

du comité de réflexion constitué par les Eglises
nationales et les Communautés juives du Can-
ton de Berne autour du thème „Rendre le quo-
tidien des sans-papiers plus humain“

Déclaration

«... conscients que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres»

comme le préambule de la Constitution fédérale nous le rappelle, toute personne vulnérable et sans défense interpelle notre sens de l'humanité.

Les religions sont particulièrement concernées, elles qui par essence, doivent venir en aide aux opprimés – la Bible par exemple évoque expressément les étrangers – et qui, si le besoin s'en fait sentir, doivent rappeler à l'Etat ses responsabilités.



¹ Les sans-papiers sont définis comme des étrangers vivant en Suisse sans autorisation de la police des étrangers.

² Les exemples sont tirés de situations de la pratique des oeuvres bernoises d'entraide mais aussi d'interviews avec les sans-papiers effectuées dans le cadre de travaux de diplômes qui peuvent être consultés auprès du Service Migration des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure.

Les Eglises sont confrontées de diverses manières à la problématique des sans-papiers. Face aux difficultés et détresses que rencontrent les personnes dépourvues d'autorisation de séjour et dans un contexte de polarisation croissante de la politique des étrangers, la Conférence interconfessionnelle, constituée par les Eglises nationales et les Communautés juives du canton, a cherché des solutions possibles. Elle nous a sollicités en tant que personnes de référence provenant des milieux les plus divers et connaissant bien les spécificités du canton et demandé conseil et appui pour élaborer des solutions réalisables et rendre plus supportable la vie quotidienne des sans-papiers.

Nous nous sommes régulièrement réunis ces derniers mois pour parler de la situation des sans-papiers dans le Canton de Berne. Nous concevons notre rôle comme celui d'un groupe d'experts et ne sommes pas directement impliqués dans le travail quotidien avec les sans-papiers. Préoccupés par la situation actuelle et la manière dont elle risque d'évoluer, nous constatons qu'il est devenu urgent d'agir: l'expérience a montré que tout durcissement de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers se traduit par une augmentation du nombre des sans-papiers. Et même si, en théorie, les droits fondamentaux et les droits de l'homme s'appliquent aussi aux sans-papiers, il leur est difficile voire impossible de les faire valoir dans la mesure où domine la crainte du renvoi. Ils vivent donc souvent dans des conditions indignes, et cette indignité les touche autant eux que la société dans son ensemble. Notre attention doit donc se porter sur les droits des sans-papiers.

Papa est parti, mais il nous envoie de l'argent

Originaire des Balkans, Monsieur B. a travaillé de 1990 - 1996 comme saisonnier, d'abord dans une ferme puis dans une entreprise du bâtiment. En 1996, il a perdu son permis de travail et donc son permis de séjour. Pas d'autre solution que de retourner dans son pays. Au bout de trois mois, il est revenu en Suisse avec sa femme et ses six enfants et a déposé une demande d'asile. En 2000, suite à une décision de renvoi, toute la famille a dû partir. Leur ferme ayant été entièrement détruite, Monsieur B. est revenu quelque temps plus tard en Suisse et travaille depuis comme sans-papiers. Grâce à ses amis et connaissances, il n'a pas de difficulté à trouver du travail. Dans le bâtiment, il gagne entre 15.- et 20.- francs ; dans l'hôtellerie, son salaire est inférieur à 10.- francs de l'heure. Travaillant irrégulièrement, son salaire mensuel oscille entre 1'000.- et 2'000.- francs. Il envoie à peu près la moitié de ce qu'il gagne à sa famille.

Un phénomène mondial et la difficulté à apporter des réponses de fond

Les crises et la pauvreté caractérisant de nombreuses régions du monde, le fossé qui sépare les pays riches des pays pauvres mais aussi la diffusion du mode de vie occidental par le tourisme et les médias, nourrissent les migrations. Les législations des Etats-Nations ne parviennent pas vraiment à contenir ce phénomène. Plus on ferme les frontières de la Suisse et de l'Europe, plus le nombre de ceux qui cherchent un lieu de survie dans nos pays sans autorisation de séjour sera important. La répression et les expulsions n'y changeront pas grand chose.

