juridique.

Cette brève présentation des différents BCJ met en évidence un certain morcèlement cantonal de la défense juridique qui s'organise essentiellement à ce niveau-là, notamment en

¹ L'Établissement Vaudois d'Accueil des Migrants est un « établissement de droit public mandaté par le Canton de Vaud pour accueillir selon la loi sur l'asile les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire et pour délivrer l'aide d'urgence aux personnes en situation irrégulière » [Site web de l'EVAM : <https://www.evam.ch/missions/> consulté le 25 août 2016].

raison des démarches juridiques spécifiquement cantonales qu'ils doivent faire. Ce morcèlement implique une *division cantonale du travail juridique*, dans la mesure où le BCJ d'un canton prend rarement en charge des dossiers de requérants hébergés dans un autre canton, exception faite du CSP Berne-Jura qui prend parfois en charge des demandeurs d'asile attribués au canton du Jura.

§2 Le SAJE, un service d'aide juridique « plus combatif » ?

« Nous de toute façon on est du côté du requérant coûte que coûte »¹.

Le SAJE est un service d'aide juridique situé à Lausanne (ville de plus de 130'000 habitants et quelque 340'000 pour l'agglomération), dans le canton de Vaud comptant près de 730'000 habitants. Il tient ses permanences dans ses locaux situés dans le centre-ville, ainsi qu'à proximité du centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de Vallorbe situé à une demi-heure en voiture et quarante-cinq minutes de train de Lausanne. Le SAJE est le seul service d'aide juridique pour les requérants d'asile dans le canton. Toutefois, plusieurs autres organisations s'engagent de différentes manières (opposition au renvoi, soutien psycho-social, assistance sociale et juridique pour les étrangers – relative ici aux droits des étrangers en général et non à la procédure d'asile –, cours de français, etc.) qui constituent un réseau plus important que dans d'autres cantons plus petits et moins peuplés. De manière non exhaustive, plusieurs associations offrent un soutien psycho-social (Association Appartenances), un soutien à l'intégration et des lieux de rencontre (Solidarité Eglises Migration Vaud, ARAVOH), publient une information au public et participent à des campagnes/actions/récoltes de signature (SOS Asile), s'opposent aux renvois de migrants à travers différents modes d'action (Droit de rester pour tou-te-s, Collectif R), etc. Les migrants et les sans-papiers dont les questions ne relèvent pas du domaine de l'asile (permis de séjour, permis de travail, etc.) peuvent aller consulter la permanence juridique du Centre Social Protestant. Au niveau juridique, il existe donc une division sectorielle du travail d'aide juridique entre le SAJE et le CSP. Plus généralement, on constate une division à la fois sectorielle et régionale (cantonale) du travail militant et associatif entre toute une série de mobilisations de différents types.

Le SAJE organise des permanences juridiques dans ses bureaux de Lausanne, mais aussi dans les locaux de l'Association auprès des Requérants d'Asile à Vallorbe Œcuménique

¹ Cette phrase est de Sébastien (SAJE), au cours d'une conversation que nous avons eue dans les couloirs du BCJ [Note d'observation, SAJE, Avril 2011].

et Humanitaire (ARAVOH) à côté du CEP de Vallorbe. Suite à l'ouverture en 2014 de deux centres dépendants du CEP de Vallorbe – Perreux (Neuchâtel) et les Rochats (Vaud) –, une nouvelle antenne du SAJE a été ouverte à Yverdon-les-Bains afin d'offrir une aide juridique à ceux qui y sont hébergés. Lors des permanences juridiques, les juristes reçoivent les requérants d'asile et décident s'ils prennent ou non un mandat de représentation juridique. Les juristes peuvent ensuite rédiger les procédures (demande de réexamen, recours, démarches auprès des autorités cantonales) ou les confier à un bénévole. Au niveau du personnel, le SAJE compte trois juristes à temps partiel (80%, 70% et 60%, soit un total de 230%) ainsi qu'une responsable, également juriste, qui assure un 20% juridique au CEP (permanences). Les juristes sont aidés par une secrétaire-réceptionniste, des traducteurs présents lors des permanences, plusieurs stagiaires (le nombre varie de 2 à 5) et plusieurs mandataires bénévoles. Lisa, la responsable du SAJE, compte six bénévoles qui viennent au moins une demi-journée à une journée par semaine au moment de l'entretien qu'elle m'a accordé en mai 2013 (ce nombre peut varier d'une année à l'autre).

Le tableau ci-dessous donne une idée pour le SAJE du nombre de consultations juridiques, de mandats pris et des décisions (positives ou négatives) rendues par le TAF, le SEM ou les autorités cantonales de 2002 à 2012. Dans la comptabilisation des consultations juridiques, une personne peut se présenter à plusieurs reprises. Lorsqu'un juriste accepte de défendre une personne en engageant le nom du SAJE, il doit prendre un mandat qui signifie aux autorités qu'il en est le mandataire.

Tableau 7 : Consultations, prises de mandats et décisions au SAJE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Consultations	2572	2745	2624	2378	2351	2343	2154	2102	2490	2025	1959	2340
Nouveaux mandats	181	203	170	226	145	141	185	178	197	354	148	193
Décisions positives	188	146	411	268	301	256	395	125	126	290	134	240
Décisions négatives	497	461	383	200	198	160	259	258	360	362	345	316

Source : Rapports d'activité de 2002 à 2012 du SAJE

Ce tableau présente tous les types de décisions confondus : celles du SEM et du TAF, mais aussi celles de l'administration cantonale (service de la population ou département cantonal qui s'occupe de délivrer les permis B, les prestations sociales et l'aide d'urgence), ainsi que du Tribunal cantonal. Selon le rapport d'activité 2011 du SAJE, les décisions cantonales représentent environ un quart de toutes les décisions. Chaque année, le SAJE effectue en moyenne (entre 2002 et 2012) 2340 consultations, prend 193 nouveaux mandats et

comptabilise 240 décisions positives et 316 décisions négatives (toutes décisions confondues). Selon Lisa, responsable du SAJE, ce sont environ 25 et 29% (en 2012) des recours déposés au TAF qui ont une issue positive (admis). À titre de comparaison, entre 2008 et 2010, le taux d'admission des recours au TAF variait entre 17 et 22%¹.

Le SAJE est perçu tant par les fonctionnaires du SEM, par les autres services d'aide juridique que par les juristes et les bénévoles du SAJE eux-mêmes comme étant parmi les « plus combatifs ». Ainsi, Lisa, juriste et responsable du SAJE, m'explique qu'après que le SAJE ait rejoint l'EPER, qui fédère plusieurs services d'aide juridique en Suisse-allemande, elle a pu se rendre compte des différences qu'entretenait le SAJE avec ces autres bureaux de consultation juridique :

« Au début [de notre intégration dans la structure de l'EPER], on était, de nouveau, le SAJE à faire chier, à vouloir montrer qu'on était un peu uniques, un peu particuliers, qu'on faisait plus. Et [il a fallu] nous dire : bon, vous ne faites pas forcément mieux, vous ne faites pas forcément plus. Alors voilà. Après, on fait différemment. Il y a des choses qu'on ne touche pas, notamment, par exemple la détention administrative, on ne touche pas du tout ; ce que Bâle fait. Il y a des différences, mais je pense qu'il y a quand même une particularité romande et qu'on est plus à ne pas lâcher notre os. On fait plus de réexamens. Quand on a un dossier qui reste, on y va jusqu'au bout, quitte à faire cinq procédures de réexamen jusqu'à ce qu'on finisse par obtenir quelque chose. Donc de ce côté-là, on est quand même un peu particulier au SAJE. Mais, particulier à la Suisse romande, à Genève c'est pareil » [Entretien avec Lisa, SAJE, 2 mai 2013].

Lisa poursuit en expliquant que, contrairement au « côté suisse-allemand », où « ils sont peut-être un peu moins imaginatifs pour essayer de trouver une entrée », les juristes du SAJE (et plus généralement les juristes des services d'aide juridique romands) ne vont pas forcément suivre ce que la loi dit, quitte à « se prendre des blâmes, parce qu'on va trop loin ».

« [...] Et, peut-être qu'en Suisse allemande, ils ont un peu plus le respect de ce que le droit dit. Qu'ils soient d'accord ou pas. Evidemment qu'ils ne sont souvent pas d'accord avec ce que le droit dit. Mais ils vont être plus dans une ligne à respecter. Une [collègue], si ça la choque profondément, elle va te trouver un moyen juridique quelque part pour ouvrir une action » [Lisa, SAJE, 2 mai 2013].

Sébastien, également juriste au SAJE, me donne un exemple de cette différence d'appréciation des dossiers parmi les services d'aide juridique cantonaux, en particulier avec les services suisse-allemands. Sébastien constate « qu'ils prennent moins de dossier que nous ». « Alors peut-être qu'ils ont plus de chances, plus de succès que nous dans leurs résultats. Mais c'est une façon d'approcher le travail ». Il évoque le cas d'un de ses mandants qui présentait une problématique médicale et qu'un service d'aide juridique du canton de

¹ DFJP, Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, mars 2011, p.19.

Berne avait refusé de défendre en estimant qu'il n'aurait aucune chance de succès. Or, ce dernier avait finalement obtenu une admission provisoire (permis F). « Donc, j'ai l'impression qu'ils vont prendre vraiment que les dossiers où ils sont sûrs qu'ils ont de grandes chances de succès de recours »¹.

Il faudrait confirmer et analyser ces différences entre les BCJ à l'aune d'une sociohistoire de chacune de ces organisations. L'exemple du SAJE et la brève description des profils et des moyens différenciés de ces organisations montrent toutefois bien comment l'accès au(x) droit(x) et à une protection juridique peut varier en fonction du canton auquel un requérant d'asile va être attribué². On l'a vu dans cette section, le domaine de la défense juridique des migrants se caractérise par une division sectorielle et cantonale du travail militant et par la spécialisation de certaines organisations dans l'action juridique. Autrement dit, l'aide juridique s'institutionnalise dans les BCJ mis en place localement soit par de grandes œuvres d'entraide nationales (EPER, Caritas, OSEO), soit par des associations indépendantes ou cofinancées. En cela, ces BCJ et cette division du travail diffèrent par exemple des syndicats où une même organisation assume autant le travail de mobilisation que celui de défense juridique individuelle. Enfin, dans cet espace militant, on a relevé l'importance du « pôle chrétien » (Pette et Eloire, 2016) tant dans l'obédience des organisations telles que Caritas, l'EPER ou le CSP qui sont des œuvres d'entraide catholiques ou protestantes, dans la participation au financement des associations par les Eglises, que dans l'engagement de militants/bénévoles chrétiens. À côté de cette dimension chrétienne, on retrouve aussi des militants et bénévoles venant plutôt du pôle de gauche ou d'extrême-gauche qui s'engagent parfois dans ces organisations chrétiennes. La section suivante porte sur ces profils et ces rapports au rôle des conseillers juridiques des BCJ.

¹ Sébastien, SAJE, 21 juin 2013.

² Précisons que ces services d'aide juridique offrent une aide juridique gratuite ou demandent, en cas de prise de mandat, une participation financière symbolique. Toutefois, les personnes qui en ont les moyens peuvent recourir à un avocat, spécialiste ou non en procédure d'asile. Si les avocats avec lesquels je me suis entretenu (connus pour s'être spécialisés dans le domaine) m'expliquent qu'ils peuvent également refuser de défendre des dossiers, il est connu dans le domaine de l'asile que certains avocats (non-spécialistes notamment) multiplient les procédures afin de « faire durer » le dossier en épuisant toutes les voies de recours et de réexamen possibles, tout en facturant leurs honoraires aux requérants d'asile qui les ont mandatés.

Section 2. Profils et rapports au rôle des juristes

Les personnes qui travaillent en tant que juristes ou conseillers juridiques au sein des différents BCJ sont généralement des juristes ayant étudié le droit en Suisse ou en France. Dans quelques rares cas, pourtant, on trouve des personnes ayant étudié les sciences sociales (ethnologie, science politique). Travailler en tant que juriste au sein d'un service d'aide juridique aux requérants d'asile relève d'un engagement professionnel particulier (Sarat et Scheingold, 1998), en cela qu'il s'agit pour tous ces juristes d'aller au-delà de la seule défense des intérêts d'un client (Lejeune, 2011a, 2011b). À mon sens, leur engagement peut s'analyser dans la continuité des travaux portant sur le *cause lawyering*¹. Comme l'écrit Aude Lejeune, en tant qu'ils sont porteurs d'un savoir spécialisé, « leur maîtrise du droit et de ses codes constitue une ressource pour l'action car le droit, en tant que langage et métalangage, a une portée symbolique » (Lejeune, 2011a, p. 9). En mobilisant leurs compétences juridiques, ils peuvent contribuer à changer l'ordre politique et social ou, du moins, chercher à combattre ce qu'ils perçoivent comme des injustices. Ce type d'engagement (juristes engagés ou bénévoles recourant au droit) en faveur d'une population particulièrement précarisée n'est pas anodin et demande également à être questionné. Qui sont les juristes qui s'engagent dans ces services d'aide juridique, dont l'activité peut être considérée comme étant « à la marge » des autres domaines du droit ?

§1 Profils et trajectoires

Ces juristes présentent des caractéristiques communes, malgré la diversité de leurs trajectoires (et de leurs origines sociales), notamment dans leurs études de droit. Tous ont choisi, à un moment donné de leur parcours universitaire, d'opter pour une spécialisation dans un domaine du droit social ou du droit humanitaire (et droits de l'Homme). Leur entrée dans la défense juridique des migrants est, pour beaucoup, passée par un engagement en tant que bénévole ou civiliste² (pendant une période de travail à temps partiel ou pendant leur période de recherche d'emploi) dans un BCJ en Suisse ou en France, alors que leurs recherches

¹ Comme le résume Liora Israël, ce terme regroupe sous une même appellation de *cause lawyers* différentes figures de juristes : « avocats militants de gauche, avocats spécialisés dans la défense des minorités ou des droits des femmes, juristes travaillant dans des associations ou des institutions favorisant l'accès au droit des plus démunis... » (Israël, 2009a, p. 94). Voir : (Agrikoliansky, 2010 ; Gaïti et Israël, 2003 ; Israël, 2001, 2009b, Lejeune, 2011a, 2011b, Sarat et Scheingold, 1998, 2001, 2005, 2006 ; Scheingold et Sarat, 2004).

² Personne qui effectue son service civil à la place du service militaire obligatoire.

d'emploi s'orientent soit vers le domaine associatif, celui des organisations internationales ou des ONG : c'est-à-dire dans des organisations actives dans le droit du bail, le droit du travail, le droit social ou les droits de l'Homme.

Dans les différents portraits ci-dessous, les trajectoires de ces juristes engagés dans la défense des migrants et du droit d'asile reposent sur un ensemble de propriétés communes. Sans prétendre à l'exhaustivité, je distingue plusieurs types de parcours professionnels et j'identifie quelques caractéristiques récurrentes chez les juristes que j'ai rencontrés (parcours migratoire, dimension religieuse, sensibilité politique). La trajectoire d'une première juriste, C.¹, manifeste un projet professionnel marqué par une volonté d'occuper un poste de juriste engagée pour une cause, sans nécessairement déterminer spécifiquement quel type de cause. Pour plusieurs de mes enquêtés, leurs postulations étaient orientées vers des associations ou ONG engagées dans la défense d'une cause (défense des locataires, syndicats, BCJ), s'ils ne s'y étaient pas déjà engagés bénévolement durant leurs études ou leur période de chômage.

Par ailleurs, cette juriste est elle-même arrivée en France enfant en tant que réfugiée. On retrouve, notamment parmi les juristes bénévoles, des personnes dont les parents ont eu un parcours migratoire.

Juriste responsable d'un BCJ en 2012, C. est elle-même née à l'étranger et réfugiée dans un pays voisin où elle a grandi. Elle étudie le droit en France (DEUG en droit, institut universitaire professionnalisé en droit d'entreprise). Dans le cadre de sa formation de juriste d'entreprise, elle effectue un stage au Haut-Commissariat pour les Réfugiés à Genève à la fin des années 1990. Après un voyage de quelques mois, elle poursuit ses études de droit dans le cadre d'une maîtrise en droit international et en droit européen, puis d'un DEA en droit de la consommation. Durant sa maîtrise, elle s'engage dans des associations de quartier pour faire du soutien scolaire à des enfants étrangers, ou pour la redistribution de jouets et de vêtements. « J'avais besoin de me sentir utile en fait ». Suite à ses études qu'elle termine en 2002, elle travaille en tant que juriste auprès d'un collectif politique en Suisse jusqu'en 2005, d'abord en tant que bénévole, puis en tant que salariée durant une année. En parallèle, elle s'engage au sein d'un BCJ (dont elle avait pris connaissance en lisant un flyer sur le stand du HCR durant une fête populaire). Elle travaille entre deux et trois années comme bénévole avant d'y être engagée comme juriste à temps partiel. [Entretien avec C., juriste dans un BCJ, Décembre 2012].

Les portraits suivants illustrent davantage une spécialisation de certains juristes pour la cause des réfugiés. Pour V., on retrouve cette idée d'engagement professionnel, entamé dans le cadre de son service civil qu'il effectue au sein d'un BCJ et qui participe à sa spécialisation

¹ Pour la version diffusée en ligne, afin d'assurer une meilleure confidentialité des données, je n'ai pas repris les prénoms anonymisés des juristes – qui les rendraient trop facilement reconnaissables dans leur milieu d'interconnaissance – et j'ai privilégié des initiales sans rapport avec leur prénom. Quelques éléments de la version de la thèse diffusée en ligne ont donc été légèrement modifiés.

(déjà commencée dans le cadre de son mémoire de Master) dans le droit d'asile. Ce juriste correspond donc à la catégorie de juristes engagés spécifiquement pour la cause des réfugiés.

Formé à l'université en sciences sociales, V. reprend des études de droit tout en travaillant tout au long de ses deux cursus (dans la vente, en faisant des remplacements dans l'enseignement ou en travaillant comme agent de sécurité). Il fait un Bachelor en droit, puis un Master avec une spécialisation en droit des assurances sociales et en droit public. Alors qu'il devait faire les cours de répétition pour son service militaire – ce qu'il ne souhaitait pas faire –, il fait une demande d'admission au service civil, laquelle est acceptée. C'est par ce biais qu'il entre dans un BCJ (il avait postulé comme civiliste auprès de ce BCJ et auprès de l'Association suisse de défense des locataires, l'ASLOCA). Après son service civil au sein du BCJ et alors qu'il termine ses études de droit – avec un mémoire portant sur la qualité de réfugié –, un des juristes du BCJ quitte son poste. Il est alors engagé en tant que juriste à la fin des années 2000 [Entretien avec V., juriste dans un BCJ, Juin 2013].

Alors que la juriste suivante, T., pourrait correspondre, dans les premiers temps de sa carrière, au premier profil d'engagement (juriste engagée sur *des* causes), ses études de théologie et la réflexion qu'elle a menée dans le cadre de son mémoire de Master ont contribué à orienter spécifiquement ses perspectives de carrière dans le domaine de l'asile. Le parcours de T. est aussi intéressant en ce qu'il comporte, comme pour d'autres juristes, une dimension religieuse qui l'amène à réfléchir et à s'engager dans le domaine des migrants.

T. a 36 ans et a grandi dans un milieu avec une « sensibilité de gauche » qui contraste avec la sensibilité « complètement inverse » qu'elle côtoie durant ses études de droit. Après ses études de droit (2000), elle passe des entretiens d'embauche chez Amnesty, dans un syndicat et à l'ASLOCA (l'association suisse de défense des locataires) où elle est engagée comme juriste à 100% entre 2001 et 2003. Suite à la fréquentation de milieux religieux, elle décide de reprendre des études de théologie et poursuit ses études dans le cadre d'un Master. Durant cette période, elle lit notamment Giorgio Agamben. Influencée par cet auteur, dans le cadre d'un mémoire, elle analyse la situation de la personne qui a reçu une décision de non-entrée en matière ou du requérant débouté comme étant une nouvelle forme d'*homo sacer*. Son mémoire comportait aussi un volet théologique sur la manière dont les Eglises et la vision chrétienne pouvaient coïncider avec un système juridique « qui fonctionne avec des *homo sacer* ». Suite à son Master, elle voulait travailler au sein d'un BCJ et y envoie une offre spontanée qui coïncidait avec le départ d'une personne salariée. Elle commence à y travailler à la fin des années 2000 comme juriste. Aujourd'hui, si elle continue de fréquenter une Eglise protestante, elle se rapproche d'une paroisse fréquentée par plusieurs personnes actives dans le domaine des migrations. Elle se reconnaît bien dans un christianisme très engagé socialement. [Entretien avec T., juriste d'un BCJ, Mai 2013].

Le parcours de N. illustre une spécialisation précoce et un engagement juridique militant bénévole démarré très tôt. C'est durant ses études de droit qu'elle s'engage dans une association de défense juridique des migrants qu'elle considère comme étant « hyper militante » par rapport aux autres organisations dans lesquelles elle s'est engagée par la suite.

La suite de son parcours professionnel se fait au sein de différentes organisations actives dans la défense juridique des requérants d'asile en France, puis en Suisse.

N. a 28 ans et a grandi dans le Nord de la France, de parents enseignants et qui s'engagent localement. Son père était investi en politique au niveau local sur des questions d'environnement. Sa mère était quant à elle engagée dans une association active dans l'alphabétisation des enfants (notamment étrangers). N. est engagée comme juriste au sein d'un BCJ depuis 2012, après y avoir travaillé comme bénévole pendant 6 mois. Le parcours de N. est étroitement orienté vers l'aide juridique aux requérants d'asile en France d'abord, puis en Suisse. Après sa licence, N. fait sa maîtrise en droit dans une autre ville française. Durant cette période, elle s'engage au sein d'un collectif de soutien aux demandeurs d'asile, qu'elle considère comme une organisation « hyper-militante » en comparaison des autres associations pour lesquelles elle s'engagera par la suite. Elle consacre son mémoire de Master aux alternatives à la détention dans la demande d'asile. Après ses études, elle travaille durant une année pour un autre service d'aide juridique aux requérants d'asile en France, puis s'engage comme bénévole au sein d'un BCJ suisse durant 6 mois. Elle interrompt son bénévolat pour travailler pour une autre association d'aide juridique en France qu'elle quitte après 8 mois. En entretien, elle explique qu'elle n'est pas tout à fait en accord avec la position très institutionnelle de l'organisation. Elle s'engage alors à nouveau au sein du BCJ suisse comme bénévole avant de se voir proposer la succession d'une des juristes en poste. [Entretien avec N., juriste dans un BCJ, Décembre 2012].

Le profil de G. est un peu différent de ceux qui précèdent. Après quelques années dans le domaine de la coopération au développement, pendant lesquelles il est notamment amené à s'occuper d'un camp de déplacés internes en Afrique, G. rentre en Suisse et s'engage bénévolement dans l'aide juridique aux requérants d'asile en attendant de trouver du travail. On a donc affaire à un engagement et à une reconversion professionnelle dans le cadre d'un retour en Europe.

G. travaille au sein d'un BCJ depuis 3 ans. Il a grandi en France où il a passé un DEUG puis un Master de droit. Suite à ses études, il travaille dans un collectif actif dans le domaine des droits humains. Il oriente ensuite sa carrière dans la coopération au développement. Il obtient une maîtrise dans ce domaine et travaille alors pour des ONG à l'étranger, d'abord dans le cadre de missions en Afrique dans la résolution de conflit. Avec la Fondation Terre des Hommes, il est chargé de coordonner un camp de déplacés en Afrique de l'Est. Après quelques mois de recherche d'emploi, il est engagé par Avocats sans frontières pour produire des analyses dans le domaine de la justice transitionnelle dans un pays d'Afrique. Après deux années, il décide de rentrer en Suisse. Il s'engage alors comme bénévole pour un premier BCJ (B) et, par ce biais, il est informé d'un poste vacant au sein d'un deuxième BCJ (A), où il postule et est engagé en 2010. [Entretien avec G., juriste au sein d'un BCJ (A), Juin 2013].

Dans tous ces portraits, on peut voir un engagement progressif, passant d'abord par du bénévolat ou du service civil, permettant probablement à l'organisation (BCJ) de jauger les compétences professionnelles et l'engagement militant de la personne. En effet, le recrutement des conseillers juridiques semble se faire le plus souvent par interconnaissance de personnes déjà engagées bénévolement dans un BCJ. Dans ces associations, on rencontre

souvent des étudiants en droit, en science politique ou en sciences sociales qui s'engagent comme bénévoles dans la défense juridique. Il s'agit pour eux d'une expérience professionnalisante – à travers la pratique du droit –, dans ce domaine d'activité spécialisé (droit des étrangers, droit d'asile, droits humains), autant que d'un engagement militant. Ce bénévolat permet donc l'acquisition d'un certain savoir-faire professionnel et d'un capital militant ou associatif qui pourra être reconverti par la suite.

Dans un milieu qui paraît majoritairement orienté à gauche politiquement, le profil de E. présente une légère nuance, en ce qu'elle est engagée dans un parti du centre-droit, les Verts-Libéraux. Initialement, E. n'avait pas d'intérêt spécifique pour le domaine de l'asile et des réfugiés, mais explique avoir toujours été attirée par le travail social. Elle est engagée au sein d'un BCJ dans le cadre de ses postulations suite à l'obtention de son brevet d'avocate.

E. a 35 ans et travaille depuis 6 ans au sein d'un BCJ en tant que juriste pour les requérants d'asile. Elle poursuit des études de droit et passe le brevet d'avocate après avoir fait des stages dans un tribunal de première instance et dans deux cabinets d'avocat. Après avoir passé son brevet d'avocate, elle postule notamment au sein d'un BCJ qui l'engage en tant que juriste à temps partiel. Hormis un stage au sein d'un centre cantonal de requérants d'asile, E. raconte n'avoir jamais eu d'engagement bénévole dans ce domaine, ni un intérêt spécifique pour l'asile et la migration, mais avoir toujours été intéressée par les gens « d'autres cultures ». Elle explique aussi avoir toujours été attirée par le travail social, même si elle a fait des études de droit. Politiquement, elle est engagée au sein du parti des Verts-Libéraux [Entretien avec E., juriste dans un BCJ, Mai 2013].

Les deux derniers profils (H. et L.) représentent des militants que l'on pourrait qualifier « de la première heure », puisqu'ils se sont engagés dès les années 1980 suite à l'occasion de campagnes référendaires (une initiative populaire dans le cas de L., des référendums dans le cas de H.). H. met spécialement en avant la dimension religieuse de son engagement. L., quant à elle, s'est investie politiquement dans le cadre de l'initiative « Être solidaires »¹ (1981) par le biais d'un Abbé communiste et antimilitariste qui les avait incités, elle et son mari, à s'engager. Tous deux sont d'abord devenus bénévoles, jusqu'à ce que cette activité devienne leur occupation principale. On retrouve aussi dans certains BCJ des

¹ Cette initiative a été lancée par des milieux de gauche et d'extrême-gauche et a été déposée le 20 octobre 1977 et refusée par le peuple et les cantons le 5 avril 1981. Principalement soutenue par l'extrême-gauche et par la gauche politique et syndicale, elle demandait la suppression du statut des saisonniers, le droit d'obtenir le renouvellement de l'autorisation de séjour pour tout étranger qui en possède une, le libre choix de l'emploi et du domicile pour les étrangers en possession d'une autorisation de travailler, le droit au regroupement familial pour les étrangers qui travaillent en Suisse, la restriction de l'immigration (le nombre d'étrangers autorisés à s'installer en Suisse chaque année ne doit pas dépasser celui des étrangers exerçant une activité lucrative qui ont quitté le pays l'année précédente) et la garantie des droits fondamentaux. [Explications du Conseil fédéral, « Initiative populaire "Être solidaires – en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers" », Votation populaire du 5 avril 1981, document consulté le 24 août 2016 sur le site web de la Chancellerie fédérale : <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/19810405/index.html?lang=fr>].

bénévoles qui relèvent de ce type d'engagement (différents de celui des étudiants). Il me semble toutefois que ces profils sont de moins en moins présents dans les services d'aide juridique, probablement en raison de la professionnalisation, de la juridicisation et de la technicisation de ce travail, ou qu'ils se voient confier d'autres tâches, moins en relations avec l'usage du droit (par exemple, le rôle de scribe, celui d'accueil ou de soutien).

L. a commencé à s'engager dans le comité d'initiative « Être solidaires » entre la fin des années 1970 et le début des années 1980. Son mari et elle venaient de déménager et ils ont rejoint ce comité sous l'impulsion d'un prêtre communiste et antimilitariste qui les a amenés elle et son mari à s'engager, mais également parce que beaucoup de leurs connaissances, des militants, en faisaient partie. Suite à l'échec de cette initiative, ils décident de mettre en place des cours de français. Comme elle avait un diplôme de français langue étrangère, ce dispositif lui permet de mettre en pratique ce qu'elle avait étudié. Suite au déménagement de la présidente du premier comité d'initiative, L. est nommée présidente de l'association. En fréquentant les requérants d'asile Kurdes de Turquie, notamment, et à mesure des révisions de la loi sur l'asile, L. s'est engagée de plus en plus sérieusement, « mais dans l'idée, disons, de défendre l'asile. En disant, non mais attends, là on est en train de déraper un peu ». Si elle affirme être assez peu politisée, L. raconte toutefois plusieurs engagements antérieurs à celui dans le domaine de l'asile : au sein d'un groupe qui défendait les statuts des prisonniers, mais aussi au sein d'un petit journal contestataire. [Entretien avec L., conseillère juridique au sein d'un BCJ, Mai 2013].

H. a plus de 70 ans et a grandi au sein d'un milieu catholique. En entretien, H. parle beaucoup et mobilise sans arrêt des références et des réflexions bibliques pour illustrer ses propos, cela même s'il affirme ne pas être « un bigot », « une grenouille de bénitier ». H. a participé à la création d'un BCJ à la fin des années 1980 et y est actif depuis lors. Il affirme avoir toujours été intéressé par l'inégalité dans le monde, avoir « une culture chrétienne » et avoir toujours été engagé dans « l'Eglise militante », c'est-à-dire dans une Eglise qui ne se contente pas de prier et qui préfère l'action à la prière (il évoque notamment « l'Action catholique »). « En fait, ça m'a toujours préoccupé, la faim dans le monde, l'inégalité, c'est quelque chose qui nous pète à la gueule quoi, c'est tout simple. Donc voilà. C'est assez naturellement que je me suis retrouvé dans cette histoire d'asile, à dire, ben y a quelque chose à faire en fin de compte, c'est quoi ? C'est des crève-la-faim, malgré tout, au moins, qui viennent demander notre protection. Est-ce que je peux dire qu'il faut envoyer des dons au Sahel et, quand on a les gens qui sont ici, ne pas les aider ? Ou bien les rejeter ? Donc je ne peux pas le faire ». Il est engagé au sein d'un BCJ depuis le milieu des années 1980, d'abord bénévolement, puis sur un poste à temps partiel pour s'occuper des permanences du BCJ [Entretien avec H., conseiller juridique au sein d'un BCJ, Décembre 2012].

Il faut préciser que si les postes qu'ils occupent sont généralement à temps partiel, le salaire à plein temps est jugé comme « plutôt correct » en comparaison avec les salaires des milieux associatifs en Suisse. Au sein de ELISA, une juriste me dit gagner 3'500 francs suisses à 50% et une juriste au sein de Caritas Zentralschweiz me dit gagner 4'900 à 60% avec les allocations pour enfants (*Kinderzulagen*)¹. Les temps partiels correspondent aux

¹ À titre de comparaison, l'initiative populaire de l'Union syndicale suisse pour l'instauration d'un salaire minimum, propose un salaire minimum à 4'000 francs suisses par mois.

moyens limités des associations de défense juridique des migrants, pour lesquels les juristes vont souvent être amenés à faire des heures supplémentaires non-payées ; ce qui, pour certains, constitue une dimension de leur engagement personnel.

Enfin, si les organisations (services sociaux, œuvres d'entraide) pour lesquelles ils travaillent sont dans la grande majorité des cas liées aux Eglises protestantes ou catholiques, ils n'ont pas tous un lien avec ces religions. Certains d'entre eux me disent fréquenter une Eglise (par exemple, une juriste me dit fréquenter une Eglise qui rassemble plusieurs personnes engagées dans la migration et se reconnaître dans ce « christianisme socialement engagé »). Ainsi, le profil « chrétien de gauche » que Johanna Siméant identifie pour les mobilisations de soutien aux sans-papiers (Siméant, 1998) concerne plusieurs personnes, en plus d'être un élément central des organisations elles-mêmes. À l'inverse, d'autres juristes ou bénévoles se montrent très distants, voire très critiques à l'égard de la religion, et ne mentionnent pas de pratique religieuse (ni pour eux, ni pour leurs parents) en entretien. Dans ces organisations, on ne trouve donc pas que des profils type « chrétiens de gauche » ou provenant de ces réseaux-là, mais aussi des personnes issues de la migration (dont les parents étaient eux-mêmes réfugiés ou migrants) et des juristes « droits de l'homme », voire ayant milité dans des milieux d'extrême gauche (Tafelmacher, 2011). On observe ainsi une forte connivence entre des profils plutôt chrétiens et des profils de militants de la gauche sociale, critique et extra-institutionnelle, voire d'extrême gauche. L'action juridique semble, aussi en Suisse, constituer un mode d'action « passerelle » entre les pôles de recrutement chrétien et de gauche (Pette et Eloire, 2016).

§2 Rapports à la défense juridique des requérants d'asile

Selon Marie (juriste au SAJE), s'engager dans la défense juridique des requérants d'asile nécessite une « conviction » particulière de la justice pour pouvoir « tenir sur la longueur ». Les juristes sont en effet confrontés au quotidien à une population particulièrement démunie tant financièrement que socialement. Si on reprend les trois types de manières de se rapporter au droit et de construire la légalité, identifiées par Patricia Ewick et Susan Silbey, les requérants d'asile se trouvent « *face au droit* » (*before the law*)¹, dans la mesure où ils ignorent dans une large mesure les attendus de la procédure à laquelle ils sont soumis.

« Nous on fait de l'aide juridique bas seuil. Donc on voit des gens qui sont vraiment au fond, au plus bas des couches sociales. Parce que les autres ils peuvent se payer un avocat. Et puis, on voit beaucoup les non-entrées en matière, donc ceux qui n'ont pas du tout passé le système de tri [du SEM]. Donc, on a affaire à des gens qui sont vraiment en perte de tout ! [...] »

Et donc, tu ne tiens pas le coup si tu n'es pas convaincu que c'est ça qu'il faut faire. Parce qu'il faut essuyer la colère des gens, leur désespoir. Tu as des gens qui s'écroulent devant toi. Ils sont à l'aide d'urgence. Un système qui les détruit. Tu les vois se dégrader d'année en année devant toi. C'est dur ça. Tu ne vois aucune perspective. Ils ne peuvent plus que se suicider ou... enfin tu vois. On travaille dans un milieu qui est assez déprimant et donc, si tu n'es pas convaincu que ce que tu fais, que c'est ce qu'il faut faire, eh bien tu ne tiens pas deux ans au SAJE » [Entretien avec Marie, SAJE, Mai 2013].

Dans les discours des conseillers juridiques, leur engagement professionnel s'explique par une volonté de lutter contre l'injustice et défendre les droits des migrants. Toutefois, si les profils des organisations et des personnes engagées dans les BCJ sont différenciés, il en est de même du rapport qu'ils entretiennent à la défense juridique et au rôle qu'ils ont à y jouer. Je m'intéresse ici exclusivement à leurs représentations de la défense juridique afin de mettre en évidence les différentes manières dont les juristes et les autres personnes engagées dans les BCJ conçoivent leur activité et la défense juridique. Je propose ici d'identifier deux axes :

- Le premier concerne l'acception de la définition des personnes à aider et la proximité/distance par rapport aux catégories conventionnelles (juridiques, administratives, politiques) et à la position des autorités. On touche ici

¹ « Par “face au droit”, nous entendons la situation où la légalité est conçue et vécue comme si elle était une sphère séparée de la vie sociale et ordinaire : discontinue, distincte, néanmoins prévisible et faisant autorité. Dans cette forme de conscience, le droit est décrit comme un système formellement ordonné, rationnel et hiérarchisé, dont les règles et les procédures sont connues de tous. Les personnes se représentent la légalité comme quelque chose de relativement fixé et d'insensible à l'action individuelle. Dans une certaine mesure, elles parlent du droit comme de quelque chose de terrifiant qui transcende par son histoire et ses procédures les personnes et les conflits du moment. Il est souvent perçu comme un “ailleurs”, un endroit très différent de la vie quotidienne. [...] » (Ewick et Silbey, 2004, p. 132).

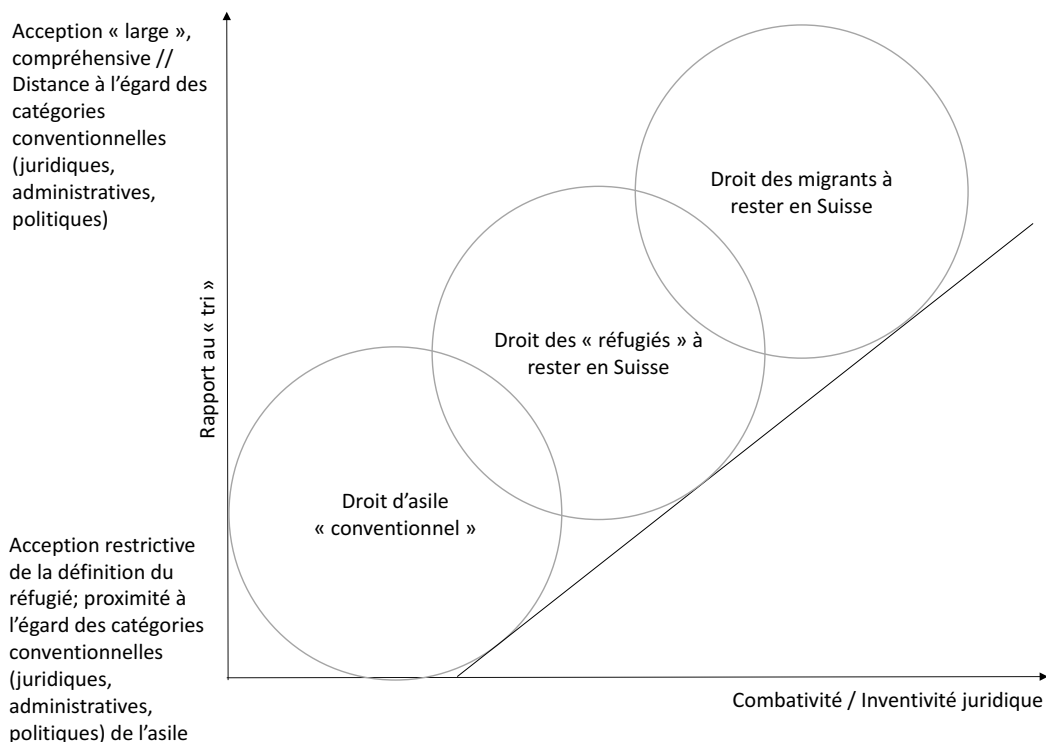
principalement à la dimension de « tri » que produit l'aide juridique : qui sont ceux que les organisations et les mandataires choisissent ou non de défendre ? En définitive, les lignes de division qui traversent les associations sont liées à la distinction entre action caritative et action contestataire (Pette, 2016) et se concrétisent dans les prises de position des militants à l'égard de leur public, du travail de l'administration, du droit et de la politique d'asile.

- Le second concerne la conception plus ou moins « combative » ou « inventive » de défense juridique des migrants. Par combativité, il s'agit de prendre en compte la manière dont les acteurs vont chercher à défendre « à tout prix » les droits de leurs mandants (en multipliant les procédures, en cherchant dans différents domaines du droit des solutions juridiques).

À partir de ces deux axes, j'ai ainsi identifié trois types de rapports au rôle parmi mes enquêtés, ainsi que parmi d'autres acteurs de la défense juridique des migrants¹, comme le montre la figure ci-dessous. En définitive, c'est la question du juridisme qui se pose ici, celle de la déférence plus ou moins intériorisée et plus ou moins contrainte à l'égard de la règle. Il y a donc un continuum entre ces différentes positions. On peut aussi imaginer que ce continuum se situe dans la continuité de celui élaboré pour les agents de l'administration qu'il prolonge en quelque sorte, pour ce qui est de la dimension relative au rapport à la politique d'asile.

¹ Ces types de rapports au rôle ont été construits à partir de ce que mes enquêtés me disent de leur conception et de ce qu'ils me disent des autres acteurs juridiques (c'est-à-dire ce qu'ils croient que les autres juristes pensent ou font).

Figure 11 : Rappports à la défense juridique des juristes engagés



Les BCJ et les personnes qui s'inscrivent plutôt dans la défense du *Droit d'asile « conventionnel »* concernent ceux qui se rapprochent le plus de la position des autorités et qui dès lors limitent leur action à la contestation de ce qu'ils considèrent comme des violations des droits des requérants d'asile¹. Une juriste explique ainsi qu'elle ne prend pas de mandat si elle a l'impression que la décision est « correcte ».

« [...] Et c'est difficile d'expliquer aux gens, que nous sommes simplement là pour vérifier qu'aucune décision fautive n'est rendue et qu'on n'expose pas les gens injustement à un danger. Mais nous ne sommes pas là pour aider en soi les gens à simplement rallonger leur séjour en Suisse. Alors, ça nous ne le faisons pas. Nous ne le faisons pas non plus pour des raisons tactiques. Alors, il y a bien sûr des raisons légitimes, pour lesquelles on dit : "je fais maintenant un recours, simplement pour gagner du temps", mais ça, nous ne le faisons pas » (*traduit de l'allemand*) [Entretien avec une juriste d'un BCJ², Mai 2013].

Se caractérisant aussi par une certaine sélectivité des dossiers qu'ils choisissent de défendre, certains BCJ et juristes s'inscrivent plutôt dans la défense du droit des « réfugiés » à rester en Suisse. Il faut alors entendre le terme « réfugiés » au sens large (et non uniquement

¹ Ces catégories de rapport au rôle reposent sur des hypothèses que je formule à partir des entretiens que j'ai menés. Il faudrait toutefois en faire davantage, notamment au sein des BCJ considérés comme relevant davantage de la défense du droit d'asile « conventionnel » pour pouvoir affiner et confirmer/infirmer ces analyses.

² Dans la version diffusée de cette thèse, pour des raisons de confidentialité, j'ai supprimé dans cette partie la mention des BCJ et des prénoms des juristes en question.

au sens juridique) incluant les personnes qui peuvent, par exemple, prétendre juridiquement à une admission provisoire. La combativité et l'inventivité juridiques reposent moins ici sur la reconnaissance et l'obtention d'un statut de réfugié que les conditions permettant d'exclure le renvoi dans le pays de provenance. Les propos d'une autre juriste me semblent bien illustrer ce type de rapport à la défense juridique. Elle affirme ainsi une importante sélectivité dans le choix des dossiers – justifiée par un manque de ressources –, mais aussi une certaine combativité pour ceux qu'elle choisit de défendre avec un taux de succès relativement élevé, puisqu'elle mentionne en entretien que 70 à 80% des dossiers défendus aboutissent à une issue positive, soit auprès des autorités fédérales (TAF, SEM), soit auprès des autorités cantonales (permis B humanitaire ou pour cas de rigueur par exemple).

« [...] Quelqu'un qui vient en disant : "mais moi c'est juste que dans mon pays, il n'y a pas d'avenir pour moi, donc je suis venu pour travailler pour avoir un avenir meilleur". Alors je leur dis que je comprends parfaitement, simplement vous vous êtes trompés de voie. Ce n'est pas l'asile, ce n'est pas un motif d'asile. Voilà. Donc il y a certains motifs de non-entrée en matière pour lesquels, moi, je n'ai aucune objection au niveau de la systématique du droit. Voilà. La procédure d'asile, elle est censée examiner la demande de protection de quelqu'un qui a des problèmes sécuritaires essentiellement, enfin voilà, qui remplissent les conditions de l'article 3 [...] ».

Peu après, dans l'entretien, je la relance sur le fait que 70 à 80% de dossiers qui aboutissent à une issue positive, c'est relativement élevé. Elle m'explique qu'elle et sa collègue opèrent une sélection des dossiers qu'elles défendront, « parce qu'on a une pratique, on a fait un choix ». Quand elles acceptent de prendre un dossier, « c'est qu'on est convaincues qu'il y a quelque chose à défendre » et, dès lors, « on ne lâche pas le morceau », « on va vraiment les instruire à fond, mobiliser énormément d'énergie, faire beaucoup de recherche ».

« Donc on sélectionne, on n'est pas drastique, mais on sélectionne quand même. Parce qu'on est aussi forcées à les sélectionner par rapport à notre peu de ressources à disposition. Donc on préfère les faire à fond et on travaille beaucoup en duo justement sur nos dossiers. Ce qui fait que nos dossiers font beaucoup d'aller et retour entre l'une et l'autre. Et puis, ce qui permet aussi d'être plus créatifs. Parfois, si [l'une de nous] est un petit peu coincée dans un dossier, donc on regarde ensemble et puis l'autre a une idée. "Ah ouais ben peut-être qu'il faudrait aller chercher encore là". Alors on se nourrit mutuellement d'idées pour instruire nos dossiers ». [Entretien avec une juriste responsable d'un BCJ, Mai 2013].

Enfin, certains BCJ, juristes et bénévoles pourraient s'inscrire davantage dans la défense du droit des migrants à rester en Suisse, du fait de leur acception plus « large » de la définition des bénéficiaires potentiels de leur aide. Dans ce type de rapport au rôle, on trouve les juristes qui s'opposent le plus frontalement aux décisions des autorités, mais toujours via

l'arme juridique, et qui multiplie les moyens juridiques de contestation (recours, multiples demandes de réexamen, procédures administratives cantonales, etc.) pour obtenir un statut aux requérants d'asile. Dans cette catégorie, on peut aussi identifier un usage du droit qui vise à le changer et à infléchir son interprétation par l'administration et la jurisprudence de façon à élargir le cercle des personnes « migrantes » susceptibles de rester en Suisse. On peut apporter une différenciation ici entre ceux qui, dans cette catégorie, restent dans le cadre de l'argumentation juridique et privilégient une certaine « inventivité juridique » en « jouant avec la règle » et ceux qui, même si cela peut s'avérer inefficace, voire contreproductif, adoptent frontalement un discours politique et moral davantage contestataire envers les autorités politiques, administratives ou judiciaires.

Proche de cette deuxième perspective, une juriste considère la défense juridique comme une revendication. Elle dit multiplier les moyens de procédure pour lutter contre une loi qu'elle considère comme inique afin de défendre la situation des gens.

« Si tu veux, pour contourner le fait qu'il n'y a rien dans la loi, on va essayer d'utiliser tout un tas de procédures pour quand même défendre la situation des gens » [Entretien avec une juriste d'un BCJ, Mai 2013].

S'engager par le droit semble permettre à cette juriste de défendre ce qu'elle considère comme « juste » (le droit des gens à être ici), en mobilisant ses compétences spécifiques et en faisant ce qui la passionne (du droit). Ainsi, le droit constitue un outil qui lui permet de défendre des points de vue politiques. Elle reconnaît donc que plaider pour qu'une personne obtienne un statut comporte une dimension « politique : c'est l'accueil de l'étranger dans la société. Une nouvelle société qui se crée avec un membre de plus. C'est totalement politique ». Dès lors, alors que, selon elle, le SEM cherche à réduire le droit d'asile à quelque chose de purement technique, à un processus exclusivement juridique et administratif, elle va, dans le cadre de son usage du droit et des voies de recours, chercher à restituer « la part d'humain » qu'il y a derrière ces demandes.

Au sein de certains BCJ, ce rapport « combatif » au rôle de la défense juridique des migrants et consistant à défendre « coûte que coûte » et « jusqu'au bout » leurs mandants semble partagé par l'ensemble des juristes qui y travaillent. Cela se traduit par un plus grand nombre de procédures engagées (notamment le nombre de demandes de réexamen) et une forme « d'inventivité juridique ». C'est ce que décrivait une juriste dans la comparaison qu'elle opérait avec d'autres BCJ et dans la manière dont ses collègues trouvent toujours un moyen juridique pour ouvrir une action si un cas les choque profondément.

Dans ce type de rapport à l'aide juridique, le droit apparaît comme un outil permettant de protéger les personnes. On retrouve l'idée du droit comme « bouclier » (*shield*) visant à protéger les individus contre les « abus » de l'Etat (Abel, 1995, 1998 ; Israël, 2009b). Pour une des juristes avec lesquels je me suis entretenu, l'usage de l'outil juridique offre une forme (certes minimale) de protection à des gens qui en ont besoin.

« Même si ça ne rentre pas complètement dans le droit ou tout ce que tu veux, enfin, quand tu as une vision du droit qui dit que le droit est censé protéger les biens juridiques, alors là, nous on n'a que des populations, on n'a que des gens qui ont des vrais besoins. Tous n'ont pas droit à une protection au niveau de la LA^{si}, mais au niveau de ma conscience de juriste, ils ont tous droit, à peu près, à une forme de protection » [Entretien avec une juriste d'un BCJ, Mai 2013].

Les juristes qui ont ce type de rapport à la défense juridique se distancient donc en partie de certaines catégories administratives et juridiques de traitement des demandes d'asile lorsqu'ils choisissent de défendre un cas ou non. La juriste citée ci-dessus explique ainsi qu'à la différence d'autres acteurs du domaine de la défense des migrants (tels que l'OSAR ou certains autres BCJ), eux ne se pose pas tellement la question de savoir si l'histoire que racontent les requérants est vraisemblable ou non, mais plutôt de vérifier si, d'un point de vue juridique, il y a quelque chose à défendre ou non, s'il y a une possibilité juridique ou une quelconque « chance de succès ». C'est dans ce sens que l'on peut distinguer les attitudes, à propos de l'obtention d'un statut permettant de rester en Suisse, qui se limitent à la défense du droit des « réfugiés » de celles qui relèvent de la défense du droit des « migrants ».

Ce rapport « combatif » à la défense juridique se retrouve aussi chez certains juristes d'autres BCJ. Dans d'autres services où les juristes se considèrent comme « moins combattifs », ce rapport se traduit par une sélection plus serrée des dossiers qu'il est jugé possible de défendre (ce sur quoi je reviendrai plus loin) et par une insistance moindre dans la multiplication des démarches juridiques et administratives. Cette sélectivité plus importante est redevable d'une acception plus restrictive du public à défendre, mais aussi (et surtout) d'un manque de ressources à disposition.

Qu'ils verbalisent ou non leur engagement en termes de « militantisme », les juristes différencient clairement leur rôle au sein du BCJ et les activités plus militantes qu'ils peuvent avoir en-dehors. Ces activités hors-BCJ peuvent prendre différentes formes, allant des prises de position publiques (à travers la publication d'ouvrages ou la rédaction d'articles pour des revues engagées sur la question) à la participation aux campagnes référendaires ou au travail de sensibilisation à la question de l'asile. Ainsi, Valérie (CSP Neuchâtel) explique qu'elle et

sa collègue organisent des formations pour lutter contre les préjugés et pour informer et sensibiliser le public à la « réalité » de la procédure d'asile en Suisse. De même, certains juristes rédigent des articles pour des revues telles que *Vivre Ensemble* ou *SOS-Asile* ; voire participent à des ouvrages collectifs ou individuels (sans nécessairement engager le nom du BCJ). Enfin, en s'engageant, par exemple, au sein de l'Observatoire Romand du Droit d'Asile et des Etrangers (ODAE) – comme c'est le cas de Valérie notamment –, ces juristes ont l'occasion de « faire remonter » des questions pratiques constatées « sur le terrain » dans l'espace public (médias) et politique (au Parlement notamment)¹.

Delphine (ELISA) met bien en évidence cette différenciation entre le travail juridique (vécu comme étant sa profession) et l'engagement « militant », c'est-à-dire le recours à d'autres modes d'action davantage perçus comme étant politiques (manifestation, distribution de tracts, tenir des stands, etc.). Ainsi, pendant la campagne référendaire contre la révision de la loi sur l'asile votée le 9 juin 2013, elle participe à des stands d'information avec des bénévoles du collectif ELISA. Elle m'explique ainsi remplir sa « part de militantisme », qu'elle considère comme un prolongement de son travail (pensé comme une activité professionnelle).

« Je pense que quand on rentre dans une association comme ELISA, il y a le travail que tu fais, le poste pour lequel tu as été embauchée. Et puis après, il y a tout un travail à côté qui est à mon sens une part de militantisme et que tu fais parce que tout est en lien. Mais tu fais ce travail-là parce que tu as des convictions aussi, et [tu fais ce travail-là] pour cette association, parce que tu as des convictions aussi. Mais il y a quelque chose à côté de ton travail qu'il faut aussi faire, dans tout ce qui est travail de communication, faire connaître la demande d'asile, faire connaître l'association, ce que c'est qu'un réfugié, voilà, quand il y a des questions comme les mesures urgentes, se positionner... Et ça, pour moi, c'est quelque chose que j'ferais même si je ne faisais pas ce travail-là » [Entretien avec Delphine, juriste au ELISA, 13 décembre 2012].

Si Delphine peut, par exemple, s'investir un peu dans la campagne référendaire en aidant au travail de sensibilisation et à la récolte de signatures pour le référendum, l'engagement des juristes au sein des BCJ demeure un engagement visant à défendre les droits des requérants d'asile dans le cadre de procédures individuelles. Les juristes des BCJ s'engagent donc dans un usage du droit visant à « faire valoir les droits » (Siblot, 2006 ; Weill, 2012) individuels des requérants d'asile face à une politique d'asile considérée comme « injuste ». Ainsi, ils différencient bien leur « casquette » de juriste de celle de militants. Leur action se cantonne donc souvent à contester juridiquement, dans les règles, les décisions du SEM. Si certains ont parfois pu avoir l'idée de revendiquer des réformes de la politique

¹ Je reviens sur ce point dans la conclusion de cette troisième partie.

d'asile qui iraient dans un « autre sens », ces revendications semblent avoir été mises de côté au vu du contexte politique suisse perçu comme particulièrement défavorable.

Section 3. Faire remonter les problèmes du terrain dans l'espace public : travail d'information et relais politiques

Certaines organisations déploient aussi, en parallèle à leur mode d'action juridique, une action politique visant à transformer le droit et l'action publique dans leur domaine. C'est le cas de la CIMADE (Drahy, 2004 ; Pette, 2014) et du GISTI (GISTI, 2009 ; Israël, 2003) dans le domaine de l'asile et des étrangers en France, ou encore des mobilisations actives dans d'autres domaines¹. Si le CSP, Caritas et l'EPER ont pu prendre position lors de certaines votations, les BCJ ne déploient pas à proprement parler d'activité politique². Dans une forme de division du travail au sein de l'espace de la cause des migrants, ce sont d'autres acteurs qui se chargent d'intervenir dans le débat public et dans l'arène parlementaire : Amnesty International et l'OSAR sont ainsi des interlocuteurs des autorités politiques et prennent souvent position dans les médias. Certains conseillers juridiques, à titre individuel, peuvent parfois intervenir lors de conférences ou dans des publications (sous la forme d'articles, de livre ou dans les médias spécialisés directement liés à la défense juridique³).

L'action *sur* le droit passe donc soit par la jurisprudence, par le fait d'infléchir la pratique du SEM, ainsi que par des intermédiaires (associatifs ou politiques) qui relaient dans l'espace public et au Parlement des problématiques qui émergent du travail de terrain des BCJ et d'autres organisations militantes et associatives en contact direct avec les migrants. Ces relais politiques et médiatiques permettent de « faire remonter l'information » et « les problèmes » à partir de leur travail de terrain. Comme cela a été mentionné dans cette partie, la cause des migrants se caractérise par une importante division du travail militant entre les différentes organisations du mouvement social actives dans ce domaine. L'OSAR et Amnesty sont deux acteurs majeurs qui dialoguent avec les autorités politiques et administratives. Les positions de l'OSAR ne font toutefois pas l'unanimité parmi les juristes des BCJ qui se

¹ On peut citer des organisations, telles que SOS-Racisme (Chappe, 2013), les mobilisations de « Femmes Chefs de Famille » (Friedli, 2015), ou l'Association suisse de défense des locataires analysée par Marie Métrailler dans le cadre de sa thèse de doctorat.

² Il y a des exceptions, comme *Freiplatzaktion*.

³ Je pense ici principalement à la revue *Vivre Ensemble* et au journal de SOS-Asile.

montrent parfois critiques à leur égard, dans la mesure où ils les considèrent comme étant parfois trop proches de celles des autorités.

En tant qu'organisation visant à faire remonter les problèmes et les informations qui émanent du travail quotidien des BCJ, les Observatoires du droit d'asile et des étrangers (ODAE) – Observatoire de Suisse orientale basé à St-Gall, l'Observatoire suisse basé à Berne, et l'Observatoire romand basé à Genève – poursuivent l'objectif de « fournir des informations concrètes, factuelles et fiables sur l'application des lois sur l'asile et les étrangers, à partir de cas individuels posant problème sous l'angle du respect des droits humains »¹.

Suite à la campagne référendaire qui s'est achevée le 24 septembre 2006 par l'adoption de la loi sur l'asile (LAsi) et de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), « de nombreuses personnes souhaitent se doter des moyens de suivre de près les conséquences de ces durcissements législatifs et de rendre compte des problèmes posés par leur application dans des cas concrets »². En fait ce sont deux projets d'observatoires qui ont été lancés en parallèle. Il y a désormais trois observatoires distincts, qui sont des associations autonomes, à St-Gall, à Berne et à Genève, mais qui travaillent en plateforme pour des projets communs, c'est-à-dire pour des rapports qui couvrent le niveau national et qui sont traduits en allemand et en français³.

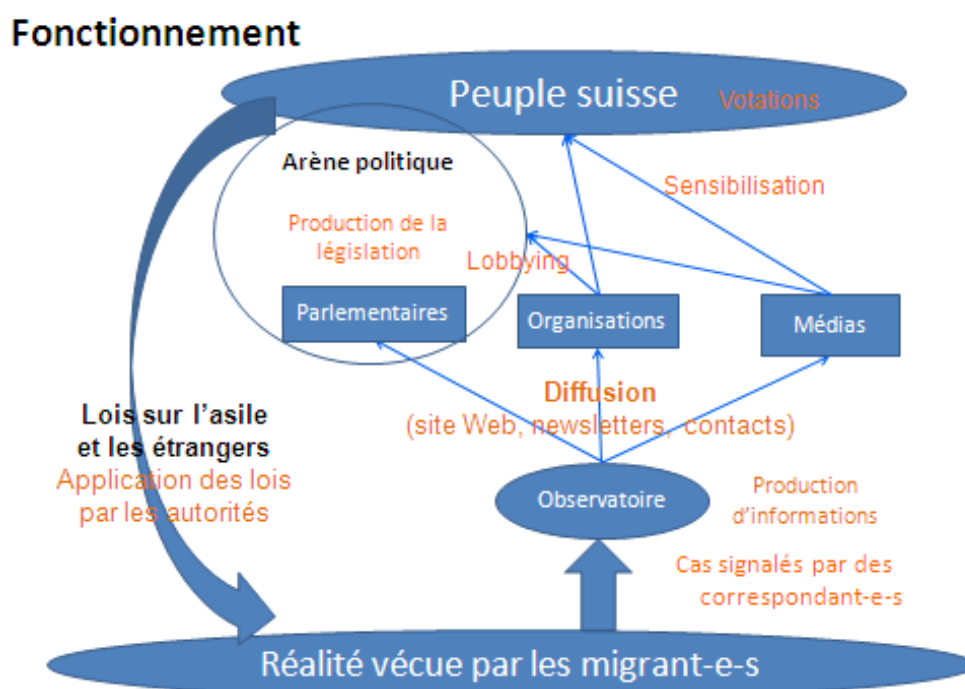
Le site web de l'ODAE romand énonce trois objectifs qui découlent de sa « mission » : « (1) collecter des informations concrètes sur le terrain en entretenant de relations étroites avec un réseau de correspondants engagés dans la pratique. (2) Sélectionner, vérifier et présenter ces informations dans des documents à la forme appropriée. (3) Diffuser et valoriser les informations ainsi que leur utilisation auprès des acteurs-clés du débat sur l'asile et la migration. Sensibiliser le grand public ».

¹ Site web de l'ODAE Romand : <http://odae-romand.ch/spip.php?article73>, consulté le 25 juillet 2016.

² *Ibid.*

³ Entretien avec David, CSP Genève, Juin 2013.

Figure 12 : Fonctionnement de l'ODAE Romand



Source : site web de l'ODAE Romand, <http://odae-romand.ch/spip.php?article73> consulté le 25 juillet 2016

- 1) Pour ces tâches, l'ODAE travaille avec des « correspondants », c'est-à-dire des personnes qui sont en contact direct avec les réfugiés et les étrangers, de par leur profession, une activité bénévole ou « les aléas de l'existence » : conseillères et conseillers, avocat(e)s, travailleurs et travailleuses sociaux, prêtres, militant(e)s, médecins, enseignant(e)s, ami(e)s, voisin(e)s ou simple citoyen(ne)s. À partir des informations qu'ils transmettent à l'ODAE, le coordinateur de l'Observatoire visite des lieux de vie des étrangers et observe parfois sur le terrain les activités des associations.
- 2) « Les correspondants signalent des cas d'application de la législation ou de pratiques des autorités qui leur semblent entraîner des conséquences humaines choquantes pour les demandeurs d'asile et les immigrés ».
- 3) L'Observatoire établit ensuite des fiches descriptives, des informations brèves, des notes thématiques et un rapport annuel d'observation notamment. L'idée est donc de documenter les informations reçues et de les constituer en ces différents types de document en fonction des objectifs poursuivis.
- 4) Enfin, il s'agit de diffuser et de valoriser ces informations. L'objectif premier de l'ODAE romand est d'informer l'opinion publique et les décideurs politiques. Il poursuit donc un objectif de sensibilisation du « grand public ». « Pour ce faire, l'Observatoire doit mettre à disposition des acteurs du débat politique – organisations pro-réfugiés et pro-étrangers, femmes et hommes politiques, médias, institutions internationales – des informations fiables qu'ils pourront utiliser pour entreprendre diverses actions en faveur des réfugiés et des étrangers. Les documents élaborés par l'Observatoire constituent autant de données dont ces différents acteurs peuvent se servir à leur guise ». Les publics cibles sont donc les journalistes et les médias, les

parlementaires fédéraux, les organisations qui défendent les réfugiés, les migrants ou les droits humains, les institutions internationales¹.

Au sein du CSP Genève, David², avec qui j'ai mené un entretien, occupe un rôle de porte-parole et intervient dans le débat public pour relayer les informations et les problèmes rencontrés par les juristes du BCJ. Les BCJ disposent ainsi de différents relais – on peut par exemple évoquer Denise Graf (Amnesty International) qui intervient souvent dans le débat public – dans l'espace public et dans l'arène politique. Selon David (CSP Genève), ce qui donne du poids à sa parole dans les débats médiatiques, c'est qu'il peut mobiliser les problèmes qui se posent dans la pratique. Il estime ainsi que son travail vise à « rendre visible la réalité cachée de ce qui se passe sur le terrain »³. Mais au-delà du débat public, des acteurs tels que l'ODAE peuvent permettre d'instaurer une discussion factuelle avec les autorités politiques et administratives et de susciter des transformations dans leurs pratiques. « Même si je n'aime pas cette comparaison militaire, l'Observatoire, ça donne des munitions à tous ces gens qui font ce travail »⁴. En entretien, David évoque le cas des violences conjugales et de l'article 50 de la loi sur les étrangers. Un groupe de juristes qui travaillent dans les permanences juridiques a mis en évidence le problème que rencontrent un certain nombre de femmes qui quittent leur mari en raison de violences conjugales et qui perdent, en conséquence, leur autorisation de séjour. Pour cette raison, certaines d'entre elles retournent auprès d'un mari violent parce que la loi ne leur permet pas de continuer à vivre en Suisse indépendamment de leur mari. L'ODAE a donc fait tout un travail pour documenter ces cas et a produit un rapport thématique qui a permis de synthétiser leur critique et de soulever des questions que l'ODAE et les juristes de différentes associations ont porté dans un certain nombre de cercles pour pointer ce problème concret qui se pose. Ils ont ainsi pu envoyer leur rapport « aux décideurs » et aux politiciens « qui cherchent toujours à avoir un résumé du problème et puis une bonne question à poser ou un bon problème à soulever ». Selon David, ces démarches ont permis d'entamer un changement de jurisprudence, mais aussi d'une ordonnance du SEM qui a été modifiée et a permis d'améliorer un peu cette situation⁵.

David précise toutefois que l'objectif reste aussi de peser davantage sur les débats politiques et de faire entendre une autre voix, informée à partir de la réalité du terrain. Pour

¹ Site web de l'ODAE Romand : <http://odae-romand.ch/spip.php?article73>, consulté le 25 juillet 2016.

² Prénom fictif.

³ Entretien avec David, CSP Genève, Juin 2013.

⁴ *Ibid.*

⁵ Résumé à partir de l'entretien avec David, CSP Genève, Juin 2013.

lui, cette activité de vulgarisation et de sensibilisation est nécessaire, même si elle reste souvent une « goutte d'eau dans l'océan » :

« Après, ça [*l'exemple des violences conjugales*], c'est un des exemples sur un sujet précis. Après, l'autre impact [du travail de l'ODAE et des porte-parole de BCJ], c'est dans le débat général. Et là, c'est la goutte d'eau dans l'océan. C'est-à-dire que tu as un débat général sur la migration, je pense que c'est important qu'il y ait une présence assez forte de nos arguments et puis quelque part un truc comme l'observatoire, ça amène un argument de plus, une prise de plus... les médias ils aiment bien aussi, parce qu'ils ont un problème qui est résumé, ils savent ce que c'est les conséquences concrètes, puis quand on fait les conférences de presse de l'observatoire, ça a toujours très bien marché, parce qu'ils savent justement qu'il y a un effort de communication qui est fait pour simplifier le problème. Et, ça permet de rendre accessible justement cette réalité des permanences juridiques. Et ça, je pense que c'est important pour les gens, pour les médias. Et je pense que sans ce travail, moi je l'ai vu concrètement, avoir des personnes qui sont habituées à parler aux médias, c'est quand même un plus, parce que j'ai fait des conférences de presse où j'avais des collègues juristes qui venaient, ben c'est tout de suite tarabiscoté, puis tout est important. Puis dans le dossier juridique, il y a des détails qui sont déterminants pour l'issue de l'affaire, mais les journalistes ils s'en foutent quoi. Et ça, je pense que c'est important aussi de faire ce travail d'extraire de la réalité juridique un point qui est facilement compréhensible, qui est un problème qui peut être identifié rapidement et qui peut être expliqué rapidement. On est tous j'crois soumis à cette société dans laquelle on vit, du tweet. Enfin, où y a justement une condensation de l'information et puis les gens ils ont pas lu nos dossiers, ils font cinq centimètres d'épais, voire même 10 centimètres... et puis les gens ils n'ont pas le temps. Donc du coup, on doit un peu se démerder avec un succès qui est moins bon que celui de l'UDC mais voilà. On doit faire aussi ce travail » [Entretien avec David, CSP Genève, Juin 2013].

S'agissant donc des effets de ce travail, l'ODAE romand passe en revue sur son site web ses impacts (voir Annexe 33). Il recense toutes les fois où son travail a été repris dans les médias, par des organisations, mais aussi dans des interventions parlementaires. On touche ainsi aux relais politiques de la défense des migrants. S'ils sont minoritaires au Parlement, ils produisent tout de même un certain nombre d'interventions parlementaires qui portent dans la sphère politique les problèmes qui ressortent de la pratique des BCJ. Le tableau qui figure en Annexe 33 recense les interpellations parlementaires qui sont basées sur une information de l'ODAE (rapport thématique, brève, fiche). On peut constater qu'en 2009 et en 2010, on dénombre sept interventions parlementaires (respectivement 3 et 1 interpellations, 3 et 6 questions et 1 et 0 motion), alors qu'en 2011 on ne compte plus que 2 interpellations et 2 questions ; en 2012, 2 interpellations et 1 question ; en 2013, une seule interpellation ; en 2014, deux interpellations et en 2015, une interpellation. On note que le nombre d'interventions parlementaires diminue à partir de 2011, ce qui correspond à l'année depuis laquelle Simonetta Sommaruga (PS) est en charge du Département fédéral de Justice et

Police¹. Comme la plupart des relais politiques de l'ODAE se situent au sein de la gauche romande (PS, Les Verts) – exceptions faites de deux interventions de Isabelle Moret (PLR, VD) en 2014 –, on peut faire l'hypothèse que les parlementaires formulent moins d'interventions adressées à une conseillère fédérale de leur camp.

On a donc là un aperçu à partir du travail de l'ODAE des relais possibles des BCJ dans la sphère politique. Il serait toutefois intéressant de poursuivre ce travail en recensant l'ensemble des interventions et les débats parlementaires qui abordent la question de l'asile et des migrations pour identifier celles qui font référence à des problématiques liées aux pratiques concrètes de défense des migrants et qui les font ainsi remonter dans le débat politique. On pourrait alors avec plus de précision identifier qui sont les relais au sein du Parlement de la défense des migrants, et quels types de problèmes ils contribuent à faire remonter, avec quels résultats. On peut toutefois faire l'hypothèse que, au vu de l'évolution de la politique d'asile, ces relais restent largement minoritaires et n'ont qu'un impact très limité par rapport aux acteurs politiques qui cherchent davantage à durcir la politique migratoire et d'asile de la Suisse. De plus, depuis que Simonetta Sommaruga est au DFJP, il y a le risque, qu'évoquent certains enquêtés, que cela ferme des voies à la critique.

En définitive, ce chapitre aura permis de montrer qu'au sein de l'espace de la cause des migrants, les organisations qui organisent des services d'aide juridique en faveur des requérants d'asile s'inscrivent entre un pôle d'action « caritatif » et un pôle d'action « militant-institutionnel », certaines associations ayant également une certaine proximité avec un pôle « militant contestataire ». On peut souligner l'importance des Eglises protestantes et catholiques et des milieux chrétiens qui participent au financement des BCJ et qui s'y engagent. Ainsi, les œuvres d'entraide telles que l'Entraide protestante, Caritas Suisse ou encore le Centre social protestant sont parmi les organisations les plus présentes dans les différents cantons suisses, avec l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Certaines associations se caractérisent aussi par un profil qui les rapproche de milieux plus « militants », en lien avec leur histoire – qui peut s'inscrire dans la continuité de mouvements militants – et avec l'espace cantonal des mobilisations pour la cause des migrants.

Au regard des profils (légèrement) différenciés des associations et des juristes qui s'y engagent, ainsi que de la présence et des ressources également différenciées des BCJ d'un

¹ Elle y a été nommée le 1^{er} novembre 2011.

canton à l'autre, ce chapitre met en évidence qu'il existe une inégalité d'accès au(x) droit(s) d'un canton à l'autre. En effet, l'attribution d'un requérant d'asile à un canton ou à un autre implique qu'il n'aura pas nécessairement le même accès à une aide juridique. La présence d'un ou de plusieurs BCJ, leurs moyens à disposition et leur rapport à l'usage contestataire du droit peut varier, ce qui a des conséquences sur leurs pratiques de sélection des dossiers qu'ils acceptent de défendre, ainsi que sur leur « combativité ».

Enfin, la dernière section de ce chapitre met en évidence quelques relais possibles pour les BCJ dans la sphère publique et dans la sphère politique. Si leur impact dans ces sphères est limité, en raison du rapport de force politique qui leur est défavorable, il faut relever que les associations de la défense juridique inscrivent dans un discours critique, politique et militant plus général (Fischer, 2009). Ce dernier dépasse donc la seule mobilisation du droit et vise à faire valoir les droits des migrants, à lutter contre les durcissements de la loi sur l'asile, à obtenir des améliorations de leurs situations et de leur traitement juridiques et procéduraux, voire à conquérir (à la marge) de nouveaux droits.

Chapitre 9. Contraintes, opportunités et effets de la défense juridique des migrants

Le droit, en tant qu'il constitue « la forme par excellence de la violence symbolique légitime dont le monopole appartient à l'Etat et qui peut s'assortir de l'exercice de la force physique » (Bourdieu, 1986a, p. 3-4), représente une contrainte pour l'action des juristes actifs dans les associations de défense des migrants. Comme le proposent différents auteurs (Agrikoliansky, 2010 ; Israël, 2009), il convient toutefois de s'interroger sur le droit en tant que contrainte et en tant que possibilité d'action. Le droit d'asile et le droit administratif suisses offrent des moyens aux requérants d'asile et aux personnes qui les défendent juridiquement de contester l'action de l'Etat. Dans le cas du droit d'asile, les possibilités qu'il offre permettent surtout de remettre en question une décision de l'administration (asile, admission provisoire, non-entrée en matière). Du point de vue des juristes des associations, l'évolution du droit d'asile tend à diminuer leur marge de manœuvre et à durcir les conditions d'accès des demandeurs d'asile à un statut ; ce qui réduit les moyens de faire valoir leurs droits et les amènent à considérer qu'ils ne s'y retrouvent plus quand il s'agit d'évaluer les « chances de succès » et les possibles démarches à entreprendre. Les juristes des bureaux de consultation juridique (BCJ) semblent donc percevoir une fermeture progressive de la structure des opportunités juridiques (Vanhala, 2011, 2012), tant au niveau procédural qu'au niveau substantiel. Ce sont ces contraintes et la sélection des dossiers qui en découle que j'analyserai dans cette section.

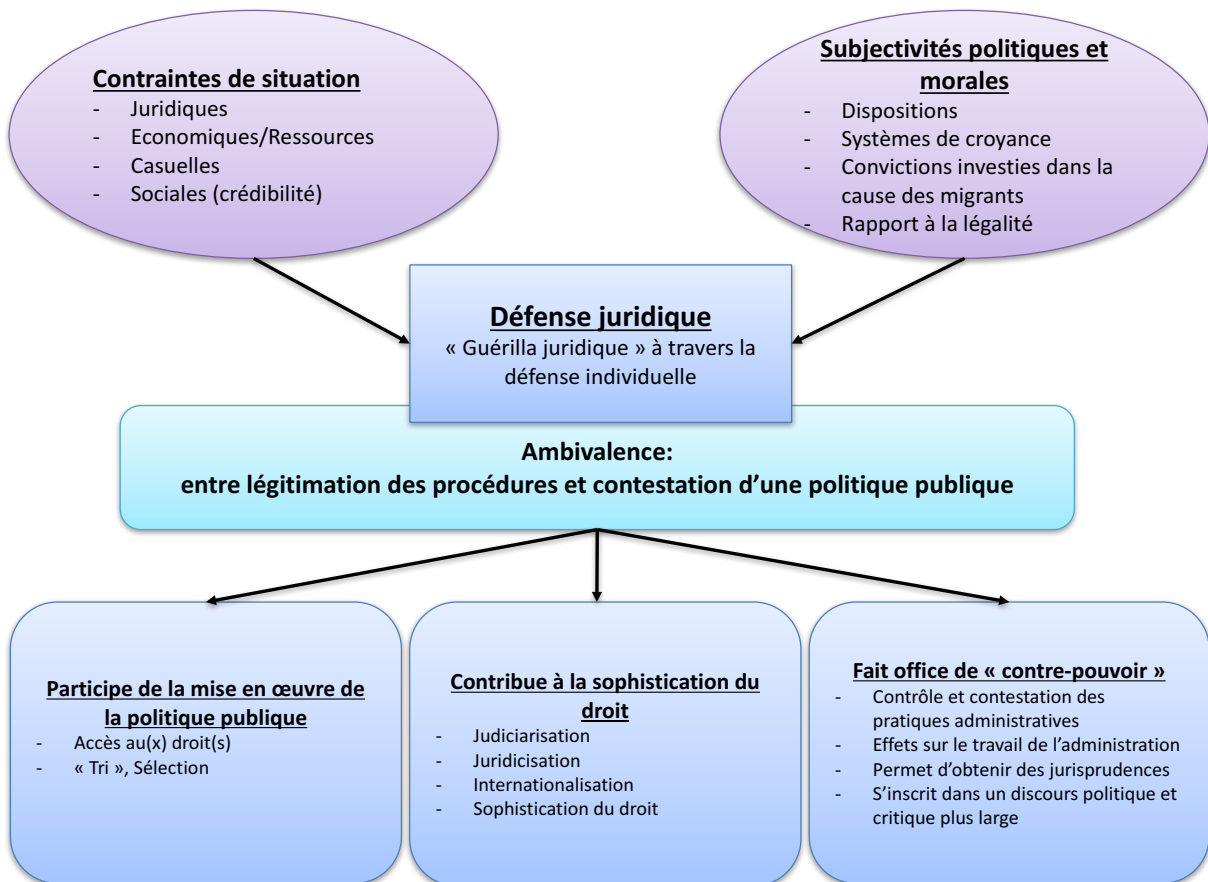
L'existence d'une voie de recours et des tribunaux ne se traduit pas automatiquement par un accès effectif et équitable à la justice. Ainsi, on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles les associations d'aide aux migrants recourent au droit, mais aussi comment ces conditions configurent un certain accès au(x) droit(s). De nombreux travaux portant sur le *cause lawyering* et sur les *legal mobilizations* ont analysé le recours au droit comme étant lié au degré d'accessibilité des systèmes juridiques nationaux aux demandes protestataires (Agrikoliansky, 2010, p. 236). Selon Lisa Vanhala, il existe une variété de définitions de la

structure des opportunités juridiques, dont les dimensions peuvent comprendre : les variables procédurales, les ressources matérielles, les ressources juridiques ou le stock juridique existant, la réceptivité judiciaire aux arguments politiques dans des cas spécifiques, les cadres culturels et la présence d’alliés ou de forces de contre-mobilisation. Les travaux existants mettent l’accent de manière différenciée sur ces facteurs dans l’analyse de l’influence de la structure des opportunités juridiques sur le comportement d’un groupe. Il y a toutefois un consensus parmi les chercheurs, selon lequel les règles procédurales contraignant ou favorisant l’accès à la justice sont un facteur déterminant de l’opportunité juridique (Vanhala, 2012, p. 526-527). Ici, il ne s’agit pas de rendre compte d’une structure des opportunités juridiques qui serait objective ; Olivier Fillieule a bien montré à propos de la structure des opportunités *politiques* qu’elle ne l’est pas et qu’elle reste une question de perception par les acteurs (Fillieule, 2005). J’analyse plutôt les conditions de la défense juridique des migrants, principalement les contraintes juridiques, ainsi que les questions de ressources, de crédibilité et de contenu des dossiers. Les contraintes et les opportunités juridiques sont appréhendées à partir de la manière dont les acteurs les perçoivent et en parlent.

