

# La pratique de la Suisse en matière d'asile de 1979 à 2019

Stephan Parak





# La pratique de la Suisse en matière d'asile de 1979 à 2019

## État des lieux





	Avant-propos	7
	À propos de l'auteur	8
	Remerciements	9
	Introduction	11
I	RÉTROSPECTIVE	13
	Histoire du SEM	15
	Pratique d'asile jusqu'en 1979	21
II	PRATIQUE EN MATIÈRE D'ASILE	27
	Du droit d'asile à la pratique d'asile	29
	De la pratique d'asile à la décision d'asile	35
III	PAYS	45
	Afghanistan	47
	Chine	53
	Érythrée	61
	Irak	67
	Iran	75
	Yougoslavie	81
	Maghreb	89
	Nigeria	97
	Union soviétique (URSS)	103
	Sri Lanka	111
	Syrie	119
	Turquie	125
IV	THÈMES	131
	Entrée	133
	Accélération de la procédure d'asile	141
	Coopération internationale	147
	Procédure Dublin	151
	Réinstallation	157
	Persécutions liées au genre	163
	Admission provisoire	169
	Retour	173
V	Faits et chiffres	181
	Dates	182
	Chiffres	184
	Noms	186
	Lieux	188
VI	Remarques finales	191
VII	ANNEXE	197
	Sources	198
	Bibliographie	199
	Abréviations	202
	Photos	204
	Impressum	205



# Avant-propos

Quarante ans se sont écoulés entre la promulgation de la première loi sur l'asile et la réforme la plus vaste à ce jour du système d'admission et d'examen des demandes. La période de 1979 à 2019 a été marquée par de nombreuses révisions de la loi et par des débats houleux, entraînant une alternance de phases de tension et d'accalmie. Les autorités administratives, notamment le Secrétariat d'État aux migrations et ses prédécesseurs, ont dû s'adapter sans cesse à de nouvelles conditions. Leur mission est toutefois restée la même : faire respecter la notion de réfugié – centrale dans la loi – pour chaque demande d'asile. À cette fin, il importait et importe toujours de prendre en compte les différentes situations, tout en garantissant l'égalité de traitement. Il est essentiel d'agir de façon rigoureuse et juste, mais aussi avec efficacité compte tenu de l'afflux des demandes.

La restructuration, qui a fait ses preuves jusque-là, est l'occasion de montrer concrètement, grâce à une rétrospective et à une vue d'ensemble, la manière dont les autorités compétentes en matière d'asile ont procédé par le passé et continuent de procéder aujourd'hui. La présente étude s'y attelle d'une part en passant en revue les principaux pays et régions de provenance des requérants d'asile. Dans quels cas a-t-on considéré qu'il existait – ou non – une persécution déterminante en matière d'asile ? Dans quelles conditions a-t-on estimé que le retour était raisonnablement exigible et quand a-t-on jugé le danger trop grand ? D'autre part, plusieurs chapitres abordent des thèmes transversaux tels que les instruments du droit d'asile, la coopération internationale ou encore les processus et les structures internes à l'office. Quel chemin mène, par exemple, de l'analyse de situation spécifique au pays à une pratique définie et à la décision individuelle ?

La vision d'ensemble de la pratique en matière d'asile pourra être utile aux spécialistes comme à d'autres personnes intéressées par le sujet.

- Elle permet de replacer une décision d'asile dans le contexte d'une pratique plus générale.
- Elle aide à porter un regard historique sur les thèmes qui nous occupent actuellement.
- Elle révèle la diversité des situations susceptibles d'entraîner la fuite des populations et d'autres types de migrations – situations auxquelles le SEM doit réagir de manière appropriée.
- Elle ne cache pas que les autorités d'asile avaient beaucoup à apprendre, tout en montrant qu'elles ont déjà beaucoup appris.

La présente publication permet d'accéder facilement à une importante somme d'expériences. Le SEM accroît ainsi sa transparence, condition indispensable à l'exercice nécessaire de la critique mais aussi, in fine, à une plus grande confiance de la population. Le SEM entend, pour sa part, utiliser sa mémoire institutionnelle dans son travail quotidien afin de s'appuyer sur les enseignements recueillis. Il est néanmoins conscient que la pratique en matière d'asile, loin d'être figée, doit évoluer en permanence pour faire face à de nouveaux défis.



Mario Gattiker  
Secrétaire d'État  
Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

# À propos de l'auteur

Stephan Parak, né en 1955, a étudié l'histoire ainsi que la langue et la littérature allemandes à l'Université de Bâle et décroché son doctorat en 1987. En 2007, il a obtenu le Master of Advanced Studies d'éthique appliquée au Centre d'éthique de l'Université de Zurich. Il a ensuite occupé, de 1986 à 2018, diverses fonctions à l'échelon fédéral dans le domaine de l'asile, la dernière étant celle de délégué à la qualité du Domaine de direction Asile au sein du Secrétariat d'État aux migrations.



© Markus Unterfinger

# Remerciements

Je remercie tous les collègues qui m'ont aidé à rédiger la présente étude en donnant de leur temps et en partageant leurs connaissances. Je tiens à remercier vivement les membres du groupe de suivi pour leurs suggestions de contenu et leurs conseils rédactionnels : Alberto Achermann, Erich Bertschi, Pius Betschart, Hans Peter Bläuer, Lionel Kapff, Guido Koller et Pascale Steiner. Je souhaite également adresser toute ma reconnaissance à Christoph Wehrli pour sa relecture professionnelle et rigoureuse de ce document.

Au sein du Secrétariat d'État aux migrations, mes remerciements vont aux collaboratrices et collaborateurs de la Section Gestion des documents pour leur disponibilité, ainsi qu'à Philippe Mottet et Pia Wyss Witschi, du Domaine spécialisé Planification et contrôle des affaires, pour leurs conseils compétents dans la recherche des archives.

Pour finir, je souhaite remercier tout particulièrement Esther Maurer, à qui l'on doit l'idée initiale de cette étude.



Stephan Parak



# Introduction

L'activité du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) est documentée en permanence. Chaque jour, de nouvelles pièces – rapports, analyses, procès-verbaux – viennent s'ajouter aux documents existants. Certains aspects de cette activité ont déjà été étudiés dans le cadre de travaux scientifiques. Mais il n'existe pas encore de vue d'ensemble de la pratique suisse en matière d'asile et de renvoi depuis la première loi sur l'asile du 5 octobre 1979 jusqu'à la révision entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019. La présente étude vise à combler cette lacune. Elle a pour objectif d'exposer de manière claire et concise les principaux faits et les éléments centraux de l'évolution de la pratique sur cette période. Ce travail à caractère documentaire entend présenter la pratique des autorités en l'inscrivant dans le contexte historico-institutionnel, mais sans la juger.

Au sein du SEM, la présente étude s'adresse avant tout aux nouveaux collaborateurs du Domaine de direction Asile qui souhaitent se faire une idée de l'évolution des pratiques relatives aux pays et aux différentes thématiques au cours des quarante dernières années. Elle tâche également de retracer une partie de l'histoire du SEM et, ain-

si, de contribuer à consolider la mémoire de cet office. À ce titre, elle peut également intéresser les anciens collaborateurs du SEM ou ceux qui sont en poste depuis plusieurs années déjà, par exemple s'ils recherchent une information spécifique telle qu'une date, des chiffres ou encore la raison ayant motivé un certain changement de pratique. Enfin, elle peut aussi s'avérer utile pour des personnes extérieures souhaitant obtenir un aperçu de l'activité opérationnelle d'une autorité de migration.

L'étude est rédigée selon la perspective du SEM et s'appuie principalement sur ses archives. Elle se penche sur certains pays d'origine de requérants d'asile ainsi que sur des problématiques communes aux différents pays. Elle ne répond pas à toutes les questions soulevées, et n'aborde pas les aspects de l'intégration, de l'aide sociale et de l'hébergement des requérants d'asile. Des travaux de recherches scientifiques adoptant divers angles sont nécessaires pour dresser un tableau plus complet de l'évolution de la pratique suisse en matière d'asile au cours des dernières décennies. Cette étude fournit une première base pour y parvenir.





# I RÉTROSPECTIVE



# Histoire du SEM

*« La Suisse compte parmi les États européens connus pour être des terres d’asile. » →1*

Message relatif à la loi sur l’asile du 31 août 1977

Le SEM actuel est le fruit d’une longue évolution. Ses racines institutionnelles remontent à plus de cent ans.

## Office central de la police des étrangers

Jusqu’à la Première Guerre mondiale, il régnait en Europe une grande liberté de voyager et même, dans une large mesure, de s’installer dans le lieu de son choix : les contrôles frontaliers étaient quasiment inexistantes. En Suisse, c’étaient les cantons et non la Confédération qui décidaient quelles personnes étrangères étaient autorisées à s’établir

sur leur territoire et lesquelles pouvaient être naturalisées. En 1917, alors que la Première Guerre mondiale bat son plein en apportant son lot de bouleversements politiques et sociaux, un « Office central de police des étrangers » →2 est créé au sein du Département fédéral de justice et police (DFJP). La Confédération répond ainsi à la demande des cantons, qui réclament un contrôle centralisé et renforcé des frontières et des étrangers.

Initialement prévue comme une solution provisoire pour la durée de la guerre, la nouvelle unité administrative devient une puissante institution fédérale : on étoffe fortement ses effectifs, de sorte qu’elle compte déjà plus de 500 colla-

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 du 31 août 1977, FF 1977 III, p. 115

2 Au sujet du développement et de l’activité de l’Office central de police des étrangers, cf. Gast U. : *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933*, Zurich, 1997, p. 37 ss

borateurs à la fin de l'année 1919. Il s'agit pour l'époque d'un appareil administratif gigantesque, pour lequel font défaut aussi bien les locaux que le personnel qualifié et les ressources financières. Le DFJP doit donc demander des avances de crédit au Conseil fédéral, car il n'est pas en mesure de payer les salaires de ses employés.

## Police fédérale des étrangers

La phase de développement de l'Office central de police des étrangers, marquée par le dynamisme et l'improvisation, est suivie d'une phase de redimensionnement drastique : à coups de suppressions de postes et de mutations, le nombre de collaborateurs est réduit à une trentaine<sup>→3</sup>. Bien que sa suppression soit sans cesse exigée, de même que la restitution aux cantons des compétences relatives aux droits des étrangers, l'Office central de police des étrangers s'impose comme un « élément indispensable de l'administration fédérale »<sup>→4</sup>. Il devient en 1927 la « Police fédérale des étrangers » avant d'être intégré définitivement à la Division de police du DFJP en 1933. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, la Police fédérale des étrangers s'occupe des réfugiés « civils » – principalement des Juifs – tandis que les réfugiés « politiques » relèvent de la responsabilité du Ministère public de la Confédération.

Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la Police fédérale des étrangers perdure en tant qu'élément de la Division de police du DFJP, en conservant sa structure au niveau de l'organisation et des ressources humaines. Le domaine de l'asile dépend de la Section assistance des étrangers et des réfugiés, affaires juridiques et de police à partir de 1951, puis de la Section assistance des étrangers et des réfugiés à partir de 1957, et de la Section de l'assistance à compter de 1967. Au sein de cette dernière, c'est le Service de réfugiés et assistance des étrangers qui est compétent en matière d'asile. En 1974, la Section de l'assistance est rattachée à la Division assistance et droit de cité suisse, nouvellement créée et au sein de laquelle les décisions concernant les demandes d'asile sont prises par la Section des réfugiés.

## Office fédéral de la police

Dans le cadre d'une vaste réorganisation de l'administration, la Division de police du DFJP est

3 Gast U., p. 181

4 Citation librement traduite. Gast U., p. 358

remplacée en 1979 par deux nouveaux offices fédéraux : l'Office fédéral des étrangers (OFE) et l'Office fédéral de la police (OFP). Le domaine de l'asile est intégré à l'OFP. La Section des réfugiés, rattachée à partir de 1982 à la Division des réfugiés, de l'assistance et du droit de cité de l'OFP, emploie environ 20 personnes. Il s'agit de généralistes qui examinent les demandes d'asile, mais prennent aussi les décisions concernant le renvoi, l'internement, le regroupement familial et l'aide sociale. Les effectifs sont prévus pour traiter environ 2000 demandes d'asile par an. Mais dès 1982, 7000 demandes d'asile sont déposées, et plus de 10 000 sont en suspens. De plus, ces demandes proviennent d'un nombre croissant de pays, ce qui rend leur traitement plus complexe. Si, dans les années 1970, la plupart des dossiers émanaient de ressortissants d'une poignée de pays de l'Europe de l'Est, en 1982, on compte pas moins de 75 États parmi les pays d'origine<sup>5</sup>. Malgré plusieurs renforcements des effectifs et la création d'un « groupe de travail ad hoc » interne au département chargé de traiter les « demandes d'asile en souffrance »<sup>6</sup>, le nombre de demandes continue de croître, tout comme la charge de travail des collaborateurs de la Section des réfugiés. C'est pourquoi, en 1984, la Division Réfugiés est créée au sein de l'OFP : les demandes y sont traitées sous haute pression par deux nouvelles sections dédiées aux procédures d'asile.

## Délégué aux réfugiés

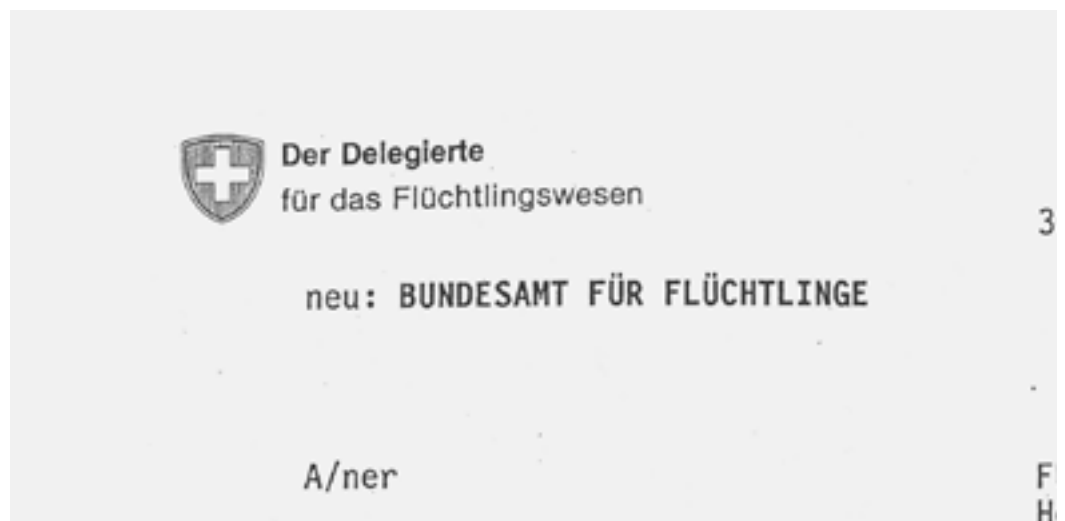
Malgré ces mesures organisationnelles, le nombre de procédures en suspens continue de croître et la question de l'asile gagne en importance sur le plan de la politique intérieure, au point que le Conseil fédéral estime qu'il s'impose, pour l'OFP, « de se séparer de la division des réfugiés »<sup>7</sup>. Il décide par conséquent en 1985 de créer le service du « Délégué aux réfugiés » (DAR). Le Parlement approuve cette demande. Le DAR est désormais responsable de toutes les tâches relevant du domaine de l'asile et des réfugiés jusqu'ici confiées à l'OFP. Il est prévu que ces tâches soient prises en charge par le DAR « jusqu'à ce que le monceau de dossiers pendants, en ce qui concerne les demandes d'asile, [ait] disparu ». Après cela, « le poste du délégué, en tant qu'unité administrative autonome, sera de nouveau supprimé »<sup>8</sup>. Cette nouvelle unité est donc censée être provisoire. Mais au cours des années suivantes, les effectifs du DAR augmentent aussi vite que le nombre de

5 Notice du 22 avril 1983 « Pressegespräch Frühjahr 1983 » (Conférence de presse – Printemps 1983), in BAR E4280A#1998/296#272\*

6 Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III, p. 815

7 Message relatif à un projet d'arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés du 6 novembre 1985, FF 1985 III, p. 306

8 Message relatif à un projet d'arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés du 6 novembre 1985, FF 1985 III, p. 308



Illus. 01 Plusieurs organisations ont précédé l'actuel Secrétariat d'État aux migrations, dont les origines institutionnelles remontent à plus de cent ans. Illustration : sélection de courriers à en-tête arborant les noms des différentes organisations.

demandes d'asile. L'unité compte bientôt plus de 250 collaborateurs et 15 antennes, devenant ainsi la plus grande unité administrative du DFJP →<sup>9</sup>.

## Office fédéral des réfugiés

Suite au constat que le domaine de l'asile et des réfugiés fait désormais partie des tâches permanentes de la Confédération, l'unité « provisoire » DAR est transformée en 1991 en « Office fédéral des réfugiés » (ODR). Ses attributions s'accroissent d'année en année, et l'ODR emploie en 2004 plus de 600 collaborateurs actifs dans différents sites →<sup>10</sup>.

## Office fédéral des migrations

Le prochain changement de fond sur le plan organisationnel survient en 2005 : il s'agit de la fusion de l'ODR avec l'IMES (Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration), qui remplace depuis 2003 l'Office fédéral des étrangers, pour créer l'Office fédéral des migrations (ODM). Comme l'exprime la dénomination du nouvel office, le regroupement de ces deux offices fédéraux actifs dans des domaines politiques voisins doit permettre à la Suisse de mener une politique de migration coordonnée, tenant compte aussi bien des aspects liés à l'asile, aux étrangers, au marché du travail et à l'intégration que des sujets de politique extérieure. Cette fusion a également pour objectif d'exploiter les synergies et de réduire les coûts →<sup>11</sup>.

## Secrétariat d'État aux migrations

Face à l'importance croissante des questions migratoires en politique intérieure comme en politique extérieure et à l'élargissement du domaine de compétences de l'ODM, ce dernier est revalorisé en 2015 pour devenir le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Son organisation et sa structure ainsi que les fonctions de ses collaborateurs restent dans l'ensemble inchangées →<sup>12</sup>.

Fin 2019, les effectifs du SEM totalisaient 1220 collaborateurs (correspondant à 1058 équivalents plein temps ou EPT), dont 622 (540 EPT) actifs au sein du Domaine de direction Asile.

<sup>9</sup> Les nombreuses augmentations des effectifs obligent sans cesse à réorganiser le DAR. Cf. à ce sujet le courrier du directeur du DAR adressé le 5 avril 1990 au chef du DFJP, in BAR E4280A#2016/158#26\*

<sup>10</sup> 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, pp. 537-653. Concernant l'augmentation des effectifs, cf. également les propos de Stephan Supersaxo, vice-directeur de l'ODR : « Lorsque j'ai commencé en 1982, nous étions 30 collaborateurs. Aujourd'hui, nous sommes 600 » ; in *Piazza*, janvier 2002, p. 2 (citation librement traduite)

<sup>11</sup> Communiqués du DFJP du 7 mars 2003 « De l'OFE à IMES » et du 3 novembre 2004 « Monsieur Eduard Gnesa est nommé Directeur du nouvel Office fédéral des migrations »

<sup>12</sup> Communiqué du Conseil fédéral du 19 septembre 2014 « L'Office fédéral des migrations devient un secrétariat d'État »





# Pratique d'asile jusqu'en 1979

« *La Suisse accueille tous ceux qui souhaitent venir ; elle n'a défini aucun critère de sélection.* » <sup>-1</sup>

Note de dossier du DFJP du 19 novembre 1956

Une protection était déjà accordée aux personnes persécutées avant la loi sur l'asile entrée en vigueur en 1981. Les paragraphes ci-après retracent les principaux jalons de l'histoire de la politique suisse en matière de réfugiés au cours du XX<sup>e</sup> siècle <sup>-2</sup>.

## Contrôle

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la Suisse est plus un pays d'émigration que d'immigration. Le chômage, le changement structurel et la pauvreté obligent d'abord les petits paysans à partir, puis c'est au tour des travailleurs d'autres secteurs. Les

1 Citation librement traduite. Note de dossier du 19 novembre 1956 intitulée « Aufnahme ungarischer Flüchtlinge aus Österreich » (Accueil de réfugiés hongrois en provenance d'Autriche) et rédigée par Oscar Schürch, chef de la Division de police du DFJP, à l'intention du président de la Confédération Markus Feldmann ; <http://dodis.ch/17173>

2 Le présent chapitre se fonde essentiellement sur les ouvrages suivants : Holenstein A., Kury P., Schulz K. : *Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Baden, 2018* ; Banki C., Späti C. : *Ungaren, Tibeter, Tschechen und Slowaken. Bedingungen ihrer Akzeptanz in der Schweiz der Nachkriegszeit*, in Goehrke C., Zimmermann W. G. (dir.) : *Zuflucht Schweiz. Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert*, Zurich, 1994, pp. 369-415 ; Pignet E. : *L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture*, Lausanne, 2004 ; Eftonayi-Mäder D. : « Asylpolitik der Schweiz 1950-2000 », in ASYL. *Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 2003/2, pp. 3-9 ; Mahnig H. (dir.) : *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, 2005 ; Walther M. : *Sie waren einst Flüchtlinge. Neun Lebensgeschichten*, Zurich, 2009, p. 148 ss ; Werenfels S. : *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*, Franfort, New York, Paris, 1987, p. 63 ss

destinations les plus fréquentes sont, outre les pays européens voisins, l'Amérique du Nord et du Sud, mais aussi l'Afrique, l'Australie et la Russie. Ce n'est qu'avec l'industrialisation que la Suisse devient progressivement une terre d'immigration. En 1888, on enregistre pour la première fois davantage d'immigrés que d'émigrés. La notion de « surpopulation étrangère » ou d'« emprise étrangère » (*Überfremdung* en allemand) apparaît vers 1900 et s'imisce dans le discours politique et dans les lois. En 1910, la part d'étrangers en Suisse avoisine 15 %, avec plus de 30 % dans les grandes villes.

Les peurs se réveillent et des voix s'élèvent pour dénoncer la largesse des dispositions concernant les étrangers, l'inaction des autorités et la libre circulation des personnes. Le journal *Appenzeller Zeitung* tire ainsi la sonnette d'alarme dans son numéro du 8 septembre 1917 avec son article « Assez et plus qu'assez ! » : « Aujourd'hui encore, n'importe qui peut entrer librement en Suisse. Nous n'avons toujours pas d'obligation de passeport, nous ne demandons toujours pas d'attestation concernant l'objet de l'entrée sur notre territoire [...]. Le peuple suisse ne comprend pas l'indulgence et l'inaction de nos autorités envers les étrangers, et la comprendra encore moins si la pénurie alimentaire continue de s'aggraver »<sup>-3</sup>.

## Défense

C'est dans ce contexte qu'est créé l'Office central de police des étrangers au sein du Département fédéral de justice et police, en 1917. Parmi ses principales tâches figure la lutte contre la « surpopulation étrangère ». Ce nouvel office est dirigé par Heinrich Rothmund à partir de 1919. Le chef de la police des étrangers et, à compter de 1929, de la Division de police, influe dès lors sur l'évolution de la politique suisse en matière de réfugiés. La Suisse ne possède pas encore de loi sur l'asile à l'époque : seul un article de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) parle d'asile<sup>-4</sup>. La part d'étrangers ne cesse de diminuer et atteint un niveau historiquement bas en 1941, avec quelque 5 % seulement de la population totale. À l'heure du national-socialisme, la Suisse ne souhaite pas servir de terre d'asile aux réfugiés, mais seulement de pays de transit. Sa politique d'asile restrictive inclut le renvoi de milliers de Juifs n'étant pas considérés comme des réfugiés politiques<sup>-5</sup>.

## Accueil

Après la Deuxième Guerre mondiale, la Suisse accueille les personnes en quête de protection principalement dans le cadre d'actions spéciales. Les demandes d'asile individuelles sont examinées sur la base de la LSEE, des dispositions générales du droit de la procédure administrative et, depuis 1955, de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Pour l'admission collective de vastes groupes de réfugiés, les autorités fédérales élaborent des solutions ad hoc. Les décisions sont prises rapidement et avec pragmatisme ; des circulaires et des directives règlent les modalités de l'accueil. L'examen de cas individuels est sommaire : lors des auditions réalisées par les autorités cantonales, seules les informations essentielles sont demandées aux requérants d'asile.

Les années 1950 et 1960 sont marquées par une pratique d'asile souple et libérale. En 1957, le Conseil fédéral fait de l'octroi de l'asile une maxime de la politique nationale et va plus loin que la plupart des autres États dans l'interprétation de la notion de « réfugié »<sup>-6</sup>. Pour être reconnu comme réfugié, il suffit de facto de venir d'un pays communiste. Quant à savoir dans quels cas une personne ne provenant pas d'un pays d'Europe de l'Est peut se voir octroyer l'asile, il s'agit là d'une question considérée comme « souvent extrêmement délicate » dans les années 1970. On estime qu'elle revêt, « dans une certaine mesure, une dimension politique »<sup>-7</sup>. L'engagement de la Suisse pour l'accueil de réfugiés originaires de pays communistes est supérieur à la moyenne des autres pays et se fonde souvent sur la tradition humanitaire de la Suisse<sup>-8</sup>. La situation économique favorable de ces années constitue une condition centrale pour l'admission et l'intégration des réfugiés.

Ainsi, le Conseil fédéral ne pose aucune condition à l'accueil des quelque 13 000 Hongrois ayant fui à l'Ouest en 1956, suite à la répression du soulèvement populaire par les troupes soviétiques. Ces personnes sont reconnues collectivement comme des réfugiés politiques, sans examen préalable des motifs individuels les ayant poussés à fuir. La Suisse est, après l'Autriche, le pays qui accueille le plus de réfugiés hongrois proportionnellement à sa population.

En 1961, la Suisse est le premier État européen à ouvrir ses portes aux réfugiés tibétains

3 Citation librement traduite. Gast U. : *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933*, Zurich, 1997, p. 31

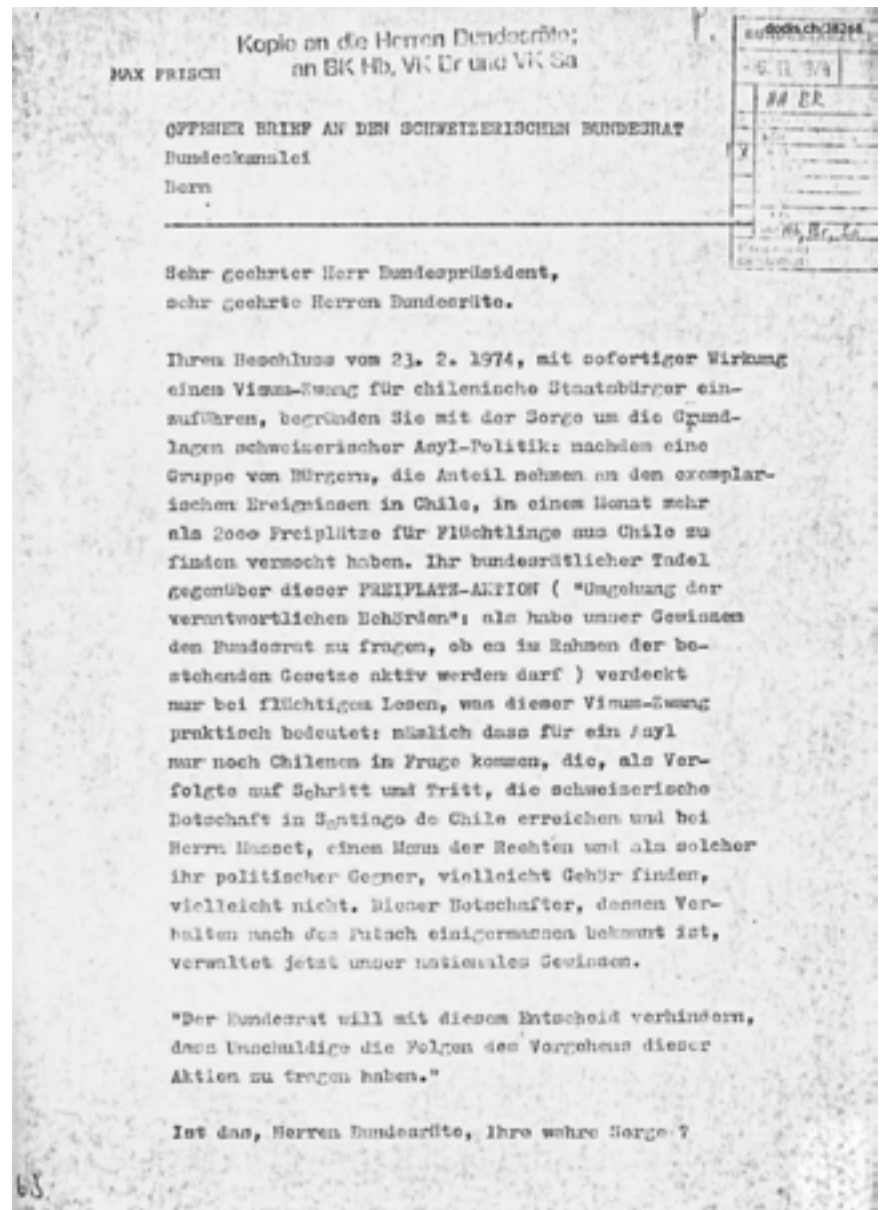
4 L'art. 21 de la LSEE disposait : « Si une autorisation est refusée à un étranger et que celui-ci rende vraisemblable qu'il cherche à se soustraire à des persécutions politiques, le Conseil fédéral peut lui accorder l'asile en obligeant un canton à le tolérer. Il prendra au préalable l'avis du canton. » In FF 1931 I, p. 443

5 Pour en savoir plus sur l'Office central de police des étrangers et sur la politique suisse en matière de réfugiés durant la Deuxième Guerre mondiale, un thème ayant fait l'objet de nombreuses recherches, cf. également, parallèlement à l'ouvrage d'U. Gast (note n° 3), Kury P. : *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945*, Zurich, 2003 ; Mächler S. : *Le grand déchirement : la Fédération suisse des communautés Israélites et la persécution nazie, 1933-1945*, Lausanne, 2007 ; Commission indépendante d'experts Suisse – Seconde Guerre mondiale : *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme*, Berne, 1999

6 Courrier du chef du DFJP intitulé « Aufnahme von Flüchtlingen : Asylverfahren » (Accueil de réfugiés : procédure d'asile) adressé le 10 octobre 1969 aux directions de police des cantons, aux représentations diplomatiques suisses et à la Direction générale des douanes, in BAR E4280A#1998/296#346\*

7 Citation librement traduite. Cf. la note « Asylentscheide » (Décisions d'asile) du 23 juin 1970, in BAR E4280A#1998/296#206\*

8 Concernant la notion aux multiples facettes de « tradition humanitaire de la Suisse », cf. Skenderovic D. : « Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er und 1980er Jahre », in Baumeister M., Brückner T., Sonnack P. (dir.) : *Wo liegt die « Humanitäre Schweiz » ? Eine Spurensuche in 10 Episoden*, Francfort, 2018, pp. 175-195



Illus. 02 L'écrivain Max Frisch proteste en 1974 contre l'introduction de l'obligation de visa pour les ressortissants chiliens. Illustration : extrait de sa lettre ouverte au Conseil fédéral suisse.

28.10.1975

R a p p o r t

à l'appui d'un projet de loi sur l'asile

(AP 9 / 24.9.1975)

I. Généralités

a. Situation initiale

Le projet ci-joint a été établi à la suite d'une intervention parlementaire remontant à 1973 (motion Hofer) et de démarches antérieures des autorités compétentes ainsi que de milieux s'occupant de questions relatives aux réfugiés.

La motion de M. Hofer (Berne), conseiller national, déposée le 27 juin 1973, a la teneur suivante:

"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."

Cette motion, acceptée par le Conseil national le 19 septembre 1973 et par le Conseil des Etats le 11 décembre suivant, a été transmise au Conseil fédéral.

Depuis quelques années déjà, la Division fédérale de la police s'est consacrée à des travaux préparatoires en vue d'asseoir le droit d'asile sur des bases juridiques sûres; elle a en particulier demandé à la Division fédérale de la justice un avis de droit sur les dispositions constitutionnelles permettant d'édicter une loi sur l'asile (cf. lettre e).

Illus. 03

En 1973, une motion parlementaire charge le Conseil fédéral de promulguer une loi sur l'asile. Illustration : extrait du rapport de la Division de police sur l'avant-projet de loi.

ayant quitté leur pays après la répression du soulèvement tibétain par le Gouvernement chinois. Deux ans plus tard, le Conseil fédéral autorise l'accueil d'un contingent de 1000 réfugiés tibétains : ces derniers sont eux aussi accueillis et reconnus collectivement comme réfugiés politiques. Ils forment le premier grand groupe de réfugiés non originaires d'Europe.

Les 13 000 personnes ayant fui la Tchécoslovaquie en 1968 suite à la répression du Printemps de Prague bénéficient également d'un accueil généreux de la part de la population et des autorités suisses. Cette fois encore, les autorités réagissent rapidement et sans formalités excessives. Le DFJP assouplit les dispositions d'entrée et de séjour et octroie aux Tchèques et aux Slovaques un délai de réflexion de trois mois pour décider s'ils souhaitent ou non déposer une demande d'asile en Suisse →<sup>9</sup>. L'examen des cas individuels est aussi sommaire que pour les réfugiés hongrois. Les autorités fédérales sont toutefois conscientes qu'on ne doit renoncer à un examen individuel approfondi « qu'en cas d'événement particulier » afin d'éviter une « dilution de la notion de réfugié » →<sup>10</sup>.

En 1972, dans le cadre d'une action d'aide internationale, la Suisse accepte un contingent de 200 personnes apatrides d'origine asiatique expulsées par l'Ouganda →<sup>11</sup>.

Les autorités se montrent tout aussi généreuses lors de l'accueil de réfugiés provenant du Vietnam, du Cambodge et du Laos, devenus communistes : entre 1978 et 1982, la Suisse offre sa protection à quelque 8000 réfugiés indochinois. Une protection également accordée en 1981 aux deux milliers de réfugiés ayant quitté la Pologne communiste suite à la proclamation de l'état de siège et s'étant d'abord réfugiés en Autriche.

En revanche, les autorités font preuve de beaucoup plus de réticence vis-à-vis des réfugiés qui n'ont pas fui un régime communiste. En 1973, lors du coup d'État militaire renversant le président socialiste Salvador Allende, la Confédération décide d'accueillir 200 réfugiés chiliens à l'occasion d'une action spéciale. Ce n'est que grâce à la pression de l'opinion publique que ce contingent est accru ; certaines communes et des associations privées telles que la *Freiplatzaktion* acceptent des réfugiés chiliens sous leur propre responsabilité et organisent leur venue. Le Conseil fédéral condamne « l'initiative arbitraire » prise par

la *Freiplatzaktion* et introduit en 1974 l'obligation de visa pour les ressortissants chiliens →<sup>12</sup>. Dans la période qui suit, les ressortissants chiliens sont en moyenne une centaine à obtenir chaque année le statut de réfugié reconnu dans le cadre de procédures d'asile individuelles →<sup>13</sup>.

Alors qu'elle accueille généreusement des réfugiés hongrois, la Suisse refuse d'accepter collectivement un certain nombre de Juifs égyptiens victimes de persécutions en Égypte après la crise de Suez en 1956 →<sup>14</sup>. Elle est cependant prête à traiter les cas individuels « avec bienveillance ». Si l'intéressé possède de proches parents sur le territoire suisse, elle lui concède un visa de transit pour se rendre dans un pays tiers et accepte de reconnaître comme réfugiés les Juifs égyptiens qui « se trouvaient en Suisse au début des actes de guerre » →<sup>15</sup>.

## Première loi sur l'asile

En 1973, une intervention parlementaire demande la promulgation d'une loi fédérale destinée à réglementer et formaliser la pratique suisse en matière d'asile →<sup>16</sup>. La loi sur l'asile est adoptée le 5 octobre 1979 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Elle définit le statut juridique des réfugiés ainsi que les principes de la procédure ; l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) la qualifie par la suite de loi la plus moderne du monde →<sup>17</sup>. Suscitant bientôt de vifs débats sur le plan de la politique intérieure, la loi sur l'asile est régulièrement révisée, et ce, dès 1983 →<sup>18</sup>.

9 Il n'y a pas d'arrêté du Conseil fédéral concernant l'accueil de réfugiés en provenance de la Tchécoslovaquie. Le Conseil fédéral se contente de prendre connaissance de la manière de procéder du DFJP et de régler la question des coûts. Cf. Werenfels S. : *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*, Francfort, New York, Paris, 1987, p. 64

10 Citation librement traduite. Courrier du DFJP adressé le 10 octobre 1969 aux directions de police des cantons, aux représentations diplomatiques et consulaires suisses en Europe et à la Direction générale des douanes, in BAR E4280A#1998/296#205

11 Communiqué du DFJP du 11 octobre 1972 intitulé « Aufnahme asiatischer Flüchtlinge aus Uganda » (Accueil de réfugiés asiatiques en provenance de l'Ouganda), in BAR E4280A#1998/296#201\*

12 Citation librement traduite. Cf. le communiqué du DFJP du 28 janvier 1974 et le communiqué de la Chancellerie fédérale du 23 février 1974, in BAR E4280A#1998/296#206\*

13 Selon le courrier de l'OFJP adressé le 2 octobre 1984 à l'Ambassade de Suisse à Santiago du Chili, 1507 ressortissants chiliens sont reconnus comme réfugiés en Suisse entre 1973 et le 31 août 1984 ; sur la même période, 692 demandes d'asile sont refusées et 1735 sont encore en suspens à cette date, in BAR E4280A#1998/296#424\*. Concernant le contexte de l'accueil des réfugiés chiliens, cf. également l'article « Pinochet und die Schweiz » (Pinochet et la Suisse) dans la NZZ du 10 décembre 2006

14 Holenstein A., Kury P., Schulz K., *ibid.*, p. 302

15 Citations librement traduites. Courrier du DFJP adressé le 28 octobre 1957 au président de la Fédération suisse des communautés israélites et note du 25 juillet 1957 à l'intention du conseiller fédéral Feldmann, tous deux disponibles in BAR E4280A#1998/296#1091\*. Pour savoir dans quelle mesure cette pratique s'inscrit dans l'attitude traditionnellement défensive des autorités suisses envers les réfugiés juifs, cf. Gerson D. : « ... die Grundsätze der Menschlichkeit für alle Flüchtlinge Wirklichkeit werden lassen » : *Der « Fall Haroun », Juden aus Ägypten als Prüfstein der schweizerischen Flüchtlingspolitik in der Nachkriegszeit*. In Kanyar Becker H. (dir.) : *Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007*. Bâle et Zurich, 2007, p. 91 ss.

16 Concernant la codification du droit d'asile, cf. : Werenfels S. : *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*, Francfort, New York, Paris, 1987, p. 77 ss

17 « 70 Jahre Flüchtlingschutz. Die SFH feiert ihr 70-jähriges Bestehen », in *Planète Exil*, n° 33, mai juin 2006, p. 5

18 Cf. à ce sujet Skenderovic (note n° 8), p. 175 ss



# II PRATIQUE EN MATIÈRE D'ASILE





# Du droit d'asile à la pratique d'asile

*« Le SEM examine chaque demande d'asile avec minutie et au cas par cas. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 5 septembre 2018

Comme tout acte de l'administration, la définition de la pratique en matière d'asile et de renvoi est influencée par une multitude de facteurs : les modifications de la situation politique et du respect des droits humains dans les pays de provenance des requérants d'asile, l'évolution du nombre de demandes en Suisse et à l'étranger, la pratique d'autres États européens, la jurisprudence nationale et internationale, les positions et les initiatives des acteurs de la politique intérieure, etc. En général, la décision relative à la pratique en matière d'asile et de renvoi se fonde sur la combinaison de plusieurs facteurs spécifiques.

La présente étude vise à dresser un tableau de la pratique en matière d'asile et de renvoi des quarante dernières années d'un point de vue historique. Pour ce faire et compte tenu des facteurs d'influence susmentionnés, il est essentiel de savoir comment la pratique d'asile est élaborée à partir des dispositions du droit national et international. Cette question est particulièrement intéressante dans la mesure où la loi sur l'asile a sans cesse été révisée et où la situation dans les pays de provenance des requérants d'asile change constamment, ce qui nécessite d'ajuster en permanence la pratique.

1 Avis du Conseil fédéral du 5 septembre 2018 concernant l'interpellation 18.3431 « Quel avenir pour les jeunes requérants d'asile érythréens ? »

Il convient donc de montrer quelles autorités sont responsables de l'évolution de la pratique en matière d'asile et de renvoi au fil des ans et avec quels moyens sa mise en œuvre peut être assurée : en résumé, comment la pratique d'asile découle du droit d'asile d'un point de vue historique.

## Domaine de compétence

La première loi sur l'asile promulguée en 1979 confère à l'Office fédéral de la police de l'époque la compétence de décider en première instance de l'octroi de l'asile<sup>→2</sup>. Cette compétence, limitée dans un premier temps à l'octroi de l'asile, est élargie par la suite. Ainsi, le SEM actuel est l'autorité fédérale en charge de toutes les questions relevant du droit des étrangers et du droit d'asile. Il ne décide pas seulement de l'octroi ou du refus de l'asile, mais aussi de l'octroi de la protection, de l'admission provisoire, du renvoi hors de Suisse et de la reconnaissance de l'apatridie. Conformément à l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP), cette compétence inclut notamment la mise en œuvre de la politique suisse en matière d'asile et de réfugiés selon les instructions des Chambres fédérales et du Conseil fédéral ; il s'agit en particulier de garantir une politique cohérente d'admission et de retour<sup>→3</sup>.

En raison des responsabilités qui leur sont conférées, notamment celle d'accorder l'asile, les autorités compétentes en charge de l'asile sont obligées, au nom de l'égalité des droits, de développer une pratique uniforme en matière d'asile et de garantir sa mise en œuvre. Il faut ici faire la distinction entre l'évolution de la pratique sur le plan juridique et l'évolution des spécificités propres à chaque pays, pour lesquels les procédures choisies peuvent varier au fil des ans.

## Aspects juridiques

Après l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile en 1981, le Rapport de coordination est créé en 1984 au sein de la toute nouvelle Division Réfugiés de l'Office fédéral de la police afin de clarifier de nombreuses questions relatives à la pratique. Ce comité, qui se réunit dans un premier temps toutes les deux semaines, puis une fois par mois, est chargé de statuer sur les cas particuliers nécessitant d'élaborer ou de préciser une pratique

<sup>2</sup> Art. 11 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, FF 1979 II

<sup>3</sup> Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police du 17 novembre 1999, RS 172.213.1, p. 12 ss

d'asile, par exemple au sujet de la prise en compte, dans la décision d'asile, des motifs survenus après la fuite, de l'application de la pratique en cas de demandes d'asile émanant de personnes se trouvant à l'étranger ou encore des conséquences juridiques d'une décision de radiation. Le Rapport de coordination est censé « s'occuper essentiellement des problèmes de doctrine »<sup>-4</sup>. L'objectif est « d'examiner les cas particuliers dont les solutions adoptées devraient être à la base d'une dogmatique du droit d'asile »<sup>-5</sup>.

Le Rapport de coordination est conservé après l'instauration du service du Délégué aux réfugiés en 1986, et renommé en « Rapport de doctrine » en 1988. Il se réunit mensuellement et continue de statuer, à partir de cas spécifiques, sur des questions de nature principalement juridique. Parallèlement, il traite aussi un large spectre de questions juridiques d'ordre général, telles que le champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme en cas de persécution non étatique ou le traitement des demandes d'asiles déposées par les ressortissants d'États sûrs<sup>-6</sup>.

À la fin des années 1990, le Rapport de doctrine devient le Rapport de coordination Division principale Procédure d'asile (RCDDPA), puis le Rapport de coordination Domaine de direction Procédure d'asile (RCDDPA) au milieu des années 2000. Ce dernier ne se réunit plus que de loin en loin. Il s'occupe moins des cas particuliers et davantage de l'évolution de la pratique pour des thèmes relevant de l'asile, tels que la persécution liée au genre ou les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA)<sup>-7</sup>. Depuis les années 2010, les questions de nature juridique concernant la pratique sont principalement tranchées dans le cadre de rapports de direction hebdomadaires des différents domaines de direction et divisions, ou au niveau de la direction.

## Aspects spécifiques aux pays

Dans les années 1980, ce sont des collaborateurs spécialisés des sections dédiées aux procédures d'asile qui élaborent les bases décisionnelles pour la détermination des pratiques d'asile spécifiques aux pays. Comme ils procèdent eux-mêmes à des auditions des requérants d'asile et qu'ils rendent aussi des décisions d'asile, ils acquièrent des connaissances solides et actuelles sur les pays

d'origine relevant de leur champ de compétences. Il est d'ailleurs prévu qu'un certain pourcentage de leur temps de travail soit consacré à un travail actif de recherche, d'analyse et de traitement d'informations spécifiques aux pays.

Lorsque, vers la fin des années 1980, une documentation professionnelle sur les pays commence à être élaborée au sein du service du Délégué aux réfugiés, ce modèle d'acquisition et d'évaluation des informations par la même unité est abandonné. La recherche, l'analyse et le traitement continu d'informations relatives à la situation dans les pays de provenance des requérants d'asile constituent depuis cette époque la principale tâche des collaborateurs de la toute nouvelle Section Documentation sur les pays, de celles qui lui ont succédé et de l'actuelle Section Analyses du SEM. Les spécialistes travaillant au sein de ces unités ne mènent pas personnellement d'auditions et ne rendent pas eux-mêmes de décisions d'asile. Ils ne sont pas non plus habilités à tirer des conclusions juridiques des informations recherchées ni à exprimer leur opinion sur la décision à prendre dans un cas particulier<sup>-8</sup>.

Si nécessaire, une évaluation de la situation spécifique au pays est effectuée. Les autorités compétentes en matière d'asile s'aperçoivent rapidement qu'il est indispensable, dans ce domaine central de leur activité, de définir des niveaux de compétences pour la procédure interne et le processus de prise de décision. Cette procédure, qui suit un schéma similaire depuis les années 1980, est réglementée en 2006 dans une directive actualisée en 2011 et en 2016<sup>-9</sup> : celle-ci fixe les principes centraux, définit les compétences et décrit la procédure concrète pour les évaluations de la situation spécifiques aux pays. Elle précise en outre sous quelles conditions doit être décrété un gel du traitement des demandes et des renvois, quelles personnes peuvent éventuellement en être exclues et de quelle manière il faut communiquer sur ces décisions en interne comme en externe.

Les réunions d'évaluation de la situation ont lieu soit au sein du service en comité réduit, soit dans un cercle élargi. Dans ce cas, des représentations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ou d'autres autorités et institutions y participent également.

- 4 Procès-verbal du rapport de la Division Réfugiés du 7 décembre 1984, in BAR E4280A#1998/296#2\*. Les questions d'ordre juridique n'étaient toutefois pas exclusivement traitées au sein du Rapport de coordination, mais aussi à l'occasion des rapports hebdomadaires de la Division Réfugiés, sous la rubrique « Problèmes de doctrine ».
- 5 Procès-verbal du premier Rapport de coordination du 12 décembre 1984, in BAR E4280A#1998/296#6\*. Les procès-verbaux archivés dans ce fonds renseignent sur les thèmes traités dans ce cadre.
- 6 Le premier Rapport de doctrine a eu lieu le 14 janvier 1988. In BAR E4280A#2016/158#44\*. Les procès-verbaux archivés dans ce fonds renseignent sur les thèmes traités dans ce cadre.
- 7 Dans le cadre de la présente étude, il n'a pas été possible d'analyser tous les procès-verbaux du RCDDPA et du RCDDPA.
- 8 Directive du DAR n° 1/90 du 1<sup>er</sup> juillet 1990 intitulée « Erstellen von Informationsberichten der Länderdokumentation/Vorgehen bei Lageberichten der Hauptabteilung Asylverfahren » (Élaboration de rapports d'information de la Section Documentation sur les pays – Procédure d'établissement des rapports de situation de la Division principale Procédure d'asile), in BAR E4280A#2017/355#1010\*. Il y est précisé que la Section Documentation sur les pays ne doit laisser transparaître « aucune opinion personnelle » dans ses documents thématiques et rapports de situation. Cf. à ce sujet également le Manuel du SEM Asile et retour, « Informations sur les pays et analyses de la situation », ainsi que la section « Coopération internationale » de la présente étude.
- 9 Directive n° 2/16 du 29 février 2016 intitulée « Interne Weisung zu länderspezifischen Lagebeurteilungen und Entscheidungsfindungen im Asyl- und Wegweisungsbereich » (Directive interne concernant les évaluations de la situation spécifiques aux pays et les prises de décision en matière d'asile et de renvoi), in SEM AZ 215.332-47/2019/00780



## DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT

hat in der Beschwerdesache des

██████████, geboren am ██████████ srilankischer  
Staatsangehöriger, Hotel Stadthof, Speichergasse 27, 3011 Bern,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Fürsprecher ██████████  
██████████, 3001 Bern

gegen

das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, 3003 Bern

betreffend

A s y l

befunden und erwogen:

I.

1. Der Beschwerdeführer ist am 15. September 1982 aus seinem Heimatland ausgereist und per Flugzeug via Karachi nach Rom gelangt. Von dort fuhr er mit dem Zug nach Mailand und nach einem Aufenthalt weiter in die Schweiz, wo er am 21. September 1982 ankam.
2. Am 18. Oktober 1982 stellte und begründete der Beschwerdeführer bei der Kantonspolizei Bern ein Asylgesuch. Am

Les décisions relatives à la pratique spécifique aux pays se fondent sur l'analyse de toutes les sources d'information disponibles et pertinentes. En général, on dresse un tableau actuel de la situation et, si nécessaire, on organise une mission d'enquête (*fact finding mission*) dans le pays d'origine concerné. Lors des adaptations de la pratique, la pratique de décision d'autres pays d'accueil européens ainsi que les éventuelles recommandations du HCR sont systématiquement analysées et, le cas échéant, prises en compte.

## Pratique uniforme

Au niveau opérationnel, les autorités compétentes en matière d'asile doivent garantir que, lors de l'examen de chaque demande d'asile, les décisions relatives à la pratique soient appliquées en tenant compte du cas d'espèce et indépendamment du lieu d'examen. Or, c'est devenu un véritable défi depuis le milieu des années 1980 : en effet, en raison de la forte hausse des effectifs de l'office et des nombreuses mesures organisationnelles et procédurales, une part croissante des activités sont accomplies de façon décentralisée dans différentes antennes (par exemple dans les centres d'enregistrement de la Confédération), de sorte que le besoin de coordination augmente. Les informations, directives concernant la pratique et indications requises pour le traitement des demandes sont élaborées par différentes Sections Procédure, chacune ayant compétence pour un pays ou un thème particulier. Les collaborateurs bien familiarisés avec ces tâches se chargent également de réaliser des séances de formation ou de perfectionnement et veillent à ce que les outils de travail continuent d'être développés.

La formation organisée suite à la dernière révision de la loi sur l'asile en 2019 pour la Division Procédure d'asile et pratique, au sein du Domaine de direction Asile du SEM, représente d'un point de vue structurel une étape importante vers la garantie d'une pratique suisse uniforme en matière d'asile et de renvoi. Cette division constituée de quatre sections regroupe toutes les compétences thématiques et spécifiques aux pays définies jusqu'à présent ; une unité pratique d'asile centrale vise à ce que l'exécution de cette mission délicate respecte des normes uniformes. Un système de gestion des processus et de la qualité, mis en place simultanément au sein du Domaine de direction Asile, garantit pour sa part que les di-

rectives définies de manière centrale puissent être mises en œuvre uniformément dans les structures décentralisées.

## Voie de recours

La première loi sur l'asile de 1979 prévoit deux autorités de recours : le DFJP et le Conseil fédéral. Étant donné que la procédure de recours à deux niveaux peut durer plusieurs années, un raccourcissement de celle-ci s'avère bientôt « *indispensable* »<sup>10</sup>. La possibilité de déposer un recours auprès du Conseil fédéral est donc supprimée lors de la révision de la loi en 1983. Le Service des recours interne au DFJP fait ainsi office d'instance supérieure jusqu'à l'instauration de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) en 1992. De 1992 à 2006, cet organe indépendant est compétent pour les recours dans le domaine de l'asile. En 2007, il est absorbé par le tout nouveau Tribunal administratif fédéral (TAF), qui décide en dernière instance. Le SEM doit tenir compte de la jurisprudence du TAF lors de ses décisions<sup>11</sup>. Quand la voie de recours nationale est épuisée, il est possible de porter l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Comité des Nations Unies contre la torture (Committee Against Torture, CAT) ou d'autres comités de l'ONU<sup>12</sup>.

10 Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III, p. 819 ss. Cf. également le courrier adressé le 25 novembre 1982 par le directeur de l'OFP au chef du DFJP : « *Probleme im Asylbereich: Massnahmenkatalog* » (Problèmes dans le domaine de l'asile : catalogue de mesures), in BAR E4280A#1998/296#272\*. L'OFP espère que la « suppression d'une autorité de recours » permettra de gagner énormément de temps et estime que « même une commission de recours autonome [serait] envisageable » comme instance de recours (citation librement traduite). Cf. aussi le courrier de l'OFP adressé le 3 janvier 1983 à la commission de la Conférence des évêques suisses pour les étrangers, in BAR E4280A#1998/296#423\*

11 Cf. la page Internet Les missions du Tribunal administratif fédéral. Concernant la procédure de recours, cf. également le Manuel du SEM Asile et retour et le Manuel de l'OSAR, p. 319 ss

12 Concernant les plaintes déposées auprès des instances internationales, cf. le Manuel de l'OSAR, p. 357 ss




# De la pratique d'asile à la décision d'asile

« *La notion de réfugié  
reste intacte.* » →1

Communiqué du DFJP du 2 décembre 1985

1 Citation librement traduite. Communiqué du DFJP du 2 décembre 1985 « Asylgesetzrevision : Verabschiedung der Botschaft » (Révision de la loi sur l'asile : adoption du message), in BAR E4280A#1988/296#201\*


Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Département fédéral de justice et police DFJP  
Bundesamt für Migration BFM

**Aktenverzeichnis / INDEX N** [REDACTED] Seite / Page /

Pers. Nr. (Hauptperson) / N° pers. (personne principale) [REDACTED]

Nr.	Datum Eingang/ Ausgang	Beschreibung	Datum der Papierierung	Reg. nr.	Wicht. nach Evidenz
N°	Date de réception/ sortie	Description	Date de remise	N° de proc.	A ne pas oublier
A1/2	07.11	Personalblatt	27.11	100	
A2/1	#	Aufforderung zur Papierbeschaffung	#	#	
A3/4	11.3.11	AFIS-Resultat	#	#	D
A3/6	20.7.11	Befragungsprotokoll EVZ	#	#	
A3/4	#	Trinag Identitätskategorie	#	#	B
A3/4	23.7.11	Trinag Dublin-Verfahren	2.8.11	#	B
A3/4	#	Trinagformular	#	#	B
A3/3	6.8.11	Admin. Akten EVZ	#	#	D
A3/6	5.8.11	Anhörungsprotokoll	#	#	
A3/6	18.8.11	Entscheid	16.8.11	#	E
A3/6	#	Kopierverfahren	#	#	B
A3/4	#	Eingangsbestätigung	#	#	D
A3/6	21.8.11	Widmung medizinischer Fall	2.9.11	31	B
A3/6	4.9.11	Kontrollblatt	#	#	D

A = Überwiegende öffentliche oder private Interessen an Geheimhaltung (Art. 27 GrundG) / des intérêts publics ou privés  
 prévalant que le secret est particulièrement sur le droit de communication (art. 27 FG)  
 B = Interne Akten (BGE 118 V 303; Urteil des StGH (ATF 118 V 303))  
 C = Akten anderer Behörden / pièces d'autres autorités  
 D = Sensible Akten / pièces peu importantes  
 E = Der geschäftsführende Person bekannte Akten: keine ausdrücklichen Hinweis wird aus rechtlichen Gründen auf eine  
 Evidenz dieser Akten verwiesen / pièces connues du requérant à défaut de demande expresse, les pièces ne sont pas  
 considérées comme sensibles

Illus. 05

L'examen des demandes d'asile comprend différentes étapes propres à chaque cas. Illustration : index des pièces d'un dossier d'asile datant de 2011.

Lors de la procédure d'asile, on examine si un requérant d'asile remplit les conditions pour la reconnaissance du statut de réfugié et si l'asile peut lui être octroyé. Dans le cas d'un rejet de la demande d'asile, il faut déterminer s'il existe des obstacles au renvoi ou si l'exécution de celui-ci peut être ordonnée. De manière très simplifiée, on peut dire que la procédure d'asile se compose généralement de trois étapes : la demande de protection, l'audition et la décision. Cela n'a pas changé depuis la première loi sur l'asile de 1979 jusqu'à aujourd'hui.

Les conditions encadrant la procédure d'asile de première instance, en revanche, ont rapidement fait l'objet de nombreuses modifications d'ordre juridique, organisationnel et structurel. Cette situation a nécessité et nécessite encore de la part des collaborateurs une grande disposition à apprendre et une bonne capacité d'évolution. Les paragraphes suivants visent à montrer comment les changements fréquents des conditions de décision et des étapes de la procédure se sont répercutés sur l'activité opérationnelle quotidienne, à savoir l'interrogation des requérants d'asile et la rédaction des décisions d'asile. Il est particulièrement intéressant d'observer si la manière de procéder lors de l'examen de la demande s'est modifiée au fil des ans et dans quelle mesure cela s'est accompagné d'une hausse des exigences.

## Audition

La décision d'asile se fonde principalement sur les déclarations formulées par le requérant lors de l'audition (également appelée « entretien » ou « interrogatoire »). L'audition constitue donc la clé de voûte de la procédure d'asile. D'autres mesures d'instruction telles qu'une vérification des documents, une analyse linguistique, une expertise médicale ou une demande d'ambassade permettent certes de compléter la description personnelle de la situation, mais pas d'établir les faits de manière aussi poussée que lors d'une audition → 2. Lors de l'évaluation des assertions du requérant d'asile, il est souvent essentiel de savoir quand, combien de fois et par quelle autorité cette personne a été interrogée sur ses motifs d'asile.

### CHANGEMENT DE COMPÉTENCE

Depuis mars 2019, les requérants d'asile sont généralement entendus sur leurs motifs d'asile par des collaborateurs du SEM au sein des centres

2 Manuel du SEM Asile et retour, « L'audition sur les motifs d'asile ». Concernant l'importance des auditions, cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 22 août 2012 au sujet de l'interpellation 12.3509 « Quelle formation et quel suivi pour les auditeurs de l'ODM ? »



fédéraux pour requérants d'asile. Le fait que la demande d'asile soit examinée sur la base d'une seule audition et que l'autorité réalisant l'entretien soit aussi celle qui décide d'accepter ou de rejeter la demande est, d'un point de vue historique, le fruit d'une longue évolution. L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a réclamé dès les années 1980 une « audition fédérale précoce, unique et compétente »<sup>→3</sup>.

La première loi sur l'asile de 1979 prévoit encore une procédure à deux niveaux pour les entretiens des requérants d'asile : l'audition est effectuée par les autorités cantonales ayant reçu la demande d'asile, qui transmettent ensuite les dossiers à l'Office fédéral de la police (OFP), alors compétent en la matière. L'OFP est tenu, en cas de décision négative, de procéder à une deuxième audition ; en vertu de la loi, « il ne peut pas rejeter une demande d'asile sans entendre le requérant en personne »<sup>→4</sup>. Depuis 1968 – soit des années avant l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile –, une représentation de l'Office central suisse d'aide aux réfugiés (ancienne dénomination de l'OSAR) participe aux auditions réalisées par la Confédération. Les autorités fédérales voient d'un bon œil ce renforcement de la protection juridique des réfugiés : selon elles, il n'y a aucune raison de « faire un mystère de [leur] pratique », car elles poursuivent depuis des années une politique d'asile positive. De plus, elles estiment que la présence de l'OSAR lors des auditions permet d'éviter qu'on leur reproche « de ne pas entendre correctement les réfugiés ». La participation d'un représentant de l'OSAR (ou de l'une des œuvres d'entraide qu'elle regroupe) aux auditions de la Confédération revêt un « caractère consultatif » et se limite dans un premier temps aux demandes pour lesquelles un refus est probable<sup>→5</sup>. L'audition ne fait l'objet d'aucun procès-verbal, mais seulement d'une note souvent rédigée à la main qui ne doit être ni retraduite à l'intention du requérant d'asile, ni signée par ce dernier. L'obligation de procès-verbal et de retraduction n'est introduite qu'en 1993, suite à une décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile<sup>→6</sup>.