Il serait souhaitable d'apporter une solution globale au problème, de réinventer un monde où la migration ne serait plus une nécessité absolue et une Suisse dans laquelle plus aucun individu ne serait contraint de vivre sans autorisation. Les efforts en faveur d'un développement durable et d'un monde plus juste vont dans le sens de cette solution globale recherchée. Par rapport à la Suisse, il convient d'éliminer certains mécanismes contenus dans la nouvelle Loi sur les étrangers, qui ont pour implication de «fabriquer» des sans-papiers. Il conviendrait par exemple de maintenir l'autorisation de séjour même si le motif du séjour a changé. La tendance à n'accorder que des durées de séjours limitées peut également alimenter le phénomène des sans-papiers, la stricte limitation des séjours répondant plutôt à une fiction juridique qu'à la réalité.

Pour les milliers de sans-papiers, dont certains vivent depuis longtemps en Suisse, la solution d'une «amnistie», dans le sens d'une régularisation du séjour applicable à diverses catégories de sans-papiers, doit continuer à figurer à l'ordre du jour. Il ne s'agit pas de régulariser en bloc la situation de l'ensemble des ressortissants étrangers vivant dans notre pays sans autorisation. Différents groupements des milieux d'Eglise et des oeuvres d'entraide ont proposé de définir des critères applicables à des groupes précis. Une solution minimale consiste au moins à appliquer systématiquement à l'ensemble des requérants l'actuelle réglementation pour les cas de rigueur.



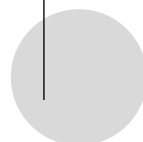
³ Dans une étude réalisée en 2001, le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM) estime entre 70'000 et 180'000 le nombre des sans-papiers en Suisse.

La migration est un phénomène d'une grande ampleur et il n'y a pas vraiment de volonté politique à trouver des solutions globales. Pour obtenir des améliorations concrètes à la situation actuelle, il convient préalablement de se débarrasser de quelques stéréotypes et illusions. Ne voir dans les sans-papiers que des victimes ou, au contraire, des personnes enfrenant systématiquement la loi sont autant de stéréotypes. Ni l'une ni l'autre de ces approches ne reflètent la réalité. Appréhender la réalité de vie des sans-papiers, c'est comprendre les logiques de survie à la base de la venue de ces personnes sous nos latitudes (voir par exemple les récits de vie en encadré) et qui, dans de nombreux cas, forcent le respect. Elles peuvent donc être qualifiées de légitimes (justifiées au niveau éthique), même si elles ne sont pas légales (admissibles). Une Suisse où il n'y aurait pas de sans-papiers est une autre de ces illusions à combattre: l'expérience montre en effet que tout phénomène migratoire s'accompagne inéluctablement d'une part d'immigration illégale.

S'éloigner des schématisations et illusions permet une approche plus réaliste des choses et élargit le regard posé sur les personnes concernées et leurs problèmes.

Un employé de ferme diplômé... et qui ne coûte rien

Monsieur S., célibataire et sans enfants, est arrivé en Suisse en 1996 en provenance d'Europe de l'Est. Il vit depuis comme sans-papiers. Ingénieur agronome de profession, il a travaillé principalement dans l'agriculture jusqu'à 12-14 heures par jour pour un salaire mensuel de 1'200 francs. Il a une chambre sous les toits chez son patron. Il passe la plupart de son temps libre à la ferme. Il veille à ce que rien ne lui arrive car il ne saurait pas quoi faire en cas de maladie et d'accidents et perdrait donc sa place.



Les sans-papiers et leurs difficultés au quotidien

De nombreux sans-papiers ont les mêmes problèmes de survie que d'autres personnes vivant en marge de la société. Leur situation spécifique se caractérise toutefois par le fait que la crainte supposée ou réelle d'un renvoi ne leur permet pas de faire valoir leurs droits. Un manque de confiance dans les autorités, le risque de tomber dans des mécanismes d'exploitation et de chantages et un possible dérapage dans la criminalité en sont les conséquences.