Selon les conseillers juridiques, l’évolution du droit et de la politique d’asile a progressivement réduit leur marge de manœuvre pour défendre juridiquement les requérants d’asile en diminuant la structure des opportunités juridiques. Autrement dit, le droit offre selon eux de moins en moins de « prises » pour pouvoir faire valoir les droits des migrants. Les durcissements et le changement de profil des réfugiés s’ajoutent à un manque de ressources (en personnel, en temps et en moyens financiers), qui conduisent les BCJ à choisir les dossiers qu’ils vont pouvoir défendre, c’est-à-dire à sélectionner les personnes dont ils vont accepter de prendre le mandat. Cette sélection vise non seulement à maintenir une certaine « crédibilité » auprès des autres acteurs du droit (autorités cantonales, SEM, TAF), mais aussi à pouvoir consacrer suffisamment de temps aux dossiers qui ne sont pas « voués à l’échec » ; une logique qui s’explique par l’interdépendance de ces acteurs. Ce chapitre porte donc sur ce travail de sélection qui amène les juristes des BCJ à anticiper les catégories de traitement du Secrétariat d’Etat aux Migrations (SEM) et du Tribunal administratif fédéral (TAF) en évaluant les « chances de succès » de chaque dossier. En définitive, la défense juridique procède à une « guérilla juridique » – faite de petites victoires sporadiques – à travers la défense individuelle de *certain*s requérants d’asile. Les contraintes de situation – juridiques, économiques/de ressource, casuelles et sociales (en lien avec la crédibilité de l’association) – de même que les subjectivités politiques et morales des acteurs (dispositions,

systèmes de croyance, convictions investies dans la cause des migrants, rapport à la légalité) configurent ainsi les conditions de la défense juridique individuelle et, partant, l'accès au(x) droit(s) des requérants d'asile. La mobilisation du droit en faveur des migrants est donc traversée par une ambivalence dans la mesure où elle contribue à légitimer les procédures (Luhmann, 2001) en même temps qu'elle offre des points d'appui pour contester la politique d'asile (Agrikoliansky, 2003, 2010, Israël, 2003, 2009 ; Mouchard, 2003).

Figure 13 : Défense juridique, mise en œuvre et sophistication du droit



La défense juridique des migrants analysée dans ce chapitre (1) participe à la mise en œuvre de la politique publique en configurant l'accès au(x) droit(s) et en opérant un « tri » parmi les dossiers à défendre. (2) Elle contribue aussi à la sophistication du droit à travers les processus de judicialisation de l'action publique (et le développement d'une jurisprudence consécutivement à ces recours), la juridicisation du domaine de l'asile (à travers certains projets de loi, les normes secondaires d'application au sein de l'administration, la jurisprudence) et l'internationalisation du droit d'asile (recours devant la CEDH, etc.). Finalement, (3) elle fait office de « contre-pouvoir » à l'administration en contrôlant et en contestant ses pratiques, en ayant des effets, par anticipation, sur son travail (via la « menace

du recours »), en obtenant des jurisprudences et en faisant valoir ou entendre un discours politique et critique plus large à l'égard de la politique d'asile ou, du moins, en faveur des droits des migrants.

Section 1. Contraintes de situation

Différentes contraintes de situation configurent la mobilisation du droit et la perception des opportunités juridiques. Celles-ci peuvent être juridiques et casuelles, liées aux ressources dont disposent les BCJ, mais aussi d'ordre social (en lien avec la crédibilité de l'organisation).

§1 Contraintes juridiques et casuelles

Dans un article sur l'évolution de la définition du réfugié, Danièle Lochak aborde la « nouvelle figure » qu'il revêt aujourd'hui. Celui-ci « n'a plus rien à voir avec celle de l'étranger “banni de sa patrie pour la cause de la liberté”. D'abord, parce que les réfugiés du XXème siècle, comme l'a relevé Hannah Arendt dans un célèbre passage de *L'Impérialisme*, sont persécutés “non plus seulement, ni même principalement, à cause de ce qu'ils [ont] fait ou pensé, mais parce qu'ils [sont] nés pour toujours dans la mauvaise catégorie de race ou de classe”. Ensuite, parce qu'ils fuient en masse, de sorte que la pratique traditionnelle de l'asile, offerte à titre exceptionnel et individuel, n'est plus adaptée à l'ampleur ni à la nature des problèmes posés. Enfin, parce que le phénomène se produit au moment même où les Etats entendent contrôler de plus en plus sévèrement l'accès à leur territoire, de sorte qu'“il n'y a plus eu un seul endroit sur terre où les émigrants puissent aller sans tomber sous le coup des restrictions les plus sévères” » (Lochak, 2013, p. 34)¹.

Les conseillers juridiques qui travaillent depuis longtemps dans ce domaine témoignent tous des transformations importantes qui sont intervenues au cours des vingt dernières années. Ce sont autant le travail en lui-même (avec le droit) que les profils et l'origine des requérants qui ont changé, si bien qu'il y a 20 ans, « ce n'était pas le même travail »². En effet, selon les enquêtés, d'une part, le droit change – les textes, et leur

¹ Danièle Lochak cite Hannah Arendt (Arendt, 2010).

² Entretien avec Valérie, CSP Neuchâtel, mai 2013. Conseillère juridique depuis 19 ans.

application « se durcissent » – et, d'autre part, les situations auxquelles il s'applique qui offrent moins de points d'appui pour obtenir un statut (réfugié ou admis provisoire).

« Moi je suis arrivée à l'époque où il y avait énormément encore de Turcs. Et c'est vrai que les dossiers turcs, c'était des dossiers qu'aujourd'hui je considérerais comme idéaux, parce que les gens venaient avec une condamnation en bonne et due forme. Donc, c'était des dossiers qui se défendaient encore relativement bien eux-mêmes. Et puis, assez rapidement, moi j'ai vu les guerres aux Balkans. Donc ça, c'était aussi toute une autre manière, tout un autre travail. C'était les horreurs de la guerre, c'était l'accueil des femmes enceintes de viol. C'était tout ça. C'était peut-être plus des problématiques ethniques. Donc dans cette partie-là des années nonante, donc avec les deux vagues successives, ensuite avec le Kosovo. Et puis, il y avait des dossiers africains avec, à l'époque, [beaucoup de] Zaïrois, parce qu'à l'époque c'était le Zaïre, avec Mobutu et compagnie. Mais la loi elle était beaucoup plus simple. Il n'y avait pratiquement aucun dossier de non-entrée en matière, c'était des décisions matérielles. Les histoires étaient très différentes » [Valérie, CSP Neuchâtel, mai 2013].

Lorsqu'elle explique que « la loi était beaucoup plus simple », il semble que Valérie se réfère surtout à son application aux cas concrets. Avec la sophistication du droit, on assiste à une diversification des cas d'application et à une différenciation des pratiques de l'administration en fonction des pays d'origine. Au fil des révisions, les juristes des associations ont donc dû s'adapter aux modifications de la loi et des pratiques de l'administration, mais aussi aux évolutions de la jurisprudence et de la pratique d'asile. « La loi est devenue compliquée par rapport à ce qu'elle était dans les années 1990 »¹. Au niveau juridique, selon elle, c'est la notion de vraisemblance qui a pris une importance centrale dans l'évaluation des demandes. Plusieurs juristes ont l'impression qu'il y a au SEM « un préjugé dans le traitement des cas, c'est-à-dire qu'on cherche avant tout l'élément qui pourrait pencher vers le non »².

Pour plusieurs personnes actives depuis quelques années dans la défense juridique, la marge de manœuvre dont ils disposent pour défendre les cas se réduit, de même que les chances de succès des dossiers. Pour Lisa, certains dossiers qui pouvaient être défendus avec succès il y a quelques années ne passent plus aujourd'hui, notamment dans les situations où se posent des questions médicales. Selon elle, les personnes qui autrefois obtenaient l'asile pour avoir subi de « sérieux traumatismes » (comme par exemple les personnes provenant de l'ex-Yougoslavie) ne l'obtiennent plus aujourd'hui, alors qu'elles se trouvent dans une situation similaire.

¹ Entretien avec une juriste d'un BCJ, Mai 2013.

² *Ibid.*

Lisa me raconte le cas d'une personne séropositive originaire du Nigéria qui a reçu une décision de non-entrée en matière. Suite à une demande de réexamen s'appuyant sur un rapport médical établi par un médecin généraliste portant sur la séropositivité du requérant, le SEM estime que le rapport, doit être rédigé par un médecin spécialiste. Le BCJ envoie un « très grand rapport » d'un spécialiste dans le cadre d'une deuxième demande de réexamen. Le SEM se limite à un accusé de réception de leur « lettre » (et non pas de leur demande de réexamen), estimant pour le surplus que les arguments sont trop lacunaires et que la décision précédente reste exécutoire. « Donc il n'y a même pas de décision, y a même pas de recours, y a rien du tout ». Pour Lisa, la séropositivité et les dangers qu'encourait la personne en cas de retour au Nigéria n'ont jamais été analysés sur le fond¹.

Les motifs admissibles au regard des pays marqués par de graves conflits – ce qui renvoie à la problématique des pays de provenance – et les situations des requérants ont considérablement changé, complexifiant l'instruction des dossiers et, partant, la défense juridique des personnes déboutées. Les juristes évoquent les cas de Turcs et de Kurdes dans les années 1990, les conflits des Balkans (Kosovo, Bosnie) avec des récits de guerre, des viols et des « problématiques ethniques » ; ou encore, les conflits au Libéria et en Sierre Leone, puis en Angola et au Burundi avec des problématiques d'enrôlement forcé, des enfants soldats, de l'esclavage sexuel et des violences débridées. Les situations auxquelles les acteurs de la procédure d'asile sont confrontés sont donc « très très lourdes » et « affectaient tous les intervenants de la procédure d'asile ». Les violences et les traumatismes subis par ces personnes, victimes de la guerre, les inscrivent « dans un processus de réparation, c'est-à-dire que l'aide juridique, c'est essentiellement accompagner les personnes dans ces procédures jusqu'à ce que l'autorité reconnaisse la gravité des souffrances et finisse par accorder un statut, le plus souvent une admission provisoire, mais aussi parfois l'asile »².

Pour Marie (SAJE), le tournant intervient en 2005 (année qui correspond à l'entrée en vigueur de l'aide d'urgence). Au niveau international, cela correspond également à de nouveaux conflits en Irak, en Afghanistan, en Somalie ainsi qu'à une augmentation des demandes d'asile érythréennes. Les problématiques sont plus complexes à démêler et à juger au regard de la loi sur l'asile. Elle évoque des situations dans lesquelles la violence est sporadique et où « les gens qui viennent ici, ce ne sont pas des gens qui le plus souvent ont vécu personnellement cette violence [mais qui] ont été affectés par cette terreur. Ils avaient

¹ Résumé d'une partie de l'entretien avec Lisa, SAJE, Mai 2013.

² Entretien avec Marie, juriste au SAJE, Mai 2013.

peur et ils ont fui »¹. Marie parle de « violence psychologique très forte » qui pèse sur ces gens qui peuvent avoir perdu des proches. Les récits sont « plus diffus » et « il n’y a jamais de motifs » aux violences évoquées (maison détruite par une bombe, perte d’un enfant dans un incendie, kidnapping d’enfants, etc.). En comparaison avec les dossiers de personnes des Balkans dans les années 1990, les dossiers d’Irakiens ou d’Afghans sont « plus difficiles à défendre ». Les difficultés rencontrées par les juristes semblent reposer conjointement sur les durcissements de la loi et des pratiques administratives, mais aussi sur l’évolution des situations des migrants dont les motifs semblent moins correspondre aux attentes de l’administration.

Si on compare les situations des requérants d’asile des années 1990 avec celles des années 2000 et 2010, les personnes qui ont vécu des situations de guerre ou de génocide – comme par exemple « celui qui a passé trois ans à Srebrenica » – vont avoir « beaucoup de choses à raconter »². En comparaison, les gens qui fuient une situation marquée par des attentats quotidiens et qui, peut-être, auront perdu un proche dans un attentat à la bombe, mais qui n’en ont pas été personnellement la cible seront plus difficiles à défendre au regard de la définition du réfugié et de sa mise en œuvre par les autorités. Ils seront moins en mesure de donner des détails sur ce qu’ils ont vécu directement puisqu’ils ne pourront rendre compte des attentats qui ont eu lieu dans leur ville qu’à travers ce qu’ils en ont entendu dans les médias. Leur discours offrira moins de prises à la défense juridique pour défendre l’octroi du statut de réfugié. Selon Marie, en comparaison aux guerres de Bosnie et du Kosovo, le besoin de réparation apparaît moins fort pour les réfugiés irakiens ou afghans qui fuient une situation marquée par des violences et des attentats très fréquents. On pourrait dire que les personnes qui sont arrivées juste après la guerre de Bosnie et après celle du Kosovo n’ont pas eu de chance, « parce qu’il y avait trop de différences entre la manière dont ils avaient vécu les choses » et ce que racontaient les victimes des conflits en Irak et en Afghanistan³.

De cette analyse faite par certaines juristes des BCJ, il ressort que ce sont surtout les exigences de l’administration qui ont changé, notamment en termes de vraisemblance, mais aussi en lien avec l’individualisation des persécutions. De plus, le SEM opère de plus en plus une importante différenciation dans sa pratique d’un pays à l’autre. On a d’ailleurs vu dans la partie précédente que cette pratique participe à contextualiser et à nuancer les situations donnant droit à l’asile ou à une admission provisoire en fonction du lieu (pays, région,

¹ Entretien avec Marie, SAJE, Mai 2013.

² Entretien avec Marie, SAJE, Mai 2013.

³ Entretien avec Marie, SAJE, Mai 2013.

ville/village) de provenance des requérants d'asile. La sophistication du droit, à travers sa spécification dans des normes secondaires d'application qui contribuent à contextualiser et à nuancer les motifs, se traduit, aux yeux de certains juristes, par un « flou juridique ». La lisibilité d'un cas leur apparaît moindre, puisqu'un arrêt ou une demande de réexamen positif dans un cas ne signifient pas forcément qu'une situation analogue débouchera sur le même résultat.

À la difficulté de s'appuyer sur des récits qui semblent correspondre moins aux attentes de l'administration, s'ajoutent des transformations radicales au niveau juridique. En particulier, la multiplication des clauses de non-entrée en matière (NEM)¹ et l'augmentation corrélatives des décisions rendues sur cette base compliquent le travail de défense juridique à tel point que certains juristes confient ne plus savoir quelles démarches entreprendre ni non plus être en mesure d'en anticiper les effets ou les chances de succès. Les critères d'une décision de NEM ou d'une décision de NEM Dublin sont difficilement contestables puisqu'ils se basent sur des arguments souvent irréfutables (empreintes digitales prises dans un pays de l'espace Dublin, absence de documents d'identité, etc.). Dans ses propos, Marie semble dire qu'elle éprouve de plus en plus de difficultés à trouver des points d'appui pour défendre ses mandants. Alors qu'auparavant elle parvenait plus facilement à se déterminer pour ou contre le recours – en sachant quel type d'argumentation mobiliser –, elle a aujourd'hui plus de peine à déterminer sa position, moins parce que les motifs sont « flous » que parce qu'elle perçoit moins d'opportunités juridiques dans le droit (notamment au regard des pratiques de l'administration) et dans les cas eux-mêmes.

« Donc au niveau juridique, moi je suis passée à un stade où, en 2004-2005-2006, je lisais la décision en moins d'une minute je savais si j'allais faire le recours ou pas, à un stade où en 2008-2009-2010, où malgré toute mon expérience, je pouvais lire trois fois la décision, je ne savais pas quelle position je devais adopter [...] » [Entretien avec Marie, SAJE, Mai 2013].

Du point de vue des juristes, le travail de défense juridique a donc considérablement changé, tant au niveau des motifs invoqués et de la difficulté à les faire valoir dans le cadre de la définition du réfugié retenue dans la LA_{si} et dans la Convention de Genève de 1951, qu'au niveau des nombreux durcissements de la loi et des pratiques de l'administration qu'ils contribuent à créer. Si Internet facilite les recherches-pays pour pouvoir disposer d'informations plus larges sur les situations dans les pays de provenance, la « marge de

¹ La plupart de ces clauses ont été abrogées en 2014. Au moment de mon terrain, toutefois, elles constituent une part importante des décisions rendues par le SEM.

manœuvre » perçue par les juristes pour défendre les requérants d'asile semble globalement s'être réduite à leurs yeux.

*

En plus des critiques dont le système Dublin fait l'objet à l'égard de la « loterie de l'asile » et du manque de solidarité entre les Etats, Karine Povlakic, juriste au service d'aide juridique aux exilé-e-s (SAJE) à Lausanne, montre que l'application des Accords de Dublin en Suisse n'offre aucune possibilité de recours, notamment faute de base légale définissant les critères d'exception (Povlakic, 2010a, 2010b, 2011, 2012). « L'enregistrement des empreintes digitales est le seul critère d'application des Accords de Dublin et il s'agit là d'un fait incontestable, dont la constatation en procédure de recours entraîne la confirmation du renvoi dans tous les cas » (Povlakic, 2010a).

De plus, la clause de souveraineté, qui permet à un Etat membre de renoncer « souverainement » au renvoi vers un autre Etat, est considérée comme une « disposition potestative » (une décision discrétionnaire), pour laquelle il n'existe aucune obligation de droit international ni de critères d'application. « L'application de la clause de souveraineté est donc laissée à la libre appréciation de l'autorité selon des critères qui sont internes à l'administration et qui ne font pas partie du droit applicable. Cela entraîne que le SEM exerce, ici, des pouvoirs d'exception : l'office estime qu'il n'est pas lié par la loi, qu'il fixe ses propres critères éventuels, de manière secrète et non transparente et en fait une éventuelle application de manière également secrète et non transparente. Il n'existe par ailleurs aucun motif de recours contre une décision de renvoi Dublin qui serait guidé par la loi. Aucun contrôle judiciaire n'est possible, faute de base légale énumérant les critères d'exception » (Povlakic, 2010a, p. 44).

Les arrêts de la CrEDH portant sur les renvois vers la Grèce (M.S.S c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011) et sur les renvois de familles avec enfants vers l'Italie (Tarakhel c. Suisse du 4 novembre 2014) montrent toutefois que des recours sont possibles à l'encontre des renvois Dublin. Ces exceptions ne découlent pas directement des accords de Dublin et sont contraires à la volonté politique des autorités suisses. Dans ces deux cas, les recourants ont pu prendre appui sur la CEDH pour remettre en cause un renvoi Dublin. Pour Karine Povlakic, ces arrêts représentent des limitations faites à « l'instrumentalisation du droit » par les autorités – l'instrumentalisation du droit désigne le fait de s'appuyer sur une base légale pour justifier la maîtrise totale d'une décision finale, alors que les destinataires de cette

décision ne peuvent tirer aucun argument juridique de la loi pour faire pencher la décision en leur faveur (Povlakic, 2012). « Ce sont là cependant des limites qui apparaissent au compte-goutte et dont on ne voit pas qu'elles puissent s'étendre dans un proche avenir à d'autres situations tout aussi critiques, d'une manière claire et prévisible, pour satisfaire au principe de la sécurité du droit » (Povlakic, 2012).

En s'appuyant sur différents arrêts « positifs » du Tribunal administratif fédéral (TAF) qui a donc conclu à l'annulation définitive du renvoi vers un Etat tiers et à l'examen en Suisse de la demande d'asile, Karine Povlakic montre que ces exceptions faites aux renvois Dublin reposent sur des motifs médicaux, plus généralement des « raisons humanitaires » et sur des motifs liés au non-respect par le SEM de certains principes de procédure généralement admis en droit administratif (obligation de motiver ses décisions, obligation d'instruire la cause et d'établir les faits de manière complète et pertinente, etc.). Dans le premier cas, en l'absence de critères sur lesquels fonder un recours, les requérants d'asile et leurs mandataires doivent recourir à des arguments d'ordre émotionnel en espérant éveiller l'attention et la bonne conscience des fonctionnaires ou des juges en charge du dossier. Pour elle, ce système comporte donc un caractère fondamentalement arbitraire dans la mesure où les critères d'exceptions ne sont pas définis par le droit et où la loi laisse une grande marge d'appréciation à l'administration (Povlakic, 2012).

L'évolution de la jurisprudence relative aux « cas Dublin » montre bien, toutefois, que de petites « victoires » sont possibles pour la défense juridique. Le Tribunal Administratif Fédéral a rendu plusieurs arrêts ouvrant quelques garanties procédurales minimales (ATAF 2010/1 ou ATAF 2010/27) ou considérant les renvois Dublin vers la Grèce comme étant illicites. De même, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) a admis, dans l'arrêt Tarakhel, que la Suisse devait obtenir au préalable la garantie de la part des autorités italiennes que la famille Tarakhel serait effectivement prise en charge dans une structure adaptée aux enfants et que l'unité de la famille serait préservée. Même si a priori les décisions de non-entrée en matière Dublin, apparaissent « vouées à l'échec », tant leur motif est incontestable juridiquement, ces quelques exemples montrent que la défense juridique, lorsqu'elle se montre « inventive » et ne se limite pas à évaluer les chances de succès d'une procédure judiciaire (ici jusqu'à la CrEDH), a pu obtenir des changements (même marginaux) de jurisprudence. C'est notamment sur ce type de situations que les différences dans la sélection des dossiers configurent les possibilités de faire évoluer le droit via la jurisprudence. En effet, on peut faire ici l'hypothèse que plus l'évaluation et la sélection des dossiers à

défendre se rapprochent des catégories d'appréhension des autorités (SEM, TAF, Conseil fédéral), moins il y aura de chances d'obtenir des changements jurisprudentiels sur ces dispositions a priori incontestables.

§2 La question des ressources : face à la surcharge de travail, une sélection jugée nécessaire

Dans ce contexte juridique, les associations doivent faire avec des ressources limitées : en particulier en termes d'argent, de personnel, et de temps (lequel est étroitement lié aux deux précédents). En conséquence, ils sont amenés à opérer une sélection des cas qu'ils défendent.

Dans sa brochure d'information, le SAJE note qu'en 2011 et 2012, les démarches concernant les conditions de séjour (généralement auprès des autorités cantonales) représentaient 20 à 30% du temps de travail des juristes. En 2012, les juristes du SAJE ont décidé de recentrer leurs activités « sur son domaine de compétence premier, à savoir les procédures d'asile, [et de] ne prendre en compte, sur les questions de conditions de séjour, que des cas exemplaires pour faire jurisprudence »¹. Malgré le constat d'un accroissement de la détresse des personnes en consultations (« conditions de vie très dures, procédures expéditives et sentiment de ne pas être écouté, peur d'être renvoyé dans un pays où les conditions d'accueil sont absentes, voire inexistantes »²), le SAJE a décidé de ne faire recours qu'en cas de « chances de succès ». Comme pour d'autres BCJ, il n'y a donc pas de défense individuelle systématique : les permanences servent à offrir un conseil juridique avec un travail d'explication, mais elles ne débouchent pas toujours sur une prise de mandat.

Damien, l'un des juristes du SAJE estime qu'il doit parfois « sacrifier » des dossiers pour pouvoir en défendre « convenablement » d'autres. Cette pression qu'il ressent dans son travail génère un stress supplémentaire, en cela qu'elle comporte le risque de commettre une erreur (par exemple le non-respect d'un délai de recours) qui ferait échouer toute une procédure.

« Ce qui est stressant en fait dans ce travail, c'est que beaucoup de gens viennent nous voir. On est le seul bureau d'aide juridique dans le canton [...]. Et avec le durcissement de la loi sur l'asile, avec le durcissement des politiques d'application menées notamment par le service de la population et l'EVAM, [l'organisation] qui s'occupe du logement, il y a tout un durcissement qui consiste à décourager les requérants d'asile qui ont été

¹ Brochure d'information du SAJE.

² Ibid.

déboutés. Donc, tous ces gens viennent nous voir pour des problèmes de logement, pour des problèmes d'accès aux soins, pour des, entre guillemets, « petits problèmes »,... enfin des problèmes ici en Suisse qui n'ont finalement rien à voir avec leurs dossiers d'asile et on est rapidement submergés. Donc, finalement, moi par exemple, je n'ai jamais une journée entière pour faire un recours. Le maximum c'est une demi-journée, alors qu'on devrait passer beaucoup plus de temps là-dessus. Donc voilà, c'est beaucoup d'énergie pour dire non aux gens, leur faire comprendre qu'on ne peut pas les aider, ou qu'on n'a pas le temps. On pourrait les aider, mais on n'a pas le temps de le faire. Donc ça aussi c'est difficile. On est obligé de sacrifier certains dossiers qu'on pourrait prendre. [...] Comme on travaille en plus à temps partiel, on n'est pas à plein temps. [...] Donc c'est surtout des situations humaines difficiles. Et puis on est sous pression aussi parce que on a énormément de travail ou de refus à faire tout en ayant... en faisant attention à ne pas faire d'erreur de procédure, parce qu'on a des délais qui sont vraiment stricts. On a pas mal de boulot à faire, et si on ne le fait pas à un jour près, ça foire, ça plante une procédure. » [Entretien avec Damien, SAJE, Juin 2013].

Le tri des dossiers est vécu par les juristes comme une nécessité pour pouvoir défendre *a minima* les cas jugés « les plus importants ». Comme l'expliquait Valérie (CSP Neuchâtel) dans un extrait d'entretien cité dans le chapitre précédent, elle et sa collègue ne prennent que les dossiers pour lesquels elles sont convaincues qu'il y a quelque chose à défendre. Elles opèrent donc une sélection – à laquelle elles sont contraintes « par rapport à [leur] manque de ressources à disposition – pour pouvoir se concentrer sur ces dossiers-là. « On ne lâche pas le morceau, [...] on va vraiment les instruire à fond. On va mobiliser énormément d'énergie, faire beaucoup de recherches ». Dans ce cas-là, cela se traduit par un taux de succès relativement élevé, puisque Valérie parle d'environ 80% de dossiers qui aboutissent à une issue positive suite à plusieurs démarches juridiques.

Le manque de temps a souvent été évoqué par les juristes qui me confiaient des dossiers en me disant que je pourrais aller plus en profondeur pour éclaircir certaines questions avec mes mandants lors d'entretiens, alors qu'eux n'avaient que peu de temps pour faire des recherches-pays, pour recevoir les requérants en entretiens, etc. Cette question du temps est plus prégnante encore lorsqu'il faut faire un recours sur une décision de non-entrée en matière avec un délai de cinq jours. La contrainte temporelle joue aussi sur la forme que prennent ces recours (argumentaire plus succinct, quasi-impossibilité d'apporter de nouveaux moyens de preuve ou de faire des recherches spécifiques sur les motifs ou la situation dans le pays, etc.).

Le manque de ressources, le nombre élevé de demandes d'aide et la diminution des opportunités juridiques amènent donc les associations, si elles veulent continuer à agir dans les règles du droit, à opérer une sélection plus resserrée. Elles sont contraintes à « s'adapter à la position des autorités », dans la mesure où leur action se situe dans un cadre juridique

marqué par une interdépendance étroite avec le SEM et le TAF : « Parce que nous on est entre [le SEM] et le TAF. On est entre l'autorité et l'autorité. Il n'y a pas de défense juridique en dehors de ce cadre. Si tu sors de ce cadre, eh bien tu sors de la légalité. Donc, tu contestes l'institution en général »¹. Recourir à l'arme du droit, pour ces conseillers juridiques, implique de limiter leurs actions au cadre légal. Si le droit peut constituer une ressource pour contester l'administration et faire valoir les droits des requérants d'asile, il reste aussi un cadre en-dehors duquel les bureaux de consultation juridique ne s'aventurent pas, sans quoi ils risquent de perdre leur « crédibilité » auprès des autorités et saboteraient ainsi leurs chances d'obtenir des décisions positives.

§3 « Rester crédible » : les logiques des recours non-systématiques

Si le « taux » de non-prise de mandat est devenu de plus en plus important – certains juristes du SAJE l'évaluent à 20% avant 2005 contre 60 à 80% aujourd'hui² –, la question du tri des dossiers ne se limite pas au problème du manque de ressources. En effet, dans un souci de « rester crédible » auprès des autorités, les juristes des associations peuvent choisir de rédiger un recours en prenant un mandat et en engageant le nom du bureau de consultation juridique dans la procédure de recours. Ils peuvent aussi le rédiger « en nom propre », c'est-à-dire en n'engageant que le nom du requérant d'asile (et non celui du BCJ). Ces recours sont généralement plus sommaires et prennent moins de temps à rédiger. Certains mandataires m'expliquent faire parfois des recours en nom propre pour satisfaire les demandes insistantes de certains requérants, ce qui leur prend moins de temps que de réexpliquer à maintes reprises leur décision de ne pas faire recours. Dans certaines associations, toutefois, les enquêtés m'ont expliqué essayer de ne plus le faire ou, du moins, de recourir de moins en moins à cette possibilité.

La question de la « crédibilité » de l'organisation (BCJ) vis-à-vis des autorités (SEM, TAF, différents interlocuteurs étatiques cantonaux) témoigne d'un souci pragmatique de ne pas être perçu comme « trop militant » et pour être pris au sérieux dans les démarches entreprises. C'est ce qu'exprime Linh, responsable de ELISA :

« Jonathan : Alors les mandats c'est obligatoire si vous voulez prendre les recours ?

¹ Entretien avec Marie, SAJE, 2 mai 2013.

² Il s'agit là d'évaluations larges que m'ont faites les juristes en entretien. Elles ne se basent que sur leur impression.

Linh : Non, alors [...] on peut faire des recours en nom propre comme au nom de ELISA. Si c'est voué à l'échec, [...] je le fais au nom de la personne. Parce que si on fait systématiquement des recours au nom de ELISA, on perd de la crédibilité et le jour où on a vraiment un cas important, le juge ne fait plus la distinction et se dit : ah ben c'est ELISA, ils font systématiquement des recours. Donc c'est quand même important. Donc il y a ce côté-là, [lié à la] crédibilité. Et puis parfois aussi, quand il n'y a pas vraiment de raison concrète, parfois c'est plus facile de faire au nom de la personne et partir dans des explications plus personnelles que si je le fais au nom d'ELISA. J'ai quand même mon cadre juridique, je ne peux pas expliquer les sentiments, les troubles de la personne, etc. » [Entretien avec Linh, juriste à ELISA, 10 décembre 2012].

La « crédibilité » doit donc être comprise en relation avec les différents interlocuteurs administratifs et judiciaires et la perception (différenciée) que les juristes ont de ce qui va être perçu comme un « recours abusif » ou une « demande de réexamen abusive » par les fonctionnaires et, surtout, par les juges du Tribunal administratif fédéral (TAF). En définitive, la « crédibilité » peut se comprendre par les relations d'interdépendance entre ces acteurs, par les interactions juridiques entre les associations et les administrations et tribunaux, lesquels ne se rencontrent (presque) jamais physiquement¹. Préserver la « crédibilité » du BCJ (mais aussi celle du juriste) s'explique par l'anticipation d'interactions juridiques ultérieures qui pourraient pâtir de recours jugés « abusifs », par exemple, ou ne respectant pas les formes ou le fond.

La question de la « crédibilité » touche non seulement aux prises de mandat, mais aussi à la forme juridique adoptée pour la rédaction des démarches juridiques et administratives. « Agir par le droit » implique de respecter le cadre formel défini par la loi. Ce respect des formes s'explique par les interactions sur une longue durée avec les autorités. Lorsque les juristes m'expliquent s'adresser aux autorités « avec tout le respect qui se doit » et me disent qu'ils « respectent le cadre », ils ne disent pas autre chose : il s'agit pour eux d'agir dans les formes prescrites par le droit et dans un langage qui évacue dans la mesure du possible les dimensions qui pourraient être perçues comme « trop militantes », « revendicatrices » ou « irrespectueuses » par leurs interlocuteurs étatiques (SEM, TAF).

« Voilà, je ne fais pas partie de Droit de Rester², je n'ai pas caché des requérants d'asile qui doivent se faire renvoyer. Je ne vais pas tagger les prisons de Frambois³. Même si, c'est peut-être quelque chose que je ferais une fois que j'ai terminé le SAJE. Mais pour le moment, je suis au SAJE avec une casquette qui est celle du SAJE et je n'ai pas envie d'être la personne connue [comme étant ultra-militante], parce que j pense que ça

¹ Rappelons que les recours et les demandes de réexamen se font par écrit et qu'il n'y a aucune audition des requérants d'asile ou de leurs mandataires par le TAF.

² Droit de Rester est un collectif militant pour le droit des étrangers à rester en Suisse. Il s'oppose notamment à des renvois d'étrangers par divers modes d'action tels que les occupations d'églises, le fait de cacher les requérants d'asile menacés de renvoi, etc.

³ Frambois est une prison pour la détention administrative des requérants déboutés en vue de leur renvoi.

desservirait tout le travail que je fais notamment auprès des autorités. Je pense que j'ai un certain crédit parce que je respecte certaines limites. Même si je peux les trouver injustes » [Entretien avec Lisa, juriste au SAJE, Mai 2013].

Ce « crédit » auprès des autorités peut permettre une négociation avec les autorités cantonales autour de certains dossiers concernant par exemple des demandes de permis B humanitaire (régularisations) ou des personnes pour lesquelles on demande de ne pas exécuter le renvoi Dublin, afin qu'après le délai de six mois leur demande d'asile soit examinée par la Suisse. Les contacts relativement cordiaux avec les autorités permettent de faire passer des dossiers « sous la pile » des renvois, ou « sur la pile » des demandes de régularisation.

Jeanine, bénévole et responsable du Centre Suisses-Immigrés en Valais, me raconte comment les relations qu'elle a nouées avec les autorités en tant qu'interlocutrice « crédible » lui permettent de présenter des dossiers aux autorités cantonales en vue d'une régularisation. Elle m'explique à quel point un « mauvais tri » – la présentation de dossiers avec des condamnations pénales par exemple – peut mettre à mal ces relations et « fermer des portes ». De même, l'importance des formes, du respect du cadre et de la vérification des informations données par le requérant (s'il dénonce par exemple un événement qui lui serait arrivé dans un foyer d'hébergement) lui paraissent nécessaires pour pouvoir défendre ses mandants dans leur intérêt. En entretien, elle évoque l'une de ses anciennes collègues qui « rentrait dans le citron » des autorités (SEM ou autorités cantonales), ce qui, selon Jeanine, n'est pas dans l'intérêt du requérant.

« Donc le but, il est qu'on défende la personne, on ne fait pas un travail pour soi pour se dire “ah j'ai pu leur rentrer dans le citron”. On essaie de défendre les intérêts du requérant. Et pour défendre les intérêts du requérant, je pense qu'il faut qu'on s'adresse de manière polie et diplomate à l'autorité tout en faisant remarquer qu'effectivement, selon les renseignements qu'on a, selon les rapports qu'on lit, selon ce que dit Amnesty, selon ce que dit machin, on s'aperçoit que ce n'est pas tout-à-fait ce que [le SEM] affirme. [...] Et il faut qu'on soit sûr de ce qu'on avance. On n'avance pas quelque chose [...] sans pouvoir donner les sources. [...] Si on se trompe, on doit savoir le reconnaître et signaler à l'autorité qu'on s'excuse, qu'on s'est trompé. [...] À mon avis, il faut absolument rester crédible. Ça je pense que c'est très important » [Entretien avec Jeanine, CSI, Mai 2013].

Ces exemples montrent comment, derrière la question de la « crédibilité », ce sont les relations avec les autorités qui se jouent et leur potentielle ouverture à de nouvelles demandes futures. La « force du droit » tient ici à la force de la forme, *vis formae*, « cette force proprement symbolique qui permet à la force de s'exercer pleinement en se faisant méconnaître en tant que force et en se faisant reconnaître, approuver, accepter, par le fait de se présenter sous les apparences de l'universalité – celle de la raison ou de la morale » (Bourdieu, 1986b, p. 43). La

règle ne peut rien par elle seule si les conditions sociales de son efficacité ne sont pas réunies. Ici, ces conditions semblent reposer à la fois sur le profil des conseillers juridiques (des juristes) et sur le rapport de force entre l'autorité et la défense juridique, la première (TAF ou SEM) ayant entre les mains le sort des mandants de la seconde. L'ambivalence du recours au droit pour contester l'Etat et ses décisions renvoie à ces contraintes sociales et juridiques : mobiliser le droit implique de s'inscrire dans l'ordre normatif (Israël, 2009), mais aussi de préserver sa crédibilité à l'égard de ceux qui seront amenés à juger les recours ou les demandes de réexamen. Comme l'écrit Pierre Bourdieu, « entrer dans le jeu, accepter de jouer le jeu, de s'en remettre au droit pour régler le conflit, c'est accepter tacitement d'adopter un mode d'expression et de discussion impliquant le renoncement à la violence physique et aux formes élémentaires de la violence symbolique, comme l'injure. C'est aussi et surtout reconnaître les exigences spécifiques de la construction juridique de l'objet (...) » (Bourdieu, 1986a, p. 10).

Section 2. Usages du droit par anticipation : la sélection des dossiers

Face aux différentes contraintes qui pèsent sur leur activité, les conseillers juridiques des BCJ « sélectionnent » les dossiers qu'ils vont défendre, comme cela a été montré dans d'autres domaines ou d'autres pays (Blankenburg, 1994 ; Chappe, 2010 ; Pette, 2014 ; Weill, 2014). Ils procèdent à un « deuxième tri » après celui effectué par le SEM. On touche ici à l'une des tensions constitutives de la défense juridique des requérants d'asile et qui concerne le « tri » des dossiers et la mise en œuvre d'un droit et/ou d'un ordre d'entrée, comme l'a bien analysé Estelle D'Halluin-Mabillot en France (D'Halluin-Mabillot, 2012). En effet, cette sélection des dossiers à défendre passe souvent par une évaluation des « chances de succès » anticipant et, dans une certaine mesure, se réappropriant les catégories de traitement du SEM et du TAF. À cet égard, il faut considérer que, tout autant qu'au sein de l'administration, les conseillers juridiques des associations disposent d'une marge de manœuvre et d'un pouvoir discrétionnaire qui configurent l'accès au(x) droit(s) des requérants d'asile.

Cette sélection-évaluation des dossiers repose tant sur l'évaluation des « chances de succès » auprès des autorités (SEM, TAF) que sur des critères relevant de convictions morales

ou politiques des juristes. Il est ici question à la fois de pouvoir défendre certains dossiers jusqu'au bout et de préserver une certaine « crédibilité » du BCJ en ne multipliant pas les recours ou les demandes de réexamen « vouées à l'échec ». Dans le cas de l'asile, « le recours à la justice est loin d'être systématique. Il est l'aboutissement d'un processus de sélection mobilisant à la fois les conditions sociales des requérants et les pratiques de l'administration » (Spire et Weidenfeld, 2009, p. 75) mais aussi des services d'aide juridique. Pierre-Edouard Weill montre bien cette double sélection à propos du Droit au Logement Opposable en France (DALO) : sélection liée aux conditions sociales des requérants (Weill, 2012), mais aussi aux pratiques des associations chargées de mettre en œuvre la loi DALO et qui font alors office de *street-level bureaucracy* agissant comme des *policy makers* à travers leur participation au processus de sélection des bénéficiaires de l'action publique (Weill, 2014). Sur ce dernier point, mobilisant l'image d'un « entonnoir », Erhard Blankenburg décrit bien ce processus de transformation des « besoins juridiques » en demande juridique, « les issues contentieuses représentant le résultat d'une *sélection* des problèmes qui, potentiellement, relèvent du domaine juridique » (Blankenburg, 1994, p. 696).

§1 Evaluer les « chances de succès » et les dossiers « voués à l'échec »

« Jouer le jeu » et recourir à cette « ressource sous contrainte » qu'est le droit implique pour les juristes dans le tri qu'ils opèrent de procéder à un jeu d'anticipation de ce que les autorités pourront répondre. Ainsi, évaluer les « chances de succès » des dossiers et identifier ceux qui seraient « voués à l'échec » consistent à reprendre les catégories mêmes de l'administration et du tribunal dans l'évaluation des dossiers. Les juristes ne disent pas autre chose quand ils invoquent leur « expérience » des dossiers qui passent et de ceux qui ne passent pas.

Les types de dossiers « voués à l'échec » concernent d'abord les décisions pour lesquelles les juristes estiment ne pas avoir les éléments (preuves, faits), ni la marge de manœuvre juridique pour entamer une procédure (recours, demande de réexamen). Ainsi, les NEM Dublin ne font généralement pas l'objet d'un recours, ce que tendent à confirmer les statistiques évoquées dans un rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) :

Tableau 8 : Taux de recours contre les décisions du SEM en fonction du type de décision prise

Type de décision	2008	2009	2010	Moyenne 2008-2010
Rejet avec admission provisoire	17 %	13 %	10 %	13 %
Rejet avec renvoi	69 %	71 %	66 %	67 %
NEM sans Dublin	51 %	50 %	42 %	48 %
NEM Dublin	--	1,4 %	3,4 %	2,4 %

Source : Rapport du DFJP sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, 2011¹

Ce faible taux de recours sur les NEM Dublin peut aussi s'expliquer par le fait que de nombreuses décisions de NEM (en particulier les NEM Dublin) sont rendues dans les centres d'enregistrement et de procédure d'où les requérants d'asile sont renvoyés ou qui doivent quitter la Suisse sans avoir consulté un BCJ ou un avocat.

Certains pays de l'espace Dublin génèrent plus que d'autres des « sentiments d'injustice » par rapport aux conditions de vie des demandeurs d'asile. L'Italie ou la Hongrie ont par exemple suscité de la part de certains juristes des tentatives pour « faire jurisprudence » contre certaines décisions de renvoi Dublin, au moins pour certains profils de requérants d'asile (femmes seules ou familles avec enfants en bas âge, personnes souffrant de graves problèmes de santé, etc.). L'évaluation des « chances de succès » varie aussi en fonction du temps à consacrer aux dossiers. Au CSI, qui est une petite association avec aucun juriste et relativement peu de moyens, Jeanine raconte n'avoir contesté que quelques décisions qui concernaient des femmes avec enfants,

Au SAJE, Lisa m'explique que seuls les renvois Dublin vers la Hongrie et la Grèce font l'objet d'un recours, alors que ceux qui concernent l'Espagne ou l'Italie ne sont contestés que s'il y a un « très gros dossier médical, plus une vulnérabilité style femme seule ou femme enceinte ou enfant en bas âge. Mais sinon, tous les hommes célibataires sur Italie, Espagne, on ne fait pas. Donc, on a resserré nos critères Dublin, on n'en fait quasiment plus »².

Au sein de ELISA, la question de la défense des dossiers Dublin se pose aussi. Linh, juriste et responsable de ELISA me résume le problème en mentionnant également la question de la vulnérabilité des personnes, entendue au sens de « graves problèmes médicaux » qui peut l'amener à prendre un mandat malgré tout, en argumentant sur la question de l'accès aux soins. Au CSP-Neuchâtel, Valérie est beaucoup confrontée à des personnes qui ont reçu une décision de non-entrée en matière : « Je dirais que c'est un bon tiers des gens qui viennent à la

¹ DFJP, Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, mars 2011, p.17.

² Entretien avec Lisa, SAJE, Mai 2013.

permanence ». Avec sa collègue, il leur arrive de prendre des dossiers de NEM Dublin, selon des « conditions assez strictes », « mais avec par contre, des succès assez importants ».

« Alors, nos conditions à nous, c'est une situation de vulnérabilité particulière ou un récit qui montre que le vécu dans le pays dans lequel le transfert Dublin devrait s'effectuer n'est pas à notre sens une mesure adéquate. Donc au début on a fait beaucoup de Dublin Grèce, avant que la décision de la Cour européenne des droits de l'homme tombe, qui confirme qu'effectivement les transferts Dublin vers la Grèce devraient par principe ne plus se faire. On en a fait aussi sur l'Italie [...] ». Toutefois, « moi je ne vous cache pas que quand on reçoit quelqu'un qui doit être transféré dans un pays nordique, ou en Allemagne ou en Espagne, ou au Portugal, donc en gros l'immense majorité des Etats européens, à part si y a vraiment un truc genre : "je suis gravement malade et je peux le prouver", eh bien on n'entre pas en matière. Parce qu'on sait d'entrée que ça ne va servir à rien. [...] Le type même du jeune homme entre 20 et 35 ans qui vient d'Italie et qui vivait dans la rue, c'est juste dramatique, mais on ne va pas faire recours. On va plutôt tabler sur le délai de départ, sur le transfert qui ne pourra pas être respecté.

Jonathan : *Et vous disiez, dans les deux conditions, vous évoquiez la vulnérabilité particulière. Et comment est-ce que vous évaluez justement cette vulnérabilité ?*

Valérie : Alors c'est des typologies, on est beaucoup plus attentifs : une femme seule, une femme seule avec enfant, une famille avec des enfants en bas âge, des problèmes médicaux, des personnes âgées. C'est des choses comme ça. On pose toujours la question à tout le monde : est-ce que vous êtes en bonne santé. On leur demande. Mais généralement les gens qui ont des graves problèmes de santé, ils l'énoncent eux-mêmes. Donc c'est ça. La vulnérabilité pour nous, c'est ça. C'est déjà un... au départ, quelque chose qui mérite une attention plus particulière » [Valérie, CSP-Neuchâtel, Mai 2013].

Les conditions auxquelles Valérie fait référence – et qui constituent en quelque sorte des normes secondaires permettant à elle et à sa collègue de mieux sélectionner les personnes qu'elles vont défendre –, correspondent bien aux catégories juridiques et administratives que le SEM mobilise notamment dans ses normes secondaires d'application (APPA) : les femmes seules (avec enfant), les familles avec enfants en bas âge, les personnes souffrant de problèmes médicaux, les personnes âgées, ainsi que les mineurs non-accompagnés sont plus enclins à être considérés comme des « personnes vulnérables » pour lesquelles on peut obtenir une admission provisoire ou empêcher le renvoi Dublin. Ces catégories de personnes dites « vulnérables », à qui les juristes des associations accordent souvent la priorité, renvoient à une évaluation des besoins humanitaires des requérants (d'Halluin, 2016) et à une « logique compassionnelle » (Fassin, 2005) qui constitue un critère parmi d'autres du tri des bénéficiaires de l'aide juridique (Hamidi, 2016). Par opposition, « le type même du jeune homme entre 20 et 35 ans qui vient d'Italie et qui vivait dans la rue », dont la situation est certes jugée « dramatique » par Valérie, est perçu comme étant « voué à l'échec ». Cette figure est souvent exclue de l'accès au(x) droit(s), car elle ne correspond ni à celle de la victime de persécutions, ni à celle de la « personne vulnérable », ni au « bon dossier »

(juridiquement parlant et en termes de « crédibilité ») par anticipation de la position de l'administration et de l'autorité de recours.

Plus généralement, au-delà des « cas Dublin », on peut identifier des « dossiers types » qui sont généralement analysés comme étant « voués à l'échec » à partir d'une appréciation de la situation dans le pays d'origine, de la jurisprudence et de la pratique des autorités. On voit ainsi que, par anticipation et par « expérience » des dossiers qui ont « des chances de succès », les associations reprennent dans une certaine mesure les catégories de traitement et – à travers la connaissance pratique (qui découle des décisions rendues par le SEM) qu'ils en ont –, les normes secondaires d'application du SEM. Par exemple, un dossier pour lequel il y aurait eu « tromperie sur l'identité » ne sera pas pris en charge pour des pays des Balkans ou pour la Géorgie, alors que pour un pays comme l'Erythrée, pour lequel la pratique des autorités permettrait d'obtenir au moins une protection subsidiaire, le dossier serait alors défendu. Le profil du Nigérian (homme, jeune mais pas mineur) qui reçoit une décision de non-entrée en matière pour défaut de production de papiers d'identité et invoque des problèmes de cultes, de sectes ou de religion est souvent évoqué comme exemple de dossier « voué à l'échec ». Il en va de même des requérants provenant de pays figurant dans la liste des « pays sûrs » établie par le SEM, dont font partie notamment le Kosovo, la Serbie, le Burkina Faso depuis 2009, ainsi que le Bénin, la Croatie, la Moldavie (sauf la Transnistrie) le Monténégro et l'Ukraine depuis 2006. À noter que le Mali y figurait depuis 2006, mais en a été retiré.

De manière plus générale, les hommes célibataires invoquant des motifs jugés « d'ordre privé » « religieux » ou « économiques » et qui ont reçu une décision de non-entrée en matière sont généralement jugés comme ayant peu de « chances de succès ». Lisa (SAJE) me donne l'exemple d'un rapport employeur-employé en Géorgie qui se serait mal passé et où la personne risque « de se faire casser la gueule, voire plus », mais qui « sort du cadre de l'asile ». Les catégories « motifs économiques, d'ordre privé ou religieux » restent relativement floues. En effet, certains motifs vont être interprétés comme économiques par le SEM ou le TAF, alors qu'ils seront perçus comme des discriminations par les juristes (notamment dans certains cas de Roms).

Au sein des associations d'aide juridique, il existe également des sortes de normes secondaires d'application internes (priorités de traitement, lignes directrices communes) – qui ne sont toutefois pas formalisées – visant à uniformiser la prise de mandat et la défense des requérants, même s'il n'y a pas de dispositifs contraignants obligeant les juristes à les

respecter. Dans un BCJ, plusieurs lignes directrices ont été établies. Par exemple, il a été décidé que les renvois Dublin en Italie ne pouvaient plus être pris en charge, sauf pour les familles, les femmes seules ou les problématiques médicales documentées. De même, en cas de non-entrée en matière pour « défaut de papiers d'identité », les juristes ne prendront en charge que les cas de femmes seules, femmes avec enfant(s) et familles. De même, les ressortissants de pays tiers sûrs ne seront généralement pas pris en charge (Roms de Serbie par exemple). Il a aussi été décidé de faire drastiquement moins de procédures cantonales, par exemple concernant les demandes de transferts de personnes qui vivent depuis longtemps dans les abris de protection civile et le supportent mal, à moins d'avoir des cas pour lesquels il serait possible de faire jurisprudence « parce qu'on n'a juste pas les ressources pour faire toutes les démarches »¹.

Ces sortes de lignes directrices et priorités de traitement existent dans différents BCJ, collectivement ou à titre individuel. Rita, de Caritas Zentralschweiz, évoque des priorités de traitement : si la personne travaille et a les moyens de payer un avocat, elle et ses collègues ne prennent généralement pas de mandat. Leurs priorités de traitement concernent ceux qui ont de « vrais motifs d'asile » (*wirklich Asylgründe*) et qui n'ont pas reçu l'asile injustement, ou encore ceux qui sont hautement menacés en cas de retour et qui relèvent de l'inexigibilité du renvoi. Les questions procédurales sont moins prioritaires. Ensuite, si une personne a commis une infraction, ils examinent également la gravité avant de prendre le cas. Des délits tels que le trafic de drogue sont alors critiques. En principe, lorsqu'il y a des cas de délits pénaux importants, ils ne prennent pas de mandat.

§2 Subjectivités morales et politiques

En se basant à la fois sur leur évaluation du dossier (en regard de la jurisprudence, de la situation dans le pays et des moyens de preuve à disposition) et en anticipant la décision des autorités, les juristes trient les dossiers qu'ils vont défendre ou non. Ce tri repose sur la perception et l'interprétation que les juristes se font du dossier et des arguments qu'ils pourront mettre en avant (en particulier les moyens de preuve). Toutefois, l'évaluation des dossiers ne fait pas appel qu'à des éléments juridiques, mais également à des critères plus individuels, moraux, politiques ou comportementaux, qui peuvent parfois – comme le laisse

¹ Entretien avec Lisa, SAJE, Mai 2013.

entendre la citation ci-dessous – limiter les effets d’une évaluation négative des chances de succès :

« Jonathan : *Et c’est quoi qui détermine si tu prends le mandat ou pas ?*

Damien : Ben c’est ça, c’est toujours les mêmes questions : la situation de la personne, le pays de provenance, la situation médicale de la personne, la crédibilité de ce qu’elle a raconté. Il y a aussi des dossiers où tout a l’air tellement crédible, même si on sait qu’il y a 90% de chance que ce soit rejeté, bon ben voilà, moi je prends le mandat parce que c’est complètement crédible et que je me dis que peut-être qu’il aura un document de preuve plus tard. Ou alors c’est injuste de ne pas faire un recours sur un dossier comme ça. Parce qu’on n’est pas d’accord avec la politique du gouvernement tu vois. Un pays qui est considéré comme sûr et que nous on ne considère pas comme sûr. Donc on sait que ça va très certainement être rejeté, mais on fait quand même le recours. Bon ça après, c’est un peu plus des questions de convictions personnelles » [Entretien avec Damien, juriste au SAJE, Juin 2013].

Comme je l’ai évoqué dans le chapitre précédent à propos des profils des associations et des rapports au rôle différenciés des juristes, la perception des « chances de succès », des limites de la « crédibilité » du BCJ, ainsi que des dossiers sur lesquels se battre pour faire changer la jurisprudence peut varier d’un bureau à l’autre et d’un juriste à l’autre. Les « convictions personnelles » (politiques, morales, etc.) évoquées par Damien peuvent jouer un rôle important dans la prise d’un mandat. Ces « convictions personnelles » concernent moins l’empathie ou la sympathie que les juristes peuvent éprouver pour quelqu’un qu’un « sentiment d’injustice » ou que le fait d’être « touché » personnellement par des cas. Si on les considère comme des *Street-Level Organizations* (Weill, 2014), les BCJ et leurs juristes disposent aussi d’une forme de pouvoir discrétionnaire (concernant par exemple le fait d’accepter ou non un dossier, ou encore dans le choix du type de procédure à entamer et des arguments à mobiliser).

Au contraire des dossiers impliquant des hommes célibataires provenant de pays pour lesquels la pratique des autorités est particulièrement restrictive, les dossiers des « femmes seules » ou impliquant des enfants « en bas âge » – les familles avec enfant ou les femmes avec enfant(s) – sont généralement pris en charge par les services d’aide juridique. Les dossiers qui impliquent des enfants « touchent » généralement les juristes qui sont souvent parents eux/elles-mêmes.

Pour plusieurs juristes, les cas de Roms des Balkans (Serbie, Kosovo, Macédoine principalement) vont être pris en charge malgré de « faibles chances de succès ». Ainsi, pour le juriste suivant :

« Il y a des dossiers qui ont pas de chances de succès, comme des Roms de Serbie où on a une famille élargie avec une problématique médicale multiple et puis voilà, là on va quand même faire le recours, parce qu'on est face à des gens qui sont discriminés, on le sait. Et puis qui vivent très difficilement dans leur pays d'origine » [Entretien avec un juriste d'un BCJ, Juin 2013].

Dans un autre BCJ, une juriste m'explique être particulièrement en désaccord avec la pratique des autorités envers les Roms et faire des recours systématiques pour manifester son désaccord, malgré le fait qu'elle estime qu'il n'y a aucune chance de succès.

« Après, là, c'est vrai que ces derniers temps, les non-entrée en matière franchement on a aussi un peu de peine. Alors, moi, [...] je sais qu'ils n'aboutissent pas du tout, hein, mais pour des [plusieurs] raisons, pour dire à Berne que je ne suis absolument pas d'accord avec ce [qu'ils font], les Roms de Bosnie, de Serbie, de Montenegro, systématiquement, je prends un mandat. Parce qu'il y a des recours qu'on fait au nom de la personne et des recours qu'on fait en notre nom. Je prends un mandat pour dire non là écoutez, franchement... voilà. Nous on estime que les Roms sont discriminés, c'est un critère de la loi sur l'asile. Donc pour nous, les Roms ne doivent pas être renvoyés. Point. Voilà » [Entretien avec une bénévole d'un BCJ, Juin 2013].

Pour le premier juriste, les situations des Roms jugées comme « humainement délicates » lui font prendre un mandat, malgré les faibles chances de succès. Pour la bénévole citée ensuite, c'est aussi la volonté de manifester son désaccord avec ce qu'elle considère comme étant une mauvaise interprétation par les autorités de la situation des Roms dans les Balkans et, par-là, comme un manquement à la définition du réfugié. À travers ces recours sur des cas perçus comme « voués à l'échec », c'est l'interprétation des autorités qui est contestée plus généralement. En cherchant ici à « faire jurisprudence », les juristes cherchent à faire évoluer la pratique des autorités et la jurisprudence sur des questions précises.

On retrouve cette opposition aux pratiques des autorités dans l'exemple d'un BCJ qui, contrairement à d'autres, continue à faire des recours contre les renvois dans une région du Sri Lanka alors qu'une jurisprudence conclut que ces renvois sont possibles. Cette contestation de la pratique des autorités peut donc reposer sur des considérations morales, elles n'en demeurent pas moins une contestation de la politique des autorités à l'égard de demandes d'asile invoquant certains motifs ou provenant de certains pays. Le fait de contester dans certains cas les décisions du SEM pour faire changer la pratique amène à réfléchir sur le non-recours et les cas qui ne suscitent pas ce « sentiment d'injustice ».

Si les considérations d'ordre moral peuvent limiter les effets d'une évaluation négative des chances de succès (en essayant quand même de faire recours), elles peuvent aussi jouer dans le sens inverse, lorsque la défense d'une personne peut provoquer un dilemme moral pour le juriste au regard de ce que peut avoir fait le requérant. Par exemple, Jeanine (CSI)

m'explique qu'elle ne prend pas de dossiers où il y a des délits pénaux (en Suisse), de même pour Rita et ses collègues de Caritas Zentralschweiz.

Dans d'autres cas, c'est ce qu'a pu faire la personne dans son pays d'origine qui peut dissuader les juristes de faire recours. Une autre juriste m'explique un dilemme moral qu'elle a eu face à une personne qui avait tué son épouse et l'un de ses beaux-frères (venus venger leur sœur) avant de fuir le pays (c'était le motif invoqué dans la demande d'asile). Cette personne avait ensuite commis plusieurs délits en Suisse avant qu'on ne lui diagnostique une maladie grave que l'on ne pourrait pas soigner dans son pays d'origine. Après avoir longuement hésité, la juriste m'explique avoir fait le recours et obtenu une admission provisoire pour raisons médicales (permis F), mais avoir refusé, quelques années plus tard, de faire des démarches en vue de l'obtention d'un permis B.

André (ELISA) explique aussi qu'il ne va pas défendre des imams qui prêcheraient la violence, ni des gens qui prêchent des choses contraires à la doctrine des Nations Unies. Pour lui, ceux qui prêchent la guerre ne peuvent pas être des réfugiés :

« Milosevic, hors de question. J'vois arriver un Mladic ou un truc comme ça, ben j'fous une croix dessus. Point. C'est entendu. J'suis pas là non plus pour défendre n'importe qui, pour défendre le bandit, pour défendre... voilà. Donc autrement dit, y a un jugement de valeur » [Entretien avec André, ELISA, Décembre 2012].

*

Ces analyses rejoignent celles qui ont été faites dans d'autres contextes (notamment en France) à propos des associations impliquées dans la défense juridique des migrants (Agrikoliansky, 2002, 2003 ; D'Halluin, 2010 ; D'Halluin-Mabillot, 2012 ; Drahy, 2004 ; Fischer, 2009 ; Hamidi, 2016 ; Israël, 2003 ; Pette, 2014). Qu'elles soient impliquées en tant que partenaires ou en tant que contestataires dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique (Dumoulin et Roussel, 2010), les associations sont confrontées à une tension politique importante en lien avec la question du « tri » des bénéficiaires de leur action¹. L'insuffisance de ressources – notamment de temps, de moyens financiers et de personnel – les relations dans lesquelles elles sont prises avec des interlocuteurs étatiques (cf. crédibilité) et les contraintes et les critères imposés par le droit les amènent à sélectionner les personnes qui seront suivies et pourront accéder à leurs prestations. Comme le souligne Camille Hamidi à partir de la littérature existante et comme le montrent aussi les développements de cette

¹ Pour ce paragraphe conclusif, je reprends peu ou prou les propos de Camille Hamidi en y ajoutant quelques éléments propres à mon étude de cas (Hamidi, 2016, p. 359-360).

section, on peut identifier plusieurs critères qui guident cette sélection. Un critère du mérite amène à privilégier ceux qui correspondent le mieux à la définition officielle du réfugié et dont on estime que leur demande a mal été évaluée soit au niveau de la pertinence des motifs, soit au niveau de leur vraisemblance. Vient s'ajouter à cela une « logique compassionnelle » (Fassin, 2005) qui se fonde sur l'évaluation des besoins humanitaires du requérant et qui amène à sélectionner les personnes les plus vulnérables (femmes, familles avec enfants, personnes malades, etc.) qui peuvent d'ailleurs correspondre aux critères de l'admission provisoire. Ces critères sont aussi liés à celui de l'efficacité, selon lequel les dossiers retenus sont ceux qui ont des « chances de succès », par anticipation des décisions du fonctionnaire ou du juge. Cette logique amène souvent à intégrer les logiques administratives et juridiques des autorités, avec l'idée de ne pas paraître « trop militant », de s'en tenir au cadre juridique (qu'il s'agit de « respecter ») et de ne pas donner une mauvaise image aux yeux des interlocuteurs publics (cf. crédibilité des associations). Enfin, des critères politiques, moraux et comportementaux entrent aussi en ligne de compte : la sélection repose donc aussi en partie sur des considérations politiques : choisir des cas pour chercher à faire jurisprudence, pour s'opposer systématiquement à la pratique des autorités ou pour publiciser certaines situations. Il peut aussi s'agir de critères moraux et comportementaux, liées aux dossiers « qui touchent » personnellement les juristes, aux personnes qui représentent de « bons clients » en se conformant aux attentes de l'institutions et des juristes, ou encore aux situations et aux comportements de personnes qu'on ne peut pas défendre moralement (en raison de ce qu'ils ont fait au pays ou en Suisse), etc. (Hamidi, 2016, p. 359-360)

Section 3. Agir *par* le droit et agir *sur* le droit

Pour conclure ce chapitre et cette partie, je propose ici une discussion générale qui part de la distinction faite par Jérôme Drahy à propos de la Cimade entre agir *par* le droit et agir *sur* le droit. Cette discussion discute l'ambivalence du recours au droit (§1) et cherche à mettre en évidence les effets de la défense juridique de migrants (§2).

§1 L'ambivalence du recours au droit

Comme je l'ai montré dans cette partie, le travail des juristes est traversé de tensions. En recourant au droit, ils recourent à une « arme » qui leur permet de contester l'Etat sur son propre terrain et/ou simplement de chercher à protéger un individu et à défendre ses droits. Ce faisant, il y a une forme de reconnaissance de la légitimité du droit et, partant, des décisions rendues par l'administration ou le tribunal. Comme l'écrit Michael McCann : « In sum, it is worth reiterating that the legal mobilization framework envisions law as essentially neither just a resource nor just a constraint for defiant political action. Rather, the approach encourages us to focus on how, when and to what degree legal practices tend to be both at the same time » (McCann, 1994, p. 12).

En empruntant la « rhétorique de l'officiel » (Bourdieu, 2012), en acceptant d'entrer dans le jeu, les juristes parlent le langage des autorités et acceptent les règles du jeu de l'officiel. On touche ici à l'ambivalence du recours au droit pour contester l'Etat et ses décisions, telle que la pointe Liora Israël (Gaïti et Israël, 2003 ; Israël, 2003, 2009), en cela qu'utiliser le droit pour contester « renvoie dès lors à une double affirmation paradoxale, de défiance et de reconnaissance des autorités. S'il peut être une ressource, le droit est donc toujours une ressource sous contrainte : contrainte de l'ordre normatif dans lequel il s'inscrit, ressource en tant qu'il se situe au cœur même des enjeux de définition de l'exercice politique légitime » (Israël, 2009, p. 19-20). Les arguments invoqués dans les recours doivent se référer au droit et ne peuvent pas reposer uniquement sur d'autres registres (moral, émotionnel ou invoquant l'humanité du requérant).

Comme l'écrit Liora Israël, l'usage contestataire du droit renvoie à « l'inévitable légitimation apportée à un système juridique et judiciaire par ceux qui acceptent de le combattre de l'intérieur, usant de ses propres instruments, ce qui leur confère une force particulière tout en les associant indirectement à l'exercice du pouvoir qu'ils combattent » (Israël, 2003, p. 21). Cette dimension du recours au droit est particulièrement visible dans le cas des services d'aide juridique quand on s'intéresse au « tri » des dossiers qu'ils effectuent. En évaluant les « chances de succès » des dossiers et en appliquant également des « considérations morales et politiques » dans ce travail de sélection, ils tendent à reproduire dans le traitement des dossiers les catégories juridiques fondamentales qui structurent la politique d'asile en Suisse. C'est là une des tensions particulières du travail de défense juridique des requérants d'asile : en même temps que les juristes et bénévoles engagés dans

les BCJ contestent les décisions des autorités, leurs pratiques et leur application de la loi, ils tendent à reprendre à leur compte – par anticipation des décisions des autorités autant que par évaluation « en droit » des dossiers – certaines catégories juridiques appliquées par l'administration et le tribunal administratif. Toutefois, on peut relativiser cette reproduction des catégories juridiques en précisant que celle-ci est variable en fonction du rapport au droit des juristes, d'autant plus quand certains d'entre eux cherchent justement à faire bouger ces catégories et leur définition en les contestant. Il faut alors mentionner une autre tension qui traverse la défense juridique des migrants entre une opposition plus ou moins forte à la politique d'asile et l'usage *a priori* contestataire du droit qui, dans les faits, reste soumis à différentes contraintes (juridiques, sociales, de ressources) qui tendent à estomper cette dimension oppositionnelle, y compris chez les juristes qui entretiennent un rapport critique/conflictuel au droit.

Par ailleurs, le droit ne permet que difficilement dans le cas de l'asile de monter en généralité. « Agir par le droit » pour « agir sur le droit » est une stratégie particulièrement limitée, d'autant que les quelques « victoires » obtenues sont souvent jugées « très restreintes » à des cas particuliers, ou rapidement « rattrapées » par des révisions législatives durcissant les conditions de recours, de non-entrée en matière et d'accès à l'asile. De plus, on l'a vu, l'engagement de juristes dans des BCJ ne s'accompagne que rarement d'un engagement militant recourant à d'autres modes d'action. À part des prises de position dans certaines revues engagées sur la question ou des publications d'ouvrages, l'engagement des juristes se limite à contester les décisions par les voies du droit. On peut certes trouver dans l'Observatoire du Droit d'asile et des Etrangers (ODAE) le rôle de *dénonciation* de ce qui est perçu comme des « injustices faites aux étrangers » par l'administration ou les tribunaux. Toutefois, les organisations actives dans la défense juridique des migrants ne s'investissent pas dans une action relevant plus de la *revendication* (la construction d'une situation en problème à réparer) (Drahy, 2004).

Des « joueurs répétés » ?

Dans son célèbre article « *Why the "Haves" Come Out Ahead* » (Galanter, 1974, 2013), Marc Galanter distingue les « joueurs répétés » (*repeat players*) des « joueurs occasionnels » (*one shotters*) et montre que ces deux types ne jouent pas le jeu de la même manière et que les premiers ont un certain nombre d'avantages (capacité d'anticiper, développement d'une certaine expertise, accès facilité à des spécialistes, opportunité d'établir des relations informelles avec leurs interlocuteurs institutionnels, crédibilité en tant qu'adversaire potentiel, etc.) par rapport aux seconds (Galanter, 2013). De plus, « l'idée principale qui se dégage de l'analyse [de Marc Galanter à propos des « joueurs occasionnels » et des « joueurs répétés »] revient à dire que les

joueurs répétés s'intéressent finalement plus à l'évolution de la règle de droit (en intégrant la dimension jurisprudentielle), alors que les joueurs occasionnels se focalisent sur la décision unique qui clôt « leur » procès » (Israël, 2013, p. 547). Si l'analyse du contentieux administratif judiciaire entre les requérants d'asile et leurs mandataires, d'une part, et le SEM, d'autre part, arbitrés par le TAF (qui est en réalité aussi un des acteurs du contentieux, puisqu'il s'agit aussi d'infléchir sa pratique, souvent considérée par les conseillers juridiques comme proche de celle du SEM, les BCJ et le SEM peuvent être considérés comme des « joueurs répétés », alors que les requérants d'asile seuls sont plutôt des « joueurs occasionnels ».

Sans reprendre l'ensemble de l'analyse de Marc Galanter, qui porte sur des Tribunaux différents et qui n'est pas complètement compatible avec un tribunal administratif, on peut toutefois reprendre cette idée selon laquelle les BCJ et certains avocats spécialisés sont devenus des « joueurs répétés ». Dans la fin de son article, Marc Galanter « insiste sur les possibilités de réforme politique et sociale par l'intermédiaire des tribunaux qui, selon l'auteur, existent néanmoins, en prônant la constitution de formes d'organisations entre les plus démunis : en suivant son modèle, il indique que les joueurs occasionnels doivent acquérir les caractéristiques de joueurs répétés pour influencer davantage sur le fonctionnement des tribunaux et sur l'évolution du droit. Pour ce faire, il est souhaitable que des formes d'organisation se constituent, ou encore que des services d'aides juridiques soient développés pour mettre une expertise collective au service des individus isolés » (Israël, 2013, p. 549). Considérer les BCJ comme des joueurs répétés conduit à aborder une des limites de l'analyse de Marc Galanter que pointe Liora Israël, à savoir, d'une part, que les joueurs répétés ne sont pas nécessairement des dominants ou des "Haves" – ce que ne sont pas les BCJ –, d'autre part, l'Etat, à travers l'administration, n'est pas un joueur répété comme les autres. Enfin, le Tribunal administratif fédéral lui-même peut être considéré comme une partie de l'Etat dont le rôle fait l'objet d'une attention politique importante. À ce titre, il est aussi soumis à certaines pressions et considérations liées à la réception de ses décisions dans l'espace public et dans la sphère politique.

On peut s'interroger sur le rôle que joue la défense individuelle dans un contexte de durcissements successifs et sur les perspectives d'une aide juridique gratuite intégrée dans la procédure d'asile (sur mandat du SEM). En analysant les associations en charge des Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile en France, Jérôme Valluy fait l'hypothèse qu'en raison de l'enrôlement d'acteurs de solidarité dans des dispositifs de politiques publics tels que la gestion des centres d'accueil, les mobilisations sociales en faveur des exilés tendent à se subordonner aux finalités de l'Etat (Valluy, 2007, p. 4). Au sein des CADA, les travailleurs sociaux intériorisent les modes de raisonnement des administrations et des juridictions aujourd'hui orientées vers le rejet massif des demandes d'asile. Je rejoins cette hypothèse concernant le projet de mettre en place une aide juridique gratuite. En effet, à la lecture des prises de position des autorités politiques (Conseil fédéral, administration) et du rapport d'évaluation de la phase de test, il apparaît que cette aide juridique gratuite vise avant tout à contribuer « au respect des normes juridiques, mais aussi à la compréhension, l'acceptation et

la crédibilité de la procédure »¹. Ce type de défense juridique intégrée à la procédure et dont le mandat est donné par le SEM – qui salue notamment la diminution du taux de recours² – me semble effectivement courir le risque de subordonner cette protection juridique gratuite aux finalités de l’Etat et de reprendre à son compte ses catégories de traitement ; limitant alors la possibilité de prendre en charge des recours « voués à l’échec » qui viseraient à faire jurisprudence. Cette analyse est toutefois plus nuancée s’agissant des bureaux de consultations juridiques qui sont un peu plus autonomes vis-à-vis de l’Etat. Comme je l’ai montré dans cette partie de ma thèse, le positionnement des BCJ à l’égard des autorités, leur histoire, le profil des conseillers juridiques et des bénévoles qui s’y engagent diffèrent à plusieurs égards et placent certains d’entre eux en position de contester le droit et la politique d’asile. Même s’ils sont amenés, dans leurs usages du droit, à « jouer le jeu » de celui-ci et à reprendre certaines catégories de traitement de l’administration dans leur anticipation des « chances de succès » d’une procédure et à sélectionner les dossiers, il s’agit le plus souvent d’une décision liée à un manque de ressources (temps, personnel, financier). Ils n’en demeurent pas moins dans le camp de la contestation des décisions du SEM et se distancient clairement de la position de l’administration et du tribunal. Il faut alors bien différencier de quel type d’association il est question. La contestation est plus ou moins radicale, plus ou moins oppositionnelle, plus ou moins distante des catégories de l’administration et du TAF.

Si on peut considérer que le recours au droit est ambivalent et qu’il implique une « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003), cela ne doit pas mener à considérer que le travail de défense juridique serait dépolitisé ou non-militant – ce qui renverrait à une conception restrictive de l’action politique. Au contraire, dans un contexte marqué par des durcissements politiques et juridiques, par la précarisation de la situation juridique, sociale et économique des requérants d’asile, la défense juridique peut constituer un garde-fou permettant de sauver certaines situations individuelles et de formuler une contestation et une opposition, certes de manière limitée. Certains juristes estiment aussi que, dans ce contexte, leur rôle consiste à pouvoir témoigner, à maintenir un lien avec des populations qui sont de plus en plus mises à l’écart de la société et invisibilisées. Pour eux, il s’agit de mettre

¹ Centre Suisse pour les Droits Humains (CSDH), « Evaluation externe de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l’asile. Mandat 4 – Protection juridique : conseil et représentation juridiques », Rapport final, Berne, le 17 novembre 2015, page 1, consulté le 25 juillet 2016 sur le site web du SEM <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/beschleunigung/testbetrieb/ber-eval-testbetrieb-mandat4-f.pdf>.

² Dans son rapport le CSDH salue également ce résultat. CSDH, « Evaluation externe de la phase de test... *opus cit.*, page 32.

l'autorité devant le fait que certaines de ses pratiques ne sont pas acceptables sur le plan moral et politique, comme me l'explique une juriste d'un BCJ :

« L'outil du droit... C'est compliqué. Cet outil c'est juste un outil. Après, tu dois le remplir pour que ça ait quelque chose... pour qu'il fonctionne. Donc ce que tu défends à travers l'outil du droit, c'est quand même des points de vue politiques que tu as sur la société, sur toi-même, sur les autres, sur l'autorité... à travers tout ça, tu as toujours ton point de vue, et puis... On fait de la défense, c'est-à-dire qu'on plaide pour que telle et telle personne obtienne un statut. Et puis ça, obtenir un statut, c'est politique. C'est l'accueil de l'étranger dans la société. Une nouvelle société qui se crée avec un membre de plus. C'est totalement politique. Le droit dans tout ça, ce n'est pas... Justement, [le SEM] cherche à le réduire à quelque chose de purement technique, à un processus exclusivement administratif. Donc, nous, on va continuer à faire usage des voies de recours, c'est-à-dire à chaque fois, dans nos recours ou dans nos démarches juridiques, on va essayer de restituer la part d'humain qu'il y a derrière toutes ces demandes. Ça, c'est un point de vue moral. C'est politique. Et puis tant que cette voie de recours existera, mais y en a plus pour très longtemps, on en fera usage, et puis le jour il n'existera plus, eh ben il faudra de nouveau se mettre autour de la table et se dire qu'est-ce qu'on fait ? » [Entretien avec une juriste d'un BCJ, Mai 2013].