En 1983, face à la forte hausse des demandes d'asile, la loi sur l'asile révisée confère désormais aux autorités fédérales le droit de ne pas entendre l'intéressé si la demande d'asile est manifestement infondée. Après la révision de la loi de 1986, les autorités fédérales peuvent, de

façon générale, accepter ou rejeter des demandes d'asile en s'appuyant sur le procès-verbal d'audition établi par le canton, c'est-à-dire rendre des décisions sur dossier. Le Conseil fédéral estime qu'« en vue d'une mesure de rationalisation nécessaire », la Confédération peut s'abstenir d'entendre personnellement les requérants d'asile<sup>→7</sup> à condition que « les procès-verbaux cantonaux soient complets, clairs et fiables »<sup>→8</sup>. Afin de garantir la qualité de cette base décisionnelle cruciale, les fonctionnaires cantonaux concernés sont régulièrement formés par la Confédération en matière de technique d'audition et de connaissances sur les pays<sup>→9</sup>.

À partir de 1988, avec la nouvelle obligation de déposer les demandes d'asile dans l'un des quatre centres d'enregistrement de la Confédération prévus à cet effet, certains requérants d'asile sont entendus trois fois : une première fois sommairement dans le centre d'enregistrement, puis de manière approfondie par le canton et, si la décision sur dossier s'avère impossible, une troisième fois par la Confédération. Ces trois auditions sont réalisées par deux autorités différentes et n'ont pas la même finalité ni la même étendue. De plus, des années peuvent s'écouler entre les trois entretiens. Tout cela peut allonger la durée de la procédure et rendre plus difficile la prise de décision. L'OSAR critique la « multiplication des auditions », qui « fait obstacle aux exigences d'accélération de la procédure, de professionnalisme et d'équité »<sup>→10</sup>.

Durant les années 1990, dans l'optique d'accélérer les procédures d'asile et d'accroître l'efficacité, les autorités fédérales s'appuient sur une modification de la loi pour réaliser elles-mêmes « directement » le plus d'auditions possible : le pourcentage d'auditions effectuées par les autorités cantonales ne cesse de baisser pour tomber à 35 % en 2006. Deux ans plus tard, l'Office fédéral des migrations (ODM) décide de se passer des auditions cantonales. Depuis 2008, seule la Confédération a la compétence d'entendre les requérants d'asile<sup>→11</sup>. Cette décision met fin à de longues années de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans un domaine essentiel de la procédure d'asile en première instance. Mais pour pouvoir faire face aux fluctuations du nombre de demandes reçues, la Confédération crée dans le même temps un pool de personnes en charge des auditions. Ces collaborateurs externes mobilisables de manière

3 Citation librement traduite. Courrier de l'OSAR adressé le 26 juin 1988 au directeur du DAR, in BAR E4280A#1998/296#399\*

4 Art. 16 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979, FF 1979 II, p. 980. Cf. également la directive du DFJP du 10 décembre 1980 à l'intention des cantons, in BAR E4280A#1998/296#400\*

5 Citation librement traduite. Courrier adressé le 11 juin 1968 par le chef de la Division de police du DFJP à l'Office central suisse d'aide aux réfugiés ; courriers du responsable de la Section de l'assistance du DFJP adressés le 18 janvier 1968 et le 11 juin 1968 aux « collaboratrices et collaborateurs du Service de réfugiés et assistance des étrangers », in BAR E4280A#2017/355#878\*

6 Dans la décision de principe JICRA 1993/14, la CRA note que « de simples notes d'interrogatoire ont une force probante moindre comparées à un procès-verbal d'audition retraduit au requérant et signé par lui », ce qui peut conduire à la cassation de la décision. L'ODR introduit en conséquence l'obligation de procès-verbal et de retraduction pour les autorités fédérales.

7 Citation librement traduite. Courrier du Conseil fédéral du 6 janvier 1986 au Parti socialiste suisse, in BAR E4280A#1998/296#406\*

8 Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales du 2 décembre 1985, FF 1986 I, p. 22

9 Communiqué du DAR du 17 mai 1988 : « Ausbildung kantonaler Befragter von Asylbewerbern » (Formation du personnel cantonal en charge de l'audition des requérants d'asile), in BAR E4280A#1998/296#201\*

10 Citation librement traduite. Courrier de l'OSAR adressé le 28 juin 1988 au directeur du DAR, in BAR E4280A#1998/296#399\*

11 La possibilité, pour la Confédération, de charger l'autorité cantonale d'entendre elle-même certains requérants si cette mesure permet d'accélérer sensiblement la procédure est maintenue. Cf. art. 29, al. 4, LAsi

flexible ont pour tâche de réaliser des auditions sur lesquelles s'appuient les collaborateurs fédéraux pour rendre les décisions d'asile, leur permettant de traiter plus rapidement les demandes en suspens →<sup>12</sup>. Ce changement fait de nouveau croître le nombre de décisions d'asile rendues par des collaborateurs n'ayant pas effectué eux-mêmes l'audition.

#### STRUCTURE

Les auditions actuelles du SEM se distinguent peu des auditions des années 1980 et 1990, que ce soit au niveau de leur structure ou de leur étendue. Aujourd'hui comme à l'époque, une bonne préparation est nécessaire. Après quelques informations préliminaires et la présentation des participants à l'audition, l'auditeur pose d'abord des questions sur la situation professionnelle et familiale du requérant d'asile, sur son itinéraire de voyage et sur les éléments de preuve disponibles. La partie centrale de l'audition correspond au recueil des faits pertinents. Sur la base des déclarations du requérant d'asile concernant ses motifs de fuite, l'auditeur pose des questions ciblées pour obtenir davantage d'informations. L'objectif est de clarifier le plus définitivement possible, à l'aide d'une technique d'interrogation appropriée, les points essentiels pour la prise de décision ; le cas échéant, l'auditeur confronte le requérant d'asile à ses propres contradictions ou aux zones d'ombre de ses propos. Actuellement comme autrefois, cette audition durant généralement plusieurs heures se termine par l'octroi du droit d'être entendu dans l'éventualité d'un renvoi et par la transmission d'informations sur la suite de la procédure.

### Décision d'asile

Chaque demande d'asile déposée en Suisse est examinée sur la base de la loi sur l'asile et de la pratique en vigueur en matière d'asile et de renvoi. La procédure d'examen en première instance est sensiblement la même depuis la première loi sur l'asile de 1979 →<sup>13</sup>.

Dans un premier temps, il s'agit de décider de la manière dont la demande va être traitée, en se fondant sur les faits établis lors de l'audition, sur d'autres faits pertinents et sur les éléments de preuve présentés : la demande d'asile doit-elle être examinée au fond ou faire l'objet d'une non-entrée en matière pour des raisons formelles ?

Comme toute demande administrative, les demandes d'asile doivent remplir certaines conditions formelles pour que l'autorité concernée puisse entrer en matière. Si les conditions générales de recevabilité ou les conditions de recevabilité spécifiques au domaine de l'asile ne sont pas réunies, l'autorité n'examine pas au fond la demande d'asile et rend une décision de non-entrée en matière (NEM).

Si l'autorité entre en matière sur la demande, les motifs d'asile sont examinés au fond. Lorsque cet examen matériel révèle que les conditions pour la reconnaissance du statut de réfugié sont remplies, l'asile est accordé au requérant, pour autant qu'il ne relève pas des motifs d'exclusion tels que la mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse →<sup>14</sup>.

En revanche, si l'examen matériel met en évidence que les motifs de fuite ne sont pas crédibles ou non pertinents, la demande d'asile est rejetée.

En cas de non-entrée en matière ou de rejet de la demande d'asile, il faut examiner si l'exécution du renvoi est licite, raisonnablement exigible et possible. Dans l'affirmative, le renvoi est généralement ordonné et la personne concernée se voit fixer un délai de départ. Si des obstacles s'opposent au renvoi, elle est admise en Suisse à titre provisoire.

#### EXAMEN FORMEL

La première loi sur l'asile de 1979 ne comporte pas de dispositions explicites quant aux circonstances dans lesquelles on ne doit pas entrer en matière sur une demande d'asile. Dans les années 1980, les décisions de non-entrée en matière sont principalement rendues lorsque l'on constate un « abus manifeste du droit d'asile », par exemple lorsque la demande est réalisée sous une fausse identité ou pour des motifs indépendants de l'asile, tels que la recherche d'un travail →<sup>15</sup>. En vertu de la directive interne de 1985, « les décisions de non-entrée en matière ne doivent être prises qu'avec retenue pour les demandes d'asile en raison des biens juridiques en jeu », et les NEM doivent « dans tous les cas » être rendues uniquement en concertation avec le supérieur hiérarchique →<sup>16</sup>.

En 1990, les six premiers motifs de non-entrée en matière sont repris dans la loi sur l'asile ; d'autres s'y ajoutent les années suivantes. Ainsi, il

12 Cette solution (compétence exclusive des autorités fédérales) est élaborée au sein d'un groupe de travail mixte constitué de représentants des services cantonaux de migration et de l'ODM. Cf. la note du 8 février 2007 établie lors de la réunion du conseil d'administration de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) au sujet du point de l'ordre du jour « Umsetzung von Art. 29 des neuen Asylgesetzes » (Application de l'art. 29 de la nouvelle loi sur l'asile), in BFM AZ 512.1./2005/01228, et le courrier adressé le 5 février 2007 par le directeur de l'ODM au président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) intitulé « Anhörung zu den Asylgründen » (Audition sur les motifs d'asile), in BFM AZ 023.60/2005/00581

13 Concernant le déroulement de la procédure d'examen, cf. le Manuel de l'OSAR, p. 99 ss, et le Manuel du SEM Asile et retour, « Les conditions de recevabilité »

14 Dans la mesure où il s'agit de décisions favorables, les décisions d'asile positives n'ont pas besoin d'être justifiées vis-à-vis de l'extérieur ; une demande interne est toutefois requise ; les faits et les raisons ayant motivé la décision sont donc consignés dans une note de dossier. Concernant les motifs d'exclusion, cf. le Manuel de l'OSAR, p. 215 ss, et le Manuel du SEM Asile et retour, « L'indignité et l'exclusion de la qualité de réfugié »

15 Citation librement traduite. Cf. les décisions de non-entrée en matière des années 1980, in BAR E4280A#1998/296#412\*.

16 Citation librement traduite. Directive n° 1/85 du 20 janvier 1985 « Nichtentretensentscheide » (Décisions de non-entrée en matière), in BAR E4280A#1998/296#399\* ; terme souligné dans le texte original

n'y a pas d'entrée en matière lorsque le requérant d'asile enfreint l'obligation de collaborer, dissimule son identité, omet sans raison valable de produire des documents de voyage ou dépose une nouvelle demande de manière abusive afin d'empêcher l'exécution du renvoi. La décision de non-entrée en matière est également rendue si, selon les constatations du Conseil fédéral, il n'existe pas de risque de persécution dans le pays d'origine.

Pour les autorités, les NEM sont un moyen d'accélérer les procédures d'asile et de lutter contre les abus en raison des plus brefs délais de recours, de la motivation sommaire et de la possibilité d'une exécution immédiate du renvoi qui les caractérisent →<sup>17</sup>. Elles sont par conséquent largement utilisées : en 1994, environ une demande d'asile sur quatorze fait l'objet d'une NEM et en 1998, pas moins d'une sur quatre. L'OSAR souligne le caractère exceptionnel des décisions de non-entrée en matière et exhorte les autorités à user avec retenue de cette « nouveauté du droit d'asile suisse » →<sup>18</sup>. Une décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile

(CRA) va dans le même sens : elle statue en 1992 qu'il y a lieu, même en cas de NEM, de ne pas ordonner l'exécution immédiate du renvoi, mais d'impartir à la personne déboutée un délai (même bref) durant lequel elle peut obtempérer de son plein gré à l'injonction de quitter la Suisse →<sup>19</sup>.

L'espoir des autorités de pouvoir accélérer la procédure grâce aux NEM ne se confirme pas sur la durée. L'examen visant à déterminer s'il existe des motifs de NEM et si aucun obstacle ne s'oppose à l'exécution du renvoi se révèle dans la pratique souvent tout aussi long que l'examen matériel d'une demande ; de plus, l'effet préventif escompté des NEM sur les personnes n'ayant pas besoin de protection ne se vérifie pas. En outre, la suppression de l'aide sociale, mesure introduite en 2004 pour les personnes ayant fait l'objet d'une NEM, a été étendue en 2008 aux requérants d'asile frappés d'une décision matérielle négative : ce changement met fin à une différence essentielle de conséquences entre les deux types de décision. En 2010, il est donc décidé de simplifier l'actuel système « trop complexe et opaque »,

17 Avis du Conseil fédéral du 30 novembre 1998 concernant l'interpellation 98.3380 « Non-application des décisions prises en matière d'asile »

18 Citation librement traduite. Stöckli W. : « Nichteintretensfälle – Entzug und Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden – Ausreisefristen », in Asyl 1991/2, pp. 11-18 ; cf. également l'expertise de l'OSAR d'octobre 1991 concernant la pratique de non-entrée en matière de l'Office fédéral des réfugiés, in BAR E4280A#2017/355#1031\*

19 JICRA 1993/1. Cf. le courrier de l'ODR et du DFJP adressé le 28 octobre 1992 aux gouvernements cantonaux, qui les informe que l'exécution immédiate du renvoi en cas de décision de non-entrée en matière « telle qu'elle était pratiquée jusqu'à présent n'est plus possible suite à la décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile », in BAR E4280A#2017/355#1031\*

de le réduire à quelques motifs de non-entrée en matière et de le remplacer par une procédure matérielle accélérée →<sup>20</sup>. Depuis, les NEM sont surtout utilisées dans la procédure Dublin.

#### EXAMEN MATÉRIEL

Lors de l'examen matériel d'une demande d'asile, on vérifie généralement dans un premier temps la vraisemblance des motifs de fuite allégués. Ce n'est que lorsque les déclarations du requérant sont considérées comme crédibles que l'on examine si ces motifs de fuite remplissent également les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié →<sup>21</sup>.

Des études révèlent que la plupart des refus sont dus au fait que les requérants d'asile ne parviennent pas à rendre crédible leur persécution →<sup>22</sup>. La première loi sur l'asile de 1979 ne définit pas dans quelles circonstances l'allégation d'une persécution doit être considérée comme vraisemblable : elle dispose simplement que le requérant d'asile doit prouver ou du moins rendre vraisemblable sa qualité de réfugié. En 1990, les critères

concrets élaborés dans la pratique pour déterminer dans quel cas les allégations sont invraisemblables sont repris dans la loi sur l'asile. Ces critères sont des allégations insuffisamment fondées, des contradictions, des allégations contraires aux faits, ou encore la remise de moyens de preuve faux ou falsifiés →<sup>23</sup>. Cette énumération non exhaustive sert aujourd'hui encore de référence pour l'évaluation de la crédibilité des allégations faites dans le cadre de la procédure d'asile.

La notion de réfugié, définie à l'art. 3 de la loi sur l'asile, et sur laquelle repose l'évaluation de la pertinence des motifs de fuite jugés crédibles, s'est elle aussi avérée « inchangeable » pour l'essentiel depuis 1979 →<sup>24</sup>. En 1998, l'art. 3 est modifié : sans étendre la notion de réfugié aux motifs de fuite spécifiques aux femmes, il préconise toutefois de les prendre en compte. En 2014, la loi exclut de la qualité de réfugié les personnes faisant valoir un refus de servir, une désertion ou des motifs survenus après la fuite en raison de leur propre comportement, sous réserve du respect de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut

20 Communiqué du SEM du 25 août 2009 « Une commission d'experts examine la pertinence d'un changement de système pour les décisions de non-entrée en matière (NEM) » ; cf. également le Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF 2010, p. 4045 ss

21 Dans la pratique, l'examen de la vraisemblance des motifs de fuite précède l'examen des critères de reconnaissance de la qualité de réfugié. Il peut toutefois être dérogé à ce principe s'il apparaît que les motifs d'asile ne sont pas pertinents et que rien ne s'oppose à l'exécution du renvoi. Cf. à ce sujet le Manuel du SEM Asile et retour, « La preuve de la qualité de réfugié ».

22 Parak S. : « Was stimmt denn jetzt ? » *Glaubhaftigkeit von Aussagen im Asylverfahren aus Sicht des Staatssekretariats für Migration*, in Ludewig R., Baumer S., Tavor D. (dir.) : *Aussagepsychologie für die Rechtspraxis. « Zwischen Wahrheit und Lüge »*, Zurich, 2017, p. 378

23 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 1990 II, p. 578-579

24 Citation librement traduite. Stöckli W. : « Von der Aufnahme von Flüchtenden aus kommunistischen Regimes zur differenzierten Beurteilung von Fluchtgründen », in *L'histoire de l'asile en Suisse, terra cognita, Revue suisse de l'intégration et de la migration*, CFM, 34/2019, pp. 26-27

Bundesamt für Flüchtlinge  
Office fédéral des réfugiés  
Ufficio federale dei rifugiati

1762 Givisiez, 2. Juli 1993

EINSCHREIBEN MIT RÜCKSCHEIN

Herrn  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

N [REDACTED]  
Pers.Nr. [REDACTED]

8008 Zürich

DAS BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE (BFF)  
gestützt auf

das Asylgesuch von Herrn [REDACTED], geb. [REDACTED],  
äthiopischer Staatsangehöriger, datiert vom 26. November 1990  
und in Anwendung von Asylgesetz Art. 3, 4, 12a, 16a Abs. 1 und 17  
Abs. 1

verfügt:

1. Der Gesuchsteller erfüllt die Flüchtlingseigenschaft nicht.
2. Das Asylgesuch wird abgelehnt.
3. Der Gesuchsteller wird aus der Schweiz weggewiesen.
4. Der Gesuchsteller hat die Schweiz - unter Androhung der Ausschaffung im Unterlassungsfall - bis 31.10.1993 zu verlassen.
5. Der Kanton Zürich wird mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen bei der Schweiz. Asylrekurskommission, Postfach, 3052 Zollikofen, Beschwerde erhoben werden. Eine allfällige Beschwerde hat die Begehren und deren Begründung zu enthalten und ist im Doppel in einer der drei Amtssprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch) unter Beilage des vorliegenden Entscheides einzureichen.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Abteilung Asylverfahren I

sig. [REDACTED]

Beilage: Gesetzestext

Ausgang  
05. JULI 1993

A 8/2

Illus. 06 Extrait d'une décision d'asile négative de l'Office fédéral des réfugiés datant de 1993.

des réfugiés. Pour être reconnu comme réfugié en Suisse, il faut remplir certaines conditions : la persécution doit être ciblée, intense et actuelle, et reposer sur l'un des motifs énumérés de façon exhaustive à l'art. 3 de la loi sur l'asile. Certains de ces critères ne sont pas expressément mentionnés dans la législation, mais apparaissent seulement dans la pratique des autorités et la jurisprudence ; c'est le cas par exemple de la reconnaissance des persécutions non étatiques →25.

#### STRUCTURE

L'autorité compétente en matière d'asile doit se prononcer sur une demande d'asile au moyen d'une décision formelle. Aujourd'hui, les décisions d'asile négatives rendues par le SEM présentent quasiment la même structure que celles des années 1980 et 1990. Comme ces dernières, elles comportent une description des faits pertinents, sur laquelle repose la partie centrale de la décision d'asile, à savoir l'analyse argumentée des motifs de fuite allégués : ces motifs sont-ils crédibles et pertinents en matière d'asile, et y a-t-il des motifs d'exclusion ? Ensuite, en cas de rejet de la demande d'asile, on examine si l'exécution du renvoi est licite, raisonnablement exigible et possible. La décision se termine par le dispositif et l'indication des voies de recours. Le dispositif contient les conclusions juridiques des faits examinés. Depuis 2013, les éléments centraux de la décision de première instance sont résumés dans une lettre d'accompagnement →26.

### Exigences

Si la manière de procéder lors des auditions d'asile et de la rédaction des décisions d'asile est restée sensiblement la même depuis la première loi sur l'asile de 1979, les exigences en matière d'examen de la demande se sont globalement accrues au fil des ans. Ainsi, les personnes chargées de rendre les décisions d'asile doivent aujourd'hui posséder des connaissances plus solides et plus vastes qu'auparavant sur le droit d'asile et les situations spécifiques aux pays pour être en mesure de réaliser des auditions sur des cas d'une grande diversité et de motiver de façon appropriée les décisions rendues. Par exemple, l'audition doit être organisée différemment selon qu'il s'agit d'un mineur afghan, d'une activiste turque maltraitée en prison ou d'une personne nigériane victime de la traite d'êtres humains. De même, les décisions d'asile doivent être motivées de manière différen-

ciée, en s'appuyant sur la jurisprudence nationale et internationale actuelle. Pour venir à bout de cette tâche, les personnes chargées de rendre les décisions d'asile disposent d'une multitude croissante d'informations →27.

Les exigences accrues en matière d'examen des demandes d'asile s'expliquent principalement par les évolutions observées dans trois domaines :

- Le nombre et le pourcentage de requérants d'asile réputés particulièrement vulnérables et dont les besoins spécifiques doivent être pris en compte tant dans le cadre de la procédure d'asile que de l'hébergement ont eux aussi augmenté, tout comme la sensibilisation de la société à ce sujet. Il s'agit des mineurs non accompagnés, des requérants d'asile qui ont été victimes de torture, de viol ou d'autres formes de violence psychique ou physique, des personnes handicapées, des victimes de la traite d'êtres humains ou des personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Pour faire face à l'augmentation des demandes d'asile déposées par des personnes vulnérables, l'Office fédéral des réfugiés a recours, depuis les années 1990, à la constitution de groupes spécialisés sur ces différents thèmes – les persécutions liées au genre, les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), les cas médicaux (à partir des années 2000) ou encore les victimes de la traite d'êtres humains. Ces groupes spécialisés, qui subsistent encore aujourd'hui sous une forme modifiée, servent d'interlocuteurs pour les demandes relatives à des cas particuliers, élaborent des bases ainsi que des conseils sur la manière de procéder en vue d'une pratique uniforme en matière d'asile et de renvoi, et organisent des séances de formation ou de perfectionnement →28.
- De plus, depuis le début des années 2000, les méthodes et techniques scientifiques de la psychologie de la déposition sont de plus en plus prises en compte lors de l'examen de la vraisemblance des allégations. Quiconque rend une décision sur une demande d'asile doit être apte à évaluer le degré de vraisemblance des propos du requérant selon des critères scientifiques, à faire la part entre les éléments crédibles et les éléments invrai-

25 JICRA 2006/18

26 Cf. le Manuel de l'OSAR, p. 112. Auparavant, le dispositif et l'indication des voies de recours se trouvaient parfois sur la première page de la décision de première instance. Cette décision, pour des raisons d'efficacité, n'était motivée que sommairement et rédigée non pas en texte courant, mais sous forme de propositions subordonnées introduites par « que ». Cf. le courrier de l'ODR adressé le 24 juin 1996 aux autorités cantonales de police des étrangers, in BAR E4280A#2017/355#968\*

27 À lui seul, le Manuel du SEM Asile et retour – un outil de travail majeur – compte plus de 600 pages et 51 articles sur divers thèmes en lien avec la procédure d'asile et le retour.

28 Cf. p. ex. les circulaires adressées aux cantons par l'ODR le 1<sup>er</sup> avril 1995 « Unbegleitete, minderjährige Asylbewerber » (Requérants d'asile mineurs non accompagnés) et le 10 février 1997 concernant « les allégations de persécutions liées au sexe dans la procédure d'asile », in BAR E4280A#2017/355#863\*

semblables, et à motiver ses arguments de manière pertinente et compréhensible →<sup>29</sup>.

- Enfin, au fil des années, l'examen des obstacles au renvoi revêt une importance de plus en plus grande. Il s'avère très délicat, en particulier dans le cas de personnes vulnérables telles que des RMNA, surtout parce qu'il doit tenir compte de la jurisprudence nationale et internationale actuelle. Il faut avoir à l'esprit que la première loi sur l'asile de 1979 se prononce uniquement sur l'octroi de l'asile et non sur l'exécution du renvoi en cas de conclusion négative de la procédure d'asile. À l'origine, ce n'était pas à la Confédération, mais aux autorités cantonales d'ordonner l'éventuelle exécution du renvoi. Mais celles-ci manquaient souvent des informations nécessaires « pour se prononcer consciencieusement et de manière uniforme sur ce qui est raisonnablement exigible et sur la nature des atteintes aux droits fondamentaux » →<sup>30</sup>. En 1983, l'Office fédéral de la police reçoit compétence pour ordonner le renvoi de Suisse au moment même où il rend une décision d'asile négative. L'autorité compétente se prononce depuis simultanément et dans le cadre de la même procédure sur la demande d'asile et sur l'exécution du renvoi →<sup>31</sup>. Depuis 1990, les personnes chargées de rendre les décisions d'asile sont explicitement tenues, en cas de rejet d'une demande, d'examiner si l'exécution du renvoi est licite, raisonnablement exigible et possible.

## Professionnalisation

Les exigences accrues quant aux compétences techniques des personnes chargées de réaliser les auditions et de prendre les décisions entraînent depuis les années 1990 une professionnalisation de ces activités centrales, avec notamment la définition de normes de qualité pour les auditions et les décisions d'asile, l'optimisation des outils de travail tels que les manuels spécialisés, les documentations pratiques ou les bases de données sur les pays, ainsi que le développement de l'offre en matière de formation initiale et de formation continue.

Ce processus est accompagné et soutenu par l'apparition de technologies modernes d'in-

formation et de communication : si, jusqu'au milieu des années 1980, les machines à écrire, dictaphones, casiers à fiches et cartes géographiques font partie du quotidien professionnel, « le recours à la bureautique – en particulier au traitement de texte – » est envisagé dès 1987 dans le service du Délégué aux réfugiés pour l'enregistrement automatisé des personnes, la rédaction des décisions et l'élaboration de la documentation sur les pays →<sup>32</sup>. En 1991, la Section Informatique et Organisation est créée, avec pour mission « de généraliser la bureautique et de développer un système de gestion des informations » →<sup>33</sup>. À peine un an plus tard, le tout nouvel Office fédéral des réfugiés (ODR) compte « pas moins de 15 projets informatiques » et « la totalité de ses 500 postes de travail répartis dans 12 sites différents sont entièrement informatisés et interconnectés » →<sup>34</sup>. Par la suite, l'ODR endosse un « rôle de précurseur » en matière d'informatique au sein du DFJP →<sup>35</sup>.

Le processus de modernisation technologique continue à progresser au cours des années suivantes : le SEM dispose depuis des années d'un système de gestion électronique des affaires, et depuis 2019 d'un dossier d'asile électronique ; parallèlement, il s'intéresse de plus en plus aux défis et aux opportunités de la transformation numérique.

29 Cf. le Manuel du SEM Asile et retour, « La preuve de la qualité de réfugié ». Depuis les années 2000, le thème de l'examen de la vraisemblance fait régulièrement l'objet de séminaires auxquels participent parfois aussi des auditeurs cantonaux, in BFF AZ 162/2002/00175.

30 Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III, p. 823 ; cf. aussi Kälin W. : *Grundriss des Asylverfahrens*, Bâle/Francfort, 1990, p. 191 ss. Jusqu'en 1983, outre les autorités cantonales, deux offices fédéraux interviennent au sein du DFJP dans la procédure d'asile et de renvoi, ce qui pose problème : « Si, dans le cadre d'une procédure d'asile, l'Office fédéral de la police rend une décision d'asile négative, l'Office fédéral des étrangers ordonne le renvoi de Suisse sur la base de l'art. 12 LSEE », peut-on lire dans une directive interne de l'OFEP du 1<sup>er</sup> octobre 1982 intitulée « Negativer Asylentscheid und fremdenpolizeiliche Wegweisung » (Décision d'asile négative et renvoi par la police des étrangers), in BAR E4280A#1998/296#399\*.

31 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. 600 ss.

32 Citation librement traduite. Rapport Fides du 19 février 1987 « Analyse Ablauforganisation Sektionen Verfahren » (Analyse de l'organisation des processus des Sections Procédure), in BAR E4280A#2016/158#136\*.

33 Citation librement traduite. Courrier du DAR adressé le 5 avril 1990 au président de la Confédération « Genehmigung des neuen Organigramms DFW bzw. BFF » (Approbation du nouvel organigramme du DAR ou ODR), in BAR E4280A#2016/158#26\*.

34 Citation librement traduite. Bref exposé de Peter Arbenz, directeur de l'Office fédéral des réfugiés, à l'occasion de la journée d'information « Datenbanken im EJPD » (Les Banques de données au sein du DFJP) du 7 septembre 1992, in BAR E4280A#2016/158#237\*.

35 Lettre d'information de l'ODR du 2 mai 1995 à l'intention des collaborateurs, intitulée « 1995 : Informatik im BFF » (1995 : l'informatique au sein de l'ODR), in BAR E4280A#2016/158#278\*.





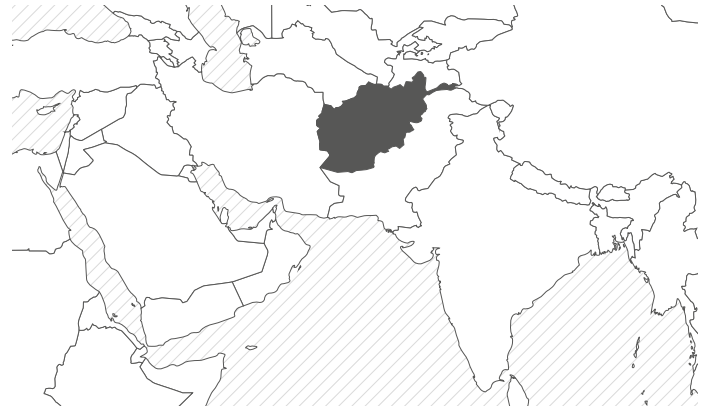
# III

## PAYS

Afin de présenter dans cette étude la pratique spécifique aux pays en matière d'asile et de renvoi, il est nécessaire d'effectuer une sélection parmi les nombreux pays d'origine des requérants d'asile. Ce choix doit être guidé par la volonté d'obtenir un aperçu représentatif de l'évolution des pratiques relatives aux pays. Trois critères de sélection ont été retenus : l'importance pour la Suisse du pays de provenance (aussi bien au niveau sociétal et historique que sur le plan de la politique d'asile), les particularités de la pratique en matière d'asile et de renvoi, et enfin le lien avec l'actualité.

Si l'étude ne présente qu'un nombre restreint de pratiques spécifiques aux pays, elle couvre statistiquement, avec cette sélection, plus de 70 % de l'ensemble des demandes d'asile déposées en Suisse entre 1981 et 2019.





# Afghanistan

*« La situation est toutefois instable et susceptible de changer rapidement. » →1*

Courrier du directeur de l'ODR du 11 octobre 2002

1 Citation librement traduite. Courrier du directeur de l'ODR du 11 octobre 2002 à l'intention des autorités cantonales de police des étrangers, in BFF AZ 382.3./2002/00523

L'histoire récente de l'Afghanistan est marquée par des conflits internes et par l'ingérence étrangère, mais aussi par des phases de changement profond et des périodes de consolidation. La pauvreté, les troubles de la guerre et les bouleversements sociaux ont fait fuir des millions d'Afghans, qui ont cherché refuge principalement au Pakistan et en Iran. Mais la Suisse a elle aussi été affectée par ces événements.

### Prise de pouvoir communiste

C'est à la fin des années 1970 que la Suisse est confrontée pour la première fois à la question de l'octroi de protection à des ressortissants afghans. Après la prise de pouvoir communiste en 1978, elle accorde l'asile à plusieurs membres de la famille royale et du régime de Daoud, qui avaient provisoirement trouvé protection en Iran suite à leur fuite d'Afghanistan. Dans les années suivant l'invasion soviétique en Afghanistan fin 1979, quelques demandes d'asile isolées sont déposées par des ressortissants afghans, principalement depuis l'étranger – Pakistan, Inde, Arabie Saoudite. Ces demandes sont généralement rejetées au motif que l'on peut raisonnablement exiger des personnes concernées qu'elles s'efforcent de se faire accueillir dans un autre État →2.

### Luttes internes et régime des talibans

Les années 1980 et 1990 sont caractérisées par des luttes internes entre Afghans, la résistance armée contre les troupes soviétiques, une succession de coalitions et le délitement des fragiles structures étatiques. Cette situation instable pose des exigences élevées à la pratique en matière d'asile et de renvoi. Les requérants d'asile afghans appartiennent à différents groupes ethniques, confessionnels et politiques. Il s'agit majoritairement de jeunes hommes célibataires, dont l'identité et la nationalité ne sont généralement pas prouvées et qui ont séjourné assez longtemps en Iran ou au Pakistan avant de venir en Suisse. Une partie des requérants d'asile afghans est constituée d'anciens fonctionnaires haut placés du gouvernement et d'acteurs politiques. Le motif allégué pour demander l'asile est souvent la persécution par des dirigeants locaux ou régionaux suite à la fragmentation du pays. La persécution non étatique n'étant alors pas encore reconnue comme un motif d'asile en Suisse, la plupart des

demandes sont rejetées. Mais comme l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible en raison de la situation dans le pays, assimilable à une guerre civile, l'admission provisoire est généralement ordonnée lors du refus des demandes →3.

À partir de 1994, les talibans radicaux prennent le contrôle de vastes régions du pays, puis de la capitale, Kaboul, en 1996. En 1997, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) rend une décision de principe selon laquelle les persécutions imputables aux talibans doivent être considérées comme quasi étatiques et donc comme déterminantes en matière d'asile. Les requérants d'asile afghans parvenant à rendre crédible une persécution quasi étatique par les talibans sont par conséquent reconnus comme réfugiés →4.

Étant donné que, « depuis de nombreuses années déjà » →5 – comme le constate l'Office fédéral des réfugiés (ODR) en 2001 –, aucun rapatriement vers l'Afghanistan n'a lieu et que le taux de reconnaissance est élevé, de plus en plus de requérants d'asile originaires d'autres pays, en particulier du Pakistan, se présentent comme des ressortissants afghans lors de la procédure d'asile. Afin de lutter contre ces abus, l'ODR demande en 1998 aux autorités cantonales de migration de procéder à des instructions plus poussées pour les requérants d'asile prétendument afghans, par exemple au moyen de tests permettant d'établir le pays d'origine →6.

### Chute des talibans en 2001

L'intervention américaine faisant suite aux actes terroristes du 11 septembre 2001 entraîne la chute du régime des talibans, au pouvoir depuis cinq ans. L'ODR décide de ne plus rendre de décisions d'asile jusqu'à nouvel ordre et de ne pas ordonner de rapatriement sous contrainte vers l'Afghanistan. Parallèlement, le retour volontaire bénéficie d'un soutien financier →7. À l'automne 2002, ce moratoire concernant les décisions et l'exécution des renvois est levé « compte tenu du retour à la stabilité en Afghanistan », et l'examen au cas par cas est repris. La persécution imputable aux talibans n'est plus déterminante en matière d'asile, et l'exécution du renvoi vers toutes les régions du pays est désormais considérée en principe comme raisonnablement exigible. Si la personne concernée est originaire d'une région encore en conflit,

2 Cf. les télégrammes de l'Ambassade de Suisse à Téhéran du 7 novembre 1978 et du 18 janvier 1979 ainsi que d'autres pièces, in BAR E4280A#2017/359#528\*. Cf. également l'analyse du DAR du 14 avril 1988 à l'intention de la cheffe du DFJP intitulée « Afghanische Flüchtlinge in der Schweiz ; gegenwärtige Situation und Perspektiven » (Réfugiés afghans en Suisse : situation actuelle et perspectives), in BAR E4280A#2017/359#526\*.

3 La pratique en matière d'asile et de renvoi pour les personnes originaires d'Afghanistan est régulièrement examinée dans le cadre de réunions d'évaluation de la situation. Cf. p. ex. les évaluations de situation du 18 septembre 1992, du 22 octobre 1993 et du 16 février 1996, in BAR E4280A#2017/359#525\*.

4 JICRA 1997/6

5 Citation librement traduite. Courrier adressé le 31 octobre 2001 par le directeur de l'ODR à l'OSAR, in BFF AZ 7-AFGH.40/2002/01534

6 Courrier de l'ODR du 1<sup>er</sup> juillet 1998 à l'intention des autorités cantonales de police des étrangers, in BFF AZ 7-AFGH.43/2002/01536

7 Courrier de l'ODR du 1<sup>er</sup> avril 2002 à l'intention des autorités cantonales de police des étrangers, in BFF AZ 382.3/2002/00523 ; cf. aussi le communiqué de l'ODR du 9 avril 2002 « Afghanistan – Soutien aux personnes désireuses de rentrer chez elles ».

on examine s'il existe une possibilité de séjour interne. L'ODR tient compte de la situation difficile du pays en fixant des délais de départ plus longs →<sup>8</sup>.

Dans la mesure où les rapatriements sous contrainte restent difficilement possibles même après la chute des talibans, et comme les retours volontaires sont rares, la Suisse décide en 2006 de conclure un accord tripartite avec l'Afghanistan et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en vue du retour. Parallèlement, un programme d'aide au retour est mené entre 2006 et 2008 – mais sans parvenir à accroître le nombre de départs →<sup>9</sup>.



Illus. 07 En 2003, des réfugiés afghans manifestent devant le siège de l'Office fédéral des réfugiés à Berne-Wabern pour protester contre des expulsions prévues vers l'Afghanistan.

<sup>8</sup> Courrier adressé le 11 octobre 2002 aux autorités cantonales de police des étrangers, in BFF AZ 382.3/2002/00523 ; cf. également le communiqué du 5 septembre 2002 « Afghanistan – Le traitement des demandes d'asile reprend », l'avis du Conseil fédéral du 25 février 2004 au sujet de la motion 03.3675 « Retour des réfugiés en Afghanistan », et l'analyse de la situation en Afghanistan par la CRA après la chute des talibans (JICRA 2003/10)

<sup>9</sup> Rapport de l'ODM du 28 mai 2009 « Programme d'aide au retour Afghanistan »

## Instance de recours : des analyses de situation contraignantes

Dans son analyse de la situation de l'Afghanistan après la chute des talibans, la CRA n'arrive pas aux mêmes conclusions que l'instance précédente. Elle constate en 2006 que l'exécution des renvois n'est pas raisonnablement exigible dans toutes les provinces du pays, mais uniquement à Kaboul et à Hérat ainsi que dans certaines provinces du nord du pays. Elle émet de plus des conditions strictes concernant l'existence d'une possibilité de séjour interne. Contrairement à l'Office fédéral des migrations (ODM), elle estime en particulier que le renvoi dans le Hazarajat, d'où proviennent la plupart des requérants d'asile afghans, est en principe inexigible. L'exécution du renvoi dans les provinces de l'est, du sud et du sud-est de l'Afghanistan est aussi jugée généralement inexigible → 10.

L'ODM ne s'en tient cependant pas à la pratique de l'instance de recours. De plus, en 2006, il remet en question le caractère contraignant sur le plan formel des analyses de situation de la CRA pour sa pratique en matière d'asile et de renvoi, ce qui entraîne la cassation d'un grand nombre de décisions de première instance. Alors que la CRA a été absorbée par le Tribunal administratif fédéral (TAF) fin 2006, l'ODM examine fin 2007 sa pratique d'asile et de renvoi pour l'Afghanistan et l'aligne largement sur celle du TAF « ne serait-ce que pour des raisons d'économie de procédure » → 11. Dans un arrêt de principe de décembre 2010, le TAF souligne à ce sujet que ses arrêts sont contraignants pour l'ODM et « qu'il ne reste juridiquement aucun espace pour une pratique » allant à l'encontre de celle du TAF. Il blâme en outre « l'office fédéral pour avoir provoqué, de par sa pratique, un grand nombre de procédures de recours inutiles » qui, compte tenu de la pratique claire publiée par l'instance de recours, ont toutes dû être soldées par une admission du recours → 12.

### Un renvoi généralement inexigible

Dans les années qui suivent, l'évaluation de l'exigibilité de l'exécution du renvoi et, partant, de la situation en Afghanistan du point de vue des droits de l'homme et de la sécurité s'avère délicate et se trouve au cœur de la jurisprudence. Durant l'année 2011, le TAF émet trois arrêts de principe sur cette question. Il y estime que la situation varie selon les provinces considérées et conclut que la situation

en matière de sécurité et des droits de l'homme s'est sensiblement dégradée dans toutes les régions. Il constate que l'exécution du renvoi vers l'Afghanistan n'est raisonnablement exigible que pour les personnes originaires de l'une des trois grandes villes Kaboul, Hérat ou Mazâr-e Charîf ou pour celles qui y ont vécu quelque temps, à condition qu'elles bénéficient de circonstances favorables telles qu'un solide réseau de relations, un bon état de santé et la garantie de l'accès à un logement. Dans toutes les autres parties du pays, il existe, selon l'analyse du TAF, une situation entraînant une mise en danger concrète → 13. Au vu de la forte hausse des demandes d'asile déposées par des ressortissants afghans à l'automne 2015, le SEM décide de traiter en priorité les demandes pour lesquelles l'exécution du renvoi vers Kaboul, Hérat ou Mazâr-e Charîf peut être ordonnée : cette « action rapide » dure jusqu'à fin 2017 → 14.

Dans un arrêt de principe d'octobre 2017, le TAF analyse la situation de sécurité générale en Afghanistan, et en particulier à Kaboul. Il observe que celle-ci s'est nettement dégradée dans l'ensemble du pays depuis son analyse de situation de 2011, et déclare par conséquent que l'exécution du renvoi continue de n'être raisonnablement exigible que pour les personnes originaires de Kaboul, Hérat ou Mazâr-e Charîf ou ayant vécu quelque temps dans l'une de ces villes, à condition que les circonstances favorables susmentionnées soient réunies pour chaque cas individuel. Ces mêmes exigences strictes valent également pour l'existence d'une possibilité de séjour interne → 15.

### Évolution du nombre de demandes

Des années 1980 à la fin des années 2000, on enregistre annuellement en Suisse quelques centaines de demandes d'asile de ressortissants afghans ; en 2011, la barre des 1000 demandes d'asile annuelles est franchie. Ce nombre augmente ensuite pour dépasser 7800 demandes au plus fort de la migration par la route des Balkans, avant de redescendre à quelque 1400 demandes en 2019. Le taux de protection est élevé, essentiellement en raison d'une grande proportion d'admissions provisoires, mais aussi très variable puisqu'il évolue entre 29 % et 96 %.

10 JICRA 2006/9

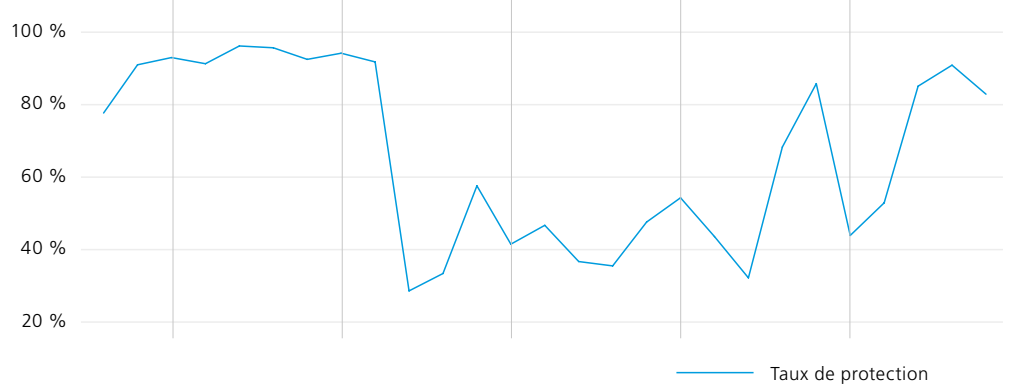
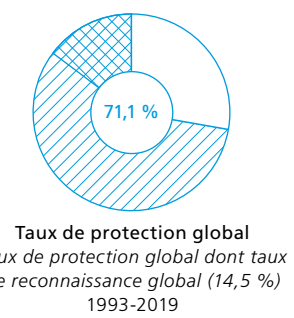
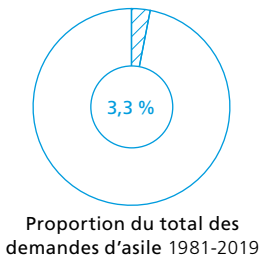
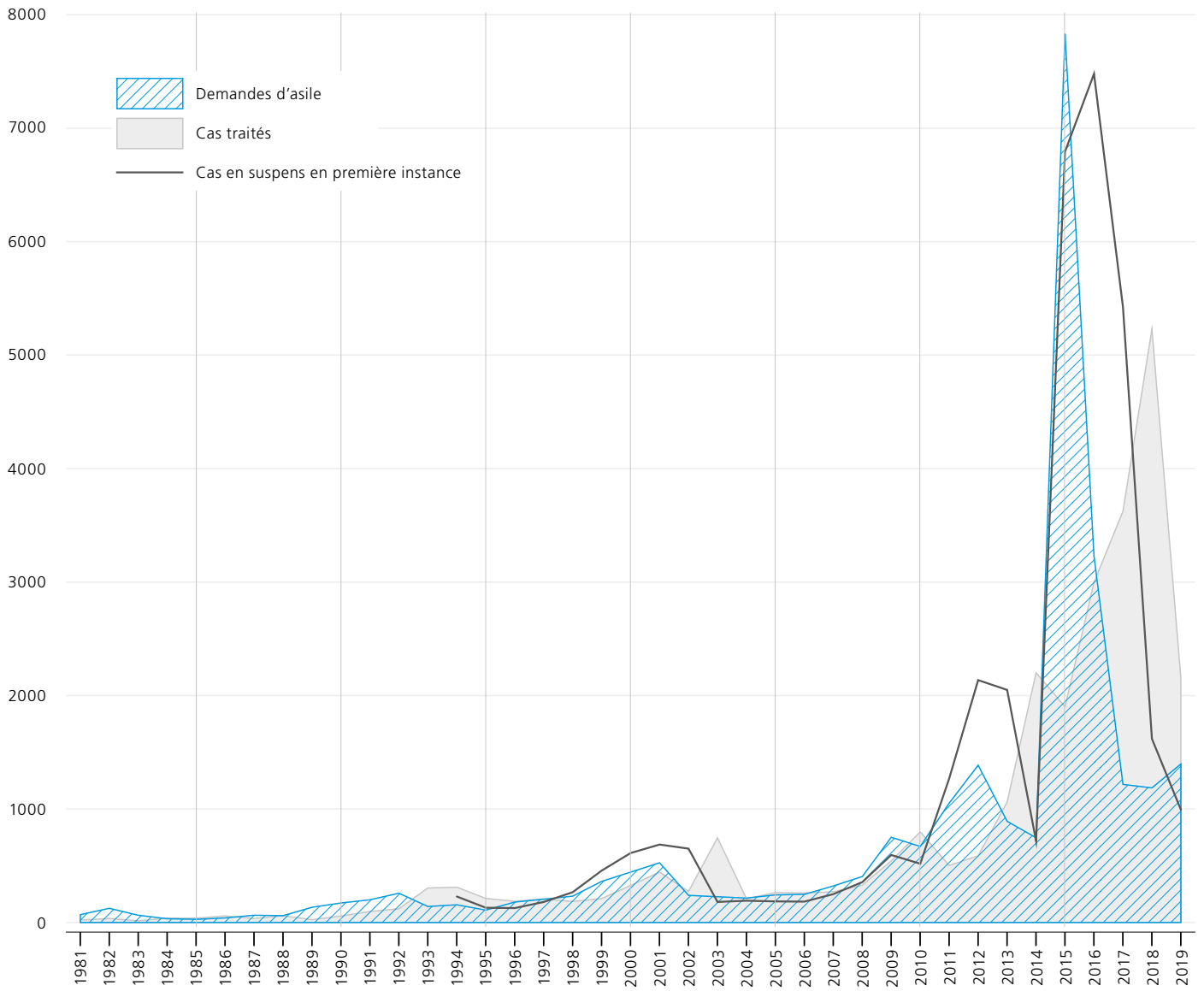
11 Citation librement traduite. Demande du Domaine de direction Asile du 5 décembre 2007 « Überprüfung Wegweisungspraxis Afghanistan » (Examen de la pratique en matière de renvoi pour l'Afghanistan), in BFM AZ 215.334-01/2019/02454

12 Citations librement traduites. Arrêt du TAF du 20 décembre 2010 (E-5929/2006)

13 Arrêts du TAF du 16 juin 2011 (E-7625/2008), du 28 octobre 2011 (D-2312/2009) et du 30 décembre 2011 (D-7950/2009)

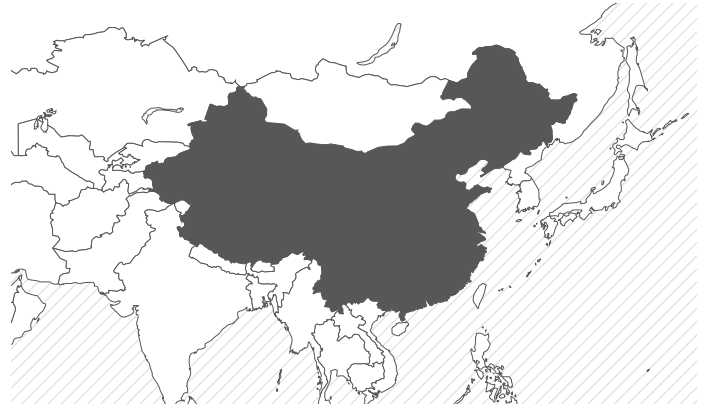
14 Demande du Domaine de direction Asile du 7 décembre 2017 « Beendigung Action rapide Afghanistan » (Fin de l'action rapide Afghanistan), in SEM AZ 215.334-01/2019/00852

15 Arrêt du TAF du 17 octobre 2017 (D-5800/2016) ; concernant les rapatriements vers l'Afghanistan, cf. la réponse du Conseil fédéral du 17 juin 2019 à la question 19.5310 posée lors de l'heure des questions et intitulée « Renvois en Afghanistan. Pratique contradictoire » (réponse en allemand uniquement) ; concernant l'analyse de la situation sécuritaire à Mazâr-e Charîf, cf. l'arrêt du TAF du 8 février 2019 (D-4287/2017)









# Chine

« *Le potentiel migratoire de la Chine est immense.* » →<sup>1</sup>

Note de l'ODR du 15 décembre 1993

<sup>1</sup> Citation librement traduite. Note de l'ODR du 15 décembre 1993 « Asyl- und Wegweisungspraxis China/VR » (Pratique en matière d'asile et de renvoi pour la Chine/RPC), in BAR E4280A#2017/359#115\*



Illus. 08 En 1966, des réfugiés tibétains vivant en Suisse attendent à l'aéroport de Zurich l'arrivée d'un autre groupe de compatriotes en provenance d'Inde et du Népal.

La pratique d'asile de la Suisse envers les ressortissants chinois peut être globalement divisée en deux périodes, séparées par l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile, début 1981. Chacune d'elles se caractérise par des bases légales et un contexte national mais aussi international différents. Elles ont toutefois en commun le fait que la majorité des requérants d'asile chinois sont des Tibétains ; avec quelque 8000 personnes, la Suisse compte la plus grande communauté tibétaine en exil d'Europe →<sup>2</sup>. Les motifs de fuite des requérants d'asile tibétains sont étroitement liés au conflit tibétain, ce qui se répercute de temps en temps sur les relations diplomatiques entre la Suisse et la République populaire de Chine (RPC) →<sup>3</sup>.

### Admission collective de Tibétains

Après la répression du soulèvement tibétain de 1959 par l'armée chinoise, la Suisse est, en 1961, le premier pays d'Europe à accueillir des réfugiés tibétains. Ils sont des dizaines de milliers à avoir fui au Népal et en Inde, où ils vivent dans des conditions précaires. Leur admission en Suisse résulte de l'initiative de particuliers et d'organisations d'aide privées ; elle est majoritairement financée par des fonds privés et inclut au début l'adoption d'enfants tibétains par des familles suisses →<sup>4</sup>. En 1963, le Conseil fédéral autorise l'accueil d'un contingent de mille réfugiés tibétains. Leur entrée en Suisse s'effectue de manière échelonnée jusqu'à la fin des années 1970 →<sup>5</sup>. Ils sont admis et reconnus collectivement comme réfugiés politiques, ce qui leur évite une procédure d'asile individuelle. Ils constituent en Suisse le premier grand groupe de réfugiés non originaires d'Europe ; dans le contexte de la Guerre froide, leur admission, considérée comme une action en faveur de victimes de la répression communiste, est très largement acceptée par l'opinion publique et la sphère politique.

En 1973, lorsque le Dalaï-lama lui demande d'accueillir d'autres réfugiés tibétains – « *as many Tibetans as possible* » (autant de Tibétains que possible) –, la Suisse refuse cette requête. Le directeur de la Division fédérale de la police explique que la Suisse doit se limiter à l'accueil des personnes qui entrent en Suisse « en venant plus ou moins directement du pays dans lequel elles étaient menacées ». Il estime qu'en raison de « son degré de surpopulation étrangère par rapport à ses capacités limitées de petit État », la Suisse doit faire preuve de modération avec les personnes qui ont obtenu

- 2 En principe, le SEM n'établit pas de statistiques par ethnie. Les requérants d'asile tibétains ont toutefois été saisis séparément dans les statistiques jusque dans les années 1980, puis enregistrés comme ressortissants chinois dans le cadre de la procédure d'asile. Selon les estimations, ils représentent 80 % à 90 % des demandes émanant de Chine. Cf. aussi l'article de la NZZ du 20 septembre 2018 « Der Dalai Lama besucht die Schweiz : Weshalb die Integration der Tiberter glückte » (Le Dalaï-lama en visite en Suisse : les raisons du succès de l'intégration des Tibétains)
- 3 Ainsi, selon une analyse de l'ambassadeur de Suisse à Pékin en date du 23 février 1972, les relations entre la Suisse et la République populaire de Chine « ont atteint durant l'été 1967 leur plus bas niveau, en raison de la question des réfugiés tibétains et de la création de l'Institut tibétain de Rikon », in <http://dodis.ch/35750> (en allemand, citation librement traduite).
- 4 Concernant le contexte et la problématique de l'accueil d'enfants tibétains dans des familles suisses, cf. Bitter S., Nad-Abonji N. : *Tibetische Kinder für Schweizer Familien. Die Aktion Aeschimann*, Zurich, 2018. Au sujet de l'accueil de ces enfants, cf. aussi le Dossier AFS « Soulèvement populaire au Tibet, 10 mars 1959 », assorti de renvois vers des documents originaux.
- 5 Communiqué du 29 mars 1963 ; selon le communiqué du 17 mai 1974 « Eine alte Verpflichtung » (Un vieil engagement), 880 réfugiés tibétains ont été admis à cette date. Documents disponibles in BAR E4280A#1998/296#1112\*

une protection dans un autre pays et que, dans le cas des réfugiés tibétains, il s'agit de personnes « qui ont quitté leur pays depuis près de 15 ans » et qui se sont largement intégrées en Inde –<sup>6</sup>.

## Examen individuel des demandes

Depuis les années 1980, les demandes d'asile déposées en Suisse par des ressortissants chinois sont – tout comme celles émanant de ressortissants d'autres pays – examinées individuellement sur la base des dispositions de la loi sur l'asile ; leur nombre varie en moyenne entre une à deux douzaines par an.

### PLACE TIANANMEN, 1989

La violente répression du soulèvement étudiant en juin 1989 sur la place Tiananmen à Pékin n'entraîne pas de hausse des demandes d'asile. Seul l'un des quelque 300 étudiants de Chine faisant alors leurs études dans différentes universités suisses dépose une demande d'asile. Cela s'explique notamment par le fait que les étudiants chinois craignent des représailles à l'encontre des membres de leur famille restés au pays. Les autorités suisses tiennent toutefois compte de la situation en RPC en renonçant à renvoyer les ressortissants chinois dont l'autorisation de séjour arrive à expiration –<sup>7</sup>.

### HONG-KONG, 1996

Quelques années après la répression militaire du mouvement étudiant sur la place Tiananmen, la Suisse doit décider si elle souhaite accorder une protection aux activistes chinois ayant demandé sans succès l'asile politique à Hong-Kong après avoir fui la RPC. Hong-Kong joue alors un rôle important pour le mouvement des dissidents chinois, auxquels il sert souvent d'escale dans leur fuite vers les pays occidentaux. La situation de ces activistes s'aggrave avec l'imminence de la rétrocession de Hong-Kong à la Chine. L'administration de la colonie britannique cherche par conséquent activement des pays d'accueil pour 34 personnes dont la possibilité de rester à Hong-Kong n'est pas garantie. Dans ce cadre, elle s'adresse également à la Suisse au début de l'année 1996.

Les autorités suisses répondent négativement à cette requête « en raison de considérations de principe ». Elles déclarent en avril 1996 au consul général de Suisse à Hong-Kong que c'est d'abord à la Grande-Bretagne qu'il incombe d'accueillir les

personnes menacées, et que les opérations d'admission de la Suisse en faveur des réfugiés d'Asie du Sud-Est sont terminées. Elles expliquent que leur politique d'accueil se concentre dorénavant sur les réfugiés européens, arguant que la Suisse, malgré la mauvaise situation financière de la Confédération, a accueilli en moyenne beaucoup plus de réfugiés et de personnes déplacées par la guerre originaires de l'ancienne Yougoslavie que les autres pays européens. Par conséquent, la politique extérieure de la Suisse en matière de réfugiés doit désormais se concentrer sur la réussite du rapatriement et de la réintégration de ces personnes.

Le consul général de Suisse à Hong-Kong informe en mars 1997 les autorités suisses du « résultat extrêmement positif » de la sollicitation de la Grande-Bretagne. Outre cette dernière et les États-Unis, d'autres pays tels que l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède sont également disposés à accueillir plusieurs dissidents chinois. Les places disponibles seraient même supérieures au nombre requis. Le consul général clôt sa lettre en ces termes :

« Je trouve très regrettable que nous n'ayons pas saisi cette occasion pour faire preuve de solidarité internationale et surtout européenne à travers un petit geste – qui aurait certainement pu être justifié au vu de la situation exceptionnelle de Hong-Kong – et, ainsi, redorer un peu notre blason ! » –<sup>8</sup>.

## Pratique d'asile durant les années 1990

Au début des années 1990, les demandes d'asile de ressortissants chinois représentent pour la politique suisse en matière d'asile « plutôt un problème marginal » en termes quantitatifs : une quarantaine de demandes seulement sont déposées chaque année, et une centaine de requêtes sont en suspens en première instance. Mais les signes d'une hausse s'accumulent avec la libéralisation politique et le développement économique dynamique de la République populaire de Chine. Afin de se préparer à une augmentation des demandes similaire à celle qui se dessine déjà dans d'autres États européens, les autorités définissent en amont des principes pour la pratique en matière d'asile et de renvoi. Compte tenu « du puissant potentiel

6 Citations librement traduites. Courrier du 15 mai 1974 au DFAE, in BAR E4280A#1998/296#1109\* ; concernant la requête du Dalai-lama, cf. également le courrier adressé le 21 janvier 1974 par le directeur de la Division fédérale de la police au chef du DFJP « Tibetanische Flüchtlinge » (Réfugiés tibétains), in BAR E4280A#1998/296#206\*

7 Communication de l'agence de presse SPK du 28 juillet 1989 « Erstes Asylgesuch eines chinesischen Studenten in Freiburg / grosse Angst vor Repressalien » (Première demande d'asile d'un étudiant chinois à Fribourg – La peur des représailles est forte), in BAR E4280A#2017/359#115\*

8 Citation librement traduite. Courrier adressé le 16 février 1996 à l'ODR par la représentation suisse à Hong Kong ; réponse de l'ODR en date du 12 avril 1996 et lettre d'information du consul général de Suisse du 20 mars 1997, in BAR E4280A#2017/359#116\*

migratoire de la Chine », il s'agit là d'une mesure visant aussi à prévenir la migration et à permettre de « traiter les demandes d'asile injustifiées le plus rapidement possible, et ce, à toutes les instances ». On craint en effet qu'une « multiplication des reconnaissances, mais aussi le renoncement à l'exécution des renvois en cas de demande injustifiée ne soient le véritable élément déclencheur » d'un mouvement migratoire vers la Suisse →<sup>9</sup>.

Suite à une analyse de situation, les autorités décident à la fin de l'année 1993 d'accorder par principe l'asile aux requérants chinois qui se sont exposés politiquement dans le cadre des manifestations de masse de 1989 sur la place Tiananmen et qui sont poursuivis en conséquence. Les personnes qui se sont publiquement montrées hostiles au régime depuis la Suisse ou depuis des États tiers sont admises provisoirement. La seule appartenance aux minorités tibétaine ou ouïgoure ne suffit pas pour obtenir l'asile ; il faut systématiquement examiner au cas par cas s'il existe une persécution déterminante en matière d'asile. Dans la mesure où les informations relatives aux risques encourus par les personnes rapatriées de force en RPC sont insuffisantes et contradictoires, les premiers renvois doivent faire l'objet d'un suivi par l'Ambassade de Suisse à Pékin →<sup>10</sup>.

La hausse des demandes d'asile de ressortissants chinois jugée probable par les autorités suisses ne se vérifie pas. Dans les années 1990, la Suisse reçoit en moyenne moins de 100 demandes par an →<sup>11</sup>. Les principes de la pratique en matière d'asile et de renvoi formulés en 1993 restent valables jusque dans les années 2000. Ainsi, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) arrête en 2005 dans une décision de principe que les requérants d'asile tibétains ne sont pas exposés à une persécution collective en Chine et confirme donc la pratique constante de la première instance →<sup>12</sup>. Le principe est resté le même jusqu'à aujourd'hui : les Tibétains sont reconnus comme réfugiés en Suisse et obtiennent l'asile à ce titre à condition de rendre vraisemblable une persécution réelle ou redoutée en Chine qui soit déterminante en matière d'asile.