Les problèmes caractéristiques que connaissent les sans-papiers ont été maintes fois évoqués: l'accès aux soins hospitaliers en cas de maladie ou d'accident, de grossesse ou d'accouchement est difficile et cher. Les assureurs-maladie refusent souvent de les assurer. Les personnes concernées n'ont pas le droit de travailler; elles sont donc particulièrement exposées au danger d'être exploitées, puisqu'elles ne peuvent faire valoir les droits inhérents à un contrat de travail. La situation financière des sans-papiers est souvent précaire. Ils sont logés par des proches ou des amis, n'ont ni appartement ni chambre. Dans le Canton de Berne, il leur est difficile de se marier. Si la scolarisation élémentaire des enfants leur est garantie, elle n'est souvent pratiquement pas possible. Quant à une formation hors école obligatoire, elle n'est guère envisageable.

Les sans-papiers ont des droits

Même s'ils ne disposent juridiquement parlant d'aucune autorisation de séjour, les sans-papiers ne sont pas dépourvus de droits. Compte tenu de leur situation spécifique, les droits fondamentaux suivants de la Constitution fédérale sont importants:

- Garantie de la dignité humaine, droit à la vie et à la liberté personnelle (art.7 et 10 Cst.)
- Interdiction de la discrimination (art. 8 al.2 Cst.)
- Protection des enfants et des jeunes (art. 11 Cst.)
- Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art.12 Cst.)
- Protection de la sphère privée (art. 13 Cst.)
- Droit au mariage et à la famille (art. 14 Cst.)
- Droit à un enseignement de base (art. 19 Cst.)
- Protection contre l'extradition et le refoulement (art.25 al.2 et 3 Cst.)
- Liberté syndicale (art. 28 Cst.)
- Garanties générales de procédure (art. 29 Cst.)

L'art. 36 al.4 Cst. précise que l'essence de ces droits fondamentaux est inviolable.

D'une manière analogue, la Constitution du Canton de Berne garantit les droits fondamentaux. La législation sur la santé (par ex. le caractère obligatoire de l'assurance-maladie) garantit des droits (et devoirs) de même que la loi sur le travail (par ex. protection de la santé, durée maximale du temps de travail, jours de repos ou droit au salaire).

Vivre au jour le jour

Madame C. et son ami sont originaires d'Amérique du Sud. Ils travaillent tous les deux irrégulièrement comme agents de nettoyage et sont payés à l'heure. Ne parlant que l'espagnol, il leur est difficile de trouver un travail. Ceux qui les emploient les recommandent à d'autres; lors de réunions d'Eglise, ils font la connaissance de personnes susceptibles de leur donner un travail. Ils ont tous les deux déposés une demande d'asile qui a été rejetée. Pour le moment, ils préfèrent continuer à vivre ici sans autorisation. Ils ont un petit appartement et leur fille fréquente un groupe de jeux. Avec l'aide d'un service de conseil, ils ont pu conclure une assurance-maladie pour leur fille. Leur salaire irrégulier ne leur permet pas d'avoir une caisse-maladie. Leur grande crainte, c'est d'être «coincés» par la police et d'être expulsés. Ils s'efforcent donc de passer inaperçus. Ils ne savent pas ce que l'avenir leur réserve. Leur situation n'est pas très différente de ce qu'ils ont connu dans leur pays: savoir se débrouiller sans protection juridique était déjà leur lot quotidien.

La voie pragmatique: faire valoir les droits fondamentaux au quotidien

La situation internationale mais aussi la politique intérieure en Suisse ne permettent pas d'entrevoir une solution satisfaisante pour tous dans un avenir plus ou moins proche. C'est la raison pour laquelle nous encourageons une démarche pragmatique par étapes pour rendre le quotidien des sans-papiers plus supportable.

Nous souhaitons voir adopter des solutions de principe, à la fois simples, transparentes et facilement communicables, permettant aux sans-papiers de résoudre effectivement les problèmes qui se posent dans les différents domaines de la vie. Lorsque la situation le requiert, les responsables doivent apporter des solutions à la fois novatrices et pratiques, par ex. en matière d'attestation de domicile. Dans les domaines où les autorités disposent d'une marge de manoeuvre (marge d'appréciation), elles devront fréquemment résoudre un conflit d'intérêt entre les demandes des sans-papiers et les tâches des différents secteurs de l'administration d'une part, l'application de la législation sur les étrangers d'autre part. Dans ce travail d'évaluation des intérêts, nous demandons que les autorités puissent s'appuyer sur une interprétation de la Constitution qui garantisse les droits fondamentaux des sans-papiers au quotidien. De même, au niveau du travail législatif, il convient d'accorder plus de poids aux droits fondamentaux de la personne face aux mesures de renvoi de la Police des étrangers.