Eric Agrikoliansky met bien en évidence le processus de dépolitisation par le droit et la singularisation des revendications qui découle de l'usage du droit pour défendre les migrants (Agrikoliansky, 2003). Les travaux de Nicolas Fischer montrent qu'il existe aussi des processus de montée en généralité et de publicisation à travers l'obtention d'une jurisprudence favorable à portée universelle ou, du moins, ouvrant de nouveaux possibles juridiques pour tous les requérants d'asile ou une partie d'entre eux, ou encore la modification du contenu d'une loi (Fischer, 2009). De plus, « le travail quotidien des intervenants associatifs s'inscrit dans un discours politique et critique plus large (Chappe, 2010 ; Israël, 2003) » (Hamidi, 2016, p. 361). À travers la critique qu'elles peuvent formuler publiquement et dans leurs démarches juridiques vis-à-vis des pratiques administratives et de la politique d'asile en général, à travers les anticipations que l'administration fait à l'égard de leur travail, à travers l'obtention de jurisprudences favorables et à travers la prise en compte (limitée) de certaines revendications dans la loi sur l'asile, les associations de la défense juridique des migrants constituent une forme de « contre-pouvoir » dont l'action a des effets sur les autorités politiques, administratives et judiciaires.

§2 Effets de la défense juridique des migrants : garantir l'accès au(x) droit(s), infléchir la position des autorités et contester la politique d'asile

La priorité est accordée à la défense de cas individuels plutôt qu'à une revendication collective ou à une contestation générale de la politique d'asile, dans un contexte politique

considéré comme particulièrement défavorable¹. Ce faisant, les acteurs de la défense juridique des migrants jouent un rôle important dans l'accès au(x) droit(s) des requérants d'asile, ce qui débouche parfois sur de « petites victoires » au coup par coup, permettant dans certains cas d'obtenir un statut (réfugié, admission provisoire) pour une personne et, plus rarement, de transformer « par la marge » la pratique du droit d'asile². Dans la mesure où ils permettent à des requérants d'asile d'obtenir un statut en Suisse, les BCJ participent de la mise en œuvre de la politique d'asile.

Selon les termes de Sébastien (SAJE), les BCJ peuvent contribuer à « changer le parcours de vie de pas mal de personnes ». Le taux d'admission des recours au TAF est d'environ un cinquième (entre 17 et 22% entre 2008 et 2010³), de même pour le taux d'approbation des demandes de réexamen (22% de moyenne entre 1996 et 2015). En 20 ans, 8'799 d'entre elles ont été approuvées.

Le tableau ci-dessous, composé à partir des statistiques annuelles du SEM, montre qu'entre 1996 et 2015, soit en 20 ans, 34'283 demandes de reconsidération ont été déposées. 39'427 cas ont été réglés (comme des cas étaient en suspens des années précédentes), sur lesquels 8'799 ont été approuvés (partiellement), ce qui correspond à un taux de 22% d'approbations des demandes de réexamen, soit un cinquième des cas réglés. Sur les rejets et les NEM rendus, une partie de ces décisions a probablement fait l'objet d'un recours au TAF.

Tableau 9 : Nombre de réexamens et décisions rendues, 1996-2015

Année	Nombre de réexamens	Cas réglés	Approbations (partielles)	Rejets	NEM	En suspens
1996	1018	619	167	232	209	862
1997	1461	1956	211	1504	202	491
1998	3250	2808	444	2016	189	1155
1999	1875	2385	864	1129	303	1044
2000	3854	3982	922	2654	146	1603
2001	1692	2649	1029	1397	105	1060
2002	1766	2583	606	1618	84	700
2003	2168	2979	490	2039	334	411
2004	2177	2741	355	1833	470	487
2005	1741	2459	586	1555	282	385
2006	1456	2111	679	1109	291	327

¹ Les nombreuses révisions législatives qui ont été contestées par référendum ont toutes été assez largement acceptées par le peuple en votations.

² C'est ce que j'ai montré dans les premiers chapitres de ma thèse concernant par exemple l'adoption de la « théorie de la protection », la reconnaissance progressive des persécutions liées au genre, l'obtention de certaines garanties procédurales, etc.

³ DFJP, Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, mars 2011, p.19.

2007	944	1251	276	607	297	350
2008	912	1045	307	509	173	295
2009	1013	1037	309	559	120	286
2010	1450	1389	284	762	269	330
2011	1654	1581	290	967	247	412
2012	1533	1490	174	950	300	470
2013	1492	1400	130	872	328	559
2014	1467	1516	361	828	241	488
2015	1360	1446	315	886	171	411
Total	34283	39427	8799	24026	4761	
Moyenne	1714	1971	440	1201	238	606

Source : Tableau réalisé à partir des statistiques du SEM de 1996 à 2015

Dans certains cas, le travail de la défense juridique peut avoir des conséquences qui dépassent le seul cas individuel. Comme le *Chapitre 2* sur la judiciarisation l'a montré, certains arrêts qui ont fait jurisprudence ont permis de faire évoluer les pratiques de l'administration et du TAF, voire même la loi et les réformes ultérieures. On peut d'abord penser aux arrêts qui ont permis des évolutions procédurales en faveur des requérants d'asile sur la question des renvois Dublin. Certains arrêts ont également permis de reconnaître progressivement les « persécutions liées au genre », ou le passage de la théorie de l'imputabilité à la théorie de la protection, reconnaissant alors comme motifs d'asile les persécutions de tiers. Ce sont aussi les pratiques spécifiques à un pays d'origine qui ont pu évoluer sous l'effet des recours (et probablement, s'agissant de la pratique de l'administration, sous l'effet des demandes de réexamen) : on pense ici principalement à la jurisprudence relative à l'Erythrée.

Que ce soit en faisant jurisprudence ou en suscitant des anticipations au sein des autorités dont le travail peut faire l'objet de contestation, la défense juridique génère des transformations du droit et des pratiques de mise en œuvre de celui-ci au niveau fédéral (SEM, TAF), mais aussi au niveau cantonal. Pour Jean-Baptiste, juriste chez Caritas Jura, les effets de son travail sont particulièrement importants à cet égard : « ça donne d'abord aux personnes la possibilité de rester » et cela influe sur les pratiques des autorités cantonales qui sont obligées de changer leur pratique vis-à-vis des requérants d'asile, alors qu'elles pouvaient agir plus librement auparavant lorsque personne ne faisait recours. Selon lui, la défense juridique a un rôle pédagogique vis-à-vis des autorités :

« Donc ça change, mais pour le moment, c'est pédagogique, même pour les autorités, parce que beaucoup de gens ne font pas le mal parce qu'ils le veulent. Surtout le canton du Jura où je trouve que ce n'est pas un canton fermé. Je crois que c'est un manque d'information. Et nous, notre travail, c'est de sensibiliser les autorités, même en faisant recours, ça réveille un peu les consciences. Ça donne aussi aux étrangers le courage de

tenter. Moi, je pense que ça fait évoluer beaucoup de choses » [Entretien avec Jean-Baptiste, Caritas Jura, Mai 2013].

En définitive, à travers ces différents processus, les stratégies juridiques qui visent à faire acquérir un statut aux requérants d'asile contribuent à des réinterprétations, voire à la production, du droit et de catégories de la mise en œuvre (Coutin, 1998).

Si on peut considérer que les usages du droit pour défendre les migrants peuvent comporter une dimension de résistance (Ewick et Silbey, 1992 ; Merry, 1995) contre les pratiques administratives et, dans une certaine mesure, contre la politique d'asile, les conseillers juridiques eux-mêmes nuancent les possibilités de transformation – et encore plus celles d'émancipation – de la mobilisation juridique. S'agissant de modifier l'évaluation de la situation d'un pays et de changer la pratique des autorités à l'égard de ses ressortissants, ils soulignent que, « c'est difficile, parce que la plupart du temps, l'Office des migrations temporise jusqu'à ce qu'il y ait une évolution dans le pays qui est en guerre. Donc finalement, on ne peut qu'attendre »¹. S'agissant ensuite de transformer le droit à travers la jurisprudence, Lisa estime quant à elle que dès que les juristes parviennent à trouver des brèches, « systématiquement », il y a une impulsion au Parlement pour changer la loi et refermer ces failles du droit. Elle évoque ainsi la pratique relative à l'Erythrée et l'article 3 alinéa 3 LAsi qui dit que la désertion et l'objection de conscience ne sont pas des motifs d'asile. De plus, selon elle, les pratiques des autorités administratives (SEM, autorités cantonales) ont tendance à contourner les entraves créées par la jurisprudence².

En définitive, on peut dire que la défense juridique contribue à une forme de résistance à un triple niveau :

- À un niveau individuel, tout d'abord, la contestation des décisions participe à faire valoir, individuellement, les droits des requérants d'asile dont les associations prennent le mandat.
- À un niveau à la fois individuel et collectif, il s'agit de surveiller les pratiques du SEM et des autorités cantonales et, dans certains cas, de faire remonter des problèmes pratiques rencontrés sur le terrain via d'autres acteurs de leur réseau. Cette « menace du recours » fonctionne alors à la fois par la sensibilisation (dimension pédagogique) sur les droits des requérants, et par

¹ Entretien avec Damien, SAJE, Juin 2013.

² Entretien avec Lisa, SAJE, Mai 2013.

l'anticipation de potentiels recours ou demandes de réexamen, lors de la prise de décision.

- À un niveau davantage collectif, enfin, il s'agit aussi, dans certains cas, de faire jurisprudence – et donc de transformer le droit lui-même – ou, du moins, de faire évoluer la pratique des autorités. De plus, à travers leurs relais politiques, les BCJ peuvent parfois faire remonter des questions pratiques qui peuvent peser dans le débat public et dans l'arène politique lors d'une réforme de la loi.

Liora Israël montre qu'il existe une tension entre le droit (*law*) et les droits (*rights*) : « “avoir le droit” désigne à la fois ce que l'on pense légitimement mériter, pouvoir faire, et ce qui est garanti et permis par le droit, au sens d'un fondement juridique. C'est l'écart possible entre les deux qui ouvre l'espace d'une revendication par ou pour le droit » (Israël, 2012, p. 34-35). Dans cette tension entre un droit et des droits, les associations d'aide juridique contribuent à la mise en lien entre ces droits dits « subjectifs » et le droit dit « objectif » (ce qu'il permet ou non). On l'a vu dans le chapitre 8, toutes n'ont pas nécessairement la même conception de ce à quoi peuvent prétendre les requérants d'asile (donc de leurs droits subjectifs). En cherchant à faire jurisprudence et en obtenant parfois des arrêts de principe à portée générale en faveur des requérants, ou en mettant en avant dans leurs démarches juridiques des arguments qui ne le sont pas et qui cherchent davantage à présenter la « dimension humaine » d'une situation, comme disent certains conseillers juridiques, ils contribuent à transformer à la marge le droit objectif pour le faire correspondre un peu plus aux droits subjectifs auxquels ils estiment que leurs mandants peuvent prétendre. Une piste de recherche que suscite alors l'article de Liora Israël invite à interroger comment les requérants d'asile prennent conscience de leurs droits, comment ils les considèrent et quel rapport ils ont au droit et à leurs droits (Israël, 2012) ; ce qui permettrait de saisir la manière dont le passage par la procédure d'asile et par les associations d'aide juridique transforment potentiellement leur « conscience » du droit et de leurs droits, de même que leurs aspirations.

Pour conclure, dans son approche en termes de *Street Level Bureaucracy*, Michael Lipsky décrit les agents de terrain (les *street-level bureaucrats*) comme des *policy makers*. L'espace des interactions entre les usagers et l'administration constitue un lieu qui détermine la forme et le contenu concrets des politiques publiques (Lipsky, 1980). S'inspirant de cette démarche, Evelyn Z. Brodtkin propose quant à elle de parler de *Street-Level Organizations* pour analyser le fait que la mise en œuvre des politiques publiques se réalise à travers une

variété d'organisations (administrations publiques, ONG, associations, entreprises à but lucratif, arrangements mixtes public-privé) (Brodkin, 2012 ; Brodkin et Baudot, 2012). De plus en plus, la décentralisation de l'action sociale déplace ces lieux de production de l'action publique vers des acteurs non-étatiques, associatifs et/ou militants (Baudot et Revillard, 2014). Ainsi, les associations peuvent être considérées comme des *Street-Level Organizations* qui s'inscrivent dans la chaîne de production du droit, impliquées donc dans le « processus de création normative continu » (Lascoumes, 1990) en adoptant un certain *policy-making role* (Weill, 2014).

S'il est plutôt question d'organisations (non-étatiques ou para-étatiques) à qui on délègue la mise en œuvre de l'action publique, l'analyse de la défense juridique des migrants en Suisse montre comment cette perspective en termes de *Street-Level Organizations* peut s'étendre aux acteurs qui contestent l'Etat par le droit. En effet, tout d'abord, les bureaux de consultation juridique participent de la mise en œuvre en configurant un accès au(x) droit(s) (Belkis, Franguiadiakis et Jaillardon, 2004 ; Lejeune, 2011, 2013) permettant à plusieurs milliers de requérants d'asile initialement déboutés d'obtenir un statut. Cette défense passe toutefois aussi par une importante sélection des dossiers à défendre qui, en anticipant les pratiques du TAF et du SEM, tend à en reprendre les catégories de traitement. Ce « tri » des dossiers repose sur certaines normes secondaires d'application internes au BCJ – moins contraignantes toutefois que celles de l'administration –, sur toute une série de contraintes (juridiques, casuelles, de ressources, sociales, liées à la crédibilité), ainsi que sur la subjectivité politique et morale des juristes. Dans ce travail de sélection et dans celui de rédaction des démarches juridiques – dans lesquelles ils choisissent quels griefs il faut formuler et comment les formuler –, ils disposent d'une forme de pouvoir discrétionnaire.

Pour reprendre le propos de cette partie, il apparaît donc que la défense juridique, procédant à une « guérilla juridique » :

- 1) Participe à la mise en œuvre de l'action publique. En tant qu'elle est impliquée dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique et qu'elle recourt au droit, la défense juridique des migrants configure un accès au(x) droit(s) et permet à certaines personnes initialement déboutées de pouvoir accéder à un statut en Suisse. Le droit imposant différents types de contraintes, son usage amène les BCJ à opérer une sélection des bénéficiaires de leurs prestations juridiques. Ils reprennent alors, en partie, des critères et catégories administratives et judiciaires (souvent par anticipation). Il faut alors distinguer, entre les associations en

fonction de leurs profils, les critères sur lesquels se basent cette sélection et la proximité (versus distance) vis-à-vis des catégories de traitement administratives.

- 2) Contribue à la sophistication du droit. Les associations de défense juridique des migrants contribuent à la judiciarisation de l'action publique (via des recours) et, partant, à la sophistication du droit, via l'importante jurisprudence produite et ses conséquences sur la matière juridique. En obtenant des jurisprudences favorables, elle renégocie le droit, sa sophistication et son application casuelle dans le sens d'une ouverture.
- 3) Fait office de « contre-pouvoir ». Les BCJ opèrent une forme de contrôle et, pour certaines, de contestation (plus ou moins ouverte) des pratiques administratives. Ce faisant, l'administration « ne peut pas faire n'importe quoi » et doit faire avec la « menace du recours », ce qui l'amène à anticiper les positions de la défense juridique et du Tribunal administratif fédéral qui a de fortes chances d'être saisi. Les associations obtiennent parfois des jurisprudences favorables aux requérants d'asile qui peuvent avoir des conséquences sur les pratiques administratives. Enfin, leur action s'inscrit dans un discours politique et critique plus large qui défend les droits des requérants d'asile et un accueil plus généreux, dans un contexte plutôt défavorable marqué par des durcissements.

Synthèse de la Partie III. La défense juridique : « contre-pouvoir » et actrice de la mise en œuvre et de la sophistication du droit

En analysant le processus de création normative continu et la chaîne d'interdépendance de l'action publique, j'ai montré que la mise en œuvre et les usages du droit d'asile ne se limitent pas à l'administration. Les bureaux de consultation juridique qui font recours contre les décisions de l'administration configurent en effet un accès au(x) droit(s) pour les requérants d'asile, permettant à une partie de ceux qui ont reçu une décision négative, d'obtenir finalement un statut : l'asile ou une admission provisoire. Même si ces associations s'inscrivent dans un registre de contestation des pratiques de l'administration et s'engagent pour la défense des droits des migrants, je propose dans cette thèse de les analyser

comme des *Street-Level Organizations* (Brodkin, 2011, 2012 ; Brodkin et Baudot, 2012 ; Weill, 2014).

En analysant le travail de ces associations au guichet, lors des permanences juridiques et lors de la rédaction de démarches en faveur des requérants d'asile, on constate d'abord que les BCJ se limitent, hormis quelques exceptions, à agir *par* le droit et qu'il existe une division du travail militant avec d'autres acteurs de l'espace de la cause des migrants. Au guichet comme en permanence, le travail de la défense juridique apparaît être largement individualisé, juridicisé, professionnalisé et technicisé (Pette, 2014). Il s'agit de fournir un conseil juridique à une population en situation précaire et particulièrement démunie à l'égard de la procédure d'asile. La sophistication avancée du droit a pour conséquence une spécialisation croissante des juristes, bénévoles et militants associatifs confrontés à un droit complexe qui évolue très vite. L'analyse du travail de rédaction des démarches juridiques montre que les arguments mobilisables et audibles par les instances administratives et judiciaires sont largement juridicisés, limitant souvent la formulation de revendications plus générales ou d'arguments qui sortiraient de ce cadre. On soulignera l'importance des moyens de preuve et de différentes formes d'expertises (médicales et informations sur les pays d'origine notamment) qui permettent d'appuyer les démarches entreprises. Le travail des BCJ porte alors dans une large mesure sur l'interprétation des faits spécifiques aux cas et sur les droits individuels de la personne défendue, ce qui apparaît être à la fois un effet du processus de sophistication du droit et un facteur renforçant cette dynamique. Dès lors, le travail de la défense juridique ne concerne pas la contestation générale de la norme en elle-même, ni l'usage de l'arène judiciaire pour publiciser un cas.

Il existe des profils différents d'associations engagées dans la défense juridique des migrants. Comme en France (Pette et Eloire, 2016), on peut distinguer plusieurs pôles au sein de l'espace de la cause des migrants : un pôle caritatif, un pôle militant-institutionnel et un pôle contestataire. Si la défense juridique des migrants constitue un point de rencontre de ces différents pôles, elle se situe toutefois plus près du pôle caritatif, surtout, et du pôle militant-institutionnel. On a aussi souligné l'importance des milieux chrétiens engagés dans cette défense juridique, dans la mesure où la majorité des organisations sont liées structurellement ou par leur financement aux Églises protestante et/ou catholique. Les profils des BCJ, plus ou moins proches de ces pôles et de leur rapport au droit et à la politique d'asile, configurent l'accès au(x) droit(s) des requérants d'asile, le « tri » des bénéficiaires de l'aide juridique et leur stratégie judiciaire plus ou moins individualisante ou, au contraire, cherchant à obtenir

des jurisprudences à portée plus générale. Il existe donc une division cantonale du travail de défense juridique, impliquant une inégalité d'accès au(x) droit(s) d'un canton à l'autre et des différences entre organisations quant à une utilisation plus « militante » (ou du moins « combative ») de « l'arme du droit » (Israël, 2009).

Confrontées à un manque de ressources (temps, argent, personnel), les associations sont en effet amenées à choisir qui elles vont défendre et qui ne pourront pas être aidés. Outre les raisons liées aux ressources, les juristes des BCJ mentionnent aussi la limitation des « opportunités juridiques » permettant de faire recours, mais aussi la nécessité de « rester crédible » vis-à-vis de leurs interlocuteurs (SEM, TAF, administrations cantonales), condition essentielle à leurs yeux pour préserver les « chances de succès » des personnes qu'ils choisissent de défendre. Enfin, la sélection des dossiers à défendre est aussi liée au rapport plus ou moins militant ou combatif de l'association à sa propre action, à des principes pratiques adoptés collectivement (sortes de « normes secondaires d'application ») pour homogénéiser ce travail de sélection et, finalement, des subjectivités politiques et morales individuelles des juristes ainsi que leur rapport.

Cette analyse du travail de la défense juridique des migrants met bien en évidence l'ambivalence du recours au droit comme mode d'action. S'il permet en effet de contester l'Etat sur son propre terrain, l'usage du droit induit souvent une « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003), une individualisation et une juridicisation des griefs (Israël, 2003 ; Pette, 2014). Ressource sous contrainte, l'usage contestataire du droit implique souvent un respect du cadre qu'il définit et une forme de légitimation des procédures (Israël, 2003). Toutefois, si mon analyse constate également cette dynamique, elle rejoint aussi celle faite par Nicolas Fischer qui montre qu'il peut exister une publicisation à travers l'obtention d'une jurisprudence favorable à portée universelle ou, du moins, généralisante ouvrant des possibles juridiques pour tous les requérants ou une partie d'entre eux, voire amenant à modifier le contenu d'une loi (Fischer, 2009).

Dans cette thèse, j'ai donc soutenu un triple propos au sujet des associations de défense juridique des requérants d'asile. Premièrement, en garantissant un accès au(x) droit(s), elles garantissent à certains requérants initialement déboutés d'obtenir un statut en Suisse. Toutefois, en opérant une sélection des bénéficiaires basée sur l'anticipation des chances de succès du dossier – ce qui répond à un critère d'efficacité (Hamidi, 2016) qui fait intégrer aux juristes les logiques administratives et juridiques des autorités –, les BCJ contribuent à la mise en œuvre du droit dans un sens (un peu) plus favorable aux requérants

d'asile. Ils participent toutefois aussi à renforcer les catégories administratives et juridiques de traitement des demandes d'asile à travers le « tri » des requérants d'asile. Deuxièmement, en tant qu'intermédiaires du droit facilitant la formulation de recours audibles par le Tribunal administratif fédéral (TAF) (D'Halluin, 2007, 2010, Spire et Weidenfeld, 2009, 2011), les associations concourent au processus de judiciarisation de la politique d'asile, d'internationalisation de cette judiciarisation auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et, *in fine*, au processus de sophistication du droit d'asile. Elles sont donc des acteurs clés à prendre en compte dans le « processus de création normative continu ». Troisièmement, elles font office de « contre-pouvoir » à l'administration. En effet, les recours et les demandes de réexamen procèdent d'un contrôle et d'une contestation des pratiques administratives, lesquels ont des effets (par anticipation) sur le travail des agents du SEM. Elles permettent, via une forme de « guérilla juridique » faite surtout de petites victoires individuelles, d'obtenir parfois des jurisprudences favorables aux requérants d'asile ; avec « l'effet pervers » d'amener l'administration, des conseillers fédéraux ou des parlementaires à proposer des modifications législatives visant à « boucher les failles du droit ». Enfin, la défense juridique s'inscrit dans un discours politique et critique plus large, minoritaire en Suisse, visant à faire valoir et à étendre les droits des requérants d'asile et, plus généralement des migrants.

Partie conclusive

Conclusion

En Suisse, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile en 1981, on assiste à une « frénésie législative » (Piguet, 2009) et à une importante judiciarisation de l'asile qui ont pour conséquence de produire une importante inflation normative, une juridicisation de ce domaine d'action publique et, *in fine*, une sophistication du droit. Par cette notion, il faut entendre un processus par lequel l'encadrement juridique de l'asile évolue dans le sens d'une plus grande complexité impliquant une diversification des niveaux normatifs, un niveau d'élaboration (technique) plus poussé et une spécification croissante des règles de droit en fonction des situations particulières des requérants d'asile et des pays d'origine. Toutes ces dimensions sont redevables de la judiciarisation des procédures, de l'émergence d'une doctrine substantielle et des nombreuses révisions législatives.

Ce travail s'est donc intéressé à la politique d'asile en Suisse à travers un questionnement sur le droit, sa sophistication, sa capacité à orienter les comportements des acteurs « de terrain » (administration, associations d'aide juridique), qui le mettent en œuvre ou le mobilisent concrètement, et le rôle de l'arène judiciaire dans ce processus. Considérant que la mise en œuvre et les usages du droit ne se limitent pas à l'administration, je montre comment la défense juridique organisée par les milieux associatifs ou militants s'inscrit dans ce processus, contraignant les autorités politiques, administratives et judiciaires à fonder en droit une politique et des décisions se rapportant à une définition générale et abstraite, somme toute indéterminée, de la qualité de réfugié. Autrement dit, cette thèse tient ensemble, dans une perspective relationnelle, différents maillons de la chaîne d'interdépendance de l'action publique (Dumoulin et Roussel, 2010) afin d'appréhender le processus de création normative continu (Lascoumes, 1990) à travers lequel le droit et l'action publique sont produits et s'actualisent. Toutes ces questions s'inscrivent dans une problématique plus large, qui s'interroge sur la fabrique de la loi et sur les ressorts de sa « force » (Bourdieu, 1986), mesurée à sa capacité à orienter effectivement les pratiques de l'ensemble des agents impliqués par et dans la politique d'asile, à commencer par celles des agents de

l'administration, mais aussi des tribunaux, des militants et bénévoles associatifs ou encore du personnel politique. Cette thèse ouvre donc la boîte noire des usages du droit par lesquels se construit la catégorie de réfugié et qui déterminent concrètement le contenu de la politique suisse d'asile.

L'argument général de la thèse soutient que la politique et le droit d'asile sont le produit des interactions entre les pratiques des agents de l'administration et la contestation dont celles-ci font l'objet dans le cadre d'une défense juridique des migrants, et cela sous l'effet de plusieurs mécanismes qui se conjuguent. D'une part, les pratiques des agents de terrain et celles de la défense juridique actualisent l'action publique et contribuent, ce faisant, à en déterminer le contenu. D'une autre, cette actualisation de la loi par les agents de l'administration procède d'un *jeu croisé d'anticipations réciproques* impliquant l'administration, la défense juridique et l'autorité de recours. Ce « jeu croisé » invite alors à considérer la *coproduction conflictuelle* de l'action publique par le droit, élément essentiel pour mettre en évidence le fait que la sophistication du droit est le produit des révisions législatives et de pratiques administratives largement contestées politiquement (par référendum) et juridiquement par la mobilisation de « l'arme du droit » à laquelle recourent les associations de défense juridique des migrants qui contribuent à l'inflexion des normes.

La démonstration de cette thèse s'est construite à partir d'une analyse sociohistorique de l'évolution de la politique d'asile et sur une enquête ethnographique au sein du Secrétariat d'État aux Migrations (SEM) et au sein d'associations de la défense juridique des migrants. En multipliant les lieux d'enquête et les interlocuteurs, j'ai proposé de décentrer le regard, de diversifier les points de vue sur mon objet et d'appréhender les relations et les interactions (souvent indirectes, à travers des démarches juridiques) entre ces acteurs. Il apparaît, en définitive, que la production du droit et sa sophistication passent par plusieurs « canaux » : les pratiques de mise en œuvre des agents de terrain – qui procèdent aussi par anticipation d'éventuels recours –, la production de normes secondaires d'application qui participent de la définition du contenu de la loi – révélant le pouvoir normatif *collectif* de l'administration –, la jurisprudence consécutive aux recours déposés par la défense juridique des migrants, ou encore la réaction dans le cadre de révisions législatives aux usages du droit par cette dernière

et à la jurisprudence, participant ainsi à « boucher » d'éventuelles « failles » ou à contourner certaines décisions de l'autorité de recours¹.

Ayant rappelé le propos général de la thèse, je souhaite en relever quelques apports et originalités dans les paragraphes qui suivent.

§1 Articuler l'analyse de la force du droit avec celle de sa production

L'originalité de la thèse peut être située au croisement d'un questionnement théorique et d'une enquête empirique. Je me suis en effet interrogé sur les ressorts de la force du droit dans un domaine d'action publique à partir d'une conception large de ce qu'est le droit : non seulement la loi, mais aussi les pratiques qui s'y réfèrent, non seulement les textes, mais aussi leurs usages, non seulement les règles, mais aussi les rapports sociaux contextualisés que les acteurs entretiennent à leur égard. Ce questionnement a donc imposé de tenir ensemble plusieurs niveaux d'analyse : l'espace public où s'observe le cadrage de la question, le Parlement et le Conseil fédéral qui élaborent la loi, le Secrétariat d'État aux Migrations chargé de la mettre en œuvre, les associations de la défense juridique qui contestent les décisions rendues et le Tribunal administratif fédéral qui juge les recours et rend des arrêts de jurisprudence.

Dans l'ensemble, j'ai analysé la production du droit et de la politique d'asile « par le bas », au ras des pratiques, en reliant différents acteurs de la chaîne d'interdépendance de l'action publique et en analysant de manière relationnelle le processus de création normative continu observable non seulement dans les révisions législatives, dans les ordonnances d'application et dans la jurisprudence, mais aussi dans les normes secondaires d'application (NSA) élaborées par et pour les agents de l'administration. Ces derniers sont dépositaires d'un important *pouvoir collectif de création normative* qui contribue à déterminer l'interprétation et l'application des textes de loi et de jurisprudence. À cet égard, l'analyse menée dans le Chapitre 5 sur les NSA, leur contenu, leur élaboration et leurs effets pratiques présente un intérêt en ce qu'elle entre dans le détail de ces médiations juridico-institutionnelles du droit, essentielles pour comprendre comment un droit d'asile particulièrement sophistiqué est mis en œuvre en Suisse.

¹ Pour un résumé de la démonstration, je renvoie aux conclusions qui figurent en fin de chaque partie. Leur lecture consécutive apporte à mon sens une vision d'ensemble de la thèse.

§2 La notion de médiations du droit

Les NSA s'inscrivent dans toute une série de médiations juridiques, institutionnelles et sociales qui encadrent et orientent les pratiques d'instruction et de décision des agents du SEM. La thèse a permis de mettre en évidence que les processus de sélection par l'institution (via le recrutement), d'auto-sélection des agents qui décident de déposer leur candidature et de socialisation institutionnelle (formations, coaching, relations avec les collègues) favorisent le développement d'un *ethos* légaliste parmi les agents du SEM. Les stratégies de traitement des demandes d'asile sous forme de directive, les injonctions à la productivité, les contrôles des décisions, la pression du groupe et les relations externes à l'administration (« menace du recours », médiatisation et politisation de leur travail) constituent aussi des médiations du droit qui incitent à la rigueur juridique. C'est notamment sur ces médiations que repose la « force du droit ». Les NSA et les stratégies de traitement mettent en évidence une gestion collective des flux et des stocks migratoires qui s'articule à un traitement individualisé des demandes d'asile. Il apparaît que, si l'évaluation des demandes d'asile est toujours individuelle, celle-ci est toutefois indexée à une analyse de la situation qui prévaut dans un pays d'origine et à l'élaboration de profils types considérés comme étant « persécutés » (asile) ou « à protéger » (admission provisoire).

Un apport de cette thèse repose sur cette analyse des médiations du droit qui invite à prendre en compte non seulement les textes réglementaires, les normes secondaires d'application, mais aussi tout le travail qui est fait au sein de l'institution, entre la norme générale et abstraite et son application casuelle, pour encadrer et orienter les pratiques des agents. Les recherches menées au sein de l'administration montrent bien que les fonctionnaires ne correspondent pas à la conception wébérienne du bureaucrate impersonnel exerçant son activité « *sine ira et studio*, sans haine et sans passion, de là sans “amour” et sans “enthousiasme” » (Weber, 1971, p. 300) (cité dans: Dubois, 2010, p. 3). Le présent travail montre toutefois qu'il existe un important travail au sein de cette institution pour encadrer et réduire l'usage d'une marge de manœuvre inhérente à l'application du droit. C'est à la faveur de ces médiations du droit que, dans certaines situations, les fonctionnaires peuvent se rapprocher en apparence du modèle wébérien.

§3 Analyse situationnelle et relationnelle de la perception d'une marge de manœuvre

La « force du droit » passe aussi par les rapports que les agents du SEM entretiennent à leur rôle. Ceux-là sont en effet marqués par une attitude légaliste, visible dans un discours qui affirme une certaine rigueur juridique en disant « s'en tenir à appliquer le droit ». Toutefois, au-delà de cette convergence des représentations des spécialistes asile, on peut identifier des différences entre eux, lesquelles peuvent se traduire dans leurs pratiques d'instruction et de décision. Le Chapitre 6 a permis de montrer qu'il existe des conditions spécifiques de perception et d'usage d'une marge de manœuvre. L'analyse à la fois situationnelle et relationnelle du pouvoir discrétionnaire des agents permet à mon sens d'appréhender cette question classique des recherches sur la *Street-Level Bureaucracy* et de la sociologie du droit sous un angle encore peu étudié.

Cette étude de cas est intéressante pour poser la question du pouvoir discrétionnaire dans la mesure où toute une partie de ma démonstration met en évidence l'important travail d'encadrement et d'orientation de la marge de manœuvre des agents. Dans la continuité de l'analyse des médiations du droit, une analyse situationnelle et relationnelle montre que la perception et l'usage d'une marge de manœuvre décisionnelle dépend des différentes médiations du droit, des éléments du dossier, de la configuration dans laquelle agit le spécialiste asile, ainsi que de son profil et de son rapport au rôle. Les règles de droit et les normes secondaires d'application mises en lien avec les éléments contenus dans le dossier du requérant d'asile contiennent-elles des « passes » (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) pour rendre une décision qui s'écarterait de l'orientation de la « pratique » définie par l'institution ? Laissent-elles plus ou moins d'espace de liberté décisionnelle au spécialiste asile ? La perception et l'usage d'une marge de manœuvre sont aussi redevables de la configuration dans laquelle les agents sont pris : le profil et le rapport au rôle des supérieurs hiérarchiques chargés du contrôle de leurs décisions, l'effectivité de celui-ci et une éventuelle pression du groupe configurent aussi la perception des possibles. Enfin, le profil, le rapport au rôle et les capitaux du spécialiste asile entrent aussi en ligne de compte.

§4 Articuler action publique et action collective : les associations comme *Street-Level Organizations*

Le décentrement du regard, dans le travail empirique, en dehors des murs de l'administration pour intégrer dans le questionnement les associations d'aide juridique des

requérants d'asile constitue une approche novatrice. Il ne s'agit pas uniquement de s'intéresser aux administrations chargées d'appliquer la loi, ni seulement d'élargir la focale aux organisations auxquelles l'État délèguerait la mise en œuvre de l'action publique. Dans cette thèse, j'appréhende différents acteurs de la chaîne d'interdépendance de l'action publique pour saisir le processus de création normative continu qui se poursuit en dehors de l'administration dans ses interactions conflictuelles avec les associations de défense juridique des migrants.

Acteurs *a priori* critiques voire contestataires des pratiques étatiques voire de la politique d'asile, ils sont considérés ici comme des *Street-Level Organizations* qui configurent l'accès au(x) droit(s). Ils sont dès lors des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du droit et ils participent à la fabrique du droit et à sa sophistication en étant des intermédiaires (Spire et Weidenfeld, 2009, 2011) essentiels favorisant le processus de judiciarisation. En d'autres termes, il ne s'agit pas de défendre l'idée selon laquelle les bureaux de consultation juridique seraient, à proprement parler, des administrations, mais qu'ils configurent l'accès à un statut en Suisse, qu'ils permettent à certaines personnes de faire valoir leurs droits et que, ce faisant, ils déterminent aussi le contenu du droit et sa mise en œuvre par l'administration.

Cette thèse entre donc dans le travail concret des services d'aide juridique aux requérants d'asile en les considérant en lien avec la mise en œuvre de la politique publique qu'elles contestent. Croiser une littérature qui porte sur la mise en œuvre de l'action publique avec celle sur les usages du droit dans les mobilisations collectives (*cause lawyering*, *legal mobilizations*) permet de souligner les ambivalences du recours au droit par les mobilisations, dans la continuité d'autres travaux (Agrikoliansky, 2002, 2003, 2010 ; D'Halluin, 2010 ; Drahy, 2004 ; Fischer, 2009 ; Israël, 2003, 2009 ; Pette, 2014 ; Weill, 2014, 2017), en les inscrivant dans la chaîne d'interdépendance de l'action publique et dans le processus de judiciarisation permettant de saisir les ressorts de la sophistication du droit. En analysant leurs pratiques dans la continuité de celles de l'administration, j'ai pu restituer les éventuelles similitudes dans les logiques d'action, les interactions entre ces acteurs, les anticipations réciproques et comment les pratiques des uns ont des effets sur celles des autres, les effets rétroactifs de ces pratiques, ainsi que les jeux croisés entre ces acteurs qui coproduisent *in fine* de manière conflictuelle la politique d'asile au concret.

Cette étude de cas montre que les usages du droit par les associations pour défendre les migrants peuvent être analysés en termes de « tyrannie du singulier » (Agrikoliansky, 2003), d'individualisation, juridicisation et professionnalisation du travail militant (Pette,

2014) impliquant une forme de dépossession des migrants. Toutefois, la troisième partie de la thèse souligne également que l'aide juridique permet aussi, en offrant un accès (limité) au(x) droit(s), de rendre une capacité d'action à une part importante de requérants d'asile qui veulent contester la décision dont ils ont fait l'objet. La guérilla juridique menée par les BCJ peut aussi déboucher, dans certains cas, sur la conquête de jurisprudences à portée plus générale favorables aux requérants d'asile et qui ouvrent les opportunités juridiques d'obtenir un statut en Suisse. Enfin, les associations les plus engagées font aussi valoir un discours critique non seulement dans leurs démarches juridiques, mais aussi à travers leur insertion dans un réseau militant composé d'autres organisations militantes ou associatives qui peuvent leur servir de relais et formuler des revendications et des critiques plus générales dans l'espace public ou dans la sphère politique.

§5 Pistes de recherches

À l'issue de cette thèse, plusieurs pistes de recherche émergent et invitent à poursuivre ce travail. Un premier axe de questionnement concerne un angle mort de cette thèse, à savoir le rapport que les requérants ont à l'asile, au droit et aux procédures auxquelles ils sont soumis. Dans quelle mesure ont-ils conscience du droit et de leurs droits ? Comment en prennent-ils conscience ? Et comment parviennent-ils ou non à les faire valoir, à les relier au droit ? Une meilleure compréhension des conditions dans lesquelles se trouvent les demandeurs d'asile, de leur perception de la situation et de leurs représentations éclairerait sous un autre angle les politiques d'asile européennes, les réalités migratoires, ainsi que les pratiques des administrations et des associations d'aide aux migrants.

Dans un contexte d'eupéanisation des politiques d'asile, une perspective comparative serait féconde pour appréhender non seulement la mise en œuvre des politiques d'asile, leur judiciarisation au niveau national, mais aussi les mobilisations juridiques qui s'organisent dans les différents pays d'Europe. Pierre Monforte analyse par exemple l'eupéanisation des secteurs associatifs (Monforte, 2009, 2010). Dans la même perspective, comment et dans quelle mesure les acteurs nationaux de la défense juridique des migrants eupéanisent-ils leurs stratégies juridiques pour saisir la CEDH ? Dans quelle mesure assiste-t-on à un processus de judiciarisation au niveau européen ?

Concernant le cas suisse, alors que la procédure d'asile et la détermination du statut de réfugié sont étroitement encadrées juridiquement, c'est au contraire très peu le cas des

pratiques d'organisation et d'exécution du renvoi des personnes déboutées. La poursuite d'une analyse de la politique suisse d'asile peut porter sur le travail des spécialistes retour du SEM et de leurs relations avec les requérants d'asile, les représentants des pays d'origine, les autres Etats européens et, surtout, les acteurs cantonaux qu'ils soutiennent pour l'exécution du renvoi.

Cette thèse s'inscrit dans une actualité en Suisse et dans le monde, où la question des réfugiés occupe une place importante dans un contexte de « crise des réfugiés » et de « crise des politiques d'asile » (Akoka, 2016 ; Del Biaggio et Rey, 2016 ; Guiraudon et Simon, 2015). Depuis les années 1970 et 1980, les politiques européennes d'asile ont évolué. Si la définition du réfugié de la Convention de Genève de 1951 n'a pas fondamentalement changé, on assiste à une reconnaissance progressive des persécutions liées au genre et à la mise en place de mécanismes de protection alternative et temporaire (en Suisse, l'admission provisoire) pour des motifs humanitaires. En parallèle, on assiste aussi à la mise en place de restriction des droits des migrants, à des durcissements des conditions d'accès à la procédure d'asile et d'octroi de celui-ci, à un renforcement des mesures de contrôle des flux migratoires, de dissuasion et d'entrave à la venue des migrants sur le sol européen.

Dans son article « We Refugees » (publié la première fois en 1943), Hannah Arendt écrivait que « jusqu'à présent le terme de réfugié évoquait l'idée d'un individu qui avait été contraint à chercher refuge en raison d'un acte ou d'une opinion politique. Or, s'il est vrai que nous avons dû chercher refuge, nous n'avons cependant commis aucun acte répréhensible, et la plupart d'entre nous n'ont même jamais songé à professer une opinion politique extrémiste. Avec nous, ce mot "réfugié" a changé de sens. On appelle de nos jours "réfugiés" ceux qui ont eu le malheur de débarquer dans un nouveau pays complètement démunis et qui ont dû recourir à l'aide de comités de réfugiés » (Arendt, 2013, p. 5). Dans les discours politiques, la figure du « réfugié politique » (conception étroite) et celle du « réfugié humanitaire » (conception élargie aux personnes menacées) tendent à se confondre. En pratique, les réfugiés, au sens juridique du terme, ne le sont qu'à l'issue d'une procédure d'asile et d'un travail de qualification procédant à leur étiquetage.

En effet, le droit dit objectif (*law*) établit une procédure qui accorde le droit (*right*) de déposer une demande d'asile et de se voir accorder le statut de réfugié ou une admission provisoire (Israël, 2012). Or, en définissant la notion de réfugié, la loi n'établit pas un droit

subjectif à l'asile (Caloz-Tschopp, 1982). En référence à cette définition, l'administration chargée de mettre en œuvre la Loi sur l'asile peut « exclure par le droit » (Crepeau, 1996) ceux qu'elle n'étiquette pas comme des réfugiés. Les associations d'aide juridique remplissent alors un double rôle : d'une part, elles permettent de faire valoir les droits d'une partie des requérants qui ont initialement été déboutés, mais d'autre part, en sélectionnant ceux qui peuvent bénéficier de leur aide, elles renforcent ces processus d'étiquetage¹ (comme réfugié ou non) et d'exclusion. Le processus d'octroi ou de rejet du statut de réfugié ou d'une admission provisoire exclut par la même occasion ceux que l'administration estime ne pas correspondre à son interprétation du réfugié. On l'a vu, cette procédure est traversée par une tension entre sécurité et droits humains, entre rejet et protection, entre suspicion et empathie. Le soupçon qui pèse sur les récits des demandeurs d'asile à travers la notion de vraisemblance mise en place dans le droit objectif constitue alors une entrave importante à leur possibilité de faire valoir leurs droits subjectifs.

¹ Je reprends ici la réflexion entamée par Karen Akoka, Dzovinar Kevonian et Giulia Scalettaris lors du Colloque internationale « L'étiquetage comme réfugié : Approches comparées des pratiques institutionnelles », 27-28 mars 2017, Nanterre.

Bibliographie et sources

Bibliographie

- ABEL R.L., 1995, *Politics by other means: law in the struggle against apartheid, 1980-1994*, New York, Routledge (After the law).
- ABEL R.L., 1998, « Speaking Law to Power. Occasions for Cause Lawyering », dans SARAT A., SCHEINGOLD S.A. (dirs.), *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*, Oxford, Oxford University Press.
- ACHERMANN A., HAUSAMMANN C., 1991, *Handbuch des Asylrechts*, 2., vollständig überarbeitete Aufl, Bern, P. Haupt.
- ACHERMANN A., HRUSCHKA C., 2012, *Persécutions liées au genre. La pratique suisse au regard des évolutions européennes et globales*, Berne, Editions Weblaw.
- ACHERMANN C., 2008, *Straffällig, unerwünscht, ausgeschlossen: Ausländische Strafgefangene in der Schweiz*, Dissertaton an der Philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern, Bern, Universität Bern.
- ACHERMANN C., 2009a, « Multi-Perspective Research on Foreigners in Prison in Switzerland », dans BILGER V., LIEMPT I. VAN (dirs.), *The Ethics of Migration Research Methodology: Processes, Policy and Legislation in Dealing with Vulnerable Immigrants*, Eastbourne, Sussex Academic Press, p. 49-80.
- ACHERMANN C., 2009b, « Offiziell illegal? Leben mit Nothilfe », *terra cognita*, 14, p. 94-97.
- ACHERMANN C., 2012, « Struggling over exclusion: the decision-making process on the deportation of foreign national offenders from Switzerland », Papier de communication présenté pour le 12th EASA Biennial Conference "Uncertainty and disquiet", Nanterre, France.
- ACHERMANN C., 2013, « Excluding the Unwanted: Dealing with Foreign-National Offenders in Switzerland », dans ATAÇ I., ROSENBERGER S. (dirs.), *Politik der Inklusion und Exclusion*, Göttingen, V&R Unipress, p. 91-109.
- ACHERMANN C., GASS S., 2003, *Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung: eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*, Zürich, Seismo (Sozialer Zusammenhalt und kulturelle Pluralismus).
- ACHERMANN C., SENARCLENS C. DE, STÜNZI R., 2015, « Migration and security in Switzerland: Evolution and present statut of its link in politics and law (Excerpts of the report accepted by the Swiss National Science Foundation) », Excerpts of the report accepted by the Swiss National Science Foundation on 27 January 2015, Neuchâtel, Université de Neuchâtel.

- ACOSTA ARCARAZO D., GEDDES A., 2013, « The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy », *Journal of Common Market Studies*, 51, 2, p. 179-193.
- AFFOLTER L., 2016, « Asyl-Verwaltung kraft Wissen. Die Herstellung von Entscheidungswissen in einer Schweizer Asylbehörde », dans LAHUSEN C., SCHNEIDER S. (dirs.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*, Bielefeld, transcript.
- AFONSO A., 2004, *Internationalisation, économie et politique migratoire dans la Suisse des années 1990*, Lausanne, Travaux de Science politique.
- AFONSO A., 2005, « When the Export of Social Problems Is No Longer Possible: Immigration Policies and Unemployment in Switzerland », *Social Policy & Administration*, 39, 6, p. 653-668.
- AFONSO A., 2006, « Les métamorphoses de l'étranger utile. Internationalisation et politique d'immigration dans la Suisse du tournant néolibéral », *A contrario*, 4, 1, p. 99-116.
- AFONSO A., 2007, « Policy Change and the Politics of Expertise: Economic Ideas and Immigration Control Reforms in Switzerland », *Swiss Political Science Review*, 13, 1, p. 1-38.
- AGIER M., 2008, *Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion (Bibliothèque des savoirs), 349 p.
- AGIER M., 2009, « Le camp comme limite et comme espace politique », dans KOBELINSKY C., MAKAREMI C. (dirs.), *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Ed. du Croquant, p. 27-40.
- AGIER M., 2011, *Le couloir des exilés. Être étranger dans un monde commun*, Paris, éditions du croquant.
- AGIER M., LECADET C., 2014, *Un monde de camps*, Paris, La découverte.
- AGIER, M., MADEIRA A.-V. (dirs.), 2017, *Définir les réfugiés*, Paris, Presses Universitaires de France / Humensis - laviedesidees.fr.
- AGRIKOLIANSKY E., 2002, *La ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945: sociologie d'un engagement civique*, Paris, Harmattan (Collection Logiques politiques), 387 p.
- AGRIKOLIANSKY E., 2003, « Usages choisis du droit: le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990). Entre politique et raisons humanitaire », *Sociétés contemporaines*, 52, 4, p. 61-84.
- AGRIKOLIANSKY E., 2010, « 11. Les usages protestataires du droit », dans AGRIKOLIANSKY E., SOMMIER I., FILLIEULE O. (dirs.), *Penser les mouvements sociaux. conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte « Recherches », p. 225-243.
- AKOKA K., 2011, « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein droit*, 90.
- AKOKA K., 2013, « Du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile: la fabrique des réfugiés à l'Ofpra (1952-1992) », *e-migrinter*, 11, p. 193-197.
- AKOKA K., 2016, « Crise des réfugiés ou des politiques d'asile? », *La Vie des idées*.

- AKOKA K., 2017, « Distinguer les réfugiés des migrants au XXe siècle: Enjeux et usages des politiques de classification », dans AGIER M., MADEIRA A.-V. (dirs.), *Définir les réfugiés*, Paris, Presses Universitaires de France / Humensis - laviedesidees.fr, p. 47-68.
- AKOKA K., SPIRE A., 2013, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, 1, 144, p. 67-77.
- ALMOND G.A., LASSWELL H.D., 1999, « Le comportement agressif des clients envers les agents du secours public. Une analyse configurative », *Politix*, 12, 46, p. 151-165.
- ALPES J., SPIRE A., 2014, « Dealing with Law in Migration Control: The Powers of Street-level Bureaucrats at French Consulates », *Social & Legal Studies*, 23, 2, p. 261-274.
- ALPES M.J., 2013, « “Why do they take the money and not give visas?” The governmentality of consulate offices in Cameroon », dans PECOUD A., GEIGER M. (dirs.), *Disciplining the transnational movement of people*, Palgrave Macmillan.
- ALTER K.J., 1996, « The European Court's political power », *West European Politics*, 19, 3, p. 458-487.
- ALTER K.J., 2001, *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*, Oxford ; New York, Oxford University Press (Oxford studies in European law), 258 p.
- ALTER K.J., MEUNIER-AITSAHALIA S., 1994, « Judicial Politics in the European Community European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision », *Comparative Political Studies*, 26, 4, p. 535-561.
- AMARELLE C. (dir.), 2013, *Le droit d'asile face aux réformes: Fondements et enjeux dans la pratique*, Berne, Editions Stämpfli / Centre de droit des migrations.
- AMARELLE C.V., NGUYEN M.S., 2014a, *Code annoté de droit des migrations*, Bern, Stämpfli.
- AMARELLE C.V., NGUYEN M.S., 2014b, *Code annoté de droit des migrations*, Bern, Stämpfli.
- ANDERFUHREN-BIGET S., VARONE F., GIAUQUE D., 2014, « Policy Environment and Public Service Motivation », *Public Administration*, 92, 4, p. 807-825.
- ARBORIO A.-M., FOURNIER P., 2001, *L'enquête et ses méthodes: L'observation directe*, Paris, Nathan.
- ARENDT H., 2010, *L'impérialisme*, traduit par LEIRIS M., Paris, Points.
- ARENDT H., 2013 (1948), « Nous autres réfugiés », *Pouvoirs*, 1, 144, p. 5-16.
- ARLETTAZ G., ARLETTAZ S., 2004, *La Suisse et les étrangers: immigration et formation nationale (1848-1933)*, Lausanne, Antipodes.
- AUDEBERT C., ROBIN N., 2009, « L'externalisation des frontières des “Nords” dans les eaux des “Suds”. L'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », *Cultures & Conflits*, 73, p. 35-51.
- AUYERO J., 2006, « Introductory Note to Politics under the Microscope: Special Issue on Political Ethnography I », *Qualitative Sociology*, 29, 3, p. 257-259.
- AVRIL C., CARTIER M., SERRE D., 2010, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits*, Paris, La Découverte.

- BAIOCCHI G., CONNOR B.T., 2008, « The Ethnos in the Polis: Political Ethnography as a Mode of Inquiry », *Sociology Compass*, 2, 1, p. 139-155.
- BARSKY R.F., 1994, *Constructing a productive other: discourse theory and the convention refugee hearing*, Amsterdam ; Philadelphia, John Benjamins Pub. Co (Pragmatics & beyond).
- BARZE L., 2012, « La pratique de l'Office fédéral des migrations (ODM) en matière de persécutions liées au genre », dans ACHERMANN A., HRUSCHKA C. (dirs.), *Persécutions liées au genre. La pratique suisse au regard des évolutions européennes et globales*, Berne, Editions Weblaw, p. 67-108.
- BASILIEU-GAINCHE M.-L., 2011, « Sécurité des frontières et/ou protection des droits », *Cités*, 2, 46, p. 47-68.
- BASTIEN J., 2009, « L'ambiguïté des objectifs et le pouvoir discrétionnaire informel dans l'administration des politiques publiques: le cas de la politique d'immigration en Espagne », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 75, 4, p. 733-756.
- BAUDOT, P.-Y., REVILLARD, A. (dirs.), 2014a, *L'état des droits: politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- BAUDOT P.-Y., REVILLARD A., 2014b, « L'autonomie de l'équilibriste: Contribution à une sociologie de la production institutionnelle des droits », *Gouvernement et action publique*, 4, 4, p. 83-113.
- BEAUD S., 1996, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, 9, 35, p. 226-257.
- BEAUD S., WEBER F., 2008, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.
- BECKER H.S., 1958, « Problems of Inference and Proof in Participant Observation », *American sociological review*, 23, 6, p. 652-660.
- BECKER H.S., 1985, *Outsiders: Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié.
- BECKER H.S., 1986, *Les ficelles du métier*, Paris, La Découverte.
- BECKER H.S., 2006, *Le travail sociologique: méthode et substance*, Fribourg, Saint-Paul.
- BELIARD A., EIDELIMAN J.-S., 2008, « Au-delà de la déontologie. Anonymat et confidentialité dans le travail ethnographique », dans FASSIN D., BENZA A. (dirs.), *Les politiques de l'enquête. Epreuves ethnographiques*, Paris, La Découverte, p.123-141.
- BELKIS D., FRANGUIADIAKIS S., JAILLARDON E., 2004, *En quête d'asile. Aide associative et accès au(x) droit(s)*, Paris, LGDJ.
- BELORGEY N., 2012, « De l'hôpital à l'Etat: Le regard ethnographique au chevet de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2, 2, p. 9-40.
- BERENI L., DEBAUCHE A., LATOUR E., REVILLARD A., 2010a, « Edito. Entre contrainte et ressource: les mouvements féministes face au droit », *Nouvelles Questions Féministes*, 29, 1, p. 6-15.
- BERENI L., DEBAUCHE A., LATOUR E., REVILLARD A., 2010b, « Quand les mouvements féministes font (avec) la loi: les lois du genre (II) », *Nouvelles Questions Féministes*, 29, 1.

- BERENI L., REVILLARD A., 2012, « Un mouvement social paradigmatique? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, 1, 85, p. 17-41.
- BERGER P., LUCKMANN T., 1996, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- BERNARDOT M., 2008, *Camps d'étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Ed. du Croquant.
- BERTSCHI M., 2007a, « Chapitre 9. Droits des étrangers et droit d'asile », dans ZIEGLER A.R., BERTSCHI M., CURCHOD A., HERZ N., MONTINI M. (dirs.), *Droits des gays et lesbiennes en Suisse. Partenariat enregistré, communauté de vie de fait, questions juridiques concernant l'homosexualité*, Berne, Stämpfli Editions, p. 309-337.
- BERTSCHI M., 2007b, « Die asylrechtliche Behandlung der Verfolgung wegen Homosexualität », *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 22, 4, p. 3-10.
- BHABHA J., 1996, « Embodied Rights: Gender Persecution, State Sovereignty and Refugees », *Public Culture*, 9, p. 3-32.
- BIGO D., 1998, « Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude », *Cultures & Conflits*, 31-32.
- BIGO D., 2002, « Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease », *Alternatives: Global, Local, Political*, 27, p. 63-92.
- BLANCHET A., GOTMAN A., 2001, *L'enquête et ses méthodes: L'entretien*, Paris, Nathan.
- BLANKENBURG E., 1986, « La recherche de l'efficacité de la loi. Réflexions sur l'étude de la mise en œuvre (le concept "d'implémentation") », *Droit et société*, 2, 1, p. 59-75.
- BLANKENBURG E., 1994, « La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice », *Droit et Société*, 28, p. 691-703.
- BLERIOT I., 2003, *Devenir réfugié: entre légalité et pitié*, Mémoire de DEA, Paris, EHESS (Ecole Doctorale d'Anthropologie sociale et d'Ethnologie), Dir. M. Abélès, Rap. de soutenance: D. Fassin.
- BLEVIS L., 2003, « De la cause du droit à la cause anticoloniale. Les interventions de la Ligue des droits de l'homme en faveur des « indigènes » algériens pendant l'entre-deux-guerres », *Politix*, 16, 62, p. 39-64.
- BODENMANN P., PASCHE C., MARGUERAT-BOUCHE I., VANNOTTI M., PUIG F., DISERENS E.-A., ELGHEZOUANI A., 2008, « Durcissement des lois sociales et santé des migrants forcés », *Revue médicale suisse*, 181, 43, p. 2563-2568.
- BOHMER C., SHUMAN A., 2008, *Rejecting Refugees. Political asylum in the 21st century*, London and New York, Routledge.
- BOLKENSTEYN A., TANQUEREL T., VARONE F., BYLAND K., 2010, « Contentieux des assurances sociales en Suisse: analyse empirique », *Cahiers genevois et romands de sécurité sociale*, 45, p. 287-313.
- BOLZMAN C., 2002, « La politique migratoire suisse. Entre contrôle et intégration », *Ecarts d'identité*, 99, p. 65-71.

- BONELLI L., SAINATI G., 2004, *La machine à punir: pratiques et discours sécuritaires*, Paris, L'esprit frappeur.
- BONGRAND P., LABORIER P., 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 73-111.
- BONJOUR S., VINK M., 2013, « When Europeanization backfires: The normalization of European migration politics », *Acta Politica*, 48, 4, p. 389-407.
- BONVIN J.-M., NADAI E., 2012, « Editorial », *Revue suisse de travail social*, 13, 2, p. 3-6.
- BOSWELL C., 2003, « The external dimension of EU immigration and asylum policy », *International Affairs*, 79, 3, p. 619-638.
- BOURDIEU P., 1982, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 43, 1, p. 58-63.
- BOURDIEU P., 1986a, « La force du droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1, p. 3-19.
- BOURDIEU P., 1986b, « Habitus, code et codification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1, p. 40-44.
- BOURDIEU P., 1990, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81, 1, p. 86-96.
- BOURDIEU P., 1993, *La misère du monde*, Paris, Editions du Seuil.
- BOURDIEU P., 1998, *La domination masculine*, Paris, Seuil (Collection Liber).
- BOURDIEU P., 2001, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil.
- BOURDIEU P., 2012, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France 1989-1992*, Paris, Seuil/Raisons d'agir.
- BROCHMANN G., LAVENEX S., 2002, « Neither In nor Out: The Impact of EU Asylum and Immigration Policies on Norway and Switzerland », dans LAVENEX S., UÇARER E.M. (dirs.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Oxford, Lexington Books.
- BRODKIN E.Z., 2006, « Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1, p. 1-17.
- BRODKIN E.Z., 1986, *The false promise of administrative reform: implementing quality control in welfare*, Philadelphia, Temple University Press.
- BRODKIN E.Z., 1997, « Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration », *Social Service Review*, 71, 1, p. 1-33.
- BRODKIN E.Z., 2008, « Accountability in Street-Level Organizations », *International Journal of Public Administration*, 31, 3, p. 317-336.
- BRODKIN E.Z., 2011a, « Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, Supplement 2, p. 199-201.
- BRODKIN E.Z., 2011b, « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, Supplement 2, p. 253-277.

- BRODKIN E.Z., 2012, « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future », *Public Administration Review*, 72, 6, p. 940-949.
- BRODKIN E.Z., 2015, « The inside story: street-level research in the US and beyond », dans HUPE P., HILL M., BUFFAT A. (dirs.), *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press.
- BRODKIN E.Z., BAUDOT P.-Y., 2012, « Les agents de terrain, entre politique et action publique », *Sociologies pratiques*, 24, 1, p. 10-18.
- BRODKIN E.Z., MAJMUNDAR M., 2010, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, p. 827-848.
- BROQUA C., FILLIEULE O., 2001, *Trajectoires d'engagement. AIDES et Act up*, Paris, Textuel.
- BRUNET P., 2013, « Le Raisonnement Juridique: Une Pratique Spécifique? », *International Journal for the Semiotics of Law*, 26, p. 767-782.
- BUFFAT A., 2009, « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base: le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, 17.
- BUFFAT A., 2011, *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet. Les taxateurs d'une caisse de chômage comme acteurs de mise en œuvre*, Thèse de doctorat, Lausanne, Université de Lausanne.
- BUFFAT A., 2014a, « «C'est l'étiquette État, mais comme une PME!»: Hybridation organisationnelle, sentiments d'appartenance et stratégies identitaires des collaborateurs d'une caisse publique de chômage en Suisse », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 1, p. 71.
- BUFFAT A., 2014b, « "Public on the outside, private on the inside": the organizational hybridization, sense of belonging and identity strategies of the employees of a public unemployment insurance fund in Switzerland », *International Review of Administrative Sciences*, 80, p. 70-88.
- BUFFAT A., 2015a, « When and why discretion is weak or strong: the case of taxing officers in a Public Unemployment Fund », dans HUPE P., HILL M., BUFFAT A. (dirs.), *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, p. 79-96.
- BUFFAT A., 2015b, « Street-Level Bureaucracy and E-Government », *Public Management Review*, 17, 1, p. 149-161.
- BURLEY A.-M., MATTLI W., 1993, « Europe before the Court: a political theory of legal integration », *International organization*, 47, 1, p. 41-76.
- BUSSET T., 1994, « *Va-t-en!* »: *accueil de réfugiés et naissance du mythe de la « terre d'asile » en Suisse*, Lausanne, Université de Lausanne/Faculté des lettres/Section d'histoire.
- BYLAND K., VARONE F., 2012, « Judicialisation de l'action publique en Suisse: Analyse du contentieux administratif au Tribunal fédéral », *Revue suisse de science politique*, 18, 1, p. 78-100.
- CALAVITA K., 1998, « Immigration, Law, and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain », *Law & Society Review*, 32, 3, p. 529-566.

- CALAVITA K., 2005, *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Law and Society).
- CALOZ-TSCHOPP M.-C., 1982, *Le tamis helvétique*, Lausanne, Ed. d'en bas.
- CALOZ-TSCHOPP M.-C., 2004a, *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute.
- CALOZ-TSCHOPP M.-C., 2004b, *Contraintes, dilemmes, positions des travailleurs du service public: entretiens*, Paris, L'Harmattan.
- CALOZ-TSCHOPP M.-C. (dir.), 2004c, *Le devoir de fidélité à l'Etat entre servitude, liberté, (in)égalité: regards croisés*, Paris, Harmattan.
- CALOZ-TSCHOPP M.-C., DASEN P., SPESCHA F.M., 2005, *L'action« tragique » des travailleurs du service public*, Paris, L'Harmattan.
- CARDI C., 2007, « Le contrôle social réservé aux femmes: entre prison, justice et travail social », *Déviance et Société*, 31, 1, p. 3-23.
- CARSON E., CHUNG D., EVANS T., 2015, « Complexities of discretion in social services in the third sector », *European Journal of Social Work*, 18, 2, p. 167-184.
- CAYLA O., 1993, « La qualification, ou la vérité du droit, Ouverture », *Droits*, 18.
- CEFAÏ D., 2010, *L'engagement ethnographique (textes réunis et commentés par Daniel Cefaï)*, Paris, Editions de l'EHESS.
- CEYHAN A., 2010, « Les technologies européennes de contrôle de l'immigration », *Réseaux*, 159, 1, p. 131-150.
- CEYHAN A., TSOUKALA A., 2001, « Contrôle de l'immigration: mythes et réalités », *Cultures et Conflits*, 26/27.
- CEYHAN A., TSOUKALA A., 2002, « The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies », *Alternatives: Global, Local, Political*, 27, p. 21-39.
- CHAMBOREDON H., PAVIS F., SURDEZ M., WILLEMEZ L., 1994, « S'imposer aux imposants. À propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses*, 16, 1, p. 114-132.
- CHAPPE V.-A., 2010, « La qualification juridique est-elle soluble dans le militantisme? Tensions et paradoxes au sein de la permanence juridique d'une association antiraciste », *Droit et société*, 76, 1, p. 543-567.
- CHAPPE V.-A., 2013a, « Dénoncer en justice les discriminations syndicales: contribution à une sociologie des appuis conventionnels de l'action judiciaire », *Sociologie du travail*, 55, 3, p. 302-321.
- CHAPPE V.-A., 2013b, *L'égalité en procès. Sociologie politique du recours au droit contre les discriminations au travail*, Thèse de doctorat en Sciences sociales-sociologie, Cachan, Ecole Normale Supérieure de Cachan.
- CHAUVIN S., JOUNIN N., 2010, « L'observation directe », dans PAUGAM S. (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, PUF, p. 143-165.
- CHAZEL F., COMMAILLE J. (dirs.), 1991, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence.

- CHETAIL V., BAULOZ C., 2013, « Is Switzerland an EU Member State? Asylum law harmonization through the backdoor », dans LAMBERT H., MCADAM J., FULLERTON M. (dirs.), *The Global Reach of European Refugee Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHEVALLIER J., 1983, « L'administration face au public », dans CURAPP (dir.), *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, p. 13-60.
- CHEVALLIER J., 2004, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ.
- CHEVALLIER J., 2008, « Droit et action publique », dans AUTIN J.-L., WEIL L. (dirs.), *Le droit figure du politique. Etudes offertes au professeur Michel Miaille*, Montpellier, Collection Mélanges.
- CHEVALLIER J., 2011, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 79, 3, p. 623-636.
- CHEVALLIER J., 2013, « Peut-on rationaliser la production du droit? », dans PERALDI-LENEUF F., LA ROSA S. DE (dirs.), *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Paris, Pedone, p. 17-28.
- CLOCHARD O., GASTAUT Y., SCHOR R., 2004, « Les camps d'étrangers depuis 1938: continuité et adaptations. Du "modèle" français à la construction de l'espace Schengen », *Revue européenne des migrations internationales*, 20, 2, p. 57-87.
- COHEN A., VAUCHEZ A., 2010, « Sociologie politique de l'Europe du droit », *Revue française de science politique*, 60, 2, p. 223-226.
- COHEN J., 2001, « Questions of Credibility: Omissions, Discrepancies and Errors of Recall in the Testimony of Asylum Seekers », *International Journal of Refugee Law*, 13, 3, p. 293-309.
- COHEN S., 2002, *Folk devils and moral panics: the creation of the Mods and Rockers*, 3rd ed, London ; New York, Routledge.
- COMMAILLE J., 1994, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, Presses Universitaires de France.
- COMMAILLE J., 2000, « Transformations du droit et de l'action publique », *Economie rurale*, 260, p. 20-25.
- COMMAILLE J., 2008, « La judiciarisation, nouveau régime de régulation politique », dans O. Giraud, Ph. Warin, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, p. 305-319.
- COMMAILLE J., 2010, « Les vertus politiques du droit. Mythes et réalités », *Droit et société*, 76, p. 695-713.
- COMMAILLE J., 2015, *À quoi nous sert le droit?*, Paris, Gallimard.
- COMMAILLE J., DUMOULIN L., 2009, « Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. une sociologie politique de la "judiciarisation" », *L'Année sociologique*, 59, 1, p. 63-107.
- COMMAILLE J., DUMOULIN L., ROBERT C., 2010, *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ.
- CONTAMIN J.-G., SAADA E., SPIRE A., WEIDENFELD K., 2008, *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*, Paris, La Documentation française.

- COUTIN S.B., 1998, « From Refugees to Immigrants: The Legalization Strategies of Salvadoran Immigrants and Activists », *International Migration Review*, 32, 4, p. 901-925.
- COUTIN S.B., 2001, « Cause Lawyering in the Shadow of the State. A U.S. Immigration Example », dans SARAT A., SCHEINGOLD S. (dirs.), *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, Oxford ; New York, Oxford University Press, p. 117-140.
- COUTIN S.B., 2011, « Falling Outside: Excavating the History of Central American Asylum Seekers », *Law & Social Inquiry*, 36, 3, p. 569-596.
- CREPEAU F., 1995, *Droit d'asile: de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant [u.a.] (Collection de droit international).
- CREPEAU F., 1996, « Les Réfugiés: L'exclusion par le droit », dans LEMONDE L. (dir.), *Droit et droits: De l'accès à l'exclusion, actes de la 7e journée en droit social et du travail*, Editions Yvon Blais, p. 107-121.
- CROZIER M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil.
- DAHLVIK J., 2016, « Asylanträge verwalten und entscheiden: der soziologische Blick auf Verborgenes: Eine Forschungsnotiz », *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 41, S2, p. 191-205.
- D'AMATO G., 2008, « Une revue historique et sociologique des migrations en Suisse », *Annuaire suisse de politique de développement*, 27, 2, p. 169-187.
- DARDY C. (dir.), 1990, *Identités de papier.*, Toulouse, Erès.
- DARLEY M., 2009, « L'enfermement des étrangers en Autriche et en République Tchèque: du contrôle et de son contournement », dans KOBELINSKY C., MAKAREMI C. (dirs.), *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Ed. du Croquant, p. 63-83.
- DARLEY M., 2010, « Le pouvoir de la norme. La production du jugement et son contournement dans les lieux d'enfermement des étrangers », *Déviance et Société*, 34, 2, p. 229-239.
- DARLEY M., 2014a, « Les coulisses de la nation. Assignations genrées et racialisées dans les pratiques d'assistance aux étrangers en situation irrégulière », *Sociétés contemporaines*, 94, 2, p. 19-40.
- DARLEY M., 2014b, « Le bon, la brute et le migrant ? Le rôle négocié des acteurs religieux dans un dispositif policier d'enfermement des étrangers en Allemagne », *Sociologie du Travail*, 56, 4, p. 472-492.
- DE GALEMBERT C., 2007, « 4. La fabrique du droit entre le juge administratif et le législateur », dans COMMAILLE J., KALUSZYNSKI M. (dirs.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, Recherches/Territoires du politique, p. 95-118.
- DEL BIAGGIO C., REY R., 2016, « "Crise" migratoire ou crise des politiques européennes? », *Vivre Ensemble*, 158, p. 20-21.

- DELOYE, Y., VOUTAT, B. (dirs.), 2002, *Faire de la science politique: pour une analyse socio-historique du politique*, Paris, Belin.
- DELPEUCH T., DUMOULIN L., DE GALEMBERT C., 2014, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Colin.
- DEZE A., GIROD M., 2007, « Le “Sonderfall” en péril. Les figures de la menace dans les messages graphiques de l’UDC », dans MAZZOLENI O., GOTTRAUX P., PECHU C. (dirs.), *L’Union Démocratique du Centre: Un parti, son action, ses soutiens*, Lausanne, Editions Antipodes.
- D’HALLUIN E., 2007, « Travailler sa voix ou comment rendre sa demande d’asile audible », *REVUE Asylon(s)*, 2.
- D’HALLUIN E., 2010, « Passeurs d’histoire. L’incofort des acteurs associatifs impliqués dans l’aide à la procédure d’asile », dans FASSIN D. (dir.), *Les nouvelles frontières de la société française*, Paris, Editions La Découverte, p. 363-383.
- D’HALLUIN-MABILLOT E., 2012, *Les épreuves de l’asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, Editions de l’Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- D’HALLUIN E., 2016, « Le nouveau paradigme des “populations vulnérables” dans les politiques européennes d’asile », *Savoir/Agir*, 2, 36, p. 21-26.
- DOUGLAS M., 2004, *Comment pensent les institutions*, Paris, La découverte.
- DRAHY J., 2004, *Le droit contre l’Etat? Droit et défense associative des étrangers: l’exemple de la CIMADE*, Paris, L’Harmattan.
- DUBOIS V., 2001, *Action publique et processus d’institutionnalisation: sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Mémoire pour l’habilitation à diriger les recherches en sociologie, Paris, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne.
- DUBOIS V., 2003a, « La sociologie de l’action publique, de la socio-histoire à l’observation des pratiques (et vice-versa) », dans LABORIER P., TROM D. (dirs.), *Historicités de l’action publique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 347-364.
- DUBOIS V., 2003b, « Le rapport des assistés aux organismes sociaux: domination, tactiques et logiques identitaires », *Pyramides*, 7, p. 33-43.
- DUBOIS V., 2005, « L’insécurité juridique des contrôleurs des CAF. Une perspective sociologique », *Informations sociales*, 126, p. 46-57.
- DUBOIS V., 2007, « Etat social actif et contrôle des chômeurs: un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 1, p. 73-95.
- DUBOIS V., 2009a, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, 3, p. 28-49.
- DUBOIS V., 2009b, « Towards a Critical Policy Ethnography. The “Undeserving Poor” and the New Welfare State », *Critical Policy Studies*, 3, 2, p. 219-237.
- DUBOIS V., 2010a, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère (3ème éd.)*, Paris, Economica.

- DUBOIS V., 2010b, « Politiques au guichet, politiques du guichet », dans BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dirs.), *Politiques publiques 2. Changer la société*, Paris, Presses de Science Po, p. 265-286.
- DUBOIS V., 2012a, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'Etat social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 1, p. 83-101.
- DUBOIS V., 2012b, « La fraude sociale: Construction politique d'un problème public », dans BODIN R. (dir.), *Les métamorphoses du contrôle social*, Paris, La Dispute.
- DUBOIS V., 2013a, « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », dans EYMERI-DOUZANS J.-M., BOUCKAERT G. (dirs.), *La France et ses administrations: Un état des savoirs*, Bruxelles, Emile Bruylant (Public Administration Today / Administration Publique Aujourd'hui).
- DUBOIS V., 2013b, *La culture comme vocation*, Paris, Raisons d'agir.
- DUBOIS V., 2014, « L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue suisse de science politique*, 20, 1, p. 25-30.
- DUBOIS V., 2015, « Doing Critical Policy Ethnography », dans FISCHER F. ET AL (dir.), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, p. 462-480.
- DUBOIS V., DULONG D., 2003, « Les ruses de la raison juridique. Le contrôle sur place des bénéficiaires d'allocations familiales », *Recherches et prévisions*, 73, p. 55-64.
- DUBOIS V., DULONG D., BUTON F., CHAMBOLLE L., 2003, « Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique », *Dossier d'études. Allocations familiales*, 48.
- DUBOIS V., MEON J.-M., PIERRU E., 2006, « Le contrôle des chômeurs », Strasbourg, Recherche pour la DARES, Ministère du Travail.
- DUBOIS V., PARIS M., WEILL P.-E., 2015, « Politique de contrôle et lutte contre la fraude dans la branche famille », Convention CNAF/Université de Strasbourg n°13/141/S49, Université de Strasbourg.
- DULONG D., 2001, « La science politique et l'analyse de la construction juridique de l'Europe: Bilan et perspectives », *Droit et société*, 3, 49, p. 707-731.
- DULONG D., 2008, « Le Premier ministre en actes et en coulisses. L'histoire comme outil et objet d'analyse sociologique des institutions », dans OFFERLE M., ROUSSO H. (dirs.), *La fabrique interdisciplinaire: histoire et science politique*, Rennes, Presses Univ. de Rennes (Res Publica), p. 47-58.
- DULONG D., 2012, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- DUMOULIN L., ROUSSEL V., 2010, « Chapitre 9. La judiciarisation de l'action publique », dans BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dirs.), *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Science Po, p. 243-263.
- DUPRET B., 2006a, *Droit et sciences sociales*, Paris, Armand Colin.
- DUPRET B., 2010, « Droit et sciences sociales. Pour une respécification praxéologique », *Droit et société*, 2, 75, p. 315-335.