### Pratique d'asile depuis les années 2000

La grande majorité des requérants d'asile chinois sont des Tibétains. Les autres requérants ap-

partiennent soit à la minorité ouïgoure, soit au groupe ethnique Han.

#### REQUÉRANTS D'ASILE TIBÉTAINS

Lors de l'examen d'une demande d'asile, il est essentiel de connaître l'identité, l'origine et la nationalité du requérant. Les autorités compétentes en la matière doivent également savoir comment cette personne est arrivée en Suisse et dans quels pays elle a séjourné auparavant.

Pour un grand nombre de requérants d'asile tibétains, ces conditions ne sont pas remplies. On ignore souvent s'ils sont venus directement en Suisse ou s'ils ont vécu auparavant dans un pays tiers (en général le Népal ou l'Inde), voire s'ils possèdent la nationalité de ce pays. Dès les années 1990, les autorités compétentes en matière d'asile se fondent sur leurs propres constatations pour partir du principe « qu'un grand nombre de Tibétains faisant valoir qu'ils viennent directement du Tibet sont en réalité issus de la diaspora » →<sup>13</sup>. L'instruction de cette question centrale est fastidieuse. Il s'agit en particulier de clarifier de manière approfondie, lors des auditions, l'origine des requérants d'asile en leur posant des questions visant à vérifier leur connaissance du pays. Ces questions et les réponses correspondantes doivent être consignées en toute transparence dans le dossier →<sup>14</sup>. Souvent, des expertises linguistiques doivent être réalisées en sus.

Au centre de la jurisprudence de l'instance de recours figurent des questions relatives au séjour des requérants d'asile dans un État tiers avant leur entrée en Suisse :

- Conformément à la décision de principe de la CRA arrêtée en 2005, il est très probable que les Tibétains sortis illégalement de Chine et ayant vécu un certain temps en Suisse doivent s'attendre à une persécution déterminante en matière d'asile en cas de retour dans leur pays. Ils sont par conséquent admis à titre provisoire en tant que réfugiés →<sup>15</sup>.
- En 2009, le Tribunal administratif fédéral (TAF) constate que les Tibétains ayant quitté illégalement la Chine sont en danger en cas de retour en Chine, indépendamment de la durée de leur séjour à l'étranger. On leur reprocherait en effet le soutien des sympathisants du Dalaï-lama ainsi qu'une

<sup>9</sup> Citations librement traduites. Note de l'ODR du 15 décembre 1993 « Asyl- und Wegweisungspraxis China/VR » (Pratique en matière d'asile et de renvoi pour la Chine/RPC), in BAR E4280A#2017/359#115\*

<sup>10</sup> Note de l'ODR du 15 décembre 1993 « Asyl- und Wegweisungspraxis China/VR » (Pratique en matière d'asile et de renvoi pour la Chine/RPC), in BAR E4280A#2017/359#115\*

<sup>11</sup> Cf. les notes du 18 septembre 2001 « Asyl und Wegweisungspraxis Tibet » (Pratique en matière d'asile et de renvoi pour le Tibet) et du 25 septembre 2001 « VR China : Aktuelle Lage und Asylpraxis » (République populaire de Chine : situation actuelle et pratique d'asile), in BFF AZ 7-CINA.00/2002/01743

<sup>12</sup> JICRA 2006/1

<sup>13</sup> Citation librement traduite. Courrier adressé par l'ODR le 3 août 1993 à l'Ambassade de Suisse à Pékin, in BAR E4280A#2017/359#115\*

<sup>14</sup> Concernant les exigences requises pour les tests visant à éclaircir la provenance des requérants d'asile lors des auditions, cf. l'arrêt du TAF du 6 mai 2015 (E-3361/2014)

<sup>15</sup> JICRA 2006/1

attitude séparatiste. Ils sont pour cette raison admis provisoirement en tant que réfugiés →<sup>16</sup>.

- En 2014, le TAF déclare dans un arrêt de principe que, dans le cas de requérants d'asile tibétains émettant des allégations douteuses sur leur socialisation en RPC, on peut considérer que les intéressés possèdent une autorisation de séjour dans un autre État et peut-être même la nationalité de cet État. L'exécution du renvoi dans ce pays tiers ou dans le véritable pays d'origine doit alors être ordonnée. De même, si le requérant d'asile enfreint l'obligation de collaborer qui lui incombe dans le cadre de la procédure d'asile et qu'il rend ainsi impossibles les investigations nécessaires, il y a lieu de présumer que rien ne s'oppose à son retour dans son pays d'origine – généralement l'Inde ou le Népal. Il est dans ce cas exclu de prononcer l'admission provisoire →<sup>17</sup>.

Le SEM s'aligne sur la jurisprudence du TAF et ordonne le renvoi des requérants d'asile tibétains qui formulent des allégations douteuses sur leur socialisation en Chine. L'exécution du renvoi en Chine est toutefois exclue. Et, dans la mesure où les personnes concernées ne collaborent souvent pas suffisamment lors de la procédure, il est généralement impossible de faire exécuter le renvoi vers le Népal ou l'Inde. Cela entraîne une augmentation du nombre de requérants d'asile tibétains déboutés définitivement mais restant en Suisse, parfois des années durant, en vivant de l'aide d'urgence →<sup>18</sup>.

#### REQUÉRANTS D'ASILE OUIGOURS

Les demandes d'asile déposées par les membres de cette minorité musulmane sont rares en Suisse. Les requérants d'asile ouïgours qui se sont exposés à travers leurs actions contre le régime chinois sont accusés de séparatisme ou de terrorisme et ont donc des craintes fondées d'être persécutés. Les personnes qui ne remplissent pas les critères du statut de réfugié sont en général admises à titre provisoire, car l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible.

En 2010, le Conseil fédéral décide d'accueillir, pour des raisons humanitaires, deux Ouïgours détenus depuis plusieurs années par les États-Unis dans le camp de Guantánamo sans inculpa-

tion. Le Canton du Jura s'est déclaré au préalable disposé à délivrer une autorisation de séjour aux deux frères →<sup>19</sup>.

#### COMMUNAUTÉS CHRÉTIENNES

On dénombre en RPC également des millions de chrétiens. L'État chinois opère une distinction entre les églises officielles et les églises clandestines. Les membres des églises officielles n'ont aucune persécution à craindre dès lors que ces églises n'exercent pas d'activités illégales. Les requérants d'asile persécutés en raison de leur appartenance à une communauté chrétienne clandestine ou interdite sont généralement reconnus comme réfugiés, à condition qu'ils aient été identifiés par les autorités chinoises comme membres de l'une de ces communautés.

Les personnes adeptes du mouvement *Falun Gong*, interdit par le régime, ou qui soutiennent activement ce mouvement et dont le positionnement est connu des autorités chinoises, sont en principe reconnues comme réfugiées.

#### Évolution du nombre de demandes

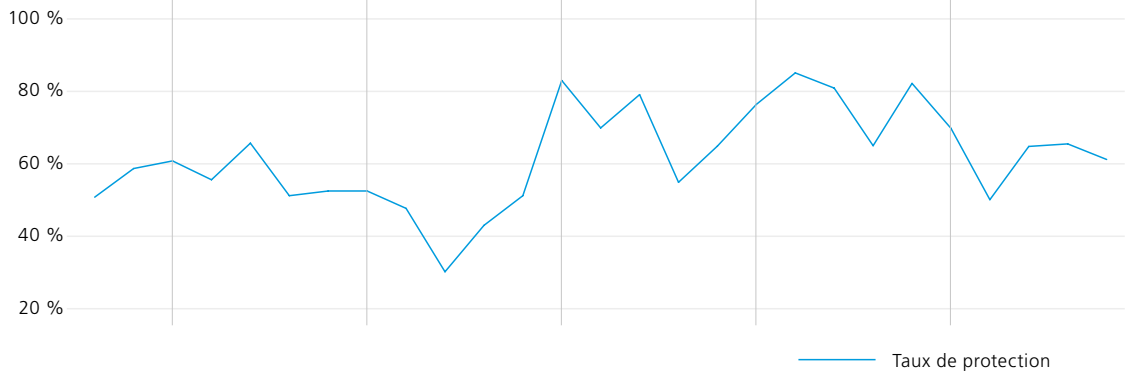
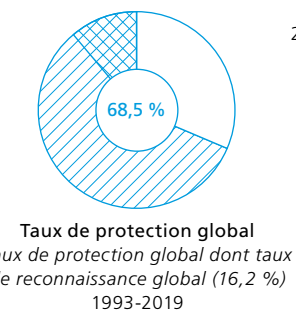
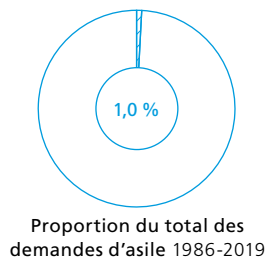
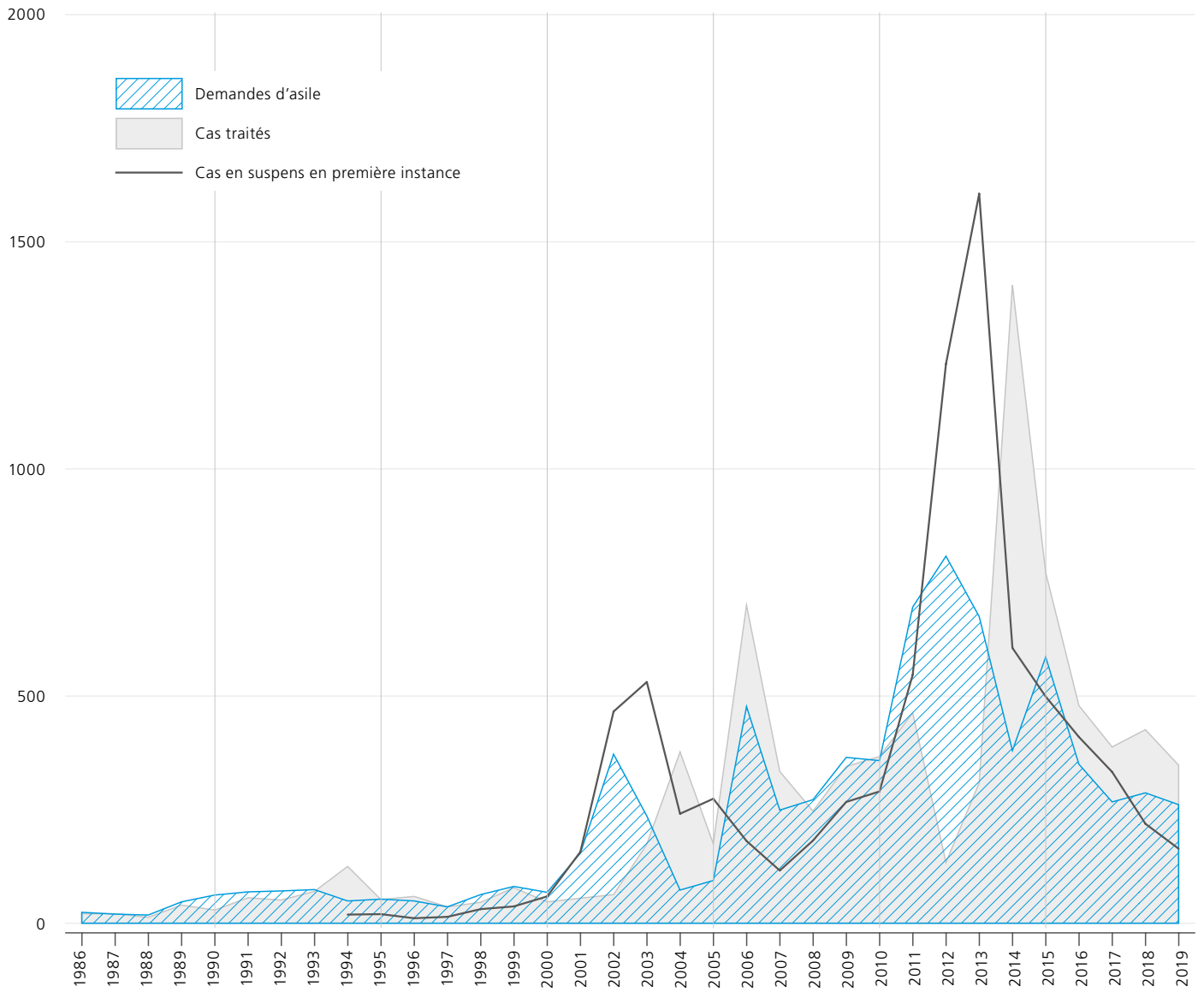
Le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants chinois est variable : depuis les années 2000, il oscille entre 100 et 800 demandes par an. En 2019, environ 260 demandes ont été transmises. Le taux de protection fluctue pour sa part entre 30 % et 85 %.

<sup>16</sup> Arrêt du TAF du 7 octobre 2009 (E-6706/2 008)

<sup>17</sup> Arrêt du TAF du 20 mai 2014 (E-2981/2012)

<sup>18</sup> Cf. l'avis du Conseil fédéral du 15 novembre 2017 concernant l'interpellation 17.3917 « Sécurité des procédures liées au renvoi des requérants d'asile tibétains déboutés » ; cf. également la feuille d'information du Comité pour la coopération en matière de migration internationale du 5 juin 2018, in SEM AZ 041.3./2017/00008.

<sup>19</sup> Avis du Conseil fédéral du 12 mai 2010 concernant l'interpellation 10.3117 « Financement relatif à l'insertion des deux ex-ennemis combattants ouïgours de Guantanamo » ; cf. aussi le communiqué du DFJP du 3 février 2010 « La Suisse accueille deux Ouïgours à titre humanitaire ».









## Érythrée

*« Presque tous les motifs d’asile allégués comportent des éléments militaires. » →1*

Analyse des migrations de l’ODR du 24 novembre 2008

1 Citation librement traduite. Analyse des migrations de l’ODR du 24 novembre 2008, p. 4, in BFM AZ 013-03/2007/00002

Les premières personnes d'origine érythréenne à solliciter une protection en Suisse dans les années 1970 sont principalement des étudiants. De manière sporadique, ces derniers demandent l'asile généralement au terme de leurs études afin de se soustraire à la répression du régime éthiopien. Jusqu'à la proclamation de l'indépendance de l'Érythrée en 1993, ils sont enregistrés par les autorités suisses en tant que ressortissants éthiopiens. Mais même après cette date, leur nationalité n'est pas toujours clairement établie →2.

### Pratique après la déclaration d'indépendance

Après 1993, les ressortissants érythréens déposent à peine plus de 200 demandes d'asile par an en Suisse, avec un faible taux de reconnaissance. Bien que l'exécution des renvois soit en principe raisonnablement exigible, le tout jeune État craint « un retour massif » →3 de ses propres ressortissants ayant fui en Europe et accepte pour cette raison uniquement les retours volontaires.

Afin de permettre les rapatriements sous contrainte, la Suisse cherche rapidement à conclure un accord de réadmission bilatéral avec l'Érythrée. En juillet 1995, une délégation suisse se rend à Asmara pour mener des négociations concernant « l'identification et le rapatriement de ressortissants érythréens » ; un programme d'aide au retour est parallèlement élaboré en 1996 pour encourager les retours volontaires →4. Mais malgré d'intenses efforts, aucun de ces deux projets ne voit le jour : les délais de départ pour les requérants érythréens déboutés doivent à nouveau être prolongés. En 1997, l'exécution des renvois est provisoirement gelée. En 1999, les autorités suisses compétentes en matière d'asile sont amenées à admettre à titre provisoire, en raison de l'impossibilité d'exécuter le renvoi, quelque 300 requérants d'asile érythréens définitivement déboutés. Il s'agit de personnes ayant déposé leur demande d'asile avant 1993, alors qu'elles étaient encore considérées comme des ressortissants éthiopiens, et qui, pour la plupart, vivent en Suisse depuis plus de dix ans →5.

Avec l'intensification du conflit militaire entre l'Érythrée et l'Éthiopie au cours de l'année 2000, le traitement des demandes est provisoirement suspendu, avant de reprendre début 2001 sur la base des conclusions d'un voyage de service →6.

### Asile pour les objecteurs de conscience

En 2006, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens croît brusquement, passant d'à peine 200 l'année précédente à plus de 1200. La situation précaire en Érythrée, tant du point de vue des droits de l'homme que de la situation socioéconomique, n'explique que partiellement ce véritable bond : celui-ci résulte aussi du nouveau positionnement de la jurisprudence suisse quant au motif de fuite le plus souvent allégué par les requérants d'asile érythréens, à savoir le refus de servir et la désertion du service national. Jusqu'en 2005, les demandes d'asile justifiées par cette raison sont généralement déboutées au motif que le service militaire fait partie des devoirs civiques et que la sanction d'un tel délit est donc légitime.

Mais cette pratique décisionnelle connaît fin 2005 un changement lourd de conséquences : dans une décision de principe publiée, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) estime que la peine sanctionnant le refus de servir ou la désertion en Érythrée est démesurément sévère et qu'elle doit être rangée parmi les sanctions motivées par des raisons d'ordre politique. Les requérants d'asile érythréens se trouvant dans ce cas de figure doivent donc être reconnus comme réfugiés en Suisse →7. Ce changement de pratique influe rapidement sur l'évolution du nombre de demandes et sur le taux de protection, qui passe en une année de 6 % (2005) à 80 % (2006) et se maintient à ce niveau élevé au cours des années suivantes. La diaspora érythréenne en Suisse augmente en conséquence, jusqu'à compter plus de 12 000 personnes fin 2011.

Face à la hausse des demandes d'asile – plus de 3300 en 2011 – et des procédures en suspens, mais aussi du nombre de demandes de regroupement familial et de demandes émises depuis l'étranger, la pression subie par les autorités compétentes en matière d'asile s'intensifie, notamment parce que le rapatriement sous contrainte en Érythrée reste impossible →8. Dans le cadre d'une nouvelle stratégie de traitement, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) met en place en 2011 une procédure abrégée et donc plus rapide pour certains requérants d'asile érythréens. S'il n'existe aucun doute quant à l'origine érythréenne, que les faits sont clairs et que les allégations sont crédibles, une décision positive peut désormais être

2 Office fédéral des migrations (dir.) : Les diasporas somalienne et érythréenne en Suisse, Berne, 2010, p. 35 ss

3 Selon le courrier de l'Ambassade de Suisse à Rome en date du 16 novembre 1993, le retour de centaines de milliers de ressortissants érythréens, principalement depuis le Soudan limitrophe, place « déjà le jeune État devant des problèmes quasiment insolubles » (citation librement traduite), in BAR E4280A#2017/359#597\*.

4 Citation librement traduite. Cf. le rapport de voyage du DFAE du 8 août 1995 sur les négociations menées à Asmara, in BAR E4280A#2017/359#598\*. Le programme d'aide au retour est élaboré en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ; cf. le projet de programme du 15 octobre 1996, in BAR E4280A#2017/355#2239\*.

5 Cf. le courrier adressé le 17 juin 1996 par l'ODR aux autorités cantonales de police des étrangers « Erstreckung der Ausreisefrist für abgewiesene Asylbewerber eritreischer Herkunft » (Prolongation du délai de départ pour les requérants d'asile déboutés d'origine érythréenne), in BAR E4280A#2017/359#598\*. Concernant les admissions provisoires prononcées, cf. la notice du 26 mars 1999 « Traitement des dossiers de requérants d'asile déboutés originaires d'Érythrée et d'Éthiopie », in BFF AZ 7.ERIT.40/2002/01788 et la « Notice interne sur la situation en Suisse des requérants d'asile déboutés originaires d'Éthiopie et d'Érythrée » du 19 octobre 2004, in BFF AZ 7.ERIT.00/2002/01783

6 Note du 21 novembre 2001 « Eritrea : Aktuelle Lage und Asylpraxis » (Érythrée : situation actuelle et pratique d'asile), in BFF AZ.ERIT.00/2002/01783. Cf aussi JICRA 2004/26

7 JICRA 2006/3

8 P. ex. interpellation 08.3353 du 12 juin 2008 « Jusqu'où ira-t-on dans les admissions en masse de requérants d'asile érythréens ? »

rendue simplement sur la base d'une audition approfondie sur la personne, ce qui permet d'éviter de réaliser l'audition habituelle de plusieurs heures →<sup>9</sup>. Grâce à la réduction du temps de traitement, il est possible d'accroître rapidement le nombre de demandes traitées et de réduire le nombre de procédures en suspens pour les requérants érythréens. Toutefois, cette procédure abrégée est aussi davantage source d'erreurs, si bien qu'elle est abandonnée en 2012 →<sup>10</sup>.

## Adaptations de la pratique après 2016

Le nombre de demandes d'asile continuant de croître, des voix s'élèvent en 2014 et 2015 pour demander une pratique de l'asile plus restrictive envers les Érythréens →<sup>11</sup>. La pratique en matière d'asile et de renvoi, en vigueur depuis dix ans, est alors adaptée sur la base des conclusions d'une mission d'information réalisée en Érythrée. En juin 2016, le SEM décide de ne plus reconnaître comme réfugiés les requérants d'asile érythréens qui fondent leur crainte d'être persécutés uniquement sur leur sortie illégale du territoire. Si la demande d'asile est rejetée et qu'il n'existe aucun obstacle au renvoi, le SEM ordonne l'exécution du renvoi vers l'Érythrée →<sup>12</sup>.

Cette modification de la pratique du SEM est entérinée en janvier 2017 par le Tribunal administratif fédéral (TAF) dans un arrêt de principe →<sup>13</sup>. Elle est suivie d'autres modifications, sujettes à controverses dans l'opinion publique. Ainsi, le TAF indique la même année dans un arrêt de principe que les ressortissants érythréens qui ont déjà effectué leur service militaire et n'ont quitté le territoire qu'après celui-ci ne doivent généralement

pas s'attendre à être de nouveau incorporés dans le service national ou à être sanctionnés : selon le TAF, ils ne s'exposent à aucun traitement contraire aux droits de l'homme. Il constate en outre qu'il n'y a pas lieu de considérer l'Érythrée comme un pays caractérisé par une situation de violence généralisée et que l'exécution des renvois est donc en principe exigible ; il estime toutefois que dans certains cas, des circonstances particulières rendent l'exécution du renvoi inexigible →<sup>14</sup>. En 2018, le TAF est amené à déterminer si le service national obligatoire pour les ressortissants érythréens doit être assimilé à du travail forcé. Dans un arrêt de principe, il conclut que le service national ne constitue pas une violation « flagrante » de l'interdiction du travail forcé en vertu du droit international ; en principe, la seule possibilité d'être réaffecté au service militaire ne rend donc pas illicite l'exécution du renvoi dans le pays d'origine →<sup>15</sup>.

Après avoir enregistré près de 10 000 demandes d'asile en 2015, les autorités suisses n'en reçoivent que la moitié environ en 2016. Cette tendance se confirme les années suivantes, avec seulement quelque 2 900 demandes déposées par des Érythréens en 2019. Depuis 2017, la plupart de ces demandes concernent des personnes relevant du regroupement familial ou des enfants nés en Suisse.

## Voyages au pays

Les voyages au pays présumés ou attestés de réfugiés reconnus ou d'Érythréens admis à titre provisoire font régulièrement l'objet de critiques. Le SEM donne suite aux informations relatives aux voyages au pays ; il a créé à cette fin une

- 9 Procès-verbal de la réunion de la direction de l'ODM du 6 juin 2011, in BFM AZ 031.1.2011/000526
- 10 Procès-verbal de la réunion du Domaine de direction Asile et retour (PILAR) du 3 juillet 2012, in BFM AZ 031.2/2012/02150
- 11 La stratégie du Conseil fédéral concernant le dossier érythréen a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires : p. ex., question 14.5262 du 11 juin 2014 « Augmentation du nombre des demandeurs d'asile en provenance d'Érythrée » ; interpellation 15.3094 du 15 mars 2015 « Requérants d'asile érythréens. Pratique d'admission et agissements douteux du consulat général à Genève » ; motion 15.3801 du 7 septembre 2015 « N'accorder qu'une protection provisoire aux requérants d'asile d'Érythrée » ; interpellation 16.3254 du 18 mars 2016 « Suivi du dossier de l'Érythrée ». Concernant le discours politique en Suisse relatif aux requérants d'asile érythréens, cf. Schnell M. : « Eritreer\*innen in der Schweiz : Chronologie einer Debatte » (Érythréennes et Érythréens en Suisse : chronologie d'un débat)
- 12 La modification de la pratique du 23 juin 2016 s'appuie sur le rapport du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) « Érythrée – Étude de pays » ; cf. aussi le communiqué du SEM du 11 juin 2015 « Publication du rapport EASO : Érythrée – Étude de pays » . Concernant les sources utilisées par le SEM pour définir la pratique spécifique à l'Érythrée, cf. l'avis du Conseil fédéral relatif à l'interpellation 18.3468 du 5 septembre 2018 « Érythrée. Quelles sont les sources permettant d'envisager certains renvois ? »
- 13 Arrêt du TAF du 30 janvier 2017 (D-7898/2015)
- 14 Arrêt du TAF du 17 août 2017 (D-2311/2016)
- 15 Arrêt du TAF du 10 juillet 2018 (E-5022/2017)



Illus. 09

Fin 2017, des membres de la diaspora érythréenne manifestent contre la politique d'asile de la Suisse devant le siège de l'ONU à Genève.

cellule interne de signalement pour les autorités chargées des contrôles aux frontières et les services cantonaux – 16.

### Examen des admissions provisoires

Suite aux modifications apportées à la pratique, le SEM décide, début 2018, de vérifier dans le cadre d'un projet-pilote le statut de quelque 250 ressortissants érythréens admis à titre provisoire en Suisse en raison de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi. Cette vérification est source d'inquiétude au sein de la diaspora érythréenne, les intéressés craignant une levée généralisée de l'admission provisoire.

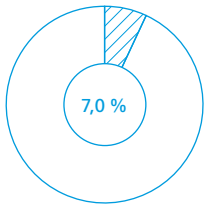
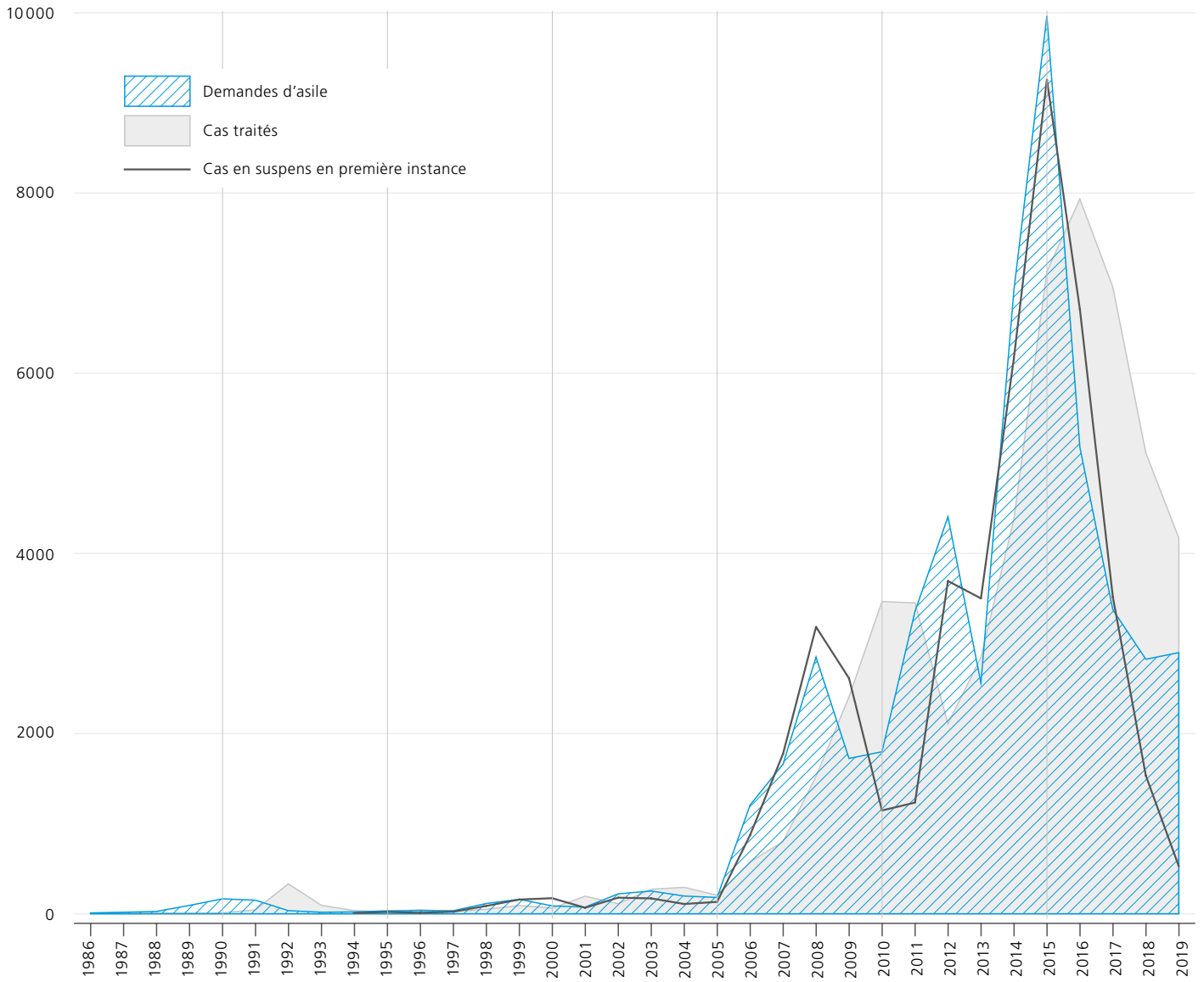
Sur la base des résultats de ce projet-pilote, 9 % environ des admissions provisoires examinées sont levées. Mais dans la mesure où le Gouvernement érythréen n'est pas disposé à accepter les rapatriements sous contrainte, il est, selon le Conseil fédéral, « probable que le renvoi des citoyens érythréens dont l'admission provisoire aura été levée [...] ne pourra pas être exécuté » – 17.

Les conclusions de cette vaste opération de vérification concernant environ 3000 admissions provisoires sont attendues d'ici au printemps 2020 dans un rapport destiné au Parlement – 18.

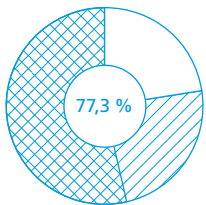
16 Cf. à ce sujet les conclusions du rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 23 mars 2018 « Requérants d'asile en provenance d'Érythrée » FF 2018, p. 2864 ss.

17 Avis du Conseil fédéral concernant l'interpellation 18.3809 du 21 novembre 2018 « Renvois compliqués. Que fait le Conseil fédéral ? » et l'interpellation 18.3406 du 29 mai 2018 « Rapatriement prévu d'Érythréens. Le Conseil fédéral prend-il l'exécution des renvois au sérieux ? »

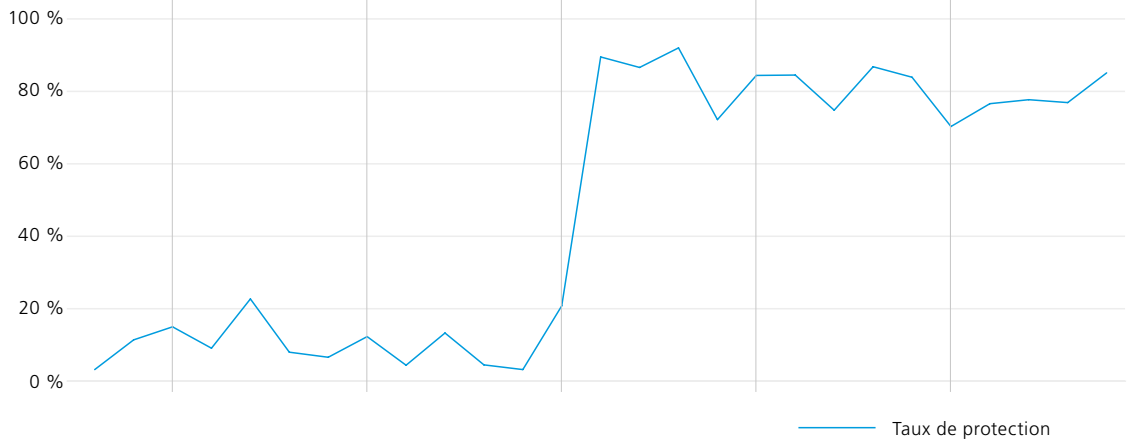
18 Avis du Conseil fédéral du 3 juillet 2019 au sujet de l'interpellation 19.3429 « Pourquoi, dans 99,5 pour cent des cas, le retour des Érythréens admis à titre provisoire n'est-il pas exigible ? »



Proportion du total des demandes d'asile 1986-2019



Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance global (53,6 %) 1993-2019



Taux de protection





# Irak

*« L'ODM réexamine continuellement sa pratique en matière d'asile au vu de l'actualité. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 30 septembre 2005

1 Réponse du Conseil fédéral du 30 septembre 2005 à l'interpellation 05.3248 « Réfugiés irakiens. Divergences entre l'ODM et le HCR »

Les requérants d'asile irakiens proviennent d'un pays profondément divisé sur le plan politique et appartiennent à divers groupements ethniques, religieux et politiques. Ils commencent à arriver en Suisse au début des années 1980, à raison d'une trentaine par an <sup>→2</sup>. Il s'agit principalement de jeunes hommes célibataires qui, lors de la première guerre du Golfe en 1980, ont séjourné légalement dans des pays du Proche-Orient en tant que travailleurs immigrés et qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas retourner en Irak. Parmi les requérants figurent également quelques Kurdes irakiens, mais aussi des jeunes ayant étudié et séjourné dans des États d'Europe de l'Est. Les motifs de fuite allégués sont principalement le refus d'effectuer le service militaire et l'opposition au régime de Saddam Hussein, à la tête du pays depuis 1979. Le taux de reconnaissance dans les années 1980 atteint près de 20 % et ne cesse d'augmenter au cours des années suivantes. En cas de rejet de leur demande d'asile, les requérants irakiens sont généralement admis à titre provisoire : aucun rapatriement sous contrainte n'a lieu durant ces années <sup>→3</sup>.

## Années 1990

Vers le milieu des années 1990, les demandes déposées par des ressortissants irakiens augmentent pour atteindre quelques centaines par an. Parallèlement, de plus en plus de requérants d'asile originaires d'autres États (Jordanie, Liban et Syrie) se font passer pour des Irakiens. Pour remédier à ce problème, les autorités imposent à presque tous les requérants d'asile irakiens de se soumettre à un test visant à établir le pays d'origine dans le cadre d'une audition fédérale complémentaire <sup>→4</sup>. Les demandes continuent d'être examinées au cas par cas. Les requérants parvenant à rendre vraisemblable une persécution personnelle à leur rencontre, par exemple en raison d'activités d'opposition, sont reconnus comme réfugiés. En revanche, ni l'appartenance à un groupe ethnique ou religieux – kurde, chiite, chrétien – ni le refus de servir n'entraînent à eux seuls l'octroi de l'asile. Mais comme l'exécution du renvoi en Irak n'est pas raisonnablement exigible et qu'elle est de plus impossible depuis l'embargo imposé par l'ONU en 1990, la plupart des ressortissants irakiens déboutés sont admis provisoirement en Suisse <sup>→5</sup>.

Cette situation insatisfaisante du point de vue du droit d'asile – nationalité souvent incertaine des requérants d'asile irakiens, nombreuses

2 Plus d'informations à ce sujet in BAR E4280A #1998/296#1123\*

3 Note du 7 septembre 1990, in BAR E4280A #2017/359#119\*

4 Note du 23 mai 1997 « Pseudo-Iraker : BFF-Praxis, ARK-Praxis, Vollzug » (Pseudo-Irakiens : pratique de l'ODR, pratique de la CRA, exécution des renvois) in BAR E4280A#2017/359#121\*

5 Rapport complémentaire « Asylbewerber aus dem Irak » (Requérants d'asile en provenance d'Irak) du 27 juin 1994, in BAR E4280A#2017/359#120\*



admissions provisoires, absence de rapatriements sous contrainte et peu de retours volontaires – commence à changer à la fin des années 1990. Les évolutions en Irak donnent lieu à des ajustements récurrents de la pratique en matière d’asile et de renvoi.

### Régions kurdes quasi étatiques

En 1991, suite à la défaite militaire de l’Irak lors de la deuxième guerre du Golfe, les Kurdes se soulèvent dans le nord du pays contre le gouvernement central de Bagdad, provoquant la séparation progressive des régions kurdes du territoire irakien, l’établissement d’une autonomie des Kurdes du nord avec des structures quasi étatiques et l’obtention d’une indépendance de fait. Cette évolution nécessite de revoir la pratique en matière d’asile et de renvoi, d’autant plus que les requérants d’asile irakiens sont désormais principalement des Kurdes du nord de l’Irak, alors qu’il s’agissait jusque-là majoritairement de personnes originaires du centre et du sud du pays. À cela s’ajoute le fait que l’Allemagne et les Pays-Bas ont déjà procédé à une adaptation de leur pratique envers les requérants d’asile irakiens. Enfin, le nombre de demandes d’asile déposées en Suisse par des Irakiens enregistre une forte hausse entre 1997 et 1998, passant de 500 à 2000 demandes.

Sur la base d’une évaluation de la situation, l’Office fédéral des réfugiés (ODR) décide à l’automne 1999 de considérer la région contrôlée par les Kurdes au nord de l’Irak comme une possibilité de fuite interne pour les Kurdes faisant valoir une persécution par le gouvernement central de Bagdad. L’exécution du renvoi de personnes en provenance du nord de l’Irak est dorénavant jugée en principe licite, raisonnablement exigible et techniquement possible. Cette pratique est soutenue par la Commission suisse de recours en matière d’asile (CRA). Cependant, les rapatriements sous contrainte n’ont toujours pas lieu <sup>→6</sup>.

La pratique en matière d’asile et de renvoi doit désormais tenir compte de la situation sécuritaire et des droits de l’homme propre à chaque région – situation par ailleurs souvent instable. En effet, les conditions dans le centre et le sud de l’Irak ne sont pas les mêmes que dans les provinces kurdes du nord du pays. Ces dernières sont, pour leur part, dominées par deux partis kurdes rivaux ayant chacun des prétentions au pouvoir et

des zones d’influence. L’Irak est donc temporairement divisé en trois territoires.

### Guerre d’Irak en 2003

Le 20 mars 2003, une coalition menée par les États-Unis déclare la guerre à l’Irak en bombardant Bagdad. Face à l’évolution incertaine de la situation au Moyen-Orient, l’ODR a déjà ordonné, deux jours plus tôt, le gel des décisions et des renvois <sup>→7</sup>. Après la chute du régime de Saddam Hussein, l’ODR lève ce moratoire en janvier 2004, suivant en cela la pratique des principaux autres États européens <sup>→8</sup>. Au vu de la situation sécuritaire toujours incertaine, l’examen individuel des demandes ne reprend que de manière progressive <sup>→9</sup>. Mais comme la situation s’aggrave à nouveau, un nouvel ajustement de la pratique s’avère nécessaire. En août 2005, l’ODR décide, plutôt que de geler à nouveau les décisions et les renvois, d’admettre en principe les requérants d’asile irakiens à titre provisoire, sur une base individuelle. L’effet d’attraction attendu suite à cette décision – à savoir une hausse significative des demandes déposées par des ressortissants irakiens – ne se vérifie pas <sup>→10</sup>.

### Pratique depuis 2007

Une nouvelle modification de la pratique a lieu en mai 2007. Elle opère une distinction entre la situation en Irak central et méridional d’une part, et celle de la région autonome du Kurdistan d’autre part. Alignée sur la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF), la pratique est dorénavant réexaminée périodiquement et elle s’applique en principe encore aujourd’hui <sup>→11</sup>.

#### IRAK CENTRAL ET MÉRIDIONAL

Les personnes qui prennent position, dans le centre ou le sud de l’Irak, contre le pouvoir du gouvernement central et qui s’exposent ainsi publiquement – par exemple les médias ou les opposants au régime – doivent s’attendre à des sanctions étatiques déterminantes en matière d’asile. Cette situation entraîne généralement la reconnaissance de la qualité de réfugié. Dans la mesure où les structures de protection étatiques sont insuffisantes en Irak central et méridional, des persécutions non étatiques peuvent également justifier l’octroi du statut de réfugié selon une décision de principe de la CRA <sup>→12</sup>.

- 6 Communiqué ODM du 8 octobre 1999 « Asylbewerber aus Nordirak. Geänderte Praxis des BFF » (Requérants d’asile du nord de l’Irak : modification de la pratique de l’ODM), in BFF AZ 7-IRAK.40/2002/01870. Concernant la jurisprudence de l’instance de recours, cf. JICRA 2000/15 et le courrier adressé le 16 mars 2001 par l’ODR aux autorités cantonales de police des étrangers, in BFF AZ 7-IRAK.43/2002/01873. Concernant le programme d’aide au retour, cf. le courrier adressé le 20 décembre 2000 aux bureaux cantonaux de conseil en vue du retour, in BFF AZ 382.3/2002/00516
- 7 Communiqué ODR du 18 mars 2003 « Irak : gel des décisions et des renvois »
- 8 Communiqué ODR du 30 janvier 2004 « Irak : levée du gel des décisions »
- 9 Courrier adressé le 26 octobre 2004 par l’ODR à la CRA, in BFF AZ 7-IRAK.40/2002/01870
- 10 Cf. « Monitoringbericht Irak » (Rapport de suivi Irak) du 24 novembre 2005, in BFM AZ 215.334-12/2010/00148
- 11 Communiqué ODM du 3 mai 2007 « Renvois en Irak : modification de la pratique ». En 2009, l’ODM envisage de modifier à nouveau la pratique, mais les incertitudes entourant la situation en Irak le poussent à « reporter sa décision ». Cf. l’avis du Conseil fédéral du 27 avril 2009 en réponse à l’interpellation 09.3367 « Non au rapatriement vers l’Irak central et méridional ».
- 12 JICRA 2006/18. Concernant les exigences envers la protection étatique, cf. le Manuel de l’OSAR, p. 174 ss. Concernant l’Irak central et méridional, cf. également les arrêts du TAF du 2 mai 2008 (D-4404/2006) et du 18 avril 2001 (D-3662/2009)

L'exécution des renvois vers l'Irak central et méridional et les régions voisines n'est pas raisonnablement exigible en raison de la situation en matière de sécurité et d'approvisionnement. Les requérants d'asile originaires de ces régions et dont la demande a été rejetée sont admis provisoirement s'ils n'ont pas de possibilité de séjour interne dans le nord de l'Irak →<sup>13</sup>.

#### RÉGION AUTONOME DU KURDISTAN

Les opposants, les journalistes ou les membres de minorités qui s'expriment contre les prétentions au pouvoir des parties kurdes en présence et s'exposent ainsi publiquement doivent s'attendre à des sanctions étatiques déterminantes en matière d'asile, qui entraînent généralement la reconnaissance de la qualité de réfugié. Dans la mesure où le nord de l'Irak est pourvu de structures de protection étatiques, les exactions commises par des acteurs non étatiques ne sont pas pertinentes pour le droit à l'asile. Ce principe ne s'applique pas pour les personnes que les autorités kurdes ne sont pas disposées à protéger, telles que les femmes menacées de crime d'honneur, par exemple. Ces personnes ont droit à l'asile.

Depuis la modification de la pratique intervenue en 2007, l'exécution du renvoi vers la région autonome du Kurdistan est en principe de nouveau considérée comme raisonnablement exigible. Pour les familles avec enfants, les femmes célibataires, les personnes malades et les personnes âgées, des conditions individuelles favorables au retour doivent être réunies pour que l'exécution d'un renvoi soit considérée comme raisonnablement exigible →<sup>14</sup>.

## Retour

Le rapatriement des requérants d'asile irakiens déboutés s'avère dès le début « très problématique » : l'ODR constate en 1990 que le simple fait d'avoir séjourné un certain temps à l'étranger sans autorisation peut entraîner des risques considérables pour les intéressés ; du fait de l'insécurité juridique, largement répandue, et des pratiques très arbitraires des organes étatiques, les renvois sont pour l'instant « ni conformes au droit international, ni raisonnablement exigibles » →<sup>15</sup>.

En lien avec la modification de la pratique décidée en 1999, l'ODR élabore un programme spécifique au nord de l'Irak pour encourager les retours volontaires →<sup>16</sup>. Mais sa mise en œuvre

<sup>13</sup> Arrêt du TAF du 14 mars 2008 (E4243/2007)

<sup>14</sup> Le TAF a statué sur la pratique en matière d'asile et de renvoi concernant la région autonome du Kurdistan à travers plusieurs arrêts ; cf. notamment les arrêts du 22 janvier 2008 (E-6982/2006), du 14 mars 2008 (E-4243/2007), du 27 mars 2008 (D-3963/2006), du 21 décembre 2011 (D-4935/2007) et du 5 janvier 2017 (E-5274/2006).

<sup>15</sup> Citations librement traduites. Note de l'ODR du 7 septembre 1990, in BAR E4280A#2017/359#119\*

<sup>16</sup> Réponse du Conseil fédéral du 23 mai 2001 à la question ordinaire 01.1002 « Renvoi des Kurdes en Irak du Nord »



Illus. 10

Entre 2006 et 2008, 7000 à 10000 demandes d'asile sont déposées par des ressortissants irakiens dans les ambassades de Suisse en Syrie et en Égypte, mais elles restent pendant plusieurs années en attente de traitement par l'Office fédéral des réfugiés. Une enquête externe conclut en 2011 que cette façon de procéder est contraire au droit.

se révèle compliquée car les autorités turques refusent le transit sur leur territoire. En 2003, le programme d'aide au retour vers le nord de l'Irak prend fin, mais le retour volontaire vers l'ensemble du pays continue d'être encouragé <sup>17</sup>. Dans le cadre d'un autre programme d'aide au retour en vigueur de 2008 à 2013, plus de 600 personnes retournent en Irak. Compte tenu de la « difficulté à exécuter les renvois vers l'Irak, il s'agit là de l'un des programmes les plus réussis de la Suisse » <sup>18</sup>.

Parallèlement aux retours volontaires, des rapatriements sous contrainte sont effectués sporadiquement depuis 2009 vers la zone contrôlée par le gouvernement régional kurde, au nord de l'Irak. Le premier vol spécial vers Bagdad a lieu en 2017 <sup>19</sup>.

### Demandes d'asile dans les ambassades

Entre 2006 et 2008, 7000 à 10000 demandes d'asile sont déposées dans les ambassades de Suisse en Syrie et en Égypte par des ressortissants irakiens. Les pièces remises sont souvent des formulaires ne précisant généralement pas le lieu de séjour ni le statut de séjour des requérants au sein des pays concernés. Les demandes restent en attente de traitement pendant plusieurs années. Un rapport commandé par le Département fédéral de justice et police (DFJP) conclut en 2011 que le non-traitement de ces demandes est contraire au droit. L'Office fédéral des migrations (ODM) est chargé de régler les demandes encore en suspens d'ici à la fin 2013. Afin d'éviter que de tels incidents ne se reproduisent, le rapport conseille de suspendre les procédures à l'ambassade <sup>20</sup>.

### Évolution du nombre de demandes

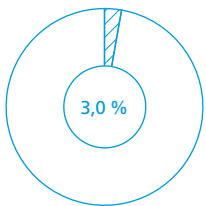
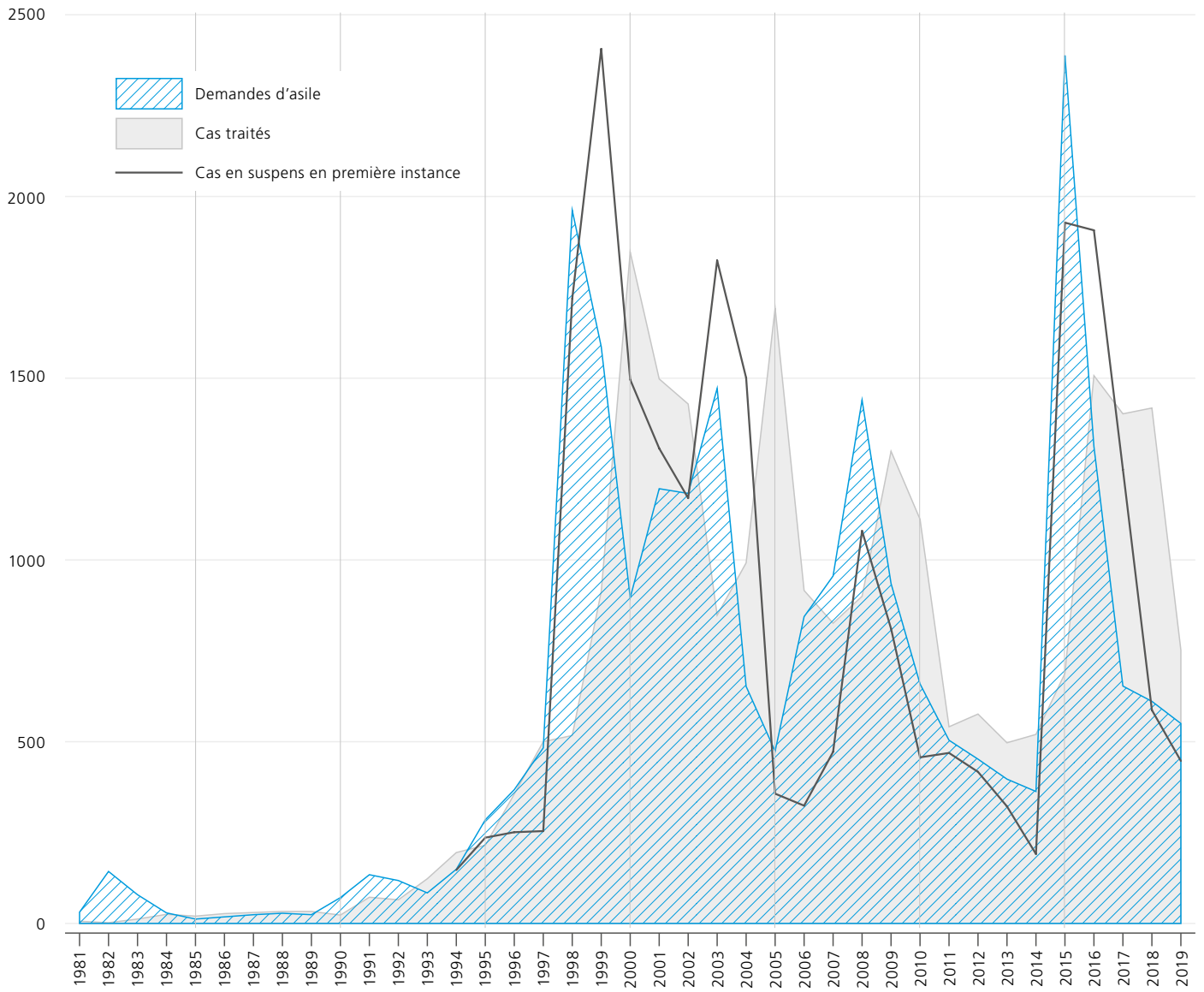
Durant les années 1980 et 1990, la Suisse enregistre en moyenne annuelle quelques centaines de demandes déposées par des citoyens irakiens. Après un pic de près de 2000 demandes en 1998, l'Irak devient au cours des années suivantes un pays de provenance secondaire en termes statistiques, avec 500 demandes d'asile par an environ. L'année 2015, marquée par la crise européenne des réfugiés et des migrants, fait figure d'exception, avec quelque 2400 demandes. Ce nombre diminue ensuite à nouveau pour s'établir à 550 demandes en 2019.

17 Courrier adressé par l'ODR le 23 septembre 2003 aux bureaux cantonaux de conseil en vue du retour, in BFF AZ 382.3/2002/00516 ; concernant la pratique en matière de renvoi et le retour volontaire vers le nord de l'Irak, cf. également la circulaire de l'ODM du 1<sup>er</sup> juillet 2007 à l'intention des autorités cantonales de migration, in BFM AZ 215.334-12/2019/02458

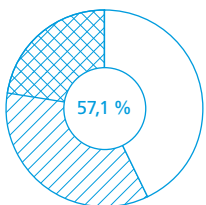
18 Citation librement traduite. Proposition du 25 septembre 2013 « Beendigung des Rückkehrhilfeprogramms Irak » (Fin du programme d'aide au retour Irak), in BFM AZ 076.4-12/2018/00437

19 Avis du Conseil fédéral du 21 novembre 2018 en réponse à l'interpellation 18.3809 « Renvois compliqués. Que fait le Conseil fédéral ? »

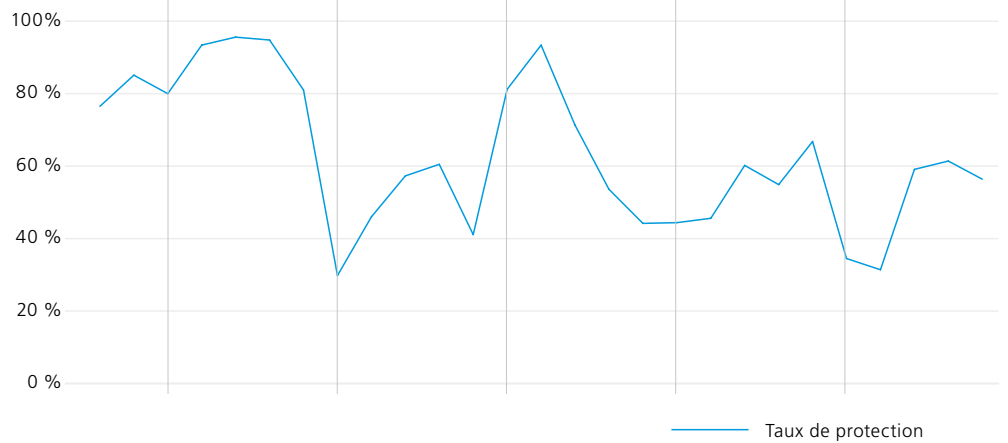
20 Communiqué ODM du 11 janvier 2012 « Le non-traitement des demandes d'asile était contraire au droit »



Proportion du total des demandes d'asile 1981-2019

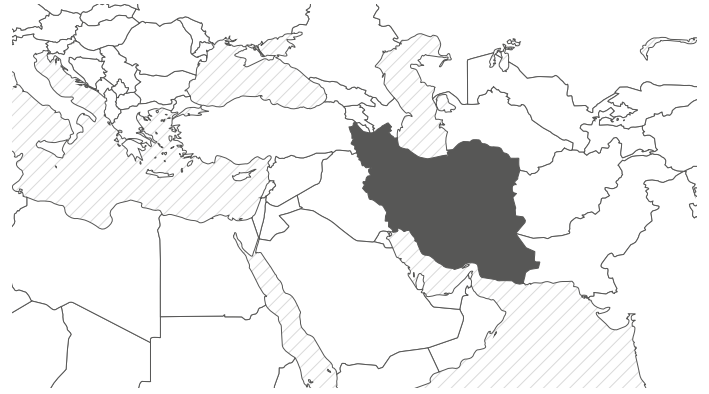


Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance globale (22,5 %) 1993-2019



Taux de protection





## Iran

*« Nous avons dû opter pour un traitement échelonné en raison de l'ordre de priorité interne. » →1*

Courrier du Délégué aux réfugiés du 29 septembre 1989

1 Citation librement traduite. Courrier adressé le 29 septembre 1989 par le DAR au Conseil des réfugiés politiques iraniens, in BAR E4280A#2017/359#345\*

Violations des droits de l'homme, restriction de la liberté d'opinion, répression des groupements d'opposition, conséquences d'un refus d'effectuer le service militaire, discrimination de minorités religieuses ou ethniques, des femmes et de certaines personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre : voici les principales raisons ayant poussé des centaines de milliers d'Iraniennes et d'Iraniens à quitter leur pays après la révolution islamique de 1979. Certains d'entre eux – 50 personnes en 1979 – ont cherché refuge en Suisse →2. Le départ d'Iran s'effectue généralement légalement au moyen d'un visa suisse ; souvent, la Suisse sert uniquement de pays de transit sur la route vers les États-Unis, le Canada ou un autre État.

## Révolution islamique de 1979

La situation en Iran étant confuse suite à la fuite du Shah Mohammad Reza Pahlavi à l'étranger →3, au retour d'exil de l'ayatollah Khomeiny et à la proclamation de la République islamique, les autorités compétentes en matière d'asile décident en mai 1979 de ne prononcer dans un premier temps aucune décision positive pour les requérants d'asile iraniens. Pour pouvoir rendre une décision concernant ces demandes, il faut attendre que « la situation se [soit] suffisamment éclaircie pour qu'un retour se révèle possible et raisonnablement exigible ou, au contraire, inexigible en raison des préjudices majeurs auxquels il exposerait sur le long terme certaines personnes » →4. C'est le cas un an plus tard : à partir de mai 1980, les demandes des requérants iraniens sont de nouveau examinées et acceptées lorsque les conditions sont remplies →5. Cet examen nécessite en règle générale « une audition personnelle de plusieurs heures, souvent difficile », car les mesures d'instruction en Iran sont « généralement ardues, voire irréalisables » →6. Dans les années 1980, face à un nombre global élevé de procédures en attente, les autorités ne sont pas en mesure de traiter rapidement toutes les demandes iraniennes, ce qui donne lieu à des grèves de la faim et à des pétitions de la part de requérants d'asile iraniens →7.

## Pratique d'asile

Les requérants d'asile iraniens forment un groupe hétérogène sur le plan ethnique, confessionnel et idéologique. Il s'agit en majorité d'hommes

jeunes, célibataires et bien formés issus de la classe moyenne supérieure et des zones urbaines →8. Les requérants d'asile iraniens font généralement valoir simultanément plusieurs motifs de fuite. Ceux-ci présentent des schémas similaires au fil des années, de sorte que la jurisprudence est restée constante dans ses grandes lignes.

### PERSÉCUTION POLITIQUE

L'asile est accordé aux requérants iraniens membres ou sympathisants de groupements critiques envers le régime en place, ayant exprimé publiquement, à travers des activités, leur opposition au régime et s'étant ainsi exposés à de sérieux préjudices. Cela vaut en principe aussi pour les membres de groupes kurdes iraniens actifs politiquement et militairement depuis le nord de l'Irak à partir des années 1980. Il faut systématiquement examiner s'il existe d'éventuels motifs d'exclusion au sens de la loi sur l'asile et de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés →9.

### PERSÉCUTION RELIGIEUSE

L'appartenance à l'une des minorités religieuses reconnues par la Constitution iranienne (juifs, chrétiens, zoroastriens) n'entraîne pas en soi de persécution déterminante en matière d'asile. En s'ajoutant à d'autres circonstances, elle peut en revanche constituer un risque accru qui est pris en considération lors de l'examen individuel →10.

En revanche, les autorités suisses estiment que les membres de la communauté religieuse des bahaïs sont exposés à une persécution collective en Iran. Ainsi, dans la pratique, l'asile est accordé depuis de nombreuses années aux membres de cette minorité religieuse non reconnue par l'État d'Iran : en 1986, par exemple, l'asile a été octroyé à un groupe de 50 bahaïs ayant fui au Pakistan et en Turquie et qui étaient menacés d'être rapatriés en Iran →11.