Nous demandons aux autorités du canton et des communes, mais aussi à d'autres décideurs, par ex. dans le domaine de la santé, d'exercer pleinement leurs responsabilités vis-à-vis des sans-papiers. Il convient de créer les conditions permettant aux sans-papiers de faire valoir les droits qui leur sont garantis par la Constitution. La protection des données est d'une importance capitale. Aucun sans-papier n'accepte de s'adresser aux autorités sans être sûr au préalable que les informations les concernant ne seront pas transmises à la Police des étrangers. Il est donc important de disposer de directives de portée générale, afin que les collaboratrices et collaborateurs connaissent la position juridique spécifique des sans-papiers et qu'ils ne prennent pas leurs décisions sur la base d'opinions personnelles. Les expériences faites dans le domaine scolaire montrent que l'on peut trouver des solutions adaptées.



⁴ Anne-Marie Saxer Steinlin, Eva Schär, Jacob Schädelin, Benz H.R. Schär, Kurt Dreher

Mesures concrètes: service de conseil et autres propositions d'action

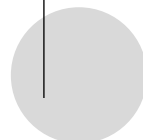
Nous avons fait analyser par un groupe de travail un certain nombre de domaines qui posent des problèmes particulièrement aigus aux sans-papiers et élaboré des propositions d'action. Nous reprenons ces propositions que vous trouverez en annexe et demandons aux autorités et institutions concernées de les prendre en considération et d'y donner suite.

Comme première mesure importante dans l'amélioration de la situation des sans-papiers, nous recommandons et soutenons la création d'un Service de conseil pour sans-papiers dans le Canton de Berne, fonctionnant sur une base privée, disposant de la confiance et du savoir-faire nécessaires. Ce bureau doit dispenser des conseils et un suivi individualisé aux sans-papiers mais aussi s'investir dans la recherche de solutions au niveau pratique pour résoudre les questions soulevées. Nous pensons qu'il convient d'engager un-e ou deux professionnel-le-s qualifié-e-s avec un pourcentage d'occupation adapté aux tâches à accomplir. Les travaux en vue de donner à ce service toute l'assise dont il a besoin sont déjà bien avancés.

Nous sommes conscients que ces réflexions ne sont qu'un début. Notre souhait est que, d'ici une à deux années, le service de conseil, dont nous proposons la création, avec d'autres milieux spécialisés puissent analyser dans quelle mesure les propositions d'action ont été concrétisées et procéder à une nouvelle évaluation de la situation des sans-papiers.

Fausse promesse

Originnaire d'un pays d'Asie, Madame T. est venue en Suisse dans l'espoir de gagner beaucoup d'argent en peu de temps comme danseuse de cabaret comme on le lui avait fait miroiter. Le jour de son arrivée, la personne qui l'attendait à l'aéroport lui a confisqué son passeport et son billet d'avion. Contrainte de travailler contre son gré comme prostituée, elle passe aujourd'hui d'un salon à l'autre, distrait les clients et consomme beaucoup d'alcool. Elle doit donner 80% de son salaire à son employeur pour les frais de nourriture et de logement. Le reste sert à rembourser les frais du passeur et à soutenir la famille dans son pays. Dépourvue d'assurance-maladie, un service de conseil a partiellement financé une interruption de grossesse dans une autre ville suisse, Madame T. ayant dû payer l'autre partie.



Rolf Bloch, entrepreneur, Muri

Ueli Friederich, avocat, Berne

Claudia Kaufmann, juriste, Berne

Bernhard Kobel, responsable du Marketing et développement d'entreprise, Stämpfli AG, Bolligen

Johannes Matyassy, économiste, Gümliigen

Jörg Paul Müller, prof. émérite de droit international public et de droit constitutionnel à l'Université de Berne, Hinterkappelen

Dori Schaer-Born, anc. conseillère d'Etat, Berne

Franziska Teuscher, conseillère nationale, Berne

Traduction de l'allemand. En cas de divergence, entre le texte allemand et le texte français, c'est le texte allemand qui fait foi.

Annexe:

propositions d'action du groupe de travail

Berne, octobre 2004