- DUPRET B., 2006b, *Le jugement en action: ethnométhodologie du droit, de la morale et de la justice en Egypte*, Librairie Droz.
- DUPUY C., HALPERN C., 2009, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59, 4, p. 701-722.
- DURAN P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- DURAN P., 2009, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 59, 2, p. 303-344.
- DURKHEIM E., MAUSS M., 1903, « De quelques formes primitives de classification », *Année sociologique*, 6, p. 1-72.
- DWORKIN R.M., 1978, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press.
- DWORKIN R.M., 1985, « La chaîne du droit », *Droit et société*, 1, p. 61-98.
- DWORKIN R.M., 1995, *Prendre les droits au sérieux*, Cambridge Univ Press.
- EBEL M., FIALA P., 1983, *Sous le consensus, la xénophobie: paroles, arguments, contextes, 1961-1981*, Lausanne, Institut de science politique.
- EBERHARD M., 2001, « Catégorisations ethno-raciales au guichet », *Les Cahiers du Cériem*, 8, p. 35-50.
- EDELMAN L.B., 2011, « L'endogénéité du droit », dans BESSY C., DELPEUCH T., PELISSE J. (dirs.), *Droit et régulations des activités économiques: perspectives sociologiques et institutionnalistes*, Paris, LGDJ, p. 85-110.
- EDELMAN L.B., UGGEN C., ERLANGER H.S., 1999, « The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth », *American journal of Sociology*, 105, 2, p. 406-454.
- EDELMAN M., 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Editions du Seuil.
- EL QADIM N., 2010, « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », *Politique européenne*, 31, 2, p. 91.
- EL QADIM N., 2015, *Le gouvernement asymétrique des migrations: Maroc/Union européenne*, Paris, Dalloz (Nouvelle bibliothèque de thèses Science politique), 507 p.
- ELIAS N., 1981, *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Pandora éditions.
- ELIAS N., 1991, *La société des individus*, Paris, Fayard.
- ELIAS N., 2003, *Qu'est-ce que la sociologie?*, Paris, Ed. de l'Aube : Pocket.
- ELLERMANN A., 2006, « Street-level democracy: How immigration bureaucrats manage public opposition », *West European Politics*, 29, 2, p. 293-309.
- ELLERMANN A., 2008, « The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation », *Government and Opposition*, 43, 2, p. 168.
- ELLERMANN A., 2009, *States against migrants: deportation in Germany and the United States*, Cambridge University Press.

- EMERSON R., FRETZ R., SHAW L., 2010, « Prendre des notes de terrain. Rendre compte des significations des membres », dans CEFALI D. (dir.), *L'engagement ethnographique*, Paris, EHESS, p. 129-167.
- EMERY Y., 2003, « L'emploi public en mutation: autopsie d'une évolution mouvementée et prometteuse », dans EMERY Y., GIAUQUE D. (dirs.), *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIe siècle*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 29-53.
- EMERY Y., GIAUQUE D., 2002, « Modernisation du secteur public et gestion par les résultats: possibilités et paradoxes », *Revue économique et sociale*, 60, 3, p. 213-221.
- EMERY Y., GIAUQUE D., 2003, « Emergence of contradictory injunctions in Swiss NPM projects », *The International Journal of Public Sector Management*, 16, 6, p. 468-481.
- EMERY Y., GIAUQUE D., 2005, « Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71, 4, p. 681-699.
- EMERY Y., GIAUQUE D., 2012, *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, Laval, Presses Universitaires de Laval.
- EMERY Y., GIAUQUE D., REBMANN F., 2014, « La lente mutation des élites administratives fédérales suisses », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 4, p. 725-747.
- ESPAHANGIZI K., PÄRLI J., HÄBERLI S., FREIPLATZAKTION ZÜRICH, 2015, *Die Welt ist unser Boot: 30 Jahre Freiplatzaktion Zürich: zur Geschichte der Asylbewegung und der schweizerischen Migrationspolitik 1985-2015*, Zürich, Freiplatzaktion Zürich.
- EULE T.G., 2014, *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*, Surrey, Burlington, Ashgate Publishing, Ltd.
- EVANS T., 2010, *Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucracy*, Surrey, Ashgate.
- EVANS T., 2011, « Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy », *British Journal of Social Work*, 41, p. 368-386.
- EVANS T., HARRIS J., 2004, « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *British Journal of Social Work*, 34, p. 871-895.
- EWICK P., SILBEY S., 1998, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press.
- EWICK P., SILBEY S., 2004, « La construction sociale de la légalité (traduction collective) », *Terrains & travaux*, 6, 1, p. 112-138.
- EWICK P., SILBEY S.S., 1992, « Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness », *New England Law Review*, 26, p. 731-749.
- FASSIN D., 2001a, « Quand le corps fait loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers », *Sciences sociales et santé*, 19, 4, p. 5-34.
- FASSIN D., 2001b, « The biopolitics of the otherness. Undocumented foreigners and racial discrimination in French public debate », *Anthropology today*, 17, 1, p. 3-7.
- FASSIN D., 2005, « Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France », *Cultural Anthropology*, 20, 3, p. 362-387.

- FASSIN D., 2009, « Les économies morales revisitées », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 6, p. 1237-1266.
- FASSIN D., 2010, *La raison humanitaire: une histoire morale du temps présent*, Paris, Gallimard : Seuil (Hautes études).
- FASSIN D., 2011, *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Editions du Seuil.
- FASSIN D., 2013, « The Precarious Truth of Asylum », *Public Culture*, 25, 1, p. 39-63.
- FASSIN D., BOUAGGA Y., COUTANT I., EIDELIMAN J.-S., FERNANDEZ F., FISCHER N., KOBELINSKY C., MAKAREMI C., MAZOUZ S., ROUX S., 2013, *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Paris, Editions du Seuil.
- FASSIN D., D'HALLUIN E., 2005, « The Truth from the Body: Medical Certificates as Ultimate Evidence for Asylum Seekers », *American Anthropologist*, 107, 4, p. 597-608.
- FASSIN D., D'HALLUIN E., 2007, « Critical Evidence: The Politics of Trauma in French Asylum Policies », *Ethos*, 35, 3, p. 300-329.
- FASSIN D., FASSIN E., 2007, *De la question sociale à la question raciale*, Paris, La Découverte (Représenter la société).
- FASSIN D., KOBELINSKY C., 2012, « Comment on juge l'asile. L'institution comme agent moral », *Revue française de sociologie*, 53, 4, p. 657-688.
- FASSIN E., FOUTEAU C., GUICHARD S., WINDELS A., 2014, *Roms & riverains. Une politique municipale de la race*, Paris, La Fabrique Editions.
- FAURE ATGER A., EGGENSCHWILER A., 2011, « Les Roms, révélateurs des anomalies d'un "Espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens" », *Cultures & Conflits*, 81-82, p. 195-201.
- FELSTINER W.L.F., ABEL R.L., SARAT A., 1980, « The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming... », *Law & Society Review*, 15, 3/4.
- FEREJOHN J., 2002, « Judicializing politics, politicizing law », *Law and Contemporary Problems*, p. 41-68.
- FERREIRA C., 2011, « Prétendre à une protection contre le risque d'invalidité: Opportunités et contraintes de la mobilisation du droit », *Droit et société*, 77, 1, p. 161-185.
- FERREIRA C., FRAUENFELDER A., 2007, « "Y'en a qui abusent". Identifier, gérer et expertiser les ayants droit de la politique sociale », *Carnets de bord*, 13, p. 3-6.
- FIBBI R., 2007, « Politique d'asile et questions migratoires », *Annuaire suisse de politique de développement*, 26, 1, p. 187-202.
- FIBBI R., CATTACIN S., 2000, « Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse? La politique suisse des migrations face aux transformations de la macro-constellation internationale », *Revue européenne des migrations internationales*, 16, 3, p. 125-146.
- FILLIEULE O., 2005, « Requiem pour un concept. Vie et mort de la notion de structure des opportunités politiques », dans DORRONSORO G. (dir.), *La Turquie conteste. Mobilisations sociales et régime sécuritaire*, Paris, CNRS Editions, p. 201-218.

- FILLIEULE O., 2010, « Tombeau pour Charles Tilly. Répertoires, performances et stratégies d'action », dans FILLIEULE O., AGRIKOLIANSKY E., SOMMIER I. (dirs.), *Penser les mouvements sociaux. conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte (Recherches), p. 77-99.
- FISCHER N., 2009, « Une frontière “négociée”. L'assistance juridique associative aux étrangers placés en rétention administrative », *Politix*, 87, p. 71-92.
- FISCHER N., 2013, « Un lieu d'exception ? : Retour sur le statut de la rétention administrative dans un contexte démocratique », *Politix*, 104, 4, p. 181.
- FISCHER N., DARLEY M., 2010, « Le traitement de l'immigration, entre logique administrative et logique pénale. Introduction du dossier », *Champ pénal/ Penal field, nouvelle revue internationale de criminologie*, 7.
- FISCHER N., HAMIDI C., 2016, *Les politiques migratoires*, Paris, La Découverte.
- FOUCAULT M., 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- FREEDMAN J., 2008, « Genre et migration forcée: les femmes exilées en Europe », *Les cahiers du CEDREF*, 16, p. 169-188.
- FREEDMAN J., 2010, « Les mobilisations féministes autour du droit d'asile en France et au Royaume-Uni: des normes internationales au droit national », *Nouvelles Questions Féministes*, 29, 1, p. 46-60.
- FREI N., GORDZIELIK T., LEYVRAZ A.-C., SENARCLENS C. DE, STÜNZI R., 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*.
- FRESIA M., BOZZINI D., SALA A., 2013, *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies (Etudes du SFM 62).
- FRIEDBERG E., 1997, *Le pouvoir et la règle: dynamiques de l'action organisée*, 2. éd. rev. et complétée, Paris, Éd. du Seuil (Points Essais), 422 p.
- FRIEDLI F., 2015, « Redéfinir la famille pour en faire partie. Les mobilisations des “Femmes Chefs de famille” (France, 1963-1982) », *Genre & Histoire*, 16.
- FRIGOLI G., 2007, « Ordre moral, ordre local: le soupçon comme réponse à la vulnérabilité sociale », *Carnets de bord*, 13, p. 7-15.
- FROSSARD S., HAGMANN T., 2000, *La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- GAFNER M., 2003, « Les femmes migrantes face à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), à la loi sur les étrangers (LEtr) et à la loi sur l'asile », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 59, 1, p. 16-30.
- GAFNER M., SCHMIDLIN I., 2007, « Le genre et la législation suisse en matière de migration », *Nouvelles Questions Féministes*, 26, 1, p. 16-37.
- GAÏTI B., 2006, « Introduction: Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », dans COHEN A., LACROIX B., RIUTORT P. (dirs.), *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses Universitaires de France.

- GAÏTI B., ISRAËL L., 2003, « Sur l'engagement du droit dans la construction des causes », *Politix*, 16, 62, p. 17-30.
- GALANTER M., 1974, « Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change », *Law and Society Review*, 9, 1, p. 95-160.
- GALANTER M., 2013, « "Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien?" : Réflexion sur les limites de la transformation par le droit », *Droit et Société*, 3, 85, traduit par UMUBYEYI L., ISRAËL L., p. 575-640.
- GARCIA S., 1997, « La fraude forcée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, 1, p. 81-91.
- GARLAND D., 2002, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Chicago, University of Chicago Press.
- GIAUQUE D., 2002, « Le secteur public en mutation: pour une appréhension des logiques d'action », *Revue économique et sociale*, 60, 3, p. 259-267.
- GIAUQUE D., 2003, *La bureaucratie libérale: nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris, Harmattan.
- GIAUQUE D., 2013, « L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale: à la recherche d'une tradition administrative », dans LADNER A., CHAPPELET J.-L., EMERY Y., KNOEPFEL P., MADER L., SOGUEL N., VARONE F. (dirs.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes, p. 31-45.
- GIAUQUE D., 2014, « Quête identitaire des cadres intermédiaires hospitaliers », *Annuaire des Sciences Administratives Suisses*, 12, p. 97-109.
- GIAUQUE D., EMERY Y., 2008, *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- GIAUQUE D., RESENTERRA F., SIGGEN M., 2013, « Stress et satisfaction au travail des cadres intermédiaires dans les hôpitaux de Suisse romande dans un contexte de réformes », *@GRH: La revue de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines*, 9, 4, p. 123-155.
- GIAUQUE D., RITZ A., VARONE F., ANDERFUHREN-BIGET S., 2012, « Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red Tape on Work Satisfaction », *Public Administration*, 90, 1, p. 175-193.
- GIAUQUE D., RITZ A., VARONE F., ANDERFUHREN-BIGET S., WALDNER C., 2011, « La mise en contexte de la motivation à l'égard du service public. Comment concilier universalisme et particularisme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77, 2, p. 223-249.
- GIBB R., GOOD A., 2013, « Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures », *International Journal of Refugee Law*, 25, 2, p. 291-322.
- GILL N., 2009, « Presentational state power: temporal and spatial influences over asylum sector decisionmakers », *Transaction of the Institute of British Geographers*, 34, 2, p. 215-233.

- GILL N., 2016, *Nothing personal?: geographies of governing and activism in the British asylum system*, Chichester, UK ; Malden, MA, John Wiley & Sons (RGS-IBG book series).
- GISTI, 2009, *Défendre la cause des étrangers en justice*, Paris, Dalloz.
- GOFFMAN E., 1968, *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Editions de Minuit.
- GOFFMAN E., 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne: la présentation de soi*, Paris, Les Editions de Minuit.
- GOFFMAN E., 1974, *Les rites d'interaction*, Paris, Les Editions de Minuit.
- GOFFMAN E., 1975, *Stigmaté: les usages sociaux des handicaps*, Paris, Les Editions de Minuit.
- GOFFMAN E., 1989, « On Fieldwork », *Journal of Contemporary Ethnography*, 18, p. 123-132.
- GOOD A., 2004, « “Undoubtedly an Expert”? Anthropologists in British Asylum Courts », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 10, p. 113-133.
- GOOD A., 2007, *Anthropology and expertise in the asylum courts*, Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge-Cavendish.
- GOODE E., BEN-YEHUDA N., 1994, « Moral Panics: Culture, Politics, and Social Construction », *Annual Review of Sociology*, 20, p. 149-171.
- GOTTRAUX P., 2000, « La modernité archaïque du populisme libéral-xénophobe: l'UDC en Suisse », *Mouvements*, 8, p. 130-134.
- GOTTRAUX P., PECHU C., 2011, *Les militants de l'UDC. La diversité sociale et politique des engagés*, Lausanne, Editions Antipodes.
- GRANDJEAN Y., 2012, *Le rôle du juge dans le cycle des politiques publiques*, Chavannes-Lausanne, Cahier de l'IDHEAP.
- GRANDJEAN-JORNOD C., MEURY M., ROUGET L., 2013, « “Dis-moi ton histoire, je te dirai si tu restes”: le processus de prise de décision sur une demande d'asile en Suisse », dans FRESIA M., BOZZINI D., SALA A. (dirs.), *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies (Etudes du SFM 62), p. 28-63.
- GREINER R., 2014, « La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral dans le domaine du droit d'asile », *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 3, p. 9-25.
- GRESELIER F., 2007, « La Commission des Recours des Réfugiés ou “l'intime conviction” face au recul du droit d'asile en France », *Revue européenne de migrations internationales*, 23, 2, p. 2-19.
- GUARNIERI C., PEDERZOLI P., 2002, *The power of judges*, traduit par THOMAS C.A., Oxford, Oxford University Press.
- GUEX S., 1998, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XXe siècle*, Lausanne, Réalités sociales.

- GUÉX S., 2003, « La politique des caisses vides. Etat, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1-2, 146-147, p. 51-62.
- GUILD E., 2006, « The Europeanisation of Europe's Asylum Policy », *International Journal of Refugee Law*, 18, p. 630-652.
- GUILD E., BIGO D., 2003, « La mise à l'écart des étrangers: La logique du Visa Schengen », *Cultures & Conflits*, 49.
- GUIRAUDON V., 2000, « European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping », *Journal of Common Market Studies*, 38, 2, p. 251-271.
- GUIRAUDON V., 2003, « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach », *Journal of European Public Policy*, 10, 2, p. 263-282.
- GUIRAUDON V., 2010, « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, 31, p. 7-32.
- GUIRAUDON V., 2013, « L'Europe et les réfugiés: Une politique peu solidaire », *Pouvoirs*, 1, 144, p. 79-89.
- GUIRAUDON V., SIMON P., 2015, « La politique européenne contre les migrants. Entretien avec Virginie Guiraudon réalisé par Patrick Simon », *Mouvements*.
- GUSFIELD J., 2009, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica.
- HALIMI S., 2004, *Le grand bond en arrière. Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde*, Paris, Librairie Arthème Fayard.
- HAMIDI C., 2016, « Associations, politisation et action publique. Un monde en tensions », dans FILLIEULE O., HAEGEL F., HAMIDI C., TIBERJ V. (dirs.), *Sociologie plurielle des comportements politiques. Je vote, tu contestes, elle cherche...*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 347-370.
- HARRITS G.S., MØLLER M.Ø., 2011, « Categories and categorization: towards a comprehensive sociological framework », *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 12, 2, p. 229-247.
- HART H.L.A., 1976, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis.
- HASSENTEUFEL P., 2011, *Sociologie politique: L'action publique*, Paris, Armand Colin.
- HAWKINS K., 1992, « The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science », dans HAWKINS K. (dir.), *The uses of discretion*, Oxford, Clarendon Press (Oxford socio-legal studies), p. 11-46.
- HAZAN P., HAZAN Y.R., 1996, *La Suisse des bons sentiments. Voyage en terre d'asile*, Genève, Editions Metropolis.
- HENNETTE-VAUCHEZ S., 2010, « L'Europe au service du droit des droits de l'homme: Réalité politique, entreprise savante et autonomisation d'une branche du droit », *Politix*, 89, 1, p. 57.
- HENRY P., GAUDARD G., ARBENZ P., 1995, *La Suisse, terre d'asile*, Bienne, Editions Libertas.
- HERMITTE M.-A., 1999, « Le droit est un autre monde », *Enquête*, 7.

- HILL M., HUPE P.L., 2010, *Implementing public policy an introduction to the study of operational governance*, 2. ed., reprinted, Los Angeles [u.a.], SAGE, 232 p.
- HILL M.J., 2005, *The public policy process*, 4th ed, Harlow, England ; New York, Pearson Longman.
- HIRSCHL R., 2004, « “Juristocracy”--Political, not Juridical », *The Good Society*, 13, 3, p. 6-11.
- HIRSCHL R., 2006, « The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide », *Fordham Law Review*, 75, 2, p. 721-754.
- HIRSCHL R., 2007, *Towards juristocracy the origins and consequences of the new constitutionalism*, 1. Harvard Univ. Press paperback ed, Cambridge, Mass. [u.a.], Harvard Univ. Press, 286 p.
- HIRSCHL R., 2008, « The judicialization of mega-politics and the rise of political courts », *Annual Review of Political Science*, 11.
- HIRSCHMAN A.O., 1991, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard.
- HOPKINS M., 1993, « Is anonymity possible? Writing about refugees in the USA », dans BRETTELL C.B. (dir.), *When they read what we write. The politics of ethnography*, Westport, Bergin et Garvey, p. 121-129.
- HOTTELIER M., MOCK H., PUECHAVY M., 2011, *La Suisse devant la Cour européenne des droits de l’homme*, Genève, Schulthess.
- HUNT A., 1993, *Explorations in Law and Society. Toward a Constitutive Theory of Law*, New York, Routledge.
- HUPE P., 2013, « Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research », *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6, 2, p. 425-440.
- HUPE P., HILL M., 2007, « Street-Level Bureaucracy and Public Accountability », *Public Administration*, 85, 2, p. 279-299.
- HUPE P., HILL M., BUFFAT A., 2015, « Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy », dans *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, p. 3-24.
- HUYSMANS J., 2000, « The European Union and the Securitization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, 38, 5, p. 751-777.
- IHERING R. VON, 1977, *L’esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement (1852-1865)*, 3ème édition, Paris, A. Marsq, Gand: F. Clemm.
- INFANTINO F., 2010, « La frontière au guichet. Politiques et pratiques des visas Schengen à l’Ambassade et au Consulat d’Italie au Maroc », *Champ pénal / Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, VII.
- INFANTINO F., REA A., 2012, « La mobilisation d’un savoir pratique local: Attribution des visas Schengen au consulat général de Belgique à Casablanca », *Sociologies pratiques*, 24, 1, p. 67-78.
- INTRAND C., PERROUTY P.-A., 2005, « La diversité des camps d’étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop », *Cultures & conflits*, 57, p. 71-90.

- ISRAËL L., 2001a, « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire: le cause lawyering », *Droit et société*, 3, 49, p. 793-824.
- ISRAËL L., 2001b, « La Résistance dans les milieux judiciaires. Action collective et identités professionnelles en temps de guerre », *Genèses*, 45, 4, p. 45-68.
- ISRAËL L., 2003, « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant, ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI », *Politix*, 16, 62, p. 115-143.
- ISRAËL L., 2008, « Question(s) de méthodes. Se saisir du droit en sociologue », *Droit et société*, 2, 69-70, p. 381-395.
- ISRAËL L., 2009a, *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po.
- ISRAËL L., 2009b, « Cause Lawyering », dans FILLIEULE O., MATTHIEU L., PECHU C. (dirs.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po (Références Sociétés en mouvement), p. 94-100.
- ISRAËL L., 2009c, « Résister par le droit? Avocats et magistrats dans la résistance (1940-1944) », *L'Année sociologique*, 59, 1, p. 149-175.
- ISRAËL L., 2009d, « Un droit de gauche? Rénovation des pratiques professionnelles et nouvelles formes de militantisme des juristes engagés dans les années 1970 », *Sociétés contemporaines*, 73, p. 47-72.
- ISRAËL L., 2010, « L'usage des archives en sociologie », dans PAUGAM S. (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, PUF, p. 167-185.
- ISRAËL L., 2012, « Qu'est-ce qu'avoir le droit? Des mobilisations du droit en perspective sociologique », *Le sujet dans la Cité. Revue internationale de recherche biographique*, 3, p. 34-47.
- ISRAËL L., 2013, « Les joueurs répétés ont-ils plus de chance de gagner? Débats sur le sens de la justice. Présentation du dossier », *Droit et Société*, 3, 85, p. 543-557.
- ISRAËL L., GROSDIDIER J., 2014, « John Dewey et l'expérience du droit. La philosophie juridique à l'épreuve du pragmatisme », *Tracés*, 27, p. 163-180.
- ISRAËL L., SACRISTE G., VAUCHEZ A., WILLEMEZ L., 2005, *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, Paris, Presses Universitaires de France.
- JACQUEMART A., 2011, *Les hommes dans les mouvements féministes français (1870-2010). Sociologie d'un engagement improbable*, Thèse de doctorat, Paris, EHESS.
- JAMES W., 1907, « Pragmatism's conception of truth », dans JAMES W. (dir.), *Pragmatism*, New York, Longmans, Green, p. 197-236.
- JESTAZ P., 1993, « La qualification en droit civil », *Droits*, 18, p. 43-47.
- JOACHIM H.H., 1906, *The nature of truth*, Oxford, Clarendon.
- JOHANNESSON L., 2017, *In Courts We Trust. Administrative Justice in Swedish Migration Courts*, Academic dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science at Stockholm University, Stockholm, Stockholm University.
- JOSEPH L., MAHLER M., AUYERO J., 2007, *New perspectives in political ethnography*, New York, Springer.

- JOYE D., SCHULER M., MEIER U., 1996, *La structure sociale de la Suisse*, Berne, OFS.
- JUBANY O., 2011, « Constructing truths in a culture of disbelief: Understanding asylum screening from within », *International Sociology*, 26, 1, p. 74-94.
- KÄLIN W., 1990, *Grundriss des Asylverfahrens*, Basel; Frankfurt am Main, Helbing und Lichtenhahn.
- KÄLIN W., 2002, « Asile », *Dictionnaire historique de la Suisse*.
- KÄLIN, W., CONFERENCE UNIVERSITAIRE ROMANDE (dirs.), 1991, *Droit des réfugiés: enseignement de 3e cycle de droit 1990*, Universités de Berne, Fribourg, Genève, Lausanne et Neuchâtel, Fribourg, Suisse, Editions universitaires (Enseignements du 3e cycle de droit), 324 p.
- KANTOROWICZ E.H., 1989, *Les Deux corps du roi: essai sur la théologie politique au Moyen Age*, Paris, Gallimard.
- KAUFMANN J.-C., 2007, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin.
- KAUNERT C., LÉONARD S., 2011, « The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union? », *Gritim Working Paper Series*, 8.
- KAUNERT C., LÉONARD S., 2012, « The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective », *Journal of European Public Policy*, 19, 9, p. 1396-1413.
- KAUNERT C., LÉONARD S., HOFFMANN U., 2013, « Venue-Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy », *Comparative Migration Studies*, 1, 1, p. 179-200.
- KAWAR L., 2015, *Contesting immigration policy in court: legal activism and its radiating effects in the United States and France*, New York, Cambridge University Press (Cambridge studies in law and society).
- KEISER L.R., MUESER P.R., CHOI S.-W., 2004, « Race, Bureaucratic Discretion, and the Implementation of Welfare Reform », *American Journal of Political Science*, 48, 2, p. 314-327.
- KELLER H., STONE SWEET A. (dirs.), 2008, *A Europe of rights: the impact of the ECHR on national legal systems*, Oxford ; New York, Oxford University Press.
- KELLER H., STONE SWEET A., 2014, « Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems », dans CERNA C.M. (dir.), *Regional Human Rights Systems. Volume V*, Surrey, Burlington, Ashgate Publishing, Ltd.
- KELLY T., 2012, « Sympathy and suspicion: torture, asylum, and humanity », *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 18, p. 753-768.
- KERGOAT D., 2009, « Dynamique et consubstantialité des rapports sociaux », dans DORLIN E. (dir.), *Sexe, race, classe, pour une épistémologie de la domination*, Paris, Presses universitaires de France, p. 111-125.
- KEVONIAN D., 2013, « Deux siècles de réfugiés: circulations, qualifications, internationalisation », *Pouvoirs*, 1, 144, p. 17-32.
- KOBELINSKY C., 2010, *L'accueil des demandeurs d'asile: une ethnographie de l'attente*, Paris, Editions du Cygne (Essai).

- KOBELINSKY C., 2012, « L'asile gay: jurisprudence de l'intime à la cour nationale du droit d'asile », *Droit et société*, 3, 82, p. 583-601.
- KOBELINSKY C., 2013, « Enquête de vérité. La production des décisions pour les demandes d'asile », dans FASSIN D., BOUAGGA Y., COUTANT I., EIDELIMAN J.-S., FERNANDEZ F., FISCHER N., KOBELINSKY C., MAKAREMI C., MAZOUZ S., ROUX S. (dirs.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Paris, Editions du Seuil, p. 101-133.
- KOBELINSKY C., 2015, « Juger l'homosexualité, attribuer l'asile », *La Vie des idées*.
- KOBELINSKY C., MAKAREMI C., 2009, *Enfermés dehors: enquêtes sur le confinement des étrangers*, Paris, Croquant.
- KOMTER M.L., 2001, « La construction de la preuve dans un interrogatoire de police », *Droit et Société*, 2, 48, p. 367-393.
- KRIEG-PLANQUE A., 2009, *La notion de formule en analyse du discours: cadre théorique et méthodologique*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté (Annales littéraires de l'Université de Franche-Comté).
- KURY P., 2003, *Über Fremde reden: Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945*, Chronos.
- LABORIER P., TROM D. (dirs.), 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France (Publications du Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie).
- LACROIX B., 1985, « Ordre politique et ordre social », dans GRAWITZ M., LECA J. (dirs.), *Traité de science politique*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 469-565.
- LACROIX B., LAGROYE J., 1992, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP.
- LACROIX T., 2016, *Migrants: l'impasse européenne*, Malakoff, Armand Colin.
- LADNER A., CHAPPELET J.-L., EMERY Y., KNOEPFEL P., MADER L., SOGUEL N., VARONE F. (dirs.), 2013, *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- LAFORE R., 2010, « La juridicisation des problèmes sociaux: la construction juridique de la protection sociale », *Informations sociales*, 1, 157, p. 18-27.
- LAGROYE J., 2002, « L'institution en pratiques », *Revue suisse de science politique*, 8, 3/4, p. 114-127.
- LAGROYE J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin.
- LAGROYE J., OFFERLE, M. (dirs.), 2010, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- LAHIRE B., 2005, *L'homme pluriel*, Paris, Armand Colin.
- LAHUSEN C., SCHNEIDER S. (dirs.), 2016, *Asyl verwalten: zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*, 1. Aufl, Bielefeld, transcript (Kultur und soziale Praxis).
- LASCOUMES P., 1989, « La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement », *Sociologie du travail*, 89, 3, p. 315-333.

- LASCOUMES P., 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, p. 43-71.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., 1996, « Des passe-droits aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32, p. 51-73.
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences po.
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, A. Colin.
- LASCOUMES P., SERVERIN E., 1986, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, 2, p. 127-150.
- LASCOUMES P., SERVERIN E., 1988, « Le droit comme activité sociale: pour une approche wébérienne des activités juridiques », *Droit et société*, 9, p. 171-193.
- LASCOUMES P., SIMARD L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction », *Revue française de science politique*, 61, 1, p. 5.
- LATOUR B., 2004, *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La Découverte.
- LAURENS S., 2007, « Pourquoi et comment poser les questions qui fâchent? », *Genèses*, 4, 69, p. 112-127.
- LAURENS S., 2009, *Une politisation feutrée: les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin.
- LAURENS S., NEYRAT F., 2010, *Enquêter: de quel droit? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Paris, Editions du croquant.
- LAVENEX S., 2001a, *The Europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security*, Aldershot, Hampshire, England ; Burlington, VT, Ashgate.
- LAVENEX S., 2001b, « The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies », *Journal of Common Market Studies*, 39, 5, p. 851-874.
- LAVENEX S., 2006, « Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control », *West European Politics*, 29, 2, p. 329-350.
- LAVENEX S., 2007, « Policies of Immigration, Asylum and Integration », dans KLÖTI U., KNOEPFEL P., KRIESI H., LINDER W., PAPADOPOULOS Y., SCIARINI P. (dirs.), *Handbook of Swiss Politics (2nd edition)*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing, p. 621-644.
- LAVENEX S., UÇARER E.M., 2002, « Introduction. The Emergent EU Migration Regime and Its External Impact », dans LAVENEX S., UÇARER E.M. (dirs.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Oxford, Lexington Books.
- LAWRANCE B.N., RUFFER G. (dirs.), 2014, *Adjudicating refugee and asylum status: the role of witness, expertise, and testimony*, New York, Cambridge University Press.
- LE FORT O., 2013, « Des guidelines pour mieux circonscrire la notion de vraisemblance en matière d'asile », *Jusletter*, 18 mars.
- LE PORS A., 2005, *Le droit d'asile*, Paris, PUF (Que sais-je?).
- LECHIEN M.-H., 2003, « Des militants de la "cause immigrée" », *Genèses*, 1, 50, p. 91-110.

- LEHINGUE P., 2007, « L'immigration comme enjeu politique: les contresens des réponses à une "demande sociale" », dans CHAMPEIL-DESPLATS V., FERRE N. (dirs.), *Frontières du droit, critique des droits*, Paris, LGDJ.
- LEJEUNE A., 2011a, « Les professionnels du droit comme acteurs du politique: revue critique de la littérature américaine et enjeux pour une importation en Europe continentale », *Sociologie du travail*, 53, p. 216-233.
- LEJEUNE A., 2011b, *Le droit au Droit*, Paris, Editions des archives contemporaines.
- LEJEUNE A., 2013, « Accès au droit, accès à la justice ou accès au juge? L'activité judiciaire dans les maisons de justice et du droit », dans LAPEROU B., DONIER V. (dirs.), *Accès au juge: quelles évolutions pour quelle effectivité?*, Bruxelles, Bruylant.
- LEJEUNE A., ORIANNE J.-F., 2014, « Choisir des cas exemplaires: la strategic litigation face aux discriminations », *Déviance et Société*, 38, 1, p. 55-76.
- LEJEUNE C., 2010, « Montrer, calculer, explorer, analyser. Ce que l'informatique fait (faire) à l'analyse qualitative », *Recherches qualitatives, Hors-série*, 9, p. 15-32.
- LEJEUNE C., 2014, *Manuel d'analyse qualitative analyser sans compter ni classer*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.
- LENS V., 2012, « Judge or Bureaucrat? How Administrative Law Judges Exercise Discretion in Welfare Bureaucracies », *Social Service Review*, 86, 2, p. 269-293.
- LENS V., AUGSBERGER A., HUGHES A., WU T., 2013, « Choreographing Justice: Administrative Law Judges and the Management of Welfare Disputes », *Journal of Law and Society*, 40, 2, p. 199-227.
- LIPSKY M., 1971, « Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform », *Urban Affairs Review*, 6, 4, p. 391-409.
- LIPSKY M., 1980, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation Publications.
- LIPSKY M., 2010, *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation.
- LOCHAK D., 1989, « Présentation », dans CHEVALLIER J. (dir.), *Les usages sociaux du droit*, Amiens, Presses Universitaires de France-CURAPP, p. 5-9.
- LOCHAK D., 2013, « Qu'est-ce qu'un réfugié? La construction politique d'une catégorie juridique », *Pouvoirs*, 1, 144, p. 33-47.
- LUHMANN N., 2001, *La légitimation par la procédure*, traduit par SOSOE L.K., BOUCHARD S., [Sainte-Foy, Québec]; Paris, Presses de l'Université de Laval ; Cerf.
- MACH A., 1999, *Globalisation, néolibéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zürich, Editions Seismo.
- MACH A., 2002, « Economists as policy entrepreneurs and the rise of neo-liberal ideas in Switzerland during the 1990s », *Newsletter*, 4, 1.
- MAHNIG H., 2005, *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo.

- MAIANI F., 2009, « La définition de réfugié entre Genève, Bruxelles et Berne - différences, tensions, ressemblances », dans UNHCR, OSAR (dirs.), *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationale Flüchtlingsrech. Eine Vergleichsstudie / Droit d'asile suisse, normes de l'UE et droit international des réfugiés. Une étude comparative*, Berne, Stämpfli Editions, p. 19-66.
- MAIANI F., 2010, « Fitting EU asylum standards in the Dublin equation: recent case law, legislative reforms, and the position of Dublin “associates” », *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 25, 2, p. 9-19.
- MAIANI F., 2014, « Le règlement Dublin III. Entre avancées et statu quo », *Vivre Ensemble*, 146, p. 9-13.
- MAIANI F., NERAUDAU E., 2011, « L'arrêt M.S.S./Grèce et Belgique de la Cour EDH du 21 janvier 2011. De la détermination de l'Etat responsable selon Dublin à la responsabilité des Etats membres en matière de protection des droits fondamentaux », *Revue du droit des étrangers*, 162, p. 3-19.
- MAIER T., 2006, « Procédure d'asile et rapports médicaux », *Bulletin des médecins suisses*, 6, p. 1174-1177.
- MAILLARD A., TAFELMACHER C., 1999, « *Faux réfugiés* »?: la politique suisse de dissuasion d'asile, 1979-1999, Lausanne, Editions d'En bas.
- MAKAREMI C., 2008, « Pénalisation de la circulation et reconfigurations de la frontière: le maintien des étrangers en zone d'attente », *Cultures & Conflits*, 3, p. 55-73.
- MAKAREMI C., 2009, « Violence et refoulement dans la zone d'attente de Roissy », dans KOBELINSKY C., MAKAREMI C. (dirs.), *Enfermés dehors. Enquêtes sur le confinement des étrangers*, Bellecombe-en-Bauges, Ed. du Croquant, p. 41-62.
- MAKAREMI C., KOBELINSKY C., 2008, « Editorial. Confinement des Etrangers: entre circulation et enfermement », *Cultures & Conflits*, 3, p. 7-11.
- MALINVERNI G., 2013, « La Suisse devant la Cour Européenne des droits de l'homme », dans GASS S. (dir.), *Justiz im Blickfeld: ausgewählte Beiträge aus der Schweizer Richterzeitung = Justice en lumiere: contributions choisies de la Revue suisse des juges: 2008-2012*, Bern(e), Editions Weblaw, p. 311-318.
- MARIOT N., 2013, *Tous unis dans la tranchée?: 1914-1918, les intellectuels rencontrent le peuple*, Paris, Seuil (L'univers historique).
- MARY P., 2003, *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Editions Labor.
- MATHIEU L., 2002, « Mouvements sociaux et recours au droit: le cas de la double peine », *TERRA-Ed., Collection « Esquisses »*.
- MATHIEU L., 2007, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 1, 77, p. 131-151.
- MATHIEU L., 2012, *L'espace des mouvements sociaux*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du croquant (Sociopo).
- MATTHEY F., MAHON P., 2009, « La procédure d'asile II (conditions de la procédure accélérée, notamment les notions de pays tiers et pays d'origine sûr) », dans UNHCR, OSAR (dirs.), *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationale Flüchtlingsrech.*

- Eine Vergleichsstudie / Droit d'asile suisse, normes de l'UE et droit international des réfugiés. Une étude comparative*, Berne, Stämpfli Editions, p. 301-383.
- MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M., 2003, *Cops, Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MAZZELLA S., 2005, « Vie et mort du droit d'asile territorial », *Sociétés contemporaines*, 57, 1, p. 105.
- MAZZOLENI O., 2003, *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la « nouvelle » UDC*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- MAZZOLENI O., GOTTRAUX P., PECHU C., 2007, *L'Union démocratique du centre: un parti, son action, ses soutiens*, Lausanne, Editions Antipodes.
- MCCANN M., 1994, *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press.
- MCCANN M., 2006, « Law and Social Movements: Contemporary Perspectives », *Annual Review Law and Social Sciences*, 2, p. 17-38.
- MEGIE A., 2010, « Mise en oeuvre », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3e éd. actualisée et augm, Paris, Presses de Sciences Po (Domaine Gouvernances), p. 343-350.
- MERRY S.E., 1990, *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*, Chicago, University of Chicago Press.
- MERRY S.E., 1995, « Resistance and the Cultural Power of Law », *Law & Society Review*, 29, 1, p. 11-26.
- MERTON R.K., 1940, « Bureaucratic structure and personality », *Social Forces*, 18, 4, p. 560-568.
- MERTON R.K., 1936, « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American sociological review*, 1, 6, p. 894-904.
- MEYERS M.K., VORSANGER S., 2003, « Street-level bureaucrats and the implementation of public policy », *Handbook of public administration*, p. 245-254.
- MIAZ J., 2008, *Néolibéralisme, idéologie sécuritaire et rôle de l'Etat en Suisse. Démantèlements sociaux et durcissements sécuritaires: les exemples de l'assurance invalidité et de la loi sur l'asile*, Mémoire de Licence en science politique, sous la direction de André Mach, Lausanne, Université de Lausanne.
- MIAZ J., 2014, « Les “persécutions liées au genre” en Suisse: les frontières du droit d'asile en question », *Cahiers du genre*, 2, 57, p. 55-75.
- MIAZ J., 2017, « Qui peut rester et qui doit partir? Les frontières au prisme des usages sociaux du droit d'asile en Suisse », *Trajectoires (En ligne)*, 11.
- MICHEL H., 2003, « Pour une sociologie des pratiques de défense : le recours au droit par les groupes d'intérêt », *Sociétés contemporaines*, 52, 4, p. 5.
- MICHEL H., WILLEMEZ L., 2009, « Le monde du travail comme jugement et représentation. Les conseillers prud'hommes en audience », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, 3, p. 50-61.

- MØLLER M.Ø., HARRITS G.S., 2013, « Constructing at-risk target groups », *Critical Policy Studies*, 7, 2, p. 155-176.
- MONFORTE P., 2009, « Social Movements and Europeanization Processes: The Case of the French Associations Mobilizing around the Asylum Issue », *Social Movement Studies*, 8, 4, p. 409-425.
- MONFORTE P., 2010, « Le secteur associatif face aux politiques européennes d'immigration et d'asile. Quels acteurs pour quels modes d'eupéanisation? », *Politique européenne*, 31, p. 119-145.
- MOOR P., 2005, *Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, Presses universitaires de France.
- MOOR P., 2007, « De la pratique du juriste à la théorie du droit », *Plaidoyer*, 4, p. 50-56.
- MORGAN D.A., 2006, « Not Gay Enough for the Government: Racial and Sexual Stereotypes in Sexual Orientation Asylum Cases », *Law & Sexuality Review. Lesbian Gay Bisexual & Legal Issues*, 49, p. 383-397.
- MOUCHARD D., 2003, « Une ressource ambivalente: les usages du répertoire juridique par les mouvements de "sans" », *Mouvements*, 4, 29, p. 55-59.
- MUNI TOKE V., 2010, « La linguistique légale à la recherche du locuteur natif: de la détermination de l'origine des demandeurs d'asile », *Langage et société*, 132, 2, p. 51-75.
- NAGELS C., REA A., 2010, « De la criminalisation des travailleurs sans-papiers », *Champ pénal / Penal Field, nouvelle revue internationale de criminologie*, VII.
- NEVEU É., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, A. Colin.
- NOIRIEL G., 1988, *Le creuset français*, Editions du Seuil.
- NOIRIEL G., 1991a, *La tyrannie du national: le droit d'asile en Europe, 1793-1993*, Calmann-Lévy Paris.
- NOIRIEL G., 1991b, *Réfugiés et sans-papiers*, Paris, Calmann-Lévy.
- NOIRIEL G., 1997, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, 26, p. 25-54.
- NOIRIEL G., 2001, *Etat, nation et immigration*, Paris, Editions Belin.
- NOIRIEL G., 2010, *Introduction à la socio-histoire*, Paris, diffusion] Cairn.info.
- OBERFIELD Z.W., 2010, « Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 4.
- OBERFIELD Z.W., 2012, « Socialization and Self-Selection: How Police Officers Develop Their Views About Using Force », *Administration & Society*, 44, 6, p. 702-730.
- OBERFIELD Z.W., 2014, *Becoming Bureaucrats. Socialization at the Front Lines of Government Services*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- OFFERLE M., 1998, « L'histoire des politistes. De l'histoire en science politique », dans FAVRE P., LEGRAVE J.-B. (dirs.), *Enseigner la science politique*, Paris, France, Harmattan (Collection Logiques politiques).

- OFFERLE, M., ROUSSO, H. (dirs.), 2008, *La fabrique interdisciplinaire: histoire et science politique*, Rennes, Presses Univ. de Rennes (Res Publica).
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, 1, p. 71-109.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1996, « La violence faite aux données », *Enquête*, 3, p. 31-59.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2000, « Le “je” méthodologique. Implication et explication dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 41, 3, p. 417-445.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 2008, *La rigueur du qualitatif: les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant (Anthropologie prospective).
- OSAR (dir.), 2009, *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*, Berne, Haupt.
- OSSIPOW L., CSUPOR I., LAMBELET A., 2006, « Lieux et objets d'assistance: mises en scène dans cinq Centres d'action sociale et de santé (CASS) », *ethnographiques.org*, 9.
- PADIOLEAU J.G., 1982, *L'Etat au concret*, Paris, Presses universitaires de France (Sociologies).
- PALIDDA S., 1999, « La criminalisation des migrants », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1, p. 39-49.
- PALIDDA S. (dir.), 2011, *Racial Criminalisation of Migrants in the 21st Century*, Surrey, Ashgate Publishing, Ltd.
- PAPADOPOULOS Y., 2013, *Democracy in crisis?: politics, governance and policy*, Palgrave Macmillan.
- PAPAUX A., 2003, *Essai philosophique sur la qualification juridique: de la subsumption à l'abduction ; l'exemple du droit international privé*, Bruxelles, Bruylant [u.a.] (Etudes).
- PARINI L., 1997a, *La politique d'asile en Suisse: une perspective systémique*, Paris, L'Harmattan.
- PARINI L., 1997b, « “La Suisse terre d'asile”: un mythe ébranlé par l'histoire », *Revue européenne de migrations internationales*, 13, 1, p. 51-69.
- PARINI L., GIANNI M., 2005, « Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours », dans MAHNIG H. (dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Editions Seismo.
- PAYRE R., POLLET G., 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques: Quel(s) tournant(s) socio-historique(s)? », *Revue française de science politique*, 55, 1, p. 133-154.
- PAYRE R., POLLET G., 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte (Collection Repères).
- PEDERZOLI P., GUARNIERI C., 1997, « The judicialization of politics, Italian style », *Journal of Modern Italian Studies*, 2, 3, p. 321-336.
- PELISSE J., 2003, « Consciences du temps et consciences du droit chez des salariés à 35 heures », *Droit et Société*, 1, 53, p. 163-184.

- PELISSE J., 2005, « A-t-on conscience du droit? Autour des “Legal Consciousness Studies” », *Genèses*, 2, 59, p. 114-130.
- PELISSE J., 2007, « 7. Les usages syndicaux du droit et de la justice », dans COMMAILLE J., KALUSZYNSKI M. (dirs.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, Recherches/Territoires du politique.
- PELISSE J., 2009, « Judiciarisation ou juridicisation? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », *Politix*, 2, 22, p. 73-96.
- PELOSI A.M., 1996, *Intercultural Communication in the Refugee Determination Hearing*, Thèse de doctorat, Montreal, McGill University.
- PERETZ H., 2004, *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Paris, La Découverte.
- PERRET B., 2011, « La formule “abus” dans les débats publics en Suisse », dans CALOZ-TSCHOPP M.-C. (dir.), *Penser pour résister: Colère, courage et création politique*, Paris, L'Harmattan.
- PETTE M., 2012, *S'engager pour les étrangers: les associations et les militants de la cause des étrangers dans le Nord de la France*, Thèse de doctorat en Sociologie, Lille, Université de Lille 1.
- PETTE M., 2014, « Associations: Les nouveaux guichets de l'immigration? Du travail militant en préfecture », *Sociologie*, 5, 4, p. 405-421.
- PETTE M., 2016, « Venir en aide aux migrants dans le Calais. Entre action associative locale et crise migratoire internationale », *Savoir/Agir*, 2, 36, p. 47-52.
- PETTE M., ELOIRE F., 2016, « Pôles d'organisation et engagement dans l'espace de la cause des étrangers: L'apport de l'analyse des réseaux sociaux », *Sociétés contemporaines*, 101, 1, p. 5.
- PIGUET E., 2009, *L'immigration en Suisse: soixante ans d'entrouverture*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes.
- PIGUET E., 2014, « Politique d'asile: la Suisse grande “gagnante” de la collaboration avec l'UE », *L'Hebdo*, 2014.
- PINSON G., SALA PALA V., 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57, 5, p. 555.
- PINTO L., 1975, « L'armée, le contingent et les classes sociales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, 3, p. 18-40.
- POERTNER E., 2017, « Governing asylum through configurations of productivity and deterrence: Effects on the spatiotemporal trajectories of cases in Switzerland », *Geoforum*, 78, p. 12-21.
- POUND R., 1910, « Law in Books and Law in Action », *The American Law Review*, 44, p. 12-36.
- POVLAKIC K., 2010a, « Le piège des Accords de Dublin », *Plaidoyer*, 6, p. 42-45.
- POVLAKIC K., 2010b, « Qu'est-ce que l'Etat de droit? L'exemple de la procédure d'asile en Suisse », Les grands enjeux de l'Etat de droit. France-Suisse-Grèce, juin 2010.

- POVLAKIC K., 2011a, *Suppression de l'aide sociale. Un instrument de contrainte*, Lausanne, Éditions d'en-bas & SAJE, Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s.
- POVLAKIC K., 2011b, « Légalité et arbitraire. Le renvoi des “cas Dublin” », dans CALOZ-TSCHOPP M.-C. (dir.), *Résister dans le travail et dans la migration*, Paris, L'Harmattan (Colère, courage et création politique), p. 175-190.
- POVLAKIC K., 2012, « L'instrumentalisation du droit: L'exemple des accords de Dublin », *Revue Repenser l'exil*, 4.
- PREMAND N., BARTOLOMEI J., BAERISWYL-COTTIN R., EYTAN A., GIANNAKOPOULOS P., GEX-FABRY M., CORABOEUF B., 2013, « Soins psychiatriques pour les requérants d'asile à Genève », *Revue médicale suisse*, 398, 31, p. 1664-1668.
- PRESSMAN J.L., WILDAVSKY A., 1973, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, Univ. of California Press (Oakland Project series).
- PRICE M.E., 2006, « Persecution Complex: Justifying Asylum Law's Preference for Persecuted People », *Harvard International Law Journal*, 47, p. 413-466.
- PROBST J., 2011, « Entre faits et fiction: l'instruction de la demande d'asile en Allemagne et en France », *Cultures & Conflits*, 84, p. 63-80.
- PROBST J., 2012a, *Instruire la demande d'asile. Etude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française*, Doctorat en sociologie, Strasbourg, Université de Strasbourg et Philipps-Universität Marburg.
- PROBST J., 2012b, « Comparer deux dispositifs d'asile nationaux: Le cas de l'Allemagne et de la France », *EHESS/ENS « Séminaire Sciences sociales et immigration » (coordination: C. Hmed, A. Spire, C. Zalc)*.
- PROTEAU L., 2009a, « L'économie de la preuve en pratique. Les catégories de l'entendement policier », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, 178, p. 12-27.
- PROTEAU L., 2009b, « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, 3, p. 4-11.
- PROTTAS J.M., 1978, « The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies », *Urban Affairs Review*, 13, 3, p. 285-312.
- RAMJI-NOGALES J., SCHOENHOLTZ A.I., SCHRAG P.G., 2007, « Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication », *Stanford Law Review*, 60, p. 295-412.
- RAMJI-NOGALES J., SCHOENHOLTZ A.I., SCHRAG P.G., 2009, *Refugee roulette: disparities in asylum adjudication and proposals for reform*, New York, New York University Press.
- RASK MADSEN M., 2010, « La fabrique des traités européens: Une analyse de la genèse et évolution de la charte des droits fondamentaux », *Revue française de science politique*, 60, 2, p. 271-294.
- RAYNER H., VOUTAT B., 2014, « La judiciarisation à l'épreuve de la démocratie directe. L'interdiction de construire des minarets en Suisse », *Revue française de science politique*, 64, 4, p. 689-709.
- REHAAG S., 2008, « Troubling patterns in Canadian refugee adjudication », *Ottawa L. Rev.*, 39, 2, p. 335-365.

- REVILLARD A., 2007, « 6. Entre arène judiciaire et arène législative. Les stratégies juridiques des mouvements féministes au Canada », dans COMMAILLE J., KALUSZYNSKI M. (dirs.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte.
- REVILLARD A., 2009, « Le droit de la famille: outil d'une justice de genre? Les défenseurs de la cause des femmes face au règlement juridique des conséquences financières du divorce en France et au Québec (1975-2000) », *L'Année sociologique*, 59, 2, p. 345-370.
- REVILLARD A., 2016, « Social Movements and the Politics of Bureaucratic Rights Enforcement: Insights from the Allocation of Disability Rights in France: Social Movements and Bureaucratic Rights Enforcement », *Law & Social Inquiry*.
- REVILLARD A., VERDALLE L. DE, 2006, « "Faire" le genre, la race et la classe. Introduction à la traduction de "Doing Difference" », *Terrains & travaux*, 1, 10, p. 91-102.
- REY R., BEURRET O., 2013, « "Humainement je vous comprends; juridiquement, je ne peux rien faire": une analyse du conseil juridique associatif dans la procédure d'asile suisse », dans FRESIA M., BOZZINI D., SALA A. (dirs.), *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies (Etudes du SFM 62), p. 63-92.
- RICARD N., 2011, « Le prix à payer pour devenir sujet de droit: la sélection des réfugiés allosexuels au Canada », *Alterstice*, 1, 2, p. 79-86.
- RICARD N., 2014a, « Testimonies of LGBTIQ refugees as cartographies of political, sexual and emotional borders », *Journal of Language and Sexuality*, 3, 1, p. 28-59.
- RICARD N., 2014b, « Que faut-il taire "quand dire, c'est faire"? L'audience d'un demandeur d'asile à l'identité de genre hétérodoxe », *Cultures-Kairós*.
- ROCA I ESCODA M., 2010, « Les mobilisations du droit: le cas de la loi genevoise sur le partenariat », *Droit et Société*, 3, 76, p. 569-588.
- ROCA I ESCODA M., 2011, « De la mobilisation du droit à la réalisation du droit. Les actions de l'association catalane "Familles lesbiennes et Gays" », *Politix*, 2, 94, p. 59-80.
- ROSENDE M., 2008, *Parcours féminins et masculins de spécialisation en médecine*, Zurich, Seismo.
- ROSENSTEIN E., 2012, « L'activation et ses abus de langage: le cas de l'assurance-invalidité », *Revue suisse de travail social*, 13, 2, p. 38-50.
- ROSSET D., 2015, « Le savoir sur les pays d'origine dans les procédures d'asile. Construction et négociation institutionnelle de la réalité », *Jusletter*.
- ROSSET D., LIODDEN T.M., 2015, « The Eritrea report: Symbolic uses of expert information in asylum politics », *Oxford Monitor of Forced Migration*, 5, 1, p. 26-32.
- ROTHMAYR C., 2000, *Politik vor Gericht: Implementation und Wirkung von Entscheiden des Schweizerischen Bundesgerichts in den Bereichen Fortpflanzungsmedizin, Lohnungleichheit von Frau und Mann und Sonntagsarbeit*, Bern, Haupt, 322 p.
- ROTHMAYR C., 2001, « Towards the judicialisation of Swiss politics? », *West European Politics*, 24, 2, p. 77-94.

- ROUSSEAU C., CRÉPEAU F., FOXEN P., HOULE F., 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, p. 43-70.
- ROUSSEAU C., FOXEN P., 2006, « Le mythe du réfugié menteur : un mensonge indispensable ? », *L'Évolution Psychiatrique*, 71, 3, p. 505-520.
- ROUSSEL V., 2004, « Le droit et ses formes. Eléments de discussion de la sociologie du droit de Pierre Bourdieu », *Droit et Société*, 1, 56-57, p. 41-55.
- RUSSELL B., 1910, « On the nature of truth and falsehood », dans RUSSELL B. (dir.), *Philosophical papers*, Londres, Allend and Unwin.
- SAGER F., THOMANN E., ZOLLINGER C., HEIDEN N. VAN DER, MAVROT C., 2014, « Street-level Bureaucrats and New Modes of Governance: How conflicting roles affect the implementation of the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products », *Public Management Review*, 16, 4, p. 481-502.
- SALDAÑA J., 2009, « An Introduction to Codes and Coding », dans *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, London, Sage, p. 1-31.
- SANCHEZ-MAZAS M., 2011, *La construction de l'invisibilité. Suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*, Genève, ies édition.
- SANCHEZ-MAZAS M., ROCA I ESCODA M., EFIONAYI-MÄDER D., ACHERMANN C., SCHAEER M., STANTS F., 2009, « Avenir de l'asile, Destins de débouté-e-s. Etude sur les conséquences de la suppression de l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière », *Rapport de recherche*, Genève, Neuchâtel, HES-SO, CEDIC, SFM.
- SARAGA M., KERAVEC E., BODENMANN P., CLEMENT P., MORENO-DAVILA N., BODENMANN P., 2012, « Durcissement des lois sociales et santé des migrants forcés: trois ans après la Loi sur l'asile (LAsi) », *Revue médicale suisse*, 354, 32, p. 1786-1790.
- SARAT A., 1985, « Legal Effectiveness and Social Studies of Law: on the Unfortunate Persistence of a Research Tradition », *Legal Studies Forum*, 9, p. 23-32.
- SARAT A., 1990, « The Law Is All Over: Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor », *Yale Journal of Law and the Humanities*, 2, p. 343-379.
- SARAT A., SCHEINGOLD S.A., 1998, *Cause Lawyering. Political Commitments and Professional Responsibilities*, New York/Oxford, Oxford University Press.
- SARAT A., SCHEINGOLD S.A., 2001, *Cause Lawyering and the State in a Global Era*, New York/Oxford, Oxford University Press.
- SARAT A., SCHEINGOLD S.A., 2005, *The Worlds Cause Lawyers Make. Structure and Agency in Legal Practice*, Stanford, Stanford University Press.
- SARAT A., SCHEINGOLD S.A., 2006, *Cause Lawyers and Social Movements*, Standford, Standford University Press.
- SAURUGGER S., TERPAN F., 2014, « La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, 149, 2, p. 59-75.
- SAYN I., 2005, « Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit. L'exemple des caisses d'allocations familiales », dans ISRAËL L., SACRISTE G., VAUCHEZ A., WILLEMEZ

- L. (dirs.), *Sur la portée sociale du droit*, Paris, Presses universitaires de France, p. 111-126.
- SCHATZ E., 2009, *Political ethnography: What immersion contributes to the study of power*, Chicago, University Of Chicago Press.
- SCHEFFER T., 1997, « Dolmetschen als Darstellungsproblem. Eine ethnographische Studie zur Rolle der Dolmetscher in Asylanhörungen », *Zeitschrift für Soziologie*, 26, 3, p. 159-180.
- SCHEFFER T., 1998, « Jenseits der Konversation - Zur Konzeptualisierung von Asylanhörungen Anhand der ethnographischen Analyse ihrer Eröffnung », *Revue suisse de sociologie*, 24, 2, p. 291-326.
- SCHEFFER T., 2001, *Asylgewährung: eine ethnographische Analyse des deutschen Asylverfahrens*, Stuttgart, Lucius & Lucius (Qualitative Soziologie).
- SCHEINGOLD S.A., 2004, *The politics of rights: lawyers, public policy, and political change*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- SCHEINGOLD S.A., SARAT A., 2004, *Something to Believe In. Politics, Professionalism, and Cause Lawyering*, Stanford, Stanford University Press.
- SCHOENHOLTZ A.I., SCHRAG P.G., RAMJI-NOGALES J., 2014, *Lives in the balance: asylum adjudication by the Department of Homeland Security*, New York, New York University Press.
- SCHWARTZ O., 1993, « L'empirisme irréductible (postface) », dans ANDERSON N. (dir.), *Le Hobo*, Paris, Nathan, p. 265-308.
- SERRE D., 2001, « La "judiciarisation" en actes. Le signalement d'"enfants en danger" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 1, p. 70-82.
- SERRE D., 2008, « Une écriture sous surveillance: les assistantes sociales et la rédaction du signalement d'enfant en danger », *Langage et société*, 4, 126, p. 39-56.
- SERRE D., 2009, *Les coulisses de l'Etat social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*, Paris, Editions Raisons d'Agir.
- SHAPIRO M.M., STONE SWEET A., 2002, *On law, politics, and judicialization*, Oxford ; New York, Oxford University Press.
- SIBLOT Y., 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SIGONA N., 2011a, « L'Union européenne et les Roms: pauvreté, haine anti-Tzigane et gouvernance de la mobilité », *Cultures & Conflits*, 81-82, p. 213-222.
- SIGONA N., 2011b, « The (re)criminalization of Roma communities in a neoliberal Europe », dans PALIDDA S. (dir.), *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*, Surrey, Ashgate Publishing, Ltd.
- SILBEY S., 2005, « After Legal Consciousness », *Annual Review Law and Social Sciences*, 1, p. 323-368.
- SILBEY S., SARAT A., 1987, « Critical Traditions in Law and Society Research », *Law & Society Review*, 21, 1, p. 165-174.
- SIMEANT J., 1998, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po.

- SKENDEROVIC D., 2005, « Xénophobie », *Dictionnaire historique de la Suisse*, Bd.4, p. 796-198.
- SKENDEROVIC D., 2009, *The Radical Right in Switzerland. Continuity & Change, 1945-2000*, New-York, Oxford, Berghahn Books.
- SKENDEROVIC D., MAZZOLENI O., 2007, « Contester et utiliser les règles du jeu institutionnel », dans MAZZOLENI O., GOTTRAUX P., PECHU C. (dirs.), *L'Union Démocratique du Centre: Un parti, son action, ses soutiens*, Lausanne, Editions Antipodes.
- SOUTER J., 2011, « A Culture of Disbelief or Denial? Critiquing Refugee Status Determination in the United Kingdom », *Oxford Monitor of Forced Migration*, 1, 1, p. 48-59.
- SPANOU C., 1991, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan.
- SPIRE A., 2005a, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Editions Grasset & Fasquelle.
- SPIRE A., 2005b, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, p. 11-37.
- SPIRE A., 2007, « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, p. 4-21.
- SPIRE A., 2008a, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir.
- SPIRE A., 2008b, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique: le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », dans ARBORIO A.-M., COHEN Y., FOURNIER P., HATZFELD N., LOMBA C., MULLER S. (dirs.), *Observer le travail*, Paris, La Découverte.
- SPIRE A., 2012, « Au nom de la fraude », *Plein droit*, 1, 92, p. 4-5.
- SPIRE A., 2016, « La politique des guichets au service de la police des étrangers », *Savoir/Agir*, 2, 36, p. 27-31.
- SPIRE A., WEIDENFELD K., 2009, « Les usages sociaux de la justice administrative », *Tracés*, p. 75-85.
- SPIRE A., WEIDENFELD K., 2011, « Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural », *Droit et société*, 79, p. 689-713.
- SPIRE A., WEIDENFELD K., 2015, *L'impunité fiscale. Quand l'Etat brade sa souveraineté*, Paris, La Découverte.
- STÖCKLI C., 2011, « Le défenseur de la Suisse à Strasbourg », *Plaidoyer*, 2, p. 14-15.
- STONE SWEET A., 1999a, « La politique constitutionnelle », dans DRAGO G., FRANÇOIS B., MOLFESSIS N. (dirs.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel: Colloque de Rennes, 20 et 21 septembre 1996*, Paris, Economica (Collection Etudes juridiques).
- STONE SWEET A., 1999b, « Judicialization and the Construction of Governance », *Comparative Political Studies*, 32, 2, p. 147-184.
- STONE SWEET A., 2000, *Governing with judges constitutional politics in Europe*, Oxford; New York, Oxford University Press.

- STONE SWEET A., 2004, *The judicial construction of Europe*, Oxford ; New York, Oxford University Press.
- STONE SWEET A., 2009, « Sur la constitutionnalisation de la Convention européenne des droits de l'homme: Cinquante ans après son installation, la Cour européenne des droits de l'homme conçue comme une Cour constitutionnelle », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 80, p. 923-994.
- STONE SWEET A., CAPORASO J.A., 1998, « La Cour de justice et l'intégration européenne », *Revue française de science politique*, 48, 2, p. 195-244.
- STÜNZI R., 2010, « La migration, une menace? Contexte et enjeux autour de la "sécuritisation" de la migration », *Tangram*, 26, p. 97-101.
- STÜNZI R., 2012, « Asile, urgence et insécurité », *Vivre Ensemble*, 138.
- SWEENEY J.A., 2009, « Credibility, Proof and Refugee Law », *International Journal of Refugee Law*, 21, 4, p. 700-726.
- TABIN J.-P., KNÜSEL R., 2014, *Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité dans le canton de Vaud*, Lausanne, Editions d'en-bas.
- TACKETT T., 1997, *Par la volonté du peuple: comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel.
- TAFELMACHER C., 2006, « La "chasse aux abus", une arme pour démanteler les droits », dans SCHMIDLIN I., TAFELMACHER C., KÜNG H. (dirs.), *La politique suisse d'asile à la dérive. Chasse aux « abus » et démantèlement des droits*, Lausanne, SOS-Asile Vaud, Editions d'en bas.
- TAFELMACHER C., 2011, « Résister au démantèlement des droits. Repenser radicalement la démocratie », dans CALOZ-TSCHOPP M.-C. (dir.), *Colère, insoumission: Perspectives. Colère, courage et création politique*, Paris, L'Harmattan (Colère, courage, création politique).
- TAFELMACHER C., 2013, « Du droit d'asile à la gestion du stock humain ou comment réduire à néant l'hospitalité et les droits », *Vivre Ensemble, Hors-série 3*.
- TANQUEREL T., 2007, « L'extension des voies de recours en matière administrative: des grands principes à la pratique concrète », *LeGes*, 18, 2, p. 203-227.
- TANQUEREL T., VARONE F., BOLKENSTEYN A., BYLAND K., 2011, *Le contentieux administratif en Suisse: une analyse empirique*, Genève, Schulthess.
- TASSIN L., 2016, « Le mirage des hotspots. Nouveaux concepts et vieilles recettes à Lesbos et Lampedusa », *Savoir/Agir*, 2, 36, p. 39-45.
- TATE C.N., VALLINDER T., 1997, *The global expansion of judicial power*, New York Univ. Press.
- THOMANN E., 2015, « Is output performance all about the resources? A fuzzy-set qualitative comparative analysis of Street-Level Bureaucrats in Switzerland », *Public Administration*, 93, 1, p. 177-194.
- THOMAS R., 2011, *Administrative justice and asylum appeals: a study of tribunal adjudication*, Oxford ; Portland. Or, Hart, 314 p.

- TILLY C., 1984, « Les origines du répertoire d'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 4, 1, p. 89-108.
- TIMSIT G., 1999, « La transdiction à l'œuvre », *Enquête*, 7.
- TOMKINSON S.B., 2015, *Contextualizing Discretion: Micro-dynamics of Canada's Refugee Determination System*, Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.
- TORNAY B., 2008, *La démocratie directe saisie par le juge: l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Genève, Schulthess (Collection genevoise), 461 p.
- TOTH J., 2011, « L'asile externalisé ou l'Europe comme obstacle à la non discrimination des Roms? », *Cultures & Conflits*, 81-82, p. 202-207.
- TRIANDAFYLLIDOU A., 2014, « Multi-levelling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands », *Island Studies Journal*, 9, 1, p. 7-22.
- TRIANDAFYLLIDOU A., DIMITRIADI A., 2013, « Migration Management at the Outposts of the European Union », *Griffith Law Review*, 22, 3, p. 598-618.
- TRIANDAFYLLIDOU A., DIMITRIADI A., 2014, « Deterrence and Protection in the EU's Migration Policy », *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 49, 4, p. 146-162.
- TSOUKALA A., 2004, « La criminalisation des immigrés en Europe », dans BONELLI L., SAINATI G. (dirs.), *La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires*, Paris, L'esprit frappeur.
- TUMMERS L., BEKKERS V., 2014, « Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion », *Public Management Review*, 16, 4, p. 527-547.
- UNHCR, OSAR (dirs.), 2009, *Schweizer Asylrecht, EU-Standards und internationale Flüchtlingsrecht: eine Vergleichsstudie = Droit d'asile suisse, normes de l'UE et droit international des réfugiés: une étude comparative*, Bern, Stämpfli, 561 p.
- VALLI M., MARTIN H., HERTZ E., 2002, « Le "feeling" des agents de l'Etat providence. Analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance chômage et de l'aide sociale », *Ethnologie française*, 2, XXXVII, p. 221-231.
- VALLINDER T., 1994, « The judicialization of politics - A world-wide phenomenon: introduction », *International Political Science Review*, 15, 2, p. 91-99.
- VALLUY J., 2004, « La fiction juridique de l'asile », *Plein droit*, 63, p. 17-22.
- VALLUY J., 2005a, « La nouvelle Europe politique des camps d'exilés: genèse d'une source élitaine de phobie et de répression des étrangers », *Cultures & Conflits*, 57, p. 13-69.
- VALLUY J., 2005b, « L'Europe des camps: la mise à l'écart des étrangers », 57, 1, p. 5-11.
- VALLUY J., 2006, « Genèse du "faux réfugié" », *Plein droit*, p. 19-22.
- VALLUY J., 2007, « L'accueil étatisé des demandeurs d'asile », *Recueil Alexandries, Collections Esquisses*, 25, 10.
- VALLUY J., 2008, « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement: construction d'un objet d'étude », *Cultures & Conflits*, 69, p. 81-111.

- VALLUY J., 2009, *Rejet des exilés: le grand retournement du droit d'asile*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.
- VANHALA L., 2011, *Making Rights a Reality? Disability Rights Activists and Legal Mobilization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VANHALA L., 2012, « Legal Opportunity Structures and the Paradox of Legal Mobilization by the Environmental Movement in the UK », *Law & Society Review*, 46, 3, p. 523-556.
- VOUTAT B., 2009, « Le droit à l'épreuve de la sociologie », *Plaidoyer*, 1, p. 58-63.
- WACQUANT L., 2009, *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*, Duke University Press Books.
- WACQUANT L., 2014, « Marginality, ethnicity and penalty in the neo-liberal city: an analytic cartography », *Ethnic and Racial Studies*, 37, 10, p. 1687-1711.
- WACQUANT L., 2002, *Corps et âme: carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur*, Agone.
- WACQUANT L., 2004, *Punir les pauvres: le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone (Contre-feux), 347 p.
- WACQUANT L., 2007, *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir.
- WAEVER O., 1995, « Securitization and Desecuritization », dans LIPSCHUTZ R.D. (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, p. 46-86.
- WARIN P., 2002, *Les dépanneurs de justice: les « petits fonctionnaires » entre égalité et équité*, Paris, LGDJ.
- WATKINS-HAYES C., 2009a, « Race-Ing Bootstrap Climb: Black and Latino Bureaucrats in Post-Reform Welfare Offices », *Social problems*, 56, 2, p. 285-310.
- WATKINS-HAYES C., 2009b, *The New Welfare Bureaucrats. Entanglements of Race, Class, and Policy Reform*, Chicago, Chicago University Press.
- WATKINS-HAYES C., 2011, « Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, p. 233-251.
- WEBER M., 1971, *Economie et société, vol. 1*, Paris, Plon, 429-632 p.
- WEBER M., 1986, *Sociologie du droit*, Paris, Presses universitaires de France.
- WEDEEN L., 2010, « Reflections on Ethnographic Work in Political Science », *Annual Review of Political Science*, 13, 1, p. 255-272.
- WEILL P.-E., 2012, « Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de "prioritaire" », *Sociologies pratiques*, 24, 1, p. 93-105.
- WEILL P.-E., 2013a, « Le droit au service des personnes défavorisées? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et action publique*, 2, 2, p. 279-302.
- WEILL P.-E., 2013b, *Sans toit ni loi? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Strasbourg, Université de Strasbourg.

- WEILL P.-E., 2014, « Quand les associations font office de street-level bureaucracy. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable », *Sociologie du travail*, 56, p. 298-319.
- WEILL P.-E., 2017, *Sans toit ni loi ? : genèse et conditions de mise en oeuvre de la loi DALO*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- WEILL-LEVY A., GRÜNBERG K., 2000, « Pour en finir avec le "droit des étrangers" », *solidaritéS-Infos*, 102, p. 15-16.
- WELLER J.-M., 1999, *L'Etat au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée De Brouwer.
- WELLER J.-M., 2000, « Usagers comme ils disent. Entretien avec Jean-Marc Weller réalisé par Stany Grelet », *Vacarme*, 12, p. 21-25.
- WELLER J.-M., 2003, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 53, 2, p. 431-458.
- WELLER J.-M., 2007, « La disparition des boeufs du Père Verdon. Travail administratif ordinaire et statut de la qualification », *Droit et Société*, 3, 67, p. 713-755.
- WELLER J.-M., 2011, « Comment décrire ce qu'on ne voit pas? Le devoir d'hésitation des juges de proximité au travail », *Sociologie du travail*, 53, p. 349-368.
- WEST C., FENSTERMAKER S., 1995, « Doing difference », *Gender and Society*, 9, 1, p. 8-37.
- WEST C., ZIMMERMAN D.H., 1987, « Doing Gender », *Gender and Society*, 1, 2, p. 125-151.
- WIHTOL DE WENDEN C., 2005, « Vers une externalisation de l'asile », *Revue Projet*, 1, 284, p. 19-25.
- WIHTOL DE WENDEN C., 2015, « Une nouvelle donne migratoire », *Politique étrangère, Automne*, 3, p. 95.
- WILLEMEZ L., 2003a, « Engagement professionnel et fidélités militantes. Les avocats travaillistes dans la défense judiciaire des salariés », *Politix*, 16, p. 145-164.
- WILLEMEZ L., 2003b, « Quand les syndicats se saisissent du droit. Invention et redéfinition d'un rôle », *Sociétés contemporaines*, 52, 4, p. 17-38.
- WILLEMEZ L., 2006, *Le droit du travail en danger. Une ressource collective pour des combats individuels*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.
- WILLEMEZ L., 2015, « Interdisciplinarité ou invention d'une "offre" disciplinaire? Sociologie, histoire et science politique au risque du croisement disciplinaire », *Carnets Zilsel*.
- YBEMA, S., YANOW, D., WELS, H., KAMSTEEG, F.H. (dirs.), 2009, *Organizational ethnography: studying the complexities of everyday life*, Los Angeles ; London, SAGE.
- ZETTER R., 2014, « Creating identities, diminishing protection and the securitisation of asylum in Europe », dans KNEEBONE S., STEVENS D., BALDASSAR L. (dirs.), *Refugee Protection and the Role of Law. Conflicting Identities*, London and New York, Routledge, p. 22-35.

Bibliographie des sources

Textes juridiques / Bases légales

UNHCR. Convention relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951

Convention européenne des droits de l'homme :

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

RO 49 279 Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931 (Etat le 1er janvier 2007), Disponible sur le site web <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19310017/index.html>, consulté le 8.10.2013

FF 1979 II 131 977 Loi sur l'asile du 5 octobre 1979

FF 1994 II 13 283-289 Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

RO 2007 5497 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) du 24 octobre 2007 (Etat le 1er juillet 2013), Disponible sur le site web <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/14.html#142.281>, consulté le 8.10.2013

RO 1998 410 Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU)

RO 1999 2254 Ordonnance sur l'exécution du renvoi et l'expulsion d'étrangers (OERE) du 11 août 1999 (Etat le 1er janvier 2013), Disponible sur le site web <http://www.admin.ch/opc/fr/classified->

- compilation/19994789/index.html
- RO 1999 2262 Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (Etat le 1er juillet 2013),
Disponible sur le site web
[http://www.admin.ch/opc/fr/classified-
compilation/19995092/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995092/index.html)
- RO 1999 2302 Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (Ordonnance
1 sur l'asile OA 1) du 11 août 1999 (Etat le 1er octobre 2013),
disponible sur le site web
[http://www.admin.ch/opc/fr/classified-
compilation/19994776/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994776/index.html), consulté le 8.10.2013
- RO 1999 2318 Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
(Ordonnance 2 sur l'asile, OA 2) du 11 août 1999 (Etat le 1er
octobre 2013), Disponible sur le site web
[http://www.admin.ch/opc/fr/classified-
compilation/19994777/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994777/index.html), consulté le 8.10.2013
- RO 2006 1931 Loi fédérale sur le système d'information commun aux
domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)
- RO 2006 1945 Ordonnance sur le système d'information central sur la
migration (Ordonnance SYMIC) du 12 avril 2006 (Etat le 15
mai 2013), Disponible sur le site web
[http://www.admin.ch/opc/fr/classified-
compilation/20050566/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20050566/index.html), consulté le 8.10.2013
- RO 2007 5437 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005
(Etat le 1er juillet 2013), Disponible sur le site web
[http://www.admin.ch/opc/fr/classified-
compilation/20020232/index.html](http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/index.html), consulté le 8.10.2013
- RO 2007 6621 Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements
de la Confédération dans le domaine de l'asile du 24
novembre 2007 (Etat le 1er octobre 2013), disponible sur le
site web <http://www.admin.ch/opc/fr/classified->

- compilation/20072202/index.html, consulté le 8.10.2013
- RO 2008 5463-5474 Loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte LUSC) du 20 mars 2008
- RO 2011 Proposition du Conseil fédéral concernant le projet de loi présenté avec le message du 26 mai 2010 sur la révision de la loi sur l'asile
- RO 2013 3075 Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (Ordonnance sur les phases de test, OTest) du 4 septembre 2013 (Etat le 1er octobre 2013), Disponible sur le site web <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20131360/index.html>
- Jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile CRA, JICRA, Disponible sur le site web de la CRA <http://www.ark-cra.ch/emark/f/index.htm>, consulté le 8.10.2013
- Jurisprudence du Tribunal Administratif Fédéral (TAF). Base de données des arrêts du TAF depuis 2007, Disponible sur le site web du TAF <http://www.bvger.ch/gericht/aufgaben/00544/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013
- ODM. Directives I./0-9 Domaine des étrangers, Disponibles sur le site web de l'ODM http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/auslaenderbereich.html, consulté le 8.10.2013
- ODM. Directives III./1-8 Loi sur l'asile, Disponibles sur le site web de l'ODM http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/asylgesetz.html, consulté le 8.10.2013
- Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 et Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.
- Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 et Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 et Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011.

Règlement (CE) n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 et Règlement (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD), RS 0.142.392.68, JO L 53 du 28.01.2008.

Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 et Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

Archives fédérales en ligne

Bulletin Officiel (BO), Feuille Fédérale (FF), Rapport de gestion du Conseil fédéral

Archives fédérales	Arlettaz, Gérald. 1999. "Introduction. L'Etat fédéral et la pratique du droit d'asile". <i>Etudes et sources</i> 25, pp. 15-28
BO 1973 III 03	Motion Hofer du 27 juin 1973, « Droit d'asile. Bases juridiques »
BO E 1978 II	Intervention du conseiller aux Etats Jost Dillier (PDC), 1 ^{er} mars 1978
BO E 1979 I 05	Intervention du conseiller aux Etats Jost Dillier (PDC), 13 mars 1979
BO N 1983 II 05 239-249	Débats au Conseil national le 7 mars 1983
BO 1985 IV CN 07 1496-1513	Politique de l'asile. Interventions personnelles, 24.09.1985
BO 1991 III CN 06 996-1020	Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991

Document interne	OFPER. "Enquête 2011 auprès du personnel de l'administration fédérale, sur mandat de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Rapport sur les résultats pour l'Office fédéral des migrations". 2011. Document interne
FF 1967 II 33	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la pénétration étrangère du 29 juin 1967
FF 1977 III 113	Loi sur l'asile du 5 octobre 1979
FF 1977 III 41 113-161	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
FF 1980 I 08 586-710	Rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 du 16 janvier 1980
FF 1983 III 38 807-826	Message sur la révision de la loi sur l'asile
FF 1985 III 48 303-315	Message relatif à un projet d'arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés du 6 novembre 1985
FF 1986 I 01 1-45	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
FF 1986 II 25 681-685	Loi sur l'asile. Modification du 20 juin 1986
FF 1988 I 7 353-540	Rapport sur le programme de la législature 1987-1991 du 18 janvier 1988
FF 1990 II 21 537-653	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
FF 1991 III 27 316-348	Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard

- des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991
- FF 1993 IV 49 301-389 Message sur les mesures d'assainissement des finances fédérales 1993 du 4 octobre 1993
- FF 1994 I 301 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 II 13 283-289 Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers
- FF 1994 III 38 1471-1513 Message concernant les initiatives populaires "pour une politique d'asile raisonnable" et "contre l'immigration clandestine"
- FF 1994 V 566 Message à l'appui de mesures urgentes visant à alléger les finances de la confédération, du 19 octobre 1994
- FF 1995 I 283 Message concernant la Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994
- FF 1996 II 14 1-187 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
- FF 1997 I 5 825-835 Message relatif à la prorogation des arrêtés fédéraux sur la procédure d'asile ainsi que sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers
- FF 1997 III 23 655-668 Commission suisse de recours en matière d'asile: Aspects de la pratique de procédure. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 22 août 1996
- FF 1997 III 31 1222-1254 Rapport des Commissions de gestion sur leurs activités en 1996/97 des 6 et 16 mai 1997
- FF 1998 III 24 2829-2844 Message relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures

- d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers
- FF 1998 III 26 3109-3145 Loi sur l'asile du 26 juin 1998
- FF 2001 4000 Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale
- FF 2001 37 4511-4531 Message concernant l'initiative populaire "contre les abus dans le droit d'asile"
- FF 2002 29 4367-4384 Message relatif à la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile ("Etrangers 2000")
- FF 2002 I 45 6359-6454 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 4 septembre 2002
- FF 2002 I 45 6455-6478 Loi sur l'asile (projet)
- FF 2003 I 32 5091-5286 Message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) du 2 juillet 2003
- FF 2003 I 50 7389-7404 Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 du 19 décembre 2003
- FF 2004 4481 Message du 25 août 2004 relatif à la mise en place du Tribunal administratif fédéral (Message complémentaire au message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale).
- FF 2004 50 6709-6740 Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin
- FF 2005 I 5 693-748 Message concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04) du 22 décembre 2004

- FF 2005 I 51 6943-6974 Loi sur l'asile. Modification du 16 décembre 2005
- FF 2005 I 9 2515-2538 Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une évaluation effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration du 25 août 2005
- FF 2006 I 9 2429-2456 Message relatif à la loi sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération
- FF 2006 I 9 2539-2606 Evaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport final du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 15 mars 2005 Annexe 2
- FF 2006 I 9 2607-2617 Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport du 24 août 2005 de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une évaluation effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration. Avis du Conseil fédéral du 15 février 2006
- FF 2007 48 7449-7482 Message portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du code frontières Schengen (développement de l'acquis de Schengen) et relatif aux modifications du droit des étrangers et du droit d'asile en vue de la mise en oeuvre totale de l'acquis de Schengen et déjà repris (compléments)
- FF 2007 I 18 2867-3034 Rapport annuel 2006 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 19 janvier 2007

- FF 2007 I 48 7487-7500 Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) (Compléments apportés dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin), FF 2007 I 48 7487-7500
- FF 2010 27 4035-4108 Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010
- FF 2011 6735-6761 Message complémentaire concernant la modification de la loi sur l'asile (Mesures à court terme)
- FF 2014 2013 Message concernant la modification de la LAsi (Prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile) du 26 février 2014
- FF 2014 2587 Message relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) n°603/2013 et n° 604/2013 (Développements de l'acquis de Dublin/Eurodac) du 7 mars 2014
- FF 2014 7771 Message concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) du 3 septembre 2014
- RO 2007 5497 Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) du 24 octobre 2007 (Etat le 1er juillet 2013), Disponible sur le site web <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/14.html#142.281>, consulté le 8.10.2013
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1973 106 1-329 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1973 du 27 février 1974
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1979 109 1-337 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1979 du 27 février 1980

- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1980 109 1-355 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1980 du 25 février 1981
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1981 110 1-347 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1981 du 24 février 1982
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1982 110 1-331 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1982 du 23 février 1983
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1983 111 1-431 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1983 du 29 février 1984
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1984 111 1-409 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1984 du 27 février 1985
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1985 112 1-68 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1985 du 26 février 1986
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1986 113 1-441 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1986 du 25 février 1987
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1987 114 1-459 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1987 du 17 février 1988
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1988 115 1-476 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1988 du 22 février 1989
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1989 116 2-464 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1989 du 14 février 1990

- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1990 117 1-499 Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances en 1990 du 13 février 1991
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1991 118 1-376 Rapport du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sociales en 1991 du 12 février 1992
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1991 118 1-71 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1991, points essentiels
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1992 119 1-346 Rapport du Conseil fédéral sur la gestion de l'administration fédérale en 1992, Deuxième partie
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1992 119 1-81 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1992, Première partie
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1993 120 1-354 Rapport du Conseil fédéral sur la gestion de l'administration fédérale en 1993, Deuxième partie
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1993 120 1-64 Rapport Conseil fédéral sur sa gestion en 1993, Première partie
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1994 121 1-283 Rapport du Conseil fédéral sur la gestion de l'administration fédérale en 1994, Deuxième partie
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1995 122 1-41 Rapport de gestion 1995. Rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 1995 du 21 février 1996
- Rapport de gestion du Conseil fédéral 1995 122 1-56 Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion et sur la gestion de l'administration fédérale en 1995. Rapports du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sociales sur leur gestion en 1995 du 21 février 1996 et du 31 décembre 1995, du 28 février 1996

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion 1999, Disponible sur le site web <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion 2000, Disponible sur le site web <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion 2001, Disponible sur le site web <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion 2002, Disponible sur le site web <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion 2003, Disponible sur le site web <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport de gestion du Conseil fédéral 2009, Volume 1, Disponible sur le site web <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 2010 du 16 février 2011, Disponible sur le site <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 2011 du 15 février 2012, Disponible sur le site <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/01282/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Rapport de gestion du Conseil fédéral 2012, Volume 1 du 20 février 2013, Disponible sur le [site web](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/index.html?lang=fr) <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00929/index.html?lang=fr>, consulté le 8.10.2013

Sur le site web de l'Office fédéral des migrations (www.bfm.admin.ch), devenu Secrétariat d'Etat aux Migrations (www.sem.admin.ch)

Conseil Fédéral. Application et effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission de gestion du Conseil national (Rapport du 24 août 2005 sur l'application et l'effet des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers), 24 juin 2009, disponible sur le site web :

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/berichte.html>, consulté le 1.10.2013

Courrier d'information aux gouvernement cantonaux concernant "Projet de modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière. Ouverture de la consultation", disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Documentation pour la formation sur la loi sur l'asile et les ordonnances s'y rapportant - Résumé. 31.10.2007. disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Groupe de travail Confédération/cantons. Lignes directrices de la restructuration du domaine de l'asile (Mise en oeuvre des mesures d'accélération). 21.11.2012. disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM-DFJP. Information. Arrêté du Conseil fédéral du 8 novembre 2006: Entrée en vigueur partielle des modifications du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur l'assurance-maladie; entrée en vigueur de la modification du 16 décembre 2005 de la loi sur l'AVS. 8.11.2006. disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Manuel de procédure d'asile. Disponible sur le site web de l'ODM, 1.01-2008. http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html, consulté le 1.10.2008

DFJP. Lettre: Projet de modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière.

Ouverture de la consultation, disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE) ainsi que de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE). Berne-Wabern. Mars 2012

ODM-DFJP. Rapport explicatif. Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du code frontières Schengen (développement de l'acquis de Schengen) et Modifications du droit des étrangers et du droit d'asile en vue de la mise en oeuvre totale de l'acquis de Schengen et Dublin déjà repris (amélioration) du Disponible sur le site web http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/abgeschl_gesetzgebungsprojekte/Schengen_Dublin.html, consulté le 27.09.2013

ODM. Rapport explicatif. Modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012. Projet d'adaptations d'ordonnances. Berne-Wabern. Février 2013. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Rapport final Groupe de travail Confédérations/cantons. Restructuration du domaine de l'asile. Mise en oeuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Berne-Wabern. 21.11.2012. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch

DFJP. Rapport explicatif relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière. 16.12.2009, disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

DFJP. Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Berne. Mars 2011. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Synthèse des résultats de la procédure d'audition du 7 juillet 2011 au 4 août 2011. Message complémentaire concernant la modification de la loi sur l'asile (rapport du DFJP sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile). Berne-Waben. Août 2011. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Synthèse des résultats de la procédure de consultation menée du 16 décembre

2009 au 22 mars 2010 sur le projet de modification de la loi sur l'asile (LAsi) concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière. Berne-Waben. Mai 2010. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

ODM. Synthèse des résultats de la procédure de consultation réalisée du 15 janvier au 15 avril 2009 concernant le projet de modification de la loi sur l'asile (LAsi). Berne-Wabern. Mai 2010. Disponible sur le site web www.bfm.admin.ch, consulté le 1.10.2013

Wüthrich, Hans A. "Réorganisation de l'Office fédéral des migrations. Evaluation externe". Décembre 2011. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-begl-bfmreorg-d.pdf, consulté le 3.10.2013

Mehrsicht.net, Bericht "Begleitung des Veränderungsprozesses im Bundesamt für Migration, März–September 2010", rapport disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-begl-bfmreorg-d.pdf
www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-begl-bfmreorg-d.pdf, consulté le 3.10.2013

ODM. "La situation des femmes dans la politique d'asile. Appréciation des aspects spécifiques aux femmes et liés au sexe en procédure d'asile". Rapport de août 2005. Disponible sur le site web de l'ODM http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/asyl/asylverfahren/weitere_themen.html, consulté le 3.10.2013

DFJP. Communiqué: "Rapport sur la situation des femmes dans la politique d'asile". 26.10.2005, disponible sur le site web de l'ODM, consulté le 3.10.2013

ODM. "Remaniement des en matière d'asile de l'ODM au 1er mars 2008". Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 4.10.2013

ODM. "Statistiques annuelles et mensuelles en matière d'asile 1996-2012". Disponible pour chaque année (de 1996 à 2012) sur le site web de l'ODM http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/jahresstatistiken.html, consulté le 4.10.2013

ODM. "Commentaire des statistiques en matière d'asile 2008-2013". Disponible pour chaque année de 2008 à 2013 sur le site web de l'ODM

http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/jahresstatistiken.html, consulté le 4.10.2013

OCDE-SOPEMI. "Rapports de la correspondante suisse". Berne. Pour chaque année de 2001 à 2011. Disponible sur le site web de l'ODM <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/berichte.html>, consulté le 4.10.2013

ODM. "Etrangers et requérants d'asile en Suisse. L'office en bref". Berne-Wabern. 2008. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 4.10.2013

ODM. "Rapports sur la migration 2007-2012". Berne. 2008-2013. Disponibles sur le site web de l'ODM <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/berichte.html>, consulté le 4.10.2013

ODM. "Liste des pays sûrs ("safe countries")", Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 8.10.2013

ODM. "Règlement intérieur des centres d'enregistrement et de procédure destiné aux requérants d'asile et aux personnes à protéger". Mars 2008. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 8.10.2013

ODM. "Critères de qualité. Audition sur les motifs d'asile". Octobre 2009, Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 8.10.2013

ODM. "Plan de gestion et de maîtrise des situations extraordinaires dans le domaine de l'asile (Plan d'urgence Asile). Berne, le 28 novembre 2012. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 8.10.2013

Conseil Fédéral. "Rapport du Conseil fédéral 2011-2012 sur les activités de la politique migratoire extérieure de la Suisse". 18 juin 2013. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch

DFJP. « Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile ». Mars 2011. Disponible sur le site web du SEM <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asyl-g-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>, consulté le 25 mars 2015.

Groupe de travail Restructuration. Planification générale de la restructuration du

domaine de l'asile. Rapport final. Etat le 18 février 2014, Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.12.2014

DFJP. Rapport explicatif. Projet de modification de la loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile. Juin 2013. Disponible sur le site web de l'ODM www.bfm.admin.ch, consulté le 1.12.2014

DFJP. « Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Humbel 12.3250 du 15 mars 2010 : Le système Schengen/Dublin doit enfin fonctionner », mai 2014, disponible sur le site web de l'ODM : <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-14/ber-br-f.pdf>, consulté le 18.03.2015

ODM. « Rapport explicatif sur l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la modification des bases légales de la collaboration Dublin/Eurodac », Berne, août 2013, disponible sur le site web du SEM, http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2314/Dublin-III-Eurodac-Rapport-explicatif_fr.pdf, consulté le 18.03.2015

ODM. « Rapport explicatif pour la consultation. Arrangement entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur les modalités de sa participation au bureau européen d'appui en matière d'asile », Berne, 2014, disponible sur le site web du SEM : <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/easo/vn-ber-f.pdf>, consulté le 18.03.2015

Sur le site web de l'Office fédéral du personnel, www.epa.admin.ch

OFPER. "Rapport sur les mesures d'optimisation faisant suite à l'enquête 2011 auprès du personnel de l'administration fédérale". Disponible sur le site web de l'OFPER www.epa.admin.ch, consulté le 7.10.2013

OFPER. 2011. "Rapport d'évaluation: Enquête 2011 auprès du personnel de l'administration fédérale". Gfk Switzerland AG. Trustmark. 2011. Disponible sur le site web de l'Office fédéral du personnel OFPER <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02273/index.html?lang=fr> <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02273/index.html?lang=fr>

Sur le site web du Département fédéral de Justice et Police, www.ejpd.admin.ch

DFJP. Document pour la presse. Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, 2010, rédigé sur mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E). disponible sur le site web du DFJP www.ejpd.admin.ch, consulté le 1.10.2013

DFJP. Rapport explicatif du DFJP, Projet de loi fédérale sur l'usage de la contrainte policière dans les domaines du droit des étrangers et des transports ordonnés par une autorité fédérale (loi sur l'usage de la contrainte, LUSC) du 15 octobre 2004, 15 octobre 2004

DFJP. Rapport explicatif relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière. 16.12.2009. Disponible sur le site web du DFJP www.ejpd.admin.ch, consulté le 1.10.2013

DFJP. Communiqué. Réduction des coûts dans le domaine de l'asile. 2.11.2005, disponible sur le site web du DFJP www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2005/2005-11-020.html, consulté le 13.09.2012

Uster, Hanspeter. Bericht und Empfehlungen zu den Geschäftsprozessen und Strukturen im Bundesamt für Migration (BFM), namentlich im Direktionsbereich Asylverfahren und in der Sektion Einbürgerungen

ODM-DFJP. "La situation des femmes dans la politique d'asile - appréciation des aspects spécifiques aux femmes et liés au sexe en procédure d'asile. Rapport d'août 2005 en réponse au Postulat Menétrey-Savary (00.3659). 26.10.2005. Disponible sur le site web du DFJP <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2005/2005-10-261.html>, consulté le 3.10.2013

DFJP-CCDJP. "Groupe de travail.Criminalité des étrangers (AGAK). Rapport final". 5 mars 2001. Disponible sur le site web du DFJP www.ejpd.admin.ch, consulté le 4.10.2013

DFJP. Rapport explicatif relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière.

16.12.2009. Disponible sur le site web du DFJP www.ejpd.admin.ch, consulté le 1.10.2013

DFJP. "Révision de la loi sur l'asile: le projet soumis au vote vu dans un contexte élargi". Documentation pour la presse. 25.03.2013. Disponible sur le site web du DFJP <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-03-25/revision-asylg-f.pdf>, consulté le 8.10.2013

DFJP. « 40 ans d'adhésion de la Suisse à la CEDH : Bilan et perspectives. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Stöckli 13.4187 du 12 décembre 2013 », 19 novembre 2014, consulté le 28 mars 2015 sur le site web <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgesseite/2013/20134187/Bericht%20BR%20F.pdf>

Sur le site web de la Commission fédérale des migrations, www.ekm.admin.ch

Achermann, Alberto. 2009. "Admission de groupes de réfugiés et aide sur place. Rapport et recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration", Documentation sur la politique de migration. Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Disponible sur le site web de la CFM <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/fr/home/dokumentation/publikationen/materialien.html>, consulté le 7.10.2013

Wichmann, Nicole, Christin Achermann et Denise Efonayi-Mäder. 2010. "Wegweisen. Ausschaffen. Ein Grundlagenbericht zu den asuländerrechtlichen Folgen der Straffälligkeit". Documentation sur la politique de migration. Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Disponible sur le site web de la CFM <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/fr/home/dokumentation/publikationen/materialien.html>, consulté le 7.10.2013

Egger, Theres. 2003. "Intégration et travail". Novembre 2003. Documentation sur la politique de migration. Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Disponible sur le site web de la CFM <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/fr/home/dokumentation/publikationen/materialien.html>, consulté le 7.10.2013

Efionayi-Mäder, Silvia Schönenberger et Ilka Steiner. 2010. Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010". Décembre 2010. Documentation sur la politique de migration. Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Disponible sur le site web de la CFM <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/fr/home/dokumentation/publikationen/materialien.html>, consulté le 7.10.2013

Kofler, Andrea Ch et Lilian Frankhauser. 2009. Femmes en migration. L'image des migrantes dans la perception de l'opinion publique et de la politique, ainsi que dans la recherche actuelle. Décembre 2009. Documentation sur la politique de migration. Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Disponible sur le site web de la CFM <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/fr/home/dokumentation/publikationen/materialien.html>, consulté le 7.10.2013

Rapports annuels de la Commission fédérale pour les questions de migration. "Migration plein cadre" de 2001 à 2012. Documentation sur la politique de migration. Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Disponible sur le site web de la CFM <http://www.ekm.admin.ch/content/ekm/fr/home/dokumentation/publikationen/jahresberichte.html>, consulté le 7.10.2013

Autres documents des autorités trouvés en bibliothèque

Groupe de réflexion interdépartemental DFJP, DFAE, DFEP, « Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés », Berne, janvier 1989

ODR, « Refuge. Politique des réfugiés. Politique d'asile. Droit d'asile. Un bref aperçu », rapport de l'ODR, 1992

Autres documents

Dossiers de presse

Dossiers de presse du centre de documentation VieDoc¹ (Pôle documentaire sur la vie politique, sociale et économique en Suisse, Université de Lausanne) sur l'asile et les réfugiés :

- Dossier sur l'asile et les réfugiés 1971-1979
- Dossier sur l'asile et les réfugiés 1980-1988 (2 Volumes)
- Dossier : Révision sur la loi d'asile – 5 avril 1987
- Dossier Asile et réfugiés 1988-1989
- Dossier Asile et réfugiés 1990-1991
- Dossier Asile et réfugiés 1992-1993
- Dossier 1994
- Dossier général 1995-1998
- Dossier sur la Révision de la Loi et AFU sur l'asile, votation fédérale du 13 juin 1999 (1995-1999)
- Dossier général 1999-2003
- Dossier sur la Révision de la Loi sur les étrangers (LEtr) et de la Loi sur l'asile (LAsi) de 2006
- Dossier sur la Révision de la Loi sur l'asile (référendum) du 9 juin 2013
- Dossier Asile réfugié 2007-2013 (carton d'archives non relié)

Dossier de presse personnel constitué de manière non-systématique depuis 2009 dans différents journaux suisses (Principaux journaux consultés : Le Temps, Le Courrier, *Neue Zürcher Zeitung*, *Tages Anzeiger*, 24 Heures, Le Matin, 20 Minutes + Prises de position, programmes et rapports de différents partis politiques – principalement le Parti socialiste suisse, le Parti Libéral-Radical et l'Union démocratique du Centre)

Revue *Vivre Ensemble* depuis 2009

Sites web consultés

Documentation disponible sur les sites web suivants :

<http://cscps-10.blogspot.ch> Blog Asile

<http://droit-de-rester.blogspot.ch> Blog du Collectif Droit de rester

<http://forumasile.org> Blog Forum Asile

¹ Je tiens à remercier ici Hélène Joly qui a patiemment constitué ces dossiers de presse et m'a grandement aidé dans mes recherches.

http://sos-asile-vaud.ch	Blog du Journal SOS-Asile-Vaud
http://www.bvger.ch	Tribunal Administratif Fédéral
www.admin.ch	Portail du Gouvernement suisse
www.amnesty.ch/fr	Amnesty International
www.ark-cra.ch	Commission suisse de recours en matière d'asile
www.asile.ch/vivre-ensemble	Site web de la Revue Vivre Ensemble
www.bk.admin.ch	Chancellerie Fédérale
www.caritas.ch	Caritas
www.ccsi-fr.ch/	Centre de contact Suisse-Immigrés (CCSI)-SOS Racisme, Fribourg
www.csivs.ch	Centre Suisse-Immigrés, Sion (Valais)
www.csp.ch	Centre social Protestant
www.cvp.ch	Parti Démocrate Chrétien
www.easo.europa.eu	European Asylum Support Office
www.ec.europa.eu	Commission européenne
www.echr.coe.int	European Court of Human Rights
www.ecre.org	European Council on Refugees and Exiles
www.ejpd.admin.ch	Département fédéral de la justice et de la police
www.europarl.europa.eu	Parlement européen
www.fluechtlingshilfe.ch	Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR)
www.heks.ch	Entraide Protestante Suisse (EPER)
www.odae-romand.ch	Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE)
www.pdp.info	Parti Bourgeois Démocratique
www.plr.ch	Parti Libéral Radical
www.scehr.ch	Centre Suisse de Compétence pour les Droits Humains

www.sem.admin.ch	Secrétariat d'état aux migrations
www.ssiss.ch/fr	Service Social International
www.stopexclusion.ch/	Stop Exclusion, Coordination contre l'exclusion et la xénophobie
www.stopenvoi.ch	Coordination Asile-Migration-Vaud
www.udc.ch	Union Démocratique du Centre
www.unhcr.org	Union National Refugee Agency

Services d'aide juridique et associations

Rapports d'activité du SAJE de 2001 à 2015

Rapport d'activité du CCSI-SOS Racisme, Fribourg, 2012, 2014, 2015

Rapport d'activité du Centre Suisse-Immigrés, Sion, 2011, 2012, 2013, 2014

Rapports d'activité de l'association ELISA, Genève, de 2012 à 2014

Procès-verbaux des Assemblées Générales de l'association ELISA, Genève, de 2000 à 2011

Rapports d'activité du Bureau de consultations juridiques de Caritas à Fribourg, 2011, 2012 et 2014

Rapport d'activité du Bureau de consultations juridiques de Caritas Zentralschweiz 2015

Fiches de présentation des Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Thurgau, St-Gallen/Appenzell, Zürich, Solothurn, Basel de l'EPER (2016)

Rapport d'activité du CSP Genève 2015

Documentations disponibles sur les sites web des différentes associations/organisations :

- Anlaufstelle Baselland, Beratung Asyl und Migration : www.anlaufstellebl.ch/
- Asylhilfe Bern : <http://www.asylhilfe.ch/>
- Beratungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (Schaffhouse) : <http://sah-sh.ch/angebote/rechtsberatung.php>
- Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not : <http://www.rechtsberatungsstelle.ch/Asylrecht.html>
- Bündner Beratungsstelle für Asylsuchende : <http://www.vmv.ch/>; <http://www.asylgr.ch/>
- Caritas Fribourg et Suisse centrale : <https://www.caritas.ch/de/was-wir-tun/engagement-schweiz/asyl-und-fluechtlingswesen/rechtsberatung/>

- Caritas Jura : <http://www.caritas-jura.ch/p121001803.html>
- Centre de contact Suisses-immigrés / SOS Racisme (Fribourg) : http://ccsi-fr.ch/fr_FR/
- Centre Suisses-Immigrés (Valais) : <http://www.csivs.ch/>
- CSP Berne-Jura : <https://csp.ch/berne-jura/services/secteur-juridique/>
- CSP Genève : <https://csp.ch/geneve/services/questions-de-refugies/#1443790371723-0d989d06-2051>
- CSP Neuchâtel : <https://csp.ch/neuchatel/>
- EPER (pour les BCJ de Zürich, St-Gall/Appenzell, Zürich, Soleure, Schaffhouse, Bâle, Vaud) : <https://www.heks.ch/>
- Forum Migration Oberwallis (Valais) : <http://www.forum-migration.ch/>
- Freiplatzaktion Basel : <http://www.freiplatzaktion-basel.ch/>
- Freiplatzaktion Zürich : <http://www.freiplatzaktion.ch/uber-uns/>

Tribunal Administratif fédéral

Documentation disponible sur le site web du TAF www.bvger.ch

Plaquette publicitaire Le Tribunal administratif fédéral

Charte éthique

Rapports de gestion du TAF de 2007 à 2012, disponibles sur le site web du TAF <http://www.bvger.ch/gericht/geschaeftsberichte/index.html?lang=fr>, consulté le 9.10.2013

Mise en place du Tribunal administratif fédéral (TAF) - Rapport de gestion 2005-2006 de la Direction provisoire du TAF, Disponible sur le site web du TAF <http://www.bvger.ch/gericht/geschaeftsberichte/index.html?lang=fr>, consulté le 9.10.2013

Rapport final « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux », disponible sur le site web du TAF <http://www.bvger.ch/gericht/geschaeftsberichte/index.html?lang=fr>, consulté le 9.10.2013

Documents consultés sur les terrains

Documents internes à l'ODM (directives internes, documents consultés sur l'Intranet de l'ODM, documents de pratique interne APPA, aide à la rédaction de décisions d'asile, documents de formation distribués lors des différentes formations suivies, etc.)

Documents internes aux activités des services d'aide juridique (notamment recours, demandes de réexamens, dossiers thématiques)

Documents internes au TAF remis lors d'une entrevue au TAF, interdits de citation

Autres documents

« Wege zu eine glaubwürdigeren Asylpolitik. Tagungsbericht zum 5. Schweizer Asylsymposium ». *Asyl* 28. Sondernummer Asylsymposium 2013

Gattiker, Mario (OSAR). « La procédure d'asile et de renvoi. Octroi de l'asile et renvoi selon la loi sur l'asile du 26 juin 1998 ». Publié par l'Organisation Suisse d'Aide aux réfugiés OSAR. Berne. Octobre 1999

ODAE. « 1^{er} Rapport annuel d'observation. Une législation toujours plus stricte, une pratique toujours plus rigide ». 24 septembre 2008. Disponible sur le site web de l'ODAE <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article423>, consulté le 9.10.2013

ODAE. « 2^{ème} Rapport annuel d'observation. Limiter l'immigration à tout pris ? ». Novembre 2009. Disponible sur le site web de l'ODAE <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article423>, consulté le 9.10.2013

ODAE. « 3^{ème} Rapport annuel d'observation. Les abus de la Suisse dans le domaine de l'immigration ». Octobre 2010. Disponible sur le site web de l'ODAE <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article423>, consulté le 9.10.2013

ODAE. « 4^{ème} Rapport annuel d'observation. Politique migratoire et d'asile : la Suisse au ban de la légalité ? ». Novembre 2011. Disponible sur le site web de l'ODAE <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article423>, consulté le 9.10.2013

ODAE. « 5^{ème} Rapport annuel d'observation. Politique migratoire et d'asile : lorsque l'inhumain devient la règle ». Novembre 2012. Disponible sur le site web de l'ODAE <http://www.odae-romand.ch/spip.php?article423>, consulté le 9.10.2013

EASO, « Rapport annuel 2012 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne », consulté le 23 mars 2015 sur le site web http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/2013.5322_FR_V3.pdf

EASO, « Rapport annuel 2013 sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne », consulté le 23 mars 2015 sur le site web http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/BZAB14001FRC_PDF.Web_.pdf

OMCT (Organisation mondiale contre la torture). « Suisse : Une politique d'asile toujours plus restrictive. Rapport alternatif destiné au Comité contre la torture (34^{ème} session) ». Genève. 18 avril 2005. Disponible sur le site web de l'OMCT [www.omct.org/files/2005/09/3070/rapport altern cat suisse fr c.pdf](http://www.omct.org/files/2005/09/3070/rapport%20altern%20cat%20suisse%20fr%20c.pdf), consulté le 9.10.2013

OSAR. « La Suisse terre d'asile. Informations sur le droit d'asile et sur les personnes en procédure d'asile ». Rapport établi par Agnes Hofmann, Kathrin Buchmann. Berne. 1^{er} avril 2008.

OSAR. « Une politique d'asile plus crédible – Quelles voies ? » Documentation pour le 5^{ème} Symposium suisse sur l'asile. Les 30 et 31 janvier 2013 à Berne

OSAR. « Italien : Aufnahmebedingungen. Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden ». Bern. Oktober 2013. Disponible sur le site web de l'OSAR [http://www.fluechtlingshilfe.ch/?set language=fr](http://www.fluechtlingshilfe.ch/?set_language=fr), consulté le 15.10.2013

OSAR (Suisse) et The law students' lega laid office Juss-Buss (Norvège). « Procédure d'asile et conditions d'accueil en Italie. Rapport sur la situation des requérant.e.s d'asile, des réfugié.e.s et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou humanitaire, et plus spécialement sur les personnes de retour en Italie dans le cadre du système de Dublin », Berne et Oslo, mai 2011, consulté le 23 mars 2015 sur le site web <http://www.osar.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/2011.05-italienbericht-sfhjussbuss-franzoesisch.pdf>

OSAR. « Requérants d'asile criminels ou Criminels requérants d'asile : Un abus ciblé du droit d'asile ». Etude de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés. Berne. Février 1999

Terre des Femmes Suisse. « Les femmes dans la procédure d'asile. La reconnaissance de motifs de fuite spécifiques aux femmes dans la pratique de l'asile en Suisse ». Rapport établi par Wiebke Doering pour l'ONG Terre des Femmes. Berne. Décembre 2011. Disponible sur le site web <http://www.terre-des-femmes.ch/fr/frauenfluechtlinge/was-sind-frauenspezifische-fluchtgruende>, consulté le 9.10.2013

UNHCR. « Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems ». May 2013. Rapport disponible sur le site web <http://www.unhcr.org/51a8a08a9.html>, consulté le 9.10.2013

UNHCR. « Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés. Panorama statistique des demandes d'asile déposées en Europe et dans certains pays non-européens » Rapports 2011 et 2012 disponibles sur le site web <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d2f7.html>, consulté le 9.10.2013

UNHCR. « Tendances mondiales en 2011 ». Rapports sur les tendances mondiales de 2007 à 2011 disponibles sur le site web <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d2f7.html>, consulté le 9.10.2013

UNHCR. *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, Novembre 2007, consulté le 23 mars 2015 sur le site web <http://www.unhcr.org/47302b6c2.html>.

Table des matières

Résumé de la thèse.....	III
Abstract.....	III
<i>Table des matières synthétique</i>	VII
<i>Liste des acronymes et abréviations</i>	IX
Liste des livret/permis/autorisation de séjour et d'établissement.....	XIII
INTRODUCTION.....	1
<i>Section 1. Problématique</i>	7
§1 Les politiques d'asile : politisation, judiciarisation et juridicisation.....	9
§1.1 Politisation et sécuritisation de l'asile.....	11
§1.2 Convergences et particularités du cas suisse.....	15
§1.3 Judiciarisation et juridicisation de l'action publique.....	17
§2 Droit et action publique : force et fabrique du droit dans les pratiques des <i>Street-Level Bureaucrats</i>	20
§2.1 Saisir l'action publique aux guichets des <i>Street-Level Bureaucracies</i>	22
§2.2 Le pouvoir discrétionnaire : entre droit, passe-droit et passes du droit.....	28
§2.3 Analyser les politiques d'asile à partir des pratiques des acteurs de terrain.....	32
§2.4 Mise en œuvre des politiques publiques et Street-Level Bureaucracy en Suisse.....	37
§3 De la <i>Street-Level Bureaucracy</i> aux <i>Street-Level Organizations</i> : élargir la focale aux usages du droit dans l'action collective.....	40
§4 Synthèse schématique et plan de la thèse.....	47
<i>Section 2. Méthodes et terrain d'enquête</i>	49
§1 Méthodes ethnographique et sociohistorique.....	49
§1.1 Enquête au sein du Secrétariat d'État aux Migrations.....	52
§1.2 Enquête au sein des bureaux de consultation juridique.....	61
§1.3 Terrains et matériaux complémentaires.....	62
§2 Analyse des données.....	63
§3 Confidentialité et anonymisation des données : des cas fictifs ?.....	64
§4 Rapport à l'objet, rapports aux terrains.....	66
§4.1 Une perspective nourrie par la sociologie critique.....	66
§4.2 La découverte des méthodes ethnographiques et de la sociologie du droit.....	68
§4.3 Rapport à l'asile, rapports aux terrains.....	68
PARTIE I. LA POLITIQUE D'ASILE EN SUISSE : VERS UNE SOPHISTICATION DU DROIT	71
CHAPITRE 1. POLITIQUE ET DROIT D'ASILE EN SUISSE (1981-2015) : ENTRE POLITISATION ET INFLATION NORMATIVE.....	75
<i>Section 1. Politisation de l'asile</i>	75
§1 De la Suisse « terre d'asile » à la question de l' <i>Überfremdung</i> : l'asile en Suisse depuis la 2 ^e Guerre mondiale.....	76
§1.1 Evolution du nombre et des origines des demandeurs d'asile.....	77
§1.2 Asile et <i>Überfremdung</i>	79
§2 Les « abus » comme catégorie d'action publique.....	83
§2.1 Emergence de la notion « d'abus » et polarisation dans le débat sur l'asile.....	84

§2.2 « Epaississement » de la notion d’abus	85
§2.3 Les « abus » comme recadrage du problème public de l’asile	87
Section 2. <i>Inflation normative</i>	91
§1 D’une loi « relativement ouverte » à la « frénésie législative » : un droit en réforme permanente	92
§2 Création et développement d’un office spécialisé	97
§3 Internationalisation du droit d’asile	101
§3.1 Un droit international	102
§3.2 Européanisation du droit et de l’action publique en matière d’asile	103
§3.3 Européanisation « indirecte », « bottom-up » et « horizontale »	108
CHAPITRE 2. JUDICIARISATION DU DROIT D’ASILE	113
Section 1. <i>Institutionnalisation d’une instance de recours spécifique et judiciarisation du domaine de l’asile</i>	114
§1 D’une restriction des voies de recours à la création d’une commission de recours indépendante	114
§2 Réforme de la justice et Tribunal administratif fédéral	116
§3 Le travail des juges et la production du droit	118
Section 2. <i>Judiciarisation du domaine de l’asile</i>	121
§1 Volume du contentieux et « taux de recours »	122
§2 Travail de l’autorité de recours : affaires liquidées et « taux de succès »	126
Section 3. <i>Une sophistication du droit par la jurisprudence</i>	128
§1 Droit matériel : la qualité de réfugié et la notion de persécution	131
§1.1 Considérations générales	131
§1.2 L’exemple de la désertion	132
§1.3 Vers la « théorie de la protection »	135
§1.4 La reconnaissance progressive des « persécutions liées au genre »	136
§2 Droit de la procédure : droit de la preuve et notion de <i>vraisemblance</i>	139
Section 4. <i>Internationalisation de la judiciarisation, vers une judiciarisation « multi-niveaux »</i>	142
§1 La Suisse et la CEDH	144
§2 Académisation du droit d’asile	148
<i>Synthèse de la Partie I. La sophistication du droit d’asile en tension entre sécurité et protection</i>	151

PARTIE II. INSTRUIRE, QUALIFIER, DECIDER : L’ADMINISTRATION DE L’ASILE EN PRATIQUE.....153

CHAPITRE 3. LA PROCEDURE D’ASILE ET SES AGENTS	159
Section 1. <i>Procédure, dispositifs et institution</i>	160
§1 Description d’un dispositif de tri	160
§1.1 La procédure d’asile : de l’enregistrement à la décision	162
§1.2 Objectiver la « machine à trier »	165
§2 Les « centres » : Gestion de l’espace et gestion des corps	171
§3 Organisation et réorganisations	175
§3.1. Organisation et réorganisations au moment de l’enquête (2010-2012)	176
§ 3.2 L’organisation du SEM en 2015-2016	180
§3.3 Eléments généraux sur le personnel	182
Section 2. <i>Entre sélection et auto-sélection : qui sont les agents du SEM ?</i>	184
§1 Portrait de groupe	185
§1.1 Caractéristiques sociales des agents du SEM	185
§1.2 Entrée dans l’institution et auto-sélection : hasard ou nécessité ?	192

§2 Le premier corps des agents. Comment devient-on spécialiste asile ?	201
§2.1 Recruter	202
§2.2 Former et socialiser	207
§2.3 Rapports au poste <i>avant</i> l'engagement et entrée dans l'institution	214
§2.4 Les effets de la socialisation institutionnelle	217
CHAPITRE 4. INSTRUIRE LES DEMANDES D'ASILE	225
<i>Section 1. Les auditions : un dispositif asymétrique</i>	228
§1 « Représenter l'autorité »	230
§2 Les requérants en audition : entre domination, tactiques et logiques identitaires	235
<i>Section 2. Récolter des faits : techniques et stratégies pour évaluer la pertinence des motifs d'asiles</i>	240
§1 Les auditions : données personnelles et motifs d'asile	242
§2 Interroger et réorienter	245
§3 Des normes secondaires d'application qui orientent l'instruction	251
<i>Section 3. Mettre les récits à l'épreuve : techniques et stratégies pour tester la vraisemblance</i>	256
§1 Mettre en doute l'identité	257
§1.1 Tester l'âge et la connaissance du pays d'origine	257
§1.2 « Faisceau d'indices » et expertises linguistiques	260
§2 La question de la vraisemblance	263
§2.1 Que faut-il questionner ? L'importance du récit libre et des relances	264
§2.2 Tester la cohérence interne du récit par des relances ciblées	267
§2.3 Tester la cohérence externe du récit	268
§3. Ce que le genre fait à l'instruction des demandes d'asile : les « persécutions liées au genre »	278
§3.1 « Racontez-moi ce viol » ou comment « rendre crédible » les violences sexuelles	280
§3.2 Ces personnes sont-elles « assez gay » pour obtenir l'asile ?	284
CHAPITRE 5. QUALIFIER ET DECIDER : L'ENCADREMENT JURIDICO-INSTITUTIONNEL DE L'APPLICATION DU DROIT	289
Les normes secondaires d'application	291
<i>Section 1. Les « Pratiques en matière d'asile » (APPA) : une tentative d'harmonisation des pratiques</i>	297
§1 Contenu des « Pratiques d'asile » : Qui faut-il protéger ?	299
§1.1 Catégories persécutées (aux yeux de la loi)	303
§1.2 Contextualisation des critères de reconnaissances et catégories non-reconnues	305
§1.3 Le renvoi et les catégories « en danger » : les « personnes vulnérables »	309
§2 Les effets pratiques des « Pratiques d'asile »	312
§3 Des décisions rendues en droit : le syllogisme juridique en question	318
§3.1 La rédaction de la décision : guides, modèles et contraintes de forme	319
§3.2 Syllogisme juridique	321
§3.3 Outils d'aide à la rédaction	323
<i>Section 2. Elaborer la « Pratique » : le pouvoir d'établir les normes</i>	327
§1 Evaluer une situation et définir la « Pratique »	328
§2 Changer la « Pratique » : Respecter la jurisprudence ou tester l'autorité de recours	330
§3 Les « persécutions liées au genre » : quand les frontières du droit d'asile bougent « par le bas »	333

<i>Section 3. Orienter et contrôler : les médiations sociales et institutionnelles de l'application du droit</i>	339
§1 Gestion des flux, productivité et stratégies de traitement.....	341
§2 Les conditions sociales de la rigueur juridique.....	349
CHAPITRE 6. RAPPORTS AU ROLE ET MARGE DE MANŒUVRE	359
<i>Section 1. Le second corps des agents. Des rapports au rôle convergents, mais différenciés</i>	360
§1 Déclinaisons d'un <i>ethos</i> légaliste.....	361
§2 Un rôle en tension.....	367
§3 Rapports au rôle différenciés	371
<i>Section 2. Conditions de perception et d'usage d'une « marge de manœuvre »</i>	381
§1 Marge de manœuvre et pouvoir discrétionnaire	382
§2 <i>Ceteris non paribus</i> : pour une analyse relationnelle du pouvoir discrétionnaire ..	392
<i>Synthèse de la Partie II. Pour une analyse relationnelle des médiations du droit et du processus de création normative continu</i>	400

PARTIE III. MOBILISER LE DROIT EN FAVEUR DES MIGRANTS : PRATIQUES, STRATEGIES ET TENSIONS **407**

CHAPITRE 7. AGIR PAR LE DROIT : PRATIQUES DE DEFENSE JURIDIQUE DES MIGRANTS	413
<i>Section 1. La défense juridique : guichets et permanences</i>	414
§1 Les permanences juridiques : militantisme de guichet ? Formes et dispositifs	415
§2 Permanences juridiques et consultations individuelles.....	422
§3 Les requérants face aux mandataires	430
<i>Section 2. Pratiques de défense juridique des migrants</i>	437
Débuts sur le terrain et apprentissage par la pratique.....	438
§1 Que contester, que faire valoir et comment ? Rédiger un recours ou une demande de réexamen	439
§2.1 Les recours : Contester l'argumentation du SEM	440
§2.2 Les demandes de réexamen : faire valoir un élément nouveau	443
§2 Le temps et l'importance des moyens de preuve	443
§2.1 Le temps comme contrainte et comme ressource.....	443
§2.2 Obtenir des moyens de preuve	444
§2.3 Les certificats médicaux comme moyens de preuve	446
§2.4 Faire changer l'interprétation de la situation d'un pays.....	451
CHAPITRE 8. ACTEURS DE LA DEFENSE JURIDIQUE DES MIGRANTS	455
<i>Section 1. Les bureaux de consultation juridique en Suisse</i>	456
§1 Panorama des bureaux d'aide juridique aux migrants en Suisse	460
§2 Le SAJE, un service d'aide juridique « plus combatif » ?.....	467
<i>Section 2. Profils et rapports au rôle des juristes</i>	471
§1 Profils et trajectoires	471
§2 Rapports à la défense juridique des requérants d'asile	478
<i>Section 3. Faire remonter les problèmes du terrain dans l'espace public : travail d'information et relais politiques</i>	485
CHAPITRE 9. CONTRAINTES, OPPORTUNITES ET EFFETS DE LA DEFENSE JURIDIQUE DES MIGRANTS	493
<i>Section 1. Contraintes de situation</i>	496
§1 Contraintes juridiques et casuelles.....	496
§2 La question des ressources : face à la surcharge de travail, une sélection jugée nécessaire	503
§3 « Rester crédible » : les logiques des recours non-systématiques	505

<i>Section 2. Usages du droit par anticipation : la sélection des dossiers</i>	508
§1 Evaluer les « chances de succès » et les dossiers « voués à l'échec ».....	509
§2 Subjectivités morales et politiques.....	513
<i>Section 3. Agir par le droit et agir sur le droit</i>	517
§1 L'ambivalence du recours au droit	518
§2 Effets de la défense juridique des migrants : garantir l'accès au(x) droit(s), infléchir la position des autorités et contester la politique d'asile.....	522
<i>Synthèse de la Partie III. La défense juridique : « contre-pouvoir » et actrice de la mise en œuvre et de la sophistication du droit</i>	528
PARTIE CONCLUSIVE	533
CONCLUSION	535
§1 Articuler l'analyse de la force du droit avec celle de sa production.....	537
§2 La notion de médiations du droit	538
§3 Analyse situationnelle et relationnelle de la perception d'une marge de manœuvre	539
§4 Articuler action publique et action collective : les associations comme <i>Street-Level Organizations</i>	539
§5 Pistes de recherches	541
BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES	545
BIBLIOGRAPHIE	547
BIBLIOGRAPHIE DES SOURCES	587
<i>Textes juridiques / Bases légales</i>	587
<i>Archives fédérales en ligne</i>	590
Bulletin Officiel (BO), Feuille Fédérale (FF), Rapport de gestion du Conseil fédéral	590
Sur le site web de l'Office fédéral des migrations (www.bfm.admin.ch), devenu Secrétariat d'Etat aux Migrations (www.sem.admin.ch)	599
Sur le site web de l'Office fédéral du personnel, www.epa.admin.ch	603
Sur le site web du Département fédéral de Justice et Police, www.ejpd.admin.ch	604
Sur le site web de la Commission fédérale des migrations, www.ekm.admin.ch	605
Autres documents des autorités trouvés en bibliothèque	606
<i>Autres documents</i>	607
Dossiers de presse.....	607
Sites web consultés	607
Services d'aide juridique et associations	609
Tribunal Administratif fédéral	610
<i>Documents consultés sur les terrains</i>	610
<i>Autres documents</i>	611
<i>Table des matières</i>	615
<i>Table des figures, graphiques et tableaux</i>	621
ANNEXES	623
<i>Table des matières des Annexes</i>	625
ANNEXE 1. TABLEAU DES DONNEES SOCIO-HISTORIQUES.....	627
ANNEXE 2. TABLEAUX RECAPITULATIFS DES DONNEES RECOLTEES AU SEM.....	629
ANNEXE 3. TABLEAUX RECAPITULATIFS DES DONNEES RECOLTEES AUPRES DE LA DEFENSE JURIDIQUE ET DU TAF	631
ANNEXE 4. GRILLE D'OBSERVATION A L'ODM.....	633
ANNEXE 5. GRILLES D'ENTRETIEN AU SEM.....	636
ANNEXE 6. GRILLE D'ENTRETIEN POUR LA DEFENSE JURIDIQUE.....	640

ANNEXE 7. COURRIERS ENVOYES AU SEM POUR ENTRER SUR LE TERRAIN	642
ANNEXE 8. E-MAIL ENVOYE AUX COLLABORATEURS DU SEM	646
ANNEXE 9. ENTREES DANS LE TABLEAU DES ENQUETES.....	648
ANNEXE 10. LISTE DE CODES SUR MAXQDA POUR LE SEM.....	649
ANNEXE 11. LISTE DES CODES MAXQDA POUR LES ENTRETIENS AVEC LES JURISTES DES BCJ	658
ANNEXE 12. PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE DES REQUERANTS D’ASILE 1968-2014	660
ANNEXE 13. LES ABUS : ENTRE CRITIQUE NEOLIBERALE ET XENOPHOBIE	662
ANNEXE 14. LES SCRUTINS NATIONAUX LIES A L’IMMIGRATION EN SUISSE DEPUIS 1948.....	667
ANNEXE 15. REVISIONS DU DROIT D’ASILE	671
ANNEXE 16. BASES LEGALES EN MATIERE D’ASILE	685
ANNEXE 17 : AFFAIRES LIQUIDEES EN DROIT D’ASILE 1992-2015.....	687
ANNEXE 18. SYNTHES ET COMMENTAIRES DE JURISPRUDENCE	688
ANNEXE 19. ARRETS/DECISIONS DE PRINCIPE DE LA CRA ET DU TAF (1993-2014).....	691
ANNEXE 20. EXTRAITS DE JURISPRUDENCE.....	701
ANNEXE 21. LA SUISSE ET LA CEDH.....	704
ANNEXE 22. MODIFICATIONS JURISPRUDENTIELLES EN MATIERE D’OBSTACLES A L’EXECUTION DU RENVOI : <i>ILLICEITE</i> ET <i>INEXIGIBILITE</i>	709
ANNEXE 23. MISE A L’ECART, DECOURAGEMENT ET TROUBLES PSYCHIQUES PARMIS LES REQUERANTS D’ASILE.....	715
ANNEXE 24. PRESTATAIRES DE SERVICE ET PARTIES PRENANTES DANS LA PROCEDURE.....	718
ANNEXE 25. DOMAINES DE DIVISION DE L’ODM EN 2011	720
ANNEXE 26. ORGANIGRAMME DE L’ODM EN 2011	721
ORGANIGRAMMES DU SEM EN 2015.....	722
ANNEXE 27. CARACTERISTIQUES DES ENQUETES AU SEM.....	724
ANNEXE 28. OFFRE D’EMPLOI « SPECIALISTE EN MATIERE D’ASILE » (2015)	726
ANNEXE 29. EXPERTISES LINGUISTIQUES – LINGUA	727
ANNEXE 30. APPA FICTIVE – LA SYLDAVIE	733
ANNEXE 31. MODELE DE DECISION	739
ANNEXE 32. BUREAUX DE CONSULTATION JURIDIQUE, 2016	742
ANNEXE 33. IMPACTS DE L’ODAE ROMAND – INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 2008-2015	745

Table des figures, graphiques et tableaux

FIGURE 1 : PROCESSUS DE CREATION NORMATIVE CONTINU ET SOPHISTICATION DU DROIT	47
GRAPHIQUE 1 : NOUVELLES DEMANDES D’ASILE DEPOSEES 1968-2015	78
GRAPHIQUE 2 : TYPES DE DECISIONS RENDUES PAR LE SEM EN %, 2009-2015 .	105
GRAPHIQUE 3 : DECISIONS ET RENVOIS DUBLIN 2009-2015	106
GRAPHIQUE 4 : REQUÉRANTS D’ASILE RENVOYÉS VERS UN AUTRE ETAT « DUBLIN » EN 2012 ET 2013 (15 PAYS AVEC + DE 50 TRANSFERTS).....	107
TABLEAU 1 : AFFILIATIONS POLITIQUES DES JUGES DU TAF (AOÛT 2015).....	119
GRAPHIQUE 5 : ORIENTATIONS POLITIQUES DES JUGES DU TAF ET DECISIONS POSITIVES SELON LE <i>TAGES ANZEIGER</i>	120
GRAPHIQUE 6 : VOLUME DU CONTENTIEUX – ENTREES (CALCULEES EN NOMBRE DE PERSONNES) A LA CRA (1992-2006)	122
GRAPHIQUE 7 : NOMBRE DE NOUVELLES AFFAIRES DEPOSEES AUX COURS IV ET V DU TAF 2007-2015	123
GRAPHIQUE 8 : EVOLUTION DU NOMBRE DE DECISIONS RENDUES PAR LE SEM ET DE NOUVELLES AFFAIRES DEPOSEES AU TAF (2007-2015).....	124
GRAPHIQUE 9 : EVOLUTION DU « TAUX DE RECOURS » AU TAF (EN %) 2007-2015	124
GRAPHIQUE 10 : TAUX DE SUCCES EN DROIT D’ASILE 1992-2008	127
GRAPHIQUE 11 : DECISIONS PUBLIEES DANS JICRA (1993-2006), PUIS DANS ATAF (2007-2015), DONT DECISIONS/ARRETS DE PRINCIPE	129
TABLEAU 2 : ARRETS RENDUS PAR LA CREDH CONTRE LA SUISSE	146
FIGURE 2 : MEDIATIONS DU DROIT ET CONDITIONS SOCIALES DE LA PRISE DE DECISION	157
FIGURE 3. SCHEMA DE LA PROCEDURE D’ASILE	163
.....	163
FIGURE 4 : L’ENTONNOIR DU TRI DES DEMANDES D’ASILE 1980-2015	166
GRAPHIQUE 12: TYPES DE DECISIONS RENDUES 1968-2015	168
GRAPHIQUE 13 : DECISIONS RENDUES, TYPES DE DECISIONS RENDUES ET TOTAL DU NOMBRE DE DEMANDES D’ASILE 1968-2015	169
FIGURE 5. ORGANIGRAMME DU DOMAINE DE DIRECTION ASILE ET RETOUR (DDAR) EN 2011	178
FIGURE 6 : ORGANIGRAMME DU DOMAINE DE DIRECTION ASILE EN 2015	181

TABLEAU 3 : CARACTERISTIQUES DES EMPLOYES DU SEM, DE L'OFPRA ET DU BAMF	192
TABLEAU 4 : RESUME DES TYPES ET DES FORMES DE NORMES SECONDAIRES D'APPLICATION AU SEM	294
TABLEAU 5 : MOTIFS D'ASILE ET DE REFUS DE L'ASILE	302
FIGURE 7 : LES APPA EN TENSION ENTRE SECURITE/STABILITE, EFFICACITE ET LEGITIMITE.....	317
FIGURE 8 : AXE <i>HARDLINERS-SOFTLINERS</i>	374
FIGURE 9 : L'ESPACE DES RAPPORTS AU ROLE DES SPECIALISTES ASILE	379
TABLEAU 6 : TYPES DE MARGE DE MANŒUVRE DECISIONNELLE	389
FIGURE 10 : LA DEFENSE JURIDIQUE DANS LA CAUSE DES MIGRANTS	459
TABLEAU 7 : CONSULTATIONS, PRISES DE MANDATS ET DECISIONS AU SAJE.....	468
FIGURE 11 : RAPPORTS A LA DEFENSE JURIDIQUE DES JURISTES ENGAGES	480
FIGURE 12 : FONCTIONNEMENT DE L'ODAE ROMAND	487
FIGURE 13 : DEFENSE JURIDIQUE, MISE EN ŒUVRE ET SOPHISTICATION DU DROIT	495
TABLEAU 8 : TAUX DE RECOURS CONTRE LES DECISIONS DU SEM EN FONCTION DU TYPE DE DECISION PRISE.....	510
TABLEAU 9 : NOMBRE DE REEXAMENS ET DECISIONS RENDUES, 1996-2015	523

Annexes

Table des matières des Annexes

ANNEXE 1. TABLEAU DES DONNEES SOCIO-HISTORIQUES.....	627
ANNEXE 2. TABLEAUX RECAPITULATIFS DES DONNEES RECOLTEES AU SEM.....	629
ANNEXE 3. TABLEAUX RECAPITULATIFS DES DONNEES RECOLTEES AUPRES DE LA DEFENSE JURIDIQUE ET DU TAF	631
ANNEXE 4. GRILLE D'OBSERVATION A L'ODM	633
ANNEXE 5. GRILLES D'ENTRETIEN AU SEM	636
ANNEXE 6. GRILLE D'ENTRETIEN POUR LA DEFENSE JURIDIQUE	640
ANNEXE 7. COURRIERS ENVOYES AU SEM POUR ENTRER SUR LE TERRAIN.....	642
ANNEXE 8. E-MAIL ENVOYE AUX COLLABORATEURS DU SEM.....	646
ANNEXE 9. ENTREES DANS LE TABLEAU DES ENQUETES.....	648
ANNEXE 10. LISTE DE CODES SUR MAXQDA POUR LE SEM	649
ANNEXE 11. LISTE DES CODES MAXQDA POUR LES ENTRETIENS AVEC LES JURISTES DES BCJ.....	658
ANNEXE 12. PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE DES REQUERANTS D'ASILE 1968-2014	660
ANNEXE 13. LES ABUS : ENTRE CRITIQUE NEOLIBERALE ET XENOPHOBIE.....	662
ANNEXE 14. LES SCRUTINS NATIONAUX LIES A L'IMMIGRATION EN SUISSE DEPUIS 1948.....	667
ANNEXE 15. REVISIONS DU DROIT D'ASILE.....	671
ANNEXE 16. BASES LEGALES EN MATIERE D'ASILE	685
ANNEXE 17 : AFFAIRES LIQUEEES EN DROIT D'ASILE 1992-2015.....	687
ANNEXE 18. SYNTHESSES ET COMMENTAIRES DE JURISPRUDENCE	688
ANNEXE 19. ARRETS/DECISIONS DE PRINCIPE DE LA CRA ET DU TAF (1993-2014).....	691
ANNEXE 20. EXTRAITS DE JURISPRUDENCE.....	701
ANNEXE 21. LA SUISSE ET LA CEDH	704
ANNEXE 22. MODIFICATIONS JURISPRUDENTIELLES EN MATIERE D'OBSTACLES A L'EXECUTION DU RENVOI : <i>ILLICEITE</i> ET <i>INEXIGIBILITE</i>	709
ANNEXE 23. MISE A L'ECART, DECOURAGEMENT ET TROUBLES PSYCHIQUES PARMIL LES REQUERANTS D'ASILE	715
ANNEXE 24. PRESTATAIRES DE SERVICE ET PARTIES PRENANTES DANS LA PROCEDURE.....	718
ANNEXE 25. DOMAINES DE DIVISION DE L'ODM EN 2011	720
ANNEXE 26. ORGANIGRAMME DE L'ODM EN 2011	721
ORGANIGRAMMES DU SEM EN 2015	722

ANNEXE 27. CARACTERISTIQUES DES ENQUETES AU SEM.....	724
ANNEXE 28. OFFRE D’EMPLOI « SPECIALISTE EN MATIERE D’ASILE » (2015).....	726
ANNEXE 29. EXPERTISES LINGUISTIQUES – LINGUA	727
ANNEXE 30. APPA FICTIVE – LA SYLDAVIE	733
ANNEXE 31. MODELE DE DECISION	739
ANNEXE 32. BUREAUX DE CONSULTATION JURIDIQUE, 2016.....	742
ANNEXE 33. IMPACTS DE L’ODAE ROMAND – INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 2008-2015.....	745

Annexe 1. Tableau des données socio-historiques

	Documents
Contexte général	<ul style="list-style-type: none"> - Statistiques officielles sur l’asile en Suisse (ODM, OFS) - Sources et littérature secondaires sur l’évolution de la politique d’asile en Suisse (livres, articles, rapports) - Dossiers de presse : <ul style="list-style-type: none"> • Dossiers de presse du VieDoc (Pôle documentaire sur la vie politique, sociale et économique en Suisse) sur l’asile de 1970 à 2015. Principaux journaux romands dépouillés et, ponctuellement, des articles de journaux alémaniques ; • Dossier de presse personnel (articles récents à partir de 2009) : journaux Le Temps, Le Matin, Le Courrier, 24 Heures (+ ponctuellement d’autres quotidiens régionaux), Neue Zürcher Zeitung, Tages Anzeiger, Blick + ponctuellement d’autres journaux régionaux (dépouillement non-systématique) - Archives disponibles sur Internet <ul style="list-style-type: none"> • Messages du Conseil fédéral précédant chaque modification de la loi ; • Rapports des autorités politiques (administration, Conseil fédéral, rapports d’experts, etc.) ; • Communiqués de presse ; • Interviews ; • Recherche sélective (non-systématique) de débats parlementaires et d’interventions parlementaires (motions, interpellations, questions) ; • Autres documents disponibles sur le site web de l’ODM et sur le site web des archives fédérales
Bases légales et évolutions législatives + Administration (ODM/ODR/DAR)	<ul style="list-style-type: none"> - Lois (LAsi, LEtr) (consultées sous leurs différentes versions, suivant les modifications) ; - Ordonnances sur l’asile (OA1, OA2, OA3 + 3 autres ordonnances) ; - Directives relatives à l’asile et au droit des étrangers en Suisse ; - Manuel de procédure d’asile de l’ODM (disponible sur Internet) ; - Manuel de procédure de l’OSAR (2009¹ + 2^{ème} édition de 2016²) ; - Code annoté de droit des migrations, Volume IV : Loi sur l’asile (LAsi)³ ; - Archives disponibles sur Internet ; - Feuille fédérale et Messages du Conseil fédéral précédents les révisions législatives depuis la première loi sur l’asile (1977) ; - Rapports, communiqués de presse, interviews et autres documents disponibles sur le site web de l’ODM et sur le site web des archives fédérales ; - Doctrine (Consultation de la Revue Asyl, de l’Annuaire du droit de la migration, autres articles, etc.) ; - Jurisprudence consultée de manière sélective sur le site web du Tribunal administratif fédéral ;

¹ (Illes et al., 2009).

² (Organisation suisse d’aide aux réfugiés (OSAR), 2016).

³ (Amarelle et Nguyen, 2014).

	<ul style="list-style-type: none"> - Résumés annuels des évolutions de la jurisprudence systématiquement consultés dans la revue Asyl et dans l'annuaire de droit de la migration (voir Annexe 21. Synthèses et commentaires de jurisprudence) ; - Archives ethnographiques (documents consultés ou obtenus sur le terrain).
Défense juridique	<p>Documents disponibles sur les sites web de différentes organisations actives dans le domaine de l'asile (Observatoire sur le Droit d'Asile et des Etrangers, journal Vivre Ensemble, journal SOS-Asile, sites web du SAJE, de ELISA, de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés, etc.).</p> <p>Sites web des organisations actives dans la défense juridique des migrants.</p> <p>Rapports d'activité pour différents services d'aide juridique (voir bibliographie des sources)</p>
Tribunal administratif fédéral (TAF) et ex-Commission de recours en matière d'asile (CRA)	<p>Documents disponibles sur le site web du TAF (jurisprudence, rapports de gestion).</p> <p>Documents internes fournis par les juges (certains sont soumis à condition de ne pas les citer).</p> <p>Statistiques fournies par le service de statistiques du TAF.</p> <p>Statistiques disponibles dans les rapports de gestion.</p> <p>Statistiques communiquées par Karin Byland sur la judiciarisation du domaine de l'asile¹.</p>

¹ Il s'agit de statistiques récoltées dans le cadre du projet mené par Thierry Tanquerel, Frédéric Varone, Arun Bolkensteyn et Karin Byland dans le cadre du projet intitulé « L'utilisation des voies de recours judiciaires en matière administrative en Suisse : analyse empirique aux niveaux fédéral et cantonal (1990-2008) » qui a été financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (subside 100015-118022).

Annexe 2. Tableaux récapitulatifs des données récoltées au SEM

Résumé des données récoltées au SEM : le CEP de Vallorbe

<p>Terrain <u>Terrain négocié :</u> Octobre 2010-Février 2011 8 journées d'observation négociées et prévues à l'avance + entretiens</p> <hr/> <p><u>Terrain réalisé :</u> 20 journées effectives pour observations, rendez-vous et/ou entretiens</p>	<p>Observation</p> <p>7 carnets :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auditions d'enregistrement - Auditions sur les motifs - Une journée avec le personnel administratif - Discussions informelles, notamment à midi
<p>Entretiens</p> <p>13 entretiens (sur 18 employés) + 1 entretien exploratoire avec les deux chefs du CEP 1 chef du CEP 1 chef suppléant 10 spécialistes asile 1 chargée d'audition</p>	<p>Documents</p> <p>Différents documents récoltés (documents à l'intention des requérants d'asile + documents de travail, PVs d'audition, etc.)</p>

Résumé des données récoltées à l'ODM : Berne-Wabern

<p>Terrain <u>Terrain négocié :</u> 2-3 journées par semaine de fin septembre 2011 à février 2012 (observations et entretiens) avec liberté d'accès et de mouvement dans l'office, puis seulement par entretiens à partir de février 2012 jusqu'à juillet 2012.</p> <hr/> <p><u>Terrain réalisé :</u> 76 journées effectives pour observations, rendez-vous et/ou entretiens.</p>	<p>Observation</p> <p>7 carnets</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auditions sur les motifs - Formations de base Asile II - Formation EAC - Formation sur les « processus » internes (relative à la réorganisation) - Observation de « Sitzungen » (séances de discussion sur la réorganisation) - Observations de couloir - Journées avec spécialistes retour - Entretiens - Repas de midi - Discussions informelles - 1 rapport de section - 1 rapports de division - 1 rapport de doctrine
<p>Entretiens</p> <p>44 entretiens + 1 entretien complémentaire avec les responsables de la pratique sur les persécutions liées au genre (<i>Gespever</i>) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 19 Suisses-allemands - 35 Suisses-romands <p><u>Sections au sein de la division « Procédure à la centrale et retour » :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 Moyen-Orient • 9 Europe du Sud-Est et Amérique • 4 Afrique centrale et australe • 5 Afrique de l'Est • 5 Afrique de l'Ouest • 3 Afrique de l'Ouest et Maghreb • 1 Asie • 4 Europe de l'Est et Asie Centrale <p><u>Parmi eux : statuts :</u> 29 spécialistes asile + 5 chefs de section (sur 8 sections) + 5 chefs de section suppléants (sur 8) + le chef de division « Procédure à la centrale et retour » + 1 adjoint juridique de la même division + 1 responsable qualité (hors division) + 2 adjoints juridiques de la Division juridique</p>	<p>Documents</p> <p>Documents internes récupérés sur Intranet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - APPA (pratiques de l'office sur différents pays) - Directives internes + autres documents internes non publiés - Documents d'aide à la tenue d'audition - Documents d'aide à la rédaction de décisions d'asile - Documents distribués dans les formations - Exemples de PV d'audition - Organigramme interne - Liste des noms des employé-e-s - Rapport d'évaluation externe relatif à la réorganisation (expert externe) <p>Etc.</p>

Annexe 3. Tableaux récapitulatifs des données récoltées auprès de la défense juridique et du TAF

Données récoltées au service d'aide juridique aux exilé-e-s

Terrain	Observation	Entretiens	Documents
6 mois d'observation participante entre février 2011 et août 2011 (2 à 3 journées par semaine)	6 carnets : - Permanences juridiques - Rédaction de recours et de demandes de réexamen - Notes sur les dossiers que j'ai consultés et défendus - Discussions informelles	4 entretiens avec les juristes du SAJE (Eventuellement possible de faire des entretiens avec des bénévoles)	- Dossiers informatiques des requérants (recours, réexamens, etc.) - Différents documents sur les réseaux d'aide aux migrants - Rapports d'activité

Données récoltées auprès de ELISA

Terrain	Observation	Entretien	Documents
1 semaine d'observation et entretiens du 10 au 14 décembre 2012 5 journées effectives pour observations et entretiens	1 carnet d'observation - Permanences juridiques - Visite de la zone d'attente à l'aéroport de Genève	4 entretiens - 2 juristes et 1 assistant social salariés d'ELISA - 1 bénévole	- Différents documents d'information aux requérants - Documents d'une formation suivie par une juriste avec l'OSAR - Dossiers de requérants d'asile - Rapports d'activité

Données récoltées auprès d'autres BCJ et avocats

12 Entretiens	Documents
<ul style="list-style-type: none"> - 1 entretien au <i>Rechtsberatungstelle für Asylsuchende</i> (Berne) - 1 entretien au bureau d'aide juridique Caritas Jura - 1 entretien au bureau d'aide juridique CSP Jura-Bernois (Berne + Jura) - 1 entretien au bureau d'aide juridique du CSP-Neuchâtel - 1 entretien au bureau d'aide juridique CSP-Genève - 1 entretien au Centre Suisse-Immigrés du Valais - 2 entretiens au Centre de contact Suisse-Immigrés à Fribourg - 1 entretien au bureau d'aide juridique de Caritas à Lucerne - 2 entretiens dans un cabinet d'avocat (2 avocats) - 1 entretien dans un deuxième cabinet d'avocat (1 avocat) 	<ul style="list-style-type: none"> - Témoignage de Christophe Tafelmacher (avocat) sur son engagement (communication dans un colloque sous forme d'auto-analyse) - Notes sur l'intervention de Jean-Michel Dolivo (avocat) dans le cadre de l'enseignement Atelier pratique de recherche sur son engagement en tant que juriste - Différents rapports d'activité et documents internes

Données récoltées auprès du TAF

Entretiens	Documents
6 entretiens : - 3 juges - 3 greffiers (il m'est interdit de citer ces entretiens, en raison d'une clause de confidentialité)	Rapports de gestion depuis 2005-2006 Jurisprudence (disponibles sur le site web du TAF) Commentaires de jurisprudence (Revue Asyl et Annuaire du droit de la migration) Différents documents publics et internes distribués lors de mes visites au TAF Livre sur le Tribunal administratif fédéral

Annexe 4. Grille d'observation à l'ODM

- Inventorier :
 - Les personnes
 - Le décor (description)
 - Les instruments
 - Les objets
 - Les actes nécessaires à l'accomplissement de la situation
- Situation : Nom de lieux, expressions verbales, gestes.
 - Que se passe-t-il ?
 - Qu'est-ce que j'observe ?
 - Qu'est-ce que les gens disent ?
 - Qualifier la situation.
 - Agencement des lieux (bureaux, etc.)
- Inventorier :
 - Les objets
 - Les instruments
 - Les outils
 - Les éléments de décor nécessaires à l'action
 - Capacité d'accueil (combien de chaise ?)
 - Quels sont les usages de ces dispositifs ?
- Règles formelles définissant la présence dans ce lieu
 - Qui est là ?
 - Qui a le droit d'y être ?
 - Selon quelles modalités ?
 - Qui n'a pas le droit d'y être ?
 - Comment se comporte-t-on ?
 - Qu'est-ce qui détonne ou peut détonner ?
- Qui ? Les Personnes :
 - Qui fait quoi ?
 - Qui sont les professionnels du lieu ? Les personnes présentes ?
- Répartition des tâches
 - Quelle est la division du travail ?
 - Hiérarchie ?
 - Attention à la dimension genrée de la division du travail et des échanges/interactions
- Apparences
 - Quelles sont les tenues de travail ?
- Attitudes/Comportements
 - Quelles sont les attitudes des personnes présentes ? (Observer les variations dans ces attitudes)

- Le rôle à travers l'attitude
- Agencement des lieux :
 - Quelle est la disposition spatiale des lieux ?
 - Comment s'objectivent la hiérarchisation de la division des tâches, les rapports entre individus, etc. ?
- Compter :
 - Les personnes
 - Les objets/instruments/outils
 - Les places disponibles
- Moments informels :
 - Où ?
 - Qui ?
 - Comment ?
 - Qu'est-ce qui se dit ?
 - Sur quel ton ?
 - Quelle est l'attitude ?
 - Rituel ? comment ?
- Moments formels ?
 - Où ?
 - Qui ?
 - Comment ?
 - Qu'est-ce qui se dit ?
 - Sur quel ton ?
 - Qui parle ? Dans quel ordre ?
 - Sur quel ton ?
 - Quelle est l'attitude de chacun-e ?
 - Quelles ressources chacun-e mobilise ?
 - Rituel ? Comment ?
- Observer le travail
- Observer les déplacements (carte de déambulation)
- Qui communique avec qui ?
- Usage des instruments/outils/objets ?
- Conversations/Discours/Remarques

Distinguer plusieurs moments d'observation *a priori* :

- Auditions
 - Qui ?
 - Où ?
 - Quel agencement (qui est assis où ?)
 - Qui parle ? Dans quel ordre ?
 - Qu'est-ce qui se dit ?
 - Quelle est l'attitude de chacun-e ?
 - Quelles questions sont posées ? (voyage, motifs, contradictions ?)
- Travail en groupe
 - Qui ?
 - Où ?
 - Qui parle et dans quel ordre ?
 - Qui est assis/debout, où ?

- Qu'est-ce qui se dit ?
- Sur quel ton ?
- Attitude de chacun-e ?
- Travail individuel
 - Qui ?
 - Où ? (avec agencement du bureau/lieu)
 - Pour quelles tâches ?
 - Qu'est-ce qui est mobilisé/utilisé ? (matériel informatique, de bureau, dossiers, logiciels informatiques, bases de données)
 - Consultation SYMIC ?
 - Quels sont les programmes informatiques utilisés ?
 - Consultation du matériel juridique ?
 - Utilisation de l'Autotext ?
 - Utilisation des guides d'écriture ?
 - Eventuelles interactions (questions, sollicitations, etc.)
- Plus généralement, l'agencement général des lieux : Qui travaille où ? Avec quoi ?
- Mise en scène de la hiérarchie.

Annexe 5. Grilles d'entretien au SEM

Grille longue

- Décrire votre travail ; en quoi consiste votre travail ?
- Traitement d'un dossier → Comment ?
- Audition
 - o Préparation
 - o Façons de faire/stratégies
 - o Buts
 - o A quoi servent les auditions ?
 - o Comment se passent-elles ?
 - o Audition réussie ?
 - o Décrire les situations auxquelles vous êtes confronté-e ?
 - o Quelle est votre relation avec le requérant ou la requérante ?
 - o Quels types de motifs rencontrez-vous ?
 - o Comment vivez-vous les situations d'audition ?
 - o Quels sont pour vous des cas que vous définiriez comme « difficiles » ?
- Instruction des dossier : que faites-vous après l'audition ?
- Décision
 - o Comment prenez-vous les décisions ?
 - o Qu'est-ce qu'une « bonne » décision ?
 - o Comment savez-vous quelle est la « bonne » décision à prendre ?
 - o Qu'utilisez-vous pour prendre votre décision ?
 - o Poids de la pratique de l'office ?
 - o Marge de manœuvre ? Liberté d'appréciation/d'interprétation ?
 - o Pouvez-vous me décrire comment s'est passé la dernière fois où vous avez rendu une décision positive ?
 - o Décrire la dernière fois que vous avez rendu une admission provisoire ?
 - o Décrire la dernière fois que vous avez rendu une décision négative ?
 - o Raconter une anecdote sur une situation où un de ses chefs lui a demandé de rendre une autre décision ?
 - o Anecdote sur une situation où il/elle n'a pas pu rendre la décision qu'il aurait voulu ?
 - o Anecdote sur une situation où vous auriez voulu rendre une décision positive ou une AP, mais où vous avez dû rendre une décision négative ?
 - o Pourriez-vous me décrire la dernière fois où vous auriez voulu rendre une décision d'une manière mais que vous avez dû en rendre une autre ?
 - o Selon vous, est-ce que tous les collaborateurs sont interchangeables et prendraient les mêmes décisions pour chaque cas ?
 - Qu'est-ce qui assure une homogénéité dans les décisions ?

- Rôle
 - o Comment voyez-vous votre travail ?
 - o Comment vivez-vous votre travail ?
 - o Pour vous, c'est quoi être collaborateur/trice à l'ODM ?
 - Quelles sont vos responsabilités ?
 - Qu'est-ce que ça implique pour vous ?
 - Qu'est-ce que ça implique dans votre vie personnelle ?
 - o Décrire votre rôle ?
 - o Qu'est-ce que ça représente pour vous le fait de travailler en tant que collaborateur spécialisé pour l'ODM ?
 - o Selon vous, comment doit se comporter un collaborateur de l'ODM ?
 - o Quel est le sens de votre travail ?
 - o Comment avez-vous appris ce travail ?
- Opinion sur la politique d'asile ?
 - o Comment la voyez-vous ?
 - o Comment la vivez-vous ?
 - o Comment voyez-vous votre travail par rapport à la politique d'asile ?
- Changements vécus et perçus ?
 - o Depuis vos débuts à l'ODM
- Réorganisation
- Relation avec les migrants
- Relation avec les ROE
- Relation avec les mandataires
- Relation avec le TAF
- Relation avec les collègues, la hiérarchie

Trajectoire

- Perception de l'ODM avant d'y travailler
- Perception de l'asile et de la politique d'asile avant de travailler à l'ODM
- Comment en êtes-vous arrivé à travailler pour l'ODM ?
- Quand vous avez commencé à travailler pour l'ODM, quelles ont été vos premières impressions ?
- Comment avez-vous appris le métier ?
- Au fond, l'ODM, c'est une vocation ?
- Racontez-moi vos débuts à l'office. Comment est-ce que ça s'est passé ?
 - o Comment avez-vous vécu vos débuts ?
 - Les premières auditions
 - Les premières décisions
 - Des rappels à l'ordre ?
 - o Comment avez-vous appris le travail ?
 - o Comment avez-vous appris ce que l'institution attend de vous ?
 - o Comment avez-vous appris ce que vos chefs attendaient de vous ?
 - o Selon vous, qu'attendaient-ils de vous ? Et qu'attendent-ils de vous aujourd'hui ?
- Racontez-moi votre trajectoire dans l'office
- Où vous voyez-vous dans 5-10-20 ans ?
- Racontez-moi votre parcours scolaire ?
- Formation
- Milieu dans lequel vous avez grandi ?

- Situation familiale ?
- Quand vous avez commencé à travailler à l'ODM, quelle était votre situation familiale ?
- D'un point de vue personnel, dans votre parcours personnel/biographique, comment expliquez-vous le fait que vous en soyez venu à travailler à l'ODM/dans ce domaine ?
- Parlez-vous de votre travail avec vos proches ?
- Loisirs
- Engagements
- Politique
- Lectures

Grille courte

Travail et pratiques

- Décrire votre travail ; en quoi consiste votre travail ?
- Traitement d'un dossier → Comment ? Exemples de dossiers (me montrer)
 - o Que regarder en premier ?
 - o Audition
 - Préparer audition → comment ?
 - Comment ça se passe ?
 - Que chercher ? Stratégies ?
 - o Comment prendre la décision ?
 - De quoi faut-il tenir compte ? (Règlements, Pratique, Double signature)
 - Raconter les dernières décisions rédigées : qu'est-ce qui se passe ?
 - Situation où désaccord avec un chef/problèmes à cause d'une décision/désaccord avec la pratique ?
- Quotas/Benchmarking
- Pratiques de l'office
 - o Si responsable d'une pratique : comment la définit-on ?
 - o Désaccords avec les pratiques ?
 - Que pense-t-il de la pratique relative à l'Erythrée ? Aux Roms ? Au Nigéria ?