### CONVERSION AU CHRISTIANISME

Depuis quelques années, de plus en plus de requérants d'asile iraniens séjournant en Suisse se convertissent au christianisme. Ces conversions, déjà constatées sporadiquement dans les années 1980 et souvent mises en avant uniquement au moment de la procédure de recours, ne constituent pas à elles seules un motif suffisant pour la reconnaissance du statut de réfugié. Seule une pratique religieuse particulièrement assidue et portée à la connaissance des autorités iraniennes ou de l'entourage entraîne une crainte fondée de

- 2 Concernant la réaction des autorités face aux événements survenus en Iran, cf. également la réponse apportée le 4 juillet 1979 par le Conseil fédéral à la question ordinaire « SAVAK-Agenten in der Schweiz » (Agents de la SAVAK en Suisse)
- 3 Au sujet de l'octroi de l'asile politique aux membres de la famille royale iranienne en Suisse, Pierre Aubert, alors ministre des Affaires étrangères, déclare en août 1979 que le Shah n'a pas déposé personnellement de demande d'asile en Suisse. Cf. à ce sujet Fischer T. : *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979-1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*, Zurich, 2004, p. 53-54
- 4 Citation librement traduite. Note de l'OFF du 18 mai 1979 concernant Z. F., in BAR E4280A#1998/296#1245\*
- 5 Note de l'OFF du 14 mai 1980 « Asylbegehren iranischer Staatsangehöriger » (Demandes d'asile émanant de ressortissants iraniens), in BAR E4280A#1998/296#1245\* ; il y est notamment constaté que malgré la résolution interne de ne rendre dans un premier temps aucune décision positive, un petit nombre de demandes de citoyens iraniens ont été acceptées. Il s'agissait de « personnes de confession israélite et d'un membre de la communauté bahaï » (citation librement traduite).
- 6 Citation librement traduite. Note « Lagebeurteilung Iran » (Évaluation de la situation – Iran) du 8 janvier 1987, in BAR E4280A#2017/359#349\*
- 7 Message de l'ATS du 19 septembre 1989 : « Iranische Asylsuchende versuchen Arbenz Dampf aufzusetzen/DFW-Räumlichkeiten in Bern besetzt » (Des requérants d'asile iraniens tentent de mettre Arbenz sous pression/Occupation des locaux du DAR à Berne), in BAR E4280A#2017/359#345\*
- 8 Communiqué du DAR du 23 mars 1988, in BAR E4280A#1988/296#201\*
- 9 Concernant les activités des organisations kurdes iraniennes en Irak, cf. les arrêts du TAF du 23 septembre 2013 (D-1460/2011) et du 20 juin 2017 (D-4103/2016). Au sujet de l'évaluation des activités d'opposition menées par des requérants d'asile iraniens dans le camp d'Asraf en Irak, cf. les arrêts du TAF du 13 janvier 2011 (D-6616/2009), du 11 mars 2011 (D-4672/2009) et du 8 juillet 2011 (D-6618/2009)
- 10 Au sujet de la situation des minorités religieuses en Iran, cf. les considérations émises dans l'arrêt du TAF du 9 juillet 2009 (D-3357/2006).
- 11 Communiqué du DFJP du 1<sup>er</sup> avril 1986 « Empfang von iranischen Baha'i-Flüchtlingen » (Accueil de réfugiés bahaïs iraniens), in BAR E4280A#1988/296#201\*. Dans le cadre de la politique de contingents, d'autres petits groupes de réfugiés bahaïs et d'autres réfugiés iraniens venant du Pakistan, d'Irak ou de Turquie sont admis en 1989 et 1991. Documents consultables in BAR E4280A#2017/359#358\*.





Illus. 11 En 2011, des requérants d'asile iraniens protestent devant le siège de l'ONU à Genève en raison de la situation des moudjahidines iraniens dans le camp de réfugiés d'Ashraf, en Irak.

persécution et, partant, l'admission provisoire en tant que réfugié. Cette pratique est confirmée en 2017 par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans la mesure où une conversion, selon les observations du SEM, n'intervient pas toujours pour des raisons religieuses, mais qu'elle peut être utilisée pour obtenir un droit de présence en Suisse, sa crédibilité doit être soigneusement vérifiée →<sup>12</sup>.

#### PERSÉCUTION LIÉE AU GENRE

Si leur situation s'est améliorée en Iran au cours des dernières décennies, les femmes restent souvent exposées à des discriminations juridiques, économiques et sociales, et elles peuvent subir des préjudices déterminants en matière d'asile. C'est particulièrement le cas lorsqu'elles s'insurgent contre une législation discriminatoire ou quand l'État leur refuse sa protection en cas de violence domestique, de mariage forcé ou d'abus sexuel. S'ils sont présentés de manière crédible, de tels préjudices donnent lieu à l'octroi de l'asile →<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Cf. à ce sujet les arrêts du TAF du 9 juillet 2009 (D-3357/2006), du 17 juillet 2009 (E-5351/2006) et du 10 octobre 2012 (E-8418/2008), ainsi que l'arrêt de la CEDH du 19 décembre 2017 (en anglais). Cf. également l'article de la NZZ du 19 décembre 2017 « Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte stützt die Schweiz » (La Cour européenne des droits de l'homme soutient la Suisse)

<sup>13</sup> Concernant les structures de protection pour les victimes de violences domestiques et de mariage forcé, cf. l'arrêt du TAF du 28 avril 2018 (E-1304/2018)

Les actes homosexuels peuvent entraîner la peine de mort en Iran. L'homosexualité vécue ouvertement implique donc un risque élevé d'être persécuté par l'État iranien : alléguée de manière plausible, elle permet par conséquent d'obtenir l'asile. Les autorités suisses ne reconnaissent toutefois pas de persécution collective de tous les homosexuels en Iran →<sup>14</sup>.

#### ACTIVITÉS POLITIQUES EN EXIL

De nombreux requérants d'asile iraniens, en particulier ceux déboutés définitivement, participent en Suisse à des manifestations hostiles au régime iranien, publient des articles critiques ou s'expriment en ce sens sur Internet. De telles activités politiques menées en exil ne peuvent à elles seules justifier une mise en danger déterminante en matière d'asile. Seuls les opposants au régime exposés et très probablement connus des autorités iraniennes sont admis à titre provisoire en Suisse pour des motifs subjectifs survenus après la fuite. C'est ce qui explique notamment la hausse du nombre d'admissions provisoires de ressortissants iraniens observée ces dernières années →<sup>15</sup>.

### Retour

Depuis des décennies, l'exécution des renvois vers l'Iran est considérée en principe comme licite, raisonnablement exigible et possible →<sup>16</sup>. Depuis 2000 toutefois, l'Ambassade d'Iran en Suisse n'établit des documents de voyage de remplacement que pour les retours volontaires, de sorte que les rapatriements sous contrainte s'avèrent impossibles →<sup>17</sup>. Un programme d'aide au retour est mené de 2002 à 2004 afin d'encourager les départs volontaires vers l'Iran. Comme l'exécution du renvoi sous contrainte est bloquée, le nombre de ressortissants iraniens bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence et déposant une deuxième demande est comparativement élevé →<sup>18</sup>.

### Évolution du nombre de demandes

Dans les années 1980, le nombre moyen de demandes d'asile émises par des citoyens iraniens s'élève à 200 par an, sauf en 1986, où il atteint quasiment la barre du millier. Les chiffres diminuent ensuite : depuis 2000, on enregistre un peu plus de 350 demandes d'asile iraniennes par an. Le taux de protection est compris entre 12 % et 55 %. En 2019, quelque 550 demandes ont été déposées.

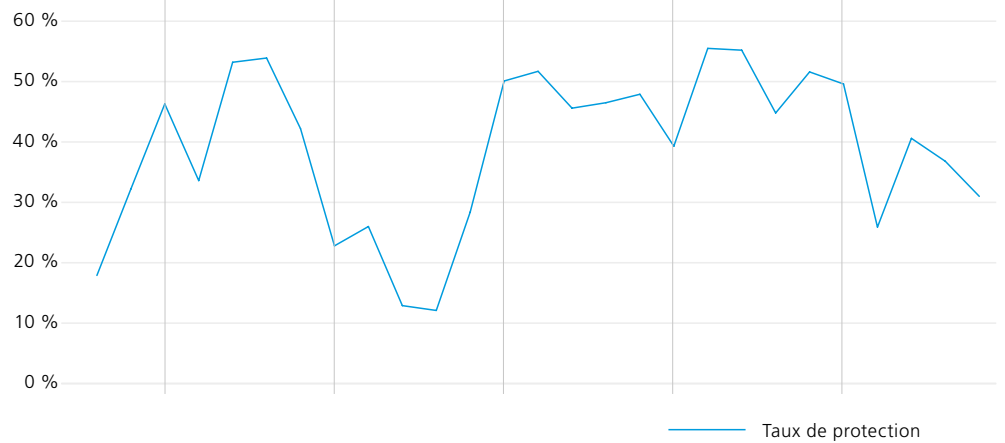
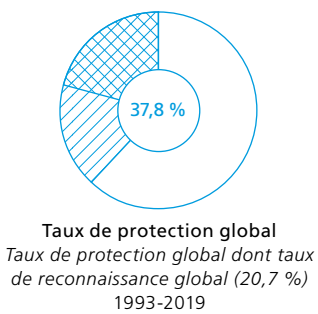
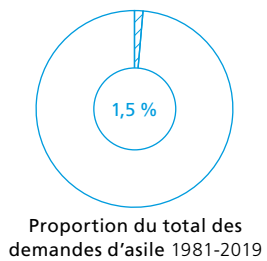
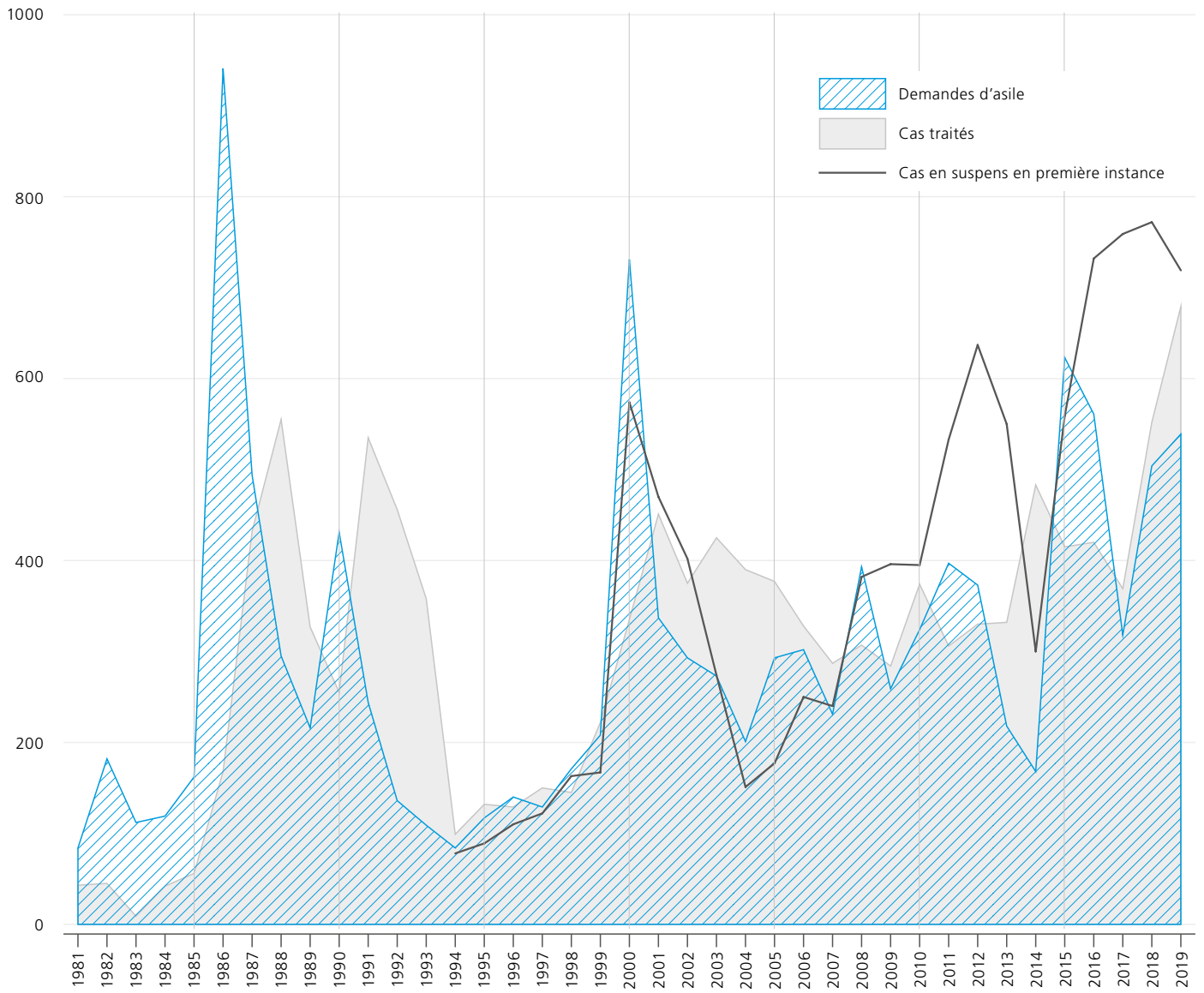
<sup>14</sup> Arrêt du TAF du 17 janvier 2014 (D-891/2013)

<sup>15</sup> À travers une série d'arrêts, le TAF a pris position quant aux activités politiques des requérants d'asile exilés : cf. notamment les arrêts du 9 juillet 2009 (D-3357/2006), du 15 février 2013 (D-6271/2012), du 16 décembre 2013 (E-6681/2012) et du 26 octobre 2017 (E-5508/2017).

<sup>16</sup> Au sujet de l'exigibilité du renvoi, cf. l'arrêt du TAF du 14 février 2018 (E-4360/2016).

<sup>17</sup> Réponse du Conseil fédéral du 21 février 2001 à la question ordinaire 00.1150 « Iran. Politique d'asile de la Suisse »

<sup>18</sup> Procès-verbal de la réunion de l'équipe pays Iran du 26 janvier 2011, in BFM AZ 215.334-13/2010/00149



Taux de protection





# Yougoslavie

*« Le droit en vigueur permet ainsi de tenir compte de cas de détresse personnelle grave. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 27 février 2002

1 Avis du Conseil fédéral du 27 février 2002 sur la motion 01.3646 « Survivants du génocide de Srebrenica en 1995 »

La République socialiste fédérative de Yougoslavie, fondée après la Deuxième Guerre mondiale, est un État multinational composé de six républiques : la Slovénie, la Croatie, la Bosnie et Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et la Macédoine. Au sein de la Serbie, les deux provinces de la Voïvodine et du Kosovo disposent d'un degré d'autonomie variable selon les périodes. Au début des années 1960, ce pays non aligné politiquement et marqué par une stagnation économique est à l'origine d'une migration de travail en direction de l'Europe de l'Ouest. La Suisse compte parmi les destinations des travailleurs immigrés yougoslaves. Outre les spécialistes qualifiés et les personnes diplômées, il s'agit de plus en plus d'hommes jeunes célibataires issus de la province économiquement peu développée du Kosovo, qui constituent une main-d'œuvre bienvenue en Suisse dans les secteurs de la construction, de l'hôtellerie et de l'agriculture →2. Cette immigration liée au travail s'accroît au fil des années ; en 1992, quelque 300 000 ressortissants yougoslaves vivent ainsi en Suisse →3.

Après le décès de Tito en 1980, les tensions politiques et ethniques se renforcent en Yougoslavie, conduisant à un effondrement progressif de l'État fédéral et à une émigration motivée par des raisons politiques. Il devient alors difficile d'opérer une distinction claire entre les catégories « réfugié politique » et « travailleur migrant » →4.

Suite à la désintégration de la Yougoslavie, la Suisse est confrontée dans les années 1990 à deux grands mouvements migratoires successifs, en provenance de Bosnie et Herzégovine puis du Kosovo.

## Premiers conflits en 1991-1992

Face à l'explosion de la violence en Yougoslavie, la Suisse prend une série de mesures dans le courant de l'année 1991. Elle prolonge les autorisations de travail saisonnier et de séjour de courte durée des ressortissants yougoslaves, rallonge à plusieurs reprises les délais de départ et ordonne en décembre 1991 l'admission provisoire par groupes de certaines catégories de personnes issues de ce pays. Parallèlement, dans le cadre du « modèle des trois cercles », la Yougoslavie est repoussée du deuxième vers le troisième cercle et n'est ainsi plus considérée comme un « pays de recrutement traditionnel » de main-d'œuvre. Il devient alors plus compliqué pour ses ressortissants d'obtenir une protection par le biais d'autorisations de séjour régulières. L'obligation de visa est en outre introduite afin de mieux contrôler l'entrée des Yougoslaves sur le territoire suisse →5.

Lorsque la situation s'apaise temporairement dans les zones de conflits et qu'un cesse-le-feu entre en vigueur entre la Croatie et la Serbie, le Conseil fédéral décide en mars 1992 de lever en partie l'admission provisoire par groupes qui avait été décrétée →6. Une nouvelle dégradation de la situation conduit à une prolongation des délais de départ →7.

## Bosnie et Herzégovine

Aux conflits armés en Slovénie et en Croatie succède en 1992 la guerre en Bosnie et Herzégovine, qui durera jusqu'en 1995 →8.

2 Concernant les origines et le déroulement de la migration et de la fuite vers la Suisse des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, cf. Office fédéral des migrations (dir.) : *La population kosovare en Suisse*, Berne, 2010 ; Bürgisser T. : *Wahlverwandschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943-1991*, Berne, 2017.

3 Communiqué du DFJP du 20 juin 1992 « Jugoslawen in der Schweiz » (Les Yougoslaves en Suisse), in BAR E4280A#2017/355#397\*

4 Bürgisser T., *ibid.*, p. 544

5 Communiqués du DFJP du 23 septembre 1991 « Behandlung jugoslawischer Staatsangehöriger » (Traitement des ressortissants yougoslaves) et du 18 décembre 1991 « Vorläufige Aufnahme von Einwohnern Kroatiens und Einführung der Visumpflicht für Jugoslawen » (Admission provisoire d'habitants de la Croatie et introduction de l'obligation de visa pour les Yougoslaves), in BAR E4280A#2017/355#396\*. Cf. à ce sujet aussi Bürgisser T., *ibid.*, p. 561 ss. Concernant le modèle des trois cercles, cf. la Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) du 6 mai 1996. Cf. aussi le Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991.

6 Communiqué du DFJP du 16 mars 1992 « Teilweise Aufhebung des Bundesratsbeschlusses über gruppenweise vorläufige Aufnahme jugoslawischer Staatsangehöriger » (Levée partielle de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'admission provisoire de groupes de ressortissants yougoslaves), in BAR E4280A#2017/355#174\*. La levée ne concerne pas les objecteurs de conscience et les déserteurs provenant de l'ensemble du territoire national de l'ex-Yougoslavie, à l'exception de la Slovénie et de la Macédoine.

7 Cf. p. ex. les courriers de l'ODR aux autorités cantonales de police des étrangers du 13 décembre 1994 et du 18 décembre 1995 « Zwangsweise Rückführungen von abgewiesenen Asylsuchenden aus der Bundesrepublik Jugoslawien » (Rapatriements sous contrainte de requérants d'asile déboutés issus de la République fédérale de Yougoslavie), in BAR E4280A#2017/359#39\*

8 Office fédéral des migrations (dir.) : *La population de Bosnie et Herzégovine en Suisse*, Berne, 2014



## 1. Bundesratsbeschlüsse betreffend Jugoslawien / Bosnien-Herzegowina

Datum BRB	Überschrift / Kerninhalt	Ausreisetermin
23.09.1991	Sonderregelung für jugoslawische und kroatische Staatsangehörige: Ausreisefristenstreckung	22.03.1992
18.12.1991	Kollektive vorläufige Aufnahme (k.v.A.) für Kroaten und Deserteure/Refraktäre aus ganz YU	
16.03.1992	Aufhebung der k.v.A. für Kroaten, nicht aber für Deserteure / Refraktäre (des gesamten ex-jugoslawischen Gebiets)	30.04.1992
16.09.1992	Zustimmende Kenntnisnahme der durch Kreisschreiben BFF/BFA/BI/GA erstreckten Ausreisefrist für Personen mit letztem Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina	30.04.1993
28.10.1992	K.v.A. von 2'000 Kindern und Kriegsflüchtlings (Kinder- und Zugsaktionen)	-
18.12.1992	Ermächtigung an EJPD, bis 5'000 Kriegsvertriebene aus YU aufzunehmen	-
21.04.1993	Erstreckung der Ausreisefrist für die alle Personen aus Ex-Jugoslawien mit letztem Wohnsitz in Bosnien-Herzegowina	31.10.1993
20.10.1993	Weiterführung der besonderen Aufenthaltsregelung	30.04.1994
30.03.1994	Weiterführung der besonderen Aufenthaltsregelung	30.04.1995
20.04.1994	Ermächtigung an EJPD, weitere 700 Kriegsvertriebene aus YU aufzunehmen	
29.03.1995	Weiterführung der besonderen Aufenthaltsregelung	30.04.1996
03.04.1996	Schrittweise Aufhebung der besonderen Aufenthaltsregelung für bosnische Staatsangehörige (aufgeteilt nach Alleinstehenden und Familien).	31.08.1996 bzw. 31.08.1997
26.06.1996	Verlängerung der Ausreisefrist für die Rückführung von bosnischen Staatsangehörigen	30.04.1997 bzw. 31.08.1997
14.08.1996	Wahlreisen nach Bosnien-Herzegowina werden gestattet und haben keine Nachteile für Flüchtlinge, Asylsuchende oder vorl. Aufgenommene.	
29.01.1997	Rückkehr der bosnischen Staatsangehörigen nach BiH / Neue Festsetzung der Ausreisefristen (BBI 1997 II 742)	30.04.1997 bzw. 30.04.1998
19.02.1997	Approbation des accords relatifs aux transports internationaux par route avec la Bosnie-H, la Rép. de Macédoine et l'Estonie (Inkraftsetzung bei BiH hängt von Abschluss RÜA ab.)	
29.09.1997	Genehmigung eines Schreibens an die Regierung des Kantons Waadt betreffend deren Haltung zur Rückkehr der bosnischen Kriegsvertriebenen	

Illus. 12 Face aux mouvements migratoires en provenance de Bosnie et Herzégovine et du Kosovo dans les années 1990, la Suisse prend rapidement de nombreuses mesures. Illustration : extrait d'un relevé des décisions du Conseil fédéral sur le sujet.



Illus. 13 Au cours de l'été 1992, un millier de réfugiés de guerre en provenance de Bosnie et Herzégovine arrivent à la gare de Buchs (SG).



Le déclenchement de la guerre pousse des dizaines de milliers de personnes à fuir le pays et a des conséquences également pour la Suisse : les demandes d'asile des ressortissants bosniaques augmentent fortement, pour atteindre 7000 en 1993. Les réfugiés de la première vague sont majoritairement des femmes et des enfants, qui arrivent en Suisse dans le cadre d'un contingent de réfugiés. D'autres actions humanitaires suivent alors, comme l'admission de réfugiés acheminés par le train durant l'été 1992 ; les conditions d'obtention de visas sont en outre assouplies <sup>→9</sup>. Le Conseil fédéral décide en 1993 de réglementer le séjour des réfugiés de guerre bosniaques par le biais d'une admission provisoire par groupes. Au total, quelque 18 000 ressortissants de Bosnie et Herzégovine trouvent refuge en Suisse pendant la guerre, dont environ 5000 en tant que réfugiés reconnus <sup>→10</sup>.

Les accords de Dayton, signés en novembre 1995, mettent fin à trois ans et demi de guerre en Bosnie. Au bout de quelques mois seulement, en avril 1996, le Conseil fédéral décide de lever progressivement l'admission provisoire des ressortissants bosniaques. Dans un premier temps, les personnes célibataires et les couples sans enfants sont priés de quitter la Suisse avant la fin août 1996.

Dans un deuxième temps, un délai de départ est fixé à la fin août 1997 pour les couples avec enfants. Ces délais doivent cependant rapidement être prolongés « en raison de la situation insatisfaisante dans les anciennes zones de conflits » <sup>→11</sup>. Parallèlement à la levée de l'admission provisoire collective, le Conseil fédéral lance un vaste programme d'aide au retour et à la réintégration, dans le cadre duquel plus de 10 000 personnes vivant en Suisse prennent le chemin du retour vers la Bosnie et Herzégovine <sup>→12</sup>.

#### SREBRENICA

Durant l'été 1995, des milices serbes assassinent plus de 8000 Bosniaques musulmans dans la ville de Srebrenica. Ce massacre ayant été perpétré de manière systématique, organisée et massive, une décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile stipule que les rescapés de ce crime de guerre ont fait l'objet d'une persécution collective. Malgré la modification majeure de la situation et l'absence de crainte objectivement fondée de persécutions, ils remplissent donc les conditions d'obtention de la qualité de réfugié et se voient accorder l'asile pour des « raisons impérieuses » conformément à l'art. 1 C de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés <sup>→13</sup>.

- 9 Communiqués du DFJP du 8 juillet 1992 « Aufnahme von 1000 Kindern aus Kriegsgebieten des ehemaligen Jugoslawiens » (Admission de 1000 enfants provenant de zones de guerre de l'ex-Yougoslavie) et du 23 juillet 1992 « Reibungslose Ankunft von 1050 Flüchtlingen aus Bosnien » (Arrivée sans heurt de 1050 réfugiés de Bosnie), in BAR E4280A#2017/355#397\*
- 10 Les indications relatives au nombre de réfugiés de guerre bosniaques admis en Suisse dépendent des catégories de séjour prises en compte. Cf. le communiqué du DFJP du 16 janvier 1996 « Für eine Koppelung von Aufbauhilfe und Rückkehr » (Pour un couplage de l'aide à la reconstruction et du retour), in BAR E4280A#2016/158#267\*
- 11 Citation librement traduite. Communiqués du DFJP du 3 avril 1996 « Kriegsvertriebene sollen gestaffelt zurückkehren » (Retour progressif des réfugiés de guerre), in BAR E4280A#2017/359#608\*, et du 28 juin 1996 « Ausreisefrist für bosnische Kriegsvertriebene verlängert » (Délai de départ prolongé pour les réfugiés de guerre bosniaques), in BAR E4280A#2016/158#267\*
- 12 Directive du DFJP du 12 avril 1996 à l'intention des cantons, in BAR E4280A#2017/359#40\*. Concernant le programme d'aide au retour, cf. l'avis du Conseil fédéral du 28 septembre 1998 sur le postulat 98.3163 « Renvoi arbitraire des victimes de guerre bosniaques ».
- 13 JICRA 1997/14. Cf. à ce sujet aussi les avis du Conseil fédéral du 27 février 2002 sur la motion 01.3646 « Survivants du génocide de Srebrenica en 1995 » et du 23 novembre 2005 sur la motion 05.3612 « Admission provisoire pour tous les survivants de Srebrenica »

## Kosovo

En raison de la répression étatique croissante dans la province du Kosovo, des demandes d'asile sont déposées en Suisse de manière isolée depuis le début des années 1980 par des Kosovars albanophones, à raison d'une centaine par an environ. Leur nombre augmente fortement après 1988, notamment suite à la limitation de l'autonomie de la province. Dans les années 1990, on enregistre déjà plusieurs milliers de demandes par an. Le Conseil fédéral rejette à plusieurs reprises une suspension des expulsions pour les requérants d'asile déboutés provenant du Kosovo<sup>14</sup>. En 1998-1999, les violences s'intensifient entre l'armée de libération du Kosovo (UÇK) et l'armée serbe ; les troupes de l'OTAN interviennent au printemps 1999. Au cours de ces deux années, plus de 50 000 personnes originaires du Kosovo demandent l'asile en Suisse ; au plus fort de la crise, on en recense jusqu'à 1 200 par jour, et plus de 8 000 au total pour le seul mois de juin 1999. Cette hausse massive représente « un véritable défi » pour tous les services responsables de la Confédération, des cantons et des communes dans les domaines de l'hébergement et de l'encadrement<sup>15</sup>.

En avril 1999, le Conseil fédéral décide l'admission provisoire collective des personnes dont le dernier domicile était au Kosovo. Dans le même temps, il répond à une demande du HCR en faveur de l'accueil de quelque 2 500 réfugiés kosovars déplacés en Macédoine et assouplit les conditions d'obtention de visas comme il l'avait fait pendant la guerre en Bosnie<sup>16</sup>. Dès le mois d'août 1999, il lève l'admission provisoire collective, estimant que la situation au Kosovo s'est rapidement normalisée suite à l'intervention mi-

litaire de l'OTAN et au retrait des troupes serbes<sup>17</sup>. Le nombre de demandes d'asile d'Albanais du Kosovo baisse alors en conséquence. Depuis 2002, le retour des membres de minorités ethniques du Kosovo est même considéré comme « en principe exigible »<sup>18</sup>.

Comme dans le cas de la Bosnie, la Suisse lance rapidement, dès la fin de la guerre au Kosovo, un vaste programme d'aide au retour en plusieurs phases. Elle entend ainsi encourager les retours volontaires par le biais d'une incitation financière. Le programme prend une grande ampleur : plus de 40 000 personnes retournent en effet de leur plein gré au Kosovo entre 1999 et 2001<sup>19</sup>. Un autre programme d'aide au retour suit en 2003 pour les personnes vulnérables originaires de Serbie, de Bosnie et Herzégovine et du Kosovo, ainsi que pour les membres des minorités ethniques<sup>20</sup>.

### Désignation en tant que « pays sûrs »

Lorsque, au terme des guerres en Bosnie et au Kosovo, la situation se normalise dans les États successeurs de l'ex-Yougoslavie, ceux-ci sont déclarés « pays exempts de persécution » (ou « pays sûrs ») par le Conseil fédéral : en 2003 pour la Bosnie et Herzégovine et l'actuelle Macédoine du Nord, en 2004 pour la Slovénie, en 2007 pour la Croatie et le Monténégro, et en 2009 pour la Serbie et le Kosovo. Les autorités n'entrent pas en matière sur les demandes des personnes issues de ces États, à moins qu'il n'existe des indices de persécution dans le cas d'espèce. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2014, ces demandes sont examinées sur le fond, mais un délai de recours réduit de cinq jours s'applique<sup>21</sup>.

14 Heure des questions du 4 octobre 1993 93.5137 « Suspension des expulsions de ressortissants albanais du Kosovo »

15 Citation librement traduite. Courrier de la cheffe du DFJP du 15 juillet 1999 à l'intention de la conseillère d'État Rita Fuhrer, Direction des affaires sociales et de la sécurité du canton de Zurich, in BFF AZ 7-JUGO.43-1/2002/01947

16 Concernant l'accueil de réfugiés de Macédoine, cf. le rapport final « Kosovo-Aufnahmeaktion 1999 (KA99) » (Action d'admission Kosovo 1999 [KA 99]), in BFF AZ 077.10/2010/01418.

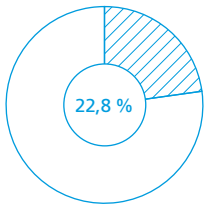
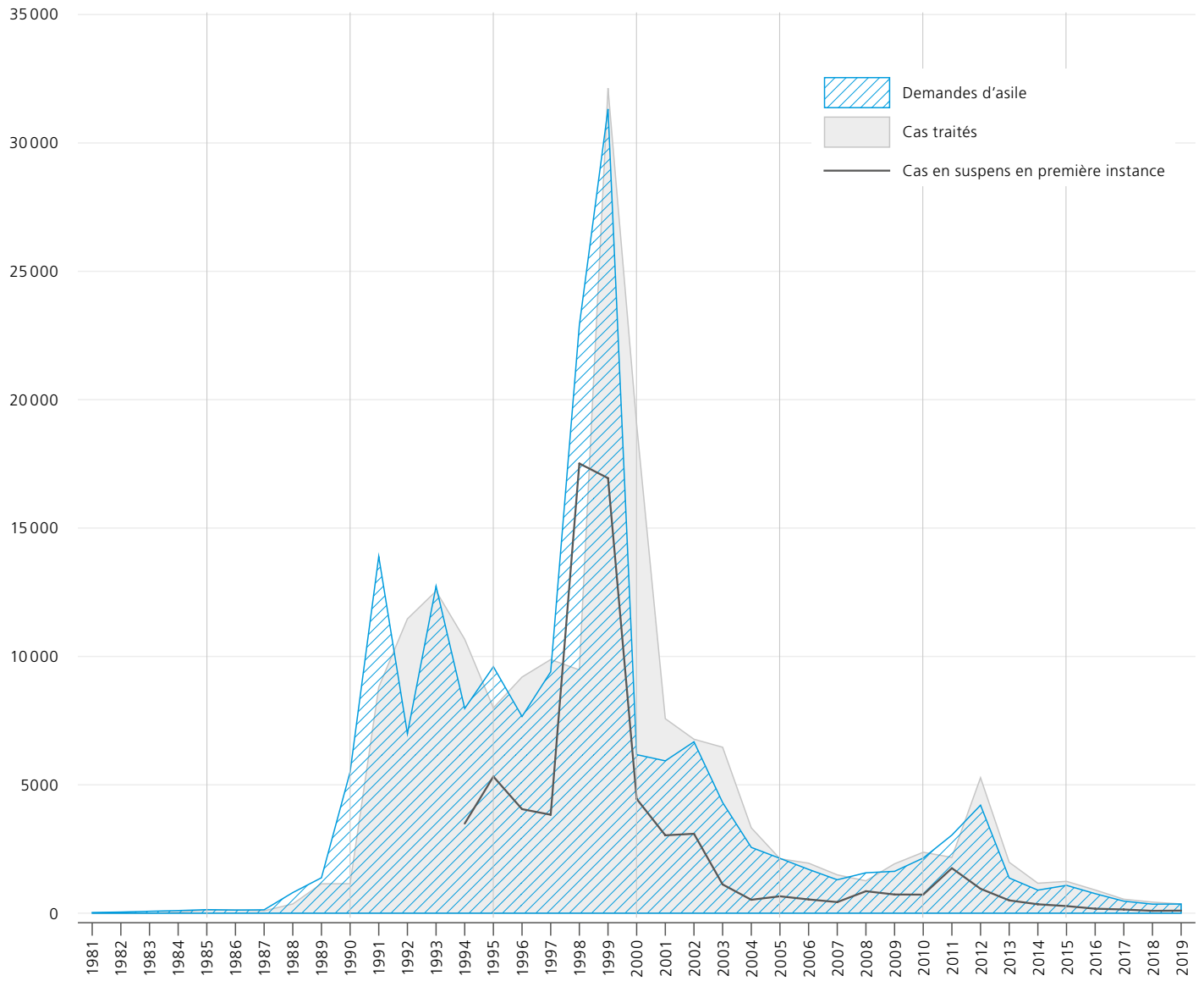
17 Concernant la décision de levée, cf. l'avis détaillé du Conseil fédéral du 4 octobre 1999 sur l'interpellation 99.3462 « Retour des réfugiés kosovars ».

18 Communiqué de l'ODR du 7 mai 2002 « Minorités ethniques du Kosovo : modification de la pratique de l'ODR »

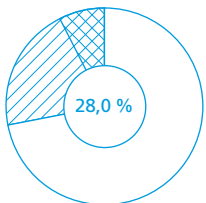
19 Concernant le programme d'aide au retour pour le Kosovo, cf. les avis détaillés du Conseil fédéral du 20 mars 2000 sur l'interpellation urgente 00.3029 « Renvoi des réfugiés du Kosovo » et du 3 mai 2000 sur l'interpellation 00.3026 « Renvoi des réfugiés du Kosovo. Phase 3 ».

20 Cf. le Rapport final 2007 « Programme d'aide au retour dans les Balkans à l'intention des personnes vulnérables ».

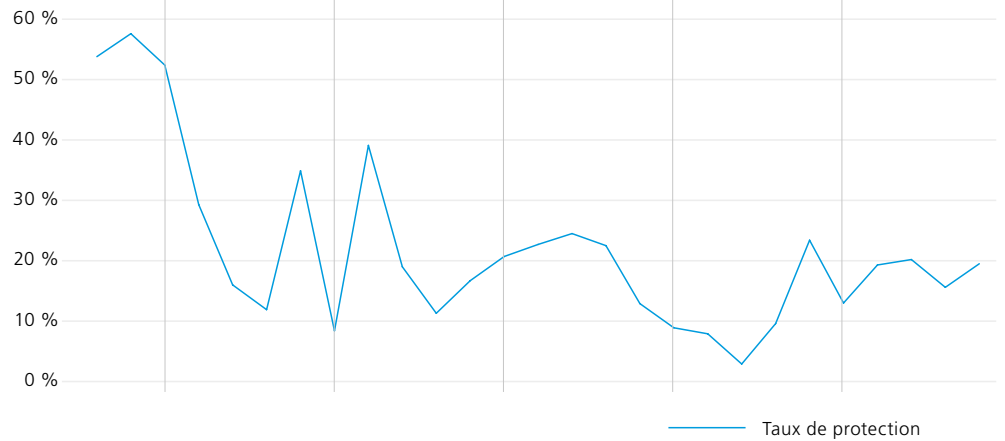
21 Art. 108, al. 3, LAsi. Le retour dans ces États est « en principe exigible » d'après la réglementation adoptée par le Conseil fédéral le 25 octobre 2017.



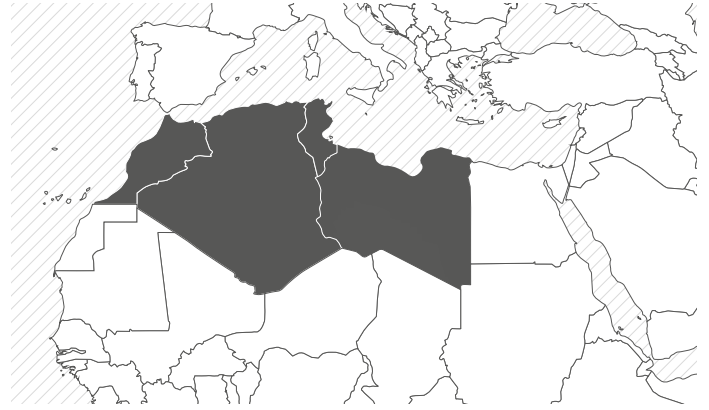
Proportion du total des demandes d'asile 1981-2019



Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance global (7,4 %) 1993-2019







## Maghreb

*« Par ailleurs, la majorité des requérants d'asile algériens n'appartiennent pas aux groupes menacés. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 13 mai 1998

1 Citation librement traduite. Avis du Conseil fédéral du 13 mai 1998 sur l'interpellation 97.3521 « Relations entre la Suisse et l'Algérie » (avis en allemand uniquement)



Illus. 14 La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et le ministre tunisien des Affaires étrangères signent à Tunis, en 2012, un accord en vue d'un partenariat migratoire.

Le Maghreb est traditionnellement une région d'émigration vers l'Europe <sup>→2</sup>. La Suisse compte elle aussi parmi les pays de destination depuis les années 1980. La migration issue du Maghreb s'explique par différents facteurs : d'une part, les conditions économiques et sociales dans ces pays, et d'autre part la persécution à l'encontre des opposants, des intellectuels, des militants des droits de l'homme et des journalistes critiques envers le pouvoir, mais aussi l'oppression des femmes et la forte discrimination envers les personnes homosexuelles par des régimes répressifs et autoritaires. La plupart des requérants d'asile provenant de cette région sont des hommes jeunes, célibataires, sans formation professionnelle ni papiers d'identité <sup>→3</sup>.

Bien que les États du Maghreb soient souvent perçus comme formant une seule entité, les histoires respectives de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie en matière de migration sont faites d'autant de spécificités nationales que de similitudes.

## Algérie

Parmi les trois États du Maghreb, c'est l'Algérie qui fournit au total à la Suisse le plus grand nombre de requérants d'asile. Suite aux troubles politiques, au terrorisme islamiste et à la répression, les demandes d'asile augmentent dans les années 1990 pour s'établir à 500 par an environ. Au printemps 1991, l'Algérie est désignée par le Conseil fédéral comme un pays exempt de persécution. Mais à peine un an plus tard, ce statut de « pays sûr » doit être levé en raison de la dégradation de la situation sur le plan de la sécurité en Algérie <sup>→4</sup>. Au cours de la décennie 1990, l'exécution des renvois reste en principe exigible malgré une nouvelle montée des violences ; la « pratique actuelle très modérée en matière de renvoi » est poursuivie et correspond à celle des autres États européens <sup>→5</sup>. Une forte hausse des demandes d'asile est observée entre 2001 et 2003, avec un quasi-doublement pendant cette

- 2 Le terme « Maghreb » employé dans la présente section se réfère aux trois pays suivants : Maroc, Tunisie et Algérie. Concernant la définition du « Maghreb », cf. Office fédéral des migrations (dir.) : *Les Marocains, les Tunisiens et les Algériens en Suisse*, Berne, 2016, p. 11
- 3 Concernant les causes et les origines de la migration en provenance du Maghreb, avec de nombreux renvois à la politique suisse actuelle en matière d'asile et de migration, cf. Stauffer B. : *Maghreb, Migration und Mittelmeer. Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika*, Zurich, 2019
- 4 Communiqué du DFJP du 19 février 1992 « Algerien nicht mehr safe country » (L'Algérie n'est plus un pays sûr), in BAR E4280A#2017/355#397\*. Le principe de « pays sûrs » est intégré en 1990 dans la loi sur l'asile par le Parlement. Les autorités n'entrent pas en matière sur les demandes des personnes issues de ces pays, à moins qu'il n'existe des indices de persécution. Une décision interne prévoit dès la mi-1991 (donc avant la levée officielle du statut de pays sûr) que les demandes d'asile des Algériens doivent faire l'objet d'un examen matériel. Cf. la note du 3 juillet 1991 à l'intention du directeur de l'office, in BAR E4280A#2017/359#71\*
- 5 Citation librement traduite. Communiqué de l'ODR du 7 janvier 1998 « Rückführung von abgewiesenen algerischen Asylsuchenden nur nach sorgfältiger Überprüfung » (Renvoi des requérants d'asile algériens déboutés uniquement après un examen soigneux des cas), in BFF AZ 628.92011/01622  
La politique de rapatriement de la Suisse dans le cas de l'Algérie fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires. Dans sa réponse du 29 octobre 1997 à la question 97.1121, le Conseil fédéral réaffirme sa position, selon laquelle il ne serait pas justifié de « renoncer de manière systématique, c'est-à-dire quelles que soient les circonstances du cas d'espèce, au renvoi de tous les ressortissants de ce pays ». En 2005, la Commission suisse de recours en matière d'asile estime que l'on ne peut parler, en ce qui concerne l'Algérie, ni de guerre civile, ni de situation de violences généralisées (JICRA 2005/13).

période. Puis ce nombre diminue à nouveau pour revenir à quelques centaines de demandes par an. Le taux de reconnaissance des requérants algériens est en outre très faible →<sup>6</sup>.

### Tunisie

À compter des années 1970, le nombre de demandes d'asile de ressortissants tunisiens stagne longtemps à un bas niveau, avec moins de 200 dépôts de demandes par an. Le taux de protection est néanmoins élevé par rapport à ceux de l'Algérie et du Maroc, oscillant entre 30 % et 70 % depuis les années 1990 et jusqu'en 2008. Durant cette période, les requérants d'asile sont généralement des membres ou des sympathisants bien formés des partis islamiques ou islamistes interdits →<sup>7</sup>.

Le nombre de requérants augmente considérablement en 2011, année durant laquelle plus de 2500 personnes, majoritairement des hommes jeunes célibataires, demandent l'asile en Suisse. Cette forte hausse (de plus de 600 % par rapport à 2010) s'explique par le bouleversement politique en Tunisie et par l'ouverture de la route migratoire vers l'Italie qui en découle. Dans le même temps, le taux de reconnaissance chute à moins de 1 % et reste à ce faible niveau dans les années qui suivent.

### Maroc

Le nombre de demandes d'asile de ressortissants marocains en Suisse demeure faible ; dans les années 1990 et 2000, moins de 50 demandes sont déposées par an. Le taux de protection est également peu élevé, le statut de réfugié étant accordé seulement à quelques requérants marocains chaque année. Dès le début du Printemps arabe en 2011, les demandes d'asile de personnes en provenance du Maroc augmentent fortement : plus de 1000 sont ainsi enregistrées en 2013. Leur nombre retombe ensuite à quelques centaines par an, avec un taux de protection toujours faible.

### Printemps arabe

Les soulèvements désignés dans les médias par le terme de « Printemps arabe », qui débutent fin 2010 en Tunisie, déclenchent un vaste mouvement migratoire en direction de l'Europe, où des milliers de personnes originaires d'Afrique du Nord demandent l'asile, notamment en Suisse. Les autorités suisses compétentes réagissent rapidement. D'une part, le Conseil fédéral charge en février 2011 le DFJP d'élaborer un plan d'urgence asile →<sup>8</sup>. D'autre part, une stratégie de traitement pour l'Afrique du Nord est définie pour l'examen des demandes d'asile de cette région, visant à garantir que les dossiers des ressortissants des

<sup>6</sup> Le faible taux de reconnaissance des requérants d'asile algériens s'explique notamment par le fait que les affrontements armés et les actes de violence sont concentrés dans certaines provinces de l'Algérie. Dans ces circonstances, les demandes d'asile sont généralement rejetées au motif qu'il existe une possibilité de séjour interne. Cf. JICRA 1998/26. Cf. aussi l'analyse de l'ODR du 12 septembre 2001 « Algérie : Situation actuelle et pratique d'asile », in BFF AZ 7-ALGE.00/2002/01576

<sup>7</sup> Cf. la note de l'ODR du 16 décembre 1997 « Demandes d'asile de ressortissants tunisiens de 1995 à 1997 », in BAR E4280A#2017/359#110\*. D'après la jurisprudence de l'autorité de recours, l'asile est octroyé principalement aux membres et aux sympathisants du parti islamiste modéré Ennahda, interdit sous la présidence de Ben Ali (mais représenté depuis 2011 au Parlement tunisien). Cf. à ce sujet les notes de l'ODR du 5 mars 1999 « Rapport sur la demande tunisienne », in BFF AZ 7-TUNE.43/20002/02389, et du 18 septembre 2001 « Tunisie : Situation actuelle et pratique d'asile », in BFF AZ 7-TUNE.00/2002/02379

<sup>8</sup> Avis du Conseil fédéral du 5 septembre 2012 sur l'interpellation 12.3404 « Afflux de requérants d'asile libyens. Stratégie du Conseil fédéral »





Illus. 15

En 1991, le Conseil fédéral désigne l'Algérie comme un pays exempt de persécution. Ce statut de « pays sûr » est levé dès 1992 en raison de la dégradation de la situation sur le plan de la sécurité en Algérie.

États du Maghreb soient traités en priorité – dans le cadre de la procédure dite « fast track » – et que la procédure Dublin soit appliquée de façon systématique. Les objectifs sont atteints : si plus de 2500 ressortissants tunisiens déposent une demande d’asile en Suisse en 2011, ce sont aussi plus de 2000 demandes qui sont rejetées la même année, la plupart en vertu de l’accord de Dublin →<sup>9</sup>.

## Retour

Les renvois des requérants d’asile déboutés issus des trois États du Maghreb sont difficiles à mettre en œuvre ; presque tous les pays européens sont confrontés à ce problème. Les rapatriements sous contrainte vers l’Algérie et le Maroc ne sont pas possibles, de même que l’organisation de vols spéciaux à destination de ces deux pays →<sup>10</sup>.

Dans ce contexte, l’encouragement au retour volontaire est d’autant plus important ; un programme d’aide au retour est ainsi lancé en 2005 pour la région du Maghreb →<sup>11</sup>. En 2012, la Suisse conclut un partenariat migratoire avec la Tunisie, suivi quelque temps après par un programme d’aide au retour destiné aux requérants d’asile tunisiens souhaitant rentrer de leur plein gré dans leur pays →<sup>12</sup>. Ce programme dure jusqu’en 2014 et permet le retour de plus de 700 personnes. La Tunisie se montre ensuite de plus en plus coopérative ; en 2018, la cheffe du DFJP souligne « l’étroite coopération » de la Suisse avec les autorités tunisiennes, qui a permis de réduire de moitié les cas de renvois en suspens →<sup>13</sup>.

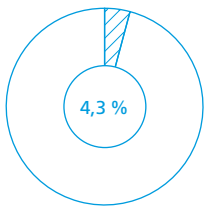
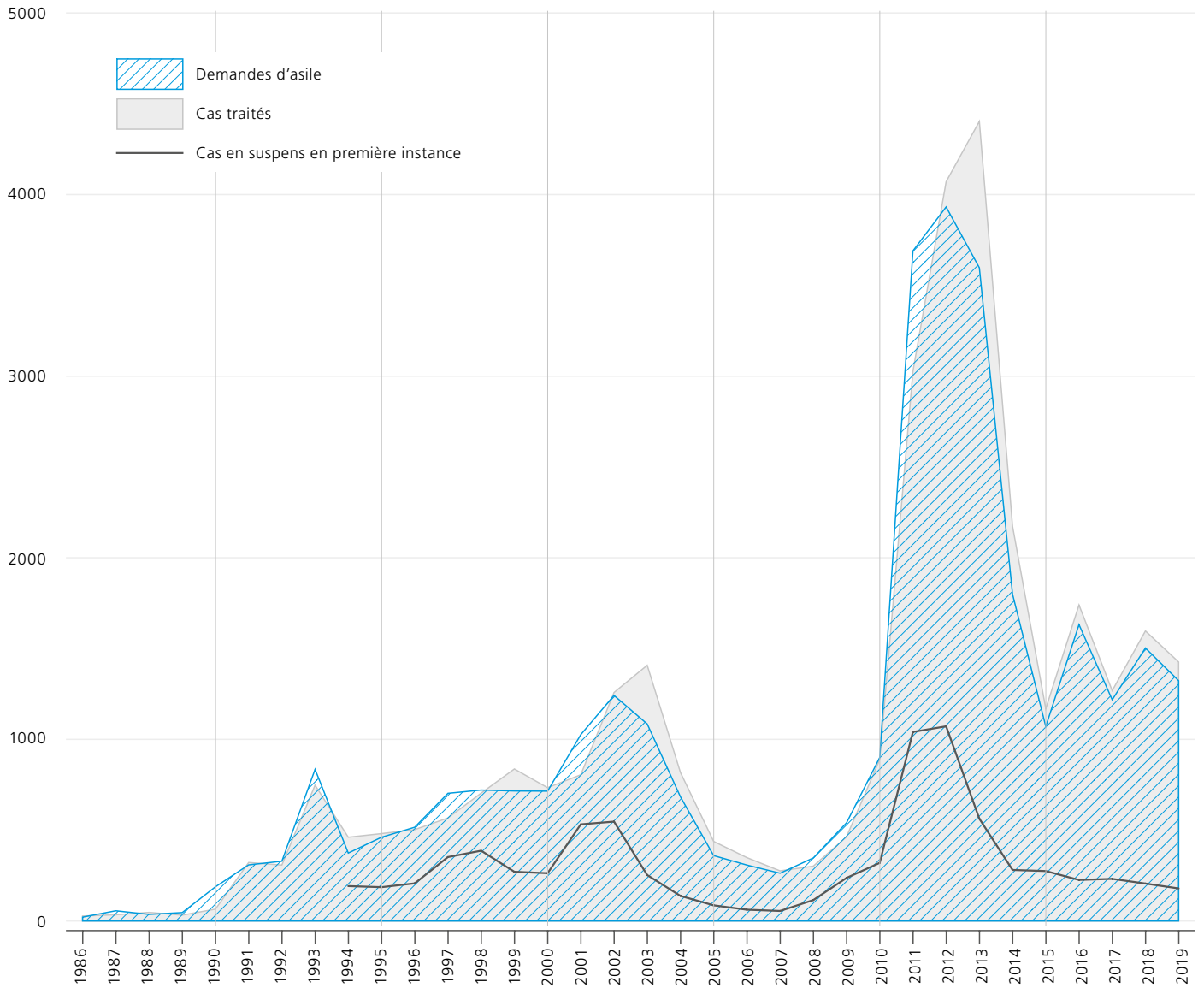
9 Rapport sur la migration 2011 de l’ODM, p. 31 « La crise actuelle en Afrique du Nord et ses répercussions sur la Suisse ». Concernant le traitement prioritaire des demandes, cf. aussi l’avis du Conseil fédéral du 31 août 2011 sur l’interpellation 11.3727 « Situation intenable dans le domaine de l’asile ». La procédure « fast track » est appliquée dans le cas des pays pour lesquels l’exécution des renvois est longue et fastidieuse.

10 Concernant les rapatriements vers l’Algérie possibles par vol de ligne, cf. les avis du Conseil fédéral du 15 novembre 2017 sur l’interpellation 17.3796 « La Suisse soutient-elle l’Algérie sans contrepartie ? » et du 28 novembre 2018 sur l’interpellation 18.3809 « Renvois compliqués. Que fait le Conseil fédéral ? ». Concernant les difficultés liées aux rapatriements de requérants d’asile du Maghreb, cf. Stauffer B., *ibid.*, p. 246 ss.

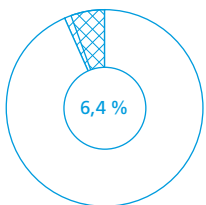
11 Communiqué de l’ODM du 1<sup>er</sup> novembre 2005 « Programme d’aide au retour dans les pays du Maghreb ». Cf. aussi Stauffer B., *ibid.*, p. 257 ss.

12 Communiqué du DFJP du 11 juin 2012 « La Suisse et la Tunisie établissent un partenariat migratoire ». Cf. aussi Going Home/La newsletter aide au retour de l’ODM et de l’OIM Berne, N° 2/12.

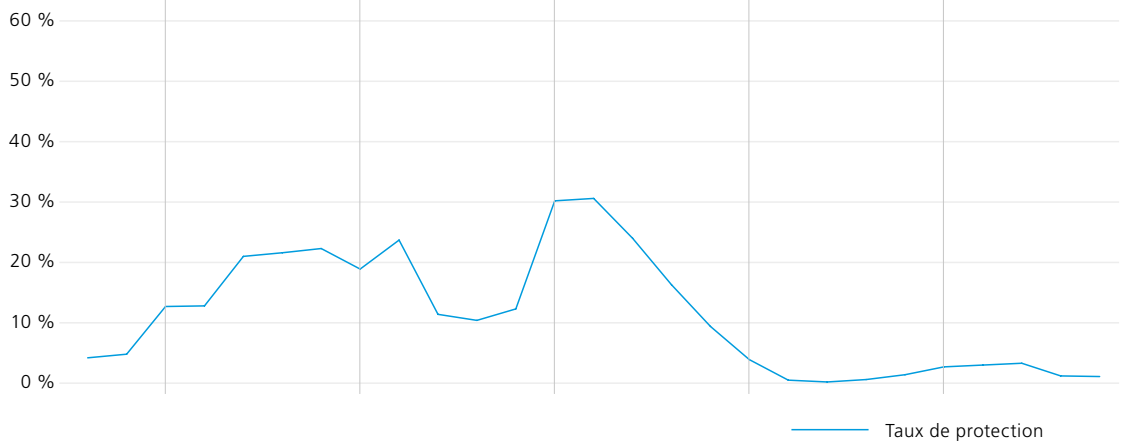
13 Citation librement traduite. Heure des questions du 3 décembre 2018, question 18.5676 « Accord de réadmission conclu avec la Tunisie relatif aux personnes se trouvant en situation irrégulière en Suisse ».



Proportion du total des demandes d'asile 1986-2019

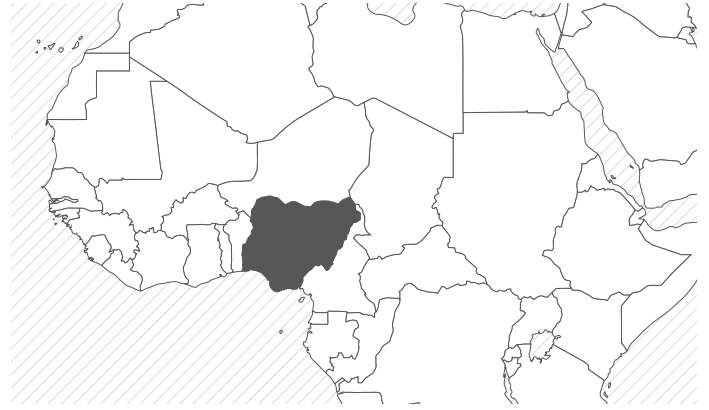


Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance global (5,4 %) 1993-2019



Taux de protection





# Nigeria

*« Cela ne signifie pas que tout requérant d'asile homosexuel obtienne automatiquement l'asile. » →<sup>1</sup>*

Avis du Conseil fédéral du 14 août 2014

<sup>1</sup> Avis du Conseil fédéral du 14 août 2014 sur l'interpellation 14.3373 « Accord de partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigeria. Protection des personnes poursuivies au Nigeria en raison de leur orientation sexuelle »

## Guerre du Biafra

Les premières demandes d'asile de ressortissants nigériens en Suisse remontent à la fin des années 1960 et sont liées à la guerre entre le gouvernement central et la région située dans le sud-est du Nigeria, qui fait sécession en 1967 pour créer un État indépendant sous le nom de « Biafra ». Si les autorités d'asile accordent une protection provisoire aux Biafrais qui se trouvent déjà en Suisse à cette date, elles partent toutefois du principe qu'il ne peut s'agir là d'une solution durable, estimant que « le problème des réfugiés africains » doit se résoudre « avant tout en Afrique »<sup>→2</sup>. Lorsque, à la fin de la guerre civile nigérienne en 1970, l'ancien « chef d'État » biafrais – et leader de la sécession – sollicite la protection de la Suisse depuis l'étranger, le Conseil fédéral décide de rejeter sa demande d'asile<sup>→3</sup>.

## Évolution du nombre de demandes

La dégradation de la situation économique à la fin des années 1980 et les tensions politiques poussent de nombreux ressortissants nigériens à quitter le pays, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne étant leurs principales destinations en Europe. Pour ce qui est de la Suisse, plus de 300 demandes d'asile sont déposées en 1990, majoritairement par des hommes jeunes célibataires<sup>→4</sup>. D'après l'évaluation de l'ambassadeur suisse à Lagos, on ne peut toutefois pas parler de persécution pour des motifs politiques, religieux ou ethniques au Nigeria. Par conséquent, « seul un très petit nombre de Nigériens devraient répondre à la définition de la notion de réfugié selon la législation suisse en matière d'asile »<sup>→5</sup>. Le taux de reconnaissance des requérants issus du Nigeria est effectivement très faible dès le début et le reste pendant les années qui suivent. Cela s'explique aussi par le fait qu'à partir de 2009, la plupart des demandes d'asile font l'objet d'une décision de non-entrée en matière en vertu du règlement Dublin.

Le nombre de demandes d'asile en provenance du Nigeria stagne dans les années 1990 à quelques centaines par an, avant d'augmenter nettement à partir de 2008. En 2009 et 2010, le Nigeria constitue même, avec près de 2000 demandes par an, le principal pays d'origine des requérants d'asile en Suisse. Cet afflux de demandes, qui se poursuit jusqu'en 2013, est dû en grande

2 Citation librement traduite. Note de dossier du 5 novembre 1969 « Biafranische Flüchtlinge » (Réfugiés du Biafra), in BAR E4280A#2017/359#196\*

3 Arrêté du Conseil fédéral du 28 octobre 1970, in <http://dodis.ch/36701>. Cf. aussi l'article de la NZZ du 16 janvier 2017 : « Biafra als Belastungsprobe » (Biafra : la mise à l'épreuve). Concernant les circonstances de la demande d'asile, cf. Matter D. : *SOS Biafra. Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967-1970*, Berne, 2015, p. 86 ss, [dodis.ch/quaderni](http://dodis.ch/quaderni)

4 Rapport complémentaire de l'ODR du 10 mai 1994 « Asylbewerber aus Nigeria » (Requérants d'asile nigériens), in BAR E4280A#2017/359#197\*

5 Citation librement traduite. Rapport de l'Ambassade de Suisse du 6 décembre 1989 à l'intention du DFJP, in BAR E4280A#2017/359#196\*



Illus. 16 En mars 2010, une manifestation est organisée à Berne contre la politique d'asile suisse à la suite du décès, à l'aéroport de Zurich, d'un Nigérian qui devait être renvoyé à Lagos sous contrainte.

partie au phénomène de migration secondaire intraeuropéenne. Depuis 2012, l'examen des demandes issues de cet État est effectué selon la procédure « fast track », conduisant à un recul constant du nombre de dépôts. En 2019, quelque 350 ressortissants nigériens ont demandé l'asile en Suisse.

## Retour

Étant donné que le taux de protection des requérants d'asile nigériens est très faible et que l'exécution des renvois est en principe raisonnablement exigible <sup>→6</sup>, le domaine du retour est au cœur de l'activité des autorités d'asile. La Suisse conclut ainsi en 2003 un accord de réadmission avec le Nigeria. Des réunions d'experts sont ensuite organisées régulièrement pour définir les modalités de la coopération. En 2005, un programme d'aide au

retour est lancé pour faciliter le retour volontaire des requérants nigériens <sup>→7</sup>. Jusqu'à sa clôture fin 2016, il permet à quelque 900 personnes de rentrer au Nigeria.

La coopération avec le Nigeria dans le domaine du retour subit un revers en mars 2010, lorsqu'un requérant d'asile nigérian débouté, qui devait être renvoyé à Lagos sous contrainte, décède à l'aéroport de Zurich. À la suite de cet incident, tous les rapatriements forcés sont interrompus jusqu'à la fin des investigations ouvertes par les autorités <sup>→8</sup>. Après d'intenses négociations et de nettes améliorations en matière de sécurité, les vols spéciaux à destination du Nigeria reprennent en janvier 2011 <sup>→9</sup>.

Malgré des relations tendues dans l'interveille, les autorités nigérianes et suisses signent dès le mois de février 2011 une déclaration d'intention

6 JICRA 1999/27

7 Communiqué de l'ODM du 11 janvier 2005 « Nigeria : programme d'aide au retour »

8 Communiqué de l'ODM du 18 mars 2010 « Décès d'une personne détenue en vue de son renvoi : l'Office fédéral des migrations interrompt les vols spéciaux »

9 Communiqué de l'ODM du 21 janvier 2011 « Reprise des rapatriements sous contrainte vers le Nigeria »

relative à l'établissement d'un partenariat migratoire. Il s'agit alors du « premier accord de ce type entre la Suisse et un État africain » →<sup>10</sup>. La coopération est ensuite continuellement développée ; elle touche à différents domaines tels que les vols spéciaux, l'encouragement au retour volontaire, la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de drogue, le soutien à la mise en place des services d'immigration nigériens, ainsi que la formation continue de professionnels nigériens en Suisse →<sup>11</sup>.

## Homosexualité

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'homosexualité est interdite par la loi au Nigeria. Les pratiques homosexuelles sont passibles de lourdes peines ; les relations entre personnes du même sexe sont taboues et donnent lieu à l'exclusion sociale des intéressés. Selon l'avis du Tribunal administratif fédéral, on ne peut toutefois pas considérer qu'il existe une persécution collective de tous les homosexuels au Nigeria →<sup>12</sup>.

Depuis quelques années, certains requérants d'asile nigériens font valoir qu'ils ont été persécutés dans leur pays ou qu'ils craignent de l'être en raison de leur orientation sexuelle. Dans un premier temps, les demandes des requérants homosexuels – pas uniquement en provenance du Nigeria – ont été rejetées notamment au motif que la persécution pouvait être évitée en faisant preuve de discrétion quant à leur orientation

sexuelle →<sup>13</sup>. Les autorités ont ensuite pris leurs distances avec cette approche. L'orientation sexuelle constitue un élément fondamental de l'identité humaine, au même titre que les critères servant à définir la notion de réfugié. Par conséquent, on ne peut pas exiger d'un requérant d'asile homosexuel qu'il échappe aux persécutions en gardant son homosexualité secrète ou en la « cachant » →<sup>14</sup>.

## Traite d'êtres humains

Un nombre croissant de requérantes d'asile du Nigeria, généralement célibataires, allèguent avoir été victimes d'exploitation sexuelle dans le cadre de la traite d'êtres humains. Le Nigeria figure, au côté de l'Érythrée et de l'Éthiopie, parmi les principaux pays d'origine des victimes de ce phénomène.

La hausse de ce type de demandes est probablement liée aussi au fait que, dans la procédure d'asile actuelle, les victimes de la traite d'êtres humains sont détectées beaucoup plus rapidement qu'auparavant et que les collaborateurs du SEM sont formés spécifiquement sur le sujet →<sup>15</sup>. Ces motifs de fuite, pour lesquels il faut toujours tenir compte des circonstances du cas d'espèce, ne conduisent en principe pas à la reconnaissance de la qualité de réfugié, mais ils doivent néanmoins être étudiés soigneusement lors de l'examen de l'exigibilité de l'exécution du renvoi →<sup>16</sup>.

10 Communiqué du DFJP du 14 février 2011 « Le Nigeria et la Suisse signent un partenariat migratoire »

11 Communiqué de l'ODM du 20 juin 2013 « Le partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigeria progresse, y compris dans les domaines de l'asile et du retour »

12 Arrêt du TAF du 26 septembre 2017 (D-3039/2017). Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 14 août 2014 sur l'interpellation 14.3373 « Accord de partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigeria. Protection des personnes poursuivies au Nigeria en raison de leur orientation sexuelle »

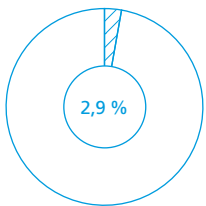
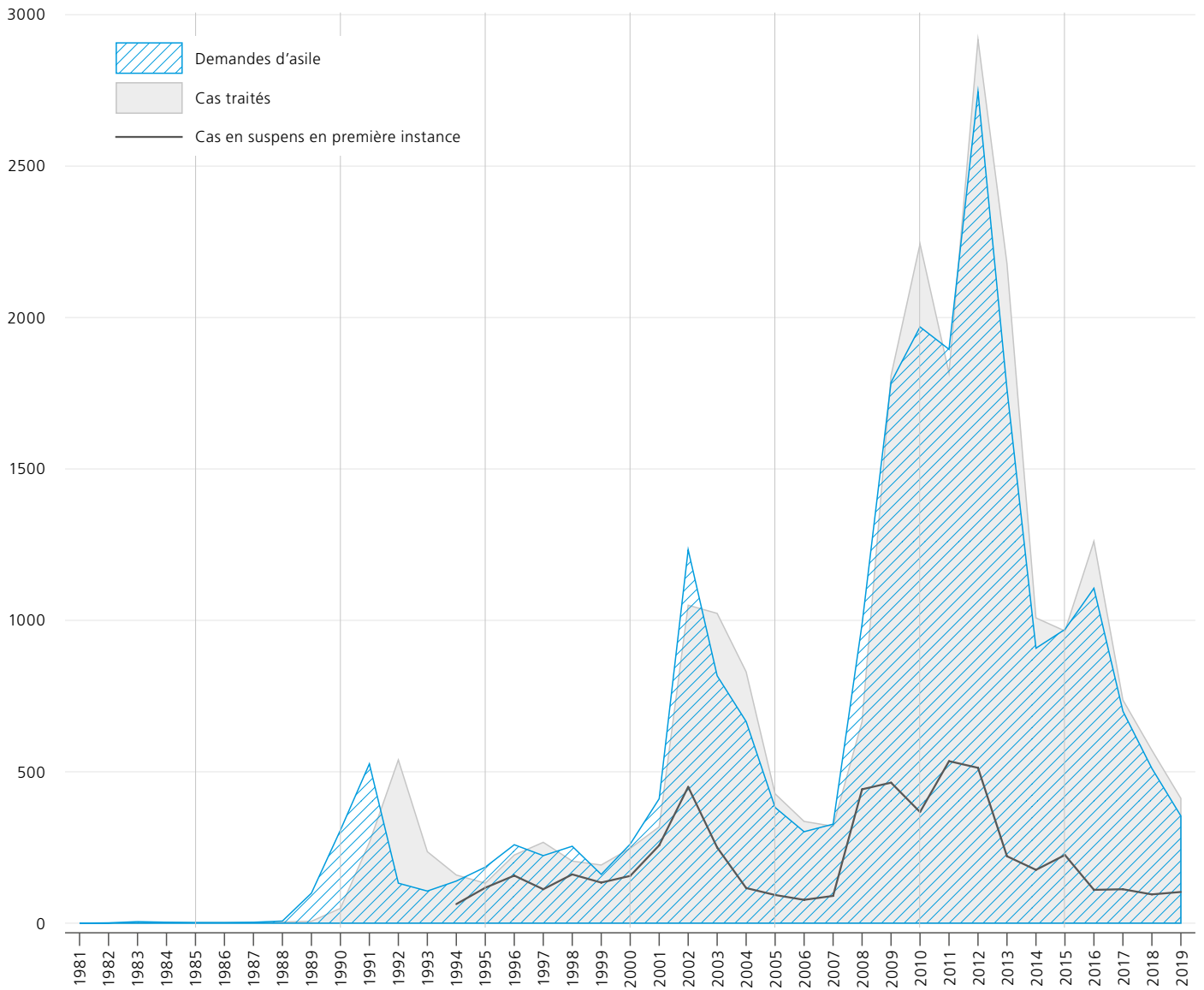
13 Cf. l'article paru dans Der Bund du 12 avril 2014 : « Schwulem Nigerianer droht Ausscheidung » (Un Nigérien homosexuel menacé d'expulsion)

14 Cf. sur cette thématique : le Manuel du SEM Asile et retour, « Les persécutions liées au genre », p. 9 ss. Cf. aussi l'article du 4 juillet 2017 « Requérant d'asile homosexuel : le Secrétariat d'État aux migrations fait volte-face » sur humanrights.ch

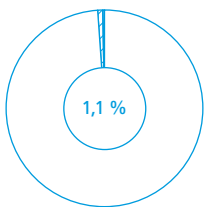
15 Concernant l'approche générale envers les victimes de la traite d'êtres humains dans la procédure d'asile, cf. l'avis du Conseil fédéral du 16 août 2017 sur l'interpellation 17.3310 « Les victimes de la traite des êtres humains bénéficient-elles d'une protection juridique suffisante dans le cadre des procédures d'asile ? ». Il n'existe pas de données précises sur le nombre de victimes nigérianes de la traite d'êtres humains. Le SEM fait état d'une hausse continue des victimes de ce phénomène identifiées dans le cadre de la procédure d'asile suisse au cours des dernières années. Cf. aussi Baschung S. : « Asylverfahren mit potentiellen Opfern von Menschenhandel. Praxisbericht des Staatssekretariats für Migration », in ASYL, 3/2018, p. 43 ss

16 Concernant la situation des prostituées originaires du Nigeria et les mesures prises par la Suisse pour lutter contre la traite d'êtres humains, cf. les arrêts du TAF du 18 juillet 2016 (D-6806/2013) et du 24 août 2017 (D-5920/2016) ; cf. sur ce sujet aussi Frei N. : *Menschenhandel und Asyl*, Berne, 2017, p. 258 ss ; Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ) : « Frauenhandel aus Nigeria in die Schweiz », in « Frauenhandel im Asylbereich », *Rundbrief 51*, novembre 2012

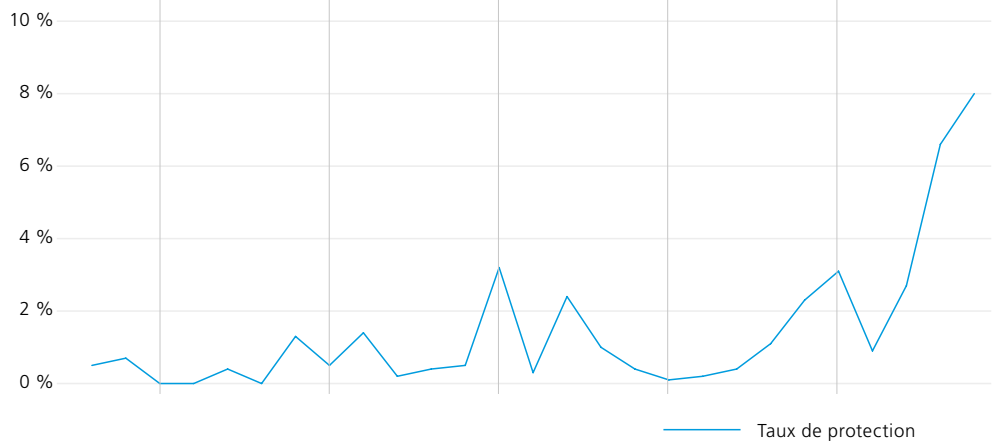




Proportion du total des demandes d'asile 1981-2019



Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance global (0,1 %) 1993-2019



Taux de protection





## Union soviétique (URSS)

*« Il faut s'attendre à un afflux massif d'immigrés russes. » →1*

Réponse du Conseil fédéral lors de l'heure des questions du 10 décembre 1990

1 Citation librement traduite. Réponse du Conseil fédéral à la question 90.5300 « Afflux d'immigrés d'URSS » posée lors de l'heure des questions du 10 décembre 1990, in BAR E4280A#2017/359#90\* (réponse en allemand uniquement)

L'histoire de la pratique d'asile suisse envers les ressortissants de l'Union soviétique et des États qui en sont issus comprend différentes phases et de nombreuses facettes, et elle est considérablement influencée par les évolutions des politiques intérieure et extérieure. Elle commence avant l'entrée en vigueur de la première loi suisse sur l'asile en 1981.

### Internés militaires

Les premières protections accordées par la Suisse à des ressortissants soviétiques remontent à la Deuxième Guerre mondiale, lorsque près de 10 000 prisonniers de guerre et travailleurs forcés ayant fui le III<sup>e</sup> Reich sont internés dans des camps de travail suisses. À la fin de la guerre, ils retournent dans leurs pays d'origine respectifs. Les internés soviétiques rentrent également en Union soviétique lors de plusieurs phases de rapatriement, à l'exception de quelques centaines d'entre eux, qui refusent de repartir par crainte de représailles<sup>→2</sup>. La Suisse souhaite, en rapatriant rapidement les internés militaires, reprendre les relations diplomatiques avec l'Union soviétique, interrompues depuis 1918, et, « en contrepartie »<sup>→3</sup>, obtenir la sortie de plusieurs milliers de Suisses de l'étranger se trouvant dans des zones d'occupation soviétique. Par conséquent, de fortes pressions sont parfois exercées sur les internés militaires soviétiques pour qu'ils rentrent en Union soviétique, et certains d'entre eux sont même renvoyés contre leur gré<sup>→4</sup>.

En 1949, une centaine d'internés russes refusant de retourner en Union soviétique se trouvent encore en Suisse. Ils sont entendus par des fonctionnaires de la Légation soviétique en Suisse pour déterminer qui, parmi eux, est finalement prêt à rentrer en Union soviétique. Des collaborateurs du DFJP assistent à ces auditions. La transmission d'une liste de noms, exigée par la Légation soviétique, est refusée pour des « considérations de principe »<sup>→5</sup>. Comme le mentionne le Conseil fédéral dans sa réponse à une interpellation parlementaire en 1949, il a été expliqué très clairement aux envoyés soviétiques « qu'aucune pression quelconque ne devrait être exercée sur ces anciens internés militaires ». Chaque individu doit pouvoir décider librement s'il souhaite retourner ou non en Union soviétique ; « il n'est pas question d'un abandon du droit d'asile ». Finalement, seul l'un des derniers internés militaires opte pour le retour volontaire en URSS<sup>→6</sup>.

### Dissidents

Pendant les années 1950 et 1960, seules quelques demandes d'asile isolées sont déposées par des citoyens soviétiques en Suisse. En revanche, pendant la décennie suivante, plusieurs célèbres personnalités soviétiques choisissent de s'exiler en Suisse, dont les écrivains dissidents Alexandre Soljenitsyne et Vladimir Boukovski ou le grand maître des échecs Viktor Kortchnoï, auxquels la Suisse accorde une protection provisoire ou définitive<sup>→7</sup>. En 1978, lorsque plusieurs opposants au régime sont condamnés à de longues peines de prison pour leur intervention en faveur des droits de l'homme, la Suisse proteste – et n'en reste pas là : elle fait savoir à l'ambassadeur russe convoqué au Palais fédéral que « les personnes poursuivies [...] pourraient trouver refuge [sur son territoire] »<sup>→8</sup>. Le contexte international est favorable à une telle position : en 1975, 35 États dont l'URSS et la Suisse ont signé à Helsinki l'Acte final de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) visant à garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales. L'Agence Télégraphique Suisse (ATS) constate que « l'offre d'asile de la Suisse accompagnant sa protestation contre les procédures engagées envers les dissidents en Union soviétique constitue un événement unique dans l'histoire de la politique extérieure du pays »<sup>→9</sup>. Mais l'URSS refuse la proposition de la Suisse.

En revanche, l'URSS accepte une autre offre de la Suisse : en 1982, onze membres de l'armée soviétique sont internés pendant deux ans au Zugerberg. Il s'agit de militaires faits prisonniers par des résistants afghans après l'invasion des troupes soviétiques en Afghanistan et remis au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Au terme d'après négociations entre l'URSS, les moudjahidines, le CICR et la Suisse, les soldats soviétiques sont internés dans un pays neutre en tant que prisonniers de guerre<sup>→10</sup>.

### Chute de l'Union soviétique

La dislocation politique et économique de l'URSS commence au début des années 1980. Mikhaïl Gorbatchev introduit sous le nom de glasnost et perestroïka deux réformes profondes, mais qui s'accompagnent également de premiers signes d'effritement. Ce processus aboutit fin 1991 à la dissolution de l'Union soviétique en 15 États

2 Cf. à ce sujet : Furrer T., Kalsner N. : « Sowjetische und russische Militärinternierte in der Schweiz und in Liechtenstein während des Zweiten Weltkrieges », in Goehrke C., Zimmermann W. G. (dir.) : « Zuflucht Schweiz ». *Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert*, Zurich, 1994, pp. 309-343. Au sujet du positionnement de la Division de police du DFJP concernant le rapatriement forcé des réfugiés russes, cf. le courrier adressé le 6 août 1945 au président de la Confédération, dodis.ch/1915. Concernant l'internement en général, cf. l'article « Internés » du Dictionnaire historique de la Suisse.

3 Citation librement traduite. Dreyer D. : *Schweizer Kreuz und Sowjetstern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917*, Zurich, 1989, p. 193.

4 Koller G. : « Der Gefangenenaustausch » (L'échange de prisonniers), NZZ du 4 janvier 2016, cf. également Leisinger T. : *Entwichene russische Kriegsgefangene in der Schweiz 1942-1945*, Bâle, 2006.

5 Citation librement traduite. Notice du Département politique fédéral « Zur Frage der russischen Internierten in der Schweiz » (La question des internés russes encore en Suisse) du 18 mars 1949, dodis.ch/4000.

6 Réponse du Conseil fédéral du 2 septembre 1949 à la petite question de Werner Schmid, in BAR E4280A#1998/296#1109\*, dodis.ch/7108 ; concernant le déroulement des auditions des internés russes, cf. la notice du 12 août 1949 dans la même archive. Cf. la réponse du Conseil fédéral du 17 novembre 1976 apportée à la question parlementaire 76.778, selon laquelle Alexandre Soljenitsyne a obtenu, conformément à son souhait, une autorisation de séjour délivrée par le Canton de Zurich et qu'il n'a pas demandé l'asile en Suisse. Cf. aussi le communiqué du DFJP du 23 décembre 1976 « Wladimir Bukowsky bei Bundesrat Kurt Furgler » (Wladimir Boukovski auprès du conseiller fédéral Kurt Furgler). Ces deux documents sont disponibles dans BAR E4280A#1998/296#1105\*.

8 Communiqué du DFAE du 14 juillet 1978, dodis.ch/48740. La protestation de la Suisse contre les procès des dissidents en URSS trouve un écho positif dans la presse ; cf. à ce sujet dodis.ch/50927.

9 Citation librement traduite. Bürgisser T. : « Herr Aubert und die sowjetischen Dissidenten » (Monsieur Aubert et les dissidents soviétiques), in *Wochenzeitung* du 12 juillet 2018 ; l'article comporte des renvois vers les sources utilisées.

10 Cf. de Weck R. : « Die Eingeschlossenen von Zug » (Les internés de Zoug), ZEIT du 11 mars 1983 et « Als russische Soldaten am Zugerberg interniert waren » (Lorsque des soldats russes étaient internés au Zugerberg), Zentralplus du 6 juillet 2019.

souverains et à la création de la Communauté des États indépendants (CEI).

Les autorités suisses compétentes en matière d'asile suivent attentivement l'évolution de la situation en URSS. Dès le milieu de l'année 1989, soit plusieurs mois avant la chute du mur de Berlin, elles envisagent de procéder à une évaluation de la situation, malgré le faible nombre de demandes d'asile émanant de citoyens soviétiques les années précédentes : seulement sept en 1987 et neuf en 1988. Lors de la réunion d'évaluation de la situation de décembre 1989, il est décidé de ne pas modifier la pratique. Les demandes d'asile des ressortissants soviétiques doivent continuer à être traitées « comme celles des candidats à l'asile des autres pays de provenance ». Mais avant qu'un renvoi ne soit ordonné, il y a lieu de prendre contact avec l'Ambassade de Suisse à Moscou en raison du « caractère momentanément incertain de la base décisionnelle »<sup>→11</sup>.

La prochaine entrée en vigueur, en 1991, d'une nouvelle loi soviétique sur les voyages et les passeports autorisant les citoyens soviétiques à sortir librement du territoire inquiète notamment les autorités suisses compétentes en matière d'asile. Elles craignent un exode massif et redoutent que « la Suisse soit elle aussi contrainte d'absorber une grande partie de cette vague d'immigration imminente »<sup>→12</sup>. Elles élaborent par conséquent, en collaboration avec le DFAE, un vaste catalogue de mesures. L'un des dispositifs décidés en novembre 1990 consiste à traiter les demandes des ressortissants soviétiques de façon prioritaire « en espérant que cela aura un certain effet dissuasif »<sup>→13</sup>.

Bien que la dissolution de l'URSS s'accompagne de mouvements migratoires considérables, l'immigration de masse attendue n'a pas lieu. « Seules 74 personnes » provenant des anciens pays de l'URSS déposent une demande d'asile en Suisse en 1992, comme le note le Conseil fédéral en 1993 dans sa réponse à une intervention parlementaire. Il fait également remarquer que l'obligation de visa pour les ressortissants des pays de la CEI existe déjà, ce qui permet de garantir le contrôle du nombre d'entrées en Suisse par les autorités fédérales. Parallèlement, le Conseil fédéral refuse de déclarer les États de la CEI comme des États sûrs, en expliquant que la démocratie, dans ces États, « n'en est qu'à ses débuts et qu'il y a actuellement de nombreux conflits, pour la plupart d'origine ethnique »<sup>→14</sup>.

## États issus de l'éclatement de l'Union soviétique

Quelques jours après la dissolution de l'Union soviétique, en décembre 1991, la Suisse reconnaît les États qui en sont issus. Les demandes d'asile déposées par les ressortissants de ces quinze pays sont dorénavant saisies séparément dans les statistiques et examinées en tenant compte des caractéristiques propres à chaque État<sup>→15</sup>. Le nombre de demandes d'asile émanant des anciennes républiques soviétiques fluctue d'une année à l'autre ; sur la période 1992-2019, on en recense en moyenne 1200 par an, provenant principalement de Russie et de Géorgie. Pour les autorités compétentes, le défi consiste à développer et à ajuster continuellement la pratique en matière d'asile et de renvoi pour les personnes originaires de ces nouveaux États. En voici quelques exemples :

### Russie

Après l'éclatement de la deuxième guerre de Tchétchénie à l'automne 1999, suite au conflit sanglant qui ravage le nord du Caucase, de plus en plus de ressortissants russes de la république autonome de Tchétchénie cherchent l'asile en Suisse et se trouvent projetés au centre de l'attention publique. Dans leur cas, il s'agit surtout de savoir s'ils sont exposés en Russie à une persécution collective en raison de leur seule appartenance ethnique. Une question à laquelle l'ODR et une décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) rendue en 2005 répondent par la négative<sup>→16</sup>.

Les autorités d'asile estiment cependant que l'exécution du renvoi en Tchétchénie et dans les camps de réfugiés en Ingouchie n'est pas raisonnablement exigible. Les requérants d'asile tchéchènes déboutés sont donc généralement admis à titre provisoire, sauf s'ils disposent d'une possibilité de séjour interne en Fédération de Russie. L'existence d'une telle possibilité est examinée au cas par cas en raison de l'étendue de la Fédération de Russie et de la liberté d'établissement garantie par la Constitution<sup>→17</sup>.

Après plusieurs années, cette pratique en matière d'asile et de renvoi subit en 2008 une modification dont le principe est encore en vigueur aujourd'hui : en raison de l'amélioration de la situation du point de vue de la sécurité et des droits de l'homme, le renvoi en Russie – y compris en Tchétchénie – des requérants d'asile tchéchènes

11 Citations librement traduites. Évaluation du DAR du 28 décembre 1989 concernant la situation en URSS, in BAR E4280A#2017/359#99\*

12 Citation librement traduite. Notice du DAR du 30 octobre 1990 « Sowjetunion – ein bevorstehender Exodus ? » (Union soviétique : un exode imminent ?), in BAR E4280A#2017/359#99\*

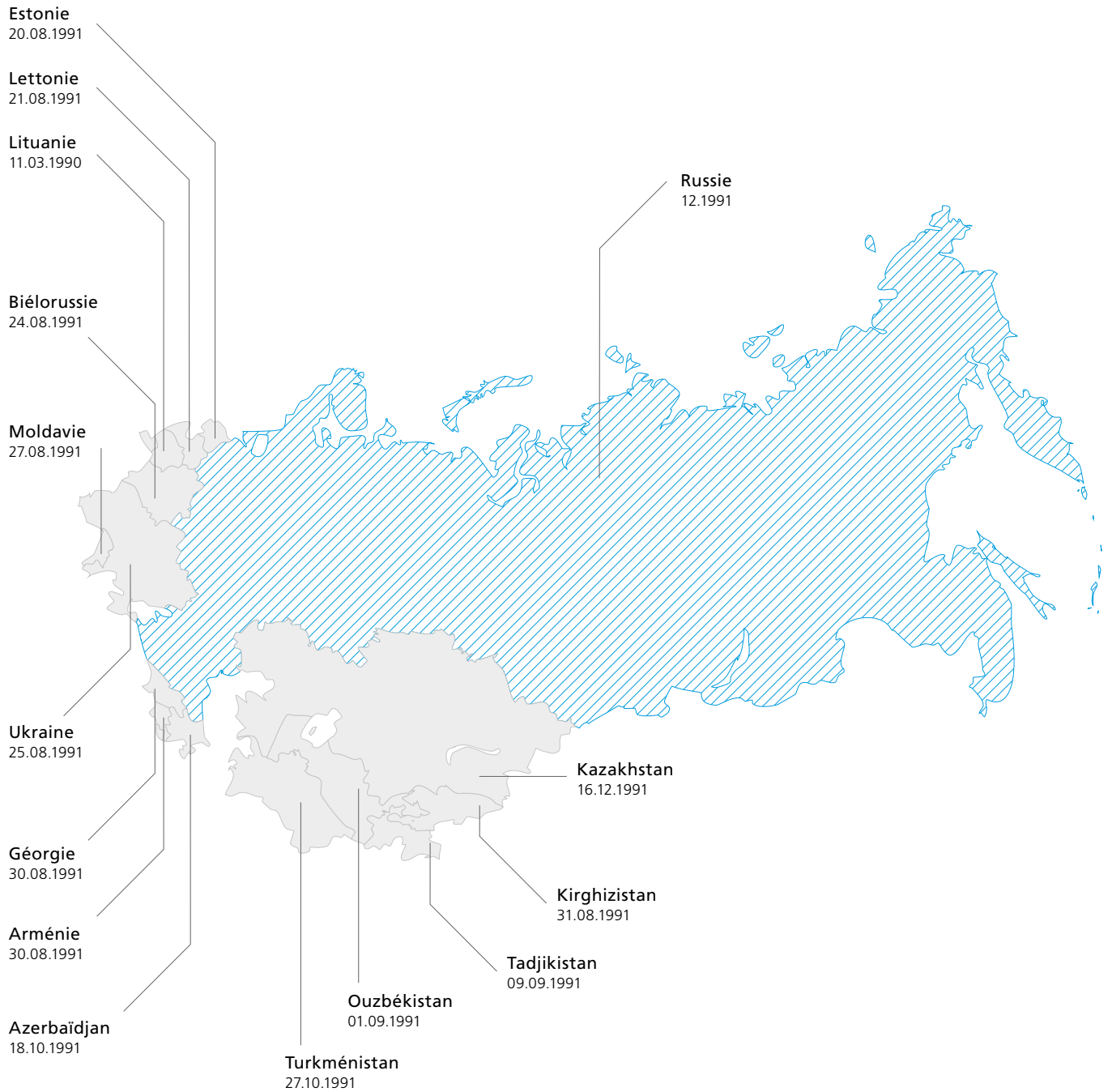
13 Citation librement traduite. Courrier adressé le 11 janvier 1991 par le DAR aux autorités cantonales de police des étrangers, in BAR E4280A#2017/359#99\* ; il y est notamment demandé aux cantons d'interroger en priorité les ressortissants d'asile soviétiques.

14 Citation librement traduite. Réponse du Conseil fédéral du 7 avril 1993 à l'interpellation 92.3533 « Demandeurs d'asile de la CEI. Afflux prévisible »

15 Cf. la fiche d'information pays de l'ODR « GUS und Baltikum » (CEI et États baltes) du 1<sup>er</sup> février 1992, in BAR E4280A#2017/359#91\*. Les États issus de l'URSS sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Estonie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, la Lituanie, la Moldavie, l'Ouzbékistan, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

16 JICRA 2005/17

17 Note du DAR du 6 septembre 2004 « Weiteres Vorgehen Tschetschenien » (Suite de la procédure – Tchétchénie), in BFF AZ 7-RUSS.48/2002/02271 ; concernant le profil des personnes ne disposant pas de possibilité de séjour interne au sein de la Russie, cf. les arrêts du TAF du 22 avril 2015 (D-7054/2014) et du 29 mars 2016 (D-1658/2015)



déboutés est désormais jugé en principe raisonnablement exigible. Les obstacles personnels au renvoi sont pris en compte au cas par cas lors de l'examen individuel. La Suisse continue d'accorder l'asile aux activistes des droits de l'homme, dissidents ou journalistes tchéchènes persécutés personnellement dans l'ensemble du pays, tout comme aux Russes des milieux politiques, économiques ou médiatiques qui s'opposent au gouvernement et sont exposés à des mesures de persécution dans tout le pays →<sup>18</sup>.

En 2019, quelque 150 ressortissants russes ont demandé l'asile en Suisse.

#### UKRAINE

La plupart des requérants d'asile ukrainiens sont des hommes célibataires. Dans les années 2000, ceux-ci font valoir majoritairement leur appartenance à un parti d'opposition, leur désertion du service militaire ou des procès inéquitables. Le taux de reconnaissance est faible pour la poignée de demandes d'asile reçues chaque année (moins de 100) : il est fréquent que les autorités compétentes n'entrent pas en matière faute de pièces d'identité ou qu'elles jugent invraisemblables les motifs de fuite allégués.

En 2007, le Conseil fédéral ajoute l'Ukraine à la liste des États sûrs →<sup>19</sup>, pour finalement l'en retirer en 2014 en raison de la crise politique et de « l'insécurité » qui règne dans certaines parties du pays →<sup>20</sup>. Cette décision entraîne sur le court terme une hausse des demandes d'asile, qui reculent ensuite pour s'établir à quelque 50 demandes en 2019.

#### GÉORGIE

Depuis les années 2000, les requérants d'asile géorgiens fondent leur demande principalement sur les risques encourus en raison de leurs activités politiques, sur des agressions physiques effectives ou sur des rackets subis. La plupart de ces demandes ne font pas l'objet d'une entrée en matière ; de plus, de nombreux requérants d'asile géorgiens disparaissent avant que la décision d'asile ne soit prononcée →<sup>21</sup>. Les autorités considèrent que toute personne faisant valoir une persécution dans les provinces séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie dispose en principe d'une possibilité de séjour interne.

Le nombre de demandes d'asile émanant de Géorgiens est très variable selon les années. En

18 Cf. l'avis du Conseil fédéral du 17 février 2010 en réponse à l'interpellation 09.4259 « Renvoi de réfugiés tchéchènes vers l'Ingouchie ». La modification de la pratique de l'ODM est entérinée par l'arrêt du TAF du 23 décembre 2009 (E-4476/2006).

19 Communiqué du DFJP du 8 décembre 2006 « Désignation de nouveaux États sûrs dans le domaine de l'asile (« safe countries ») »

20 Communiqué du Conseil fédéral du 20 juin 2014 « L'Ukraine est rayée de la liste des États sûrs »

21 Cf. le « Leitfaden Georgien » (Guide Géorgie) de novembre 2004, in BFF AZ 232.33./2005/01214

1998 et de 2002 à 2004, on en compte environ 700 par an. Ce nombre diminue ensuite continuellement avant de remonter à plus de 700 en 2012. Compte tenu du faible taux de protection, les demandes d'asile de ressortissants géorgiens sont traitées depuis 2013 de façon prioritaire et accélérée dans le cadre de la « procédure en 48 heures »<sup>→22</sup>. La suppression, en 2017, de l'obligation de visa pour la Géorgie et, partant, la liberté de voyage au sein de l'espace Schengen entraînent une nouvelle hausse des demandes en Suisse, tout comme dans les autres pays européens. Depuis octobre 2019, la Géorgie est considérée comme un État sûr et donc comme un pays d'origine vers lequel le renvoi des requérants d'asile déboutés est en principe raisonnablement exigible<sup>→23</sup>. En 2019, environ 600 citoyens géorgiens ont demandé l'asile en Suisse.

Si les requérants d'asile géorgiens sont très rarement reconnus comme réfugiés en Suisse, ils sont, depuis 2015, de plus en plus nombreux à être admis à titre provisoire pour des raisons médicales graves<sup>→24</sup>. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF) de 2018, les soins médicaux se sont toutefois considérablement améliorés en Géorgie de sorte que les requérants géorgiens peuvent en principe recevoir un traitement médical approprié dans leur pays d'origine. La part d'admissions provisoires chez ces derniers recule en conséquence<sup>→25</sup>.

#### BÉLARUS (BIÉLORUSSIE)

Les requérants d'asile biélorusses sont eux aussi principalement des jeunes hommes célibataires, alléguant souvent comme motif de fuite des problèmes liés à leurs activités d'opposition au régime

autoritaire d'Alexandre Loukachenko – le « dernier dictateur d'Europe ». Parmi les autres motifs invoqués figurent les rackets, les fausses accusations ou les persécutions par des tiers. Le taux de protection pour les requérants d'asile biélorusses reste toujours inférieur à 10 %.

Les demandes d'asile émanant du Bélarus augmentent constamment après la déclaration d'indépendance en 1991 et atteignent un pic en 2003 avec plus de 300 demandes, avant de diminuer progressivement pour s'établir à environ 30 demandes en 2019<sup>→26</sup>.

#### ARMÉNIE

Après la déclaration d'indépendance en 1991, ce sont essentiellement la mauvaise situation économique et le conflit avec l'Azerbaïdjan dans la région du Haut-Karabakh qui poussent les citoyens arméniens à émigrer, principalement en Russie, aux États-Unis et en Europe de l'Ouest. Certains déposent une demande d'asile également en Suisse. Il s'agit surtout d'hommes célibataires ayant pour certains déjà demandé une protection dans d'autres pays européens avant d'arriver en Suisse. La plupart de ces demandes sont rejetées ou font l'objet d'une non-entrée en matière. Le taux de protection est bas, et l'exécution du renvoi est en principe considérée comme raisonnablement exigible<sup>→27</sup>.

En 1998, le nombre de demandes double pour dépasser les 400 demandes par an. Il reste à ce niveau quelques années, avant de reculer progressivement à partir de 2004. En 2019, 40 ressortissants arméniens ont déposé une demande d'asile en Suisse.

22 Communiqué de l'ODM du 26 mars 2013 « Procédure en 48 heures étendue au Kosovo et à la Géorgie » ; concernant l'évolution de la Géorgie depuis les années 2010, cf. l'arrêt du TAF du 9 octobre 2017 (D-6878/2016)

23 Communiqué du Conseil fédéral du 28 août 2019 « La Géorgie considérée comme un État sûr vers lequel des renvois peuvent raisonnablement être exigés »

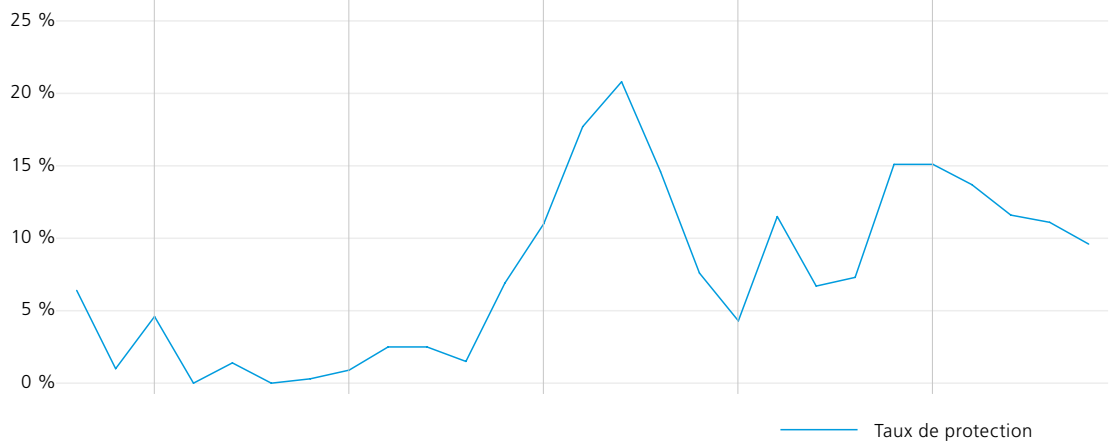
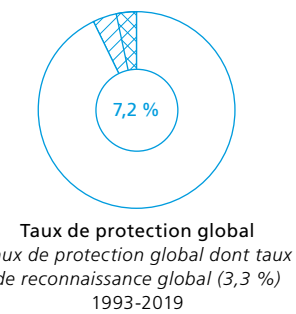
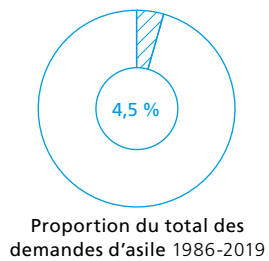
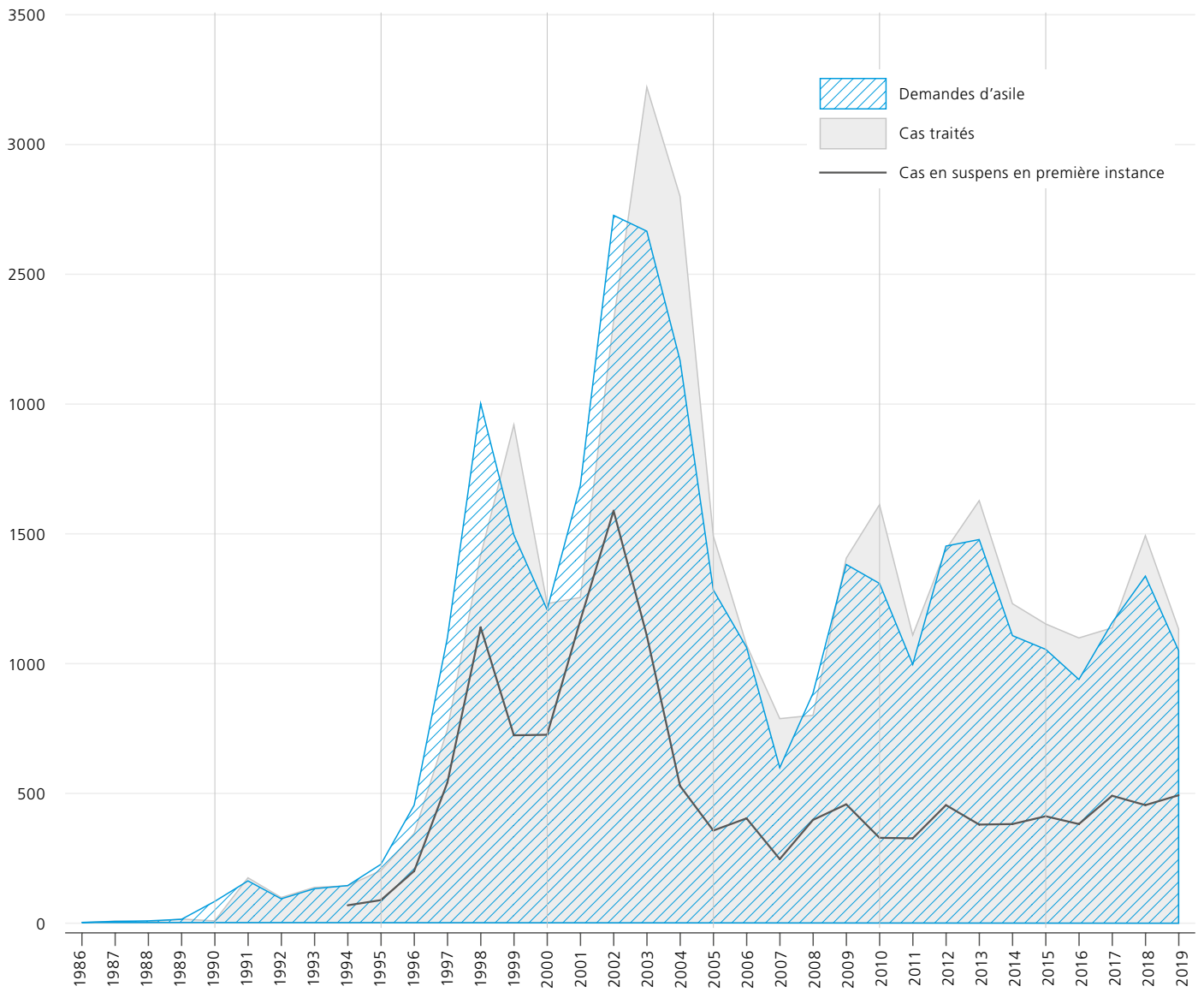
24 Réponse du Conseil fédéral du 11 juin 2018 à la question 18.5335 « Comment se fait-il que tant de Géorgiens affirment soudain être victimes de persécutions politiques et craindre pour leur vie ? » (réponse en allemand uniquement)

25 Cf. arrêts du TAF du 19 février 2018 (D-1160/2017) et du 20 avril 2016 (D-2325/2015)

26 Concernant la situation générale au Bélarus, cf. l'arrêt du TAF du 7 juin 2016 (D-5409/2015). Cf. également le document « Asyl- und Wegweisungspraxis Weisrussland » (Pratique en matière d'asile et de renvoi – Biélorussie) de juin 2007, in BFM AZ 230/2006/00400

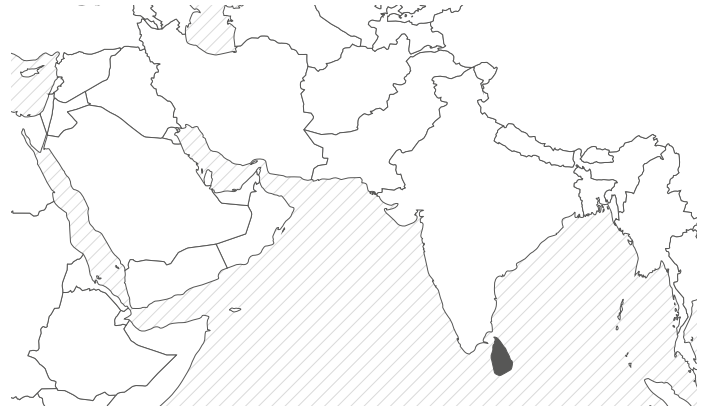
27 Cf. le document « Armenien: Aktuelle Lage und Asylpraxis » (Arménie : situation actuelle et pratique d'asile) du 3 septembre 2001, in BFF AZ 7-ARME.00/2002/01607





Taux de protection





## Sri Lanka

*« Le Sri Lanka ne connaît pas de situation de violence généralisée. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 13 mai 2009

1 Avis du Conseil fédéral du 13 mai 2009 au sujet de la motion 09.3359 « Guerre civile au Sri Lanka. Pas de renvois de requérants d'asile tamouls »

En 1983, une guerre civile sanglante éclate au Sri Lanka. Elle oppose le gouvernement de ce pays majoritairement cinghalais au mouvement des Tigres de libération de l'Îlam tamoul (LTTE) et à d'autres groupements réclamant pour la minorité tamoule un État indépendant dans le nord et l'est du pays. En juillet 1983, l'attaque d'une installation militaire déclenche partout dans le pays des pogroms contre les membres de la minorité tamoule. Des centaines de milliers de jeunes femmes et de jeunes hommes tamouls quittent le pays en direction de l'Europe. En 1983, plus de 800 personnes cherchent refuge en Suisse en raison de la violence et de l'insécurité qui règnent dans leur pays. L'administration et les milieux politiques sont ainsi confrontés à un nombre croissant de requérants d'asile provenant d'un pays peu voire pas connu, ou seulement en tant que destination de vacances. Les désaccords concernant le traitement de ces demandes entraînent une polarisation de l'opinion publique et représentent un test décisif pour l'ensemble de la politique suisse en matière de réfugiés →2.



Illus. 17

Le statut de séjour des requérants d'asile sri-lankais en Suisse reste indécis pendant de nombreuses années.

### « Le cas particulier des Tamouls »

Alors que la situation précaire du point de vue des droits de l'homme rend illicite l'exécution des renvois vers le Sri Lanka, le nombre de demandes d'asile continue d'augmenter : en 1985, on en dénombre près de 3000. Les autorités compétentes en matière d'asile, qui réfutent catégoriquement toute persécution collective des Tamouls et n'en reconnaissent que très peu comme réfugiés →3, recherchent des moyens pour freiner la hausse des demandes d'asile et pour encadrer juridiquement le séjour de la diaspora sri-lankaise en Suisse, de plus en plus nombreuse. À une cadence soutenue, les autorités organisent des voyages de reconnaissance au Sri Lanka, tiennent des réunions d'évaluation de la situation et prennent des décisions, qui sont souvent aussitôt modifiées. Ainsi, en mai 1984, les autorités cantonales sont priées, provisoirement, de ne pas exécuter de renvois de

2 Concernant le conflit sri-lankais, la politique d'asile suisse et la diaspora tamoule en Suisse, cf. Stürzinger M. : *Mapping der sri-lankischen Diaspora in der Schweiz*, Zurich, 2002 ; Office fédéral des migrations (dir.) : *Diaspora sri lankaise en Suisse*, Berne, 2007 ; Parak S. : *Vom „Sonderfall Tamilen“ zum „Normalfall Sri Lanka“*, *Die Schweizer Asylbehörden und das Sri Lanka-Dossier*, in *Freiplatzaktion Basel* : « Und plötzlich standen sie da », Bâle, 2005

3 Le faible taux de reconnaissance s'explique aussi en partie par le fait que, jusqu'en 1984, aucune décision d'asile positive n'est rendue car on se demande « si de telles décisions ne risquent pas d'inciter davantage les intéressés à déposer une demande d'asile en Suisse » (citation librement traduite). Cf. le courrier de l'OFP du 4 janvier 1984 à l'intention du conseiller fédéral Rudolf Friedrich, in BAR E4280A#2017/359#407-1\*

ressortissants sri-lankais. Mais en octobre de la même année, le Conseil fédéral décide que les rapatriements vers le Sri Lanka sont de nouveau raisonnablement exigibles <sup>→4</sup>. Une décision modifiée à peine six semaines plus tard, face à une nouvelle aggravation de la situation au Sri Lanka, avec le gel des rapatriements – qui sera à son tour levé par le Conseil fédéral en mars 1986 <sup>→5</sup>. Bien qu'en 1986, une « stratégie à moyen terme sur la question tamoule » soit développée en interne et que les activités internationales soient renforcées, la levée du gel des rapatriements ne se traduit pas par l'exécution effective des renvois vers le Sri Lanka. Pourtant, malgré l'augmentation du nombre de demandes et d'exécutions en suspens, les autorités d'asile pensent pouvoir régler dans un avenir proche la problématique sri-lankaise. Dans les courriers émanant des autorités ces années-là, on trouve beaucoup de formulations telles que « dès que la situation au Sri Lanka le permettra », « à une date ultérieure » ou « temporairement ». Les efforts intenses des autorités pour trouver une solution au dossier sri-lankais restent vains en raison de la précarité de la situation dans ce pays au regard des droits de l'homme et d'une vaste résistance interne à la Suisse contre tout rapatriement vers le Sri Lanka. De nombreux Tamouls se sont bien intégrés dans le monde professionnel suisse, en particulier dans la restauration. La situation est bloquée et en matière de politique d'asile, le « cas particulier des Tamouls », avec ses propres règles et ses propres procédures, commence à se dessiner. À partir de l'été 1986, par exemple, des décisions d'asile négatives sont rédigées et enregistrées dans les ordinateurs, mais sans être prononcées : l'été suivant, 1200 d'entre elles sont notifiées successivement, et l'exigibilité du renvoi au Sri Lanka est confirmée. Afin de tenir compte des « spécificités du Sri Lanka », les intéressés bénéficient toutefois d'un délai de départ de neuf mois au lieu des six semaines habituelles. Parallèlement, les autorités fédérales informent les instances cantonales que l'exécution des renvois doit « actuellement être suspendue » pour les décisions d'asile négatives entrées en force – une disposition

4 Communiqué du DFJP du 1<sup>er</sup> octobre 1984 « Abgewiesene tamilische Asylbewerber dürfen nach Sri Lanka zurückgeschafft werden » (Les requérants d'asile tamouls déboutés peuvent être rapatriés au Sri Lanka) in BAR E4280A#1998/296#201\*

5 Communiqué du DFJP du 10 mars 1986 « Aufhebung des Ausschaffungsstopps für Tamilen » (Levée du gel des renvois pour les Tamouls), in BAR E4280A#1998/296#201\*

Original in 111. 9/11

Kopie in 021

1. Okt. 1984

PressemitteilungAbgewiesene tamilische Asylbewerber dürfen nach Sri Lanka zurückgeschafft werden

Der Bundesrat hat entschieden, dass Rückschaffungen nach Sri Lanka grundsätzlich möglich sind. Damit können abgewiesene tamilische Asylbewerber in ihre Heimat zurückgeschafft werden, sofern die Ueberprüfung im Einzelfall keine Anhaltspunkte für die Gefährdung ergibt.

Am 27. April 1984 hatte der Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP), Peter Hess, und der Chef der Abteilung Flüchtlinge, Urs Madorn, Vertreter von Amnesty International zu einem Gespräch über die Lage in Sri Lanka empfangen. Angesichts der unklaren Verhältnisse sicherten die beiden BAP-Vertreter Amnesty International zu, von Rückschaffungen abzugehen, bis der Bundesrat in dieser Frage entschieden habe. Im August 1984 weilten Hess und Madorn während acht Tagen in Sri Lanka, um sich an Ort und Stelle über die Lage der tamilischen Minderheit zu informieren. Ihre Feststellungen legten sie in einem Bericht nieder.

Gestützt auf diesen Bericht und weitere Informationen hat der Bundesrat nun entschieden, tamilische Asylbewerber, denen keine Flüchtlingseigenschaft zukommt, könnten grundsätzlich in ihr Heimatland zurückgeschafft werden.

EIDGENÖSSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
Informations- und Pressedienst

Texte français au verso

Illus. 18 En octobre 1984, le Conseil fédéral décide que les requérants d'asile tamouls déboutés peuvent être rapatriés au Sri Lanka – une décision levée quelques semaines plus tard face à une nouvelle aggravation de la situation dans le pays.

qui, « bien entendu, ne concerne pas les Tamouls condamnés pour des délits liés à la drogue ». Elles précisent que les cantons seront informés par écrit « en temps voulu » du moment et de la manière dont les décisions doivent être exécutées →<sup>6</sup>.

De 1987 à 1994, cependant, aucun rapatriement sous contrainte n'a lieu, à l'exception des auteurs d'infractions liées à la drogue et des « Tamouls contrevenants » →<sup>7</sup>. Les autorités cantonales de police des étrangers sont ainsi conviées en 1993 à s'abstenir « pour l'instant d'exécuter sous contrainte le renvoi de requérants d'asile sri-lankais définitivement déboutés, même si l'entrée en force de la décision négative a été notifiée » →<sup>8</sup>. L'attention des autorités se porte par conséquent sur l'encouragement du retour volontaire, mais celui-ci ne progresse que timidement. Vers la fin des années 1980 et le début des années 1990, la multiplication des demandes d'asile émanant de ressortissants turcs ou des Balkans relègue le Sri Lanka au second plan de l'agenda de la politique d'asile. Cette perte d'importance du dossier sri-lankais se manifeste également par la raréfaction des réunions internes d'évaluation de la situation au niveau de la direction : il n'y en a absolument aucune entre août 1989 et mai 1992.

## Solutions collectives

Comment réglementer le séjour des milliers de ressortissants sri-lankais qui vivent depuis des années dans l'incertitude juridique ? La « montagne de dossiers en suspens » passe de quelque 1500 demandes d'asile en 1987 à plus de 18 000 en 1993. À cela s'ajoutent des centaines de renvois entrés en force mais non exécutés. Et même l'accord négocié en 1994 entre la Suisse, le Sri Lanka et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sous la forme d'un échange de notes, prévoyant des rapatriements échelonnés assortis de dispositifs de protection, n'apporte pas le soulagement attendu →<sup>9</sup>.

On recense dans les années 1980 et 1990 de nombreuses procédures d'asile et exécutions de renvoi en suspens depuis de longues années, aussi bien pour les requérants sri-lankais que pour d'autres ressortissants. Afin de résoudre ce problème, de délester le système de l'asile et de ne pas s'exposer plus longtemps au reproche de déni de justice, les autorités compétentes en matière

<sup>6</sup> Citations librement traduites. Courrier adressé le 6 juillet 1987 par le DAR aux autorités cantonales de police des étrangers, in BAR E4280A#1998/296#1258\*

<sup>7</sup> Cette expression interne (librement traduite de l'allemand *Leitplanken-Tamilen*) désigne des catégories de requérants d'asile tamouls déboutés définitivement et dont le renvoi devrait être exécuté dès qu'il s'avère possible. Il s'agit de personnes ayant commis un délit, enfreint leur obligation de collaborer ou dissimulé leur identité. À cette époque, les demandes de ces personnes sont saisies en interne avec le code « A2 61 ». Cf. à ce sujet la directive interne concernant la pratique en matière de renvoi pour les Tamouls « Interne Weisung für die Wegweisungspraxis für Tamilen » du 8 janvier 1991, in BAR E4280A#2016/158#152\*

<sup>8</sup> Citation librement traduite. Courrier de l'ODR du 26 juillet 1993 « Behandlung der Asylgesuche aus Sri Lanka » (Traitement des demandes d'asile provenant du Sri Lanka), in BAR E4280A#2017/359#395\*

<sup>9</sup> Citation librement traduite. Communiqué du DFJP du 20 avril 1994 « Bundesrat beschliesst Repatriierung von abgewiesenen Asylsuchenden nach Sri Lanka » (Le Conseil fédéral décide de rapatrier au Sri Lanka les requérants d'asile déboutés), in BAR E4280A#2016/158#265\*

d'asile ont recours à des solutions collectives. Dans ce cadre, environ 25 000 ressortissants sri-lankais sont admis provisoirement en Suisse et obtiennent par la suite une autorisation de séjour cantonale. La dernière de ces solutions collectives est approuvée par le Conseil fédéral en 2000 ; intitulée « Action humanitaire 2000 (HumAk 2000) », elle est étendue aux ressortissants d'autres nations en raison du principe d'égalité de traitement. Rapidement mise en œuvre, elle permet de réduire de 95 % le nombre de demandes d'asile et d'exécutions en l'espace d'un an →<sup>10</sup>.

## Consolidation

Après 2000, le nombre de demandes d'asile émises par des Sri-Lankais diminue, avant de remonter à nouveau à partir de 2006. Cette tendance vaut également pour les demandes d'ambassade déposées à la représentation suisse à Colombo. Durant cette décennie, la pratique en matière d'asile et de renvoi pour le Sri Lanka vise à éviter d'accumuler les procédures et les renvois en suspens, et de devoir procéder à une nouvelle HumAk : on encourage donc le retour volontaire à travers un programme d'aide au retour →<sup>11</sup>. Toute personne en danger est reconnue comme réfugié, et l'exécution du renvoi vers le nord et l'est du pays est considérée en principe comme inexigible. Les personnes pour lesquelles aucun indice ne permet d'établir qu'elles sont personnellement en danger mais qui ne disposent pas d'un solide réseau de relations dans la région de Colombo sont admises à titre provisoire. En revanche, le gel généralisé des renvois, réclamé à plusieurs reprises au cours de ces années, est refusé par les autorités : c'est l'examen individuel qui est de mise →<sup>12</sup>.

La victoire militaire des troupes gouvernementales sri-lankaises sur les LTTE en 2009 marque la fin de la guerre civile sanglante qui ravageait le Sri Lanka depuis des années. À compter de 2011, le retour des requérants d'asile sri-lankais déboutés est désormais considéré comme raisonnablement exigible pour toutes les régions du pays. Seules les personnes qui vivaient dans le Vanni, autrefois contrôlé par les LTTE, et qui ne possèdent pas de réseau social en dehors de cette région dérogent à ce principe →<sup>13</sup>.

Durant l'été 2013, deux requérants d'asile sri-lankais déboutés en Suisse sont appréhendés lors de leur arrivée à Colombo. En réaction à ces

arrestations, les autorités compétentes en matière d'asile décident de suspendre les décisions et les renvois. Cette suspension est levée en mai 2014 après des investigations sur les causes des arrestations et une réévaluation de la situation ; la pratique en matière d'asile et de renvoi est modifiée →<sup>14</sup>.

La pratique est à nouveau ajustée en 2016. Dans la mesure où la situation au Sri Lanka s'est progressivement améliorée au regard des droits de l'homme et de la sécurité après le changement de président et de gouvernement survenu en 2015, les conditions requises pour la reconnaissance de la qualité de réfugié sont désormais plus restrictives, et les renvois sont considérés comme en principe raisonnablement exigibles dans toutes les régions du pays, y compris le Vanni →<sup>15</sup>.

Suite à cette nouvelle adaptation de la pratique, le nombre de nouvelles demandes d'asile diminue constamment pour s'établir à 700 environ en 2019. Le taux de protection baisse également, passant de plus de 80 % à 40 % à peine. On compte en Suisse une diaspora sri-lankaise de plus de 50 000 personnes, dont au moins la moitié possèdent la nationalité suisse.

10 Communiqué du DFJP du 1<sup>er</sup> mars 2000 « Action humanitaire 2000 : grandes lignes » ; cf. aussi le rapport final du 11 mai 2001 et le communiqué du DFJP du 15 janvier 1991 « Fremdenpolizeiliche Regelung langjähriger Asylverfahren » (Réglementation de la police des étrangers concernant les procédures d'asile entamées depuis plusieurs années), in BAR E4280A#2016/158#264\*

11 Cf. à ce sujet l'avis du Conseil fédéral du 21 novembre 2001 concernant l'interpellation 01.3591 « Retour incertain vers le Sri Lanka »

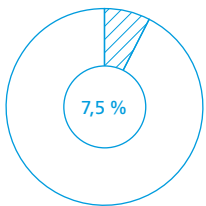
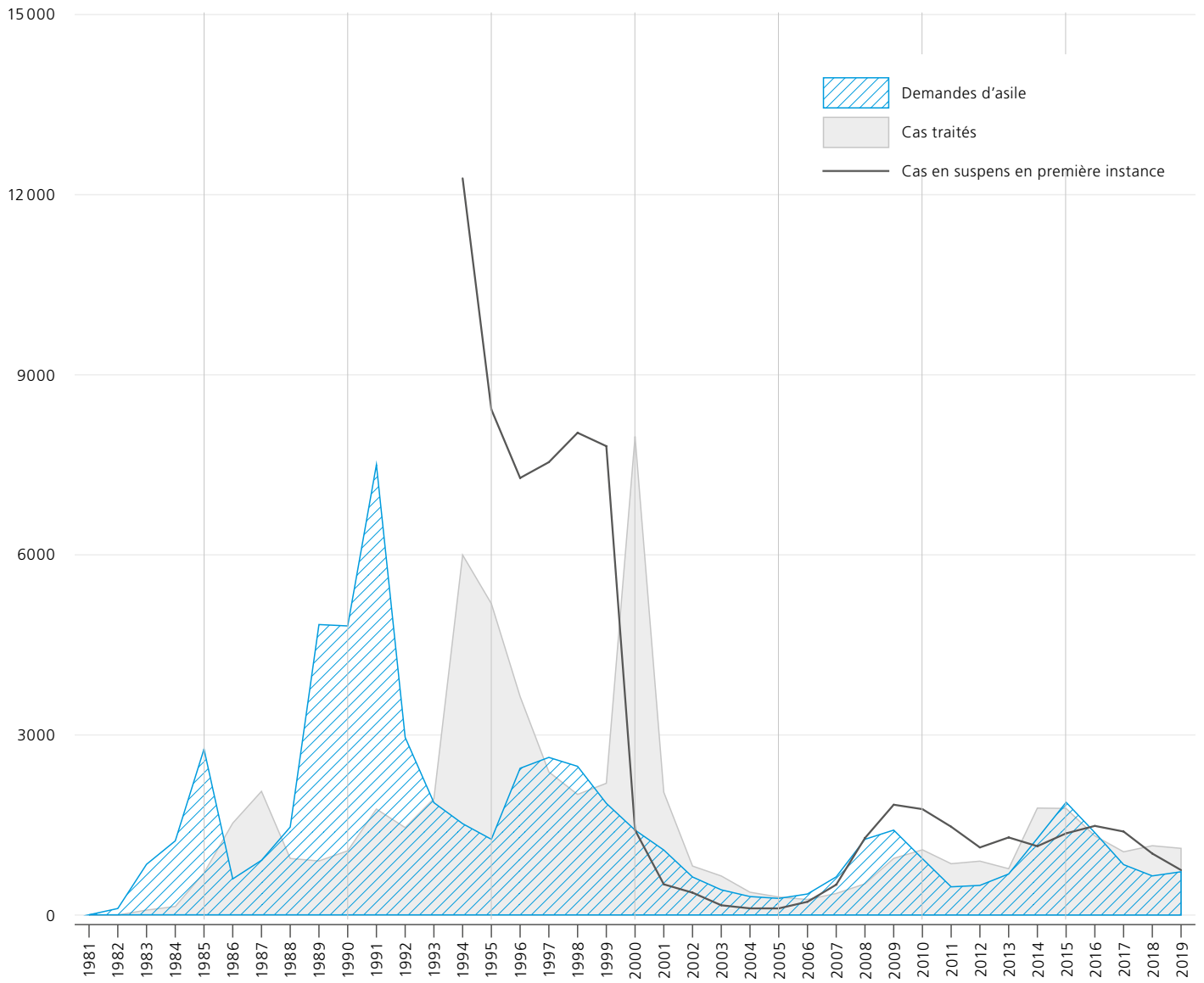
12 Cf. l'avis du Conseil fédéral du 13 mai 2009 concernant la motion 09.3359 « Guerre civile au Sri Lanka. Pas de renvois de requérants d'asile tamouls »

13 Arrêt du TAF du 27 octobre 2011 (E-6220/2006)

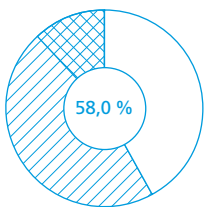
14 Communiqué du SEM du 26 mai 2014 « Arrestation de deux requérants d'asile au Sri Lanka : les rapports sont prêts ». Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 à la question parlementaire 13.1058 « Caractère inexigible de l'exécution des renvois vers le Sri Lanka »

15 Communiqué du SEM du 7 juillet 2016 « Adaptation de la pratique en matière d'asile et de renvoi pour le Sri Lanka » ; concernant l'évaluation des facteurs de risque, cf. les arrêts du TAF du 15 juillet 2016 (E-1866/2015) et du 16 octobre 2017 (D-3619/2016)

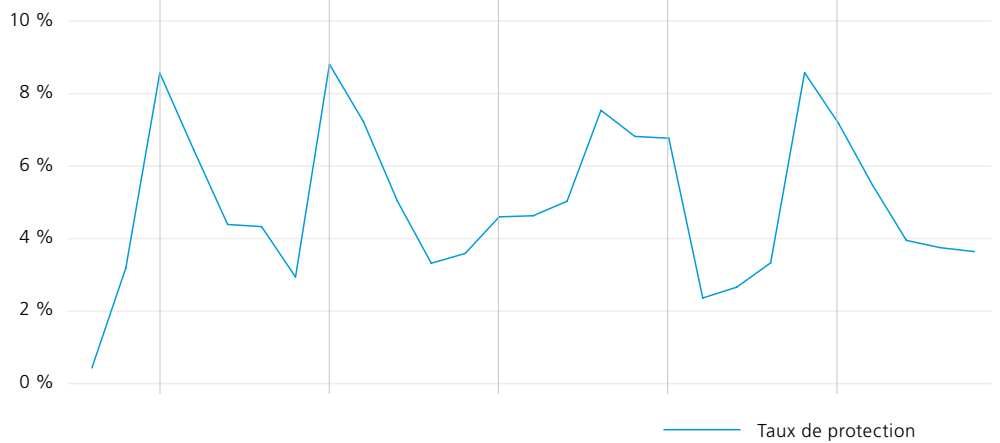




Proportion du total des demandes d'asile 1981-2019



Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance globale (11,9 %) 1993-2019



Taux de protection





# Syrie

*« Le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de démarches concertées à l'échelle européenne. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 13 mai 2015

1 Avis du Conseil fédéral du 13 mai 2015 au sujet de l'interpellation 15.3365 « Promouvoir la protection de réfugiés syriens par des mesures d'entrée individuelle »

L'éclatement de la guerre civile en Syrie en 2011 et les mouvements de fuite qui en découlent placent le pays au centre de l'attention mondiale. Mais dans les années 1970 déjà, de nombreuses personnes sont contraintes de fuir la Syrie en raison du régime d'oppression du président syrien Hafez el-Assad. La Suisse figure parmi les pays de destination.