Rôle et représentations

- Rôle
 - o Comment voyez-vous/vivez-vous votre travail ?
 - o Vie professionnelle / Vie familiale → comment concilier ? (parlez-vous de votre travail ?)
- Opinion sur la politique d'asile ?
 - o Comment la voyez-vous ?
 - o Comment la vivez-vous ?
 - o Comment voyez-vous votre travail par rapport à la politique d'asile ?
- Changements vécus et perçus ?
 - o Depuis vos débuts à l'ODM
- Réorganisation
- Relation avec les migrants/ROE/mandataires/TAF/collègues/hiérarchie ?

Trajectoire :

- Début à l'ODM
 - o Comment en êtes-vous arrivé à travailler à l'ODM ?
 - o Impressions
 - o Raconter les débuts à l'office
 - o Comment avez-vous appris le travail ? → double lecture au début ? Raconter les premières décisions ?
 - o Perception de l'ODM avant d'y travailler
- Trajectoire dans l'office ? (et le futur ?)
- Formation
- Milieu dans lequel vous avez grandi ?
- Situation familiale ? (et avant de commencer à l'ODM)
- Parlez-vous de votre travail avec vos proches ?
- Loisirs
- Engagements
- Politique
- Lectures

Annexe 6. Grille d'entretien pour la défense juridique

Travail

En quoi consiste votre travail ? → Décrire l'organisation (statistiques)

Prise en charge des migrants (Qu'est-ce qui se passe à partir de l'arrivée du RA au guichet ?)

Permanences

- Comment ça se passe ? (décrire)
- Quelles questions poser ?
- Exemples/anecdotes

« Sélection » des dossiers

- Comment décider quels dossiers défendre et ne pas défendre ? Exemples
- Comment cette décision se prend très concrètement ? Exemple

Recours / Réexamen

- Décrire le traitement du dossier ? Lesquels traiter en priorité ?
 - o Exemples de dossiers/recours
 - Comment rédigez-vous les recours/réexamens ? (organisation)
 - Construction de l'argumentation (état de fait/en droit) → spécifiquement : invraisemblance, pertinence, Gespever/homosexualité
 - Quelles difficultés ?
 - Comment évalue-t-il/elle le travail de l'ODM ? Et du TAF ?

Général

- Comment évaluez-vous les effets de votre travail ? (gagne-t-il/elle souvent ? jurisprudence ?)
- Perception de son travail ?
- Comment le vit il/elle ?
- Comment voyez vous et quels rapports avez-vous avec :
 - o Autres services d'aides juridiques ou avocat-e-s ? Quelle coordination ? (COPERA)
 - o ODM ?
 - o TAF ?
 - o Autres organisations qui se mobilisent pour les migrant-e-s ?
 - o Migrants
- Comment voyez-vous la politique d'asile en Suisse ?

Trajectoire

- Comment en êtes vous arrivé-e à travailler/vous engager dans ce domaine ?
- Vous rappelez-vous de vos débuts ?

- 1^{es} impressions ?
- Comment apprend-on ce domaine du droit ?
- Avant de commencer, comment voyiez-vous la question ?
- AVANT engagement → trajectoire
- Formation et trajectoire professionnelle
- Revenir sur sa trajectoire personnelle (familiale et engagements)
- Milieu dans lequel il/elle a grandi (famille, enfance, adolescence)
- Loisirs//autres engagements

Annexe 7. Courriers envoyés au SEM pour entrer sur le terrain

Courrier du 21 juillet 2010

Jonathan Miaz
Tél. : +41 21 692 31 41
Natel : +41 79 360 40 12
e-mail : jonathan.miaz@unil.ch

Office fédéral des migrations
À l'intention de
Monsieur Alard du Bois-Reymond
Directeur de l'Office fédéral des
migrations
Quellenweg 6
CH-3003 Berne-Wabern

Lausanne, le 21 juillet 2010

Concerne: Thèse de doctorat sur la politique suisse d'asile

Monsieur,

Suite à un séjour de six mois au Kosovo où j'ai travaillé dans un institut de recherche (*Kosovar Institute for Policy Research and Development*) et actuellement assistant diplômé et doctorant en Science politique à l'Université de Lausanne, je mène depuis un an, sous la direction du Professeur Bernard Voutat, une thèse de doctorat sur la politique d'asile en Suisse.

S'il existe une abondante littérature à ce sujet, peu de travaux, en revanche, traitent de la *mise en œuvre de cette politique* par l'administration, perspective que j'ai adoptée pour ma thèse, qui se situe au croisement de la sociologie du droit et de la sociologie de l'Etat.

Dans la mesure où vous êtes un des acteurs centraux de la problématique de l'asile en Suisse, votre soutien m'est indispensable. Je souhaiterais donc pouvoir vous rencontrer pour examiner avec vous les conditions sous lesquelles je pourrais étudier, avec votre appui, les activités de l'ODM.

La réalisation de ma thèse implique en effet de pouvoir accéder à ce terrain d'enquête que constitue le travail des personnes en charge de l'asile (auditeurs, juristes, fonctionnaires de l'ODM, etc.). J'ai opté pour une méthodologie de type ethnographique (observations des situations de travail et entretiens non-directifs), qui est assez contraignante et que j'ai déjà pu éprouver dans une étude qui avait pour objet l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM).

Cette méthodologie répond à des critères scientifiques (posture de neutralité du chercheur) et déontologiques (protection de la personnalité des enquêtés) assez stricts que je pourrais brièvement évoquer avec vous.

Durant le prochain semestre de l'année universitaire, je souhaiterais pouvoir effectuer deux stages d'observation (par exemple 2 jours par semaine pendant 2 à 4 mois) selon des modalités dont nous pourrions convenir : l'un au sein du Centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe où j'accompagnerais les auditrices et auditeurs dans leur travail quotidien, et l'autre, à Berne-Wabern dans les bureaux de l'ODM.

J'imagine que votre agenda est très rempli, mais je vous serais très reconnaissant de bien vouloir m'accorder un rendez-vous d'une trentaine de minutes à partir du 16 août pour que je puisse préciser certains aspects de ma demande. Si cela n'est pas possible, vous pouvez aussi me suggérer de prendre contact avec un de vos collaborateurs afin de régler cette question.

Dans l'attente d'une réponse de votre part (par téléphone, mail ou courrier) et en vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie de recevoir, Monsieur, mes salutations les meilleures.

Jonathan Miaz

Courrier du 22 septembre 2010

Jonathan Miaz
Jonathan.miaz@unil.ch
+41 79 360 40 12

À l'intention de Monsieur Georg Stutz¹
Chef de division
Département Fédéral de Justice et Police
Office fédéral des migrations
Division Procédure à la centrale et retour
Quellenweg 6
CH-3003 Berne-Wabern

Lausanne, le 24 septembre 2010

Stage/observation à l'ODM

Cher Monsieur

Pour donner suite à notre entrevue du 22 septembre 2010, comme convenu, je vous fais parvenir ma lettre contenant une brève description de mon projet de thèse ainsi que les modalités et mes attentes quant aux stages d'observation au sein de l'Office fédéral des migrations.

Depuis août 2009, je suis assistant diplômé et doctorant en Science politique à l'Université de Lausanne. Je mène depuis un an une thèse de doctorat sur la politique d'asile en Suisse, sous la direction du Professeur Bernard Voutat (Université de Lausanne) et du Professeur Vincent Dubois (Université de Strasbourg). S'il existe une abondante littérature à ce sujet, peu de travaux, en revanche, traitent de la *mise en œuvre de cette politique* par l'administration, perspective que j'ai adoptée pour ma thèse, qui se situe au croisement de la sociologie du droit et de la sociologie de l'Etat.

Mon questionnement de base vise à comprendre comment la procédure d'asile se déroule, et comment elle est à la fois appliquée et produite par l'administration. Je m'intéresserai tout particulièrement aux usages sociaux du droit par le personnel de l'ODM aux différentes étapes de la constitution (auditions notamment) et du traitement des dossiers des requérants d'asile. Les interactions avec ces derniers lors des auditions, notamment, m'intéressent aussi, en cela qu'elles constituent un moment particulier de la mise en œuvre de la loi sur l'asile.

Dans la mesure où l'Office fédéral des migrations est un des acteurs centraux de la problématique de l'asile en Suisse, votre soutien m'est indispensable. Ainsi, je tiens à vous remercier chaleureusement d'avoir accepté de me recevoir et de m'aider dans ma démarche.

Avec votre accord, je souhaiterais pouvoir effectuer deux stages d'observation : l'un au centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe, l'autre dans les bureaux de l'Office fédéral des migrations à Berne-Wabern, plus précisément au sein d'une section de la division « Procédure à la centrale et retour » que vous dirigez.

¹ Nom fictif.

La réalisation de ma thèse implique en effet de pouvoir accéder à ce terrain d'enquête que constitue le travail des personnes en charge de l'asile (auditeurs, juristes, fonctionnaires de l'ODM, etc.). J'ai opté pour une méthodologie de type ethnographique (observations des situations de travail et entretiens non-directifs), laquelle implique une présence de relativement longue durée sur « le terrain » ainsi que des entretiens non-directifs avec les personnes en charge de l'asile. Cette méthode de recherche répond à des critères scientifiques (posture de neutralité du chercheur, rigueur méthodologique) et déontologiques (protection de la personnalité des enquêtés, confidentialité) assez stricts. À cet égard, je suis prêt à m'engager par écrit à respecter la personnalité des personnes et la protection des données les concernant.

De plus, je tiens à préciser que ce travail est un travail académique ne visant pas à « évaluer », juger ou émettre une opinion concernant la réalité observée, mais bien à décrire et à comprendre la mise en œuvre de la politique d'asile par l'administration en l'abordant à travers le travail des employés de l'ODM et en s'interrogeant sur la manière dont ils utilisent le droit dans leurs activités.

Je souhaiterais donc effectuer deux stages d'observation de 3 à 4 mois à raison de 2 à 3 jours par semaine. Il va de soi que, occupant à plein temps un poste d'assistant diplômé à l'Université de Lausanne, je ne désire pas être rémunéré par l'ODM et que ma présence sera celle d'un observateur accompagnant et/ou aidant les personnes susmentionnées dans leur travail quotidien. Mon travail de recherche implique aussi l'observation de plusieurs auditions de requérants d'asile autant à Vallorbe qu'à Berne-Wabern afin de saisir les interactions et la manière dont se constitue un dossier de requérant d'asile.

Je souhaiterais également, si possible, accéder à différents documents internes (directives, rapports, dossiers) ainsi qu'aux formations que suivent les employés afin de mieux comprendre le cadre dans lequel s'effectue leur travail.

Enfin, avec votre accord et celui des personnes concernées, je procéderai à des interviews avec certains employés pour comprendre la manière dont ils travaillent, mais aussi leur conception de ce travail et leur parcours socio-professionnel.

Le premier stage d'observation, dans l'idéal, se déroulerait de fin octobre 2010 à fin mi-février 2011 au Centre d'enregistrement et procédure de Vallorbe. Je souhaiterais y observer les activités des différentes personnes qui y travaillent et y observer les auditions qui s'y déroulent.

Le second stage d'observation aurait lieu presque un an plus tard (de début septembre à fin décembre 2011), en raison de mon engagement à l'Université, dans une section de la division « Procédure à la centrale et retour » à Berne-Wabern. J'y accompagnerai et aiderai les employés de l'ODM dans leur travail quotidien et assisterai à des auditions de requérants d'asile.

N'hésitez pas à me contacter pour toute précision et tout renseignement complémentaire dont vous auriez besoin.

En vous remerciant chaleureusement pour votre accueil et votre soutien, je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jonathan Miaz

Annexe 8. E-Mail envoyé aux collaborateurs du SEM

Bonjour à toutes et à tous,

Je suis assistant diplômé et doctorant en science politique à l'Université de Lausanne. Dans le cadre de ma thèse de doctorat, je fais un stage d'observation au sein de la division « Procédure à la centrale et retour » de l'Office fédéral des migrations de septembre à fin décembre 2011.

Ma thèse de doctorat porte sur les usages sociaux du droit en matière d'asile et sur la mise en œuvre de la politique d'asile sous l'angle des pratiques de l'administration et de celles et ceux qui y travaillent. Je m'intéresse donc en particulier à la procédure d'asile et à comment elle est appliquée. Plus spécifiquement, je cherche à comprendre les différents aspects de votre travail au sein de l'Office fédéral des migrations, notamment : les auditions, le traitement des dossiers des requérants d'asile, mais aussi les actes plus routiniers de votre travail et les outils (informatiques, dossiers, documents, etc) que vous pouvez utiliser. En résumé, je souhaite ici comprendre la politique d'asile « en pratiques » ; c'est-à-dire en l'abordant à travers le travail quotidien de celles et ceux qui l'appliquent.

Outre des recherches documentaires et dans les dossiers de presse, j'ai opté pour une méthodologie de type ethnographique, laquelle implique une présence (observation) de relativement longue durée au sein de l'ODM (3 mois) ainsi que des entretiens (interviews). Cette méthode de recherche répond à des critères scientifiques (posture de neutralité du chercheur, rigueur méthodologique) et déontologiques (protection de la personnalité des enquêtés, confidentialité) assez stricts. À cet égard, je me suis engagé par écrit à respecter la personnalité des personnes (anonymat) et la protection des données concernant les données sensibles que je suis susceptible de rencontrer.

De plus, je tiens à préciser que ce travail est un travail académique ne visant pas à « évaluer », juger ou émettre une opinion concernant la réalité observée, mais bien à décrire et à comprendre la mise en œuvre de la politique d'asile par l'administration en l'abordant à

travers votre travail et en s'interrogeant sur la manière dont vous utilisez le droit dans vos activités de travail.

Au sein de l'ODM, mon projet de thèse comporte plusieurs lieux d'observation :

Tout d'abord, j'ai déjà fait plusieurs journées d'observation, notamment en audition au Centre d'enregistrement et de procédure de Vallorbe où j'ai également pu mener des entretiens avec plusieurs de vos collègues.

Mon deuxième lieu d'observation se situe ici à Berne où je resterai 3 à raison de à 3 jours par semaine afin d'assister à des auditions et aux différents « moments » qui composent votre travail, y compris les actes les plus routiniers. Avec l'accord des personnes concernées, je souhaiterais mener des entretiens (interviews) pour revenir plus en détails sur la manière dont vous travaillez, mais aussi sur votre conception de votre travail, sur vos opinions et sur votre parcours socio-professionnel.

Dans l'attente de vous rencontrer, je me tiens à votre disposition si vous avez des questions relatives à mon travail sur l'ODM.

En vous remerciant pour votre accueil, je vous prie de recevoir mes salutations les meilleures.

Jonathan Miaz

Annexe 9. Entrées dans le tableau des enquêtés

- Numéros d'identification de l'entretien et de la personne
- Prénom
- Nom
- Surnom pour l'anonymisation
- Date(s) de l'entretien
- Fonction
- Lieu
- Organisation
- Résumé/Notes
- Temps de l'entretien
- Sexe
- Origines/Marqueurs
- Âge au moment de l'entretien
- Année de naissance
- Langue maternelle
- Autres langues mentionnées
- Âge à l'engagement à l'ODM
- Année de l'engagement à l'ODM
- Formation principale (plus élevée)
- Résumé des autres formations
- Emplois exercés pendant les études
- Trajectoire professionnelle
- Emplois après les études
- Contexte de l'asile au moment de l'engagement
- Parcours au SEM, fonctions exercées
- Auto-identification dans l'organisation (auto-catégorisation) si mentionnée
- Résidence actuelle
- Parcours migratoire ? (individuel, familial)
- Situation familiale
- Emploi époux/épouse ou conjoint
- Formation époux/épouse ou conjoint
- Epoux/épouse ou conjoint a travaillé à l'ODM ?
- Enfants
- Conjoint migrant ou d'origine étrangère ?
- Orientation politique
- Résumé de l'évolution de l'orientation politique
- Engagements politiques
- Vote et orientation des votes
- Orientation politique de la famille
- Rapport à la politique d'asile
- Rapport à la migration
- Rapport aux requérants
- Rapport au droit
- Rapport au travail
- Formation du père
- Métier du père
- Catégorie socio-professionnelle du père
- Formation de la mère,
- Métier de la mère
- Catégorie socio-professionnelle de la mère
- Catégorie socio-professionnelle du ménage
- Orientation politique du père
- Orientation politique de la mère
- Fratrie ?
- Rapport à l'asile parmi les proches
- Loisirs
- Religion
- Résumé de la trajectoire

Annexe 10. Liste de codes sur MaxQDA pour le SEM

Gespever	
	Formation
	Statistiques
Administration de l'asile	
	transmission d'informations entre partenaires
	généralités sur le travail
	Diversité des tâches
	Auditions
	Traumatismes
	Géographie
	Garder une distance
	Attitude neutre
	Représenter l'autorité
	Mise à distance émotionnelle et politique
	Attitude compréhensive
	Rapport de pouvoir
	Préparation
	Généralités
	But de l'audition
	"Faire dire"
	établir les faits
	Déroulement-trucs
	S'adapter aux situations
	2e audition
	1e audition-Questions-déroulement
	Lieutenant Columbo/Sherlock
	Expériences d'audition
	situations amusantes
	situations difficiles
	Audition cauchemar
	requérants
	Techniques
	Climat de confiance
	Questions sur ce qui LUI est arrivé
	Liens avec la décision
	Laisser parler
	Structure
	Eclaircir le contexte
	différences de façons de faire

	S'adapter à la personne
	Investiguer la vraisemblance
Instruction d'un dossier	
	consulter des collègues
	Exemple
	Capitiaux personnels
	Comprendre la langue
	Expertises-pays
	Mesures d'instruction
	Expertises médicales
	Demandes à l'ambassade
	Rapports d'ambassade
	LINGUA
Normes secondaires d'application (APPA-Fdrf)	
	Tester le TAF
	Gespever-pratique
	Suivi
	changements de loi et évolution de la pratique
	Suivre l'évolution des conflits
	Différences entre les pratiques
	Décisions du TAF
	Se spécialiser
	Attention aux groupes vulnérables
	Contrôles de l'application
	Evaluer la pertinence
	Elaboration
	Elaboration aux débuts de l'office
Meilleure prise en compte des exigences du renvoi suite à la ré	
Intégrer la jurisprudence	
Les gens restent de toute façon	
Importance de la pratique APPA	
Dublin	
Travailler avec le droit	
	Trop d'erreurs juridiques
	Travail pas très juridique
	Apprendre la logique du droit
Dimensions politiques et émotionnelles du travail	
	Dimension émotionnelle du travail
	Dimension politique du travail
Triage	
Constitution d'un dossier	
Difficultés	
	Les requérants
	requérants peu recommandables...
	Situations humaines difficiles et violence
	Debriefings
	Emotions
Push/Pull/Learn effect	
Description du poste	
Activités de travail	
	Vie d'un CEP

	Droit et Situations
	Catégorisation des RA
	Dossiers simples vs. compliqués
	Jugement moral
	Décisions
	Marge de manoeuvre/d'interprétation
	Sensibilités/morale
	Tenus par un principe moral
	"Cas limites"-Zone grise
	Appréciation de sa propre marge de manoeuvre
	Dans l'instruction
	Avec une bonne argumentation
	Sur la vraisemblance oui
	Conditions de la double lecture
	Mais le but c'est que la décision tienne et qu'elle soit confir
	Contrôle des chefs (point de vue des chefs)
	Décisions négatives bienvenues
	Importance du capital institutionnel
	Différences constatées entre collègues
	Tenus par la pratique-APPA-par la loi
	Faire des décisions qu'il n'approuve pas
	Résistances/Oppositions
	Désaccords avec les chefs
	Décisions contraires à la pratique
	Pression du groupe
	Réduite
	"On applique le droit"
	Par rapport à quoi?
	Interprétation
	Procédural
	Rédaction de la décision
	Positives plus rapides à faire que les négatives
	Décisions longues
	ajouter un élément moral
	Positives et learn effect
	Autotext
	Textbausteine
	Contrôles et double signature
	Point de vue des chefs
	relecture-double signature
	"ne me relisent pas"
	Conditions de la double lecture
	Point de vue des chefs
	Confiance
	Pas le temps de tout relire
	Tout relire
	Relecture des positives
	Désaccords
	Discuter avec les chefs des cas limites
	Pas de désaccords
	Décision non-conforme

	Conformité à la Federführung – APPA
	Admissions provisoires
	Lever l'AP?
	Exemple de dossier
	Prise de décision et différences entre les pays
	In dubio pro
	Indignité/Exclusion
	Peu de positives
	Très peu de négatives
	Efficacité/Rapidité
	Processus naturel
	risques de renvoyer quelqu'un
	Pouvoir prendre sa place dans l'avion
	Pesée des arguments
	Tester le TAF
	La pratique en tête
	"L'expérience"
	notification orale
	Cas évidents
	Positif
	Certitude-intime conviction
	Moyens de preuve et décisions
	Tensions dans le rôle
	Le droit dans leur travail
	Pas un droit si compliqué
	Droit et cas concrets
	"Cas de conscience"
	Anticipations
	Réactions à l'interne
	Des désaccords avec les supérieurs-Prévenir les désaccords
	Des recours
	Difficultés
Vraisemblance et crédibilité	
	Stéréotypes/Généralités
	Différences entre les pays
	Croire
	Éléments/Exemples qui font douter du récit
	Évaluation de la vraisemblance
	Moyens de preuve et évidence de la crédibilité
	Gespever
	Homosexualité
	Motifs des requérants
	Mise en lien avec le contexte
	Feeling
	Éléments d'invraisemblance
	Éléments de vraisemblance
	Contradictions et consistance
	Coincer les requérants
	Pesée des intérêts
	Indices
	Anecdotes-détails

	Rapport à la vérité
	Investiguer la vraisemblance
	Mobiliser les connaissances du pays
	Récits stéréotypés
	Mise en doute
	De rapports médicaux
	De l'origine alléguée
	De l'âge
	Sur la thèse/anonymat/recherche
	Conditions de travail (salaire, horaires)
	Melgar
	À l'interne de l'ODM « conflits de culture »
	Administration et production du droit
	Conseillers fédéraux
	Comment as-tu vécu l'entretien?
	Réorganisation
	Politique d'asile
	Critique
	Suppression des NEM
	Nouvelle réforme de la LAsi
	Evolution du droit
	Considérations sur le travail de l'ODM
	Evolution de l'ODM
	TAF et ODM
	Mise à distance
	Evolution du travail
	Management
	unité de doctrine
	Création des sections DUO
	Management du personnel
	Au niveau des sections: production et benchmarking
	Contrôle de qualité
	Entretien d'évaluation
	Du point de vue des chefs
	Pas assez de moyens
	Critiques par les agents
	Suppression des formations
	Gestion du personnel – Ressources
	No time for dilemmas
	Production
	Objectifs individuels
	Benchmarking
	Quotas d'auditions et de décisions
	Management de la migration/Politique interne
	Réactions aux décisions du TAF
	Critiques par les agents
	Eviter le Learn Effect
	Stratégies migratoires
	Stratégies/Priorités de traitement
	Quotas
	Travail des chefs

	coaching
	Influencer le traitement par le triage
Rapports au rôle / au poste / à la politique	
	Rapport à la dimension politique/médiatique du travail
	Que répondre aux autres
	Rapport aux supérieurs et à l'institution au niveau public
	Rapport aux autres acteurs
	collègues
	Interprètes
	TAF
	ROE
	Légitimisation
	Oeuvres d'entraide et militants
	BCJ
	Rapport à l'Etat/l'administration/le service public
	Rapport au droit
	Catégorisations internes/Identification et auto-identification
	casques à pointe-missionnaires anti-requérants
	racistes
	Les cyniques
	Pragmatists vs. juristes
	Différences entre collègues
	Les cowboys de l'asile
	Neinsager/Hardliner vs Softi
	Gauche-Droite
	Rapport aux requérants
	Je ferais la même chose à leur place
	"abus"
	Rapport à l'asile
	Rapport à la pratique
	Désaccords
	Trop généreux
	En accord avec la ligne
	Nigéria
	Erythrée
	Rapport à la migration
	Rapport à la politique d'asile
	Gérer la migration
	Critique
	On pourrait plus aider sur place
	En accord avec la ligne
	L'asile remplace la loi sur les saisonniers - hypocrite
	Rapport au rôle
	Refuser les cas qui ne sont pas justifiés
	lutter contre les abus
	Crédibilité du système
	Respecter les personnes
	Respecter le cadre
	...mais humain
	Gérer humainement
	éthique

	Accorder l'asile à celles/ceux qui ont besoin de protection
	... mais le refuser aussi à d'autres
	accorder le plus possible
	... mais ne pas tomber dans l'abus
	Travail très policier
	Juriste, mais être humain
	C'est mieux que ce soit moi qui le fasse qu'un UDC
	En accord, Je dors très bien
	Comparaison avec le nazisme
	Rôle important
	Accorder l'asile, mais aussi le refuser à d'autres
	Au coeur de l'histoire
	Lutte des valeurs-Tradition humanitaire
	Protéger l'institution de l'asile en luttant contre les abus
	"Réalisme"
	Dimension politique du travail
	Mise à distance de la politique: On applique la loi
	Ne pas devenir cynique
	Décider du sort d'êtres humains
	Pas être trop dur
	Appliquer le droit, mais au plus près de ta conscience
	"On sauve des vies"
	...mais ne pas tomber dans l'abus
	Juriste froid
	De toute façon les gens restent
	Fonctionnel
	Changement du rapport au rôle - désillusion
	Faire au mieux
	Contrôle
	"On est dans une grande machine"
	Représenter l'autorité
	C'est mon travail
	Bien faire son travail
	Pas des assistantes sociales
	Ni des flics ni des psys
	"On est des exécutants"/"On applique la loi"
	loi votée par le peuple
	Il faut se déculpabiliser
	une loi qu'on n'a pas décidée nous-mêmes
	On est tenu par la loi
	Du côté de la loi
	Tensions
	Tensions morales
	Pas toujours facile
	Faire le poing dans la poche
	Politique d'asile plus dure
	Ne pas être policier
	Opposition/Résistance à la pratique
	Rapport au rôle en tant que travail
	Qu'est-ce qu'ils n'aiment PAS dans leur travail
	Conditions de travail

	Rapport aux exigences de productivité
	Motivation/Démotivation
	Démotivation
	Conditions confortables
	Santé au travail
	Conciliation travail-famille
	Plaisir dans le travail/Ce qu'ils/elles aiment
	Un travail qui fait du sens
	Travail-Compétences universitaires
	Problèmes avec la réunification dans les CERA
Profil	
	Rapport au monde
	Rapport des proches à son métier
	Situation familiale
	Travail et famille
	Trajectoire dans l'ODM
	Rapport à la politique
	Engagements militants
	Engagements associatifs
	Socialisation familiale/Milieu familial
	Parcours professionnel
	Formation
	Les juristes
Socialisation institutionnelle	
	ressortissants
	Expérience dans le retour-violence
	Risques du renvoi
	On est un peu formaté-décision automatique
	Drillé aux décisions négatives
	Intérioriser les exigences du rôle
	Rappels à l'ordre
	Difficultés initiales
	Changement du rapport au rôle
	Changement de point de vue sur l'asile et les requérants
	Perception de l'ODM avant vs. maintenant
	Tensions des débuts
	1ères impressions et difficultés
Apprendre le travail	
	task force
	Dossiers "faciles" aux débutants
	Débuts dans l'office
	1ères impressions
	Encadrement institutionnel (dispositif)
	Contrôles
	Formations
	Learning by doing
	Apprendre sur le tas
	Par les pairs-coaching
Engagement-Auto-sélection	
	En tant que chef
	Perspectives d'avenir

	Trop spécialisé dans l'asile
	Avantages du travail
	Perspectives de carrière
	Opposé-e à une carrière dans le privé
	Carrière dans l'administration
	Rapport à l'asile/ODM
	Motivations
	Comment en est-il/elle arrivé à postuler?
	cherchait du travail
	Par hasard!
	Sauver des vies
	Réseau
	Premier poste qu'il a trouvé
	Travailler pour l'ODM
	Intérêt pour la migration-Expérience antérieure
	Proximité
	Travailler dans le secteur public
	Famille-Travail
	Poste arrangeant-Famille-Travail
Recrutement-Sélection	
	Réorganisation
	Rotation
	Arbenz disait d'ailleurs qu'il avait affaire au prolétariat uni
	Derniers profils engagés
	Transition/Promotion dans l'office
	Processus de recrutement
	Questions en entretien
	Test
	Critères/Attentes de l'institution
	être capable de décider
	Profil général
	Profil-Rapport à l'asile
	Profil Compétences
	Profil-Formation

Annexe 11. Liste des codes MaxQDA pour les entretiens avec les juristes des BCJ

Négocier avec l'autorité cantonale
Effets du travail de la défense juridique
Rapport aux RA et à leurs discours
Rapport au tri
Division du travail militant: complémentarité
Coordination et faire remonter les problèmes
Evolution du droit, des pratiques et du travail de défense
Comportement des RA-Exemples
Rédaction/Travail
charge de travail
Travail stressant
importance des rapports médicaux
Conseil pour la procédure
Exemple
Travail social
Déroulement des permanences
Comment contester
Que contester?
Faire jurisprudence
Tri des dossiers
Critères
Priorités de traitement
Crédibilité
Exemples
Subjectivité morale
Importance des moyens de preuve
Recours en nom propre?
Evaluer si c'est voué à l'échec
Socialisation au rôle
Apprentissage du travail
Débuts
Situer les différents BCJ
Critique de la procédure d'asile
Un travail émotionnellement difficile

Interactions avec les RA	
	Un rapport administratif
Trajectoire	
Rapport à la politique	
Rapport au rôle	
	Droit d'asile ou droit de rester?
	Pas militant
	Le droit des gens à rester ici
	Faire sa part de militantisme: rapport politique
	Rapport à l'usage du droit
Exemple	

Annexe 12. Principaux pays de provenance des requérants d'asile 1968-2014

Année	Nouvelles demandes	Principaux pays de provenance des requérant.e.s d'asile ¹
1968	3524	URSS (3141), Hongrie (149), Pologne (54), Roumanie (29), Yougoslavie (20)
1969	7877	URSS (7341), Hongrie (222), Pologne (101), Roumanie (57), Yougoslavie (30)
1970	1803	URSS (1311), Hongrie (259), Pologne (72), Roumanie (63), Bulgarie (30)
1971	1131	URSS (420), Hongrie (331), Pologne (130), Roumanie (50), Bulgarie (40)
1972	1053	Hongrie (327), URSS (280), Pologne (143), Roumanie (67), Bulgarie (49)
1973	1043	Hongrie (336), URSS (188), Pologne (130), Roumanie (88), Bulgarie (73), Angola (32)
1974	1132	Chili (277), Hongrie (260), URSS (177), Roumanie (95), Pologne (93), Yougoslavie (44)
1975	1324	Vietnam (558), Hongrie (165), Chili (164), URSS (125), Pologne (81), Roumanie (43)
1976	853	Vietnam (166), Hongrie (143), Chili (101), Roumanie (90), URSS (86), Pologne (64)
1977	1085	Chili (241), URSS (153), Hongrie (129), Roumanie (107), Vietnam (106), Pologne (90)
1978	1389	Chili (240), Vietnam (181), URSS (174), Roumanie (165), Hongrie (128), Pologne (104)
1979	1882	URSS (546), Hongrie (238), Roumanie (183), Chili (170), Vietnam (137), Pologne (125),
1980	3020	URSS (742), Turquie (627), Hongrie (426), Roumanie (245), Chili (185), Pologne (184)
1981	4226	Pologne (929), URSS (720), Hongrie (500), Chili (395), Roumanie (362), Turquie (155)
1982	7135	Turquie (1341), Chili (1244), URSS (751), Roumanie (632), Congo (593), Pologne (580)
1983	7886	Turquie (1972), Chili (1224), Congo (1005), Sri Lanka (845), URSS (383), Angola (315)
1984	7435	Turquie (2639), Sri Lanka (1236), Congo (756), Chili (487), Pakistan (364)
1985	9703	Turquie (3844), Sri Lanka (2764), Congo (442), Angola (371), Chili (322)
1986	8302	Turquie (3989); Iran (941); Sri Lanka (602); Pakistan (394); Chili (250)
1987	10866	Turquie (5845); Sri Lanka (912); Pakistan (577); Iran (494); Inde (401); Liban (372)
1988	16489	Turquie (9835); Sri Lanka (1466); Serbie ² (786); Inde (707); Pakistan (654); Liban (503)
1989	24325	Turquie (9609); Sri Lanka (4839); Liban (2499); Serbie (1351); Pakistan (1033)

¹ Tableau réalisé à partir de la consultation des statistiques annuelles du Secrétariat d'Etat aux Migrations et du Commentaire (annuel) de la statistique en matière d'asile, disponibles sur le site web du SEM, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik.html>.

² Dans les statistiques que j'ai consultées, ces demandes sont enregistrées sous le nom de la Serbie. À l'époque, il s'agissait plutôt de la Yougoslavie. Une partie de ces demandes concerne vraisemblablement aussi des personnes originaires de la Croatie et du Kosovo.

1990	35881	Turquie (7611); Liban (5528); Serbie (5434); Sri Lanka (4816); Roumanie (1908)
1991	41663	Serbie (13442); Sri Lanka (7501); Turquie (4535); Roumanie (2647); Liban (1498)
1992	19109	Serbie (5965); Sri Lanka (2960); Turquie (1967); Somalie (1101); Bosnie (867)
1993	25827	Bosnie (6992); Serbie (5495); Somalie (2396); Albanie (2098); Sri Lanka (1872)
1994	16872	Serbie (4417); Bosnie (3363); Sri Lanka (1522); Turquie (1174); Angola (1030)
1995	18067	Serbie (5715); Bosnie (3641); Turquie (1364); Sri Lanka (1262); Somalie (593)
1996	19418	Serbie (6616); Sri Lanka (2445); Bosnie (1423); Turquie (1379); Somalie (828)
1997	25507	Serbie (7072); Albanie (3337); Sri Lanka (2626); Bosnie (2128); Turquie (1445)
1998	42979	Serbie (20555); Albanie (4083); Sri Lanka (2477); Bosnie (2017); Irak (1962)
1999	47513	Serbie (29491); Sri Lanka (1861); Irak (1587); Bosnie (1547); Turquie (1515)
2000	19750	Serbie (4662); Turquie (1486); Sri Lanka (1415); Bosnie (1380); Irak (896)
2001	21854	Serbie (3705); Turquie (1995); Bosnie (1285); Irak (1196); Sri Lanka (1083); Macédoine (895)
2002	26987	Serbie (3819); Turquie (1958); Bosnie (1603); Nigéria (1233); Irak (1183); Macédoine (1087)
2003	21759	Serbie (3122), Turquie (1689), Irak (1472), Algérie (835), Nigeria (817)
2004	15061	Serbie (1937), Turquie (1196), Géorgie (748), Nigéria (666), Irak (652)
2005	10786	Serbie (1600), Turquie (753), Somalie (553), Bulgarie (476), Irak (474), Géorgie (441)
2006	11173	Serbie (1327), Erythrée (1207), Irak (844), Turquie (706), Chine (477), Russie (414)
2007	10844	Erythrée (1661), Serbie (1030), Irak (956), Sri Lanka (636), Turquie (616)
2008	16606	Erythrée (2849), Somalie (2014), Irak (1440), Sri Lanka (1262), Serbie (1186), Nigéria (988)
2009	16005	Nigéria (1786), Erythrée (1724), Sri Lanka (1415), Irak (935), Somalie (753), Afghanistan (751)
2010	15567	Nigéria (1969), Erythrée (1799), Sri Lanka (939), Serbie (910), Afghanistan (670), Irak (659)
2011	22551	Erythrée (3356), Tunisie (2574), Nigéria (1895), Serbie (1217), Afghanistan (1052)
2012	28631	Erythrée (4407), Nigéria (2746), Tunisie (2239), Serbie (1889), Afghanistan (1386)
2013	21465	Erythrée (2563), Syrie (1901), Tunisie (1737), Nigéria (1764), Maroc (1068)
2014	23765	Erythrée (6923), Syrie (3819), Sri Lanka (1277), Nigeria (908), Somalie (813), Afghanistan (747), Tunisie (733)
2015	39523	Erythrée (9966), Afghanistan (7831), Syrie (4745), Irak (2388), Sri Lanka (1878), Somalie (1253), Nigéria (970), Gambie (968), Iran (623), Ethiopie (599), Chine (586), Kosovo (566), Albanie (451)

Annexe 13. Les abus : entre critique néolibérale et xénophobie

En Suisse, on peut observer la quasi-simultanéité des débats sur les « abus » en matière d’asile et dans le domaine de l’assurance-invalidité, ainsi que l’association entre « faux réfugiés » et « faux invalides » lors des campagnes référendaires relatives à l’assurance-invalidité en 2005 et à la loi sur l’asile en 2006. Les « abus » sont aussi dénoncés dans d’autres domaines des politiques sociales et concernent de plus en plus la figure d’étrangers venus « abuser du système social suisse ». Il faut ainsi souligner que les discours relatifs aux « abus » en matière d’asile se développent en parallèle d’autres domaines des politiques sociales avec, pour toile de fond, une remise en cause des acquis sociaux et une redéfinition du rôle de l’Etat, notamment de l’Etat social (Miaz, 2008)¹.

La construction des « abus » – ou, en France, de la fraude – comme problème public s’inscrit dans le contexte du début des années 1990, marqué par la conversion massive des élites politiques au néo-libéralisme qui a entraîné le développement de critiques à l’égard de l’Etat social et des débats sur les déficits publics (Dubois et al., 2003). On assiste donc à cette époque à une transformation du champ politique ainsi que de ce qui est pensable et dicible en politique (Dubois, 2012). En Suisse, « l’offensive néolibérale » des années 1990 marque l’émergence et la radicalisation d’un discours dans l’espace public appelant à la libéralisation de l’économie, ainsi qu’à la dénonciation des coûts de la politique agricole et des assurances sociales (Mach, 1999, 2002). Cette « offensive néolibérale » entraîne des réformes des politiques sociales avec la promotion des logiques d’activation, de contrôle et de « lutte contre les abus ». Les discours sur les « abus » sont donc une constante dans les débats publics relatifs aux assurances sociales à partir des années 1990. Les « abuseurs », « faux indigents, invalides ou requérants d’asile », les

¹ Sur ce sujet, on peut aussi renvoyer aux travaux de Loïc Wacquant (Wacquant, 2014, 2009).

« simulateurs » et les « profiteurs » sont pointés du doigt, si bien que « “Y en a qui abusent” est une expression qui relève de l’évidence partagée, créée sans vergogne par les uns, exprimée du bout des lèvres par les autres » (Ferreira et Frauenfelder, 2007). Les différentes figures soupçonnées « d’abus » deviennent centrales dans les débats entre les partisans des réformes et leurs opposants. Les « abus » sont présentés comme étant un si ce n’est LE problème majeur qui menace la viabilité du système social suisse. Ce discours prend appui sur une description alarmiste de la situation mettant en avant les déficits publics et la situation précaire de la politique publique concernée. Il désigne ensuite les « coupables » à travers la figure des « faux » et des « abuseurs ». Se développe ainsi, à travers les objectifs et les mesures de « lutte contre les abus », une politique du soupçon¹ à l’égard des populations les plus fragilisées et les plus vulnérables : pauvres, « invalides », chômeurs, *working poors*, requérants d’asile, « sans papiers ».

La rhétorique des « abus » et les politiques du soupçon qui l’accompagne s’inscrivent dans la continuité d’une critique de l’Etat qui relève de la rhétorique réactionnaire de « l’effet pervers » analysée par Albert O. Hirschman (Hirschman, 1991). Dans cette logique, « l’effet pervers » des politiques sociales serait de désinciter au travail et de créer des assistés. Celui de la politique d’asile serait alors non seulement de permettre de contourner la législation sur les étrangers pour obtenir « indûment » un permis de séjour, mais aussi de créer des assistés à travers les prestations sociales « généreuses » auxquelles ont droit les personnes qui relèvent du domaine de l’asile. Ce discours est renforcé par des constats alarmistes sur les déficits financiers. Dès lors, les réformes, présentées comme impératives, sont justifiées par l’argument d’un avenir apocalyptique pour les assurances sociales car les finances vont mal – « les caisses sont vides » (Guex, 1998, 2003).

L’attitude de rigueur budgétaire, de réduction des dépenses et des prestations sociales est présentée comme inévitable pour assurer la survie des assurances sociales. De même, dans le domaine de l’asile, la rigueur dans le traitement des demandes permettrait de ne pas « accueillir toute la misère du monde », de veiller à la crédibilité et à la viabilité de la politique d’asile, ainsi que d’assurer la survie du système social. En résumé, on ne peut pas séparer la question

¹ On peut relier cette politique du soupçon à l’émergence d’une « culture du contrôle » qui touche ces mêmes populations (Garland, 2002).

des polémiques sur les « abus », de celle du tournant idéologique dans la pensée politique, économique et sociale avec l'avènement, sur le devant de la scène, d'une idéologie néolibérale. La « lutte contre les abus » et le soupçon pesant sur les personnes vulnérables deviennent une « attitude morale » (Frigoli, 2007) qui repose sur la valorisation la responsabilité individuelle, le travail et le mérite. En cela, la question des « abus » ne se limite pas au seul rejet xénophobe et/ou identitaire des populations migrantes, mais prend appui sur un discours plus général sur le rôle de l'Etat.

Le discours sur les « abus » en matière d'asile émerge au moment où les candidats à l'asile deviennent plus « visibles » (de part leur couleur de peau) avec l'arrivée des Africains (Zaïrois et Angolais principalement), des Tamouls et des Turcs. L'asile devient une partie du problème de la « surpopulation étrangère ». Dans le domaine des politiques sociales, le discours sur les « abus », qui renvoie d'abord à la question sociale, semble se doubler d'une dimension *raciale* (Fassin et Fassin, 2007). L'image du « tourisme social » et les figures iconographiques utilisées renvoient à la figure des étrangers qui « abusent » du système social suisse et le mettent ainsi en péril financièrement et moralement.

Un encart publicitaire de l'UDC lors de la campagne en faveur de la révision de l'assurance-chômage (votation du 26 septembre 2010) offre un exemple



intéressant. Elle présente une personne qui porte des marqueurs « ethno-raciaux-nationaux » renvoyant à quelqu'un d'origine étrangère – le teint de sa peau, sa moustache et ses lunettes de soleil remontées sur ses cheveux noirs – d'autant plus quand on les

compare à d'autres affiches de l'UDC. Cette personne lance en l'air une liasse de billets de 100 francs et est allongée sur un hamac aux couleurs du drapeau suisse. Le commentaire de cet encart publicitaire justifie la réforme de l'Assurance Chômage par les « abus » de « plus en plus d'étrangers [qui] viennent en Suisse pour profiter de nos institutions sociales ». Alors que les mesures concernent tous

les chômeurs – Suisses ou étrangers – l’affiche laisse entendre qu’elles ne toucheront que les « chômeurs étrangers ». Cette racialisation du discours sur les « abus » dans les politiques sociales semble attester que les usages qui en sont faits dans le domaine social et dans celui de l’asile s’alimentent mutuellement et sont plus généralement en lien avec la construction politique de l’immigration comme problème politique majeur, sur lequel capitaliser politiquement.

*

On précisera encore que déconstruire la notion « d’abus » et mettre en évidence ses usages politiques ne doivent pas mener à déduire que cette image n’est qu’une pure invention. Alexis Spire souligne à juste titre, concernant l’image de « l’étranger fraudeur », que

« les tentatives de contourner le droit existent bel et bien et méritent qu’on s’y attarde. Tout d’abord, la frontière entre stratégie de séjour et détournement de procédure est plus poreuse que ne veulent bien le croire ceux qui séparent les étrangers en deux catégories, les « fraudeurs » et les “honnêtes gens”. Dans bien des cas, les étrangers ne transgressent les règles du droit que parce que les contraintes imposées par la législation ne leur laissent pas d’autre solution. Ces situations de “fraude forcée”¹ tendent à se multiplier dans les différents bureaux auxquels ils doivent se rendre » (Spire, 2012, p. 5).

Il ne s’agit pas de nier que certains requérants d’asile peuvent mentir ou chercher à tromper les autorités pour obtenir un statut en Suisse par n’importe quel moyen. Mais, il ne faut alors pas perdre de vue que les personnes qui transgressent les règles ou mentent le font bien souvent parce que le droit en vigueur ne leur laisse pas d’autre choix, ou parce qu’elles croient – à tort ou à raison – qu’elles doivent le faire pour obtenir un statut. Or, dans certains cas, les mensonges – « identifiés »² (à tort ou à raison de nouveau) par les fonctionnaires à travers des « contradictions », des « incohérences », ou le caractère « stéréotypé » de l’histoire racontée – mènent à un rejet pur et simple de la demande pour « invraisemblance », alors que l’histoire vécue pourrait, elle, donner droit à un statut.

Pour Michel Agier, le mensonge est inhérent au dispositif de contrôle des flux migratoires, à toute procédure individualisée qui vise à trier les « bons » des « mauvais », les « vrais » des « faux réfugiés » :

¹ Alexis Spire cite l’article de Sandrine Garcia (Garcia, 1997).

² Je veux dire par là que les fonctionnaires croient ou concluent que les requérants d’asile mentent, pas qu’il s’agit « en soi » d’un mensonge.

« Alors il faut bien mentir pour correspondre à l'attente puisque toute cette peine qui est là n'est pas dite de manière convaincante, même pas audible. Puis on dira que vous avez menti. Le « faux réfugié » est comme le mensonge une donnée inhérente au dispositif de contrôle des flux migratoires et des limites territoriales, au dispositif de caractérisation morale et de confinement territorial des indésirables » (Agier, 2011, p. 57).

En reprenant l'idée développée par Sandrine Garcia, on précisera que ceux qui sont désignés comme fraudeurs ou « abuseurs du système » ne sont souvent amenés à transgresser les règles fixées par l'Etat que parce qu'ils se heurtent à des contraintes imposées par les catégories édictées par l'Etat et qui sont telles que la transgression devient la seule solution possible » (Garcia, 1997, p. 81) . Dans le domaine de l'asile, les « abus » ou les « faux réfugiés » ne sont que des catégories des discours politiques et médiatiques apposées à celles et ceux que l'application du droit exclut (Crepeau, 1996). Pourtant, ces catégories véhiculées dans l'espace public sont polysémiques et renvoient à des figures imaginaires dont on ne sait pas vraiment qui elles désignent précisément. Les discours sur les « abus » véhiculent, de manière sous-jacente, l'idée de requérants d'asile – presque calculateurs – qui chercheraient sciemment ou intentionnellement à tromper les autorités et à « abuser du système », ce qui fait l'impasse sur la complexité des logiques migratoires, des motifs de fuite et des situations dans lesquelles ils et elles sont placés.

Annexe 14. Les scrutins nationaux liés à l'immigration en Suisse depuis 1948

Cette chronologie des votations en lien avec l'immigration (qui inclut les votations liées à l'asile) reprend et complète celle du livre d'Etienne Piguet sur L'immigration en Suisse. Soixante ans d'entrouverture¹.

- 1968 : 1e Initiative populaire « contre la pénétration étrangère » (*Eidgenössische Volksinitiative Überfremdung*), retirée le 20 mars 1968.
- 1970 : 2e Initiative populaire « contre l'emprise étrangère » (*Eidgenössische Volksinitiative Überfremdung*), dite « initiative Schwarzenbach », rejetée à 54% le 7 juin 1970.
- 1974 : 3e Initiative populaire « contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse » (*Eidgenössische Volksinitiative « gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz*) rejetée à 65,8% le 20 octobre 1974.
- 1977 : Initiative populaire « pour la protection de la Suisse » (*IV. Überfremdungsinitiative*) rejetée à 70,5% le 13 mars 1977. Il s'agit de la 4e initiative contre la « surpopulation étrangère » qui visait à limiter la population étrangère à 12,5% de la population résidente totale.
- 1977 : Initiative populaire « pour une limitation du nombre annuel des naturalisations » rejetée à 66,2% le 13 mars 1977.
- (1979 : La loi sur l'asile est adoptée par le Parlement sans passer par une votation.)
- 1981 : Initiative populaire « Être solidaires – pour une nouvelle politique à l'égard des étrangers », refusée à 83,8% le 5 avril 1981.
- 1982 : Référendum contre la révision de la LSEE – la révision est rejetée par 50,4% des votant.e.s le 6 juin 1982.

¹ (Piguet, 2009)

- 1983 : Référendum contre le projet de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers. Le projet est rejeté à 55,2% le 4 décembre 1983.
- 1983 : Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la Constitution fédérale, accepté à 60,8% le 4 décembre 1983.
- 1987 : Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification du 20 juin 1986, acceptée à 65,7% le 5 avril 1987.
- 1987 : Loi sur l'asile. Modification du 20 juin 1986 acceptée à 67,3% le 5 avril 1987.
- 1988 : Initiative populaire « pour la limitation de l'immigration » rejetée à 67,3% le 4 décembre 1988.
- 1992 : Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (EEE) refusé à 50,3% le 6 décembre 1992.
- 1994 : Révision du droit de la nationalité dans la Constitution fédérale visant à accorder la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers acceptée le 12 juin 1994 par le peuple (52,8%), mais refusée par les cantons.
- 1994 : Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers acceptée à 72,9% le 4 décembre 1994.
- 1996 : Initiative populaire « Contre l'immigration clandestine » refusée à 53,7% le 1er décembre 1996.
- 1996 : Initiative populaire fédérale des Démocrates suisses « Pour une politique d'asile raisonnable », déclarée nulle le 14 mars 1996.
- 1999 : Loi sur l'asile (LAsi) acceptée à 70,6% le 13 juin 1999 (révision totale de la loi).
- 1999 : Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) accepté à 70,8% le 13 juin 1999.
- 2000 : Arrêté fédéral « portant approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne (...) » accepté à 67,2% le 21 mai 2000.
- 2000 : Initiative populaire « pour une réglementation de l'immigration » (dite « des 18% ») rejetée à 63,8% le 24 septembre 2000.
- 2002 : Initiative populaire « Contre les abus dans le droit d'asile », rejetée par 50,1% le 24 novembre 2002.

- 2004 : Arrêté fédéral sur la naturalisation ordinaire et sur la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération refusé à 56,8% le 26 septembre 2004.
- 2004 : Arrêté fédéral sur l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la troisième génération refusé à 51,6% le 26 septembre 2004.
- 2005 : Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin accepté à 54,6% le 5 juin 2005.
- 2005 : Arrêté fédéral relatif à l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de la Communauté européenne accepté à 56% le 25 septembre 2005.
- 2006 : Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) acceptée à 68% le 24 septembre 2006.
- 2006 : Modification de la loi sur l'asile (LAsi) acceptée à 67,8% le 24 septembre 2006.
- 2008 : Initiative populaire « Pour des naturalisations démocratiques » refusée à 63,8% le 1er juin 2008.
- 2009 : Arrêté fédéral reconduisant la libre circulation avec l'UE et l'étendant à la Bulgarie et à la Roumanie accepté à 59,6% le 8 février 2009.
- 2009 : Initiative populaire « contre la construction de minarets » acceptée à 57,5% le 29 novembre 2009.
- 2010 : Initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels » acceptée à 52,3% le 28 novembre 2010.
- 2013 : Référendum sur les modifications urgentes de la loi sur l'asile adoptées le 28 septembre 2012 et acceptées par 76,3% des votant.e.s le 13 juin 2013.
- 2014 : Initiative populaire « contre l'immigration de masse » acceptée à 50,3% le 9 février 2014.
- 2014 : Initiative populaire « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles » refusée à 74,1%.
- 2016 : Initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) », refusée à 58,9% le 28 février 2016.

- 2016 : Référendum sur la « Modification de la loi sur l'asile (LAsi) », acceptée à 66.8%.

Annexe 15. Révisions du droit d'asile

Conseillers fédéraux et directeurs de l'Office

Années	Conseiller/ère fédéral.e en charge du DFJP	Directeur de l'Office
1972-1982	Kurt Furgler (PDC)	
1983-1984	Rudolf Friedrich (PRD)	
1984-1989	Elisabeth Kopp (PRD)	Peter Arbenz, (PLR) DAR (1986-1993)
1989-1999	Arnold Koller (PDC)	Urs Scheidegger, DAR (1993-1997)
1999-2003	Ruth Metzler (PDC)	Jean-Daniel Gerber, ODR, (1997-2004) Urs Hadorn (ad interim)
2003-2007	Christoph Blocher (UDC)	Eduard Gnesa, ODM (2005-2009)
2008-2010	Eveline Widmer-Schlumpf (PBD)	Alard du Bois-Reymond (2009-2011)
2010-...	Simonetta Sommaruga (PS)	Mario Gattiker (2011-...)

Principales modifications du droit d'asile

Entrée en vigueur	Principales modifications du droit d'asile ¹
1981	<p>1^o loi sur l'asile (LAsi) (FF 1977 III 41)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Droit de l'Etat à l'égard d'autres Etats et non droit subjectif - Buts : Codifier des dispositions disséminées dans plusieurs textes et mieux préciser le statut des réfugiés - Introduit une procédure individuelle - La notion de réfugié basée sur la Convention de Genève de 1951 : Article 3 LAsi

¹ Ce tableau se base sur une analyse de sources « primaires » (Messages du Conseil fédéral, Bulletin Officiel, Rapports publiés par les autorités, Tout-Ménage du Conseil fédéral, Dossiers de presse) et « secondaires », en particulier une chronologie des réformes distribuée lors de la conférence « Le droit d'asile face aux réformes : Fondements et enjeux dans la pratique » organisée par le Centre de Droit des Migrations de l'Université de Neuchâtel le 31 mai 2013.

	<p>¹ <i>Sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence, sont exposés 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.</i></p> <p>² <i>Sont considérés notamment comme sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable.</i></p> <p>³ <i>Sont également reconnus comme réfugiés, à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent, les conjoints des réfugiés et leurs enfants mineurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - La preuve de la qualité de réfugié est mentionnée à l'article 11 : « <i>Quiconque demande asile doit prouver ou du moins rendre vraisemblable qu'il est un réfugié</i> » - Procédure en deux phases : (1) enregistrement de la demande d'asile et audition par les autorités cantonales ; (2) éventuellement audition, puis décision de l'Office fédéral de la police (Division Réfugiés).
1984	Les Chambres fédérales demandent déjà une nouvelle révision de la loi sur l'asile.
1984	<p>Révision de la loi sur l'asile adoptée le 16 décembre 1983 (pas de référendum) (FF 1983 III 38)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problème : Surcharge de l'Office fédéral - But : Accélérer la procédure - Suppression d'une deuxième instance de recours (auprès du Conseil fédéral) → réduction à une seule instance de recours - Possibilité de prendre des décisions sur la base des seuls dossiers dans les « cas manifestement infondés » - Allier le rejet de la demande et le renvoi de Suisse <p>Restriction du droit de travailler (pour supprimer cette « incitation à demander l'asile »)</p>
1985	<p>Création du Délégué aux réfugiés (DAR) (20 décembre 1985) (FF 1985 III 48 303-315) – Arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problème : augmentation considérable du volume de travail dans les services de l'Office fédéral de la police (OFP) au DFJP, le directeur de cet office n'est pas en mesure de consacrer aux questions concernant l'asile et les réfugiés autant de temps que ne l'exigerait la situation. - Nouvel organe dans l'administration fédérale chargé des questions d'asile. Création du Délégué aux réfugiés pour les fonctions de coordination et de conseil, ainsi que toutes les questions relevant du domaine de l'asile et des réfugiés qui incombent à l'OFP. Le personnel de l'OFP travaillant sur ces questions sera subordonné au délégué. - Mandat :

	<ul style="list-style-type: none"> • établir les bases d'une politique suisse en matière d'asile • élaborer un programme de rapatriement des requérants d'asile renvoyés • réaliser les mesures prises pour accroître l'efficacité des services chargés d'étudier les dossiers des requérants d'asile. Afin d'accélérer la liquidation des dossiers pendants, lui seront indiqués des « objectifs de rendement ». <p>C'est Peter Arbenz, ancien conseiller municipal de Winterthur, membre du Parti radical (aujourd'hui Parti Libéral-Radical), colonel d'Etat-major et ayant une longue pratique de l'aide au développement qui est nommé.</p> <p>La même année, octroi par les Chambres fédérales de postes de travail supplémentaires aux autorités chargées de traiter les demandes d'asile en première et seconde instance.</p>
1987	<p>Modification de la LAsi du 5 octobre 1984 (RO 1986 2062) relative aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons FF (1981 III 705)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance des réfugiés jusqu'à l'obtention d'une autorisation d'établissement par la Confédération (art. 31, 1^{er} et 3^e al.) • Assistance des réfugiés ayant obtenu une admission dans le cadre du programme spécial pour les handicapés <p>+ modification d'ordonnance (assistance des réfugiés handicapés, malades ou âgés, enfants seuls ou adolescents non accompagnés par la Confédération même après octroi d'une autorisation d'établissement).</p>
1988	<p>Révision de la LAsi (FF 1986 I 01 ; RO 1987 1674) acceptée après référendum le 5 avril 1987 (67,3% de oui)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problèmes : permanence de l'affluence de requérant.e.s d'asile ; durée trop longue de la procédure d'asile ; surcharge de travail pour l'office fédéral et le service des recours du DFJP ; difficultés dans l'exécution des renvois. - Buts : accélérer la procédure - Mesures • Accélération des procédures en cas de demandes « manifestement infondées » • Possibilité de prendre des décisions sur dossier si les procès-verbaux d'audition cantonaux sont complets et que les déclarations permettent de parvenir à une conclusion claire et nette • Introduction d'une procédure accélérée dite « Procédure 88 » (révision des ordonnances) visant à décourager les entrées illégales des requérant.e.s d'asile en Suisse. La procédure 88 est appliquée aux réfugiés qui ne sont pas entrés par un des passages frontières officiels. Cette procédure laisse peu de chance d'obtenir l'asile. Leur demande est traitée en priorité et sans retard après audition par les autorités cantonales. • Relevé des empreintes digitales pour éviter les demandes multiples

	<ul style="list-style-type: none"> • Le DAR reçoit la compétence d'entendre personnellement sur leurs motifs d'asile les requérants dont la demande n'est pas conforme aux termes de la loi. • Réglementation de la répartition des requérants d'asile entre les cantons • Introduction d'une aide au retour • Ouverture de centre d'enregistrements de la Confédération • Introduction d'une détention en vue du refoulement permettant de mettre en détention le requérant dès le moment où la décision est exécutoire, jusqu'au moment du départ.
1988	<p>Refus de l'initiative populaire « pour la limitation de l'immigration » (32,7% de oui)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limiter le nombre de permis de séjour délivrés à des étrangers aux deux tiers du nombre d'étrangers ayant quitté la Suisse l'année précédente
1990	<p>Arrêté fédéral sur la procédure d'asile, révision de la LAsi du 22 juin 1990 (FF 1990 II 21 537-653)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problèmes : augmentation des demandes d'asile en 1988 et 1989 ; accumulation des dossiers en souffrance ; allongement de la durée de la procédure ; demandes d'asile déposées sans pouvoir prouver les persécutions ou les risques ; le droit d'asile était jugé avoir le caractère d'un droit d'immigration. • Buts : accélérer la procédure d'asile en première instance en réduisant les délais et l'obligation de motiver la décision, en supprimant les possibilités de faire annuler les décisions incidentes et en limitant les moyens et les voies de droit ; mise en place d'une instance indépendante de recours ; pénaliser au niveau de la procédure celui qui contrevient aux dispositions de celle-ci ; restreindre l'exercice d'une activité lucrative par le requérant durant la procédure d'admission et d'asile. • Création de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) (voir aussi: RO 1990 1587) • Mise en place d'une autorité de recours indépendante (Commission de recours en matière d'asile, CRA) • Suppression des avances de frais pour déposer un recours (déposer un recours devient plus aisé, mais la durée de la procédure en est raccourcie) • Introduction de la notion « d'Etat sûr » Réglementation en matière d'Etats réputés sûrs • Obligation de fournir des sûretés et de rembourser les frais pour les frais d'assistance et les frais de départ • Révision de la réglementation relative à l'admission provisoire • Motif d'exclusion de l'asile en cas de motifs subjectifs postérieurs à la fuite considérés comme créés par le requérant lui-même par son comportement (et distingués des motifs objectifs intervenus après la fuite du pays).

	<ul style="list-style-type: none"> • Renvoi immédiat des requérant-e-s d'asile qui ont fait l'objet d'un contrôle policier près de la frontière. • Impossibilité pour le requérant d'engager une procédure de demande d'autorisation de séjour à la police des étrangers • Instruction aussi précoce que rapide des raisons de la demande d'asile • Possibilité pour les cantons de motiver sommairement les décisions • Obligation pour les cantons d'exécuter les décisions de renvoi • Introduction d'innovations techniques (p.ex dactyloscopie) • Reprise, à l'art. 12a al. 2 et 3 concernant la preuve de la qualité de réfugié, de précisions (relatives à la doctrine) concernant l'obligation de rendre vraisemblable la qualité de réfugié : <p style="margin-left: 40px;"><i>Article 12 a Preuve de la qualité de réfugié</i> «² La qualité de réfugié est vraisemblable lorsque l'autorité estime que son existence est hautement probable. ³ Ne sont pas vraisemblables notamment les allégations qui ne sont pas suffisamment fondées sur des points essentiels, qui sont contradictoires, qui ne correspondent pas aux faits ou qui reposent sur des moyens de preuve faux ou falsifiés. »</p>
1994	<p>Loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1993 (FF 1993 IV 301 ; RO 1994 1634)</p> <p>Introduction d'une avance de frais obligatoire dans le cadre de la procédure de recours administrative. Auparavant, dans la procédure d'asile, aucune avance de frais n'était perçue. « L'obligation de verser des avances de frais pourrait par ailleurs avoir un certain effet dissuasif en matière de recours, ce qui serait bénéfique au niveau des frais administratifs. » (p. 325)</p>
1995	<p>Adoption de la Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994 (FF 1994 I 283 ; RO 1995 146), acceptée par référendum (72,9% de oui)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problèmes : « Abus » d'une minorité de requérant.e.s d'asile qui se livrent au commerce de stupéfiants ; - Buts : « lutter efficacement contre les abus » - Mesures : <ul style="list-style-type: none"> • Détention en phase préparatoire (jusqu'à trois mois) : mise en détention de tout étranger tant que la décision concernant son droit de séjour n'aura pas été prise. Cette décision peut être prise si l'étranger refuse de décliner son identité lors de la procédure d'asile ou de renvoi ; s'il ne donne pas suite à une convocation des autorités sans raison valable et à plusieurs reprises ; s'il a mis gravement en danger la vie ou l'intégrité corporelle d'autres personnes (avec poursuite pénale). • Extension de la durée de détention en vue du refoulement (de 1 mois à 3 mois avec possibilité de la prolonger de 6 mois supplémentaires)

	<ul style="list-style-type: none"> • Restriction de la liberté de mouvement : possibilité de contrainte tout étranger sans autorisation de séjour ou d'établissement qui trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics à ne pas quitter une région ou à ne pas pénétrer dans une zone clairement définie • Fouille de personnes et de logements pour mettre en sûreté des papiers d'identité ou pour démasquer des étrangers clandestins. (ordre du juge nécessaire pour la fouille de logements) • Voies de recours • Suppression de l'internement (les étrangers pouvaient être internés pour une durée maximale de deux ans).
1995	<p>Arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers (mesures urgentes visant à alléger les finances de la Confédération) (FF 1994 V 49 566-585 RO 1994 2876)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remboursement entièrement forfaitaire des frais des cantons (les frais d'assistance effectifs ne seront plus remboursés) • Obligation pour les requérant.e.s d'asile qui exercent une activité lucrative de fournir des sûretés pour couvrir les frais d'assistance et d'exécution à venir. • Obligation de rembourser les frais d'assistance
1996	<p>Prorogation de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) de 1990 pour deux ans (RO 1995 4356) (acceptée par le Parlement)</p>
1996	<p>Modification du Code civil suisse : abaissement de la majorité (RO 1995 1126) → Le RA ne doit pas rembourser les prestations d'assistances qu'il a reçues avant l'âge de 18 ans révolus ou en vue de sa formation professionnelle.</p>
1996	<p>Refus de l'initiative « contre l'immigration clandestine » (46,3% de oui) (FF 1994 III 38 1471-1513)</p>
1998	<p>Prorogation des arrêtés fédéraux sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers (RO 1997 2394) et sur la procédure d'asile du 20 juin 1997 (RO 1997 2372) (FF 1997 I 825)</p> <p>Prorogation des deux arrêtés jusqu'à leur remplacement par une nouvelle loi sur l'asile avant 2000</p>
1998-1999	<p>Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (FF 1998 III 24 2829-2844, RO 1998 1582) adopté par référendum le 13 juin 1999 (70,9% de oui)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Problèmes : « Recrudescence du nombre de demandes d'asile en 1997 » ; « abus » liés au trafic de drogues - Buts : « lutter contre les abus » pour « maintenir sa politique humanitaire à l'égard des personnes ayant besoin de protection » ; « Des mesures d'urgence contre les abus » - Mesures : <ul style="list-style-type: none"> • Introduction de nouveaux motifs de non-entrée en matière pour : <ul style="list-style-type: none"> • Dissimulation/non-remise des pièces d'identité ou tromperie sur l'identité

	<ul style="list-style-type: none"> • Non-remise de documents de voyage • Dépôt tardif et abusif d'une demande d'asile : « Celui qui commet un abus est exclu de la procédure d'asile ordinaire »¹ • Le manquement à l'obligation de collaborer à l'obtention de documents de voyage en vue du renvoi pourra entraîner la mise en détention en vue du refoulement • Possibilité de mise en détention des étrangers ayant pénétré en Suisse malgré une interdiction d'entrée
1999	<p>Révision totale de la LAsi. Nouvelle loi sur l'asile du 26 juin 1998, (FF 1996 II 1 ; FF 1998 3109) adoptée par référendum le 13 juin 1999 (70,6% de oui). (RO 1999 2262)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Buts : Adapter la loi sur l'asile aux nouvelles circonstances ; « agir avec détermination contre les abus » - Mesures : <ul style="list-style-type: none"> • Introduction de la protection provisoire pour les réfugiés de la violence ou de guerre : les personnes qui ont quitté leur pays d'origine pour cause de guerre ou de guerre civile ou en raison d'une situation de violence généralisée doivent obtenir une protection provisoire en Suisse. // Selon les comités référendaires, les réfugiés provenant de pays en guerre ne peuvent plus être reconnus comme réfugiés et obtenir l'asile, mais se verront octroyer une admission provisoire. • Introduction du cas de détresse personnelle grave, levée de l'admission provisoire collective : désormais, une admission provisoire peut être accordée dans des situations de détresse personnelle grave. • Renforcement de l'obligation de collaborer pour les requérants d'asile. • Base légale pour l'encouragement de l'intégration : création d'une base légale dans la LSEE permettant à la Confédération de cofinancer des projets d'intégration en faveur d'étrangers. • Extension de l'indemnisation forfaitaire à destination des cantons pour les prestations d'assistance sociale : les cantons sont indemnisés non plus pour couvrir leurs frais effectifs mais pour couvrir de manière forfaitaire leurs prestations. • La compétence pour le versement de prestations d'assistance sociale passe des œuvres d'entraide aux cantons.
2000	<p>Refus le 24 septembre de l'initiative populaire « pour une réglementation de l'immigration » (36,2% de oui)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visait à limiter le nombre d'étrangers résidents en Suisse à 18% de la population totale.

¹ Tout-Ménage du Conseil fédéral précédant la votation du 18 avril 1999.