## Pratique d'asile jusqu'en 2011

Les premières demandes d'asile de ressortissants syriens sont enregistrées au début des années 1980 – on en compte une vingtaine par an. Les motifs de fuite allégués sont principalement le refus d'effectuer le service militaire et l'appartenance à la minorité chrétienne →2. Selon l'évaluation des autorités compétentes en matière d'asile, les chrétiens syriaques orthodoxes « ne sont exposés à aucune sorte de danger ni de préjudice », si bien que rien ne justifie « de ne plus renvoyer chez eux des requérants d'asile syriaques orthodoxes originaires de Syrie » →3. Vers la fin des années 1980, les demandes d'asile augmentent légèrement : entre 100 et 200 demandes sont déposées chaque année, généralement par de jeunes hommes célibataires. Les motifs d'asile avancés sont de plus en plus la persécution liée à des déclarations critiques envers le régime ou à l'appartenance à un groupement politique illégal. Parallèlement, les Kurdes, qui constituent la majeure partie des ressortissants d'asile syriens, font valoir des discriminations ou une persécution en raison du soutien à des partis kurdes.

Si le nombre de demandes est relativement bas, les motifs d'asile sont complexes. Lors de l'examen des demandes, il s'agit d'évaluer les risques encourus respectivement par les Syriens arabes, kurdes ou chrétiens. À cela s'ajoute que de nombreux requérants d'asile exercent des activités politiques pendant leur exil en Suisse, et que ces activités peuvent faire naître des motifs subjectifs survenus après la fuite et doivent donc être pris en compte lors de la décision. De plus, la nationalité d'une partie des requérants kurdes n'est pas clairement établie. Le taux de reconnaissance est très fluctuant et oscille entre 10 % et 30 %. Le nombre de renvois vers la Syrie est faible, principalement en raison des difficultés à obtenir les papiers nécessaires →4.

Lorsque la situation en Syrie se dégrade en 2004 pour les groupes dissidents et en particulier

pour les Kurdes, la pratique en matière d'asile et de renvoi est révisée. En 2005, l'ODR décide de tenir compte des dangers accrus en définissant des groupes de risque spécifiques →5. Cette modification de la pratique « se manifeste par un taux élevé de reconnaissance des demandes d'asile et un grand nombre d'admissions provisoires », comme le constate le Conseil fédéral dans un avis →6.

Trois ans plus tard, l'ODR estime, sur la base de nouvelles connaissances concernant la situation en Syrie, que l'exécution du renvoi est de nouveau raisonnablement exigible pour certains groupes de risque →7.

## Mesures prises après l'éclatement de la guerre civile

Face à l'escalade de la violence et à la hausse du nombre de réfugiés dans les pays voisins de la Syrie, la Suisse prend une série de mesures dépassant la procédure d'asile – elle participe à des programmes de réinstallation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), assouplit provisoirement la délivrance de visas et octroie de nombreux visas humanitaires. Ces engagements représentent des formes complémentaires d'octroi de la protection.

Dans le domaine de la procédure d'asile, au vu de l'évolution de la situation en Syrie, l'ODM décide un moratoire sur les décisions et les renvois en juin 2011 →8. Cela signifie qu'aucune décision d'asile négative ni aucune décision de non-entrée en matière avec prononciation de l'exécution du renvoi ne peuvent être rendues ; de même, les rapatriements sous contrainte vers la Syrie sont suspendus. Les décisions positives et les dispositions d'admission provisoire continuent cependant d'être prononcées, mais avec une priorité moindre. Ce moratoire est revu en interne une première fois en juillet 2012 et une deuxième fois en octobre 2012 pour être à chaque fois prolongé jusqu'à nouvel ordre →9.

Suite à une nouvelle révision de la pratique au printemps 2013, il est décidé de lever le moratoire. Les personnes qui n'obtiennent pas l'asile sont désormais individuellement admises à titre provisoire en raison de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi en vertu de l'art. 83, al. 4, LEL. Sont toutefois exclues de l'admission provisoire les personnes ayant commis une infraction grave

2 Notice du 21 novembre 1984, in BAR E4280A#2017/359#211\*

3 Citation librement traduite. Courrier du DAR adressé le 8 juin 1988 à la Fédération des Églises protestantes de Suisse, in BAR E4280A#2017/359#213\* ; l'instance de recours rejette elle aussi toute persécution collective de la minorité syriaque orthodoxe ; cf. JI-CRA 1995/17.

4 Note de l'ODR du 31 janvier 2000 pour la réunion d'affectation avec l'ambassadeur M., in BFF AZ 7-SYRI.43/2002/02357, et note du 14 septembre 2001 « Syrien : Aktuelle Lage und Asylpraxis » (Syrie : situation actuelle et pratique d'asile), in BFF AZ 7-SYRI.00/2002/02347 ; de manière générale, concernant la pratique suisse en matière de délivrance de visas humanitaires, cf. Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (dir.) : *Visa humanitaire – Chemin de fuite sûr ou course d'obstacles ?*, Berne, 2019

5 Note du 15 septembre 2005 « Asylpraxis Syrien » (Pratique d'asile – Syrie), in BFF AZ 232.33/2005/01649

6 Avis du Conseil fédéral du 7 septembre 2005 en réponse à l'interpellation 05.3327 « Suicide d'un Kurde refoulé en Syrie »

7 Communiqué de l'ODM du 25 avril 2008 « Syrie : modification de la pratique en matière de renvoi »

8 Réponse de la cheffe du DFJP, lors de l'heure des questions du 24 septembre 2012, à la question 12.5374 « Accorder l'asile aux réfugiés syriens et traiter leurs demandes en priorité »

9 Cf. « Entscheid des BFM betreffend Asyl- und Wegweisungspraxis Syrien » (Décision de l'ODM concernant la pratique en matière d'asile et de renvoi pour la Syrie) du 7 novembre 2012, transmise pour information à la cheffe du DFJP, in BFM AZ 215.334-39/2019/02467 ; dès le mois d'octobre 2012, on envisage de mettre fin au moratoire sur les décisions et les renvois et d'ordonner des admissions provisoires individuelles.



Illus. 19 Arrivée d'un groupe de Syriens à l'aéroport de Zurich en 2016 : ces réfugiés sont accueillis en Suisse dans le cadre d'un programme de réinstallation du HCR.

en Suisse. La nouvelle pratique est cohérente avec celle des autres États européens et tient compte de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF). Elle donne lieu à un taux de protection très élevé, d'environ 90 % →<sup>10</sup>.

## Examen au cas par cas

Face à la situation en Syrie, les autorités compétentes en matière d'asile sont confrontées à la question de la pertinence d'appliquer pour les requérants d'asile syriens, au lieu de l'examen individuel des demandes, la disposition prévue dans la loi sur l'asile pour les « personnes à protéger ». Le Conseil fédéral refuse d'avoir recours à cette possibilité en 2013 en raison « du nombre comparativement peu élevé de ce groupe de personnes ». De plus, une telle façon de faire – à savoir pas d'examen de chaque cas d'espèce pour l'instant – entraînerait notamment « l'identification des personnes coupables, par exemple, de délits relevant du droit pénal international ou représentant un risque pour la sécurité publique en Suisse », comme le souligne le Conseil fédéral en 2015 →<sup>11</sup>.

Les demandes syriennes, comme celles émanant des ressortissants d'autres pays, font donc l'objet d'un examen au cas par cas. Ainsi, le fait de provenir d'une région affectée par des combats n'entraîne pas automatiquement la reconnaissance de la qualité de réfugié. Les autorités refusent toute persécution collective des requérants d'asile kurdes, chrétiens ou yézidis en Syrie →<sup>12</sup>. Compte tenu de la situation complexe, instable et variable d'une région à l'autre, les motifs d'asile – activités critiques à l'encontre du régime, refus d'effectuer le service militaire, désertion, persécution par des tiers – sont évalués spécifiquement pour chaque cas. L'asile n'est accordé que si le requérant parvient à rendre vraisemblable une persécution concrète et ciblée pour des motifs déterminants en matière d'asile →<sup>13</sup>.

## Visas humanitaires

Le dépôt de demandes d'asile auprès des représentations suisses à l'étranger n'est plus possible depuis 2012. Le droit suisse prévoit toutefois que les personnes dont la vie ou l'intégrité physique est directement, sérieusement et concrètement menacée peuvent entrer en Suisse avec un visa humanitaire. La personne doit se trouver dans

une situation d'urgence particulière qui rend l'intervention d'une autorité absolument nécessaire.

De 2011 jusqu'au printemps 2018, les représentations suisses à Beyrouth, Ankara, Istanbul et Amman ont délivré plus de 2200 visas humanitaires à des ressortissants syriens →<sup>14</sup>.

## Octroi facilité de visas

En complément à la procédure d'asile, au visa humanitaire et à la participation aux programmes de réinstallation du HCR →<sup>15</sup>, la Suisse propose aux ressortissants syriens qui ont des proches parents déjà domiciliés en Suisse un allègement des conditions pour la délivrance de visas. Près de 5000 personnes bénéficient de cette mesure décidée par le DFJP en septembre 2013. L'objectif de cette dérogation (qui prend fin en novembre 2013) est de permettre aux personnes touchées par la guerre de sortir rapidement et en sécurité de la région de crise. Les visas sont délivrés par les ambassades suisses dans les pays voisins de la Syrie. Les trois quarts environ des personnes arrivées en Suisse avec un visa de ce type déposent ensuite une demande d'asile, tandis qu'un quart d'entre elles sont provisoirement admises en vertu de la loi sur les étrangers →<sup>16</sup>.

10 Cf. la demande adressée le 20 mars 2013 à la direction par le Domaine de direction Asile « Erneute Überprüfung der Asyl- und Wegweisungspraxis Syrien » (Nouvelle révision de la pratique en matière d'asile et de renvoi pour la Syrie), in BFM AZ 215.334-39/2019/02467. L'une des principales raisons ayant motivé la levée du moratoire est la jurisprudence du TAF, qui a admis un recours pour retard injustifié. Cf. l'arrêt du TAF du 26 février 2013 (E-6418/2012). Le HCR et les États de l'Union européenne considèrent aussi qu'un moratoire n'est plus justifiable deux ans après le début du conflit en Syrie.

11 Cf. les avis du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 au sujet de l'interpellation 13.3776 « Octroi de la protection provisoire aux Syriens ? » et du 13 mai 2015 en réponse à l'interpellation 15.3294 « Loi sur l'asile. Système de la protection provisoire et application en particulier aux Syriens ? ».

12 Concernant la question de la persécution collective des Kurdes, cf. l'arrêt du TAF du 14 juillet 2015 (D-3001/2013). Concernant la question de la persécution collective des chrétiens, il existe plusieurs arrêts du TAF relatifs à la situation dans certaines villes et provinces, cf. p. ex. l'arrêt du TAF du 13 avril 2017 (D-5884/2015) portant sur Alep. Enfin, concernant la question de la persécution collective des yézidis, cf. l'arrêt du TAF du 17 février 2017 (D-5771/2014).

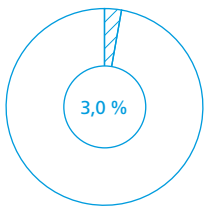
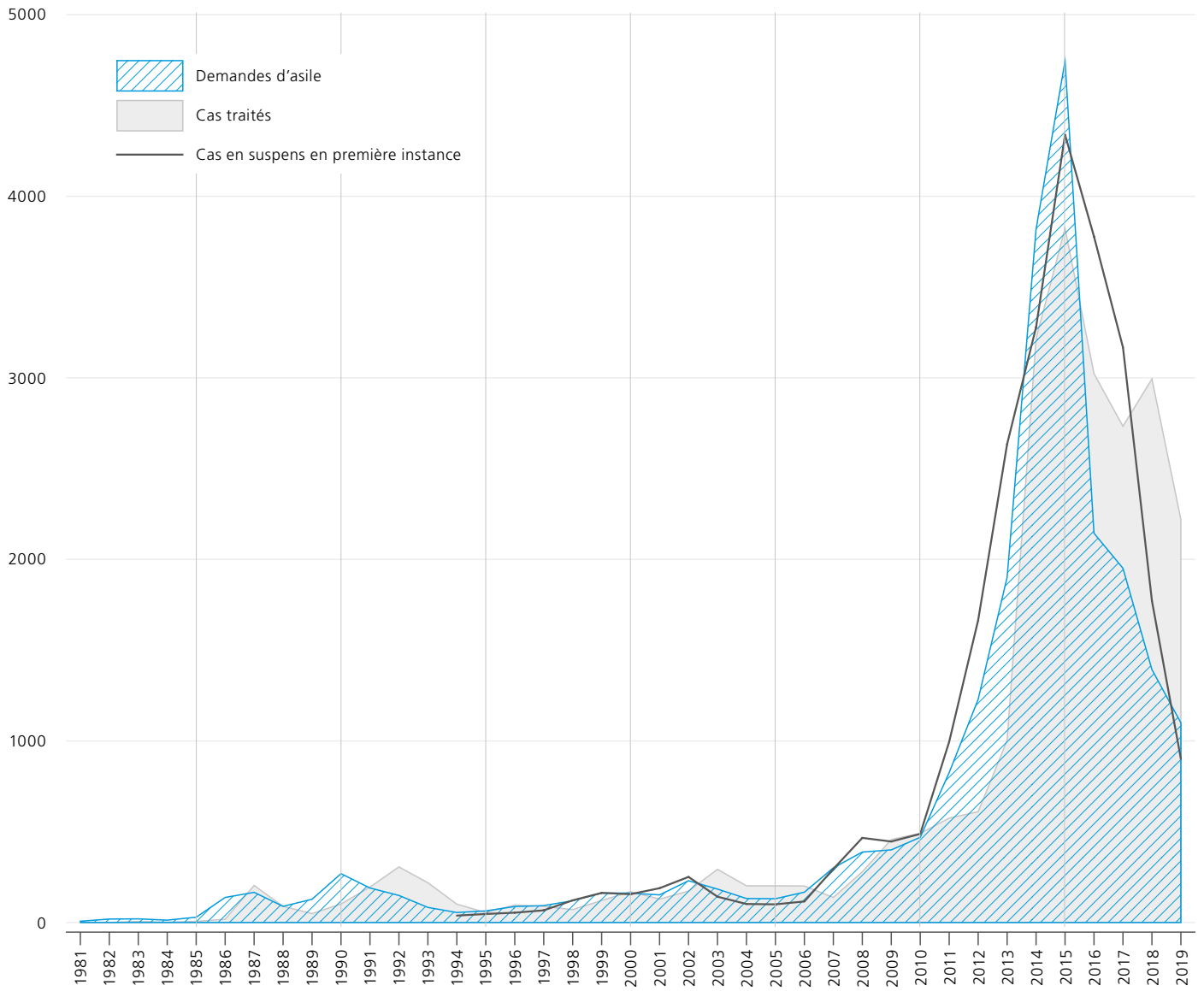
13 Cf. la note du 20 août 2015 « Syrien – Asyl- und Wegweisungspraxis » (Syrie – Pratique en matière d'asile et de renvoi), in BFM AZ 215.334-39/2019/01163. Le HCR critique le taux de reconnaissance comparativement bas de la Suisse pour les demandes syriennes et réclame une pratique de décision moins restrictive. Cf. la note du 22 septembre 2015 « Syrienpraxis im Vergleich » (Pratique pour la Syrie – Comparaison), in SEM AZ 215.334-39/2019/02467.

Concernant l'évaluation des différentes configurations individuelles dans le contexte syrien, cf. les arrêts du TAF du 25 février 2015 (D-5779/2013), du 22 octobre 2015 (D-2027/2015), du 28 octobre 2015 (D-3839/2013) et du 18 février 2015 (D-5553/2013).

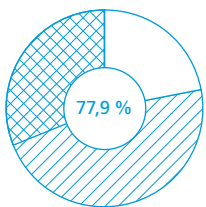
14 Factsheet sur la Syrie du 20 avril 2018, in SEM AZ 215.4/2018/00022. Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 au sujet de l'interpellation 13.3306 « Assouplir les conditions d'octroi des visas humanitaires pour les ressortissants syriens ».

15 Cf. le chapitre *Réinstallation* de la présente étude.

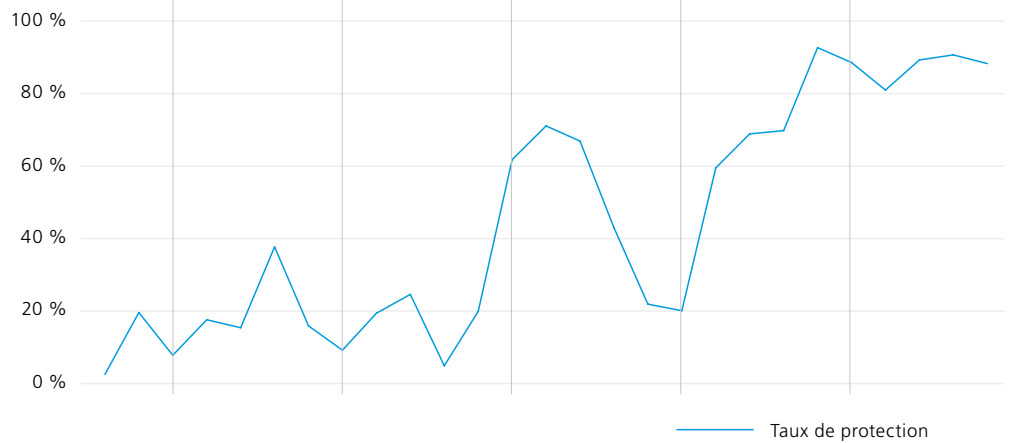
16 Communiqué du Conseil fédéral du 29 novembre 2013 « Octroi facilité de visas aux parents de ressortissants syriens vivant en Suisse : levée de la mesure provisoire ». Cf. également les avis du Conseil fédéral du 13 août 2014 en réponse à l'interpellation 14.3350 « Mieux protéger les réfugiés syriens », du 13 mai 2015 concernant la motion 15.3365 « Promouvoir la protection de réfugiés syriens par des mesures d'entrée individuelle » et du 2 septembre 2015 concernant la motion 15.3462 « Dépôt de demandes d'asile auprès des ambassades dans l'UE ».



Proportion du total des demandes d'asile 1981-2019



Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance globale (30,9 %) 1993-2019









## Turquie

*« Les requérants d’asile kurdes ne sont pas des réfugiés de la violence comme les autres. » →1*

Courrier du chef du DFJP du 30 janvier 1991

1 Citation librement traduite. Courrier adressé le 30 janvier 1991 par le chef du DFJP au conseiller d’État et président du Conseil d’État du canton d’Obwald, in BAR E4280A#2017/359#154-1\*



Illus. 20 À la fin des années 1980, les demandes d'asile des ressortissants turcs sont examinées dans le cadre d'une procédure accélérée et les requérants sont souvent hébergés dans des centres fédéraux isolés.

Entre 1960 et 1980, la mauvaise situation économique en Turquie et le besoin simultané de main-d'œuvre en Suisse poussent des ressortissants turcs à migrer dans ce pays pour des raisons économiques <sup>→2</sup>. Durant ces années, seules quelques personnes isolées – membres de minorités chrétiennes – quittent la Turquie pour demander l'asile en Suisse. Ce sont la répression consécutive au coup d'État militaire du 12 septembre 1980 et la proclamation de l'état de siège qui déclenchent un mouvement de fuite vers l'Europe, et notamment vers la Suisse, où des syndicalistes, des membres de groupes d'opposition de gauche et des étudiants turcs requièrent l'asile. En 1985, près de 4000 demandes sont ainsi enregistrées. La situation précaire du point de vue des droits de l'homme, la persécution des dissidents et l'amplification des affrontements militaires entre le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) et l'armée turque provoquent une nouvelle hausse : en 1988, près de 10000 demandes d'asile sont déposées en Suisse. Or, il s'avère qu'aux motifs de fuite politiques se superposent des raisons liées au travail <sup>→3</sup>. Afin de rompre cette tendance, les autorités suisses décident en 1988 de donner compétence à toutes les instances pour traiter les demandes de ressortissants turcs a priori vouées à l'échec dans le cadre d'une procédure accélérée – la

2 Concernant l'immigration turque en Suisse, cf. : Office fédéral des migrations (dir.), *Diaspora et communautés de migrants de Turquie en Suisse*, Berne, 2010 ; Ideli M., Suter V., Kieser H.-L. (dir.) : *Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei-Schweiz 1961-2011*, Zurich, 2011

3 Cf. la note du DAR du 14 novembre 1998 « Asylgesuche von türkischen Staatsangehörigen » (Demandes d'asile de ressortissants turcs), in BAR E4280A#2017/359#166\*

« Procédure 88 ». L'objectif visé est atteint : la durée de la procédure est réduite, ce qui permet de stabiliser le nombre de nouvelles entrées →4. Les expériences positives recueillies dans le cadre de cette procédure spécifique à la Turquie pousseront plus tard à l'étendre à d'autres pays →5.

Lors de l'examen de demandes d'asile de ressortissants turcs – principalement de jeunes hommes kurdes –, plusieurs questions spécifiques se posent au fil des ans.

### Persécution collective

Parmi les requérants d'asile turcs se trouvent aussi des personnes déclarant qu'elles sont persécutées uniquement en raison de leur appartenance ethnique. Il y a donc lieu d'examiner si celles-ci sont exposées à une persécution collective :

#### KURDES

En 1993, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) confirme la pratique de l'autorité inférieure en réfutant l'existence d'une persécution collective des requérants d'asile turcs d'origine kurde uniquement sur la base de leur appartenance ethnique ou religieuse →6.

#### CHRÉTIENS

Là encore, la CRA rejette en 2006 l'existence d'une persécution collective des chrétiens syriaques orthodoxes, confirmant ainsi la pratique de l'autorité inférieure →7.

#### YÉZIDIS

En revanche, la CRA reconnaît en 1995 – au vu de la situation de l'époque – la persécution collective de la communauté de croyance yézidie. En 2013, le Tribunal administratif fédéral (TAF) considère que la situation des minorités religieuses en Turquie s'est améliorée et que l'on ne peut donc plus parler de persécution collective des yézidis →8.

### Profil de risque individuel

Il est souvent difficile, en raison de la complexité du paysage politique turc et des perpétuels changements affectant la situation politique, de déterminer si les requérants d'asile turcs doivent ou non être reconnus comme réfugiés. Il est donc essentiel d'établir un profil de risque individuel de chaque personne demandant l'asile et de procéder à une appréciation globale de toutes les circonstances particulières spécifiques à l'intéressé – il faut tenir compte par exemple du fichage par

4 Cf. le communiqué du DAR du 13 septembre 1989 : « Auswertung des beschleunigten Asylverfahrens / Verfahren 88 » (Évaluation de la procédure d'asile accélérée / Procédure 88), in BAR E4280A#1998/296#391\*. La « Procédure 88 » est controversée. Ainsi, l'hébergement des requérants d'asile turcs dans des centres fédéraux souvent loin de tout donne lieu à des grèves de la faim, et certains dénoncent « le non-respect croissant de la procédure ». Cf. le courrier adressé le 9 décembre 1988 par l'OSAR au DAR, in BAR E4280A#1998/226\*

5 Communiqué du DAR du 16 novembre 1989 « Ausdehnung der beschleunigten Varianten des Asylverfahrens (V 88) » (Élargissement des variantes accélérées de la procédure d'asile [Procédure 88]), in BAR E4280A#2016/158#263\*

6 JICRA 1993/37 et JICRA 1993/20

7 JICRA 2006/26 ; cf. aussi la réponse du Conseil fédéral du 10 décembre 1990 à la question 90.5305 « Persécutions de chrétiens en Turquie et accueil des demandeurs d'asile » (réponse en allemand uniquement)

8 JICRA 1995/1, arrêt du TAF du 15 avril 2013 (E-6028/2011)

la police des activités politiques, de la possibilité d'une persécution réfléchie basée sur les activités politiques exercées par des proches, des activités politiques réalisées en exil, etc.

Il peut y avoir une persécution pour des raisons politiques ou une crainte fondée d'être persécuté en particulier pour les membres et sympathisants réels ou supposés de partis politiques légaux ou illégaux, pour les journalistes ou les personnes qui ont eu des propos critiques envers le régime, et pour leurs proches, qui craignent une persécution réfléchie →<sup>9</sup>. Concernant les personnes faisant l'objet d'un procès en cours, il faut systématiquement examiner si les poursuites pénales reposent sur des motifs déterminants en matière d'asile.

Le taux de reconnaissance des requérants d'asile est fluctuant : assez faible dans les années 1980, il augmente dans la décennie suivante et oscille depuis entre 30 % et 70 %. Cela s'explique entre autres par un nombre comparativement élevé d'issues positives pour les recours contre les décisions de première instance →<sup>10</sup>.

### Motifs d'exclusion de l'asile

Les réfugiés peuvent être exclus de l'asile, notamment s'ils ont commis des actes répréhensibles →<sup>11</sup>. Dans le contexte de la Turquie, il faut constamment se demander, lors de l'examen des éventuels motifs d'exclusion, où se trouve la limite entre le combat légitime pour la liberté d'une organisation politique et l'usage de la violence à des fins politiques. Il y a lieu d'évaluer pour chaque cas si l'on est en présence d'une poursuite pénale légitime de la part de l'État ou si la personne concernée risque un *politmalus*, à savoir une peine aggravée en raison de ses opinions politiques. En cas d'indices concrets de l'appartenance d'un requérant d'asile à une organisation ayant recours à la violence, on vérifie systématiquement si des motifs d'exclusion s'appliquent. Dans la pratique, la seule appartenance au PKK ou à des organisations apparentées n'entraîne pas d'exclusion de l'asile →<sup>12</sup>.

### Renvoi

Les autorités compétentes en matière d'asile refusent toute suspension globale ou provisoire des renvois pour les requérants d'asile kurdes, malgré

les demandes répétées en ce sens. Ainsi, dans sa réponse à une interpellation parlementaire de 1988, le Conseil fédéral reconnaît que la situation en Turquie n'est pas satisfaisante du point de vue des droits de l'homme, mais souligne que, dans la mesure où « la communauté kurde ne fait pas l'objet d'une persécution systématique de la part des autorités turques, la suspension de tout renvoi de Kurdes vers ce pays ne se justifie pas dans les circonstances » →<sup>13</sup>. En 1991, le Conseil fédéral refuse à nouveau un arrêt provisoire des expulsions pour les Kurdes de Turquie, exigé en pleine guerre du Golfe →<sup>14</sup>.

L'exigibilité de l'exécution des renvois est évaluée différemment selon les provinces. Le retour dans les provinces du sud-est de la Turquie, dans lesquelles l'état d'urgence a été déclaré, est considéré en principe comme inexigible à la fin des années 1980. Pour les requérants d'asile originaires de provinces frappées par des affrontements armés, on examine s'ils disposent d'une possibilité de séjour interne en dehors des zones de combats. La réponse est généralement positive pour les membres de la communauté kurde →<sup>15</sup>.

Par la suite, l'exécution du renvoi est considérée comme en principe raisonnablement exigible pour toutes les régions du pays. Elle est toutefois jugée inexigible, conformément à l'arrêt du TAF de mars 2013, pour deux provinces du sud-est limitrophes de la Syrie, dans lesquelles règne une situation de violence généralisée →<sup>16</sup>.

### Tentative de coup d'État de juillet 2016

Le nombre de demandes d'asile émanant de Turquie recule au cours des années 2000, avant de repartir à la hausse suite aux nouveaux affrontements violents dans le sud-est de la Turquie en 2015 et à la tentative de coup d'État de juillet 2016 : de quelque 400 demandes en 2015, on passe à près de 1300 demandes en 2019. Les purges et les arrestations de masse entraînent chez les requérants d'asile turcs de nouveaux profils de risque qui nécessitent un examen minutieux et au cas par cas des demandes, en particulier pour les membres attestés ou supposés du mouvement Gülen.

9 Concernant la persécution réfléchie, cf. les considérations émises par le TAF dans son arrêt du 9 mai 2018 (E-6244/2016)

10 Cf. le rapport de l'ODM du 31 juillet 2008 « Folgeauftrag vom 2.7.2008 zum Dienstreisebericht Eurasil-Workshop Türkei vom 24.6.2008 in Nürnberg; Asylpraxis BFM (CH) und BAMF (D) » (Projet du 2 juillet 2008 subséquent au rapport de voyage de service de l'atelier d'Eurasil sur la Turquie du 24 juin 2008 à Nuremberg – Pratique d'asile de l'ODM [Suisse] et du BAMF [Allemagne]), in BFM AZ 023.62/2006/00035

11 Concernant la signification et l'interprétation de la notion d'« acte répréhensible », cf. le Manuel du SEM Asile et retour, « L'indignité et l'exclusion de la qualité de réfugié »

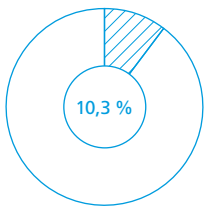
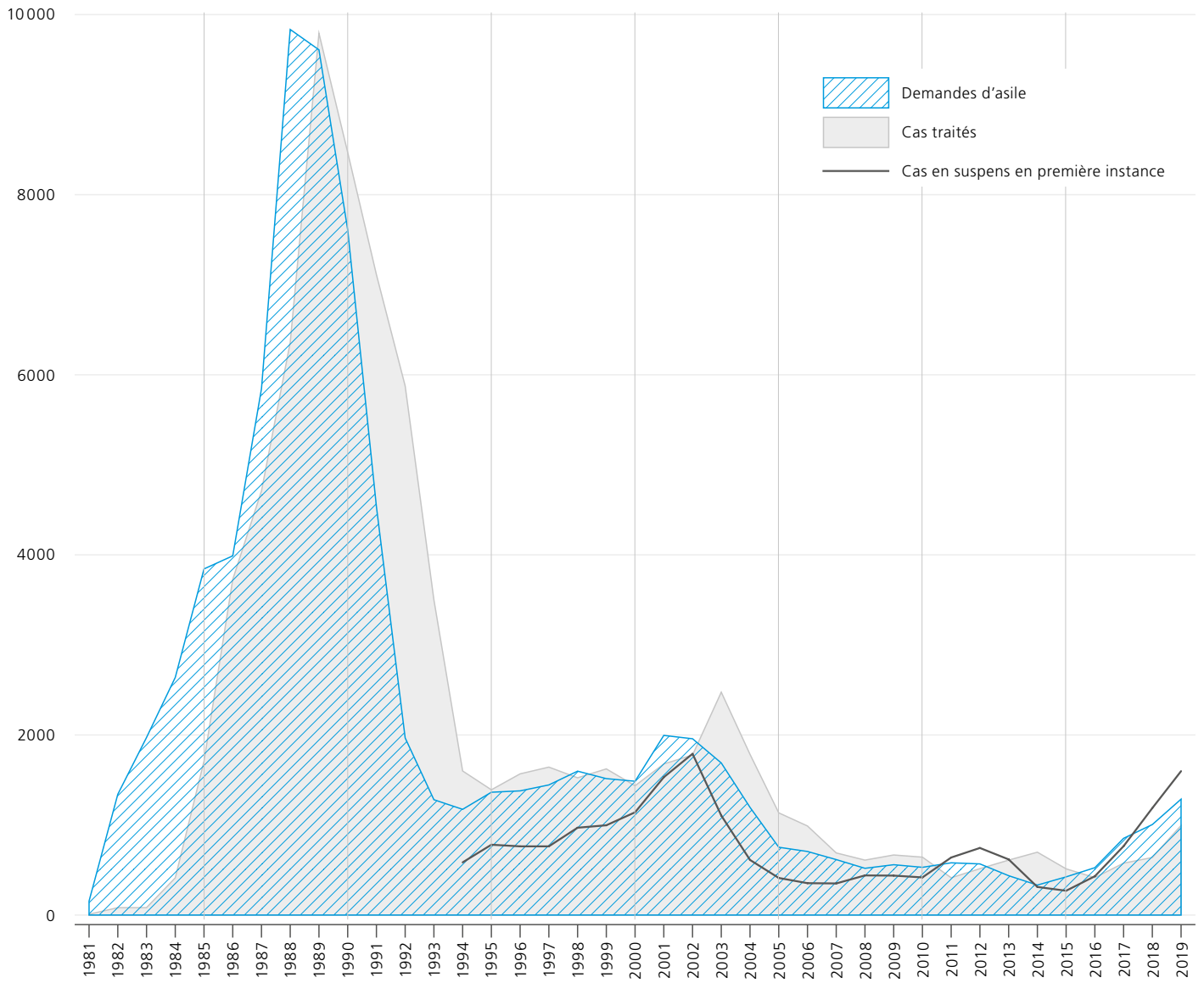
12 JICRA 2002/9 ; arrêt du TAF du 14 janvier 2011 (E-5894/2008)

13 Réponse du Conseil fédéral du 28 novembre 1988 à l'interpellation 88.584 « Expulsion de réfugiés kurdes. Moratoire », in BAR E4280A#2016/158#543\*

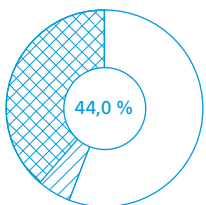
14 Réponse du Conseil fédéral du 30 janvier 1991 à la question ordinaire urgente 91.1001 « Arrêt des expulsions de Kurdes », in BAR E4280A#2016/158#632\*

15 Gattiker M. : *La procédure d'asile et de renvoi : octroi de l'asile et renvoi selon la loi sur l'asile du 26 juin 1998*, Berne, 1999, p. 95

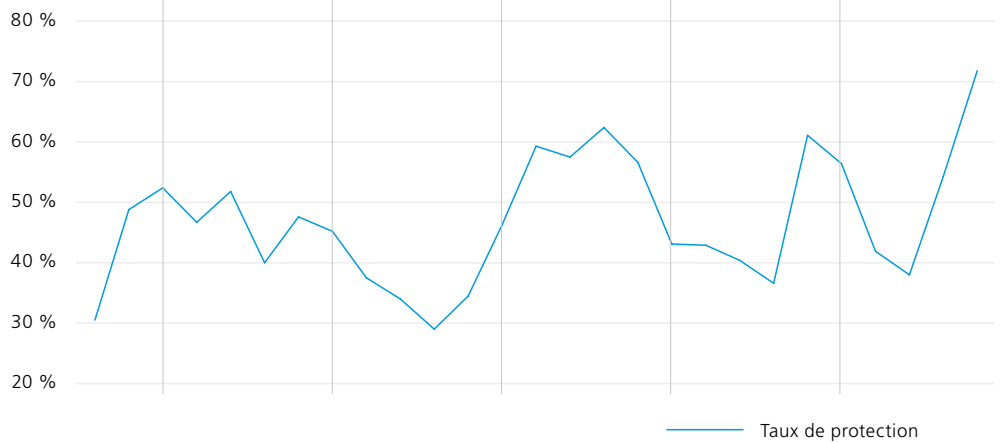
16 Arrêt du TAF du 15 mars 2013 (E-2560/2011)



Proportion du total des demandes d'asile 1981-2019



Taux de protection global  
Taux de protection global dont taux de reconnaissance globale (38,5 %) 1993-2019





# IV THÈMES

Après avoir présenté la pratique en matière d'asile et de renvoi pour un échantillon de pays d'origine des requérants d'asile, la présente étude s'intéresse à une sélection de thèmes communs à tous ces pays, à savoir les principaux domaines, aspects et phases de la procédure d'asile essentiels pour le développement de la pratique.





# Entrée

*« Leur demande est obligatoirement examinée même si elle est fondée sur des allégations pour lesquelles leur procédure est manifestement vouée à l'échec. » →1*

Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010

La procédure d'asile de première instance se compose d'une série d'étapes coordonnées. La première phase, qui consiste à accueillir les requérants d'asile, les enregistrer, relever leurs empreintes digitales, les interroger sommairement, les encadrer et les attribuer à un canton, est particulièrement compliquée à gérer pour les autorités d'asile sur le plan organisationnel. Il est en effet impossible de savoir à l'avance où et quand des personnes vont solliciter la protection de la Suisse, combien elles seront et en provenance de quels pays ; le nombre de demandes fluctue en fonction des années ou des mois, parfois de manière considérable. La procédure d'admission s'organise ainsi différemment selon que le nombre de demandes d'asile reçues se monte à seulement 600 comme en mai 1984, à quelque 3300 comme en mai 1991 ou encore à plus de 1200 comme en mai 2019.

Depuis les années 1980, les autorités s'efforcent, par des mesures législatives et organisationnelles, de piloter la première phase de la

procédure – influencée par plusieurs paramètres – et de faciliter ainsi sa planification afin d'engager aussi rapidement que possible l'examen individuel des demandes. Les mesures prises au fil des ans concernent principalement le dépôt des demandes, l'hébergement des requérants d'asile et leur répartition entre les cantons, ainsi que le lieu et les délais d'examen des demandes. Certaines mesures ont abouti aux résultats visés, d'autres non, et d'autres encore avec un décalage dans le temps.

## Dépôt des demandes

La première loi sur l'asile de 1979 prévoit qu'une demande d'asile, qui n'est soumise à aucune exigence de forme particulière, peut être déposée sans restriction à la frontière, à l'intérieur du territoire ou auprès d'une représentation suisse à l'étranger. La plupart des requérants d'asile entrent toutefois illégalement en Suisse, en contournant

1 Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF 2010, p. 4048

Eidgenössischer Justiz- und Polizeidepartement  
 Département fédéral de justice et police  
 Dipartimento federale di giustizia e polizia

Bundesamt für Flüchtlinge  
 Office fédéral des réfugiés  
 Ufficio federale dei rifugiati



Eintritt: 3.5.91 / 1<sup>er</sup>  
 Zimmer-Nr. ~~12~~ 402  
 Geld: Fr. 70.-  
 Durchsuchung: *gm*

---

**Kontrollblatt Empfangsstelle**

N [REDACTED] / pdl ( ) Dossier bereits eröffnet  
 Name: [REDACTED]

(  ) Merkblatt abgegeben  
 (  ) Personalblatt ausgefüllt  
 (  ) Daktyloskopie  
 (  ) Kurzeinvernahme 37965  
 (  ) Passierschein  
 (  ) Zuweisungsentscheid ZH  
 ( ) Art. 6 oder 19 Asylgesetz, oder Nichteintretens-  
 entscheid; Bemerkungen:

Vertreten durch:

---

(  ) Einreise unter Umgehung der Grenzkontrolle  
 ( ) Einreise über bezeichneten Grenzübergang, durch  
 OFW bewilligt  
 ( ) Legale Einreise mit gültigen Pass

---

Empfangsbestätigung:  
 Der unterzeichnende Asylgesuchsteller bestätigt, den Passierschein, den  
 Zuweisungsentscheid und den Transportgutschein erhalten zu haben.

Kreuzlingen, den 07.05.1991

  
 .....  
 (Unterschrift)

Illus. 21 Une fois entrés en Suisse, les requérants d'asile sont enregistrés et interrogés, et leurs empreintes sont relevées. Illustration : feuille de contrôle du centre d'enregistrement de Kreuzlingen datant de 1991.

les contrôles à la frontière, et se trouvent donc dans le pays lorsqu'ils demandent l'asile auprès d'une autorité cantonale.

Afin de mieux contrôler l'entrée des requérants d'asile, il est décidé en 1986 que les demandes pourront désormais uniquement être déposées aux 24 passages de frontière désignés comme « postes-frontières habilités à recevoir les demandes », et non plus aux autres postes-frontières <sup>2</sup>. Compte tenu du nombre plus faible que prévu de requérants d'asile déposant une demande à ces postes-frontières et du fait que la majorité d'entre eux continuent d'entrer illégalement

<sup>2</sup> Courrier du DFJP du 27 novembre 1986 à l'intention des gouvernements des cantons, in BAR E4280A#1998/296#392\*

ment en Suisse, la conception visant à « réprimer les entrées illégales et les activités des passeurs » →<sup>3</sup> est abandonnée en 1990.

Une restriction importante des modalités de dépôt d'une demande d'asile suit en 2012, date à laquelle, essentiellement en raison de la nette hausse des demandes d'asile (notamment d'Érythrée, du Sri Lanka, de Somalie et d'Irak), la « procédure à l'ambassade » est abrogée dans le cadre d'une révision urgente de la loi sur l'asile →<sup>4</sup>. La possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger avait été introduite dans la première loi sur l'asile en 1979 dans le contexte de la Guerre froide et des dictatures d'Amérique du Sud. En supprimant cette possibilité, la Suisse suit l'exemple de nombreux autres États. Au début des années 2010, elle est en effet le seul pays d'Europe à offrir encore cette voie spécifique pour accéder à une protection. Bien que demandée à plusieurs reprises après 2013, la réintroduction de la procédure à l'ambassade, grâce à laquelle, durant trois décennies, plusieurs milliers de personnes menacées ont pu entrer de manière sûre et légale en Suisse, est rejetée de façon répétée par le Conseil fédéral et le Parlement. Selon une déclaration du Conseil fédéral en 2015, la Suisse est néanmoins disposée à examiner la réintroduction de cette possibilité « si, à l'avenir, l'UE discute de cette option » →<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, il est possible de déposer une demande d'asile aux aéroports internationaux de Zurich et Genève, à un poste-frontière ouvert ou dans un centre fédéral pour requérants d'asile →<sup>6</sup>. La demande de « visa humanitaire » constitue le seul moyen de demander depuis l'étranger une protection de la Suisse contre des persécutions →<sup>7</sup>.

## Clé de répartition

Au début des années 1980, « il est de règle que le requérant détermine lui-même (...) le canton qui sera compétent pour la prise en charge de son cas » →<sup>8</sup>. La loi sur l'asile ne prévoit ainsi aucun mécanisme de répartition des requérants d'asile entre les cantons ; c'est seulement dans le cas de l'admission de groupes de réfugiés que le DFJP détermine comment ils sont répartis entre les cantons →<sup>9</sup>. Les demandes d'asile individuelles sont déposées majoritairement dans les grandes villes, à savoir Zurich, Berne, Bâle, Lausanne et Genève. Il en résulte que certains cantons excessivement sol-

3 Message à l'appui d'un arrêté fédéral sur la procédure d'asile du 25 avril 1990, FF 1990 II, p. 587

4 Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF 2010, p. 4048

5 Avis du Conseil fédéral du 2 septembre 2015 sur la motion 15.3484 « Tragédie qui frappe les réfugiés en Méditerranée. Apporter une aide massive et immédiate sur place et créer des ouvertures dans la forteresse Europe ». Concernant les motifs de la suppression de la procédure à l'ambassade, cf. FF 2010, p. 4048 ss

6 Concernant le déroulement de la procédure aux aéroports, cf. l'article correspondant dans le Manuel du SEM Asile et retour

7 Concernant le dépôt de la demande d'asile, cf. les explications du Manuel de l'OSAR, p. 58 ss

8 Message sur la révision de la loi sur l'asile du 2 décembre 1985, FF 1986 I, p. 8

9 Art. 23 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979. Les cantons sont entendus au préalable et peuvent recourir au Conseil fédéral contre la décision du département.

licités refusent de recevoir de nouvelles demandes d'asile et réclament un arrêt des attributions. D'autres prennent du retard dans l'exécution des auditions des requérants d'asile, qui relèvent alors de leur compétence, et font état de difficultés à trouver des hébergements adéquats. En outre, on constate dans les régions à forte concentration de requérants d'asile « une xénophobie en hausse », mentionnée en 1984 dans un document interne –<sup>10</sup>. La Confédération envisage alors de créer de grands centres pouvant accueillir entre 300 et 400 personnes « car l'hébergement des requérants d'asile dans des hôtels suscite le mécontentement de la population locale » –<sup>11</sup>. Les tensions observées dans certains cantons sont toutefois désamorcées temporairement lorsque plusieurs cantons se portent volontaires pour prendre en charge des demandeurs accueillis jusque-là dans des cantons particulièrement sollicités –<sup>12</sup>.

Afin de garantir une répartition équitable des requérants d'asile sur l'ensemble du territoire suisse, une clé de répartition proportionnelle à la population, dont le principe reste en vigueur encore aujourd'hui, est définie conjointement par les cantons et introduite en 1986 –<sup>13</sup>. Depuis, la répartition est effectuée de manière centralisée par la Confédération ; la répartition fine des requérants d'asile dans les différentes communes relève quant à elle de la compétence des cantons.

Par la suite, la clé de répartition se révèle indispensable pour le pilotage de la procédure d'asile. Et le perfectionnement de cet instrument mis en place dans les années 1980 se poursuit : depuis 2019, la répartition des requérants d'asile est assistée par un système électronique. De plus, un essai-pilote mené depuis 2018 par le SEM en collaboration avec l'ETH Zurich, qui utilise l'intelligence artificielle pour répartir de manière ciblée les requérants d'asile entre les cantons afin d'optimiser leurs chances sur le marché du travail, a suscité un intérêt international –<sup>14</sup>.

## Examen des demandes

En 1988, des « centres d'enregistrement » de la Confédération sont mis en place à proximité de la frontière sur les principaux axes de circulation, à Bâle, Chiasso, Genève et Kreuzlingen –<sup>15</sup>. Leur mission principale consiste à effectuer l'enregistrement et la première audition des requérants d'asile nouvellement arrivés, ainsi que leur répar-

10 Citation librement traduite. Note du 21 mai 1984 « Flüchtlingslage Schweiz; Zahlen und Trends » (Situation des réfugiés en Suisse ; chiffres et tendances), in BAR E4280A#1998/296#423\*

11 Citation librement traduite. Courrier de l'OFP du 7 mars 1983 à l'intention des cantons intitulé « Flüchtlingsfragen » (Questions relatives aux réfugiés), in BAR E4280A#2917/355#1146\*

12 Cf. les rapports sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances pour les années 1983 et 1984, respectivement p. 159 et p. 160

13 Message sur la révision de la loi sur l'asile du 2 décembre 1985, FF 1986 I, p. 20

14 Cf. le communiqué de presse du Fonds national suisse du 6 novembre 2019 « Prix Latsis 2019 : Dominik Hangartner, le temps long de la recherche au service du débat houleux sur la migration »

15 Le centre d'enregistrement construit en 1988 sur le site de l'aéroport de Genève-Cointrin est transféré à Vallorbe en 2000. En 2011, le centre de transit d'Altstätten est converti et devient le 5<sup>e</sup> centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de la Confédération. En mai 2016, un autre CEP est ouvert sur le site de l'ancien hôpital Ziegler à Berne.

tition entre les cantons. Désormais, ces quatre centres d'enregistrement sont les seuls points de dépôt des demandes d'asile en Suisse.

La mise en place des centres d'enregistrement donne à la Confédération un instrument de pilotage de la procédure. Plusieurs projets, dont celui intitulé « Asylofix »<sup>16</sup>, visent à tester la possibilité de mener à bien et d'achever la procédure d'asile pendant la durée du séjour des requérants dans ces centres. Si cela n'est pas possible, les étapes restantes de la procédure, comme la fixation de l'audition fédérale, doivent au moins être lancées lorsque les requérants se trouvent encore dans les centres.

Du point de vue des autorités, les demandes d'asile qui se prêtent à un traitement dans les centres d'enregistrement sont celles qui sont manifestement infondées (personnes provenant d'États sûrs, p. ex.) ou qui ont été déposées de manière abusive (personnes ayant vraisemblablement effectué une fausse déclaration de nationalité, p. ex.). Un projet est ainsi mis en œuvre à partir de 1998 à l'Office fédéral des réfugiés (ODR), visant à « mettre un terme à la tendance aux demandes d'asile de prétendus Yougoslaves et Albanais »<sup>17</sup>. Dans ce cadre, il est décidé de mener des auditions concernant les motifs de fuite et de rédiger des décisions d'asile au sein même des centres d'enregistrement, mais aussi, dans certains cas, d'exécuter depuis ces centres les renvois vers des États tiers. Les objectifs sont atteints et la procédure testée est élargie, sous une forme modifiée, à d'autres pays d'origine et d'autres catégories de demandes<sup>18</sup>.

Le Conseil fédéral considérant que « le traitement des demandes en première instance dans les centres d'enregistrement déjà constitués indubitablement une mesure très efficace » pour l'accélération de la procédure d'asile<sup>19</sup>, une Section Procédure est instaurée en sus en 2001 dans tous les centres. En 2006, les centres d'enregistrement changent de nom et sont appelés « centres d'enregistrement et de procédure » (CEP)<sup>20</sup>.

## Hébergement

L'efficacité des centres d'enregistrement et, en particulier, l'examen accéléré des demandes d'asile auquel aspirent les autorités sont entravés par les capacités d'accueil insuffisantes des centres

16 Dans le cadre du projet-pilote « Asylofix » mené en 1988, les collaborateurs des Sections Procédure dans les centres d'enregistrement de Bâle et de Kreuzlingen réalisent des auditions fédérales directes. Cf. à ce sujet les communiqués du DAR du 29 avril 1988 et du 12 septembre 1988 « Erstbefragung zu den Asylgründen in den Empfangsstellen » (Première audition sur les motifs de l'asile dans les centres d'enregistrement), in BAR E4280A#201/355#873\*

17 Citation librement traduite. « Projektauftrag zum Projekt Optima » (Mandat de projet relatif au projet Optima) du 25 mai 1998, in BFF AZ 401/2002/00574

18 Réponse du Conseil fédéral du 8 mars 1999 à la question ordinaire 98.1193 « Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers » et avis du Conseil fédéral du 5 juin 2000 sur la motion 00.3069 « Amélioration de la procédure d'asile »

19 Rapport final « Pronto » du 31 août 2000, in BFF AZ 401/2002/00574. Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral du 29 novembre 2002 à l'interpellation 02.3505 « Développement de la procédure en matière de centres d'accueil »

20 Message concernant la modification de loi sur l'asile du 26 mai 2010, FF 2010, p. 4065

d'enregistrement. À cette difficulté s'ajoute la restriction légale de la durée maximale de séjour autorisée des requérants d'asile dans ces centres. Ces derniers sont en effet conçus au milieu des années 1980 pour faire face à la réception de quelque 10 000 demandes par an et affichent, lors de leur mise en service en 1988, une capacité totale de 220 requérants d'asile. Or, 16 000 demandes d'asile sont enregistrées en Suisse durant cette même année, et 36 000 en 1990<sup>→21</sup>. Le grand nombre de demandes déposées entraîne donc régulièrement des pénuries de places dans les centres, qui sont « déjà totalement saturés depuis plusieurs semaines » dès l'été 1988 et ne peuvent plus prendre en charge de nouvelles personnes<sup>→22</sup>. Cette année-là, à Bâle, le bateau-hôtel *Ursula* est reconverti en centre d'enregistrement provisoire, tandis qu'à Kreuzlingen, un chapiteau est utilisé en 1989 comme hébergement temporaire pour les requérants d'asile<sup>→23</sup>. Dans le cadre de la recherche de « tous les moyens d'hébergement possibles », il est même envisagé en 1989 de transformer des wagons ferroviaires retirés de la circulation en hébergements provisoires pour requérants d'asile ; les Chemins de fer fédéraux (CFF) rejettent cependant la demande du Délégué aux réfugiés (DAR) en ce sens<sup>→24</sup>.

Les pénuries de places d'hébergement entraînent une série de conséquences négatives. Dans toute la Suisse, d'importants moyens sont consacrés à la recherche de logements d'urgence pour éviter que les requérants d'asile se retrouvent sans abri. Ainsi, à partir de 1988 et pendant plusieurs années, une grande partie d'entre eux sont hébergés dans les centres de transit et les centres fédéraux d'Altstätten, d'Arbedo, de Goldswil, de Gorgier, de Melchtal et de Mols, ainsi que dans d'autres hébergements provisoires, les centres d'enregistrement étant souvent surchargés<sup>→25</sup>.

Malgré l'extension continue des capacités des centres d'enregistrement/CEP, la recherche d'hébergements pour les requérants d'asile devient un défi permanent en termes d'organisation et de politique intérieure. Les autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes sont ainsi confrontées régulièrement à des difficultés importantes lorsque le nombre de demandes enregistrées est nettement supérieur à la moyenne, comme en 1991, en 1998-1999, en 2012 et en 2015. Les nouveaux centres pour requérants d'asile suscitent souvent des réactions de rejet au sein de la population locale

21 Message concernant la construction et l'exploitation de deux centres d'enregistrement pour requérants d'asile, l'un à Bâle et l'autre à Chiasso, FF 1988 II, p. 1458

22 Citation librement traduite. Communiqué du DAR du 25 août 1988 « Unterbringung von Asylbewerbern im Flüchtlingsheim Altstätten » (Hébergement de requérants d'asile dans le foyer pour réfugiés d'Altstätten), in BAR E4280A#2016/158#267\*

23 Cf. la réponse du Conseil fédéral du 2 octobre 1989 à la question 89.5185 « Demandeurs d'asile. Centre d'accueil de Kreuzlingen ». Cf. aussi le communiqué du DAR du 29 mars 1988 « Provisorische Empfangsstelle in Basel » (Centre d'accueil provisoire à Bâle), in BAR E4280A#1998/296#701\*. Le bateau-hôtel *Ursula* est remplacé quelques mois plus tard par le bateau *Basilea*.

24 Citation librement traduite. Communiqué du DAR du 7 avril 1989 à l'intention des CFF et courriers de réponse des CFF du 3 juillet 1989 et du 20 septembre 1989, in BAR E4280A#2017/355#1137\*

25 Sur les quelque 41 000 demandes d'asile enregistrées en 1991, environ 26 000 sont ainsi déposées dans l'un des quatre centres d'enregistrement de la Confédération, contre 14 000 environ dans les quatre centres de transit. Cf. ODR – Statistique en matière d'asile 1991, in BAR E4280A#2017/355#1089\*. Cf. aussi le communiqué du DAR du 13 février 1988 « Neues Bundeszentrum für Asylbewerber in Mols/SG ; Eröffnung des Bundeszentrums in Klosters/GR » (Nouveau centre fédéral pour requérants d'asile à Mols/SG ; ouverture du centre fédéral à Klosters/GR), in BAR E4280#1998/296#201\*



Illus. 22 À l'automne 1989, le centre d'enregistrement de Kreuzlingen étant saturé, des requérants d'asile doivent être hébergés temporairement dans un chapiteau de cirque.

et se heurtent généralement au scepticisme des autorités communales et cantonales →26.

La nouvelle loi sur l'asile entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019 doit remédier à ce problème : le but est de parvenir à traiter la majeure partie des procédures d'asile dans les centres de la Confédération, dont les capacités totales sont portées à quelque 5000 places, dans des délais brefs fixés légalement →27.

26 Cf. le rapport final Ecoplan du 2 octobre 2012 « Impact des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM sur l'économie régionale. Étude des répercussions sur les communes et cantons d'implantation des CEP »

27 Message concernant la modification de la loi sur l'asile du 3 septembre 2014, FF 2014, p. 7801





# Accélération de la procédure d'asile

*« Toutes les garanties de procédure sont respectées. » →<sup>1</sup>*

Rapport du Délégué aux réfugiés du 8 septembre 1989

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile en 1981, l'exigence de procédures plus rapides est le fil rouge de l'histoire de la politique suisse en matière d'asile. La réalisation « d'un maximum de procédures d'asile correctes et équitables dans les délais d'ordre impartis » →<sup>2</sup> est l'objectif central motivant l'action des autorités. Les nombreuses révisions de la loi sur l'asile visent à « accélérer et simplifier les procédures » →<sup>3</sup>. On constate ainsi dès 1983, dans le message sur la révision de la loi sur l'asile, que le traitement des demandes d'asile présentées n'arrive plus à suivre la cadence de leur augmentation et qu'il « s'écoule actuellement de quatre à six ans en moyenne » jusqu'à ce qu'une décision entre en force. Cet état de fait est jugé « inacceptable », tant dans l'optique de l'État de droit que du point de vue humanitaire. Le message souligne par ailleurs les risques engendrés par la pression exercée sur les autorités, qui doivent agir pour accélérer la procédure d'asile « sans pour autant remettre en question les principes qui régissent l'État fondé sur le droit » →<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Citation librement traduite. Rapport du DAR du 8 septembre 1989 sur la Procédure 88, in BAR E4280A#1998/296#212\*

<sup>2</sup> Citation librement traduite. Directive de l'ODR n° 3/91 du 12 juin 1991 « Leistungsvorgaben » (Prestations attendues), in BAR E4280A#2016/158#152\*

<sup>3</sup> Manuel de l'OSAR, p. 28

<sup>4</sup> Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III, p. 808

Face aux souhaits réitérés de procédures d'asile accélérées, les autorités réagissent d'une part par des mesures législatives, des restructurations et des optimisations des processus<sup>5</sup>, et d'autre part au moyen de dispositions opérationnelles pouvant être mises en œuvre rapidement. Des paquets de mesures complets sont généralement mis au point par les autorités d'asile en particulier lors des périodes de forte hausse des demandes d'asile, d'accumulation des cas en suspens et de pression politique – pour la première fois dès 1982<sup>6</sup>. Le nouveau catalogue de mesures adopté en 1991 a pour but de stopper la tendance à la hausse du nombre de demandes déposées, sans quoi la « procédure individuelle d'asile pourrait être sérieusement mise à mal »<sup>7</sup>.

Les mesures opérationnelles suivent les axes majeurs ci-dessous :

### Ordre de priorité

Il apparaît rapidement que l'accélération attendue peut être atteinte si, en cas de volumes importants, l'examen des demandes d'asile se fait selon des priorités définies. Dès 1982, les autorités cantonales sont ainsi invitées à signaler aux autorités fédérales les demandes revêtant « un caractère d'urgence particulièrement clair », pour lesquelles il est indiqué de procéder à un « traitement prioritaire et donc accéléré »<sup>8</sup>. Une directive interne sur l'ordre de priorité dans le traitement des demandes d'asile est élaborée en 1986 puis actualisée en 1991 car « la Division principale Procédure d'asile n'a pas les capacités suffisantes pour traiter dans les délais impartis toutes les demandes d'asile déposées »<sup>9</sup>.

L'établissement de priorités dans le cadre d'un système de tri permet de diviser les demandes le plus tôt possible en trois catégories : celles qui sont vraisemblablement clairement positives, celles qui sont clairement négatives et celles qui nécessitent une instruction plus poussée. L'important à cet égard est de respecter l'ordre de priorité tout au long des phases de la procédure d'asile, y compris en période de pénuries de ressources et d'afflux des demandes. Sont toujours traitées « en première priorité et avec une durée de procédure la plus brève possible » les demandes émanant de personnes ayant commis des délits ou eu un comportement asocial durant la procédure d'asile<sup>10</sup>.

La question de la priorité de traitement devient au fil du temps un instrument de pilotage important, adapté en permanence aux exigences du moment depuis les années 1990 par le biais de directives internes.

### Stratégie de traitement

En lien étroit avec la détermination d'un ordre de priorité des demandes d'asile se trouve l'application de stratégies de traitement, qui repose depuis 2014 sur une base légale formelle<sup>11</sup>. Ces stratégies ont pour but premier de traiter dans les plus brefs délais les demandes provenant de pays remplissant des critères précis. Il s'agit en général d'États présentant un taux de protection faible. Les demandes d'asile fortement motivées et celles des ressortissants de pays affichant un taux de protection élevé sont examinées en deuxième priorité. Dans sa réponse à une interpellation déposée en 2009, le Conseil fédéral précise ainsi que l'Office fédéral des migrations (ODM) « s'efforce, depuis des années, de traiter en priorité les demandes d'asile ayant peu de chances d'aboutir »<sup>12</sup>. Les stratégies de traitement visent également à décourager les personnes tentées de déposer des demandes d'asile manifestement infondées, à décharger le domaine de l'hébergement et à réduire les coûts. Ces stratégies constituent généralement une réponse à des situations d'actualité incitant les autorités à prendre rapidement des mesures. Quelques exemples en sont présentés ci-après.

En 1988, la « Procédure 88 » permet une accélération considérable du traitement des demandes d'asile des ressortissants turcs, si bien que la décision de première instance est prise « dans 80 % des cas la première année et dans 14 % lors de la seconde »<sup>13</sup>. En vertu des règles relatives aux États sûrs (*Safe Countries*) adoptées en 1990, les demandes d'asile provenant de pays qualifiés de sûrs ou « exempts de persécution » par le Conseil fédéral sont traitées en priorité. Les autorités n'entrent pas en matière sur les demandes déposées par des personnes provenant d'un État sûr, à moins qu'il n'existe dans le cas d'espèce des indices concrets de persécution<sup>14</sup>. Après la mise en œuvre du « projet DUO » en 2002 dans le centre d'enregistrement et de procédure (CEP) de Bâle, l'ODM décide de traiter de manière accélérée et au sein même des CEP les demandes émanant de certains pays de provenance ; il s'agit de cas pour lesquels des indices permettent de supposer

5 Les nombreuses mesures législatives et organisationnelles ne sont pas abordées en détail dans la présente étude. Cf. sur cette thématique, à titre d'exemple parmi beaucoup d'autres documents, le Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile de mars 2011. Concernant l'optimisation des processus opérationnels, cf. le communiqué du DFJP du 29 juillet 2009 « Office fédéral des migrations : l'optimisation des processus est engagée ». Cf. aussi le rapport d'évaluation de décembre 2011 sur la réorganisation de l'ODM

6 Cf. le courrier de l'OFF du 25 novembre 1982 « Probleme im Asylbereich : Massnahmenkatalog » (Problèmes dans le domaine de l'asile : catalogue de mesures), in BAR E4280A#1998/296#272\*. D'autres paquets de mesures ont suivi, comme en 2008 avec le plan d'action « Procédure d'asile » adopté en réaction à la forte hausse des demandes d'asile. Ce paquet de mesures visait avant tout à augmenter la productivité au niveau de la procédure d'asile. Cf. le Rapport sur la migration 2008 de l'ODM, p. 29

7 Citation librement traduite. Note d'accompagnement du DAR du 20 mars 1991 « Leistungs- und Kapazitätssteigerung bei der HAV » (Augmentation des prestations et des capacités de la Division principale Procédure d'asile), in BAR E4280A#2016/158#136\*

8 Citations librement traduites. Mention dans le courrier de l'OFF du 28 mai 1984 à l'intention des autorités de police des étrangers, in BAR E4280A#1998/296#400\*

9 Citation librement traduite. Directive de l'ODR n° 2/91 du 1<sup>er</sup> mars 1991, in BAR E4280A#1998/296\*

10 Citation librement traduite. Avis du Conseil fédéral du 2 novembre 1992 sur l'interpellation 92.3256 « Expulsion sans délai des demandeurs d'asile délinquants ». Cf. aussi le courrier du DAR du 26 septembre 1990 à l'intention des autorités cantonales de police des étrangers concernant l'introduction de catégories d'auditions et de degrés d'urgence, in BAR E4280A#2017/355#1078\*

11 LAsi, art. 37b

12 Avis du Conseil fédéral du 13 mai 2009 sur l'interpellation 09.3096 « Procédures d'asile de longue haleine ». Concernant la problématique de l'établissement de priorités dans le traitement des demandes d'asile, cf. l'article de Rossi L. du 19 avril 2019 : « Überlange Asylverfahren » (Durée excessive des procédures d'asile) sur la plateforme d'information humanrights.ch.

13 Message du 25 avril 1990 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 1990 II, p. 545

14 La Suisse est le premier pays, en 1990, à introduire le principe d'États sûrs. Le contexte est marqué par le nombre croissant de requérants d'asile provenant des anciens États membres du Pacte de Varsovie. Le but est de pouvoir statuer rapidement sur les demandes d'asile issues de ces États devenus démocratiques.

que les demandes sont abusives ou n'ont aucune chance d'aboutir →<sup>15</sup>.

En 2012, il est décidé que les demandes d'asile des personnes issues d'États européens exemptés de l'obligation de visa, tels que la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, la Macédoine, l'Albanie et le Monténégro (plus tard aussi le Kosovo et la Géorgie), seront traitées rapidement dans le cadre de la procédure dite « en 48 heures ». Le même objectif est poursuivi par la procédure dite « fast track », introduite fin 2012 et à laquelle sont soumises les demandes provenant de pays tels que l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et le Nigeria, puis également le Sénégal, la Gambie et la Guinée. Cette procédure s'applique aux pays pour lesquels l'exécution des renvois est difficile et fastidieuse →<sup>16</sup>. En outre, en 2015, face à la forte hausse des demandes d'asile de ressortissants afghans, les autorités choisissent de traiter en priorité avec une task-force – dans le cadre de l'« action rapide » – les demandes pour lesquelles l'exécution du renvoi peut vraisemblablement être ordonnée →<sup>17</sup>.

## Productivité

Une autre possibilité existe pour accélérer la procédure d'asile : elle consiste à augmenter la productivité en améliorant l'efficacité du traitement des demandes d'asile. Différentes mesures peuvent être prises par les autorités compétentes.

Dès 1982, soit un an après l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile, l'Office fédéral de la police (OFP) prend en considération, face à l'afflux massif des demandes et à la pénurie des ressources en personnel, des possibilités telles que le « durcissement des décisions d'asile », la « motivation par mots-clés » et des « variantes à cocher ». On est alors conscient du « risque de blâsement et de manque de réflexion », tout comme de la nécessité de laisser « une certaine marge de manœuvre créatrice » dans la rédaction des décisions d'asile. Le « ton humain et soigné employé jusque-là dans les rapports avec les requérants » risquerait en outre de céder la place à des décisions austères et concises →<sup>18</sup>. Pour accélérer la procédure, il est également envisagé de limiter « au minimum » la durée des auditions →<sup>19</sup>.

Vingt ans plus tard, en 2002, les collaborateurs des Sections Procédure sont invités à repenser la manière dont ils exécutent leur tâche prin-

cipale afin d'accroître la productivité. L'approche résumée par la formule « le courage de décider », qui s'applique autant aux décisions d'asile positives que négatives, doit permettre d'augmenter le volume de « production ». On s'accommode alors du fait que cette mesure, pour laquelle un niveau de qualité élevé est « souhaitable », s'accompagne d'une « légère augmentation du taux de reconnaissance » et d'une hausse du taux d'admission des recours →<sup>20</sup>.

Les autorités d'asile espèrent obtenir également une hausse de la productivité grâce à la « préparation des décisions par les cantons » introduite dès 1991, à laquelle participent certains cantons. Il s'avère cependant rapidement que cette variante de procédure « comporte peu d'avantages » pour la Confédération et que « le rapport entre l'investissement et le résultat est disproportionné » →<sup>21</sup>. En 1994, le DFJP décide, pour des raisons économiques et organisationnelles, de ne pas poursuivre la préparation des décisions par les cantons ou de laisser cette variante « tourner au ralenti » dans les cantons qui le souhaitent →<sup>22</sup>.

Parmi les autres tentatives d'amélioration de la productivité et d'accélération de la procédure figurent notamment la notification orale des décisions d'asile, la réduction de la portée des investigations requises, la motivation sommaire des décisions ou l'utilisation d'argumentations standardisées sous forme de phrases types dans le texte des décisions →<sup>23</sup>.

Les moyens choisis au fil des années pour accélérer les procédures d'asile suscitent régulièrement des critiques →<sup>24</sup>.

## Prestations attendues

Le renforcement des ressources humaines doit également contribuer à l'accélération de la procédure d'asile. Dès 1983, le Conseil fédéral estime que la réduction souhaitée de la durée de la procédure ne sera atteinte « que si l'on augmente de manière sensible le personnel des autorités fédérales chargées du traitement des requêtes » →<sup>25</sup>. En 2009 également, le Conseil fédéral indique que la durée des procédures dépend principalement de la quantité de personnel à disposition pour examiner les demandes →<sup>26</sup>.

- 15 Communiqué ODR du 5 novembre 2002 « Projet DUO : premier bilan positif ». Les projets qui ont précédé le projet « DUO » sont intitulés « Pronto » et « Tutto ». Cf. l'avis du Conseil fédéral du 5 juin 2000 sur la motion 00.3069 « Amélioration de la procédure d'asile ». Cf. aussi le rapport d'expérience de Weber A. : « Das Asylverfahren in der Empfangsstelle – ein Verfahren mit Gesicht und Stimme », in *Asylon*, novembre 2001, p. 11 ss
- 16 Cf. le Rapport sur la migration 2012 de l'ODM, p. 40 : « Stratégie de traitement des demandes d'asile », ainsi que le Rapport sur la migration 2013 de l'ODM, p. 40 : « Impact de la stratégie de traitement des demandes d'asile en 2013 »
- 17 Cf. la demande du Domaine de direction Asile du 11 novembre 2015 « Behandlung Asylgesuche afghanischer Staatsangehöriger » (Traitement des demandes d'asile des ressortissants afghans), in SEM AZ 215.334-01/2019/02454
- 18 Citations librement traduites. Note de l'OFP de janvier 1982 : « Möglichkeiten der Straffung von Asylentscheiden » (Possibilités de durcissement des décisions d'asile), in BAR E4280A#1998/296#400\*
- 19 Citation librement traduite. Note de l'OFP du 17 juin 1982 « Massnahmen im Asylbereich » (Mesures dans le domaine de l'asile), in BAR E4280A#1998/296#271\*
- 20 Citations librement traduites. « HAV-Jahresziel Pendenzenabbau » (Objectif annuel de la Division principale Procédure d'asile en matière de réduction du nombre des cas en suspens) du 8 juillet 2002, « Information an alle Mitarbeitende der Hauptabteilung Asylverfahren » (Information à tous les collaborateurs de la Division principale Procédure d'asile), in BFF AZ 115-01/2002/03245
- 21 Citations librement traduites. Bilan intermédiaire du 20 septembre 1992 « Entscheidvorbereitung durch die Kantone (EVK) » (Préparation des décisions par les cantons), in BAR E4280A#2017/355#1116\*
- 22 Citation librement traduite. Courrier de l'ODR du 27 juin 2014 à l'intention des conseillers d'État des cantons participant à la préparation des décisions, in BAR E4280A#2017/355#1117\*
- 23 La plupart de ces mesures sont prises dans le cadre de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA) du 22 juin 1990
- 24 Concernant l'utilisation de phrases types et la qualité des motivations des décisions, cf. le rapport de la Commission de gestion au Conseil national du 12 novembre 1990 « Application du droit d'asile. Contrôle a posteriori relatif à l'inspection de 1987 et examen des problèmes actuels dans la pratique », FF 1991 I, p. 261 ss.
- 25 Message sur la révision de la loi sur l'asile du 6 juillet 1983, FF 1983 III, p. 818
- 26 Avis du Conseil fédéral du 13 mai 2009 sur l'interpellation 09.3096 « Procédures d'asile de longue haleine »

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE Hauptabteilung Asylverfahren	Prioritätenordnung	Weisung Nr. 2/91 vom 1.3.1991  Seite 1
<p>1. <b><u>Worum geht es?</u></b></p> <p>Die Hauptabteilung Asylverfahren ist kapazitätsmässig nicht in der Lage, alle eingehenden Asylgesuche fristgerecht zu behandeln. Es drängt sich deshalb eine Prioritätenregelung auf, die sich am gesetzlichen Auftrag des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) vom 22. Juni 1990 orientiert.</p> <p>2. <b><u>Gesetzlicher Auftrag</u></b></p> <p>Der Botschaft vom 25. April 1990 zum AVB ist zu entnehmen, dass "eine frühe Trennung zwischen positiv und negativ 'klaren' Fällen und den näher abzuklärenden Gesuchen anzustreben" ist.</p> <p>2.1 <b><u>Politischer Auftrag</u></b></p> <p>Im weitern ist anzustreben, dass Asylgesuche von Personen, die sich weder an die strafrechtlichen noch an die gesellschaftspolitischen Normen der Schweiz (dissoziales Verhalten) halten oder dem Sozialwesen überdurchschnittlich zur Last fallen, ebenfalls prioritär behandelt werden.</p> <p>3. <b><u>Die Prioritätenregelung</u></b></p> <p>Unter die nachfolgend aufgeführte Prioritätenregelung fallen sowohl positive wie negative Entscheide. <u>Negative</u> Entscheide fallen jedoch nur dann darunter, wenn die Gesuchsteller/innen aus Herkunftsländern stammen, bei welchen der Vollzug einer allfälligen Wegweisung als problemlos einzustufen ist.</p> <p>Prioritär zu behandeln sind alle Gesuche, die in eine oder mehrere der folgenden Kategorien fallen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 16 Abs. 1 AsylG Nichteintreten, die in unseren Zuständigkeitsbereich fallen;</li> <li>- Art. 16 Abs. 2 AsylG Nichteintreten (verfolgungssichere Staaten);</li> </ul>		
<b>Geht an:</b> Direktor, Stv. Direktor, Hauptabteilungschef und dessen Stellvertreter, Abteilungschefs und deren Stellvertreter, Sektions- und stv. Sektionschefs der Hauptabteilung Asylverfahren		<b>z.K. an:</b> GS/EJPD

Illus. 23 En cas de volumes importants, l'examen des demandes d'asile se fait selon des priorités définies. Illustration : extrait d'une directive de l'Office fédéral des réfugiés datant de 1991.

Les hausses des effectifs opérées à plusieurs reprises ne conduisent toutefois pas automatiquement à un nombre accru de décisions d'asile ; le facteur important est plutôt de parvenir à une productivité optimale des collaborateurs. Deux méthodes peuvent être adoptées pour atteindre ce but. Pour commencer, les collaborateurs doivent employer un maximum de leur temps de travail à leur tâche centrale, à savoir le traitement des demandes, sans être absorbés par d'autres activités. Ainsi, en 1982, une mesure d'amélioration de l'efficacité est censée « protéger les collaborateurs vis-à-vis des questions administratives » →<sup>27</sup>. Par ailleurs, des objectifs quantitatifs en matière de prestations doivent maintenir la production et la productivité à un niveau élevé. Ces objectifs sont fixés par écrit pour la première fois dès 1982, définis par le Conseil fédéral en 1986 et consignés par la suite dans des directives internes →<sup>28</sup>. Au sein de l'office, les objectifs quantitatifs en matière de prestations font l'objet de débats récurrents, qui se focalisent sur l'équilibre difficile entre quantité et qualité. On redoute alors que des attentes trop élevées en termes de quantité entraînent des décisions d'asile de qualité insuffisante et que, selon les termes du Conseil fédéral en 1985, « encore davantage de fonctionnaires que maintenant [quittent] leur poste si les exigences devenaient toujours plus pressantes » →<sup>29</sup>.

## Pilotage du traitement

La nécessité de piloter et de surveiller le déroulement des procédures d'asile est identifiée très tôt. Des instruments de gestion sont mis en place à cet effet dès les années 1980, puis ajustés régulièrement au gré de l'évolution des conditions-cadres ; durant de longues années, la saisie des données doit cependant être effectuée « de façon manuelle moyennant des charges de personnel considérables » →<sup>30</sup>. Par la suite, c'est principalement le

« groupe de pilotage Charge de travail », à l'œuvre entre 2007 et 2010, qui détermine les bases d'un pilotage professionnel des procédures.

Le « contrôle du traitement » introduit en 2011 représente un instrument opérationnel central. Un rapport de controlling mensuel met à la disposition des responsables du Domaine de direction Asile (DDAS) des indicateurs sur l'évolution des affaires reçues, traitées ou en suspens. À cela s'ajoutent des informations concernant la durée des procédures, la charge de travail des différentes sections et l'évolution des effectifs. Le pilotage du traitement permet à la fois de surveiller le respect des priorités et des stratégies de traitement, mais aussi d'être en mesure de réagir rapidement aux nouveaux développements dans le domaine de l'asile et du retour.

## SEM 2019

La restructuration du domaine de l'asile, lancée en 2010 en étroite collaboration entre la Confédération et les cantons et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019 constitue à ce jour la plus vaste tentative d'accélération de la procédure d'asile.

Sans cesse revendiquée depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile de 1979, l'exigence d'une amélioration de l'efficacité de la procédure d'asile doit être satisfaite non seulement par le biais de mesures législatives et organisationnelles, mais aussi par une transformation fondamentale du système global. Cette transformation se caractérise par le fait que les procédures d'asile accélérées sont exécutées de manière décentralisée dans six régions, que tous les acteurs de la procédure d'asile sont rassemblés au même endroit et que les requérants d'asile bénéficient de prestations gratuites de conseil et de représentation juridique →<sup>31</sup>.

27 Citation librement traduite. Cf. la note de l'OFF du 22 janvier 1982 « Massnahmen im Asylbereich ; Überblick » (Mesures dans le domaine de l'asile ; vue d'ensemble), in BAR E4280A#1998/296#271\*. Cf. aussi la directive de l'ODR n° 3/91 du 12 juin 1991 « Leistungsvorgaben » (Prestations attendues), in BAR E4280A#2016/158#152\*

28 Suite à la création du DAR en 1986, le Conseil fédéral est chargé de fixer les objectifs quantitatifs en matière de prestations pour ce nouveau service (cinq « cas » par collaborateur et par semaine). Cet objectif est ensuite réduit, sur demande du DAR, à trois « cas » par collaborateur et par semaine. Cf. la directive du DAR n° 3/88 du 1<sup>er</sup> août 1988, in BAR E4280A#2016/158#152\*

29 Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales du 2 décembre 1985, FF 1986 I, p. 5

30 Citation librement traduite. Courrier de l'OFF du 25 novembre 1982 à l'intention du chef du DFJP « Probleme im Asylbereich : Massnahmenkatalog » (Problèmes dans le domaine de l'asile : catalogue de mesures), p. 15, in BAR E4280A#1998/296#272\*

31 Communiqué du SEM du 1<sup>er</sup> mars 2019 : « Nouvelles procédures d'asile accélérées à partir du 1<sup>er</sup> mars ». Concernant le déroulement de la procédure d'asile, cf. la présentation de l'OSAR « Procédure d'asile dès mars 2019 »



# Coopération internationale

« *La Suisse contribue très activement depuis quelques années à la coordination de la politique de l'asile au niveau européen.* » →1

Rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991

La première loi sur l'asile entrée en vigueur en 1981 renferme déjà une disposition prévoyant que la Confédération participe aux efforts entrepris « sur le plan international » pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés et soutient l'activité des œuvres d'entraide internationales →2. Lorsque, au début des années 1980, le nombre de demandes d'asile commence à augmenter de manière spectaculaire en Europe de l'Ouest, y compris en Suisse, cette dernière prend conscience de l'importance de la coopération internationale dans le domaine de l'asile et de la migration.

Ne faisant pas partie des États membres des Communautés européennes (aujourd'hui : Union européenne), la Suisse est contrainte de cultiver ses relations internationales : elle prend donc, à ce stade précoce, une part active dans les organes internationaux chargés des migrations et saisit les opportunités de collaboration avec d'autres États européens. Cette collaboration se révèle d'autant plus importante que les pays doivent faire face, de manière croissante, non seulement aux défis posés par le domaine de l'asile et des réfugiés à proprement parler, mais aussi à des mouvements migratoires globaux devant être gérés par des mesures coordonnées à l'échelle internationale. L'im-

portance accordée au renforcement des activités interétatiques dans le domaine des migrations se traduit également par la création en 1987, au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), du poste de coordinateur de la politique internationale des réfugiés : ce dernier participe régulièrement aux réunions de la direction de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) →3.

La coopération internationale s'exerce dans plusieurs organes et porte sur différentes thématiques.

## Organes

La Suisse est, en 1985, l'un des membres fondateurs des consultations intergouvernementales sur les politiques d'asile, de réfugiés et de migrations, intitulées en anglais *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)*, au sein desquelles elle dirige le domaine chargé des stratégies à long terme en matière de politique d'asile et de réfugiés →4. Elle joue également un rôle moteur dans le « Processus de Budapest », lancé en 1991, ainsi qu'au niveau du Centre international pour le développement

- 1 Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF 1991 III, p. 340.
- 2 FF 1979 II, p. 986, art. 48.
- 3 Communiqué du DFAE du 5 octobre 1987 « Bundesrat ernennet Flüchtlings-Koordinator » (Le Conseil fédéral nomme le coordinateur de la politique internationale des réfugiés), in BAR E4280A#2016/158#771\*. Le premier coordinateur était l'ambassadeur Rudolf Weiersmüller, suivi par ses homologues Jacques Rial, Markus Antonietti, Urs Ziswiler, Peter Maurer et Heidi Tagliavini. La coopération interdépartementale dans le domaine de l'asile et de la migration est coordonnée depuis 2011 par la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ).
- 4 Cf. <https://www.iom.int/igc> (en anglais). Cf. aussi le communiqué du DAR du 22 juin 1989 « Internationale Konsultationen zur Asylpolitik in Wien » (Consultations internationales sur la politique d'asile à Vienne), in BAR E4280A#2016/158#263\*



Illus. 24 Dans les années 1990, la Suisse soutient par le biais de programmes de formation plusieurs États d'Europe de l'Est et du Sud-Est dans la mise en place de leurs systèmes d'asile. Illustration : extrait du rapport annuel 1996 du groupe de travail compétent sur cette question.

des politiques migratoires (CIDPM), créé à Vienne en 1993<sup>5</sup>. Au milieu des années 1990, la Suisse soutient par le biais de programmes de formation plusieurs États d'Europe de l'Est et du Sud-Est dans la mise en place de leurs systèmes d'asile, contribuant ainsi à la maîtrise des mouvements migratoires incontrôlés. Cette activité intense est étendue ensuite aux États de l'ex-Union soviétique<sup>6</sup>. À cette époque, les réunions du groupe dit « A8 », qui rassemblent les autorités de migration d'Allemagne, des Pays-Bas, de Suède et de Suisse (rejointes ultérieurement par celles de Belgique et de Grande-Bretagne), deviennent une plateforme opérationnelle majeure de la coopération internationale<sup>7</sup>. Ces contacts donnent naissance à une étroite collaboration trilatérale entre les autorités de migration allemandes, autrichiennes et suisses dans les domaines de l'asile, de l'information sur les pays d'origine, de la formation et de la gestion de la qualité. Les rencontres trilatérales dites « D-A-CH » perdurent jusqu'à aujourd'hui<sup>8</sup>.

L'Initiative de Berne, lancée par la Suisse en 2001, et l'Agenda international pour la gestion des migrations qui en a découlé en 2004 s'inscrivent également dans le contexte d'une gestion des migrations plus orientée vers l'extérieur<sup>9</sup>. C'est également de 2004 que date la création du GDISC (*General Directors' Immigration Services Conference*), le réseau européen de coopération entre les autorités compétentes en matière d'asile et de migration, dont la Suisse est un membre actif, faisant même partie de son groupe de pilotage depuis 2012<sup>10</sup>. La Suisse s'engage également dans des initiatives internationales telles que le Processus de Rabat, le Processus de Prague ou encore le Processus de Khartoum, visant à renforcer la coopération régionale dans le domaine des migrations avec les pays de provenance et de transit<sup>11</sup>. Depuis 2016, la Suisse participe en tant que pays associé au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), destiné à la collaboration pratique au niveau européen dans le domaine de l'asile et de la migration<sup>12</sup>. Par ailleurs, elle entretient traditionnellement des liens étroits avec certaines organisations internationales comme le Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Les dialogues migratoires qui sont menés dans les organes internationaux susmentionnés et dans d'autres encore consistent souvent en

5 Communiqué du CIDPM du 8 novembre 1993, in BAR E4280A#2017/355#397\*. Cf. aussi l'information du SEM concernant le Processus de Budapest

6 L'activité de formation de l'ODR à l'étranger est intitulée *InTraCo* pour *International Training Courses*. Des formations sont dispensées notamment en Hongrie, au Kazakhstan, au Kirghizistan, en Roumanie, en Russie, en Slovaquie, en Slovaquie et en Tchéquie. Concernant les activités *InTraCo*, cf. les rapports annuels, in BAR E4280A#2016/158#928\*-929\*

7 Les réunions du groupe « A8 » portent sur les pays de provenance actuels des requérants d'asile et prennent la forme d'échanges entre experts. Chaque pays participant est généralement représenté par le « responsable de l'asile » et le « responsable de l'analyse ». Cf. le courrier de l'ODM du 16 août 1996 à l'autorité néerlandaise chargée des migrations, in BAR E4280A#2017/355#2301\*

8 Cf. la note de l'ODM « D-A-CH-Treffen 20./21.8.2009 in Nürnberg » (Rencontre Allemagne-Autriche-Suisse des 20-21 août 2009 à Nuremberg), in BFM AZ 012/2009/00015

9 Communiqués du DFJP du 25 juin 2003 « Politique migratoire : le Conseil fédéral appuie la poursuite du projet 'Initiative de Berne' » et du 9 décembre 2004 « Initiative de Berne : gérer la migration par la coopération interétatique »

10 Cf. la présentation détaillée du GDISC

11 Cf. à ce sujet le communiqué du SEM du 25 juillet 2016 « Dialogues migratoires régionaux »

12 Communiqué du SEM du 1<sup>er</sup> mars 2016 « Participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile » (EASO). De nombreux collaborateurs du SEM interviennent pour l'EASO en premier lieu en Italie, mais aussi en Grèce et à Chypre.



des discussions informelles entre experts. Ils sont destinés au partage d'informations spécifiques sur des thèmes tels que les migrations, l'asile, la traite d'êtres humains, la protection des frontières ou les retours, dans lesquels la coopération internationale revêt une importance particulière. Les trois exemples ci-dessous illustrent la diversité de cette coopération et son intérêt concret pour la pratique en matière d'asile.

### Informations sur les pays

Les informations fiables et actuelles sur la situation dans les pays d'origine des requérants d'asile constituent des bases indispensables pour l'examen des demandes. Si la collecte de ces informations, aujourd'hui confiée à la Section Analyses du SEM, peut être accomplie, c'est dans une large mesure grâce à la coopération internationale →<sup>13</sup>.

Cette mission de collecte apparaît dans les années 1980, alors que l'importance de la coopération internationale devient évidente pour la fourniture d'informations sur les pays d'origine (*Country of Origin Information, COI*) et le partage de ces renseignements. Lors de la mise en place, à la fin de cette décennie, d'une documentation professionnelle sur les pays au sein du service compétent (alors dénommé « Délégué aux réfugiés », DAR), les feuilles d'information sur les pays sont également mises à la disposition des autorités partenaires des autres États européens. Cet échange repose sur la réciprocité et sera étendu dans les années qui suivent →<sup>14</sup>. La coopération internationale dans le domaine de la COI, établie très tôt, de même que la participation des analystes pays à des manifestations à l'étranger, perdurent jusqu'à aujourd'hui. Parmi les activités internationales de la Section Analyses figure l'élaboration d'un module de formation européen relatif à l'information sur les pays d'origine (COI) et de lignes directrices pour le traitement de cette information. Sans oublier la participation au développement de normes de qualité dans le cadre de l'EASO et à la progression de l'harmonisation au niveau européen des pratiques nationales en matière de décisions d'asile →<sup>15</sup>.

Les conclusions issues des forums internationaux sur la migration sont prises en compte dans les évaluations de la situation et dans le développement de la pratique suisse en matière d'asile. La réalisation de missions exploratoires communes et

de sessions de formation, ainsi que l'élaboration d'analyses de situation communes sont autant d'exemples de collaboration étroite et basée sur la confiance →<sup>16</sup>.

### Analyse des migrations

S'il est nécessaire de recourir aux informations sur la situation dans les pays de provenance des requérants d'asile, il l'est tout autant de s'appuyer sur des instruments permettant d'identifier de façon précoce les nouveaux développements dans le domaine de la migration. Tel est l'objectif de la tâche d'« analyse des migrations » pratiquée actuellement au sein du SEM et qui remonte à 2004. L'analyse des migrations consiste à observer les tendances globales qui se dessinent sur le plan des mouvements migratoires et à établir des scénarios et des prévisions sur l'évolution du nombre de demandes d'asile en Europe et en Suisse. Le SEM bénéficie pour cela d'échanges relatifs aux méthodes et au contenu avec d'autres autorités nationales chargées des migrations, avec qui elle entretient des contacts étroits →<sup>17</sup>.

### LINGUA

L'identité et l'origine d'une majorité de requérants d'asile ne sont pas clairement établies. En cas de doutes sur ces points, des analyses de provenance scientifiques sont effectuées, à raison de quelques centaines par an, au sein de l'unité spécialisée de « linguistique forensique » LINGUA, créée en 1997. Il est important de noter que les analyses LINGUA ne servent pas à déterminer la nationalité du requérant d'asile, mais plutôt à donner des indications sur la région et le milieu dans lesquels cette personne a été socialisée.

Les collaborateurs de LINGUA ont contribué, depuis la création de l'unité spécialisée, à l'élaboration de normes internationales en matière d'analyses de provenance. Ils participent activement à leur développement, se rendent à des manifestations internationales dans le domaine de la linguistique et entretiennent des contacts avec leurs homologues étrangers →<sup>18</sup>.

- 13 Concernant les tâches d'analyse des pays, cf. l'article correspondant dans le Manuel du SEM Asile et retour. Cf. aussi le Manuel de l'OSAR, p. 311 ss. Lors de sa création à la fin des années 1980, l'actuelle Section Analyses s'appelle « Documentation sur les pays » ; elle est alors dirigée par un « coordinateur Documentation sur les pays » (Information sur les pays et analyse de situation). Au début des années 1990, elle est renommée en « Section Information sur les pays et analyses de situation » puis en Section MILA (Analyses sur la migration et les pays) en 2005. Après la suppression de MILA en 2010 dans le cadre d'une réorganisation de l'ODM, l'unité est reformée en 2013 sous l'appellation « Section Analyses ».
- 14 Cf. « Verteiler Länderinformationsblätter (LIB) und LIB-Aktualisierungen » (Liste de diffusion des feuilles d'information sur les pays et mises à jour de ces feuilles), état en août 1990, in BAR E4280A#2017/355#875\*
- 15 Dans le cadre de l'harmonisation des pratiques européennes en matière de décisions d'asile, de premières directives communes de l'EASO, juridiquement non contraignantes, sont élaborées pour l'Afghanistan et le Nigeria (en anglais).
- 16 Sélection de rapports publiés
- 17 Concernant les tâches d'analyse des migrations de la Section Analyses, cf. la page Suivi de la situation migratoire et prévisions.
- 18 Concernant les tâches de LINGUA, cf. l'article correspondant dans le Manuel du SEM Asile et retour. Cf. aussi le Manuel de l'OSAR, p. 296 s, et l'article de Baltisberger E. : « Analyses linguistiques à l'ODM : sous la loupe du monde scientifique », in Piazza, novembre 2005, p. 3



# Procédure Dublin

*« Ce système n'est évidemment pas parfait, loin s'en faut. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 14 novembre 2018

L'accord de Dublin est signé en 1990 par douze États membres de la Communauté économique européenne (CEE) d'alors et entre en vigueur en 1997. Il est remplacé en 2003 par un règlement de l'UE (Dublin II), lui-même révisé en 2013 par le règlement Dublin III. 32 États européens font actuellement partie de l'espace Dublin.

La Suisse participe au système Dublin via l'accord d'association de 2006 et applique ses dispositions depuis 2008. De par sa situation enclavée, elle a fortement intérêt à ce que ce système fonctionne bien et souhaite dès le départ le mettre en œuvre de manière « cohérente et complète » →2. Le processus d'adhésion de la Suisse est largement influencé par les développements touchant l'ensemble de l'Europe dans le domaine de l'asile et des migrations.

1 Avis du Conseil fédéral du 14 novembre 2018 sur l'interpellation 18.3789 « Règlement Dublin. La Suisse se fait-elle rouler dans la farine ? »  
2 Citation librement traduite. Réponse du Conseil fédéral du 14 mars 2001 à la question 11.5179 « Procédure d'asile » (réponse en allemand uniquement)

## Origine

Dès les années 1980, le Conseil de l'Europe est le théâtre de discussions sur une réglementation des compétences des États pour les demandes d'asile déposées en Europe. La Suisse prend également une part active dans ces débats et manifeste un vif intérêt pour « un accord sur le premier asile en Europe »<sup>→3</sup>.

À partir des années 1990, c'est l'Union européenne (UE, auparavant Communauté économique européenne, CEE, puis Communauté européenne, CE) qui s'empare de l'harmonisation et de la coordination de la politique en matière d'asile et de migration. La Convention de Dublin est l'un des fruits de ces efforts. Face à cette évolution, le Conseil fédéral craint que la non-appartenance de la Suisse à l'UE puisse avoir des répercussions négatives dans le domaine de l'asile. Il redoute une hausse considérable des demandes d'asile précédemment rejetées dans un État Dublin. Le règlement prévu pourrait ainsi faire de la Suisse, de plus en plus clairement, le seul pays d'Europe « où les requérants déboutés peuvent se rendre afin de tenter une nouvelle fois leur chance »<sup>→4</sup>. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend, comme il l'exprime en 1997, mettre tout en œuvre « pour contrecarrer l'isolement qui menace la Suisse » dans le domaine de l'asile et des réfugiés et convaincre l'UE de conclure le plus tôt possible un accord parallèle à la Convention de Dublin<sup>→5</sup>. Ces négociations traînent en longueur, l'UE faisant dépendre la conclusion d'un tel accord parallèle avec la Suisse de l'issue positive des négociations bilatérales en cours sur d'autres dossiers<sup>→6</sup>.

La Suisse renforce donc la coopération directe avec ses voisins et signe de nouveaux accords de réadmission ou élargit les accords existants. Même si ces traités ne remédient pas entièrement « aux effets négatifs engendrés par l'absence de la Suisse à la Convention de Dublin », ils permettent « au moins le renvoi sans formalités » des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner en Suisse<sup>→7</sup>. La collaboration avec les autorités de migration des États européens est également intensifiée, en mettant l'accent sur l'échange de données personnelles sur les requérants d'asile, qui se révèle être une pratique « appropriée en vue de lutter contre les abus facilités par les différents systèmes d'asile (dépôt de demandes multiples, dissimulation de l'identité ou de la provenance) »<sup>→8</sup>.

## Objectifs

La Convention de Dublin a pour but, d'une part, de garantir l'exécution d'une procédure d'asile pour chaque personne qui dépose une demande d'asile sur le territoire des États parties à l'accord. Les règlements Dublin déterminent quel État est responsable de l'examen de cette demande. D'autre part, le système vise à ce qu'une personne en quête de protection ne puisse déposer qu'une demande d'asile et à ce que celle-ci soit examinée une seule fois. Cela doit permettre d'empêcher le phénomène de « tourisme d'asile » observé les années précédentes ; un requérant d'asile débouté dans un État Dublin n'est plus censé avoir la possibilité de bénéficier de plusieurs procédures d'asile simultanées ou successives dans différents pays Dublin<sup>→9</sup>.

## Responsabilité

La détermination de la responsabilité est l'aspect central de la procédure Dublin. L'État désigné comme compétent pour le traitement de la procédure d'asile est en principe celui par lequel la personne en quête de protection est entrée dans l'espace Dublin (de manière démontrable) ou, à titre subsidiaire, celui dans lequel la personne a déposé sa première demande d'asile. Parmi les autres critères figure notamment l'existence de liens familiaux étroits. L'État responsable est tenu de reprendre les requérants d'asile qui présentent une nouvelle demande dans un autre État Dublin. Enfin, une base de données européenne servant à identifier et comparer les empreintes digitales a été créée en 2003 au Luxembourg sous le nom d'Eurodac, afin de mieux retracer l'itinéraire des requérants d'asile.

## Procédure

En cas de dépôt d'une demande d'asile en Suisse, on effectue d'abord une audition relative à l'identité de la personne et à son itinéraire de voyage, ainsi qu'une comparaison de ses empreintes digitales. Il est ainsi possible de déterminer si cette personne a déjà demandé la protection dans un autre État Dublin ou si elle dispose de proches parents vivant dans d'autres États Dublin. Lorsque l'évaluation des autorités d'asile suisses conclut qu'un autre État est compétent pour l'exécution de la procédure d'asile, ce dernier est invité à

3 Citation librement traduite. Courrier du DAR du 11 septembre 1989 à l'ambassadeur Rudolf Weiersmüller, intitulé « Europäisches Erstasylabkommen » (Accord européen sur le pays de premier asile), in BAR E4280A#2017/355#298<sup>7</sup>. Concernant la genèse de l'association de la Suisse à Dublin, cf. Gattiker M., Peek M. : « Dublin und die Schweiz – Geschichte einer wechselvollen Beziehung », in Jochum G., Fritzemeyer W., Kau M. (dir.) : *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, Heidelberg, 2013, pp. 49-60

4 Message du Conseil fédéral relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers du 13 mai 1998, FF 1998 III, p. 2831

5 Cf. l'avis du Conseil fédéral du 27 mai 1998 sur l'interpellation 98.3133 « Coupler l'accord de Dublin avec les négociations bilatérales » ainsi que l'avis du Conseil fédéral du 15 mars 1999 sur la motion 98.3584 « Politique en matière de réfugiés. Coordination avec les États européens »

6 Plus de détails à ce sujet dans le message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, FF 2004, p. 5593 ss

7 Avis du Conseil fédéral du 25 février 1998 sur l'interpellation 97.3598 « Simplification de la procédure en matière d'asile. Convention de Dublin »

8 La Suisse conclut ainsi en 2006 un accord avec l'Autriche et la principauté de Liechtenstein relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile. Cf. le communiqué du DFJP du 12 juin 2006 « Accord avec l'Autriche et le Liechtenstein relatif à l'échange des données dans le domaine de l'asile »

9 Pour plus d'informations sur les bases légales et le déroulement opérationnel de la procédure Dublin en Suisse, cf. l'article intitulé « La procédure Dublin » du Manuel du SEM Asile et retour. Cf. aussi les explications du Manuel de l'OSAR, p. 133 ss

réadmettre la personne (procédure « out »). Si l'État membre sollicité accepte la prise en charge, le SEM n'entre pas en matière sur la demande. Le requérant d'asile doit alors quitter la Suisse. Après le transfert – s'il a bien lieu –, l'État Dublin responsable mène à bien la procédure d'asile. Dans le cas où une personne en quête de protection dépose une demande d'asile dans un autre État Dublin mais qu'il appartient à la Suisse de réaliser son examen, celle-ci accepte de la même manière l'invitation à réadmettre le requérant (procédure « in »). Une fois le transfert effectué, la demande d'asile est donc traitée en Suisse.

La procédure Dublin est beaucoup moins longue que la procédure d'asile nationale, durant laquelle les autorités doivent généralement mener des auditions de plusieurs heures sur les motifs d'asile et assurer l'examen matériel des motifs de fuite. Cette charge de travail disparaît en grande partie grâce à la procédure Dublin. De plus, en cas de rejet de la demande d'asile dans le cadre de la procédure nationale, il faut souvent fournir au requérant, à grands frais, des documents de voyage de remplacement en vue de son retour dans son pays d'origine. Le transfert vers l'État Dublin responsable ne requiert au contraire ni pièces d'identité ni documents de voyage.

## Transferts

Le fait de déterminer un État Dublin responsable de l'exécution d'une procédure d'asile ne signifie

toutefois pas que les « transferts » (selon le terme technique désignant la reconduite des personnes dans le pays compétent) doivent être effectués sans tenir compte des circonstances de chaque cas particulier et de la situation qui prévaut dans l'État en question. Ci-dessous sont présentés trois exemples de changements de pratique, qui se sont en partie appuyés sur la jurisprudence nationale et européenne :

### GRÈCE

En 2009, l'ODM décide, jusqu'à nouvel avis, de ne plus procéder à aucun transfert Dublin vers la Grèce de personnes particulièrement vulnérables. Depuis 2011, la Suisse renonce en principe à appliquer la procédure Dublin avec la Grèce →<sup>10</sup>.

### ITALIE

En 2014, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a jugé que le transfert d'une famille afghane vers l'Italie décidé par les autorités suisses constituait une violation de l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. En vertu de cet arrêt, la Suisse est en effet tenue d'obtenir des garanties de la part des autorités italiennes avant le transfert de familles avec enfants afin de s'assurer qu'elles ne seront pas séparées et que leur hébergement sera conforme à leurs besoins →<sup>11</sup>.

### HONGRIE

En 2017, le Tribunal administratif fédéral (TAF) analyse la situation des requérants d'asile en Hongrie et constate de nombreuses défaillances. Il or-

<sup>10</sup> Avis du Conseil fédéral du 17 février 2010 sur l'interpellation 09.4276 « Renvoi des requérants d'asile mineurs en Grèce ». Cf. aussi le communiqué de l'ODM du 26 janvier 2011 : « ODM : adaptations de pratique concernant la procédure d'asile »

<sup>11</sup> Manuel du SEM Asile et retour, « La procédure Dublin ». Cf. aussi le communiqué de l'ODM du 27 novembre 2014 : « L'Italie et la Suisse s'accordent sur la marche à suivre lors du renvoi de cas Dublin ».

donne au SEM de clarifier sans délai la situation en matière d'asile en Hongrie et de vérifier si les renvois conformément au règlement Dublin sont encore licites au vu des conditions juridiques et humanitaires en vigueur en Hongrie →<sup>12</sup>.

## Clause de souveraineté

Chaque État Dublin a le droit de procéder lui-même à l'examen matériel d'une demande d'asile, même s'il n'en est pas formellement responsable. Cette clause dite de souveraineté a force obligatoire lorsqu'un transfert porterait atteinte à des dispositions du droit international. La Suisse applique en outre cette clause pour des raisons humanitaires. Elle s'aligne à cet égard sur la jurisprudence du TAF et prend en compte les circonstances spécifiques du cas individuel. Ce type d'entrée en matière découle la plupart du temps d'une combinaison de plusieurs facteurs →<sup>13</sup>.

Il est régulièrement demandé que la Suisse fasse usage plus fréquemment de la clause de souveraineté. Dans son avis sur une motion parlementaire, le Conseil fédéral précise en 2012 que l'ODM le fait déjà « dans des cas particuliers ». Un nombre élevé de requérants d'asile pouvant être transférés dans le cadre de la procédure Dublin appartiennent à des catégories de personnes qui obtiendraient l'asile ou une admission provisoire ou dont le renvoi dans le pays d'origine s'avérerait difficile si leur demande d'asile faisait l'objet d'un examen matériel en Suisse. Par conséquent, le changement de pratique réclamé « alourdirait le système d'asile suisse ». Le recours à la clause de souveraineté doit rester exceptionnel →<sup>14</sup>.

## Bilan

Les expériences réalisées par la Suisse en matière de coopération avec d'autres États de l'espace Dublin sont globalement positives. Le système est mis à rude épreuve notamment en période de hausse des flux migratoires, comme en 2014 lorsque les autorités italiennes n'étaient plus en mesure d'enregistrer tous les migrants dans la base de données Eurodac →<sup>15</sup>. La crise migratoire de 2015-2016 qui a suivi a fait subir d'autres chocs au système Dublin, dont elle a « mis en évidence les limites » en cas d'afflux massif de requérants d'asile →<sup>16</sup>.

De par sa situation géographique, en particulier, la Suisse peut transférer nettement plus de personnes dans un autre État Dublin qu'elle ne doit en reprendre de ses partenaires en vertu de l'accord →<sup>17</sup>. La Suisse est en effet souvent utilisée par les réfugiés comme un pays de transit pour se rendre de l'Italie vers les États du nord de l'Europe. En comparaison européenne, la Suisse compte parmi les États Dublin qui procèdent au plus grand nombre de transferts Dublin →<sup>18</sup>. Un changement de tendance se dessine toutefois depuis quelques années, avec une hausse du nombre de requêtes soumises au SEM – notamment par l'Allemagne – à des fins de prise en charge.

Depuis son adhésion au système Dublin en 2008, la Suisse a transféré quelque 31 700 personnes vers un autre État européen, et a réadmis en contrepartie environ 7800 requérants d'asile venant d'autres États européens.

12 Arrêt du TAF du 31 mai 2017 (D-7853/2015). Cf. aussi le communiqué du TAF du 9 juin 2017 « Hongrie : le Tribunal administratif fédéral statue sur les procédures Dublin avec transfert vers la Hongrie ». Pour tous les cas renvoyés par le TAF au SEM pour un réexamen, une entrée en matière est décidée.

13 L'application de la clause de souveraineté est recensée dans les statistiques depuis 2014 seulement. Du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 30 novembre 2016, la Suisse a ainsi eu recours à son droit d'entrer en matière pour 4790 personnes. La majeure partie de ces cas concernaient la Grèce et la Hongrie. Cf. l'avis du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> février 2017 sur l'interpellation 16.4111 « Cas Dublin et clause de souveraineté. Quels critères pour permettre le rapprochement de membres d'une même famille ? »

14 Avis du Conseil fédéral du 16 mai 2012 sur la motion 12.3052 « Renvoyer directement dans leur pays d'origine les réfugiés économiques. Invoquer la clause de souveraineté selon Dublin II ». Concernant la pratique de la Suisse quant à l'application de la clause de souveraineté, cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 15 février 2017 sur l'interpellation 16.4093 « Cas Dublin et clause de souveraineté. Quels motifs humanitaires sont-ils pris en compte par la Suisse ? »

15 Avis du Conseil fédéral du 19 novembre 2014 sur l'interpellation 14.3977 « Pourquoi la Suisse ne réagit-elle pas contre la violation des traités par l'Italie ? ». Du point de vue de la Suisse, s'agissant du fonctionnement du système Dublin, il est important que la CEDH ait reconnu qu'il n'y avait aucune défaillance systémique dans le système d'accueil et d'asile italien (arrêt du 4 novembre 2014 sur la requête n° 29217/12).

16 Avis du Conseil fédéral du 14 novembre 2018 sur l'interpellation 18.3789 « Règlement Dublin. La Suisse se fait-elle rouler dans la farine ? »

17 Avis du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> septembre 2010 sur l'interpellation 10.3547 « Quelle est l'efficacité réelle de l'accord de Dublin ? ». Concernant les conséquences économiques et financières de l'accord de Dublin, cf. le rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896

18 Concernant les données statistiques, cf. la réponse du Conseil fédéral du 23 août 2017 à la question 17.1044 « La procédure Dublin fonctionne-t-elle ? »



Illus. 25 Depuis les années 1990, la Suisse est intéressée par une adhésion à l'accord de Dublin. Elle franchit le pas via l'accord d'association de 2006, qui entre en vigueur en décembre 2008.





# Réinstallation

*« Cette pratique a été provisoirement abandonnée en raison de la crise des Balkans. » →<sup>1</sup>*

Feuille d'information du 16 juillet 2012

La protection des réfugiés peut prendre différentes formes. La réinstallation (également appelée « politique de contingents » ou « resettlement » en anglais) consiste en un engagement volontaire des États en faveur des réfugiés. Il repose sur l'idée d'une protection des réfugiés allant au-delà des frontières nationales. La réinstallation vise à ce que des réfugiés bénéficiant temporairement d'une protection dans un pays de premier accueil et y vivant souvent dans des conditions précaires puissent trouver refuge de manière durable dans un autre pays. Les programmes de réinstallation menés par le

Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) donnent à un nombre limité de personnes particulièrement vulnérables la possibilité d'entrer sur le territoire du pays de destination, avec l'accord de celui-ci, afin de s'y établir sur le long terme. En plus d'une planification à plus longue échéance et d'un contrôle de l'entrée et de l'accueil des réfugiés par les États concernés, la réinstallation permet de délester les pays de premier accueil dans les régions en crise. Cette pratique ne remplace pas les systèmes d'asile réguliers, mais représente un outil complémentaire dans la protection internationale des réfugiés.

<sup>1</sup> Citation librement traduite. Feuille d'information du 16 juillet 2012 « Überblick Resettlement Praxis von Norwegen » (Vue d'ensemble de la pratique en matière de réinstallation en Norvège), in BFM AZ 215.4/2013/01596

Apparu au début du XX<sup>e</sup> siècle, le concept de réinstallation est formalisé dans les années 1990. Après la Deuxième Guerre mondiale, la réinstallation s'impose au niveau international comme la solution de prédilection pour gérer les crises humanitaires et les flux de réfugiés. Elle requiert des États la volonté politique de faire venir activement des réfugiés sur leur territoire afin de leur offrir une protection. À l'échelle mondiale, seule une infime partie des réfugiés sont pris en charge dans les programmes de réinstallation du HCR →<sup>2</sup>.

L'histoire de la politique suisse en matière de réinstallation peut être divisée en trois grandes périodes →<sup>3</sup>.

### 1950-1995 : de multiples engagements

Depuis les années 1950 (notamment depuis la ratification de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés en 1955), la Suisse participe à plusieurs programmes de réinstallation. Ceux-ci s'inscrivent pendant une longue période dans le contexte de la Guerre froide et bénéficient en premier lieu à des ressortissants de pays sous régime communiste. Ensuite viennent s'ajouter des réfugiés de guerre provenant de différentes régions en crise. L'admission de réfugiés par contingents est l'expression de la tradition humanitaire de la Suisse et de la solidarité internationale. Cette pratique englobe aussi depuis 1950 l'admission par groupes, chaque année, d'une centaine de réfugiés âgés, malades ou handicapés de diverses nationalités →<sup>4</sup>.

La participation de la Suisse à des actions de réinstallation se déroule soit directement en coopération avec le HCR, soit de manière spontanée – mais en accord toutefois avec les objectifs du HCR. Le Conseil fédéral autorise ainsi des contingents de réfugiés issus de régions et de pays variés tels que la Hongrie, le Tibet, l'Indochine, l'Ouganda, le Chili, le Soudan, la Tunisie, la Somalie, l'Iran, l'Irak ou encore la Bosnie et Herzégovine. Après l'admission de quelque 8000 réfugiés indochinois entre 1978 et 1982, cette pratique perd de son importance pendant quelques années. À la demande du HCR, le Conseil fédéral décide en 1991 de prendre en charge par groupes 500 réfugiés par an jusqu'en 1994 →<sup>5</sup>. Ce contingent n'est toutefois pas entièrement exploité pendant la période prévue.

2 Cf. à ce sujet la brochure du HCR : « Le programme de réinstallation suisse », Berne, 2017 ; Walther M. : « Neuansiedlung im Sinn der humanitären Tradition. Zur Geschichte der schweizerischen Kontingentsflüchtlingspolitik ab 1950 », in Walther M. : *Sie waren einst Flüchtlinge. Neun Lebensgeschichten*, Zurich, 2009 ; Kleist J. O. : *Resettlement als Instrument des Flüchtlingschutzes : Historische Entwicklung*, in *Bundeszentrale für politische Bildung*, Bonn, 2016.

3 L'histoire de la politique de réinstallation suisse et des différents programmes en la matière a été peu étudiée. Il manque également des données statistiques fiables sur le statut juridique sous lequel ont lieu les admissions.

4 Cf. « Zusammenstellung der Beschlüsse des Bundesrates und des EJPD betreffend Aufnahme von Flüchtlingsgruppen » (Relevé des décisions du Conseil fédéral et du DFJP concernant l'admission de groupes de réfugiés) du 26 août 1991, in BAR E4280A#2017/355#396\*. Cf. aussi Müller-Tobler V. : *Die Aufnahme von Sonderprogramm-Flüchtlingen in der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven der Hilfswerke*, Zurich, 1987.

Original in *Doc. 754*Kopie in *754*  
*733.23*

Bern, den 4. Oktober 1978

Aufnahme in der Schweiz von alten, kranken und körperlich, psychisch oder sozial behinderten Flüchtlingen

<u>Bezeichnung der Hilfsaktion</u>	<u>Grundlage</u>	<u>Anzahl Flüchtlinge</u>
Härtefälle 1950 bis 1955	BB betreffend einen jährlichen Beitrag für die Finanzierung der Aufnahme von kranken, invaliden und alten Flüchtlingen in der Schweiz vom 20.12.1950	250
Shanghai-Aktion	BRB vom 25.9.1953/11.1.1955. Unterstützung gemäss BB vom 26.4.1951	80
Tbc-krankte Flüchtlinge aus Triest	Zustimmung des Departementchefs vom 8.7.1955. Unterstützung gemäss BB vom 26.4.1951.	31
Härtefälle 1956/57	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfstätigkeit vom 21.12.1955	100
Härtefälle 1958/59/60	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfstätigkeit vom 20.3.1958	150
Härtefälle 1961/62/63	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfstätigkeit vom 21.9.1960	150
Ausserordentliche Hilfsaktion für Härtefälle aus Oesterreich und Italien	BRB vom 11.11.1960 über die Aufnahme neuer Flüchtlinge aus österreichischen und italienischen Lagern	200
Ausserordentliche Hilfsaktion für behinderte Flüchtlinge aus Erstasylländern	BRB vom 4.6.1962 über die Aufnahme neuer, behinderter Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern.	100
Härtefälle 1964/65/66	BB über die Weiterführung der internationalen Hilfswerke vom 3.12.1963	150
Ausserordentliche Hilfsaktion für behinderte Flüchtlinge	BRB vom 11.8.1964 über die Aufnahme einer beschränkten Zahl neuer, behinderter Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern	80
Ausserordentliche Hilfsaktion für behinderte Flüchtlinge	BRB vom 14.10.1966 über die Aufnahme einer neuen Gruppe behinderter Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern	80

Uebertrag 1'371

## 1995-2013 : abandon avec des exceptions

La Suisse abandonne la politique de contingents qu'elle menait depuis des années – provisoirement en 1995 et pour une période indéterminée à partir de 1998. Cette décision s'explique par la forte hausse du nombre de requérants d'asile venant d'ex-Yougoslavie et par les mesures d'économies prises par le Parlement –<sup>6</sup>. La Confédération reste cependant disposée, en cas de crises de réfugiés, à examiner « au cas par cas les demandes individuelles soumises par le HCR dans le cadre d'une procédure ad hoc », comme le souligne le Conseil fédéral en 2010 en se référant à la tradition humanitaire de la Suisse –<sup>7</sup>. La base légale correspondante existe : selon la loi sur l'asile, l'admission de « petits » groupes de réfugiés, allant jusqu'à cent personnes, est du ressort du DFJP –<sup>8</sup>. La Suisse accueille ainsi, à la demande du HCR, un petit groupe de réfugiés ouzbeks en 2005, un groupe d'Irakiens en 2008 et de Syriens en 2012 –<sup>9</sup>. Il arrive également que le pays réponde négativement en matière de réinstallation ; le Conseil fédéral rejette par exemple en 2007 la demande du HCR d'accueillir un contingent de Kurdes irakiens –<sup>10</sup>.

Parallèlement aux actions mentionnées, on observe également durant cette période des aspirations récurrentes à une reprise de la politique de contingentement pratiquée par le passé et à une nouvelle orientation de sa conception – sans succès dans un premier temps –<sup>11</sup>.

## 2013-2019 : reprise lors de la crise syrienne

Dans le contexte du conflit syrien, le sujet de la réinstallation revient sur le devant de la scène et se fait à nouveau plus pressant. Le Conseil fédéral reprend en effet en 2013 sa politique de contingents de réfugiés en réaction à la fuite massive des Syriens. Il décide d'accueillir, dans le cadre d'un projet-pilote de trois ans, 500 personnes particulièrement vulnérables provenant d'États tiers, en l'occurrence du Liban et de Jordanie –<sup>12</sup>. Ce projet est mis en œuvre en collaboration avec le HCR et huit cantons suisses, et achevé avec succès fin 2015.

Les expériences positives réalisées à cette occasion et la crise humanitaire qui persiste en Syrie incitent la Suisse à participer à d'autres pro-

5 Communiqué du DFJP du 14 août 1991 « Aufnahme von Flüchtlingen aus Erstasylländern » (Admission de réfugiés issus des pays de premier asile), in BAR E4280A#2017/355#396\*

6 Cf. les avis du Conseil fédéral du 15 juin 2005 sur l'interpellation 05.3308 « Évaluation de la situation au Myanmar/Birmanie à la suite d'une décision de renvoi » et du 16 juin 2005 sur l'interpellation 05.3341 « La politique d'asile concernant les réfugiés du Darfour »

7 Citation librement traduite. Réponse du Conseil fédéral durant l'heure des questions du 13 décembre 2010 à la question 10.5588 « Contingents de réfugiés »

8 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 1996 II, p. 73

9 Communiqué du DFJP du 8 août 2005 « La Suisse va accueillir une dizaine de réfugiés ouzbeks » ; communiqué Swissinfo du 29 novembre 2008 ; communiqué du SEM du 19 septembre 2012 « Accueil d'un groupe de réfugiés : des familles syriennes en sécurité en Suisse »

10 Cf. la Mise à jour sur l'Irak de l'OSAR du 22 mai 2007. Cf. aussi « Bundesratsantrag des EDA betreffend die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen aus dem Irak » (Proposition du DFAE au Conseil fédéral concernant l'admission de contingents de réfugiés irakiens) du 7 mai 2007, in BFM AZ 230/2005/00908

11 La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a en effet rédigé un rapport sur la politique de réinstallation de la Suisse et recommandé la reprise de la politique de contingents. Cf. le Rapport de la CFM : *Admission de groupes de réfugiés et aide sur place*, Berne, 2009

12 Communiqué du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 « La Suisse prête à accueillir des groupes de réfugiés ». Cf. aussi le Rapport sur la migration 2013 de l'ODM, p. 42 : « La Suisse accueille à nouveau des groupes de réfugiés ».

grammes de réinstallation du HCR. Le Conseil fédéral décide ainsi en 2015 de prendre en charge 3000 victimes du conflit en Syrie nécessitant une protection urgente, par étapes sur une période de trois ans. Ce programme comprend l'accueil de 1000 personnes dans le cadre d'un programme de réinstallation, le transfert de 1500 autres depuis l'Italie et la Grèce, et enfin la réservation de 500 places destinées à l'octroi de visas humanitaires →<sup>13</sup>. En 2016, une autre décision du Conseil fédéral prévoit l'accueil, en deux ans, de 2000 personnes particulièrement vulnérables issues de la région en crise, tandis que fin 2018, la Suisse opte pour l'admission de 800 victimes du conflit syrien →<sup>14</sup>.

Fin 2018, le Conseil fédéral met en consultation un plan relatif à la réinstallation de réfugiés, qui soutient une participation durable de la Suisse aux programmes de réinstallation du HCR et permet au pays une planification à moyen terme et le pilotage de son propre engagement. En cas de forte augmentation du nombre des demandes d'asile en Suisse, les programmes en cours peuvent être suspendus →<sup>15</sup>. En mai 2019, le Conseil fédéral approuve le nouveau projet de réinstallation et décide d'accueillir, en 2020 et en 2021, un nombre annuel maximal de 800 réfugiés particulièrement vulnérables qui se trouvent dans une situation précaire dans des pays de premier accueil →<sup>16</sup>. Cette décision ne concerne pas uniquement les victimes du conflit en Syrie.

## Procédure d'admission

La sélection des réfugiés pouvant bénéficier de la réinstallation s'effectue en étroite collaboration avec le HCR. La Suisse indique à ce dernier le nombre de personnes qu'elle souhaite accueillir en provenance des régions en crise. Le HCR sélectionne des personnes particulièrement vulnérables selon des critères définis puis soumet leurs dossiers à la Suisse. Le SEM mène des auditions sur place avec l'ensemble des intéressés et évalue si ces derniers sont effectivement disposés à s'intégrer en Suisse. Toutes les personnes proposées à l'admission sont soumises à un contrôle de sécurité. Ces personnes ayant déjà été reconnues comme réfugiés par le HCR et leur identité ayant été établie, elles ne sont pas soumises à une procédure d'asile individuelle en Suisse et obtiennent directement le statut de réfugiés →<sup>17</sup>.