	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que le séjour passé en Suisse pour les requérant.e.s d'asile « ne présente aucun attrait financier ».
2002	Refus de l'initiative populaire « contre les abus dans le droit d'asile » lancée par l'UDC (49,9% de oui)
2004	Loi fédérale sur le Programme d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 5091) <ul style="list-style-type: none"> • Exclusion de l'aide sociale des personnes ayant reçu une décision de non-entrée en matière entrée en force. Elles peuvent recevoir, sur demande, l'aide d'urgence selon l'article 12 de la Constitution fédérale.
2005	Création de l'Office fédéral des migrations (ODM) suite à la réunion de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) et de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) (RO 2004 4655)
2006	Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA) du 20 juin 2003 (FF 2002 4367) <ul style="list-style-type: none"> - Création d'un nouveau système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (données relatives à l'identité des personnes enregistrées, établir des statistiques) : « Etranger 2000 ».
2007	Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) du 17 juin 2005 (FF 2001 4000 ; RO 2006 3459) <ul style="list-style-type: none"> - Révision totale de l'organisation judiciaire fédérale - Création du Tribunal administratif fédéral qui remplace la Commission de Recours en matière d'Asile (CRA) en tant qu'instance de recours pour les demandes d'asile. Le TAF réunit dans un tribunal les quelques 30 commissions fédérales de recours qui fonctionnent actuellement déjà comme autorités judiciaires inférieures au Tribunal fédéral dans la juridiction administrative fédérale.
2007-2008	Révision de la LAsi du 16 décembre 2005 (FF 2002 6359 ; RO 2006 4745) adoptée après référendum le 24 septembre 2006 (67,8% de oui) (Le Conseil fédéral a défini qu'une partie des mesures de cette révision rentreraient en vigueur au 1 ^{er} janvier 2007 et les autres au 1 ^{er} janvier 2008) <ul style="list-style-type: none"> - Problèmes : non-présentation de documents d'identité officiels ou fausses déclarations des requérants d'asile sur leur origine ou sur leur identité ; - Nouveau principe de l'Etat tiers sûr : Mesures : <ul style="list-style-type: none"> - Nouveau principe de l'Etat tiers sûr : la décision de non-entrée en matière remplace le renvoi préventif. Le Conseil fédéral peut

	<p>désigner des Etats tiers sûrs. → Les requérant.e.s qui ont séjourné dans un Etat tiers sur avant de déposer leur demande d'asile en suisse et pouvant y retourner seront renvoyés dans ce pays sans qu'il soit entré en matière sur leur demande d'asile. Il faut pour cela qu'il y ait séjourné et qu'il puisse y trouver protection. Pour les Etats sûr en général, les autorités compétentes doivent prouver que le pays en question est sûr (qu'il respecte le principe de non-refoulement), alors que pour les Etats désignés comme étant sûrs par le Conseil fédéral, il n'est plus nécessaire d'apporter la preuve de la sûreté, celle-ci étant présumée.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nouveaux motifs de non-entrée en matière : <ul style="list-style-type: none"> • Pour non-présentation de documents d'identité • Les documents de voyage et d'identité doivent être remis aux autorités dans le délais de 48 heures à compter de la date de dépôt de la demande d'asile - Introduction d'émoluments relatifs à la procédure de réexamen par l'ODR : introduction légale d'émoluments applicables aux demandes de réexamen en première instance, comprenant une obligation de versement anticipé de l'émolument. - Possibilité pour l'ODM de prendre contact avec les autorités des pays de provenance en vue d'obtenir des documents de voyage et d'identité dès la notification de la décision en première instance. - Modes de financement au moyen des forfaits globaux : introduction de forfaits globaux pour indemniser les cantons dans le domaine de l'aide sociale. - Remplacement de l'obligation de fournir des sûretés et de rembourser (SIRÜCK) par une taxe spéciale. - Elargissement de la communication des données lors de l'exécution des renvois ou des expulsions : le catalogue de données fixé à l'article 97 LAsi est complété par des indications sur les procédures pénales en Suisse afin de permettre aux autorités chargées d'exécuter les renvois, le cas échéant, de donner suite, au cas par cas, aux requêtes émanant des pays de provenance ou d'origine. - Nouvelles mesures de contrainte : <ul style="list-style-type: none"> • Extension de la durée des mesures de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion (de 9 à 18 mois) • Introduction d'une détention dite pour insoumission (maximum 18 mois) pour obliger le requérant à quitter le territoire (rétention) • Additionnées l'une à l'autre, les durées de ces deux détentions ne pourront excéder les 24 mois (12 mois pour les mineurs âgés entre 15 et 18 ans) - Extension du champ d'application de l'assignation à un lieu de résidence et de l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée aux personnes sous le coup d'une décision de renvoi entrée en force qui ont laissé passer le délai de départ pour quitter la suisse.
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression de l'aide sociale pour les requérant.e.s débouté.e.s qui ne veulent pas quitter la Suisse (ils ne pourront solliciter qu'une aide d'urgence). - Accélération du traitement des recours : les décisions rendues sur des recours « manifestement fondés ou infondés » ne sont plus soumises à trois mais à deux juges. Les décisions rendues sur les recours manifestement fondés ne sont plus motivées que sommairement. - Assouplissement de la réglementation applicable aux personnes appelées à séjourner en Suisse pour une période indéterminée (admission provisoire). Mesures d'intégration : <ul style="list-style-type: none"> • Accès facilité au marché du travail • Possibilité d'effectuer un regroupement familial après un délai de trois ans • Possibilité pour les cantons d'accorder une autorisation de séjour (permis B) pour cas de rigueur à des personnes bien intégrées quel que soit l'état de la procédure d'asile - Amélioration de la protection juridique : <ul style="list-style-type: none"> • Tous les recours auront un effet suspensif durant lequel une décision de renvoi ne pourra pas être exécutée • Les requérant.e.s d'asile mineur.e.s non accompagné.e.s seront assisté.e.s par une personne de confiance durant la procédure.
2008	<p>Loi sur les Etrangers (LEtr) (FF 2002 3469 ; RO 2007 5437)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remplace la LSEE
2008	<p>Arrêté fédéral, ordonnance et modifications de la LEtr relatifs à la mise en œuvre des accords Schengen/Dublin (FF 2004 5593 ; RO 2008 447 ; RO 2008 5405)</p> <p>+ développements ultérieurs de l'acquis Dublin/Eurodac (FF 2014 2587 ; FF 2014 2637 ; FF 2014 2645 ; FF 2014 2651)</p> <ul style="list-style-type: none"> - La coopération de Dublin fixe les critères pour déterminer l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile. - Avec la banque de données électronique Eurodac, les demandeurs d'asile ayant déjà déposé une demande d'asile auprès d'un Etat participant peuvent être identifiés de manière systématique.
2011	<p>Adoption de l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels (Initiative sur le renvoi) » (52,3% de oui)</p>
2011	<p>Modification de la LEtr liée au contrôle automatisé aux frontières, aux conseillers en matière de documents et au système d'information MIDES (FF 2009 8043 ; RO 2010 5755)</p>
2011	<p>Loi fédérale sur la coordination entre la procédure d'asile et la procédure d'extradition du 1^{er} octobre 2010 (FF 2010 1333 ; FF 2010 5989 ; RO 2011 925)</p>

2012-2015	<p>Modifications urgentes de la LAsi du 28 septembre 2012 (FF 2010 4035 ; FF 2011 6735 ; RO 2012 5359), acceptées (confirmées) après référendum le 9 juin 2013 (76,3% de oui) (entrée en vigueur le 29 septembre 2012 en tant que mesures urgentes)</p> <p>Le Parlement a divisé le projet de révision de la Loi sur l'asile en trois projets distincts. Il s'agit ici de la troisième partie du projet (mesures urgentes proposées par Christoph Blocher).</p> <p>Problèmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procédure de non-entrée en matière trop complexe et trop opaque - Procédure de recours retardée de manière abusive par le dépôt de demandes infondées <p>Buts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplifier la procédure de non-entrée en matière - Instaurer une procédure rapide pour le traitement des demandes de Réexamen et des demandes multiple - Simplifier et accélérer les procédures - Eviter que les procédures soient retardées « de manière abusive » <p>Mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Durcissements</i> <ul style="list-style-type: none"> • Suppression de la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger (« procédure à l'ambassade ») • Suppression de la reconnaissance de la qualité de réfugié pour les déserteurs et les objecteurs de conscience sous réserve de la Convention relative au statut des réfugiés (article 3 al. 3 LAsi) • Introduction de centres pour requérants d'asile « récalcitrants » (art. 26 al. 1bis LAsi) - <i>Accélération des procédures</i> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de « phases-tests » durant deux ans pour expérimenter de nouvelles procédures d'asile afin de préparer la restructuration de la procédure. (cf. ordonnance sur les phases-tests , OTest) : protection juridique complète comme mesure d'accompagnement pour des procédures rapides ; délais de recours plus courts (de 30 à 10 jours) ; conseil complet en vue du retour fourni assez tôt. • Utilisation non soumise à autorisation d'installations et de constructions de la Confédération pour héberger des requérant.e.s d'asile • Financement de programmes d'occupation pour les personnes hébergées dans des centres fédéraux • Versement de forfaits de sécurité aux cantons abritant des centres fédéraux et les centres pour requérants d'asile récalcitrants.
-----------	---

2015	<p>Modification de la LAsi du 14 décembre 2012 (FF 2010 4035 ; FF 2011 6735 ; RO 2013 4375) (adoptée par le Parlement le 14 décembre 2012)</p> <p>Problèmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - procédure de non-entrée en matière trop complexe et trop opaque - procédure de recours retardée de manière abusive par le dépôt de demandes infondées <p>Buts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplifier et accélérer les procédures - Simplifier la procédure de non-entrée en matière - Instaurer une procédure rapide pour le traitement des demandes de réexamen et des demandes multiple - Eviter que les procédures soient retardées « de manière abusive » <p>Mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remplacement de la procédure de non-entrée en matière par une procédure matérielle rapide - Simplification de la procédure en cas de demande multiple et de demande de réexamen : la solution proposée prévoit une réglementation uniforme pour les demandes de réexamen et les demandes multiples - Désignation par le Conseil fédéral d'Etats dans lesquels le renvoi est en règle générale raisonnablement exigible - Introduction d'une phase préparatoire avant la procédure d'asile pour procéder à toutes les clarifications préliminaires qui doivent être faites avant de pouvoir traiter une DA. Elle favorisera une exécution rapide de la procédure d'asile - Etablissement des faits médicaux dès le début de la procédure : Les requérants touchés dans leur santé par des atteintes déterminantes pour la procédure pourront se faire examiner gratuitement dans les centres d'enregistrement et de procédure (CEP), par des professionnels de la santé mandatés par la Confédération. Les requérants sont tenus de faire valoir toute atteinte à leur santé dont ils ont connaissance et qui pourra s'avérer déterminante pour la procédure d'asile et de renvoi, au plus tard lors de l'audition sur les motifs d'asile. Les atteintes à la santé invoquées ultérieurement ne seront prises en compte dans la procédure d'asile et de renvoi que si le requérant peut apporter la preuve de leur existence. - Améliorations ponctuelles de la protection juridique : Assistance judiciaire d'office (représentation juridique gratuite) quand le RA est indigent <u>et que son recours n'est pas dénué de perspective</u> → Il y a donc lieu de renoncer à la condition de la nécessité d'une représentation juridique. « <u>Sont notamment exclus de cet assouplissement les recours déposés dans le cadre d'une procédure Dublin et ceux formés dans le cadre de demandes de réexamen et de demandes multiples.</u> » (p. 6737) - Echange d'informations entre le DFJP et le TAF visant la
------	--

	simplification des processus administratifs
2014	Adoption le 9 février 2014 de l'initiative « Contre l'immigration de masse » (50,3% de oui)
2014	Refus de l'initiative populaire « Halte à la surpopulation – Oui à la préservation durable des ressources naturelles » (25,9% de oui)
2014	Message concernant la modification de la LAsi (Prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile) (FF 2014 2013)
2015	Mario Gattiker, directeur de l'ODM, a été nommé Secrétaire d'Etat aux migrations en septembre 2014
2016	<p>Message concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) (FF 2014 7771) (révision adoptée par le Parlement en septembre 2015, contestée par référendum et approuvée par le peuple à 66,8% le 5 juin 2016).</p> <p>Problèmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les procédures d'asile sont jugées trop longues, astreignantes et coûteuses. Elles pèsent sur les cantons et les communes, alors que les requérants restent dans l'incertitude pendant des années (cf. Explications du Conseil fédéral). <p>Buts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accélérer les procédures : mener les procédures d'asile rapidement et conformément aux principes de l'Etat de droit. L'objectif affirmé est de traiter une grande partie des demandes d'asile dans un délai de 140 jours ; - continuer à accorder la protection de la Suisse aux personnes qui en ont besoin et les intégrer le plus rapidement possible dans notre pays; - 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 ; - renforcer durablement la crédibilité du domaine de l'asile. (p. 7790) <p><i>Mesures de restructuration</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Création de centres de la Confédération qui réuniront « sous un même toit » toutes les personnes et organisations concernées par les procédures d'asile » (requérants d'asile, personnes chargées de les interroger ou de vérifier les documents fournis, rédacteurs de procès-verbaux, traducteurs, représentants juridiques et conseillers en matière de retour) ; - Introduction d'une représentation juridique gratuite intégrée dans la procédure d'asile ; - Introduction de nouvelles procédures d'asile qui comprendront : <ul style="list-style-type: none"> • Une phase préparatoire de 21 jours au plus (10 jours pour une procédure Dublin), comprenant le recueil des données personnelles du requérant, son information sur ses droits et

	<p>devoirs, son audition sur ses données personnelles.</p> <p>Suite à cette phase préparatoire, trois types de procédures sont possibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procédure accélérée : Les demandes d’asile qui ne requièrent aucune clarification supplémentaire à l’issue de l’audition sur les motifs d’asile ou de l’octroi du droit d’être entendu doivent être traitées dans le cadre d’une procédure accélérée. Les demandes qui sont traitées dans ce cadre doivent aboutir à une décision exécutoire et, en cas de décision négative, à une exécution du renvoi. Hébergement dans les centres de la Confédération pendant le déroulement de la procédure jusqu’à l’exécution du renvoi. • Procédure étendue : demandes pour lesquelles une décision ne peut être prise directement après l’audition ou dans le cadre de la procédure de recours, et pour lesquelles des mesures d’instruction supplémentaires s’avèrent nécessaires. Attribution à un canton pour les requérants concernés par cette procédure. • Procédure Dublin : les demandes faisant l’objet d’une procédure Dublin restent aussi dans les structures de la Confédération jusqu’à leur départ. <p>- Procédure d’approbation des plans pour simplifier les procédures d’autorisation relevant du droit des constructions pour l’ouverture d’hébergements pour requérants</p>

Annexe 16. Bases légales en matière d'asile

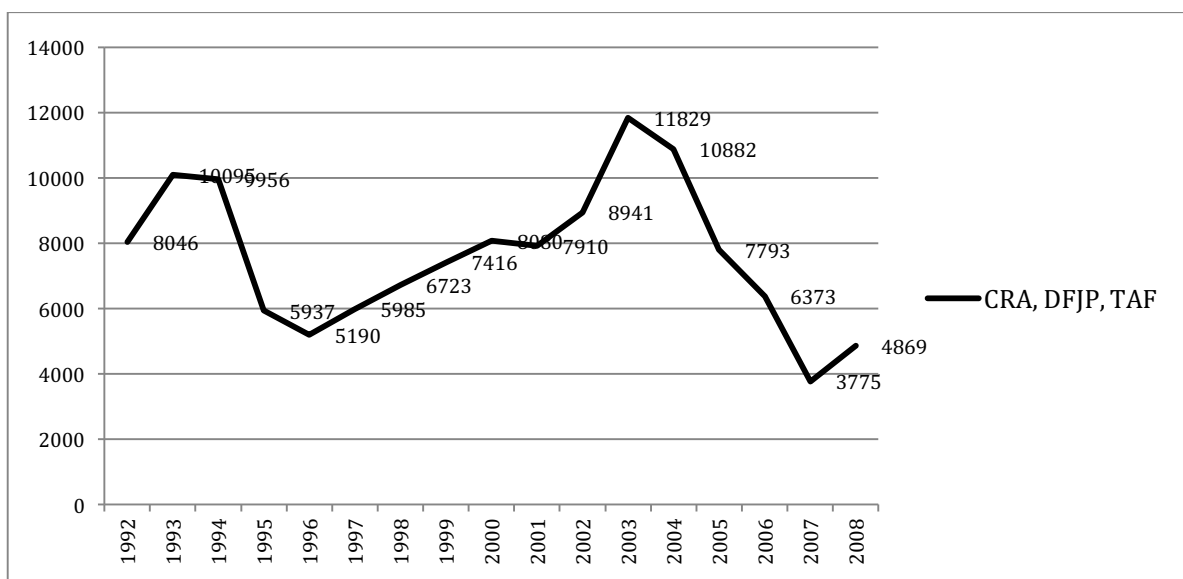
Les bases légales actuelles de l'asile se composent des textes suivants :

- Au niveau national :
 - de la loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi),
 - des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile, relatives à la procédure (OA 1), au financement (OA 2) et au traitement de données personnelles (OA 3),
 - de l'ordonnance du 11 août 1999 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA),
 - de l'ordonnance du DFJP du 14 mars 2001 relative à l'exploitation des centres d'enregistrement,
 - de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE),
 - de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA),
 - de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE),
 - de l'Ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV),
 - de la directive III de l'ODM relative à la loi sur l'asile
 - de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr),
 - de la loi fédérale du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération sur l'usage de la contrainte (LUSC),
 - de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA),

- de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF),
 - de l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin,
 - et de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral et de l'ancienne Commission de recours en matière d'asile.
- Au niveau du droit international :
- de la Convention de 1951 sur le statut de réfugiés,
 - de la Convention Européenne des Droits de l'Homme
 - de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)
 - de la Convention contre la torture (CAT)
 - de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)
 - de la Convention relative au statut des apatrides
- Au niveau du droit européen, avec l'accord d'association à Schengen et à Dublin dans le cadre des accords bilatéraux II avec l'Union européenne, la Suisse est associée à l'acquis de l'UE et à son développement. Quelques bases essentielles sont contraignantes pour la Suisse. Plusieurs accords entre la Suisse et l'Union européenne relatifs à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis Schengen ou relatifs à Dublin sont concernés.
- Plusieurs éléments du droit de l'Union européenne (règlements et directives) sont contraignants pour la Suisse en vertu de l'accord d'association à Schengen et à Dublin.

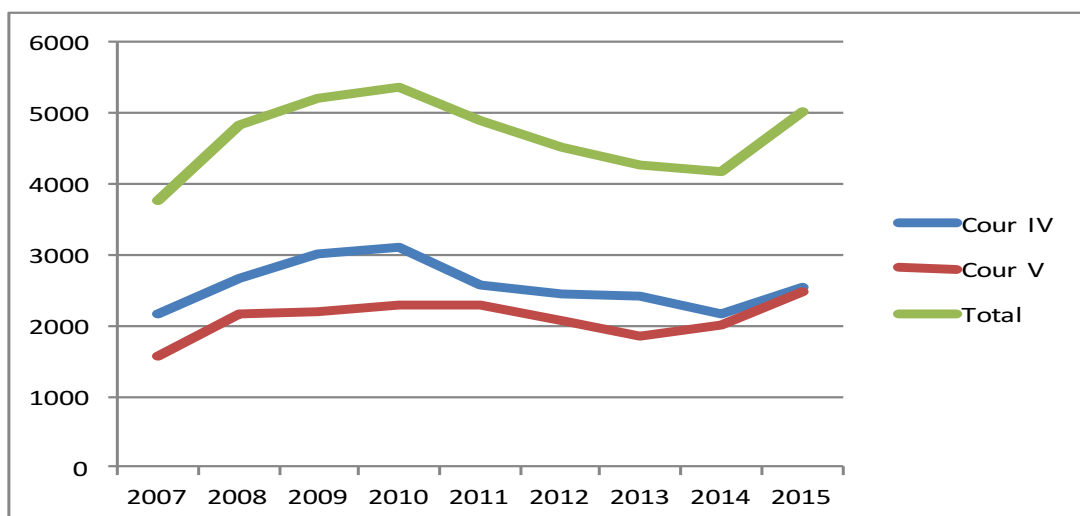
Annexe 17 : Affaires liquidées en droit d’asile 1992-2015

Affaires liquidées en droit d’asile 1992-2008 (CRA+ DFJP+TAF)



Source : Projet FNRS 100015-118022

Affaires liquidées en matière d’asile au TAF 2007-2015



Sources : Statistiques personnelles réalisées à partir des rapports de gestion du TAF 2007-2014

Annexe 18. Synthèses et commentaires de jurisprudence

La jurisprudence de la CRA et du TAF a fait l'objet de commentaires et de synthèses dans la doctrine, notamment dans la revue *Asyl* et dans l'*Annuaire du droit de la migration* (voir références ci-dessous). Ces commentaires portent à la fois sur les décisions publiées dans JICRA et dans ATAF, mais aussi sur des décisions non-publiées, transmises à l'OSAR et jugées importantes par les auteur.e.s.

- M. MARUGG, « Die Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission im Jahr 1996 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, vol. 3, p. 70-79 ; F. BOCHUD, « La jurisprudence de la commission suisse de recours en matière d'asile en 1997 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 1998, vol. 4, p. 95-104 ;
- C. LEVRAT, « La jurisprudence de la commission suisse de recours en matière d'asile en 1998 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 1999, vol. 4, p. 3-18 ;
- Y. GOLAY, « Aperçu de la jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile en 1999 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 2000, vol. 4, p. 10-27 ;
- Y. GOLAY, « La jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d'asile durant l'année 2000 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 2001, vol. 3, p. 20-40 ;

- Y. GOLAY, « La jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d’asile durant l’année 2001 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d’asile*, 2002, vol. 3, p. 20-35 ;
- Y. GOLAY, « La jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d’asile durant l’année 2001 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d’asile*, 2002, vol. 4, p. 20-30 ;
- Y. GOLAY, « La jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d’asile durant l’année 2002 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d’asile*, 2003, vol. 2, p. 10-27 ;
- Y. GOLAY, « La jurisprudence de la Commission suisse de recours en matière d’asile durant l’année 2003 », *Asyl. Schweizerische Zeitungsschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d’asile*, 2004, vol. 2, p. 19-38 ;
- S. BOLZ et K. BUCHMANN, « Die Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission im Jahr 2004 und im 1. Halbjahr 2005 », dans A. ACHERMANN, A. EPINEY, W. KÄLIN et M.S. NGUYEN (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2004/2005*, Bern, Stämpfli Verlag, 2005, p. 157-189 ;
- K. BUCHMANN, « Die Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission im Jahr 2005 und im 1. Halbjahr 2006 », dans A. ACHERMANN, M. CARONI, A. EPINEY, W. KÄLIN, M.S. NGUYEN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2005/2006*, Bern, Stämpfli Verlag, 2006, p. 161-188 ;
- S. BOLZ et K. BUCHMANN, « Die Rechtsprechung der Schweizerischen Asylrekurskommission im Jahre 2006 », dans A. ACHERMANN, M. CARONI, A. EPINEY, W. KÄLIN, M.S. NGUYEN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2006/2007*, Bern, Stämpfli Verlag, 2007, p. 183-214 ;
- T. BAUR, « Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts », dans A. ACHERMANN, M. CARONI, A.

EPINEY, W. KÄLIN, M.S. NGUYEN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2007/2008*, Bern, Stämpfli Verlag, 2008, p. 167-194 ;

- S. BOLZ, « Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts », dans A. ACHERMANN, M. CARONI, A. EPINEY, W. KÄLIN, M.S. NGUYEN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2008/2009*, Bern, Stämpfli Verlag, 2009, p. 187-201 ;
- S. NUFER, « Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts », dans A. ACHERMANN, C. AMARELLE, M. CARONI, A. EPINEY, W. KÄLIN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2009/2010*, Bern, Stämpfli Verlag, 2010, p. 279-307 ;
- S. NUFER, « Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts », dans A. ACHERMANN, C. AMARELLE, M. CARONI, A. EPINEY, W. KÄLIN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2010/2011*, Bern, Stämpfli Verlag, 2011, p. 211-246 ;
- S. NUFER, « Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des Asylrechts », dans A. ACHERMANN, C. AMARELLE, M. CARONI, A. EPINEY, W. KÄLIN et P. UEBERSAX (dir.), *Jahrbuch für Migrationsrecht // Annuaire du droit de la migration 2011/2012*, Bern, Stämpfli Verlag, 2012, p. 293-332 ; *Ibid.* ;
- R. GREINER, « La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral dans le domaine du droit d’asile », *Asyl*, 2013, vol. 3, p. 10ss ;
- R. GREINER, « La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral dans le domaine du droit d’asile », *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d’asile*, 2014, vol. 3, p. 9-25 ;
- R. GREINER, « La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral dans le domaine de l’asile (suite d’ASYL 3/14) », *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis // Revue Suisse pour la pratique et le droit d’asile*, 2014, vol. 4, p. 8-17.

Annexe 19. Arrêts/Décisions de principe de la CRA et du TAF (1993-2014)

JICRA	Objet, description des arrêts
JICRA1993/1	Procédure, renvoi Délai de départ en cas de décision de non-entrée en matière (art. 16, 17a LA et 13 CEDH)
1993/3	Vraisemblance ; droit de la preuve Art. 12a, al. 3, 14, al. 2 LA: Portée des déclarations au centre d'enregistrement dans l'appréciation de la vraisemblance.
1993/14	Procédure, forme Jusqu'en juin 1990, pas d'obligation de tenir un procès-verbal lors des auditions sommaires aux centres d'enregistrement. Art. 15, al. 2 et 3 et art. 16 LA et al. 1 et 2 des dispositions transitoires de la modification du 22 juin 1990.
1993/17	Procédure, notion de persécution Alternative de fuite interne : une NEM faute d'indice de persécution ne peut être fondée uniquement sur la seule allusion à l'alternative de fuite interne. Art. 48 PA continuation de la procédure depuis l'étranger Art. 13 et art. 16 al. 2 LA : Notion de persécution
1993/18	Motifs de révision, motivation de la demande, moyens de preuve nouveaux <i>Art. 66 al. 1 et 2 PA</i>

	<i>Art. 67, al. 3 et art. 68 al. 2 PA</i> <i>Art. 66 al. 2 let a PA</i>
1993/24	Qualité de réfugié, famille Le concubin est aussi reconnu comme réfugié, mais l'indignité exclut que l'asile lui soit accordé. Art. 3 al. 3 LA : Reconnaissance de la qualité de réfugié au concubin Art. 8 LA : incidences de l'indignité d'un réfugié sur le statut juridique de sa famille.
1993/28	Procédure, recours Art. 46a LA et 45 PA : Pas de possibilité de recours distinct contre une décision de l'ODR refusant l'autorisation de consulter les pièces du dossier.
1993/30	Procédure, notification Art. 13d LA : procédure en cas de demande d'asile présentée à l'aéroport; art. 34 PA : notification d'une décision par télécopie; art. 35 PA : motivation au moyen de formules standard.
1994/1	Procédure Moyens de preuve Consultation des pièces du dossier Art. 26 à 28 PA : droit de consulter les pièces du dossier.
1994/11	Qualité de réfugié pour un membre de la famille Moment de l'entrée en Suisse Art. 3, al. 3 LA : reconnaissance de la qualité de réfugié ; entrée en Suisse : moment déterminant ;

	définition de la minorité.
1994/12	Renvoi préfétif Exigibilité Art. 19, al. 2 LA, art. 2 et 17 OA 1 : renvoi préventif dans un Etat tiers; nature juridique de la décision; interprétation de la notion "quelque temps"; autres motifs d'exigibilité.
1994/13	Procédure Droit d'être entendu Art. 12 et 29ss PA; art. 4 Cst : maxime inquisitoire; étendue du droit d'être entendu; confrontation à des déclarations contradictoires.
1995/1	Persécution collective des Yézidis en Turquie (reconnaissance de la qualité de réfugié et octroi de l'asile) Art. 3, al. 1 et 2 LA : reconnaissance du caractère collectif de la persécution de la communauté de croyance yézidi en Turquie; persécution étatique directe et indirecte.
1995/2	Notion de persécution; caractère étatique ou quasi-étatique de la persécution Art. 3, al. 1 et 2 LA : critères liés à la notion de persécution ou conditions requises pour la reconnaissance de la qualité de réfugié; caractère étatique ou quasi étatique de la persécution.
1995/6	Procédure (recours) Mesure d'instruction complémentaire à transmettre lors de la phase de consultation liée au recours Art. 12 LA, art. 54 et 58, al. 1 PA : admissibilité d'une mesure d'instruction complémentaire par l'autorité inférieure durant le délai fixé pour rendre sa réponse.
1995/7	Motifs subjectifs postérieurs à la fuite → exclusion de l'asile Art. 8a LA : combinaison de motifs subjectifs postérieurs à la fuite avec des motifs antérieurs à

	celle-ci.
1995/8	Procédure, demande de révision (de l'ODR) Art. 66 PA en relation avec les art. 6 et 48 PA : qualité pour agir en matière de révision.
1995/9	Procédure, révision Art. 3 CEDH et 33 Conv. : moyens de revision invoqués tardivement ; interprétation conforme au droit international de l'art. 66, al. 3 PA (modification de jurisprudence).
1995/15	Qualité de réfugié à un membre de la famille Date d'entrée en Suisse Art. 3, al. 3, art. 7, al. 1 LA : extension de la qualité de réfugié à un membre de la famille ; questions relatives à la date d'entrée en Suisse et à la date de conclusion du mariage ou de constitution de la communauté analogue au mariage (moments déterminants).
1995/16	Modification de la situation dans le pays d'origine (raisons impérieuses) → amélioration de la situation en Hongrie, en Pologne et en République Tchèque. → Révocation de l'asile Art. 41, al. 1, let. b LA en relation avec art. 1 C, ch. 5, al. 1 et 2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : révocation de l'asile en raison de la modification de la situation dans le pays d'origine ; raisons impérieuses.
1995/24	Unité de la famille Art. 17 , al. 1 LA : unité de la famille (précision de jurisprudence).
1996/1	Persécution : Alternative de fuite interne Art. 3 LA, art. 14a , al. 4 LSEE : possibilité de refuge interne; protection efficace contre les

	persécutions; conditions de vie défavorables sur le lieu de refuge.		<i>l'extension de la qualité de réfugié (précision de jurisprudence : cf. JICRA 1996 no 14).</i>
1996/7	Révocation de l'asile Art. 41, al. 1, let. b LA en relation avec l'art. 1 C, ch. 1 Conv. : révocation de l'asile pour s'être à nouveau réclamé de la protection de l'Etat d'origine.	1997/6	Persécution quasi étatique <i>Art. 3, al. 1 LA : persécution quasi étatique.</i>
1996/13	Procédure, présence d'un.e ROE Art. 15a, al. 1 et 3 LA : présence d'un représentant d'une oeuvre d'entraide.	1997/7	Procédure Consultation du dossier après la procédure <i>Art. 4 Cst.; art. 26ss PA; art. 2s. et 8s. de la loi sur la protection des données (LPD) : droit à la consultation des pièces du dossier après la clôture de la procédure.</i>
1996/14	Inclusion ou exclusion de la famille d'un réfugié reconnu Art. 3, al. 3 LA : extension de la qualité de réfugié	1997/8	Procédure <i>Art. 5 PA : le classement d'une demande d'asile n'est pas une décision au sens de cette disposition.</i>
1996/15	NEM pour dissimulation d'identité. Art. 16, al. 1, let. b LA ; art. 16, al. 1, let. e LA en relation avec l'art. 12b, al. 1, let. a LA : dissimulation d'identité et non-entrée en matière sur une demande d'asile.	1997/13	Procédure, recours, délai <i>Art. 50 et 66 PA; art. 31 OCRA : force de chose jugée d'une décision rendue avant l'expiration du délai de recours; conditions (précision de jurisprudence).</i>
1996/18	Clauses d'exclusion (indignité en raison de délits imprescriptibles) Interdiction de la torture Unité de la famille Art. 1 F Conv., art. 4 et 8 LA: clauses d'exclusion de la qualité de réfugié, respectivement de l'asile. Art. 3 CEDH: interdiction de la torture, des peines ou traitements inhumains ou dégradants (portée de cette disposition). Art. 17, 1er al. LA: principe de l'unité de la famille (minorité).	1997/14	Persécution collective, situation à Srebrenica en juillet 1995 Actes commis à Srebrenica en juillet 1995 = « sérieux préjudices » + notion de « raisons impérieuses » → traumatisme présumé pour les rescapés de Srebrenica <i>Art. 3 LA: persécution collective, en temps de guerre civile, de la part d'un agent quasi-étatique; analyse de la situation ayant prévalu à Srebrenica en juillet 1995 (précision des jurisprudences en matière de persécution collective, JICRA 1995 no 1, et de persécution quasi-étatique, JICRA 1997 no 6).</i>
1996/19	Procédure Art. 46, al. 2 LA en relation avec les art. 50 PA, art. 13d, al. 2 à 4 et 19, al. 2 et 3 LA ; art. 13b LSEE		<i>Art. 1 C, ch. 5, al. 2 Conv.: notion de "raisons impérieuses" permettant la reconnaissance de la qualité de réfugié malgré un changement fondamental de circonstances (confirmation de la jurisprudence JICRA 1996 n. 42, p. 369ss, 1993 no 31, p. 220ss);</i>
1997/1	Qualité de réfugié dérivée aux conjoint et enfants <i>Art. 3, al. 3 LA : circonstances particulières s'opposant à</i>		

	<i>application de cette clause d'exception à des rescapés des massacres de Srebrenica de juillet 1995 (développement de la jurisprudence JICRA 1995 no 16, p. 153ss).</i>
1997/15	Procédure Demande d'asile depuis l'étranger Pas d'examen de la qualité de réfugié, car ne peut être réfugié que la personne qui a quitté le pays dans lequel elle craint d'être persécutée. <i>Art. 13a et 13b LA : demande d'asile présentée à l'étranger ; pas d'examen de la qualité de réfugié en cas de demande d'asile présentée depuis le pays persécuteur ; conditions mises à l'octroi d'une autorisation d'entrée.</i>
1997/19	Procédure, aéroport Art. 13d LA et art. 5 CEDH : procédure d'aéroport ; contrôle judiciaire de la licéité du maintien d'un demandeur d'asile dans la zone de transit.
1997/20	Procédure, délai de recours (télécopie) Art. 50 et 52 PA : respect du délai pour recourir en cas de dépôt de recours par télécopie (confirmation de jurisprudence).
1998/1	<i>Procédure, demande de réexamen</i> <i>Art. 16, al. 1, let. d LAsi : demande de réexamen par rapport à nouvelle demande d'asile</i>
1998/12	Autre : réserves concernant la sûreté intérieure Art. 8 LAsi, art. 1 F Conv. : réserves formulées par la Police fédérale quant à l'octroi de l'asile à une personne suspectée de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (affiliation au FIS).
1998/13	RMNA, exigibilité du renvoi Art. 3 et 22 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (Conv. droits de l'enfant) : protection adéquate et aide humanitaire propres à

	assurer la sauvegarde des droits de l'enfant dans la procédure d'asile et de renvoi; personnes protégées par l'art. 22 Conv. droits de l'enfant ; pas d'obligation de renseigner tirée de cette disposition ; importance dubien de l'enfant dans l'examen de l'exigibilité de l'exécution du renvoi.
1998/14	Admission d'un recours par le CAT Art. 66, 1er al., let. b PA : admission d'un recours individuel par le Comité des Nations-Unies contre la torture (Committee against torture ; CAT).
1998/15	Révocation en raison de l'acquisition d'une nouvelle nationalité Art. 41, 1er al., let. b LAsi en relation avec art. 1 C, ch. 3 Conv.: révocation de l'asile ; acquisition d'une nouvelle nationalité et de la protection y relative.
1998/24	Renvoi préventif dans un pays tiers, licéité Art. 19, al. 2 en relation avec art. 6, al. 1 LAsi : renvoi préventif dans un pays tiers (précision de jurisprudence)
1999/1	Procédure Mariage de deux requérant.e.s en procédure <i>Art. 3, 17, al. 1 et 17a LAsi, art. 14a, al. 4 et 6 LSEE : demandeurs d'asile mariés ; renvoi à l'ODR du cas d'un des conjoints, lorsque cette autorité a suspendu l'examen de la demande d'asile de l'autre pour une durée indéterminée.</i>
1999/10	Regroupement familial, Admission provisoire avec statut de réfugié <i>Art. 7 LAsi, art. 3, al. 2 OA 1 : regroupement familial des étrangers admis provisoirement comme réfugiés ; droit applicable.</i>
2000/1	Exigibilité du renvoi <i>Art. 42 al. 2 LAsi en relation avec les art. 31 et 40 OA 1 : conditions du renvoi préventif dans un Etat</i>

	<i>tiers ; interprétation téléologique et systématique des normes précitées ; l'énumération des cas d'exigibilité figurant à l'art. 42 al. 2 let. a, b et c LAsi n'est pas exhaustive.</i>		critères (art. 33 OA1) non exhaustive <i>Art. 44 al. 3 et 4 LAsi, art. 33 OA 1 : détresse personnelle grave.</i>
2000/2	Qualité de réfugié, notion de persécution, persécution quasi-étatique, rapport de causalité entre persécution et fuite, alternative de fuite interne lors d'un conflit armé entre deux entités <i>Art. 3 LAsi art. 1 C ch. 5 al. 2 Conv. : définition du terme de réfugié ; précision de jurisprudence en matière de persécution quasi-étatique et de rupture du rapport de causalité entre persécution et fuite du pays (JICRA 1997 n° 14) ; subsidiarité de la protection internationale, possibilité de refuge interne (cf. JICRA 1996 n° 1) ; raisons impérieuses (JICRA 1999 n° 7).</i>	2001/11	Protection juridique : attribution d'un avocat d'office <i>Art. 65 al. 2 PA, art. 105 al. 1 let. a LAsi : attribution d'un avocat d'office en procédure d'asile devant l'ODR ; autorité de recours compétente.</i>
2000/8	NEM pour violation de l'obligation de collaborer Notion de culpabilité plutôt que d'intention. <i>Art. 121 al. 1 LAsi : rétroactivité de la loi ; art. 32 al. 2 let. c LAsi [art. 16 al. 1 let. e aLAsi]: non-entrée en matière pour violation grave de l'obligation de collaborer.</i>	2001/20	Détresse personnelle grave (champ d'application), admission provisoire <i>Art. 44 al. 3 LAsi : Examen d'un cas de détresse personnelle grave ; délimitation du champ d'application dans des procédures particulières.</i>
2000/15	Alternative de fuite interne (Irak), entités quasi-étatiques <i>Art. 3 LAsi, art. 1 A Conv.: Deux quasi-Etats dans le nord de l'Irak ; absence de possibilité de refuge interne.</i>	2002/1	Action humanitaire 2000
2000/16	Motifs subjectifs postérieurs à la fuite (Irak) <i>Art. 54 LAsi : motifs subjectifs postérieurs à la fuite ; cas particulier des personnes en provenance du nord de l'Irak ; art. 14a al. 2 LSEE : possibilité de retour dans les zones autonomes.</i>	2002/8	Révocation de l'asile aux réfugiés du Kosovo (non possible) <i>Art. 63 al. 1 let. b LAsi en relation avec l'art. 1 C ch. 1 et 5 al. 1 Conv. : révocation de l'asile aux réfugiés originaires du Kosovo.</i>
2000/19	Droit de la preuve, examen radiologique des os de la main <i>Art. 32 al. 2 let. b LAsi : valeur probatoire de l'examen radiologique des os de la main.</i>	2002/15	Procédure, délai pour rendre une décision de NEM <i>Art. 32-34, 37 et 45 al. 2 LAsi : conséquences du dépassement du délai pour rendre une décision de non-entrée en matière.</i>
2001/10	Détresse personnelle grave, liste de	2003/18	Notion de persécution dans les cas de NEM (sens restrictif) <i>Art. 18 et 32ss LAsi : précision de la notion de persécution dans les cas de non-entrée en matière.</i>
		2004/10	Renvoi, autorité pour l'expulsion judiciaire <i>Art. 44 al. 1 LAsi ; art. 55 CP : renvoi et expulsion judiciaire ferme.</i>
		2004/19	Procédure Effet suspensif du recours lors de l'exécution immédiate du renvoi <i>Art. 23 al. 3 LAsi en relation avec l'art. 112 al. 1 et 2 LAsi : exécution immédiate du renvoi dans le pays d'origine ou dans un pays tiers, en procédure d'aéroport.</i>

2004/29	<p>Notification d'une décision dans la langue officielle du lieu de résidence du demandeur d'asile</p> <p><i>Art. 29 al. 1 Cst. et 13 CEDH ; art 16 al. 2 LAsi et 4 OA 1 : l'ODR doit en principe rédiger la décision dans la langue officielle du lieu de résidence du demandeur d'asile. Les exceptions possibles au sens de l'art. 4 OA 1 sont conditionnées par les droits au recours effectif et au procès équitable.</i></p>
2004/30	<p>ODR, langue de rédaction de la décision</p> <p><i>Art. 29 al. 1 Cst. et 13 CEDH ; art 16 al. 2 LAsi et 4 OA 1 : l'ODR doit en principe rédiger la décision dans la langue officielle du lieu de résidence du demandeur d'asile. Les exceptions possibles au sens de l'art. 4 OA 1 sont conditionnées par les droits au recours effectif et au procès équitable.</i></p>
2006/7	<p>Regroupement familial pour les réfugiés admis provisoirement</p> <p><i>Art. 51 al. 5 LAsi ; art. 39 al. 1 OA 1 ; art. 45 LDIP ; art. 14 Cst. ; art. 8 CEDH : regroupement familial applicable aux réfugiés admis provisoirement.</i></p>
2006/18	<p>Qualité de réfugié, Notion de persécution</p> <p>Passage de la théorie de l'imputabilité à la théorie de la protection</p> <p><i>Art. 1A ch. 2 Conv. ; art. 3 LAsi : pertinence en matière d'asile des persécutions de nature non étatique (théorie de la protection).</i></p>
2005/23	<p>Renvoi et expulsion judiciaire ferme, levée de l'admission provisoire</p> <p><i>Art. 44 al. 1 LAsi ; art. 55 CP : renvoi et expulsion judiciaire ferme.</i></p> <p><i>Art. 14b al. 2 LSEE en relation avec l'art. 14a al. 6 LSEE : levée de l'admission provisoire.</i></p>
2006/32	<p>Persécutions liées au genre, reconnaissance du rapt nuptial en Ethiopie</p>

	<p>Art. 3 al. 1 et 2 LAsi ; art. 1A ch. 2 Conv. : pertinence, au regard du droit d'asile, du rapt nuptial en Ethiopie ; persécutions spécifiques aux femmes</p>
2006/33	<p>Entrée en matière sur une demande négative dans un autre pays de l'UE ou de l'EEE si présomption que la personne remplit la qualité de réfugié</p> <p><i>Art. 32 al. 2 let. f LAsi : entrée en matière en cas de renversement de la présomption selon laquelle celui qui a fait l'objet d'une décision négative dans l'UE ou l'EEE n'a pas la qualité de réfugié.</i></p>
ATAF	
ATAF 2007/7	<p>Procédure d'asile. Non-entrée en matière sur une demande d'asile faute de preuve de l'identité. Notion de documents de voyage ou pièces d'identité.</p> <p><i>Art. 32 al. 2 let. a LAsi.</i></p>
2007/8	<p>Procédure d'asile. Non-entrée en matière sur une demande d'asile faute de preuve de l'identité. Objet de l'examen.</p> <p><i>Art. 32 al. 2 let. a et al. 3 LAsi.</i></p>
2007/11	<p>Révision. Droit transitoire. Compétence du Tribunal administratif fédéral (TAF) pour statuer et droit applicable</p> <p>ATAF. Art. 37, art. 45 et art. 53 al. 2 ATAF. Art. 66 ss PA.</p>
2007/18	<p>Contestation, par la voie d'un recours distinct, d'une décision incidente de l'Office fédéral des migrations (ODM) concernant la perception d'une avance de frais lors d'une deuxième procédure d'asile ou d'une procédure de réexamen d'un renvoi. Arrêt de principe.</p> <p><i>Art. 17b al. 3 et 4 et art. 107 LAsi.</i></p>
2008/2	<p>Exigibilité de l'exécution du renvoi. Analyse de la situation au Sri Lanka. Arrêt de principe.</p> <p>Art. 83 al. 4 LEtr.</p>
2008/3	<p>Procédure d'asile, demande de</p>

	<i>par. 2 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (ci- après: règlement Dublin II).</i>
ATAF 2010/41	Asile. Déclaration d'indépendance du Kosovo. Nationalité des personnes venant du Kosovo. Exigibilité de l'exécution du renvoi en Serbie pour des personnes d'ethnie serbe venant du Kosovo. Arrêt de principe. <i>Art. 29 a, art. 184 al. 1 Cst. Art. 6 a al. 2 let. a LAsi. Art. 83 al. 4 LEtr.</i>
2010/54	Procédure d'asile. Marge de manoeuvre de l'Office fédéral des migrations (ODM). Arrêt de principe.
ATAF 2010/56	Non-entrée en matière sur une demande d'asile. Portée de l'exception relative à la qualité de réfugié manifeste, lorsque le requérant a déjà obtenu l'asile ou une protection effective comparable dans un Etat tiers désigné comme sûr par le Conseil fédéral (CF). Arrêt de principe. <i>Art. 34 al. 2 let. a et al. 3 let. b LAsi.</i>
2011/23	Non-entrée en matière sur une demande d'asile (Dublin). Moment déterminant pour la désignation d'une personne de confiance pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés. Arrêt de principe. <i>Art. 34 al. 2 let. d, art. 17 al. 3 et art. 26 al. 2 LAsi. Art. 7 al. 3 et art. 29a al. 1 et al. 3 OA 1. Règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (ci-après: règlement Dublin II).</i>
2011/24	Analyse de la situation au Sri

	Lanka: situation sécuritaire. Groupes de personnes exposées à un risque accru de persécution (groupes à risque) au Sri Lanka. Exigibilité de l'exécution du renvoi vers le Sri Lanka. Evolution de la situation et changement de pratique en matière de renvoi depuis l' ATAF 2008/2 . Arrêt de principe. <i>Art. 3 LAsi. Art. 83 al. 4 LEtr.</i>
ATAF 2011/35	Non-entrée en matière sur une demande d'asile (Dublin). Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile. Licéité du transfert. Clause de souveraineté. Empêchement au transfert tiré de violations du droit international. Présomption du respect par les Etats membres de leurs obligations découlant du droit international ou de raisons humanitaires. Charge de la preuve. Arrêt de principe. <i>Art. 34 al. 2 let. d LAsi. Art. 29a al. 3 OA 1. Art. 3 par. 2 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers. Art. 3 et art. 13 CEDH. Art. 33 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.</i>
2011/36	Non-entrée en matière sur une demande d'asile et renvoi (Dublin). Compétence selon le règlement Dublin II. <i>Art. 34 al. 2 let. d LAsi. Art. 29a al. 3 OA 1. Art. 3 al. 2 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (règlement Dublin II). Art. 3 et art. 13 CEDH. Art. 33 Convention du 28 juillet 1951 relative</i>

	<i>au statut des réfugiés (ci-après: Conv. réfugiés).</i>		à son entrée en vigueur pour la Suisse. Arrêt de principe.
2011/51	Possibilité de protection interne. Effets du passage de la théorie de l'imputabilité à la théorie de la protection. Arrêt de principe. <i>Art. 1 A ch. 2 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Art. 3 LAsi.</i>		<i>Art. 34 al. 2 let. d LAsi. Art. 29a al. 1 et 2 OA 1. Art. 5 al. 2, art. 10 ss, art. 24 al. 2 et art. 29 al. 2 du règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (ci-après: règlement Dublin II).</i>
2012/2	Changement de canton. Qualité pour recourir de réfugiés admis à titre provisoire. Applicabilité directe de la disposition de la Convention sur le statut des réfugiés relative à la liberté de circulation. Arrêt de principe. <i>Art. 37 al. 3, art. 63, art. 85 al. 3 et 4 LEtr. Art. 58 LAsi. Art. 26 Convention du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés (ci-après: Conv. réfugiés).</i>	2013/10	Non-entrée en matière sur une demande d'asile après reprise en charge (« take back ») dans le cadre d'une procédure Dublin. Non-entrée en matière sur une demande d'asile en vertu de l'art. 34 al. 2 let. b LAsi et renvoi. Arrêt de principe. <i>Art. 34 al. 2 let. b LAsi. Art. 16 par. 1 du règlement (CE) no 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers (ci-après: règlement Dublin II).</i>
2012/3	Procédure d'asile. Demande présentée à l'étranger. Conséquences lors de l'entrée en Suisse du recourant. Arrêt de principe. <i>Art. 20 LAsi.</i>	2013/11	Asile. Caractère collectif de la persécution des Yézidis en Turquie. Arrêt de principe <i>Art. 3 LAsi. Art. 1 A de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.</i>
2012/5	Asile familial. Question préjudicielle de la reconnaissance d'un mariage polygame contracté à l'étranger par un réfugié. Concubinage. Ordre public suisse. Arrêt de principe. <i>Art. 51 LAsi. Art. 105 ch. 1 CC. Art. 1a let. e OA 1. Art. 12 par. 1 et par. 2 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Art. 24 al. 3, art. 27 al. 1 et art. 45 al. 2 LDIP.</i>	2013/20	Asile. Applicabilité intertemporelle de l'art. 3 al. 3 LAsi. Arrêt de principe. <i>Art. 3 al. 3 LAsi.</i>
2013/5	Procédure d'asile. Soudan. Possibilité de protection interne pour les personnes provenant du Darfour dans la région de Khartoum. Arrêt de principe. <i>Art. 1 A ch. 2 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Art. 3 LAsi.</i>	2013/21	Procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié. Intérêt digne de protection à un examen de la qualité de réfugié originaire après obtention de la qualité de réfugié à titre dérivé. Persécution collective d'ethnies non arabes au Darfour. Arrêt de principe. <i>Art. 5 al. 3 Cst. Art. 48 al. 1 let. c, art. 54 et art. 58 PA. Art. 3 al. 1 et 2 et art. 51 LAsi. Art. 5 et art. 37</i>
2013/6	Non-entrée en matière sur une demande d'asile (procédure Dublin). Applicabilité du règlement Dublin II à un événement antérieur		

	<i>OA I.</i>
2013/22	<p>Révision des arrêts du Tribunal administratif fédéral. Moyens de preuve substantiels postérieurs au prononcé de la décision sur recours, mais qui concernent des faits antérieurs. Arrêt de principe.</p> <p><i>Art. 123 al. 2 let. a LTF. Art. 45 LTAF.</i></p>
2014/26	<p>Procédure d'asile. Examen de l'exigibilité de l'exécution du renvoi. Pouvoir de cognition du Tribunal administratif fédéral (Arrêt de principe). Analyse de la situation en Angola.</p> <p><i>Art. 44 et art. 106 al. 1 LAsi. Art. 83 al. 1 et al. 4 LEtr</i></p>
ATAF 2014/31	<p>Non-entrée en matière sur une demande d'asile (procédure Dublin). Interruption et report du délai de transfert. Effet des mesures au sens de l'art. 56 PA sur le délai de transfert. Arrêt de principe.</p> <p><i>Anc. art. 34 al. 2 let. d et art. 107a LAsi. Anc. art. 107a LAsi (version de 2008). Anc. art. 107a LAsi (version de 2011). Art. 56 PA.</i></p> <p><i>Art. 19 règlement Dublin II.</i></p>

Annexe 20. Extraits de jurisprudence

JICRA 2006/3

« 1. En Erythrée, la peine sanctionnant le refus de servir ou la désertion est démesurément sévère ; elle doit être rangée parmi les sanctions motivées par des raisons d'ordre politique (« malus absolu »). Les personnes nourrissant une crainte fondée d'être exposées à une telle peine doivent être reconnues comme réfugiées.

2. La crainte d'une sanction pénale pour refus de servir ou pour désertion est fondée lorsque le requérant est concrètement entré en contact avec les autorités militaires. Un tel contact est généralement présumé lorsque la désertion s'est produite durant un service actif. Par ailleurs, doit être considéré comme décisif tout contact avec les autorités démontrant que le requérant est destiné à être recruté » (JICRA 2006/3).

JICRA 2006/18

« Art. 1A ch. 2 Conv. ; art. 3 LAsi : pertinence en matière d'asile des persécutions de nature non étatique (théorie de la protection).

1. L'interprétation conforme à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de l'art. 3 LAsi implique la reconnaissance des persécutions non étatiques comme pertinentes au regard du droit d'asile (modification de la jurisprudence, cf. JICRA 2004 n° 14 ; abandon de la théorie de l'imputabilité au profit de la théorie de la protection) (consid. 7 et 8).

2. Compte tenu du principe de la subsidiarité de la protection internationale, ne peut prétendre au statut de réfugié la personne qui peut trouver, dans son pays d'origine, une protection adéquate contre une persécution non étatique (consid. 10.1.). Une telle protection peut être assumée par le pays d'origine ou - au sens où l'entend la jurisprudence de la Commission (JICRA 2000 n° 15 et 2004 n° 14) - par une entité quasi étatique ou, éventuellement, par des organisations internationales déterminées (consid. 10.2.).

3. En cas de persécutions non étatiques, la protection nationale est adéquate lorsque la personne concernée bénéficie sur place d'un accès concret à des structures efficaces de protection et qu'il peut être raisonnablement exigé d'elle qu'elle fasse appel à ce système de protection interne. L'autorité est tenue de vérifier l'existence d'une telle protection dans le pays d'origine et de motiver sa décision en conséquence (consid. 10.3.) » (JICRA 2006/18).

JICRA 2006/32

« 1. En cas de rapt nuptial, les femmes, notamment celles qui vivent dans les régions rurales d'Ethiopie, ne bénéficient en principe pas d'une protection adéquate de la part de l'Etat. Il existe une possibilité de refuge interne, en particulier à Addis-Abeba. Cette possibilité dépend toutefois des circonstances de chaque cas d'espèce, mais doit en tout cas être déniée lorsque la protection est requise contre une personne disposant de pouvoirs et de relations d'importance nationale (consid.7).

2. En vertu de l'art. 3 al. 2 phr. 2 LAsi, il y a également motif de persécution pertinent au titre de l'art. 3 al. 1 LAsi, lorsque la persécution est uniquement liée au genre (consid. 8) » (JICRA 2006/32, décision de principe).

ATAF 2011/24

« Analyse de la situation au Sri Lanka: situation sécuritaire. Groupes de personnes exposées à un risque accru de persécution (groupes à risque) au Sri Lanka. Exigibilité de l'exécution du renvoi vers le Sri Lanka. Evolution de la situation et changement de pratique en matière de renvoi depuis l'ATAF 2008/2. Arrêt de principe.

Art. 3 LAsi. Art. 83 al. 4 LEtr.

Situation politique générale au Sri Lanka (consid. 7): depuis la fin du conflit militaire en mai 2009, la situation sécuritaire au Sri Lanka s'est considérablement améliorée et stabilisée. Les Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) ont été anéantis militairement; ils ne constituent plus un risque de persécution (consid. 7.1 et 7.6). En revanche, la situation au Sri Lanka s'est détériorée du point de vue des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression et de la presse (consid. 7.6).

Un risque accru de persécution pèse sur les personnes appartenant à certains groupes à risque (consid. 8). Font partie de ces groupes notamment les personnes soupçonnées d'être des

opposants politiques (consid. 8.1), les journalistes et collaborateurs des médias faisant preuve d'esprit critique, les militants des droits de l'homme et les représentants d'organisations non gouvernementales critiques envers le régime (consid. 8.2), les personnes qui ont été victimes ou témoins de graves violations des droits de l'homme ou qui entreprennent des démarches juridiques à cet égard (consid. 8.3), et les personnes revenant de Suisse auxquelles on reproche des contacts étroits avec les LTTE (consid. 8.4) ou qui disposent de ressources financières importantes (consid. 8.5).

En principe, l'exécution du renvoi vers l'ensemble de la province de l'Est (districts de Trincomalee, Batticaloa et Ampara) est raisonnablement exigible (consid. 13.1).

En principe, l'exécution du renvoi vers la province du Nord – à l'exception de la région du Vanni – est raisonnablement exigible, mais il faut évaluer avec prudence les critères individuels de l'exigibilité, et tenir compte de l'écoulement du temps (consid. 13.2.1): pour les personnes provenant de la province du Nord et qui n'ont quitté cette région qu'après la fin de la guerre civile, en mai 2009, l'exécution du renvoi vers cette région est en principe exigible (consid. 13.2.1.1). Pour les personnes provenant de la province du Nord et dont le dernier séjour dans cette région remonte à plus longtemps, il convient de se renseigner soigneusement sur les conditions actuelles de vie et d'habitat, et d'examiner l'existence de facteurs favorables (présence d'un réseau capable de leur apporter son soutien, assurance de se procurer le minimum vital et un logement) (consid. 13.2.1.2).

L'exécution du renvoi vers la région du Vanni n'est pas raisonnablement exigible; notion de « région du Vanni » (consid. 13.2.2.1). Pour les personnes provenant de la région du Vanni, il faut examiner la possibilité de refuge interne exigible dans le reste de la province du Nord ou dans d'autres parties du Sri Lanka, ce qui exige la présence de facteurs particulièrement favorables (en particulier, l'existence d'un réseau familial ou social capable de leur apporter son soutien, et de perspectives concrètes permettant de conclure avec certitude à la possibilité d'obtention d'un revenu et d'un logement) (consid. 13.2.2.3) » (ATAF 2011/24).

Annexe 21. La Suisse et la CEDH

Giorgio Malinverni compare les statistiques de la Suisse jusqu'en 2010 (102 arrêts rendus, 71 violations, 24 acquittements, 5 règlements à l'amiable ou radiations) à celles de l'Autriche (287 arrêts rendus, 215 condamnations et 36 acquittements), de la Belgique (162 arrêts rendus, 113 condamnations, 19 acquittements), de la Suède (95 arrêts rendus, 47 violations et 22 acquittements) et des Pays-Bas (128 arrêts prononcés, 73 violations et 28 acquittements). « À ce stade un premier constat s'impose : pour ces cinq Etats, mais ceci est vrai également pour toutes les Parties à la Convention, les arrêts constatant une violation sont nettement plus nombreux que ceux qui n'en constatent pas. Il existe même des Etats pour lesquels tous les arrêts rendus par la Cour ont été des arrêts de violation (p.ex. le Liechtenstein), ou presque (p.ex. la Norvège) »¹.

Le tableau ci-dessous présente le nombre de violations par article pour lesquels la Suisse a été condamnée. La Suisse a ainsi été premièrement condamnée pour le droit à un procès équitable (article 6 CEDH), le droit à la vie privée et familiale (article 8), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5) et la liberté d'expression (article 10). Ce n'est que très récemment que la Suisse a été condamnée pour une violation de l'article 3, puisque les quatre arrêts qui concerne cet article ont été rendu en 2013 et en 2014. Dans un cas, il s'agit de violences policières commises contre un ressortissant Burkinabè lors d'un contrôle d'identité (Dembele c. Suisse, 24 septembre 2013). Les trois autres cas ont été rendus en 2014 et concernent des questions de renvois liés à l'asile.

¹ G. MALINVERNI, « La Suisse devant la Cour Européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 312.

Cas de violation par article¹

Absence d'enquête effective (art. 2) ²	Traitements inhumains ou dégradants (art. 3)	Absence d'enquête effective (art. 3)	Violations conditionnelles (art. 3)	Droit à la liberté et à la sûreté (art. 5)	Droit à un procès équitable (art. 6)	Durée de procédure (art. 6)
1	1	1	2	15	31	7
Droit à la vie privée et familiale (art. 8)	Droit de pensée, de conscience et de religion (art. 9)	Liberté d'expression (art. 10)	Liberté de réunion et d'association (art. 11)	Droit au mariage (art. 12)	Droit à un recours effectif (art. 13)	Interdiction de la discrimination (art. 14)
22	1	14	1	1	2	1

Source : Statistiques de la CrEDH³

Arrêts contre la Suisse dans le domaine de l'asile

Arrêt A.A. contre Suisse

L'arrêt A.A. contre Suisse du 7 janvier 2014 a conclu que le renvoi d'un requérant d'asile débouté vers le Soudan violait l'interdiction de la torture. En 2004 et en 2012, l'ODM avait rejeté la demande d'asile de ce requérant Soudanais originaire de la région du Darfour, qui s'était engagé dans le mouvement de libération soudanais et qui risquait l'emprisonnement et la torture. Le TAF a confirmé cette décision en estimant que le renvoi vers le Soudan ne l'exposait à aucun préjudice sérieux. Dans son arrêt du 7 janvier 2014, la CEDH estime que le requérant risquerait l'emprisonnement et la torture en cas de renvoi vers le Soudan, en raison de son engagement pour le mouvement de libération soudanais. Dès lors, la Suisse violerait l'article 3 CEDH. Le renvoi vers les Soudan est donc considéré comme illicite. C'est la situation délicate des droits humains au Soudan qui explique cet arrêt de la CrEDH⁴.

¹ Certains arrêts concluent à la violation de plusieurs articles, c'est pourquoi le total des articles violés est légèrement supérieur au nombre d'arrêts rendus. Ici, je n'ai pas fait figurer les articles pour lesquels la Suisse n'a pas été condamnée.

² Cette condamnation est relative à l'article 2 sur le droit à la vie, mais a concerné une violation dite « procédurale », puisque l'enquête sur les causes du décès de l'intéressé n'avait pas été menée correctement.

³ Pour ces statistiques, je me base sur les statistiques publiées sur le site web de la CEDH, consulté le 26 mars 2015 : http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_FRA.pdf.

⁴ Je reprends ici l'article de *Humanrights.ch* : « Strasbourg condamne la Suisse en raison d'un renvoi illicite », 16 janvier 2014, consulté le 30 mars 2015 sur le site web <http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/cas-credh/cas-suisse-expliques/aa-contre-suisse>.

Arrêt Tarakhel contre Suisse

L'arrêt Tarakhel contre Suisse rendu le 4 novembre 2014 a fait passablement parler de lui puisqu'il condamne le renvoi Dublin vers l'Italie d'une famille afghane avec six enfants mineurs¹. Il s'agit de la seconde fois que la CrEDH juge un renvoi Dublin contraire à la Convention. Cette décision était attendue, dans la mesure où de nombreux acteurs de la société civile critiquaient depuis plusieurs années les renvois Dublin vers l'Italie, en raison des conditions d'accueil problématiques dans ce pays. Ce cas concerne donc une famille afghane avec six enfants de 2 à 14 ans. Après avoir vécu 15 années en Iran, la famille s'est rendue en Turquie puis en Italie où elle a été arrêtée et les parents enregistrés, le 16 juillet 2011, dans le système EURODAC. En raison des conditions sanitaires insuffisantes dans le centre d'accueil où elle logeait, la famille s'est rendue en Autriche où elle a été à nouveau enregistrée dans le système EURODAC le 30 juillet 2011. Craignant d'être renvoyée vers l'Italie, la famille Tarakhel a rejoint la Suisse et y a déposé une demande d'asile le 3 novembre 2011.

Le 24 janvier 2012, l'ODM n'a pas pris en considération la demande d'asile des requérant.e.s et a ordonné leur expulsion vers l'Italie dans le cadre du Règlement « Dublin » de l'UE. Le TAF a confirmé cette décision. Dans leur recours auprès de la CrEDH, les requérant.e.s ont demandé à titre provisoire la suspension de leur renvoi et ont fondé leur requête sur deux points différents. D'une part, leur renvoi vers l'Italie violerait l'article 3 et l'article 8 CEDH relatifs à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants et au respect de la vie privée et familiale, dans la mesure où il existe un risque qu'ils/elles se retrouvent sans hébergement ou qu'ils/elles soient hébergé.e.s dans des conditions inhumaines ou dégradante et que la famille soit séparée. D'autre part, les requérant.e.s estiment aussi que leur situation n'a pas suffisamment été examinée et que cela viole les articles 13 et 3 CEDH relatifs au droit à un recours effectif en lien avec l'interdiction de la torture. La Grande Chambre de la CrEDH a jugé par 14 voix contre 3 que la Suisse

¹ Je reprends ici les articles suivants : Fanny Matthey, « Les renvois Dublin de familles vers l'Italie ne sont admissibles que si la Suisse obtient des garanties de l'Italie », *Newsletter du CSDH* du 14 novembre 2014, consulté le 30 mars 2015 sur le site web http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141124_courCEDH_tarakhel.pdf; « Le renvoi d'une famille de demandeurs d'asile afghans en Italie dans le cadre du règlement « Dublin » sans garantie individuelle de prise en charge emporterait violation de la Convention », Communiqué de presse du Greffier de la Cour, CEDH, 4 novembre 2014, consulté le 30 mars 2015 sur le site web http://www.humanrights.ch/upload/pdf/141104_EGMR_Tarakhel_comm.pdf; « Affaire Tarakhel : la CrEDH remet la forteresse Europe à l'ordre », *Humanrights.ch*, 5 novembre 2014, consulté le 30 mars 2015 sur le site web <http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/cas-credh/cas-suisse-expliques/tarakhel-contre-suisse>.

violerait l'article 3 CEDH si elle renvoyait la famille Tarakhel vers l'Italie sans obtenir au préalable la garantie de la part de ce pays que cette famille serait effectivement prise en charge dans une structure adaptée aux enfants et que l'unité de la famille serait bien préservée¹. Pour l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, cette décision renforce surtout la protection de l'enfant puisqu'elle demande aux autorités d'accorder une attention particulière aux familles. La Cour n'a pas constaté de « défaillances systémiques » (comme c'était le cas pour la Grèce dans l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011), mais rend les renvois automatiques de familles impossibles puisqu'il faut dorénavant obtenir des garanties concrètes relatives aux conditions d'accueil des enfants et à la préservation de l'unité de la famille. Avec de telles garanties, il n'est ainsi pas exclu que la famille Tarakhel (ou toute autre famille dans la même situation) soit finalement renvoyée. La décision de la Cour s'est appuyée sur des constats faits par le HCR et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Arrêt M.A. contre Suisse

Enfin, l'arrêt M.A. c. Suisse du 18 novembre 2014 condamne aussi la Suisse pour violation de l'article 3 CEDH². Monsieur M.A est un ressortissant Iranien né en 1977 et menacé d'expulsion vers l'Iran où il risque une peine de sept années de prison et la flagellation en raison de sa participation à des manifestations contre le régime de 2009 à 2011. Suite à ces manifestations et à leur répression brutale par le régime iranien, M.A. a fui l'Iran et a déposé une demande d'asile en juin 2011 dans laquelle il alléguait ces faits. L'ODM a rejeté sa demande d'asile en estimant que ses déclarations n'étaient pas crédibles en raison de contradictions dans les déclarations qu'il a tenues durant les deux auditions. Le TAF a également constaté des incohérences dans les motifs invoqués par M.A. et a rejeté son recours en juillet 2013 pour les mêmes motifs. En septembre 2013, la CrEDH a suspendu le renvoi de M.A. à titre provisoire. Le recours de M.A. auprès de la CrEDH invoquait principalement l'article 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants). Dans son recours, il alléguait les mêmes motifs – à savoir qu'en cas de retour en Iran, il serait exposé à un risque important d'être arrêté et torturé pour avoir participé activement aux manifestations

¹ Fanny Matthey, « Les renvois Dublin de familles vers l'Italie ne sont admissibles que si la Suisse obtient des garanties de l'Italie », *Newsletter du CSDH* du 14 novembre 2014, *opus cit.*

² Je reprends ici : CEDH, « Arrêts concernant la Belgique, la Lettonie, la République de Moldova, la Serbie, la Suisse et la Turquie », Communiqué de presse du Greffier de la Cour, CEDH 336 (2014), 18 novembre 2014, consulté le 30 mars 2015 sur le site web <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=003-4935626-6042847#%7B%22itemid%22:%5B%22003-4935626-6042847%22%5D%7D>.

contre le régime. Il expliquait également que les contradictions mineures qui avaient été relevées dans son récit lors des auditions étaient dues au fait que sa première audition auprès de l'ODM avait été sommaire, alors que la deuxième audition – après une période de deux ans – avait été plus approfondie. Dans son arrêt du 18 novembre 2014, la Cour a conclu à la violation de l'article 3 dans l'éventualité de l'expulsion de Monsieur M.A. en Iran.

Annexe 22. Modifications jurisprudentielles en matière d'obstacles à l'exécution du renvoi : *illicéité* et *inexigibilité*

Outre la question de la qualité de réfugié et la notion de persécution, deux autres notions sont particulièrement importantes dans le droit matériel : la *licéité* et l'*exigibilité* du renvoi. Dans le cas où les fonctionnaires du Secrétariat d'Etat aux Migrations refusent d'entrer en matière sur une demande d'asile ou la rejettent matériellement, ils doivent alors se prononcer sur l'exécution du renvoi et peuvent accorder ou non d'une admission provisoire. Selon l'article 44 LAsi et l'article 83 LEtr (Décision d'admission provisoire) :

« Lorsqu'il rejette la demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière, le SEM prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution ; il tient compte du principe de l'unité de la famille. Pour le surplus, la décision d'exécuter le renvoi est régie par les art. 83 et 84 LEtr. » (art. 44 LAsi).

« Art. 83 Décision d'admission provisoire

¹ Le SEM décide d'admettre provisoirement l'étranger si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.

² L'exécution n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour son Etat d'origine, son Etat de provenance ou un Etat tiers, ni être renvoyé dans un de ces Etats.

³ L'exécution n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son Etat d'origine, dans son Etat de provenance ou dans un Etat tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international.

⁴ L'exécution de la décision peut ne pas être raisonnablement exigée si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance le met concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale.

[...] » (art. 83 al. 1 à 4 LEtr).

Ainsi, en cas de décision négative ou de non-entrée en matière, les fonctionnaires du SEM doivent se prononcer sur l'exécution du renvoi en examinant sa *possibilité*, sa *licéité* et son *exigibilité*. Malgré les quelques précisions apportées à l'art. 83 al. 2, 3 et 4 LEtr, ces notions demeurent largement abstraites.

1) Illicéité du renvoi

L'examen de la licéité du renvoi (*die Zulässigkeit des Wegweisungsvollzugs*) concerne « les engagements de la Suisse relevant du droit international » (art. 83 al. 3 LEtr). Il s'agit en particulier du respect des droits humains et du droit international relatif aux réfugiés. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Convention de l'ONU contre la torture, et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés sont tout particulièrement concernées. Le principe de non-refoulement inscrit à l'art. 5 LAsi est ici fondamental. Ce principe clé du droit international relatif aux réfugiés stipule que

« aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » (art. 33 para. 1 de la Convention de Genève).

L'illicéité du renvoi peut être liée à la violation d'autres engagements internationaux de la Suisse, en particulier l'interdiction de la torture (art. 3 CEDH) et le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH). La jurisprudence de la CRA et du TAF a porté sur des questions de procédure et d'application de l'interdiction de refoulement, mais aussi sur des appréciations spécifiques de la situation de certains pays ou de certaines régions.

Exemple de jurisprudence sur l'illicéité du renvoi

Dans un arrêt à cinq juges rendu le 17 septembre 2013 (ATAF 2013/27) et commenté par Richard Greiner (Greiner, 2014, p. 16), dans sa revue de jurisprudence pour l'année 2013/2014, le TAF examine la situation à Mogadiscio en Somalie en se basant sur différentes sources qui constatent un progrès. Les juges du TAF considèrent que les conditions sécuritaires dans la capitale somalienne depuis août 2011 (date d'un arrêt de la Cour EDH Sufi et Elmi¹) – expulsion des milices Al-Shebab, installation du gouvernement intérimaire en août 2012 – se sont améliorées et sont devenues correctes, même s'il demeure une certaine instabilité et des troubles à plusieurs égards. Le TAF conclut que l'exécution du renvoi à Mogadiscio n'est plus généralement illicite. Dans le cas d'espèce, il n'a pas examiné la question de l'exécution du renvoi puisque le recourant était un Somalien condamné à une peine privative de liberté. Cette appréciation de la situation, jugée prématurée par Richard Greiner, ne s'applique toutefois qu'à Mogadiscio. Le TAF estime en effet que la situation sécuritaire n'est pas encore stable au centre et au sud du pays. Dans leur décision relative à la capitale somalienne, les juges du TAF prennent leur distance de l'analyse faite par les juges de la Cour EDH (affaire Sufi et Elmi).

¹ Décision de la Cour EDH du 28 juin 2011 dans l'affaire Sufi et Elmi c. Royaume-Uni, Requête No 8319/07 et 11449/07. Dans cette décision la Cour EDH établit des standards rigoureux concernant le refoulement vers la Somalie ainsi que pour l'application de l'alternative de fuite interne en Somalie. (Voir Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), « Somalie : Les Droits de l'homme excluent le refoulement de manière générale », article consulté le 17 juin 2015 sur le site web du CSDH : <http://www.humanrights.ch>).

2) Inexigibilité du renvoi

La notion d'exigibilité du renvoi (*die Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs*) concerne la mise en danger potentielle de la personne, en conséquence du renvoi. La loi évoque les situations de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale. En plus de ces éléments listés dans la loi, la jurisprudence a aussi développé d'autres cas d'inexigibilité, tels que les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA)¹. L'examen de l'exigibilité du renvoi ne repose pas sur les engagements de la Suisse en matière de droit international public, mais plutôt sur des considérations d'ordre humanitaire (OSAR, 2009), comme l'a analysé Didier Fassin (Fassin, 2001a, 2013, Fassin et D'Halluin, 2005, 2007) en France à propos du critère de l'affection grave dont le traitement ne peut pas être convenablement assuré dans le pays d'origine – critère institué au nom de la « raison humanitaire » et qui repose sur le corps malade ou souffrant comme légitimation de la demande de titre de séjour (Fassin, 2001a).

La *mise en danger concrète* de la personne est une condition d'octroi de l'admission provisoire. Cette notion a été introduite lors de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA) de 1990 pour les « réfugiés de la violence » qui ne remplissent pas les conditions de la qualité de réfugié – dans la mesure où ils ne sont pas *personnellement* persécutés –, mais qui fuient des situations de guerre, de guerre civile ou de violence généralisée. Cette notion a ensuite été étendue aux personnes qu'un retour au pays de départ mettrait concrètement en danger (par exemple pour des raisons d'accès aux soins)². « [...] La jurisprudence a considéré que, dans sa globalité, une combinaison de facteurs comme ceux de l'âge, de l'état de santé, de l'absence de réseau relationnel et de mauvaises perspectives de survie économique pouvait constituer une mise en danger concrète de l'intéressé » (OSAR, 2009, p. 227). La jurisprudence examine donc, à partir de différentes sources, la situation de guerre ou de violence généralisée – le nombre de combats violents, l'existence d'une répression policière, etc.³ –, l'existence de discriminations graves dirigées contre un groupe de la population⁴ et, plus généralement, la situation économique et sociale, la situation politique et des droits

¹ Pour plus de détails, voir le Manuel Asile et retour du SEM, « Article C10. Requérants d'asile mineurs non accompagnés », consulté le 2 juin 2015 sur le site web du SEM : www.sem.admin.ch.

² Je reprends ici JICRA 1999/8, consid. 7b.

³ Le manuel de procédure d'asile et de renvoi de l'OSAR mentionne notamment : JICRA 2005/13, JICRA 2005/17, JICRA 2004/33, JICRA 1999/9.

⁴ Le manuel de procédure d'asile et de renvoi de l'OSAR cite JICRA 2006/11, JICRA 2005/9, JICRA 2001/1, JICRA 1998/22.

humains, la situation sanitaire – notamment l'accès aux soins –, et la possibilité de refuge ou de séjour interne.

La jurisprudence offre également des appréciations relatives à certains pays de provenance des demandeurs d'asile¹. Ces évaluations de situation concluent soit à l'exigibilité, soit à l'inexigibilité du renvoi, établissent des « profils à risques » et déterminent les circonstances permettant de conclure ou non à l'exigibilité du renvoi. L'autorité de recours participe ainsi à la construction juridique de groupes « à risques », à travers l'identification de catégories *vulnérables*², c'est-à-dire non pas des personnes présentant potentiellement des risques de « comportement déviant » – à l'instar de ce qu'ont analysé Gitte Sommer Harrits et Marie Møller Østergaard (Møller et Harrits, 2013) –, mais comme des gens pour qui *le retour au pays fait encourir un risque*³. Estelle d'Halluin montre bien qu'il s'agit là d'une tendance dans le droit européen de l'asile qui a accordé une place croissante à la notion de « vulnérabilité »⁴. Comme on le verra dans les chapitres suivants, ces catégorisations – en termes économique, social, relationnel, familial, d'âge, d'état de santé, de genre (sexe, « orientation sexuelle et identité de genre ») – peuvent reposer sur des stéréotypes divers mais aussi participer de leur construction et activation.

Exemples récents de jurisprudence relative à l'exigibilité du renvoi

Pour donner deux exemples récents d'arrêts, le 27 octobre 2011, le TAF rend une décision publiée sous ATAF 2011/24 (voir Annexe 23) qui révisé l'analyse de la situation au Sri Lanka faite dans l'arrêt ATAF 2008/2. Le TAF adapte ainsi sa pratique en matière de reconnaissance de la qualité de réfugié et d'inexigibilité du renvoi : les groupes à risques – c'est-à-dire qui risquent une persécution – et les acteurs de la persécution ont changé, puisque les *Liberation Tigers of Tamil Eelam* ne sont plus considérés comme constituant un risque de persécution. Par contre, le TAF relève une détérioration de la situation au niveau du respect des droits humains, en particulier pour certains profils spécifiques (voir le point 2 en annexe).

¹ Pour un aperçu en juillet 2008, je renvoie au Manuel de procédure d'asile et de renvoi de l'OSAR (pages 229-232), et aux commentaires de jurisprudence cités en encadré plus haut dans la thèse.

² La notion de *vulnérabilité* est importante et la jurisprudence participe à la préciser au regard de cas concrets.

³ On peut aussi renvoyer ici aux travaux de Pierre-Edouard Weill sur le droit au logement opposable (DALO). Dans sa thèse, il montre notamment comment les membres de commissions DALO et les juges administratifs assument une fonction d'attribution d'un droit, tout en assurant la gestion des risques associés à la vulnérabilité (Weill, 2013).

⁴ Estelle d'Halluin précise bien que cette attention soutenue des représentants de la main gauche de l'Etat aux besoins spécifiques des populations « vulnérables » comporte le risque de voir ceux de la main droite s'en saisir à des fins de sélection et de contrôle (d'Halluin, 2016).

L'arrêt examine la question de l'exigibilité du renvoi de manière différenciée en fonction des régions et en relevant les critères individuels dont il faut particulièrement tenir compte dans l'examen de l'exigibilité du renvoi.

Le 8 janvier 2013, le TAF a publié un arrêt sous ATAF 2013/1 concluant à l'inexigibilité générale du renvoi vers Mossoul à partir du cas d'un requérant d'asile Irakiens sunnite d'ethnie Kurdo-turkmène. Le TAF remarque dans son arrêt qu'il n'existe que peu de rapports complets sur la situation prévalant à Mossoul. En se basant sur le fait que, en 2012, de nombreuses attaques ont été répertoriées et constituent le quotidien de la population civile, il considère que la situation à Mossoul reste très instable et donc que l'exécution du renvoi est inexigible de manière générale. Dans le cas d'espèce, il estime qu'il n'existe pas d'alternative de fuite dans le nord de l'Irak en raison du manque de relations sociétales et politique du requérant d'asile¹.

Le 8 octobre 2014, le TAF a réévalué la situation générale en Angola et a modifié sa pratique relative à l'exigibilité du renvoi des requérants d'asile angolais (ATAF 2014/26)². Il constate ainsi que la situation en Angola s'est améliorée depuis l'arrêt JICRA 2004/32, en particulier dans les villes. Toutefois, il a aussi constaté que les conditions de vie sur place pour la grande majorité de la population n'ont pas connu de progrès notable (accès à l'eau potable, aux installations sanitaires hygiéniques, au système de santé, à l'électricité, à la formation scolaire).

« C'est la raison pour laquelle, lors de l'évaluation de l'exigibilité du renvoi, il est nécessaire de déterminer, dans chaque cas individuel, et ceci en considération des conditions générales prévalant sur place, si la personne concernée serait exposée, en cas de retour, à une situation de détresse existentielle ; dans ce cadre, il est nécessaire de tenir compte de la vulnérabilité particulière des enfants en bas âge ainsi que des personnes gravement malades »³.

Le Manuel de procédure et de renvoi de l'OSAR donne un aperçu (en juillet 2008) de la jurisprudence relative à certains pays. Par exemple, pour les Roms, les Ashkalis et les « Egyptiens » de langue albanaise au Kosovo, le TAF a jugé que l'exécution du renvoi

¹ Pour plus de détails, je renvoie à l'arrêt ATAF 2013/1 et au commentaire qu'en fait Richard Greiner que je reprends en partie ici (Greiner, 2013, p. 20).

² Sur l'exigibilité du renvoi : « Le territoire de l'Angola (hormis l'exclave de Cabinda) ne se trouve pas en situation de guerre, de guerre civile ou de violence généralisée. En raison de la situation encore précaire des points de vue humanitaire, social et économique, il convient de déterminer individuellement, dans chaque cas, si la personne concernée serait, en cas de retour, exposée à une situation de nécessité existentielle. La vulnérabilité particulière des enfants en bas âge ainsi que des personnes gravement malades doit être prise en compte. Changement de jurisprudence (consid. 9) » (ATAF 2014/26).

³ TAF, « Analyse de la situation en Angola, pouvoir de cognition dans la procédure de recours en matière d'asile et examen de la pratique relative à l'art. 83 al. 4 de la loi sur les étrangers », *Communiqué de presse*, Saint-Gall, 5 novembre 2014.

pouvait être raisonnablement exigée si certaines clarifications relatives aux critères de réintégration (âge, état de santé, formation professionnelle, moyens financier, réseau social) étaient faites (ATAF 2007/10, consid. 5.4 et JICRA 2006/11).

La jurisprudence relative aux RMNA

La jurisprudence se prononce sur différentes questions à propos des RMNA¹ : sur le fait que l'autorité parentale sur un RMNA n'appartient pas d'office à ses frères et sœurs majeurs vivant en Suisse (JICRA 2004/9), sur la notion de minorité – qui doit être entendue en référence au droit suisse et non à celui du pays d'origine de la personne – (JICRA 1994/11), sur l'assistance du RMNA par une « personne de confiance » (JICRA 2003/1, JICRA 2006/14, ATAF 2011/23) et sur le fait que cette dernière doit s'assurer que le mineur puisse bénéficier de l'appui d'un conseiller juridique (JICRA 2003/1 et JICRA 2006/14). La jurisprudence s'est prononcée sur l'application du principe du faisceau d'indices sérieux qui constitue, selon elle, la méthode d'appréciation de la vraisemblance de la minorité alléguée par le requérant (JICRA 2004/30 et JICRA 2005/16). Elle a estimé que la radiographie osseuse peut être un indice (faible) d'invraisemblance de la minorité si celle-ci conclut à un âge osseux de plus de 19 ans (JICRA 2000/19), mais que cette méthode à elle seule ne suffit pas. La jurisprudence de la CRA et du TAF s'est prononcée sur le caractère raisonnablement exigible du renvoi (JICRA 1998/13, 2005/6, 2006/24), en plaçant « l'intérêt supérieur de l'enfant » au centre de l'examen de l'exigibilité du renvoi d'un RMNA.

¹ Je me base ici principalement sur le Manuel Asile et retour du SEM, *op. cit.*.

Annexe 23. Mise à l'écart, découragement et troubles psychiques parmi les requérants d'asile

Comme le souligne Chowra Makaremi concernant les centres de rétention en vue du refoulement, « les rapports de pouvoir ne se jouent pas uniquement dans l'enjeu de la violence, technicisée, défoulée, mais s'inscrivent plus largement et plus systématiquement dans un régime de gouvernementalité qui consiste à désactiver l'usage de la force en amont, en travaillant les corps qu'il faut renvoyer par un ensemble de stratégies pour les fatiguer et les éprouver. Ce régime s'ancre dans l'espace en réseau des aéroports, des postes de police et du centre d'hébergement » (Makaremi, 2009, p. 58). Ce réseau de camps et de centres s'étend en Suisse à travers les multiples centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération, les locaux des zones de transit des aéroports de Genève et de Zurich, les centres d'hébergement au sein des cantons, de détention (en vue du renvoi) – qu'il s'agisse de prisons ou d'établissements de détention spécifique – ou encore de centres spéciaux pour « requérants récalcitrants »¹. Mais, il s'intègre aussi dans un réseau plus large, en Europe et en-dehors, selon la volonté d'externaliser le « tri » des migrants.

Les conditions d'hébergement viennent ainsi s'ajouter à tout un dispositif de contrôle, de dissuasion et de découragement à travers des mesures de contrainte – reposant sur l'enfermement (détention en phase préparatoire, détention en vue de l'expulsion et détention pour insoumission) – et de dissuasion reposant sur la détérioration des conditions de subsistance, notamment avec la limitation de l'aide à une aide d'urgence (Povlakic, 2011). À cet égard, Margarita Sanchez-Mazas et ses collègues parlent de construction de l'invisibilité et montrent que cette extrême précarisation par la suppression de l'aide sociale limitée à l'aide d'urgence débouche sur des « disparitions volontaires » de ces personnes qui s'échappent

¹ Le centre de recherche *Global Detention Project*, basé à Genève, recense 32 établissements d'enfermement des migrants en Suisse parmi lesquels les cinq CEP, les locaux destinés aux requérants d'asile dans les zones de transit des aéroports de Genève et de Zurich, la prison de l'aéroport de Zurich, l'établissement de détention administrative de Frambois – spécifiquement affecté à la détention en vue du renvoi – et différentes prisons où des places sont dévolues à des migrants déboutés en vue de leur expulsion. <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/switzerland/map-of-detention-sites.html>, consulté le 30 octobre 2015.

dans l'invisibilité et sortent des statistiques de l'asile en renonçant à toute aide, voire en quittant le pays (sans nécessairement retourner « volontairement » dans celui dont ils sont originaires) (Sanchez-Mazas, 2011).

La situation juridico-administrative et économique dans laquelle sont placés les requérants d'asile, de même que leurs conditions d'hébergement d'un centre à l'autre, parfois dans des abris de protection civile, peuvent constituer des facteurs favorisant l'émergence ou l'aggravement de troubles psychiques, fréquents ces personnes, soit en raison de traumatismes anciens remontant au pays d'origine, du parcours migratoire ou encore des conditions de vie en Suisse¹. Si les troubles psychiques et autres affections de la santé peuvent entrer en ligne de compte dans le traitement des demandes d'asile, en particulier lors de la décision relative à l'exécution du renvoi – introduisant une raison humanitaire dans la question de l'asile politique (Fassin, 2001a, 2001b, 2013, Fassin et D'Halluin, 2005, 2007) –, les conditions de vie des requérants d'asile durant la procédure d'asile et au-delà, en particulier en cas de décision négative, constituent un des facteurs pouvant favoriser l'émergence de troubles psychiques.

C'est ce qu'expliquent différents médecins amenés à prendre en charge des requérants d'asile ou des personnes déboutées dans les cantons de Vaud et de Genève (Bodenmann et al., 2008 ; Premand et al., 2013 ; Saraga et al., 2012). La situation précédant la migration (en particulier les violences subies ou dont la personne a été témoin), la trajectoire migratoire (les séparations, les violences et les conditions de vie extrêmes qui l'accompagnent), ainsi que les conditions d'accueil dans le pays de destination (la précarité socio-économique, la perte de statut professionnel, la stigmatisation, l'insécurité du statut juridique) jouent un rôle dans l'évolution clinique des requérants d'asile (Premand et al., 2013). Les médecins font mention de troubles anxieux et dépressifs, ainsi que d'états de stress post-traumatique liés à des traumatismes subis dans le pays d'origine et en Suisse (Saraga et al., 2012). Analysant particulièrement les cas de déboutés placés sous le régime de l'aide d'urgence, des médecins montrent que « le durcissement des lois ne fait qu'augmenter l'anxiété de l'incertitude et la stigmatisation sociale. De telles souffrances débouchent sur des atteintes majeures de la santé, en particulier de la santé mentale » (Bodenmann et al., 2008). On ne saurait donc ignorer les effets en termes de fragilisation des corps et des esprits des individus que ces dispositifs de prise en charge des requérants d'asile ont sur eux.

¹ Sophie Dupont, « Quand l'asile nuit à la santé mentale », *Le Courrier*, 11 décembre 2014.

Annexe 24. Prestataires de service et parties prenantes dans la procédure

La procédure d'asile est peuplée d'agents de l'administration, mais aussi de toute une série de prestataires de service qui interviennent à différentes étapes. On peut citer l'entreprise Securitas et l'entreprise responsable des tâches liées à l'hébergement des requérants d'asile dans le CEP, ORS AG. Dans le cadre des auditions sur les motifs d'asile, des interprètes sont mandatés, de même que des secrétaires (procès-verbalistes). Sont également présents des représentants des œuvres d'entraide reconnues (ROE). Leur présence est prévue par la loi sur l'asile. C'est l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR), en sa qualité d'organisation faîtière qui coordonne le travail des œuvres d'entraide que sont l'œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) à Bâle et au Tessin, l'Union Suisse des Comités d'Entraide Juive (USEJ), l'Entraide Protestante (EPER) en Suisse romande et Caritas Suisse. Le but de cette présence est d'inclure dans les auditions des ROE indépendants qui observent la procédure « d'un point de vue neutre ». Ils peuvent suggérer des questions sur certains aspects, exprimer des objections et suggérer des clarifications. « Leur présence doit garantir aux requérant-e-s d'asile la possibilité d'exposer tous les motifs de leur fuite sans crainte et dans une ambiance aussi détendue que possible »¹. Au CEP de Vallorbe, j'ai également pu croiser une personne travaillant pour l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) chargée d'offrir des conseils et des informations aux requérants d'asile concernant l'option d'un retour volontaire dans leur pays. L'OIM est ainsi impliquée dans les projets d'aide au retour volontaire mis en place par l'ODM². Enfin, on peut aussi mentionner le fait qu'en 2011, la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS), en collaboration avec l'OSAR, a mené un projet pilote sur l'observation indépendante des retours forcés par vols spéciaux³. Même si ce n'est pas

¹ Je reprends ici le site web de l'OSAR : <https://www.osar.ch/droit-dasile/procedure-dasile/representation-des-oeuvres-dentraide.html>, consulté le 13 janvier 2016.

² Je reprends ici le site web de l'OIM en Suisse : <http://www.ch.iom.int/fr/rez>, consulté le 13 janvier 2016.

³ SEK-FEPS, « Projet pilote. « Contrôle des renvois » : Observation indépendante des vols spéciaux », Rapport d'activité, Berne, le 13 mars 2012, consulté le 13 janvier 2016 sur le site web : http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/120320_T-tigkeitsbericht_final_fr.pdf.

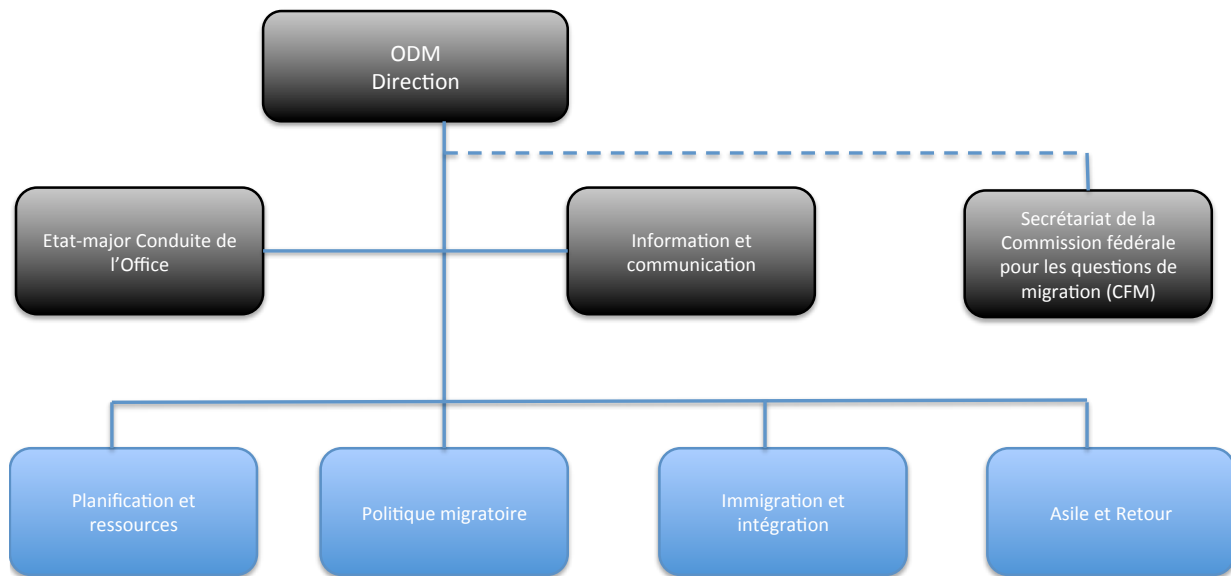
mentionné, ce mandat faisait suite au décès d'un requérant d'asile débouté d'origine nigériane avant son vol spécial en mars 2010. Depuis ce projet pilote, c'est la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) qui a reçu le mandat légal de poursuivre ce monitoring des retours forcés.

On constate donc l'implication de nombreux acteurs privés, de la société civile et d'organisations internationales dans la procédure d'asile, dans la prise en charge des migrants et dans leur renvoi volontaire ou forcé. Comme le soulignait Virginie Guiraudon dans l'émission radio sur France Culture, *La Suite dans les idées*, animée par Sylvain Bourmeau, un certain nombre d'institutions, d'organisations internationales, d'ONG, font partie de ce « business », c'est-à-dire qu'elles accueillent dans des centres d'accueil des demandeurs d'asile ou dans des centres de rétention. Cette implication tend à réduire l'opposition à la situation actuelle et aux politiques d'asile (hormis certaines associations de défense des droits de l'homme). En effet, des prestataires de service – y compris des compagnies privées et des ONG – sont impliquées dans la procédure (OSAR et ROE) dans la gestion des centres, dans la prise en charge des requérants (hébergement, nourriture, enseignement, etc.), dans l'organisation des retours (OIM)¹. « Donc il y a tout un ensemble d'acteurs internationaux qui profitent d'une certaine manière, pour légitimer leur raison d'être institutionnelle, de cette situation, c'est-à-dire du fait que des gens sont, j'ai envie de dire, bloqués aux frontières sud de l'Europe »². S'il ne s'agit pas ici de migrants bloqués aux frontières sud de l'Europe, on soulignera que la collaboration d'acteurs internationaux et de la société civile à la procédure d'asile suisse contribue à sa légitimation et à la réduction des objections provenant de ces mêmes acteurs.

¹ Voir Annexe 28 présentant des prospectus d'information sur les programmes d'aide au retour.

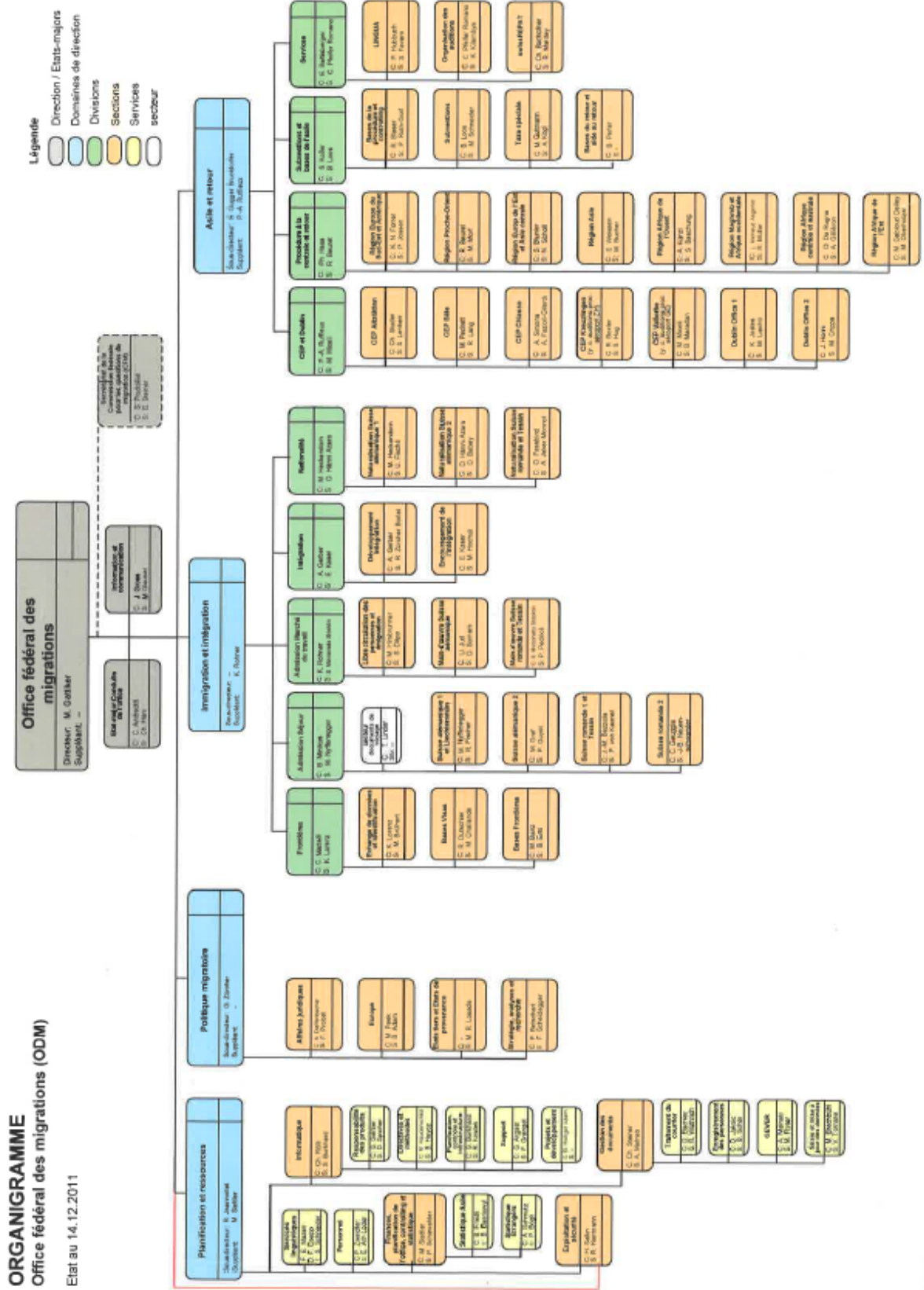
² Virginie Guiraudon, interviewée dans l'émission radio *Histoire Vivante*, « Les réfugiés (2/5). Entretiens avec Danièle Lochak et Virginie Guiraudon », 22 septembre 2015.

Annexe 25. Domaines de Division de l'ODM en 2011



Source : Graphique réalisé à partir de l'organigramme de l'ODM au 14.12.2011

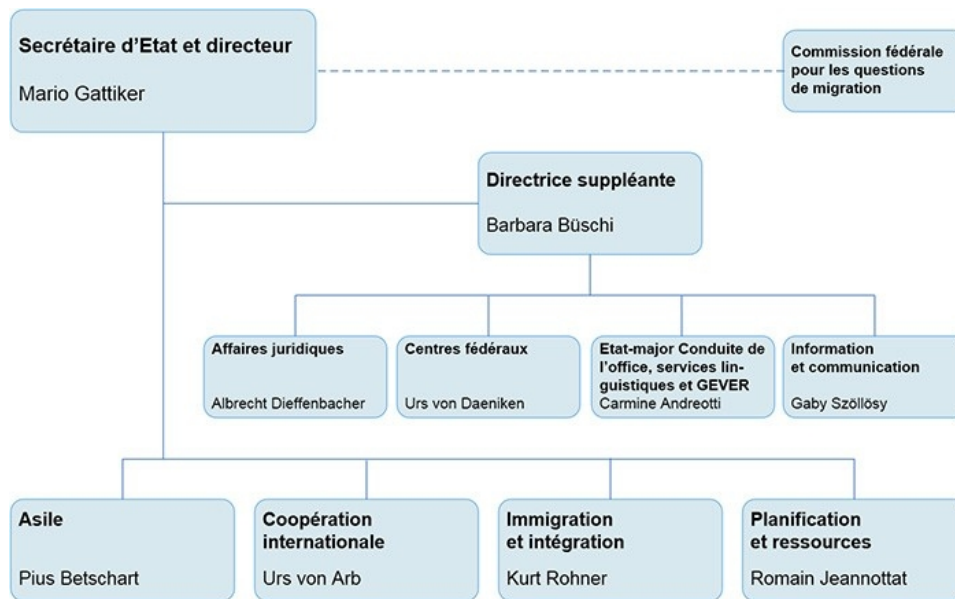
Annexe 26. Organigramme de l'ODM en 2011



Etat au 14.12.2011

Organigrammes du SEM en 2015

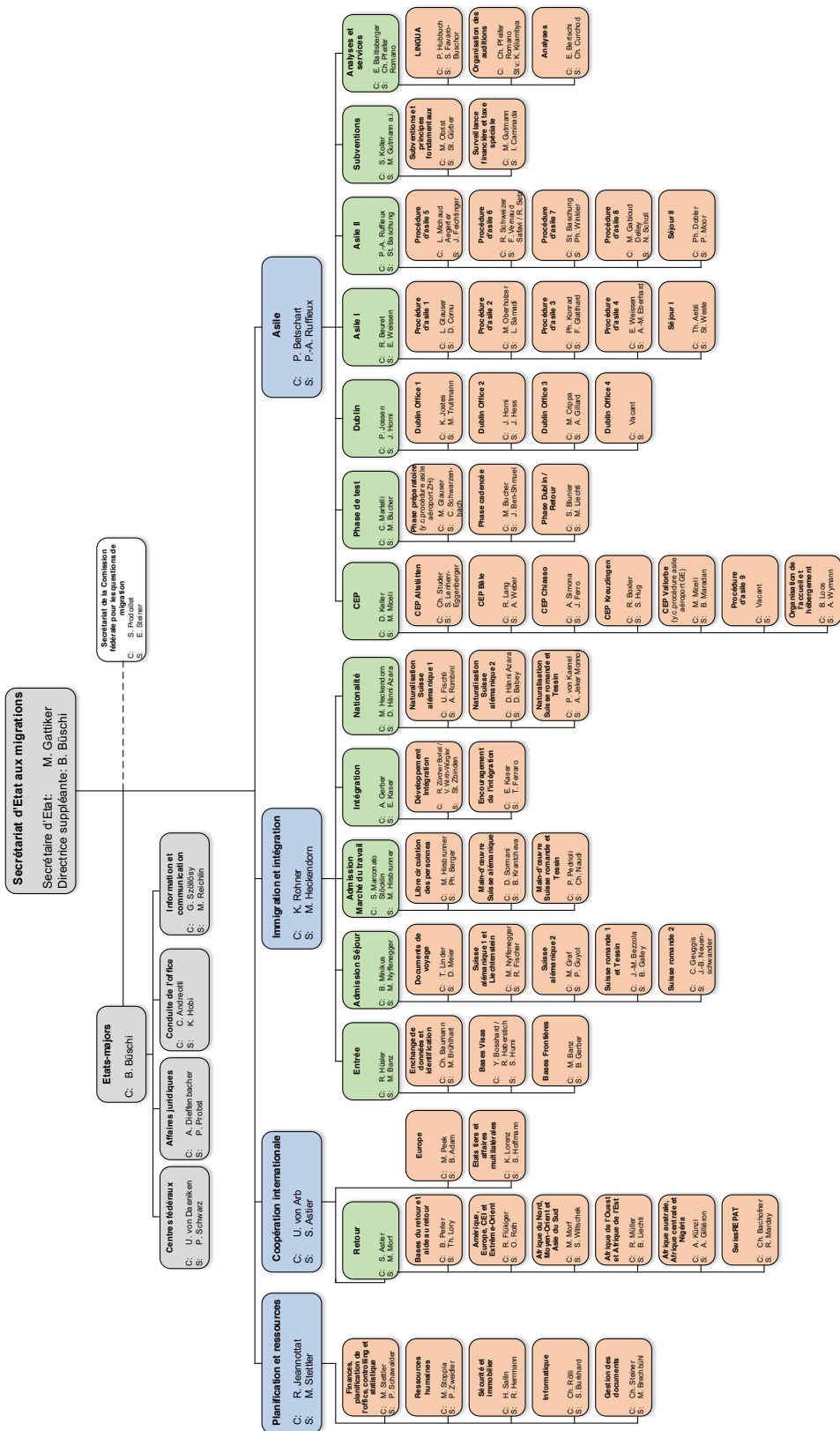
Organigramme du SEM (2015)



Sources des deux organigrammes (ci-dessus et ci-dessous) : site web du SEM

Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)

Organigramme
Etat au 1^{er} août 2015



○ Direction / Entités
○ Division
○ Section
○ Poste vacant

Annexe 27. Caractéristiques des enquêtés au SEM

Âge des enquêtés	Total et pourcentage ¹ n = 53 (100%)	Statuts/Postes des enquêtés concernés	Pourcentage total pour l'ensemble du SEM (tous domaines de divisions et statuts confondus) en 2011 et en 2012 Total : 745 / 835 personnes ²
21-30 ans	n = 4 7.5%	4 collaborateurs (aucun de moins de 28 ans)	18.8% puis 15.6% dont 5.2% puis 4% pour 21-25 dont 13.6% puis 11.6% entre 26-30
31-40 ans	n = 16 30.2%	11 collaborateurs 1 chef suppléant 4 chefs	25.6% puis 26.7% dont 12.8% puis 14% pour 31-35 dont 12.8% puis 12.7% pour 36-40
41-50 ans	n = 20 37.7%	13 collaborateurs 4 chefs suppléants 3 chefs	31.6% puis 30.5% dont 16% puis 14.2% pour 41-45 dont 15.6% puis 16.3% pour 46-50
51-60 ans	n = 10 18.9%	8 collaborateurs 1 chef suppléant 1 chef	20.5% puis 22.5% dont 12.5% puis 14% pour 51-55 dont 8% puis 8.5% pour 56-60
60 ans et plus	n = 3 5.7%	3 collaborateurs	2.6% puis 4.1% (pour 61-65)

Origines sociales des enquêté.e.s


	Inactif / Décédé	Ouvrier	Employé	Professions intermédiaires	Professions intellectuelles d'encadrement et	Indépendants	Professions libérales assimilées et	Dirigeants
Femme au foyer / Sans revenu / Sans réponse	Populaire (N= 0)	Populaire (N= 5)	Classe moyenne 'inférieure' (N=2)	« classe moyenne 'inférieure' » (N= 2)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 3) ou Classe	Classe moyenne 'inférieure' (N = 3) ou Classe	Classe 'supérieure' (N= 3)	Classe 'supérieure' (N= 1)

¹ Ce pourcentage désigne la proportion des enquêtés dans cette classe d'âge par rapport à l'ensemble de mes enquêtés de l'ODM pour lesquels je dispose d'une information concernant leur âge.

² Ces données m'ont été communiquées par le service du personnel de l'ODM ; pour les années 2010-2012. Les taux varient un peu en raison de nouveaux engagements de personnel en 2012. En 2011 et en 2012, seul 0.9% puis 0.6% du personnel avait moins de 20 ans.

					'supérieure' (N = 2) (dépend de la formation)	moyenne 'supérieure' (N= 2) (dépend de la formation)		
Ouvrier	Populaire (N= 0)	Populaire (N= 2)	Populaire (N= 0)	« classe moyenne 'inférieure' » (N= 0)	Classe 'moyenne supérieure' (N= 0)	Classe moyenne 'inférieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)
Employé	Populaire (N= 2)	Populaire (N= 2)	« classe moyenne 'inférieure' » (N= 2)	Classe moyenne 'inférieure' (N= 1 cmi) ou supérieure (dépend de la formation)	Classe 'moyenne supérieure' (N= 2)	Classe moyenne 'inférieure' ou supérieure (dépend de la formation) (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)
Professions intermédiaires	« classe moyenne 'inférieure' » (N= 0)	« classe moyenne 'inférieure' » (N= 3)	« classe moyenne 'inférieure' » (N= 2)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 2)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 0)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 1)	Classe 'supérieure' (N= 1)	Classe 'supérieure' (N= 0)
Professions intellectuelles et d'encadrement	Classe moyenne 'supérieure' (N= 0)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 0)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 0)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe moyenne 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)
Indépendants	Classe moyenne 'inférieure' (N= 0)	Classe moyenne 'inférieure' (N= 0)	Classe moyenne 'inférieure' (N= 1)	Classe moyenne 'inférieure' ou supérieure (dépend de la formation) (N= 0)	Classe moyenne 'inférieure' ou supérieure (dépend de la formation) (N= 0)	Classe moyenne 'inférieure' ou supérieure (dépend de la formation) (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)
Professions libérales et assimilées	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)
Dirigeants	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)	Classe 'supérieure' (N= 0)

Annexe 28. Offre d'emploi « Spécialiste en matière d'asile » (2015)

 <p>Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra</p> <p>Département fédéral de justice et police DFJP Secrétariat d'Etat aux migrations SEM</p> <p>Veuillez envoyer votre candidature à l'adresse suivante: Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Centre spécialisé Personnel, 420-FSAS, Taubenstrasse 16, 3003 Berne</p> <p>Pour tout renseignement supplémentaire, adressez-vous à Madame Rebekka Rügsegger, adjoindé juridique de la Division Asile I, tél. 058 465 00 67.</p> <p>Ref. Code: 420-FSAS</p>	<p>Le Secrétariat d'Etat aux migrations est compétent pour traiter toutes les questions relevant du droit des étrangers et du droit d'asile en Suisse. La division Asile I du domaine de direction Asile compte quatre sections et statue sur des demandes d'asile émanant du monde entier.</p> <h3>Spécialiste en matière d'asile</h3> <p>Vous établissez des faits notamment en procédant à l'audition des requérants d'asile. Vous décidez ensuite si le requérant remplit les conditions nécessaires pour obtenir la qualité de réfugié ou s'il doit quitter la Suisse. Vous rédigez des décisions d'asile et des décisions de réexamen, ainsi que des avis à l'adresse du Tribunal administratif fédéral. En outre, vous traitez des demandes d'asile introduites auprès des Ambassades suisses à l'étranger. Vous appliquez la loi sur l'asile et la loi fédérale sur la procédure administrative. Vous veillez également à ce que les procédures d'asile soient menées équitablement, sans préjugés, conformément à la Convention relative au statut des réfugiés et à la Convention européenne des droits de l'homme, de même que dans le respect de la tradition humanitaire de la Suisse. Vous effectuez vos tâches en allemand.</p> <p>Vous avez achevé une formation universitaire de préférence en droit (licence, master), éventuellement vous êtes titulaire d'un brevet d'avocat, et vous intéressez à l'actualité. Doté d'un grand talent rédactionnel, vous savez aller rapidement à l'essentiel, même dans les situations les plus complexes. Vous travaillez de manière autonome, aimez prendre des décisions et mettez tout en œuvre pour atteindre vos objectifs. Par ailleurs, vous vous distinguez par votre aptitude à résister au stress, ainsi que par votre pensée structurée et créative. Une certaine flexibilité, un esprit d'équipe et une grande assurance complètent votre profil. Enfin, vous maîtrisez une deuxième langue officielle et possédez de très bonnes connaissances orales et écrites en anglais. Des connaissances d'autres langues constituent un atout.</p> <p>La durée de ce poste est limitée au 30 juin 2016, mais peut être prolongée.</p> <p>Lieu de travail: Berne-Wabern</p> <p>Taux d'occupation: 80 - 100%</p> <p>Postuler Imprimer Recommander à un/e ami/e</p>
---	---

Annexe 29. Expertises linguistiques – LINGUA

Dans le cadre de la procédure, l'origine (nationale, ethnique, religieuse, etc.) est un critère déterminant pour établir la réalité des persécutions dont le demandeur se dit être la victime. L'ODM fait donc appel, via son service Lingua, à des experts qui, sur la base d'analyses linguistiques, produisent une expertise quant à l'origine ou au lieu de socialisation allégué par le requérant d'asile¹. L'ODM effectue des expertises linguistiques depuis 1997. « Le but est de déterminer la provenance d'un requérant d'asile dont l'identité et la nationalité sont sujettes à caution, ce qui est le cas par exemple lorsqu'il ne fournit pas de document d'identité et que simultanément des doutes fondés sur son origine doivent être émis. Cette tâche incombe à l'unité scientifique Lingua, qui a ainsi réalisé plus de 3800 expertises depuis sa création. La réalisation et l'utilisation d'expertises de provenance se fondent sur la loi sur l'asile (art. 32 al. 2 let. b LAsi) »². Cet article a été abrogé depuis avec la suppression des décisions de non-entrée en matière. Comme le nom de l'expert et le rapport ne sont pas publiés, la CRA a estimé dans une décision du 20 octobre 1998 que les rapports établis par Lingua ne sauraient être considérés comme des expertises formelles au sens de la loi suisse. Elle leur accorde toutefois une valeur probante élevée³.

Lingua est une « unité scientifique chargée des analyses de provenance » et du recrutement des interprètes. Elle a été fondée en mai 1997 comme unité spécialisée au sein de l'Office fédéral des réfugiés (devenu ODM). « Lorsque la provenance d'un requérant d'asile n'est pas établie, il existe la possibilité, au sein de l'ODM, de s'adresser à l'unité scientifique chargée des analyses de provenance. À l'aide d'experts indépendants, LINGUA détermine le lieu ou/et le milieu de socialisation principal des requérants d'asile (il ne s'agit donc pas de

¹ V. MUNI TOKE, « La linguistique légale à la recherche du locuteur natif: de la détermination de l'origine des demandeurs d'asile », *Langage et société*, 2010, vol. 132, n° 2, p. 51

² Réponse du Conseil fédéral du 1^{er} janvier 2000 à la Question ordinaire de Valérie Garbani (PS, NE), Objet 99.1171, « Méthode Lingua. Pseudo-experts », consulté le 30 décembre 2015 sur le site web du Parlement www.parlament.ch.

³ SEM, « Cadre légal », site web du SEM (https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/service/sprachanalysen/lingua/legaler_kontext.html), consulté le 30 décembre 2015.

leur nationalité) et expose les résultats de ses analyses dans une expertise »¹. LINGUA se compose de linguistes et de collaborateurs administratifs. Elle traite environ 500 cas par années et, en 2014, elle a pu donner une indication sur le lieu de socialisation du requérant d'asile (confirmation ou infirmation des déclarations) dans 83% des cas qui lui ont été soumis².

Ces expertises linguistiques sont limitées à un certain nombre de pays. Dans ce cadre, Lingua travaille avec des experts (externes)³ – des « académiciens » – des linguistes et des personnes qui ont des connaissances spécifiques des pays⁴. « Sur la base de ses années d'expérience, LINGUA a développé un profil clair pour les experts. Ce profil inclut une formation universitaire en linguistique ainsi qu'une compétence active dans la/les langue/s à analyser. Ils doivent également être au bénéfice d'une connaissance actuelle des régions d'origine et de leurs cultures, non seulement d'un point de vue théorique, mais encore et surtout grâce à l'acquisition de cette connaissance sur place et son maintien à jour. Ils doivent également respecter d'autres exigences telles que la neutralité, l'objectivité, et la discrétion. En outre, les experts doivent être dignes de confiance et ne doivent pas être en relation de dépendance avec les autorités du pays pour lequel ils sont spécialistes. Ce n'est qu'après une période de test, qui suit le processus de recrutement, que le contrat peut être conclu »⁵.

Lingua compte actuellement sur plus de 80 experts couvrant près de 70 régions linguistiques et géographiques. Il s'agit donc de personnes qui n'ont pas l'habitude de travailler dans un contexte pratique et qui reçoivent une formation dispensée par Lingua. La section travaille aussi avec des interviewer externes, généralement des « *native speakers* » sans formation en linguistique qui ne doivent pas rédiger d'expertise mais qui sont chargés de mener les entretiens téléphoniques avec les requérants d'asile. Ces interviewers externes

¹ Office fédéral des migrations, *Manuel de procédure d'asile*, disponible sur le site web de l'ODM : http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/asyl/asylverfahren/handbuch_asylverfahren.html consulté le 5 janvier 2012.

² SEM, « Article C9 LINGUA – Analyses de provenance », *Manuel Asile et Retour*, consulté sur le site web du SEM le 4 janvier 2016, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/c/hb-c9-f.pdf>, p. 4.

³ Je me base ici sur mes notes de terrain rédigées suite à une formation interne durant laquelle deux linguistes engagés dans la section Lingua présentaient leurs activités à des spécialistes asile. [Notes de terrain, ODM-Berne, Décembre 2011], ainsi que sur la présentation des expertises Lingua sur le site web du SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/service/sprachanalysen/lingua/experten.html>) consulté le 30 décembre 2015.

⁴ Ni les formatrices ni le site web du SEM ne le mentionnent, mais d'autres pays ont aussi recours à des anthropologues, comme l'ont souligné Anthony Good⁴ pour le Royaume Uni et Valelia Muni Toke⁴ qui cite comme exemples l'Angleterre, la Hollande, la Suisse, le Canada et l'Australie.

⁵ SEM, « Qui sont les experts ? », site web du SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/service/sprachanalysen/lingua/experten.html>) consulté le 30 décembre 2015.

reçoivent aussi une formation sur la technique d'entretien par la section Lingua. Durant la formation que j'ai suivie sur ce service, les deux formatrices précisent que l'anonymat est garanti pour tous les experts et les interviewers.

Lingua reçoit différents mandats de « clients » : des agents de la procédure d'asile, du domaine des étrangers, des autorités d'asile à l'étranger (pour un avis contradictoire), des tribunaux en Suisse ou à l'étranger. Pour schématiser, Lingua reçoit un mandat par un collaborateur de l'ODM (d'un CEP ou de la centrale), elle fait alors un entretien Lingua, qui donnera lieu à une expertise (par un expert externe), soumise ensuite à un contrôle de qualité (effectué par un linguiste du service).

L'entretien se déroule par téléphone – comme c'est le cas dans d'autres pays – et est mené par un interviewer ou par un expert externe, ce qui diffère de plusieurs autres pays où l'entretien est réalisé par un collaborateur de l'administration. L'entretien dure entre 45 et 60 minutes et porte sur des « thèmes de la vie quotidienne » avec le but de récolter du matériel pour une analyse linguistique et de connaissance du pays. « Lors de l'entretien et de l'analyse qui suit, l'expert doit se baser sur les détails et le profil donnés par le sujet pour évaluer sa langue et ses allégations. Un certain nombre de points sur le profil du sujet sont discutés au début de l'entretien, dont la région d'origine et les langues parlées, mais également l'ethnie, l'origine familiale, l'éducation et la formation, ainsi que l'activité professionnelle. Les thèmes abordés lors de l'entretien doivent être adaptés au niveau d'éducation et à l'origine sociale du sujet, et ses connaissances et compétences linguistiques doivent être évaluées en référence à la biographie présentée. Il est important que l'entretien soit conduit de la manière la plus naturelle et la plus spontanée possible, afin de pouvoir récolter les meilleures données possibles, particulièrement au niveau linguistique. Ceci n'est pas toujours facile vu les circonstances dans lesquelles l'entretien a lieu. La technique d'entretien est pour cette raison une partie importante de la formation de base des experts et ce thème a été l'objet d'un projet de recherches initié par LINGUA. L'expert communique avec le sujet par téléphone. Pour des raisons de sécurité et d'anonymat, un entretien en face à face est en général évité. De plus, l'utilisation du téléphone permet de conduire plusieurs entretiens le même jour même si les sujets se trouvent dans différents lieux en Suisse. Lorsque l'expert réside à l'étranger, la

communication peut être établie grâce à une conférence téléphonique »¹. L'entretien est enregistré et peut être réécouté et transmis à un autre expert au besoin.

La tâche de Lingua est de déterminer le lieu/pays/milieu de socialisation qui a le plus marqué le sujet. Il ne s'agit donc pas, selon les formatrices, de déterminer la nationalité du requérant. Par exemple, dans le cas d'un Erythréen qui a grandi en Ethiopie, l'analyse donnera un lieu de socialisation en Ethiopie, mais la personne n'en demeure pas moins de nationalité Erythréenne. L'expert doit évaluer les connaissances que le requérant a de son pays d'origine et de sa culture dans au minimum cinq aspects différents de la vie quotidienne – le SEM donne pour exemples les habitudes alimentaires, la géographie, l'administration, la religion, les habitudes vestimentaires – et au minimum huit traits pertinents pour l'analyse linguistique dans au moins deux domaines différents de la linguistique (phonologie, morphologie, syntaxe ou vocabulaire) afin de décrire et d'évaluer le parler du sujet. « Chacun de ces traits linguistiques est comparé à la variété habituelle dans la région ou le milieu d'origine ethnique ou social allégué par le sujet »².

Lingua produit ensuite un rapport d'expertise détaillée avec une évaluation linguistique et des connaissances du pays. Suite à l'expertise Lingua, le requérant d'asile aura un droit d'être entendu, mais l'expertise est confidentielle et ne pourra donc pas être révélée au requérant d'asile ni à son mandataire afin d'éviter le *learn effect*. Le requérant aura uniquement le droit d'écouter l'enregistrement qui fait office de procès-verbal³.

Valelia Muni Toke souligne qu'il peut arriver que l'interprète, l'interviewer ou l'expert ne s'exprime pas dans le même dialecte que le requérant. « La notion d'*accommodation* au dialecte de l'autre réfère à un phénomène d'interaction complexe, qui peut être présenté en termes de *politesse* et résulte très certainement en fait, dans ce contexte, de l'inégale répartition du *pouvoir*. Or, précisément, il semble que ces relations de pouvoir soient comme déniées : tout se passe comme si on croyait observer le locuteur *natif au naturel*, puisqu'on analysera ensuite le moindre accent ou trait lexical « déviant » par rapport au standard de la langue qu'il est censé parler comme la preuve de son mensonge »⁴.

¹ SEM, « La méthode de travail de LINGUA – l'entretien comme base pour l'analyse », site web du SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/service/sprachanalysen/lingua/gespraech.html>), consulté le 30 décembre 2015.

² SEM, « La méthode de travail de LINGUA – rapports et critères de qualité », site web du SEM (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/service/sprachanalysen/lingua/expertisen.html>) consulté le 30 décembre 2015.

³ Notes de terrain, ODM-Berne, Décembre 2011.

⁴ V. MUNI TOKE, « La linguistique légale à la recherche du locuteur natif », *op. cit.*, p. 58.

Le site web du SEM mentionne que le développement des analyses de provenance effectuées par les administrations publiques de différents Etats d'Europe a généré des critiques en premier lieu. Les raisons mentionnées par le SEM renvoient à la sensibilité du thème où les aspects éthiques entrent en jeu et au manque d'information à destination du public sur les méthodes et les procédures de ces unités. Le SEM semble avoir intégré certaines de ces critiques – quant à l'information au public notamment – sur son site web ou à travers l'organisation d'un Workshop sur les analyses linguistiques dans la procédure d'asile les 23-24 juillet 2008 à Lausanne. À travers cet événement, Lingua semble chercher à promouvoir le dialogue entre les administrations et la communauté scientifique, comme une forme de légitimation de cette expertise dans le cadre de la procédure d'asile. On retrouve aussi dans le discours du SEM et de la section Lingua la même évolution que constate Valelia Muni Toke : les linguistes-experts peuvent raisonnablement chercher à déterminer le milieu ou la région de socialisation plutôt que l'origine nationale. Il y a donc à la fois une volonté de renforcer la scientificité de l'expertise linguistique, d'intégrer certaines critiques et de communiquer davantage sur les méthodes et les procédures suivies par Lingua, également afin de mettre en évidence les efforts fournis pour développer des standards et des critères de qualité.

Les expertises linguistiques sont, dès leur émergence, convoquées afin de déterminer l'origine nationale de demandeurs d'asile que l'administration soupçonne d'avoir fait de fausses déclarations sur son pays d'origine. Elles visent ainsi à « traquer » des « faux réfugiés » et à produire une expertise pouvant servir d'argument ou appuyer une décision négative qui conteste l'origine alléguée par le requérant d'asile. En cela, à travers cette demande d'expertise « scientifique », on assiste aussi à une demande politique et juridique qui, selon Valelia Muni Toke, ne rencontre pas, en l'état actuel des choses, la perspective scientifique. Comme le souligne cette auteure, la notion de *locuteur natif* ne fait pas l'objet d'un consensus théorique en linguistique.

Toutefois, les résultats des expertises linguistiques semblent difficilement contestables pour les requérants d'asile. L'Observatoire Romand du Droit d'Asile et des Etrangers (ODAE) relaie l'exemple d'une analyse linguistique dont les conclusions ont finalement été démenties, le TAF ayant finalement pris le contre-pied de l'expert Lingua et annulé la décision de l'ODM. Cet exemple (voir Annexe 34) met en évidence les usages qui peuvent

être faits des expertises linguistiques à partir desquelles l'ODM peut parfois conclure que le requérant n'est pas de l'origine ou de l'ethnie qu'il prétend être¹.

¹ Je ne dispose ici que de cet exemple relayé par l'ODAE qui me paraît intéressant pour illustrer les usages des expertises linguistiques. Toutefois, c'est là un des rares exemples de cas qui a été cassé par le TAF. De manière générale, comme le souligne le SEM, le TAF reconnaît aux expertises LINGUA une valeur probante élevée.

Annexe 30. APPA fictive – La Syldavie

APPA fictive : La Syldavie

[Ce document est fictif et vise à rendre compte des différentes informations contenues dans une APPA, selon ce qui a été observé sur le terrain en décembre 2011. Tous les noms et toutes les situations sont fictives. Elles s'inspirent uniquement des différentes APPA consultées].

Asylpraxis – Pratique en matière d'asile¹

SYLDAVIE

Etat : décembre 2011

Interlocuteur/Interlocutrice pour les questions liées à la pratique : *Jeanne Barraud*

Cheffe de section compétente : *Gilles Dévisse*

Chef de division compétent : *Caroline Hertig*

MILA [renvoie à l'information sur les pays d'origine] : *Olivier Moulin*

Lingua : *Aloïs Fivaz*

Analyse de documents : *Hervé Kohler*

Rapatriment : *Vincent Préand*

« Le présent document contient des directives du DD PA [Domaine de Direction Procédure d'Asile] pratiques spécifiques au pays concernant des arguments d'actualité. Lorsqu'il n'existe aucune indication spécifique, les directives générales en matière de pratique de l'Office sont alors valables.

Analyses de la situation et informations au sujet des pays : la page d'accueil de MILA concernant les pays est accessible au moyen du lien général figurant dans le titre de cette documentation ; les liens spécifiques aux thèmes se réfèrent, eux, à des informations approfondies au sujet des différents chapitres.

1. Directives générales pour le traitement

1.1 Triage

Catégorie 2 (Pool CEP).

1.2 Aussetzungsmanagement

Les demandes d'asile déposées par des ressortissants syldaves ne sont actuellement pas assujetties à l'Aussetzungsmanagement.

2. Indications générales pour l'instruction

L'Ambassade de Suisse à Klow (capitale de la Syldavie) peut être contactée lorsque des informations doivent être recueillies sur place (Hyperlink concernant les éléments à prendre en considération dans le cadre d'une demande à l'ambassade). (e-mail de la personne de contact : Markus.Pfister@fictif.admin.ch)

¹ Cet exemple fictif s'inspire de la lecture et de la prise de note (en particulier concernant la structure) des différentes APPA disponibles et consultées sur le terrain en décembre 2011.

En cas de doute sur le caractère authentique de documents administratifs, une demande à l'ambassade peut être requise.

Pour toute demande de renseignements à l'Ambassade, il est impératif de fournir un maximum d'informations sur le requérant (envoi d'une photographie indispensable, procès-verbaux d'auditions, document(s) produit(s) à l'appui de la demande, etc).

3. Mesures d'instruction sur la personne

3.1 Identité / Documents d'identité

Principe directeur : Sont considérés comme pièces d'identité juridiquement valables le passeport et la carte d'identité syldave.

Note explicative : Toute personne majeure de nationalité Syldave a l'obligation d'établir et d'avoir sur elle une carte d'identité.

Une requête personnelle est nécessaire pour obtenir un passeport permettant de quitter le pays.

Toutefois, il est difficile de se fier aux documents d'identité syldaves en raison de la fraude et de la corruption qui règnent dans le pays.

Information sur les documents d'identité et leur obtention : [Hyperlink](#) [plusieurs documents/rapports peuvent être consultés].

3.2 Audition sur la personne (AP)

Principe directeur : L'établissement de l'existence d'un réseau familial et social du requérant d'asile syldave dans son pays d'origine est déterminant. Par conséquent, il convient de définir avec précision, en particulier le domicile de l'intéressé, son réseau familial et social dans le lieu de provenance, sa formation, sa capacité financière (ainsi que le fait d'être propriétaire de biens immobiliers et de biens-fonds sur place, ainsi que le financement de son voyage, en particulier lorsque le requérant appartient à une minorité ethnique (notamment la minorité bordure) ou à un groupe vulnérable.

Note explicative : Depuis 2010, l'exécution du renvoi est considérée comme exigible pour la minorité bordure dans la province frontalière de la Bordurie. Il convient toutefois d'examiner durant l'audition si la personne fait partie d'un groupe vulnérable en examinant son réseau familial et social au pays, sa formation, sa capacité financière, etc.

Pour les membre de la minorité bordure dont le dernier domicile au pays était situé dans les provinces non-frontalières de la Bordurie, il y a lieu d'examiner en profondeur l'existence d'un réseau social et familial dans la province frontalière de la Bordurie et en Bordurie si la personne y a résidé auparavant.

Examen : Dans le cadre de l'audition sur la personne, il est recommandé d'approfondir les sujets suivants :

Domicile précis : région, ville/village, quartier, rue.

Réseau familial : père et mère, frères et sœurs, conjoint, enfant, beaux-parents, oncles et tantes, cousins → adresse, âge, activités économiques, revenus, etc.

Réseau social : personnes rencontrées fréquemment professionnellement ou en privé. Habitudes de vie, journée-type, etc.

Formation : niveau de scolarisation, études suivies (noms, lieux, nombre d'années), connaissances linguistiques (syldave, bordure, autres), etc.

Capacité financière : sources de revenu, activités économiques, moyens de subsistance, biens-fonds, biens immobiliers. Comment la personne a-t-elle vécu ? (de quoi, avec quelle aide, etc. ?)

Financement du voyage : Quel financement ? Par qui le requérant a-t-il été aidé ? Moyens propres ?

En présence de problèmes médicaux : quand sont-ils apparus ? Comment ont-ils été diagnostiqués ? quel(s) type(s) de traitement(s) et dans quel hôpital ? Coût des traitements ? Comment les traitements ont-ils été financés ? Moyens de transport pour se rendre à l'hôpital ?

3.3 LINGUA

Principe directeur : Lorsque des doutes fondés conduisent à conclure que les membres de l'ethnie bordure sont originaire de la République Bordure, une analyse Lingua doit être ordonnée.

Note explicative : L'Office dispose d'experts Lingua pour les langues syldavies et bordures.

Hyperlink vers un rapport sur les requérants d'origine bordure qui disent venir de Syldavie.

4. Pratique en matière d'asile

4.1 Situation générale

Principe directeur : Les requêtes basées sur la situation générale prévalant en Syldavie (condition socio-économique, chômage, pauvreté, etc.) sont rejetées.

Note explicative : Cette situation qui frappe la population, indistinctement des origines des gens ou de leur opinion politique, ne constitue pas une persécution.

Information sur la situation en Syldavie, Fiche Pays → [Hyperlink](#)

4.2 Appartenance ethnique spécifique : Les Bordures

Principe directeur : Les personnes appartenant à l'ethnie Bordure n'ont pas de crainte fondée d'être exposées à des représailles des autorités ou de la population du pays ; l'asile ne leur est donc pas octroyé. Cependant, il n'est pas exclu que des cas isolés de craintes fondées de persécution se présentent dans les cas d'opposants politiques d'ethnie Bordure résidant dans les provinces non-frontalières de la Bordurie, ou que l'appartenance à l'ethnie Bordure contribue à exposer une personne à de telles craintes. Dans ces circonstances, l'ODM lui accorde l'asile.

Note explicative : Suite à l'évaluation de la situation, l'ODM a décidé de ne pas reconnaître la qualité de réfugié sur la seule base de l'appartenance à l'ethnie Bordure. Lorsque, à la suite de l'examen individuel du cas, la personne ne peut prétendre à la qualité de réfugié, son admission provisoire en Suisse sera prononcée en raison du caractère illicite du renvoi.

Cette pratique demeure toujours valable. En effet, force est de constater que le gouvernement actuel n'encourage pas d'actes hostiles à la population Bordure, et que certaines personnes de cette ethnie occupent actuellement des postes clés au niveau politique, en particulière dans la province frontalière de la Bordurie.

Néanmoins, il est nécessaire d'accorder une attention toute particulière aux demandes d'asile émanant des Bordures, ceci en raison de la gravité des persécutions subies dans un passé récent, en raison de l'hostilité de la population de la capitale (Klow) à l'égard de toute personne présentant un lien avec cette ethnie.

Examen : Lorsqu'un requérant fait valoir qu'il a rencontré des problèmes en raison de son appartenance à l'ethnie Bordure, il est nécessaire de vérifier la vraisemblance de l'ethnie alléguée.

Pour déterminer si l'intéressé est effectivement de l'ethnie Bordure, une audition portant sur l'appartenance ethnique précitée peut s'avérer utile. Des informations sur cette ethnie peuvent être consultées. De plus, la clarification de l'appartenance ethnique peut se faire par le biais d'une demande d'investigations auprès de notre Ambassade de Suisse à Klow ([Hyperlink](#) : plusieurs liens renvoient à des rapports et à des fiches thématiques).

Arrêts de l'autorité de recours → Liens vers les arrêts

Rapport sur la situation des Bordures en Syldavie dans les provinces frontalières de la Bordurie → [Hyperlink](#)

Rapport sur la situation des Bordures en Syldavie dans les provinces non-frontalières de la Bordurie → [Hyperlink](#)

Rapport sur les activistes Bordures en Syldavie → [Hyperlink](#)

Les Bordures et la migration → [Hyperlink](#)

Les possibilités de refuge des Bordures en Bordurie → [Hyperlink](#)

4.3 Journalistes et militants des droits de l'homme

Principe directeur : Les personnes critiques à l'égard de la monarchie syldave, notamment les journalistes, les professionnels des médias et les défenseurs des droits de l'homme doivent compter avec de sérieux préjudices au sens de la loi sur l'asile. Il convient de les reconnaître comme réfugiés et de leur octroyer l'asile.

Note explicative : Les journalistes et autres professionnels des médias, aussi bien que les militants des droits de l'homme qui se montrent critiques envers le régime, ou qui dénoncent les violations des droits humains de la part des autorités peuvent être exposés à de sérieux préjudices au sens de l'art. 3 LAsi. À cet égard, l'appartenance ethnique n'est pas déterminante. Certaines lois spécifiques donnent aux forces de sécurité des capacités et droit d'intervention étendus et n'autorisent qu'un contrôle judiciaire limité. Il faut tenir compte des circonstances spécifiques aux cas.

Examen : Il faut examiner de manière individuelle et circonstanciée le risque encouru en raison des activités journalistiques ou militantes.

Arrêt de l'autorité de recours concernant un militant des droits de l'homme Syldave → [Lien vers l'arrêt](#)

Rapport sur la situation des droits de l'homme en Syldavie → [Hyperlink](#)

Rapport sur la situation des journalistes critiques et des opposants politiques en Syldavie → [Hyperlink](#)

Rapport sur la situation des militants des droits de l'homme en Syldavie → [Hyperlink](#)

4.4 Persécutations liées au genre (Gespever) : l'homosexualité

Principe directeur : Lorsque la personne homosexuelle est exposée à des persécutations déterminantes de la part de tiers ou des autorités, il sied de lui octroyer l'asile. La simple orientation homosexuelle n'entraîne pas une crainte fondée de persécution.

Note explicative : Les homosexuels peuvent être l'objet de persécutations déterminantes en matière d'asile de la part des autorités, en raison des articles 65 et 66 du Code pénal du pays, selon lesquels l'homosexualité est considérée comme un crime passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans. De plus, en vertu du droit coutumier dans la province frontalière de la Bordurie, l'homosexualité peut exposer à des crimes d'honneur contre lesquels les autorités ne sont pas en mesure d'offrir une protection suffisante.

Néanmoins, dans la mesure où ils demeurent discrets sur leur orientation sexuelle, ils peuvent vivre relativement librement, surtout dans les grandes villes (en particulier la capitale : Klow). Il n'y a dès lors pas lieu de conclure que l'homosexualité expose systématiquement tout requérant à un risque concret de persécutations en cas de retour dans son pays d'origine.

En cas de persécutations émanant de tiers (famille, proches, voisins), le requérant ne pourra pas obtenir une protection de la part des autorités. Toutefois, au vu du paragraphe qui précède, il convient d'examiner s'il peut s'établir ailleurs, en particulier dans l'une des grandes villes d'une région spécifique.

Examen : L'examen de la vraisemblance des déclarations du requérant est déterminant, autant en ce qui concerne son orientation homosexuelle, qu'au sujet des problèmes rencontrés avec les autorités et/ou avec des tiers, respectivement des craintes exprimées à ce sujet.

Position de l'ONG DroitsHumains sur les persécutions des homosexuels en Syldavie → Lien

Code pénal Syldave traduit → Hyperlink

Rapport sur « Droit coutumier et crimes d'honneur en Syldavie » → Hyperlink

Rapport sur la situation des homosexuels en Syldavie → Hyperlink

4.5 Objecteurs de conscience et déserteurs

Principe directeur : Les craintes des réfractaires et des déserteurs d'être exposés à une persécution motivée par des raisons politiques sont réputés infondées.

Note explicative : L'objection de conscience et la désertion constituent des délits que la justice militaire du pays avec des peines plutôt douces. Une objection de conscience n'est pas du tout poursuivie au pénal. Dans la pratique, les peines à cause de la désertion sont généralement en-dessous d'une année de prison. L'origine ethnique ou religieuse ne joue aucun rôle dans la punition des objecteurs de conscience et des déserteurs.

Fiche thématique « Désertion, objection de conscience et amnistie en Syldavie » → Hyperlink

Code pénal Syldave traduit → Hyperlink

Article d'un journal suisse sur la situation des déserteurs en Syldavie → Lien

5. Pratique en matière de renvoi

5.1 Licéité

Principe directeur : L'exécution du renvoi en Syldavie est, de manière générale, licite.

Note explicative : Exceptionnellement, il se peut que l'exécution du renvoi soit illicite, ou à tout le moins inexigible, lorsque le demandeur en raison d'un statut particulier (opposant politique membre de l'ethnie Bordure) rend crédible les menaces précises de tiers.

Examen : Pour ces cas, il convient en premier lieu d'examiner la possibilité de s'établir dans la province frontalière de la Bordurie.

5.2 Exigibilité

Principe directeur : En dépit de violences en particulier dans les zones isolées, le renvoi en Syldavie est raisonnablement exigible ; le pays ne connaissant pas une situation de guerre civile ou de violences généralisées (Voir la jurisprudence JICRA XXX → Lien vers l'arrêt).

Examen : Il y a lieu de tenir compte de la situation particulière des catégories suivantes :

Pour les femmes seules ou femmes seules avec enfant, il convient dans le cadre de l'examen du renvoi de prendre en considération leur âge, leur état de santé, leur formation, leurs connaissances professionnelles ainsi que leur réseau social et familial ; (Fiche thématique : « Situation des femmes divorcées en Syldavie » → Hyperlink ; Fiche thématique : « Mères célibataires en Syldavie » → Hyperlink)

Pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés, il convient de déterminer s'ils disposent d'un réseau social, faute de quoi ils seront admis provisoirement ;

Pour les personnes souffrant de problèmes de santé complexes entraînant, en cas d'absence de traitement, une mise en danger de la vie, il convient d'examiner les possibilités de soins qui ne sont pas toujours assurés à satisfaction. (Fiche thématique

« Soins médicaux en Syldavie, diabète de type 1 » → [Hyperlink](#) ; Possibilités de traitement du cancer en Syldavie → [Hyperlink](#) ; Traitements psychiatriques en Syldavie → [Hyperlink](#) ; Traitement d'un cas de syndrome post-traumatique sévère → [Hyperlink](#) ; Infrastructures médicales et psychiatriques en Syldavie, accessibilité → [Hyperlink](#))

Principe directeur : *L'exécution du renvoi en Syldavie est raisonnablement exigible pour les membres de l'ethnie Bordure que dans la province frontalière avec la Bordurie. Pour les membres de l'ethnie Bordure provenant des autres provinces, il y a lieu d'examiner le réseau familial et social et les moyens de subsistance.*

Note explicative : Le renvoi des membres de l'ethnie Bordure vers la province frontalière avec la Bordurie est raisonnablement exigible.

Pour les membres de l'ethnie Bordure qui résidaient dans les autres provinces de la Syldavie, il y a lieu d'examiner les moyens de subsistance et le réseau social et familial dans ces provinces. Il convient également de vérifier si les personnes disposent d'un réseau familial et social et de possibilités de résidence dans la province frontalière de la Bordurie ainsi qu'en Bordurie même, s'ils y ont résidé auparavant.

Arrêts de l'autorité de recours (jurisprudence) → [Liens](#)

Examen : Pour conclure à l'exigibilité du renvoi des membres de l'ethnie Bordure en Syldavie, il est nécessaire de prendre en considération les éléments suivants :

Le renvoi n'est raisonnablement exigible que dans la province frontalière de la Bordurie. Il peut en principe être admis, suite à un examen individualisé (état de santé, âge, formation professionnelle, réseau social et familial), une possibilité de réinstallation dans d'autres provinces du pays, en particulier dans les grands centres urbains. A noter qu'il est hautement probable que les personnes ayant transité par une grande ville avant leur départ y ont de la famille au sens large, voire des relations à même de leur apporter un soutien et une possibilité d'hébergement en cas de retour. (Arrêt de l'autorité de recours, jurisprudence → [Lien](#)).

L'exigibilité du renvoi d'un RMNA en Syldavie, dan, s'examine selon les principes édictés en la matière (âge de l'intéressé, situation personnelle et familiale, expérience de vie).

L'exigibilité du renvoi d'une personne atteinte de maladie grave doit faire l'objet d'un examen approfondi. (Jurisprudence : renvoi dans une ville spécifique malgré des troubles psychiques → [Lien](#)).

Rapport sur la situation des Bordures en Syldavie dans les provinces frontalières de la Bordurie → [Hyperlink](#)

Rapport sur la situation des Bordures en Syldavie dans les provinces non-frontalières de la Bordurie → [Hyperlink](#)

Fiche thématique « Les Bordures Syldaves et la Bordurie » → [Hyperlink](#)

5.3 Possibilité

Principe directeur : L'exécution du renvoi est possible.

Annexe 31. Modèle de décision

Modèle de décision

Référence du dossier : N XXX¹

Votre référence : XXX

Notre référence : N° de pers. XXX

Berne-Wabern, le XXX

L'Office fédéral des migrations ODM

statuant sur

la demande d'asile de Monsieur XXX, né le 16 mai 1988, Egypte, alias XXX, né le 16 mai 1988, Egypte, alias XXX, né le 16 mai 1988, Etat inconnu, déposée le 12 mars 2012,

vu

la loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi ; RS 142.31),

la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA ; RS 172.021),

la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32),

la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.110),

la loi fédérale sur les étrangers du 16 septembre 2005 (LEtr ; RS 142.20),

la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101)

Considérant en particulier les FAITS suivants :

1. [*S'il s'agit d'une deuxième demande d'asile*] Le requérant a déposé une première demande d'asile en Suisse le 10 janvier 2009. Le 15 octobre 2009, l'ODM a rendu une décision de non-entrée en matière dans laquelle il était notamment indiqué que... [*bref résumé des motifs de la décision*]. Cette décision est entrée en force, le 22 octobre 2009.
2. Le requérant a déposé une seconde demande d'asile en Suisse le 12 mars 2012 au CEP de Vallorbe. Il a fait l'objet d'une audition sur les données personnelles le 16 mars 2012, et a été entendu sur ses motifs d'asile le 11 juin 2012.
3. À l'appui de sa demande d'asile, le requérant invoque ce qui suit : // ou Selon ses déclarations, le requérant... [*Suit un (bref) rappel des faits jugés « pertinents », sur son identité, sur ses motifs d'asile, ainsi que sur les documents et moyens de preuve fournis*].

¹ Exemple fictif, avec des données fictives. Cet exemple s'inspire des nombreuses décisions consultées, des guides de rédaction, des formations suivies et de l'exemple donné par C. Grandjean-Jornod et al. C. GRANDJEAN-JORNOD, M. MEURY, et L. ROUGET, « “Dis-moi ton histoire, je te dirai si tu restes” : le processus de prise de décision sur une demande d'asile en Suisse », dans M. FRESIA, D. BOZZINI et A. SALA (éd.), *Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative*, Neuchâtel, Swiss Forum for Migration and Population Studies, coll. « Etudes du SFM 62 », 2013, p. 51-53.

4. [Eventuellement, peuvent être mentionnées ici les allégations de son épouse et de ses enfants qui auraient aussi déposé une demande d'asile et qui auraient été auditionnés].
5. [Moyens de preuve] Il a été requis de l'intéressé la production d'un rapport médical circonstancié relatif à son état de santé. Le 20 juillet 2012, le requérant a remis un rapport médical [bref résumé du rapport médical].
6. [Eventuelles mesures d'instruction complémentaires].
7. [Droit d'être entendu, prise de position du requérant d'asile sur les mesures d'instruction complémentaires].
8. [Evénements intervenus en Suisse après le dépôt de la demande (naissance d'un enfant, mariage, comportement délictueux etc.) lorsqu'ils ont une incidence sur la décision].
9. [Autres requêtes éventuelles du requérant d'asile]

Considérant en DROIT :

I

L'octroi de l'asile présuppose, sous réserve des dispositions d'exclusion prévues par le législateur, que le requérant prouve ou du moins rende vraisemblable (LAsi art. 7) une persécution au sens de l'art. 3 de la LAsi¹.

En l'espèce, ... [Le collaborateur argumente ensuite sa décision en citant les articles de loi et les éléments qu'il a retenus pour motiver sa décision. Je renvoie à l'encadré sur l'argumentation d'une décision].

En conséquence, le requérant n'a pas la qualité de réfugié et sa demande est rejetée.

II

En règle générale, en même temps qu'il rejette la demande d'asile, l'ODM prononce le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution (art. 44 al. 1 LAsi). [Variante : En règle générale, la conséquence d'une décision de non-entrée en matière est le renvoi de Suisse (art. 44 al. 1 LAsi)].

[Cette partie concerne le caractère licite, raisonnablement exigible et techniquement possible de l'exécution du renvoi. Si l'un de ces critères n'est pas rempli, les collaborateurs peuvent accorder une admission provisoire : En conséquence, le requérant est admis provisoirement en Suisse].

1. Le requérant n'ayant pas la qualité de réfugié, le principe de non-refoulement selon l'art. 5 al. 1 LAsi n'est pas applicable. Les pièces du dossier ne font pas apparaître d'indice permettant de conclure que, en cas de retour dans son Etat d'origine, l'intéressé serait, selon toute vraisemblance, exposé à une peine ou à un traitement prohibé par l'art. 3 CEDH.
2. Au vu du dossier, le renvoi du requérant dans son pays d'origine doit être considéré comme raisonnablement exigible. // [Variante avec argumentation :] En vertu de l'art. 83 al. 4 LEtr, l'exécution de la décision de renvoi ne peut pas être raisonnablement exigée lorsqu'elle représente une menace concrète pour l'étranger.

¹ Si la décision porte sur une non-entrée en matière, la phrase peut invoquer un des articles de non-entrée en matière. Par exemple : « En application de l'art. 32 al. 2 let. e LAsi, il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile de requérants qui ont déjà fait l'objet d'une procédure d'asile en Suisse dont l'issue a été négative, à moins que les auditions ne fassent apparaître que des faits propres à motiver la qualité de réfugié ou déterminants pour l'octroi de la protection provisoire se sont produits dans l'intervalle ».

[Suit une argumentation sur l'exigibilité du renvoi, par exemple, les faits sur la situation prévalant dans le pays d'origine : « À l'heure actuelle, l'Éthiopie ne connaît ni guerre, ni guerre civile, ni situation de violence généralisée au sens de l'art. 83 al. 4 LETr.

Puis, l'argumentation porte sur la situation de la personne. Par exemple : « Il ressort en outre du dossier qu'aucun motif individuel ne permet de conclure que l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible. Il n'apparaît pas que les problèmes de santé du requérant – état de stress post-traumatique avec somatisation – puissent constituer un obstacle à l'exécution du renvoi. Selon la jurisprudence, l'exécution du renvoi de personnes suivies médicalement en Suisse ne devient inexigible qu'à partir du moment où, en l'absence de possibilités suffisantes de traitement médical dans leur pays d'origine ou de destination, leur état de santé se dégraderait très rapidement au point de conduire d'une manière certaine à la mise en danger concrète de leur vie ou à une atteinte sérieuse, durable et notablement plus grave de leur intégrité physique. En l'occurrence, l'intéressé pourra recevoir des soins adéquats à XXX, soit en particulier à l'Hôpital XXX, ADRESSE. Des médicaments sont par ailleurs disponibles dans cet hôpital. Il convient également de relever que le requérant pourra compter sur le soutien des membres de sa famille qui résident au pays, en premier lieu de ses parents et de son frère. »].

3. À l'heure actuelle, on ne peut en aucun cas présumer que l'exécution du renvoi soit impossible sur le plan technique et pratique.

(dispositif : voir page suivante)

Par ces motifs, l'ODM décide :

1. Le requérant n'a pas la qualité de réfugié.
2. La demande d'asile est rejetée.
3. Le requérant est renvoyé de Suisse.
4. Le requérant doit quitter la Suisse d'ici au DATE, faute de quoi il s'expose à des mesures de contrainte. / L'exécution du renvoi n'intervient pas pour le moment, dans la mesure où elle est considérée comme illicite/inexigible/impossible. C'est pourquoi elle est remplacée par une admission provisoire.
5. Le canton X est chargé de l'exécution du renvoi/de la mise en œuvre de l'admission provisoire.

(Signatures du collaborateur et du chef de section)

Voies de droit :

[Possibilités de recours]

[Annexes et copies].

Annexe 32. Bureaux de consultation juridique, 2016¹

Les deux premières colonnes de ce tableau (cantons et noms des BCJ) ont été établies à partir du recensement des BCJ par l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR). Les deux autres colonnes (organisation et financement, ainsi que Ressources en personnel) résultent de mes recherches en entretien, par observation ou sur les sites web des organisations. Je ne dispose malheureusement pas toujours des informations pour tous les BCJ.

Bureaux de consultation juridique par canton - 2016

<u>Canton</u>	<u>Noms des BCJ</u>	<u>Organisation et financement</u>	<u>Ressources en personnel</u>
Argovie	Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Aargau (Aarau)	EPER	Pas d'information
Bâle	1) BAS, Beratungsstelle für Asylsuchende der Region Basel 2) Freiplatzaktion Basel	1) EPER 2) Association	Pas d'information
Bâle Campagne	Anlaufstelle Baselland, Beratung Asyl und Migration	Association (cofinancée par l'Eglise catholique du canton de Bâle campagne, par le canton et par des communes notamment ²)	Pas d'information
Bern	1) Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, 5 juristes 2) Asylhilfe Bern 3) CSP Berne-Jura	1) Association (cofinancée par l'Eglise réformée BE-JU-SO, l'Eglise catholique romaine du canton de Berne, la Croix-Rouge, Caritas, l'EPER) 2) Association ³ 3) CSP	1) 5 juristes (300% de taux d'activité, dont 200% pour le domaine de l'asile ⁴) 2) Pas d'information 3) 1 juriste à 80% (pour différents domaines du

¹ Source pour les noms : OSAR, état le 5 avril 2016 (<https://www.osar.ch/assets/hilfe/160225-rbsadr-extern-04-04.pdf>). Sources pour les troisième et quatrième colonnes : sites web des services d'aide juridique et entretiens avec des juristes et/ou des bénévoles des BCJ.

² Selon les rapports annuels 2012 et 2013, consultés le 24 août 2016 sur le site web de l'association : <http://www.anlaufstellebl.ch/index.php?main=4>.

³ Pas d'informations sur le financement.

⁴ Selon Entretien avec un juriste du Berner RBS, Mai 2013.

			droit), dont 16% du temps de travail est consacré aux requérants d'asile ¹
Fribourg	1) Caritas 2) Centre de contact Suisses-Immigrés / SOS Racisme	1) Caritas 2) Association	1) 2 juristes à 60% chacun (total : 120%) 2) 2 juristes
Genève	1) Centre Social Protestant 2) ELISA 3) Caritas Genève 4) Service Social International	1) CSP 2) Association 3) Caritas 4) SSI (ONG)	1) 3 juristes 2) 3 juristes + bénévoles 3) 1 juriste à 40% 4) Pas d'information
Grisons	1) Bündner Beratungsstelle für Asylsuchende (Chur) 2) Beratungsstelle für Asylsuchende Davos, IB offenes Davos	1) Association 2) Association	1) Pas d'information 2) Pas d'information
Jura	1) Caritas 2) CSP BE-JU	1) Caritas 2) CSP	1) 1 juriste à 20% 2) voir supra (Berne)
Lucerne, Nidwald, Obwald	Beratungsstelle für Asylsuchende Caritas	Caritas	3 juristes à 60%
Neuchâtel	1) CSP 2) Caritas	1) CSP 2) Caritas	1) 1 juriste et 1 ethnologue à 60% et 50% 2) 1 juriste à 40%
Schaffhouse	Beratungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht	Œuvre Suisse d'entraide ouvrière (OSEO)	Pas d'information
Schwyz, Uri, Zug	RBA Caritas	Caritas	Pas d'information
Soleure	RBA Soleure (REBASO)	EPER	Pas d'information
St-Gall et Appenzell	EPER RBA	EPER	Pas d'information
Thurgovie et CEP Kreuzlingen	EPER RBA	EPER	Pas d'information
Tessin	Consultorio giuridico per i richiendenti d'asilo (SOS) Antenna di Chiasso : SOS Antenna Profughi	Œuvre Suisse d'entraide ouvrière (OSEO)	Pas d'information
Valais	Centre Suisses-Immigrés Forum Migration Oberwallis	1) Association	1) 1 personne rémunérée à 30% + 3-4 bénévoles
Vaud	SAJE EPER	EPER (Depuis 2011) ²	3 juristes (230%) + bénévoles

¹ Selon sa propre estimation, cf. entretien avec le juriste du CSP Berne-Jura, Mai 2013.

² Ce projet de l'EPER garde comme partenaires : le CSP Vaud, Caritas Vaud, le Mouvement SOS-Asile Vaud et ARAVOH (Association auprès des requérants d'asile de Vallorbe œcuménique et humanitaire).

		(Jusqu'en 2011 cofinancement de Caritas, EPER, CSP, Médiateur Eglises-Réfugiés, Mouvement SOS-Asile Vaud)	1 juriste
Zoug	Rechtsdienst Asylbrücke Zug	Association	Pas d'information
Zurich et Glaris	1) Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende (ZBA) 2) Freiplatzaktion Zürich	1) EPER 2) Association	1) Pas d'information 2) Pas d'information

Annexe 33. Impacts de l'ODAE Romand – Interventions parlementaires 2008-2015

Année	Type d'intervention	Titre de l'intervention	N°	Relais	Référence de l'ODAE
09.12.09	Interpellation	"Violations des règles de procédure en matière d'expulsion des étrangers"	09.4116	Ricardo Lumengo (PS, BE)	Basée sur le cas ODAE 088
22.09.09	Question	"Aide d'urgence pour requérants d'asile déboutés, pendant combien de temps et avec quelles conséquences?"	09.5415		Basée sur la note thématique ODAE 004
10.06.09	Interpellation	"Convention internationale des Droits de l'enfant"	09.3556	Francine John-Calame (Les Verts, NE)	ODAE 081
02.06.09	Question	"À cinq ans, elle devrait quitter ceux qui l'ont élevée comme leur fille!"	09.5196	Jean-Charles Rielle (PS, GE)	ODAE 073
19.03.09	Motion	"Regroupement familial en faveur des domestiques privés"	09.3194	Ricardo Lumengo (PS, BE)	ODAE 053
16.03.09	Question	"Un enfant livré à lui-même?"	09.5093	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 066
11.03.09	Interpellation	"Modification de la loi sur l'asile. Suppression incompréhensible de mesures salutaires"	09.3103	Carlo Sommaruga (PS, GE)	ODAE 056
14.06.10	Question	"Victimes de violence conjugale. Choisir entre les coups ou l'expulsion? (1)"	10.5275	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 109
14.06.10	Question	"Victimes de violence conjugale. Choisir entre les coups ou l'expulsion? (2)"	10.5276	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 109
14.06.10	Question	"Victimes de violence conjugale. Choisir entre les coups ou l'expulsion? (3)"	10.5277	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 109
10.03.10	Interpellation	"Accords de Dublin et renvoi d'une famille"	10.3227	Ricardo Lumengo (PS, BE)	ODAE 100
08.03.10	Question	"L'ODM entrave le droit de recours"	10.5010	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 093
08.03.10	Question	"L'ODM viole des règles fondamentales de procédure"	10.5011	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 093
08.03.10	Question	"Le renvoi est maintenu même s'il implique l'éclatement de la famille (question 1, question 2, question 3)"	10.5053	Jean-Charles Rielle (PS, GE)	ODAE 096
19.09.11	Interpellation	"Troubles psychiques dans la procédure d'asile"	11.3795	Luc Recordon (Les Verts, VD)	ODAE 155

13.09.11	Question	"La loi sur les étrangers discrimine les Suisses"	11.535 4	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 156
14.06.11	Question	"Des Suisses interdits de divorce?"	11.104 0	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 141
09.06.11	Interpellation	"Regroupement familial: Des pratiques restrictives et discriminatoires"	11.350 5	Carlo Sommaruga (PS, GE)	ODAE 148
13.06.12	Interpellation	"Quelle formation et quel suivi pour les auditeurs-auditrices de l'ODM?"	12.350 9	Josiane Aubert (PS, VD)	ODAE brève
29.02.12	Question	"Une tentative de strangulation prise à la légère"	12.507 1	Maria Roth-Bernasconi (PS, GE)	ODAE 170
28.02.12	Interpellation	"Décision de renvoi. Quid de la nécessité médicale et de l'intérêt de l'enfant?"	12.303 3	Liliane Maury Pasquier (PS, GE)	ODAE 166
23.09.13	Interpellation	"ODM: Jusqu'où l'économie de procédure peut-elle conduire?"	13.376 4	Josiane Aubert (PS, VD)	ODAE 211 et 213
12.12.14	Interpellation	"Priorité des demandes d'asile des requérants mineurs non accompagnés"	14.430 4	Isabelle Moret (PLR, VD)	Rapport "Asile à deux vitesses"
12.12.14	Interpellation	"Audition des requérants d'asile mineurs non accompagnés par l'ODM"	14.430 4	Isabelle Moret (PLR, VD)	Brève "Audition des MNA: l'ODM peut-il véritablement garantir le respect de leurs droits?"
18.06.15	Interpellation	"Etrangers non admis en situation de santé précaire. Les procédures d'admission provisoire doivent être améliorées"	15.369 8	Carlo Sommaruga (PS, GE)	Rapport "Renvois et accès aux soins 2e édition actualisée 2015"

Source : site web de l'ODAE Romand, consulté le 25 juillet 2016

Politique d'asile et sophistication du droit

Pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)

Résumé

Cette recherche porte sur la politique d'asile en Suisse, appréhendée sous l'angle de la force du droit et de sa production sociale. Elle part du constat d'une inflation normative et d'une sophistication du droit, consécutives à de nombreuses révisions législatives et à une importante judiciarisation depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile en 1981. Cette thèse s'appuie sur une enquête ethnographique menée sur plusieurs terrains auprès du Secrétariat d'Etat aux Migrations et de services d'aide juridique aux migrants. Elle analyse, d'une part, les effets de la sophistication du droit sur les pratiques des acteurs de terrain et, d'autre part, les effets de ces pratiques sur le droit. *In fine*, elle montre que le droit et la politique d'asile sont produits par les pratiques de l'administration en interaction avec celles de la défense juridique des migrants qui les conteste et du Tribunal administratif fédéral qui juge les recours en matière d'asile.

Mots clés :

Asile, *Street-Level Organizations*, sociologie du droit, sociologie de l'action publique, pouvoir discrétionnaire, usages sociaux du droit, action collective, ethnographie

Résumé en anglais

This research analyzes the Swiss asylum policy, focusing on the force of the law and on its social production. The study starts from the observation of an increase of the rules regulating asylum and of the sophistication of law. These latter are related to the numerous legislative revisions and to an important judicialization since the enforcement of the Swiss Asylum Act in 1981. This thesis is based on an ethnographic research combining fieldwork in the State Secretariat for Migrations and in legal defense organizations in different Swiss cantons. The author analyzes, on the one hand, the effects of the sophistication of law on the practices of the street-level actors (administration, lawyers and organizations of the legal defense of the asylum seekers) and, on the other hand, the effects of these practices on law. Finally, the thesis shows that asylum law and policy are produced by the practices of the administration in interaction with those of the legal defense of asylum seekers opposing administrative decisions, and of the Federal Administrative Court judging asylum appeals.

Keywords :

Asylum, *Street-Level Organizations*, Sociology of Law, Public Policy, Discretion, Social Uses of Law, Law & Society, Legal Mobilizations