13 Communiqué du DFJP du 11 juin 2015 « Lancement de l'action humanitaire d'accueil de victimes du conflit en Syrie »

14 Communiqué du DFJP du 9 décembre 2016 « Conflit syrien : la Suisse maintient son aide sur place et accueille de nouveaux réfugiés »

15 Communiqué du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 « Le Conseil fédéral propose un plan pour l'accueil de groupes de réfugiés reconnus »

16 Communiqué du SEM du 29 mai 2019 « Le Conseil fédéral approuve la mise en œuvre du projet de réinstallation »

17 Concernant la procédure d'admission, cf. le concept de mise en œuvre de l'ODM du 30 août 2013 (en allemand uniquement), p. 4. Cf. aussi le rapport de 2017 sur l'évaluation de la procédure d'admission (en allemand uniquement, résumé en français)



# Persécutions liées au genre

*« Une modification de la pratique d’asile ne s’impose toutefois pas. » →1*

Avis du Conseil fédéral du 5 octobre 1992

Le terme de « sexe » ou de « genre » ne figure pas dans la liste des motifs de persécution de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. De même, la première loi suisse sur l’asile de 1979, qui s’appuie fortement sur la définition de la notion de réfugié qui est faite dans cette convention, ne mentionne pas non plus les formes et les motifs de persécution liés au genre. Les motifs d’asile spécifiques aux femmes n’ayant été abordés ni dans l’élaboration de la Convention de Genève, ni lors de la consultation de la première loi sur l’asile, la procédure d’asile suisse ne prévoit dans un premier temps « aucun traitement particulier pour les femmes » →2 ; jusqu’aux années 1990, les textes de loi parlent ainsi systématiquement de « requérants » à la forme masculine.

1 Citation librement traduite. Réponse du Conseil fédéral du 5 octobre 1992 à la question 92.5232 « Persécution des femmes et notion de réfugié » (réponse en allemand uniquement)

2 Citation librement traduite. Courrier du DAR du 14 janvier 1986 au Mouvement chrétien pour la paix « Probleme der Flüchtlingsfrauen » (Problèmes des femmes réfugiées), in BAR E4280A#1998/296#415\*

## Un sujet de discussion depuis les années 1980

Lancé sur le plan international au milieu des années 1980, le débat sur les formes de persécution liées au genre gagne rapidement aussi la Suisse →<sup>3</sup>. Il se traduit à la fois par un nombre croissant d'interventions politiques sur ce thème et par des mesures d'ordre technique des autorités fédérales concernant la procédure. Leur priorité est ainsi de répondre à la demande exprimée très tôt selon laquelle « les femmes réfugiées doivent être interrogées uniquement par des femmes ayant reçu une formation spéciale et assistées par des interprètes de leur sexe » →<sup>4</sup>. En 1985, le Conseil fédéral précise que la moitié environ des collaborateurs chargés de prendre les décisions d'asile pour la Confédération sont de sexe féminin. « Que ceux-ci soient de sexe masculin ou féminin, ils vouent toute l'attention nécessaire » aux problèmes spécifiques des requérantes d'asile dans le cadre de la procédure d'asile →<sup>5</sup>. Deux ans plus tard, le Conseil fédéral confirme cette position : il estime que la procédure tient suffisamment compte de la discrimination en raison du sexe et ajoute que lorsque cela s'avère nécessaire, les auditions sont faites par des fonctionnaires de sexe féminin →<sup>6</sup>.

## Pas d'extension de la notion de réfugié

Le Conseil fédéral rejette à plusieurs reprises la revendication récurrente depuis les années 1980 demandant que la notion de réfugié soit élargie au motif de l'appartenance sexuelle. Il indique ainsi en 1997 que « seules les persécutions pour les raisons exhaustivement énumérées par la convention relative au statut des réfugiés » peuvent engendrer la reconnaissance de la qualité de réfugié et par conséquent l'octroi de l'asile →<sup>7</sup>. Il est toujours souligné qu'une attention particulière est accordée dans la pratique aux aspects spécifiques aux femmes en lien avec les persécutions, tant dans l'exécution de la procédure d'asile que dans l'interprétation de la notion de réfugié. Le Conseil fédéral justifie son refus d'accéder à cette requête principalement par le fait que cela risquerait de susciter un effet d'attraction et de lancer un signal, mais aussi parce qu'une extension unilatérale de la notion de réfugié par la Suisse serait contraire à l'harmonisation européenne visée dans ce domaine.

3 Les informations fournies dans ce chapitre sont issues principalement des sources suivantes : Hausammann C. : *Les femmes victimes de persécutions et la notion de réfugié : comment interpréter le terme de « réfugié » figurant dans la convention relative au statut des réfugiés et dans la loi sur l'asile ?*, Berne, 1992 ; Kälin W. : « Die Bedeutung geschlechtsspezifischer Verfolgung im Schweizerischen Asylrecht », in ASYL, 2/2001, p. 7 ss ; Achermann A., Hruschka C. (dir.) : *Persécutions liées au genre. La pratique suisse au regard des évolutions européennes et globales*, Berne, 2012 ; Manuel de l'OSAR, p. 461 ss ; Manuel du SEM Asile et retour, « Les persécutions liées au genre »

4 Motion 87.436 du 10 juin 1987 « Politique d'asile. Discrimination des réfugiées »

5 Réponse du Conseil fédéral du 27 novembre 1985 à l'interpellation 85.561 « Réfugiées en Suisse »

6 Réponse du Conseil fédéral du 2 septembre 1987 à la motion 87.436 « Politique d'asile. Discrimination des réfugiées »

7 Réponse du Conseil fédéral du 25 juin 1997 à la question ordinaire urgente 97.1063 « Politique suisse en matière d'asile à l'égard des Algériens ». Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 19 août 2009 sur la motion 09.3561 « Définition du terme de réfugié. Reconnaître la persécution du fait de l'orientation sexuelle »



Même dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile en 1998, la notion de réfugié n'est pas élargie aux victimes de persécutions fondées sur le sexe, en dépit des requêtes de différentes parties et organisations féminines. La loi précise cependant explicitement dans l'énumération des sérieux préjudices que les motifs de fuite spécifiques aux femmes doivent être pris en considération et que des dispositions complémentaires doivent être édictées à ce sujet<sup>→8</sup>. Les requérants d'asile sont ainsi désormais interrogés par une personne de même sexe lorsqu'il y a des indices concrets de persécutions liées au sexe ou que la situation dans le pays d'origine laisse envisager la présence de telles persécutions. Cette disposition de l'ordonnance constitue un droit pour la personne demandant l'asile et une obligation pour l'autorité compétente, et elle s'applique aux femmes comme aux hommes.

### Diversité des motifs de fuite liés au genre

Suite à l'évolution de la pratique au niveau international et aux dispositions de la loi sur l'asile révisée de 1998, les autorités d'asile prennent une série de mesures destinées à tenir compte de la situation particulière des femmes dans la procédure d'asile. Dans le cas des demandes déposées par un couple, par exemple, les demandes des épouses ne sont plus « englobées » dans la procédure de leur mari et les femmes ont droit à l'examen de leurs propres motifs de fuite. Un rapport élaboré en 2005 détaille ce catalogue de mesures<sup>→9</sup>.

La pratique élaborée par la suite, souvent critiquée<sup>→10</sup> mais dont les grands principes restent en vigueur jusqu'à aujourd'hui, a pour caractéristique majeure de tenir compte non seulement des persécutions fondées sur le sexe biologique, mais aussi de leur dimension sociale et culturelle. Les persécutions liées au genre concernent ainsi également les formes invoquées par les requérants d'asile appartenant à des minorités sexuelles – personnes homosexuelles, lesbiennes, bisexuelles ou transsexuelles. L'interprétation faite par les autorités s'appuie sur le motif de persécution « appartenance à un groupe social déterminé » contenu dans la définition du terme de « réfugié ». En matière de genre, sept groupes sociaux déterminés sont reconnus dans la pratique : les victimes de mutilation génitales féminines, de violences domestiques, de mariage forcé, de crimes d'hon-

neur, de législations discriminatoires, de politique de l'enfant unique/avortement forcé/stérilisation forcée et enfin les victimes en raison de l'orientation sexuelle/l'identité genre<sup>→11</sup>. Le fait d'avoir subi des persécutions pour cause d'appartenance à l'un de ces sept groupes peut conduire, après prise en compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, à la reconnaissance du statut de réfugié et à l'octroi de l'asile.

### Examen des demandes d'asile

Le traitement de demandes d'asile fondées sur des motifs de persécution liés au genre est très exigeant ; la diversité et la complexité des situations concrètes augmentent au fil du temps, notamment en raison de la sensibilisation de la société à ce sujet.

L'audition joue un rôle particulièrement important : il est souvent difficile pour les requérants d'asile alléguant des persécutions liées au genre de parler des aspects intimes et personnels. C'est pourquoi la personne chargée de l'audition doit non seulement disposer de connaissances approfondies sur les pays d'origine, mais aussi être familiarisée avec les aspects socioculturels, notamment les principes moraux en vigueur dans le pays concerné. La technique de questionnement adaptée, un ton de voix approprié et des aptitudes en matière de psychologie sont des conditions indispensables à la création d'un climat de confiance, qui revêt une importance cruciale pour une audition dans ce type de situation.

Lors de l'examen de la vraisemblance des allégations, il faut replacer les déclarations des requérants dans le contexte socioculturel correspondant et évaluer les événements traumatiques en se servant des méthodes scientifiques dites de « psychologie de la déposition ». Il convient de noter ici que dans chaque cas particulier, la personne peut avoir des raisons plausibles de ne pas parler dès le début de la procédure d'asile de persécution liée au genre ni de sujets jugés honteux, et de s'exprimer sur ces points plus tardivement au cours de la procédure<sup>→12</sup>.

Comme pour tout autre type de persécution, les autorités doivent vérifier, en cas de persécution liée au genre vraisemblable, si cette dernière relève ou non du droit d'asile. Étant donné que la majorité des mesures de persécution sont in-

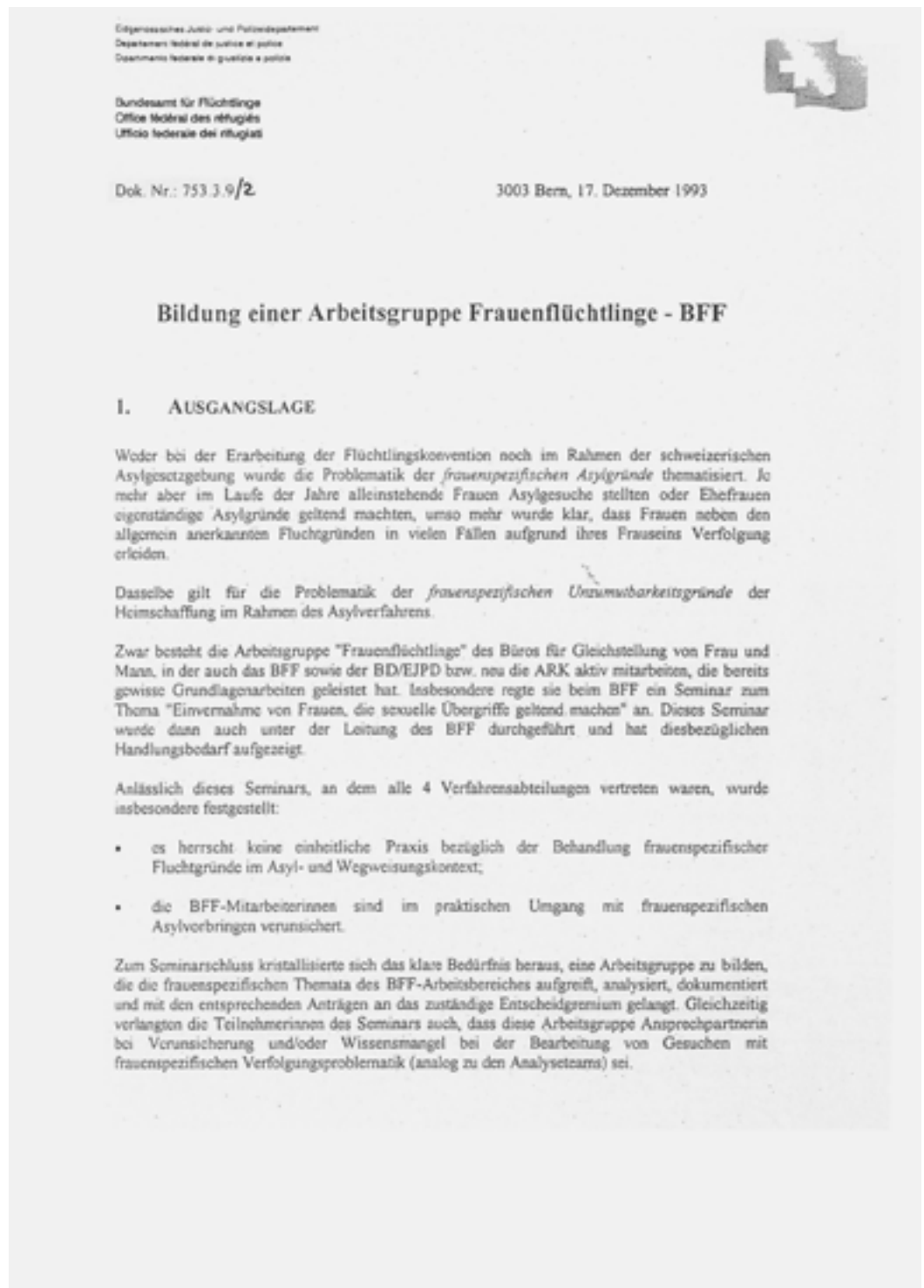
8 Message concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, FF 1996 II, p. 40. Cf. aussi Achermann A., Hruschka C., *ibid.*, p. 3 ss

9 Rapport de l'ODM d'août 2005 « La situation des femmes dans la politique d'asile – appréciation des aspects spécifiques aux femmes et liés au sexe en procédure d'asile » en réponse au postulat 00.3659

10 Cf. p. ex. 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*, Berne, 2011

11 Manuel du SEM Asile et retour, « Les persécutions liées au genre », p. 7 ss. Concernant la pratique de la Suisse en cas de persécutions liées à l'orientation sexuelle/l'identité de genre, cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 16 août 2017 sur l'interpellation 17.3588 « Situation des requérants d'asile LGBTI ». Concernant les persécutions liées à l'orientation sexuelle/l'identité de genre, cf. aussi les informations fournies dans la section « Nigeria » de la présente étude

12 Cf. avis du Conseil fédéral du 19 août 2001 sur la motion 09.3562 « Octroi de l'asile en cas de persécution du fait de l'orientation sexuelle ». Concernant l'organisation de l'audition et l'examen de la vraisemblance, cf. le Manuel du SEM Asile et retour, « Les persécutions liées au genre », p. 17 ss, ainsi que le Manuel de l'OSAR, p. 464 ss. Concernant les allégations de viol avancées tardivement au cours de la procédure, cf. l'arrêt du TAF du 18 septembre 2009 (E-4115/2006)



Illus. 27 Au début des années 1990, le groupe de travail « Femmes réfugiées » de l'ODR pose les bases de l'examen des motifs de fuite spécifiques aux femmes dans la procédure d'asile. Illustration : extrait de la demande de constitution du groupe de travail.

fligées par des acteurs non étatiques, il convient d'examiner si les requérants d'asile peuvent trouver une protection adéquate et efficace dans leur État d'origine. Les éléments liés au genre doivent pour finir être pris en considération également lors de l'examen du caractère licite et de l'exigibilité du renvoi, ainsi que dans le cadre de la procédure Dublin.

## Compétences professionnelles

Au début des années 1990, il apparaît clairement que pour garantir une pratique uniforme en matière d'asile et de renvoi en cas d'allégation de persécutions liées au genre, les compétences professionnelles appropriées doivent également être développées chez les collaborateurs. La constitution du groupe de travail « Femmes réfugiées » de l'ODR en 1993 représente une avancée importante sur cette voie →<sup>13</sup>. Créé à l'initiative de femmes, ce groupe pose les bases d'une professionnalisation plus poussée dans ce domaine. Des formations sont ainsi organisées régulièrement dans les années qui suivent afin de permettre aux collaborateurs « de mener avec professionnalisme les auditions au cours desquelles des allégations spécifiques au sexe sont avancées et où ils sont confrontés à des requérants traumatisés » →<sup>14</sup>.

La professionnalisation visée passe également par la mise à disposition d'instruments de travail adéquats (articles de manuel, directives de traitement spécifiques aux pays ou documentation de la jurisprudence). L'ensemble de ces outils sont mis à jour en permanence depuis la fin des années 1990 par le groupe spécialisé interne à l'office pour les persécutions liées au genre (*GespeVer*) ; depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, ces tâches sont confiées à la Division Procédure d'asile et pratique au sein du Domaine de direction Asile du SEM.

## Développement

Depuis la première loi sur l'asile de 1979, le traitement des aspects liés au genre des persécutions a traversé différentes phases. Le constat majeur selon lequel les persécutions des hommes et des femmes sont souvent engendrées par des facteurs différents et que cela devrait se traduire par des dispositions procédurales spécifiques peine à s'imposer. Ce n'est qu'en 1998 que des dispositions

spéciales relatives aux procédures d'asile engagées par des femmes sont édictées par voie d'ordonnance. La pratique développée depuis en matière de décisions de première instance et la jurisprudence de l'autorité de recours déterminent les types de persécutions liées au genre conduisant en principe à l'octroi de l'asile.

Outre les aspects portant sur la procédure face à ce type de persécutions, le public est de plus en plus sensibilisé, ces dernières années, au traitement réservé en Suisse aux victimes de violence sexuelle ayant fui leur pays et à la question de savoir si elles sont suffisamment encadrées et hébergées de manière appropriée. La Suisse est également tenue de prendre des mesures en la matière en vertu de la Convention d'Istanbul, qu'elle a ratifiée fin 2017 →<sup>15</sup>. Un rapport du Conseil fédéral élaboré en 2019 constate des améliorations possibles dans les domaines cités ; les offres répondant aux besoins spécifiques des femmes et des filles réfugiées ayant subi un traumatisme sont ainsi insuffisantes →<sup>16</sup>.

13 Il y a débat au sein de l'office pour savoir quelles compétences devraient être attribuées au groupe de travail « Femmes réfugiées » de l'ODR. Cf. à ce sujet la proposition du 19 août 1993, la proposition de réexamen du 3 décembre 1993 et l'arrêté du 17 décembre 1993. Concernant l'activité du groupe de travail, cf. le rapport final du 27 juillet 1994 ; à partir de l'analyse de plus de 1400 dossiers d'asile, le rapport constate « qu'il n'y a en interne aucune uniformité dans l'évaluation des persécutions spécifiques aux femmes » (citation librement traduite). Source de l'ensemble des documents mentionnés : BAR E4280A#2017/355#1051\*

14 Rapport de l'ODM d'août 2005 « La situation des femmes dans la politique d'asile – appréciation des aspects spécifiques aux femmes et liés au sexe en procédure d'asile » en réponse au postulat 00.3659, p. 7. Concernant l'importance de la formation initiale et continue, cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 19 août 2009 sur la motion 09.3561 « Définition du terme de réfugié. Reconnaître la persécution du fait de l'orientation sexuelle »

15 Concernant la Convention d'Istanbul, cf. la feuille d'information de mars 2018 de la Conférence Suisse contre la Violence Domestique (CSVD), qui contient toutes les informations complémentaires. Pour les questions relatives à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, cf. l'article du 4 octobre 2018 du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), intitulé « Mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Suisse »

16 Cf. le rapport du Conseil fédéral du 25 septembre 2019 en réponse au postulat 16.3407 « Analyse de la situation des réfugiées ». Cf. aussi le communiqué du Conseil fédéral du 16 octobre 2019 « Rapport sur la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile »



# Admission provisoire

« *Les admissions provisoires deviennent de longue durée.* » →1

Intervention parlementaire du 29 septembre 2011

Depuis son introduction en 1986, la réglementation du séjour intitulée « admission provisoire » fait l'objet d'interventions parlementaires, de débats de politique intérieure et de modifications. Elle est en effet considérée pour diverses raisons comme insatisfaisante, notamment parce qu'elle n'a généralement de temporaire que le nom et débouche en fait, dans la plupart des cas, sur un séjour définitif en Suisse. Cet état de fait est

contradictoire avec l'appellation employée. Les autres points sujets à controverse sont le statut juridique des personnes admises à titre provisoire, leur intégration professionnelle et sociale, le regroupement familial et les voyages dans leur pays d'origine. Nul ne conteste en revanche le fait que rester pendant des années avec un statut incertain génère des contraintes et des inconvénients pour les personnes concernées →2.

1 Postulat 11.3954 du 29 septembre 2011 « Limitation de l'admission provisoire »

2 Une série de publications juridiques et de sciences sociales traitent des différents aspects relatifs à l'admission provisoire. Les informations fournies dans cette section s'appuient principalement sur le rapport du Conseil fédéral « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action », cf. à ce sujet le communiqué du Conseil fédéral du 14 octobre 2016 et le rapport associé : « Le Conseil fédéral adopte le rapport sur l'admission provisoire et les personnes à protéger » ; Efonayi-Mäder D., Ruedin D. : *Admis provisoires en Suisse : trajectoires à travers les statuts. Analyse de données à la demande de la Commission pour les questions de migration (CFM)*, Neuchâtel, 2014 ; Manuel de l'OSAR, p. 109 ss ; Manuel du SEM Asile et retour, « Le renvoi, l'exécution du renvoi et l'octroi de l'admission provisoire ».

## Développement

D'un point de vue historique, l'admission provisoire tire son origine de « l'internement » pratiqué en droit des étrangers. L'art. 14, al. 2, de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) prévoit la possibilité d'ordonner un internement des étrangers dont le refoulement est impossible<sup>→3</sup>. Dès la Première Guerre mondiale, les autorités ont recours à l'internement de personnes étrangères indésirables telles que les « vagabonds, sans-abri, tsiganes et criminels internationaux » – cette menace devant les inciter à quitter volontairement la Suisse<sup>→4</sup>. Des internements de grande ampleur, relevant de la législation militaire, ont lieu durant la Deuxième Guerre mondiale avec l'accueil de troupes étrangères. En tant qu'État neutre, la Suisse est en effet tenue par le droit international, depuis 1907, d'admettre des soldats d'armées étrangères pendant la durée d'un conflit militaire et de veiller à ce qu'ils n'interviennent plus dans la guerre. Entre 1940 et 1945 sont ainsi internés en Suisse plus de 100 000 combattants issus de toutes les parties au conflit – Français, Polonais, Italiens, Allemands et ressortissants d'autres pays<sup>→5</sup>.

L'internement gagne en importance lorsque le DFJP décide, en 1942, d'interner également des réfugiés civils parvenus jusqu'à l'intérieur du pays. Dans la mesure où la Suisse se considère de 1933 à 1947 uniquement comme un pays de transit pour les personnes en quête de protection, introduisant seulement plus tard le concept d'asile durable, elle adopte des dispositions afin de réglementer le séjour temporaire. L'internement représente sur le plan juridique une telle possibilité pour les personnes qui ne peuvent être expulsées. Celles-ci bénéficient généralement d'autorisations limitées à quelques mois et subissent de la part des autorités une pression permanente pour poursuivre leur voyage. Les décisions du DFJP durant les années de guerre mentionnent toujours le fait que le refoulement des personnes concernées n'est « actuellement pas faisable », ce qui explique leur internement « jusqu'à nouvel avis ». Les personnes militaires et civiles internées durant la Deuxième Guerre mondiale – parmi lesquelles figurent beaucoup de réfugiés juifs – sont hébergées en Suisse dans des camps d'internement, des foyers ou des établissements de tailles et de catégories variées<sup>→6</sup>.

L'internement reste possible également après la fin de la guerre. Il est conçu comme une réglementation transitoire pour des cas individuels, sa durée étant généralement de quelques mois jusqu'au départ des intéressés. On distingue alors deux formes : l'internement en milieu fermé, au sein d'un établissement, est prévu pour les personnes présentant un risque en matière de sécurité. L'internement en milieu ouvert – beaucoup plus fréquent – se traduit au contraire par le libre placement dans le canton de séjour et concerne des personnes « ne pouvant, pour une raison quelconque, être contraint[e]s de regagner leur pays d'origine »<sup>→7</sup>. En 1986, l'expression « internement en milieu ouvert » est remplacée dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers par celle d'« admission provisoire ».

L'admission provisoire est désormais ordonnée beaucoup plus souvent qu'auparavant, notamment en raison de la forte hausse du nombre de demandes d'asile et d'un taux de reconnaissance plus faible. Elle devient un instrument de protection important, notamment pour les requérants d'asile issus de zones de conflits, et fait l'objet de modifications et de compléments divers. En 1995, entre autres mesures, l'internement en milieu fermé est supprimé pour être remplacé par la détention en phase préparatoire et en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion. Cette décision est suivie, en 1998, par la création d'une « réglementation sur la protection provisoire des personnes à protéger » destinée aux situations exceptionnelles et qui n'a d'ailleurs jamais été appliquée depuis son introduction<sup>→8</sup>. Les adaptations de l'admission provisoire ne sont pas encore achevées : en 2018, le Conseil fédéral a été chargé d'élaborer un projet de loi sur le statut de l'admission provisoire et de la protection provisoire. Le but est notamment d'améliorer l'intégration dans le marché du travail des personnes admises à titre provisoire<sup>→9</sup>.

## Conditions

Les requérants d'asile qui se voient signifier un refus sont en principe expulsés de Suisse. Dans le même temps, les autorités examinent si l'exécution du renvoi est licite, raisonnablement exigible et possible. Elle est considérée comme licite si elle n'enfreint pas les obligations de droit international de la Suisse. Ce n'est en revanche pas le cas si la qualité de réfugié est reconnue à une personne

3 Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931, FF 1931 I, p. 441. Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral sur la motion 17.3390 « Centres de rétention pour les étrangers devant être expulsés ».

4 Citation librement traduite. Intervention de Hans Mumenthaler, chef de la Section assistance des étrangers et des réfugiés du DFJP, tenue à la Conférence des chefs des polices cantonales des étrangers des 6 et 7 septembre 1961 à Vaduz, in BAR E4280A#1998/296#85\*

5 Concernant le sujet de l'internement, cf. l'article « Internés » du Dictionnaire historique de la Suisse et les références bibliographiques fournies.

6 Citations librement traduites. Concernant la procédure en matière d'admission de réfugiés pendant la Deuxième Guerre mondiale, ainsi que les compétences et les instructions du DFJP, cf. Koller G. : *Fluchtort Schweiz. Schweizerische Flüchtlingspolitik (1933-1945) und ihre Nachgeschichte*, Berne, 2018, p. 25 ss

7 Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales du 2 décembre 1985, FF 1986 I, p. 14

8 Concernant l'origine et le développement de l'admission provisoire, cf. Efonayi-Mäder D., Ruedin D., *ibid.*, p. 10 ss, ainsi que le rapport du Conseil fédéral du 14 octobre 2016, p. 15 ss. Cf. aussi l'analyse de Zürcher G., Kraler A., König A. : *Handlungsoptionen zur Reform der vorläufigen Aufnahme*, CIDPM, sur mandat de l'ODM, novembre 2012, in BFM AZ 023/2019/0001

9 Communiqué du Conseil fédéral du 14 octobre 2016 « Le Conseil fédéral adopte le rapport sur l'admission provisoire et les personnes à protéger ». Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 21 février 2018 sur la motion 18.3002 « Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire ». Cf. aussi le communiqué du Conseil fédéral du 21 août 2019 « Admission provisoire : changement de canton autorisé en cas d'emploi, interdiction de voyager dans le pays d'origine et dans les autres pays »

mais que celle-ci n'obtient pas l'asile en raison de motifs d'exclusion (« réfugié admis à titre provisoire »). L'exécution du renvoi est en outre exigible si les intéressés ne sont pas menacés par des situations telles que la guerre, la guerre civile ou la violence généralisée, ou encore en raison d'une situation d'urgence médicale personnelle. Enfin, l'exécution du renvoi est possible si le retour est techniquement réalisable. Lorsque l'une de ces trois conditions n'est pas remplie, le SEM ordonne une admission provisoire.

## Réexamen

Le réexamen périodique des admissions provisoires constitue un mandat légal depuis 2008 →<sup>10</sup>. Le nombre de réexamens varie fortement selon les années : à titre d'exemple, on en compte plusieurs milliers en 2005, contre quelques centaines seulement en 2015. Les autorités procèdent soit au cas par cas, soit de manière systématique. Les réexamens individuels découlent en général d'informations fournies par les offices cantonaux des migrations ou les autorités judiciaires, souvent en lien avec un comportement répréhensible de la personne admise à titre provisoire. La plupart des réexamens systématiques ont lieu suite à une modification de la pratique en matière d'asile et de renvoi – généralement après des améliorations de la situation sur le plan des droits de l'homme et de la sécurité dans un pays de provenance précis, comme dans le cas de l'Érythrée après 2017. Les vérifications peuvent aussi porter uniquement sur certaines catégories d'admissions provisoires, par exemple celles octroyées pour des raisons médicales. L'ampleur des réexamens est habituellement fixée dans le cadre de la planification annuelle, principalement sur la base des effectifs de personnel disponibles et de la complexité des dossiers à vérifier →<sup>11</sup>.

## Fin de l'admission provisoire

La fin de l'admission provisoire peut prendre deux formes : la levée ou l'extinction.

L'admission provisoire est levée lorsque les conditions de son octroi ne sont plus remplies et que la proportionnalité de cette mesure est confirmée. Cela peut être le cas si la situation dans le pays d'origine de la personne admise à titre provisoire s'est améliorée ou qu'un traitement médical

de longue durée suivi en Suisse est achevé. Dans de nombreux cas, néanmoins, l'admission provisoire a été octroyée en raison de faits susceptibles de constituer des obstacles persistants – et non temporaires – à l'exécution du renvoi. Il peut s'agir de l'absence de réseau familial ou d'infrastructures médicales suffisantes dans le pays de provenance. L'admission provisoire peut également être levée en présence de motifs d'exclusion, par exemple si la personne représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

L'admission provisoire prend fin lorsque le bénéficiaire quitte définitivement la Suisse, qu'il se rend à l'étranger sans autorisation pour une durée dépassant deux mois ou qu'une expulsion prononcée à son encontre entre en force →<sup>12</sup>. L'admission provisoire peut toutefois être remplacée sous certaines conditions par une autorisation de séjour. Les cantons peuvent examiner de manière approfondie ces demandes pour cas de rigueur après un séjour d'au moins cinq ans en Suisse.

Il est rare que les admissions provisoires soient levées. En moyenne sur une longue période, cette pratique concerne moins de 10 % des cas. Une grande partie des personnes admises à titre provisoire obtiennent ainsi une autorisation cantonale de séjour en Suisse →<sup>13</sup>.

## Développement

Le nombre et la répartition des origines des personnes admises provisoirement se sont fortement modifiés au fil du temps. Fin 2019, quelque 48 000 personnes vivaient en Suisse au bénéfice d'une admission provisoire. Ces dernières années, en moyenne, cette mesure a été ordonnée dans environ 70 % des cas parce que l'exécution du renvoi n'était pas raisonnablement exigible. La plupart des personnes admises à titre provisoire provenaient d'Afghanistan, d'Érythrée, de Somalie, de République populaire de Chine, du Sri Lanka et d'Irak ; près de 30 % vivaient déjà depuis plus de sept ans en Suisse.

<sup>10</sup> Art. 84, al. 1, LEI

<sup>11</sup> Un plan est élaboré en 2001 par la Division Séjour et retour de l'ODR de l'époque en vue d'une vérification systématique et régulière des admissions provisoires. Par la suite, une partie de ces admissions sont vérifiées chaque année ; un réexamen régulier de l'ensemble des cas concernés n'est cependant pas possible en raison des ressources en personnel insuffisantes. Cf. à ce sujet la feuille d'information du 20 avril 2018 « Überprüfung und Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen von 2003 bis 2017 » (Réexamen et levée des admissions provisoires de 2003 à 2017), in SEM AZ 076.2-10/2018/00192, ainsi que le plan du 28 septembre 2001, in BFF AZ 415-05/2002/00727

<sup>12</sup> Concernant les motifs entraînant la fin d'une admission provisoire, cf. l'article correspondant dans le Manuel du SEM Asile et retour

<sup>13</sup> Feuille d'information du 20 avril 2018 « Überprüfung und Aufhebung von vorläufigen Aufnahmen von 2003 bis 2017 » (Réexamen et levée des admissions provisoires de 2003 à 2017), in SEM AZ 076.2-10/2018/00192





# Retour

« *Les possibilités pratiques de rapatriement sont très limitées.* » →1

Rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991

Jusqu'à la fin des années 1970, la plupart des requérants d'asile sont issus des États d'Europe de l'Est, alors gouvernés par des régimes communistes, et la majeure partie d'entre eux se voient reconnaître en Suisse la qualité de réfugiés. Depuis le début des années 1980, on observe cependant une forte hausse du nombre de requérants d'asile provenant de « pays de plus en plus lointains » géographiquement →2. Parallèlement, le taux de reconnaissance diminue et atteint en 1991 son plus bas niveau (3 %), résultant du traitement prioritaire des demandes vraisemblablement vouées à l'échec, tandis que les dossiers plus complexes sont ajournés.

Les requérants qui n'obtiennent ni l'asile ni un autre droit de séjour doivent quitter la Suisse. L'exécution des renvois d'un nombre croissant de personnes issues de pays toujours plus nombreux – souvent après plusieurs années de procédure – pose de grandes difficultés aux autorités chargées de l'asile et de l'exécution, à savoir la Confédération et les cantons. Les raisons expliquant la longueur des procédures de renvoi sont diverses : impossibilité d'établir l'identité de la personne renvoyée, délais importants pour la fourniture de documents de voyage de remplacement ou encore non-respect par la personne concernée de l'injonction de quitter le pays. L'exécution

1 Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF 1991 III, p. 343  
2 Groupe de réflexion interdépartemental DFJP/DFAE/DFEP : *Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés*, Berne, 1989, p. 52

des renvois peut aussi échouer par manque de coopération des États d'origine des requérants d'asile. En 1991, le Conseil fédéral affirme que le rapatriement des requérants déboutés constitue « un problème crucial de la politique d'asile » et qu'une grande partie d'entre eux restent en Suisse après la clôture de la procédure, « soit par tolérance, soit de façon illégale »<sup>-3</sup>. L'exécution des renvois après plusieurs années de procédure représente « un problème politique et humain » en particulier dans le cas des familles, déclenche des interventions de la part de citoyens, de médias et d'organisations, et mobilise enfin « des forces considérables tant du côté des autorités cantonales que des autorités fédérales »<sup>-4</sup>.

En 1993, le Conseil fédéral déclare que l'exécution systématique du renvoi des étrangers est l'un des « piliers d'une politique crédible de l'asile et des étrangers »<sup>-5</sup>.

Face à cette situation tendue dans le domaine de l'exécution des renvois, le Conseil fédéral répond dans les années 1990 par une série de mesures législatives et organisationnelles<sup>-6</sup>. Il met alors l'accent sur l'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons ; une autre priorité consiste à favoriser le dialogue en matière de migration avec les États d'origine des requérants d'asile. Le renforcement de la coopération, en interne comme vers l'extérieur, se révélera en effet déterminant pour le bon fonctionnement de l'exécution des renvois.

## Collaboration entre la Confédération et les cantons

L'exécution des renvois relève de la compétence des cantons. Depuis le début des années 1990, ces derniers réclament un soutien accru de la Confédération, notamment pour clarifier l'identité des personnes concernées et leur fournir des documents de voyage de remplacement. Une Section Rapatriements est créée dans ce but en 1992 au sein de l'Office fédéral des réfugiés (ODR). Les cantons exigent de la Confédération qu'elle s'engage davantage et que l'aide à l'exécution des renvois soit également étendue au domaine des étrangers. Le DFJP met en place à l'automne 1997 le groupe de travail Exécution des renvois afin de clarifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'exécution.

Ce groupe de travail paritaire élabore un catalogue de mesures englobant 72 propositions, dont il encadre la mise en œuvre jusqu'en 2003. Parmi ces mesures figure par exemple la valorisation de la Section Rapatriements, qui devient en 1999 la « Division Rapatriements » et voit ses effectifs renforcés. En 2001, l'ODR inaugure à l'aéroport de Zurich-Kloten le service swissREPAT, destiné à faciliter une coopération encore plus étroite entre la Confédération et les cantons dans l'exécution des renvois par voie aérienne ; une autre unité décentralisée est ouverte en 2005 avec l'antenne swissREPAT à l'aéroport de Genève-Cointrin. Depuis 1999, conformément à la demande des cantons, l'aide à l'exécution de la Confédération concerne non seulement le domaine de l'asile mais aussi celui des étrangers. Le DFAE met des collaborateurs consulaires expérimentés à la disposition de la Division Rapatriements de l'ODR et renforce dans le même temps la formation continue du personnel consulaire dans le domaine de la migration. Le fait que la Confédération endosse davantage de tâches et de responsabilités dans l'exécution des renvois se traduit également par l'élaboration d'un programme de formation pour le personnel cantonal chargé d'escorter des rapatriements forcés, ainsi que par l'introduction d'un controlling de la procédure et de l'exécution des renvois dans le domaine de l'asile<sup>-7</sup>. La répartition des compétences entre les autorités fédérales et cantonales est réglementée par la loi et fait l'objet de plusieurs modifications par la suite<sup>-8</sup>. La loi sur l'usage de la contrainte entrée en vigueur en 2009 permet de garantir un usage uniforme de la contrainte policière lors des rapatriements<sup>-9</sup>.

Afin d'institutionnaliser la coopération de la Confédération et des cantons après la dissolution du groupe de travail Exécution des renvois en 2003 et de maintenir la dynamique créée au fil des années, le Comité d'experts paritaire Retour et exécution des renvois est constitué en 2004. Cet organe, qui se réunit encore aujourd'hui à fréquence régulière, a pour mission d'analyser en continu les évolutions dans le domaine du retour et de l'exécution des renvois, mais aussi de développer des mesures afin d'optimiser cette pratique<sup>-10</sup>.

## Dialogue migratoire

Le deuxième axe central d'amélioration de l'exécution des renvois inclut « des entretiens bilatéraux sur les questions migratoires avec les principaux

3 Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF 1991 III, p. 343

4 Citation librement traduite. Courrier de l'ODR du 3 mai 1994 au chef du département, in BAR E4280A#2017/355#983\*

5 Message à l'appui d'une loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 22 décembre 1993, FF 1994 I, p. 314

6 Cf. à ce sujet les avis du Conseil fédéral du 17 septembre 1997 sur le postulat 97.3362 « Étrangers et droit d'asile. Exécution de la législation », du 20 septembre 1999 sur l'interpellation 99.3313 « Renvoi de requérants d'asile déboutés » et du 16 février 2000 sur l'interpellation 99.3524 « Droit d'asile. Difficultés d'application »

7 Concernant l'affectation du groupe de travail, cf. le communiqué de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) du 7 septembre 1997 « Herbstversammlung vom 7.11.1997 in Glarus » (Assemblée d'automne du 7 novembre 1997 à Glaris), in BAR E4280A#2017/355#180\*. Concernant le mandat, l'activité et les différentes propositions du groupe de travail Exécution des renvois, cf. le rapport final du 31 mars 1998 à l'intention du DFJP et de la CCDJP, in BFF AZ 385.0/2002/00565. Concernant les mesures, cf. aussi la réponse du Conseil fédéral du 8 mars 1999 à la question ordinaire 98.1193 « Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers ». Il convient de noter qu'un groupe de travail Exécution des renvois avait été institué dès 1993 par le chef du DFJP afin de résoudre les problèmes rencontrés dans le domaine de l'exécution. Cf. la version abrégée du rapport final du 28 février 1994, in BAR E4280A#2017/355#180\*. Cf. aussi le communiqué de la CCDJP du 6 avril 2006 « Le contrôle de la procédure et de l'exécution des renvois en matière d'asile est maintenu »

8 Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers du 11 août 1999, RS 142.281. Le Comité d'experts Retour et exécution des renvois a servi de modèle pour la création en 2008 du Comité d'experts Procédure d'asile et hébergement, également paritaire.

9 Communiqué du DFJP du 12 novembre 2008 « Usage de la contrainte policière : une réglementation uniforme »

10 L'activité du Comité d'experts, l'avancement des projets encadrés et les évolutions actuelles en matière d'exécution – départs par voie aérienne, transferts Dublin, participation de la Suisse aux vols groupés organisés par l'UE, formation initiale et continue du personnel accompagnant, observation des renvois, etc. – sont consignés dans les rapports annuels. Cf. p. ex. le rapport d'octobre 2018 à l'intention du DFJP et de la CCDJP, in SEM AZ 240.1./2017/03659



Illus. 28 Au début des années 1990, l'Office fédéral des réfugiés élabore un concept visant à encourager le retour volontaire. Illustration : courrier du directeur de l'Office au chef du département.

pays de provenance », comme le confirme le Conseil fédéral en 2002 dans sa réponse à une interpellation parlementaire –<sup>11</sup>. Ce dialogue migratoire porte sur des questions liées tant au retour volontaire qu’au retour forcé (clarification de l’identité, octroi de documents de voyage de remplacement) et permet de créer et d’entretenir une relation de confiance avec les États d’origine des requérants d’asile. Ce processus à long terme se divise en trois phases, qui se recoupent partiellement dans le temps, et a pour but d’instaurer un cadre contractuel pour la coopération dans le domaine des migrations.

Dans une première phase, il s’agit de conclure des *accords de réadmission* avec les pays de provenance ou de transit. Ce type d’accord établit la marche à suivre lorsque des ressortissants du partenaire contractuel séjournent sur le territoire de l’autre État. Il définit les modalités techniques et la coopération opérationnelle en vue de la clarification de l’identité et du rapatriement. Jusqu’au début des années 1990, la Suisse n’est liée contractuellement qu’à l’Allemagne, l’Autriche et la France, par le biais d’« accords sur la reprise de personnes à la frontière ». Les accords de réadmission commencent à susciter de plus en plus d’intérêt en Suisse et dans d’autres États européens à la fin des années 1980, lorsque le nombre de demandes d’asile s’accroît fortement –<sup>12</sup>. Fin 2019, la Suisse avait conclu des accords de réadmission avec 64 États.

Les problèmes liés à l’exécution des renvois ne se résolvant souvent pas uniquement avec des accords de réadmission, les autorités s’efforcent dans un deuxième temps de conclure des *accords migratoires* avec les pays de provenance et de transit. Le but est d’intensifier la coopération et de l’étendre à des sujets tels que l’encouragement du retour volontaire ou la question des visas. Fin 2019, la Suisse avait passé des accords de coopération en matière de migration avec l’Angola, le Bénin, le Cameroun, le Sri Lanka et la Tunisie.

La troisième phase du dialogue migratoire consiste à conclure des *partenariats migratoires*. Contrairement aux accords de réadmission et de coopération en matière de migration, les partenariats ne se limitent pas à la résolution de problèmes spécifiques en matière de rapatriement. Ils couvrent un large éventail de thèmes comme la promotion des droits humains ou du développement économique des pays de provenance des

11 Avis du Conseil fédéral du 11 septembre 2002 sur l’interpellation 02.3265 « Requérants d’asile. Procédure de renvoi plus efficace »

12 Cf. à ce sujet Achermann A. : « Rückübernahmeabkommen: Die Praxis der Schweiz », in Achermann A., Amarelle C., Caroni M., Epiney A., Kälin W., Uebersax P. (dir.), *Annuaire du droit de la migration 2010/2011*, Berne, 2011, pp. 73-116

requérants d'asile, et peuvent également prévoir une aide à la lutte contre les réseaux de passeurs ou contre le crime organisé. Le contenu des partenariats migratoires peut être aménagé avec souplesse ; il tient compte du contexte propre à chaque pays et des intérêts réciproques des parties. Les partenariats permettent d'institutionnaliser et d'orienter sur le long terme la coopération entre deux États. Ils représentent un instrument stratégique de la politique extérieure suisse en matière de migration, qui n'aurait sans doute pas été développé « sans les problèmes liés au rapatriement des personnes renvoyées » →13.

Fin 2019, la Suisse entretenait des partenariats migratoires avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, le Kosovo, le Nigeria, la Tunisie et le Sri Lanka.

## Retour volontaire et aide au retour

### ORIGINES

Une aide au retour, désignée auparavant par les termes d'aide à l'émigration, au rapatriement ou à la poursuite du voyage, est fournie par le DFJP après la Deuxième Guerre mondiale dans des cas particuliers →14. Le DFJP prend ainsi en charge les frais de départ des réfugiés hongrois ayant décidé de rentrer volontairement dans leur pays après avoir trouvé refuge en Suisse en 1956. Les origines du concept actuel d'aide au retour remontent au milieu des années 1980, lorsqu'un groupe de travail interdépartemental traitant de l'aide au retour est constitué et que le terme fait son entrée dans la loi sur l'asile en 1986. L'aide au retour de la Confédération se concentre initialement sur le soutien apporté aux quatre services-conseils en vue du retour (CVR) régionaux de Suisse, qui conseillent individuellement les requérants d'asile déboutés pour préparer leur retour au pays. Des programmes par pays sont menés en parallèle, dont un destiné aux réfugiés reconnus provenant du Chili →15. La nécessité d'un nouveau concept pour le retour volontaire s'impose de plus en plus →16. Élaboré à partir de 1991 dans le cadre d'un groupe d'experts interdisciplinaire, ce concept est mis en œuvre en 1994. La Suisse pénètre alors en terre inconnue et fait office de pionnière en Europe. Par la suite, l'aide au retour devient un véritable pilier de la politique suisse en matière d'asile et de migration ; en 1999, la Section Aide au retour est ainsi créée au sein de l'Office fédéral des réfugiés (ODR). La mise en œuvre de l'aide au

retour s'effectue toujours en étroite coopération avec les cantons, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les programmes par pays de la Direction du développement et de la coopération (DDC) →17.

### BUT ET BÉNÉFICIAIRES

Depuis le début, l'aide au retour vise non pas à remplacer les rapatriements forcés, mais plutôt à les compléter. Le Conseil fédéral considère que c'est un instrument qui a fait ses preuves et qui représente « une solution alternative à l'exécution des renvois sous contrainte » →18.

Conçue à l'origine uniquement pour les personnes relevant du domaine de l'asile, l'aide au retour est ensuite étendue à certains groupes de personnes relevant du domaine des étrangers, par exemple les victimes de la traite d'êtres humains. Ne peuvent bénéficier de l'aide au retour les personnes ayant commis un délit, celles ayant commis un abus ou encore les ressortissants d'États exemptés de l'obligation de visa.

### PRESTATIONS

L'aide au retour englobe généralement une aide financière initiale de 1000 francs par adulte et de 500 francs par mineur. À ce montant peut s'ajouter, selon les cas, une aide complémentaire matérielle allant jusqu'à 3000 francs au maximum afin de faciliter la réintégration de la personne. Cette prestation peut servir par exemple à financer des mesures de formation ou l'ouverture d'un atelier ou d'une boutique. Une aide financière réduite est accordée depuis 2005 aux requérants d'asile qui optent volontairement pour un retour dans leur pays immédiatement après leur arrivée en Suisse. Depuis le début de la mise en œuvre de la procédure accélérée en mars 2019, une aide au retour peut aussi être octroyée aux personnes en procédure Dublin qui choisissent, au lieu d'être transférées dans un autre État Dublin, de rentrer volontairement au pays. Cette offre est dégressive : plus la décision de retour est prise rapidement, plus les prestations touchées sont élevées.

### PROGRAMMES PAR PAYS

Dans certaines circonstances, l'aide au retour peut être étendue et prendre la forme d'un programme spécifique à l'étranger. Les critères déterminants pour le lancement d'un tel programme – toujours limité dans le temps – sont la situation politique dans le pays de provenance, la taille du groupe cible en Suisse et la disposi-

13 Citation librement traduite. Achermann A., *ibid.*, p. 92. Cf. aussi : Rapport sur la migration 2017 du SEM, p. 10 : « On a cependant constaté par le passé que les partenariats migratoires (...) peuvent constituer un moyen propre à favoriser le renvoi d'un plus grand nombre de personnes dans leur pays de provenance. » Concernant l'efficacité des partenariats migratoires, cf. le communiqué du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> juillet 2015 « Les partenariats migratoires : une valeur ajoutée ». Concernant le fondement et le contenu des partenariats migratoires, cf. la description du SEM et l'évaluation d'Alliance Sud (en allemand uniquement). Concernant les partenariats migratoires de la Suisse à travers l'exemple des pays du Maghreb, cf. Stauffer B. : *Maghreb, Migration und Mittelmeer. Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika*, Zurich, 2019, p. 266 ss

14 La Confédération accroit en 1946 ses contributions aux frais de départ, qui atteignent au cas par cas jusqu'à 1000 francs. Cf. à ce sujet Arnold J. : *Vom Transitprinzip zum Dauer Asyl : die Schweizerische Flüchtlingshilfe 1933-1951*, Fribourg, 1997, p. 88 ss

15 Communiqué du DAR du 20 juillet 1989 « Erste Erfahrungen mit dem Rückkehrhilfeprojekt für Chilenen » (Premières expériences dans le cadre du projet d'aide au retour pour les Chiliens), in BAR E4280A#1998/296#201". Deux autres projets d'aide au retour portent sur la Turquie et l'actuelle République démocratique du Congo.

16 Réponse du Conseil fédéral du 11 septembre 1991 à la question ordinaire 91.1078 « Aide au retour des demandeurs d'asile dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers ». Cf. aussi la note interne du DAR du 22 octobre 1990 « Neue Perspektiven in der Rückkehrhilfe » (Nouvelles perspectives en matière d'aide au retour), in BAR E4280A#2017/355#2223\*

17 Une vue d'ensemble du développement de l'aide au retour de la Suisse est esquissée dans l'article : Kaser E., Schenker S. : L'aide au retour de la Suisse : bilan et perspectives, in *Annuaire suisse de politique de développement*, 27-2/2008, Genève, 2008, pp. 207-220 ; concernant les origines de l'aide au retour, cf. également : Baumgartner H., von Arb U. : « Rückkehrhilfe: Geldverschwendung oder echter Anreiz? », in *Asylon*, novembre 2004, p. 14 ss. Une rétrospective historique de l'aide au retour est disponible dans les newsletters : *Going Home 2007 et 2017*.

18 Avis du Conseil fédéral du 16 novembre 2005 sur la motion 05.3636 « Aide au retour pour les requérants et requérants d'asile »

tion à coopérer du pays de provenance. Les programmes comprennent des offres et des prestations supplémentaires sur place afin de favoriser la réintégration des personnes rapatriées. Dans certains pays de provenance, des projets d'aide structurelle sont également financés, tels que la reconstruction d'un hôpital ou d'une école. En bénéficiant à l'ensemble de la population du pays, les projets de ce type renforcent la coopération en matière de politique migratoire et visent un impact à long terme.

L'encouragement au retour volontaire est mis en œuvre à grande échelle au niveau fédéral pour la première fois avec le programme d'aide au retour ciblé sur la Bosnie et Herzégovine (1997-1999), puis de manière analogue pour le Kosovo (1999-2001). Ces deux ambitieux programmes ont permis au total à quelque 50 000 personnes de retrouver plus facilement une place dans leur pays dévasté par la guerre. De nombreux autres programmes ont suivi, entre autres pour l'Afghanistan, l'Angola, la Géorgie, l'Irak, la Macédoine, le Nigeria, le Sri Lanka, la Tunisie et la Turquie. De plus faible envergure, ils concernent généralement quelques centaines de personnes. Un déplacement géographique des régions de retour est observé au cours des 20 dernières années, des Balkans vers l'Afrique et, depuis la « crise des réfugiés » de 2015, vers le Moyen-Orient et l'Asie –<sup>19</sup>.

#### BILAN

Du point de vue des autorités, l'aide au retour est un succès, et pas seulement en raison des économies réalisées en termes de frais de procédure, d'exécution et d'assistance. Depuis 1997, la Suisse a aidé quelque 93 000 personnes à retourner dans leur pays d'origine, en les soutenant à hauteur de 160 millions de francs environ jusqu'à fin 2019. Chaque personne concernée a ainsi reçu en moyenne 1700 francs. La majeure partie des moyens financiers ont été sollicités par les deux grands programmes de retour pour la Bosnie et Herzégovine et pour le Kosovo. Solution alternative au rapatriement forcé pour les intéressés, l'aide au retour présente aussi des avantages pour les autorités compétentes en matière d'asile. Le retour sur une base volontaire permet en effet d'éviter le rapatriement sous contrainte de la personne, qui se révèle humainement éprouvant, complexe sur le plan organisationnel et très coûteux –<sup>20</sup>.

## Retour sous contrainte

Si l'encouragement des départs volontaires constitue un pilier central de la politique suisse en matière de retour, les rapatriements forcés (appelés également « sous contrainte ») sont parfois inéluctables. Du point de vue de l'État de droit, ils représentent l'ultime recours lorsque les personnes tenues de quitter la Suisse ne partent pas de leur plein gré. Les autorités d'exécution se voient alors contraintes de mettre en œuvre les décisions prises légalement en exerçant la force publique, y compris si la personne concernée y oppose une résistance physique. Il faut par ailleurs respecter l'intégrité de toutes les parties et garantir la proportionnalité de l'action de l'État. Les autorités distinguent quatre niveaux d'exécution pour les rapatriements sous contrainte, allant de l'escorte policière jusqu'aux aéroports au transport menotté à bord d'un vol spécial sous escorte policière –<sup>21</sup>.

Par le passé, ce sont généralement les circonstances entourant certains renvois et les conséquences de ces derniers qui ont suscité l'attention du grand public ainsi que des critiques à l'encontre des autorités. On peut citer en exemple l'expulsion de deux Congolais en 1988, l'incarcération d'un requérant d'asile birman expulsé en 2004, le suicide d'un Kurde syrien après son retour au pays en 2005, le décès d'un requérant d'asile nigérian lors de la préparation d'un vol de rapatriement en 2010, l'arrestation et la torture subies par deux Tamouls après leur renvoi au Sri Lanka en 2013 ou encore l'emprisonnement d'une Tibétaine après son renvoi au Népal en 2017 –<sup>22</sup>.

Après des incidents de ce type, les autorités d'asile lancent des enquêtes, demandent la réalisation d'expertises, vérifient les processus internes et tirent au clair les responsabilités. Il ne ressort généralement des enquêtes aucune infraction d'ordre juridique de la part des autorités, mais plutôt une accumulation de défaillances systémiques que l'on s'efforce ensuite de corriger. Les mesures se concentrent sur l'amélioration des processus internes et externes, sur la communication des parties prenantes et la formation des collaborateurs. Le but est en effet d'accroître le niveau de qualité des procédures d'asile ainsi que « d'améliorer le processus de rapatriement et d'éviter qu'un tel événement ne se reproduise » –<sup>23</sup>.

Des efforts de réduction des risques liés aux rapatriements sous contrainte sont fournis en

19 Cf. les informations détaillées sur l'aide au retour, sur les programmes à l'étranger et sur les prestations. Cf. aussi l'article intitulé « L'aide au retour » du Manuel du SEM Asile et retour.

20 Concernant l'efficacité et les coûts de l'aide au retour, cf. le Rapport du Conseil fédéral du 21 mai 2014.

21 Concernant la compatibilité avec les droits humains des renvois forcés, cf. l'avis de droit de Künzli J. : « Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger » (Les limites imposées par les droits humains en matière de renvoi forcé de citoyens étrangers), Berne, 2011.

22 Cf. la note de l'ODR du 30 mars 1999 au chef du département « Probleme im Zusammenhang mit Rückführungen » (Problèmes liés aux renvois), in BFF AZ 385.0/2002/00564.

23 Communiqué du DFAE/DFJP du 5 novembre 2010 « Le Nigéria et la Suisse concluent un partenariat migratoire ».

continu et à tous les échelons. La réalisation de ces opérations est donc régie dans les moindres détails tant sur le plan juridique qu'organisationnel<sup>→24</sup>. Cela vaut aussi bien pour les vols spéciaux affrétés par la Suisse, qui sont accompagnés depuis 2012 par des observateurs indépendants de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)<sup>→25</sup>, que pour les vols groupés de l'UE auxquels participe la Suisse depuis 2009 en coopération avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et les autres États européens. De même, la marche à suivre lors du rapatriement de groupes de personnes spécifiques – comme les individus malades ou présentant un risque de suicide – a été définie rapidement<sup>→26</sup>. Depuis 2010, chaque vol spécial est ainsi accompagné par une équipe médicale pour assurer la surveillance et l'encadrement médicaux des personnes concernées. Les rapatriements effectués au moyen d'un vol de ligne peuvent également bénéficier de cet accompagnement pour autant qu'il soit nécessaire pour des raisons médicales<sup>→27</sup>.

Comme le souligne le Conseil fédéral en 2018, la Suisse figure, sur le plan européen, « parmi les États les plus efficaces en matière d'exécution des renvois ». Le nombre de vols spéciaux suisses et de vols groupés de l'UE n'a par ailleurs cessé de s'accroître au cours des dernières années. Et même si quelques pays refusent toujours de reprendre leurs propres ressortissants, le nombre de cas en suspens au niveau de l'exécution des renvois a pu être réduit de façon significative<sup>→28</sup>. Pour le Secrétaire d'État aux migrations, cette évolution s'explique par le fait que la Suisse entretient avec beaucoup de pays de provenance une « coopération efficace » et qu'un « travail très rigoureux » est accompli dans le domaine de la procédure Dublin<sup>→29</sup>. À cela s'ajoutent les nombreux départs non contrôlés vers le pays d'origine. Ces réussites dans le domaine de l'exécution des renvois ne doivent toutefois pas faire oublier que depuis la première loi sur l'asile en 1979, des milliers de personnes poursuivent chaque année leur voyage de façon incontrôlée vers un pays tiers ou rejoignent les rangs des sans-papiers vivant en Suisse<sup>→30</sup>.

24 Concernant les bases légales et les modalités organisationnelles des renvois, cf. le chapitre correspondant du Manuel du SEM Asile et retour

25 Mandat et activité de la CNPT. Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 15 novembre 2017 sur l'interpellation 17.3858 « Monitoring des renvois »

26 Cf. p. ex. la note de l'ODR du 6 avril 2004 « Die Praxis der Abteilung Vollzugsunterstützung (VU) bei suizidgefährdeten Personen » (La pratique de la Division Rapatriements pour les personnes présentant un risque de suicide), in BFF AZ 385.0/2002/00564

27 Communiqué du SEM du 27 août 2018 « Le SEM attribue un mandat de contrôle des examens médicaux lors des rapatriements ». Concernant les accompagnements médicaux lors des rapatriements, cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 26 février 2014 sur l'interpellation 13.4176 « Médicalisation excessive de l'exécution des renvois prononcés en vertu de la législation relative à l'asile et aux étrangers »

28 Cf. l'avis du Conseil fédéral du 28 novembre 2018 sur l'interpellation 18.3809 « Renvois compliqués. Que fait le Conseil fédéral ? »

29 Citation librement traduite. SEM, Information hebdomadaire du directeur du 24 avril 2019. Cf. aussi l'avis du Conseil fédéral du 2 février 2017 sur l'interpellation 17.3096 « Réduire les effectifs de requérants d'asile déboutés. Où se situe le problème ? »

30 En 2018, les « départs non contrôlés » représentaient ainsi environ un tiers des 15 000 « sorties » enregistrées. À titre de comparaison, sur les quelque 25 000 personnes recensées sous les « sorties » pour l'année 1998, plus de la moitié étaient parties de manière non contrôlée ou étaient « passées dans la clandestinité ». Cf. sur cette thématique le rapport sommaire de la Commission fédérale des migrations (CFM) : « Personnes sortant du système de l'asile : profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives », Berne, 2019 (basé sur une étude disponible uniquement en allemand)





# V FAITS ET CHIFFRES

# Dates

## Jalons importants

- |      |   |
|------|---|
| 1973 | Le Parlement accepte une motion demandant la création d'une loi sur l'asile.  |
| 1979 | Le Parlement adopte la première loi sur l'asile en Suisse.  |
| 1981 | La loi sur l'asile entre en vigueur : dépôt de la demande et audition dans les cantons, décision par l'Office fédéral de la police.   |
| 1983 | Première révision de la loi sur l'asile, avec des mesures d'accélération de la procédure comme la suppression du Conseil fédéral comme deuxième autorité de recours.  |
| 1986 | Création du service provisoire du « Délégué aux réfugiés » (DAR). Révision de la loi : clé de répartition cantonale, base légale pour l'aide au retour, possibilité de rendre des décisions sur dossier, admission provisoire pour remplacer l'internement, détention en vue du renvoi ou de l'expulsion. |
| 1988 | Dépôt des demandes et audition sommaire dans les nouveaux centres d'enregistrement de la Confédération à Bâle, Chiasso, Genève et Kreuzlingen. Introduction d'une procédure accélérée pour les requérants d'asile turcs.  |
| 1990 | Arrêté fédéral sur la procédure d'asile : en particulier, réglementation sur les États sûrs et autres motifs de non-entrée en matière. Possibilité d'admission provisoire collective. Création de l'Office fédéral des réfugiés (ODR).  |
| 1992 | La Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) remplace le Service des recours du DFJP.   |
| 1994 | Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers : en particulier, extension de la détention administrative, assignation d'un lieu de résidence et interdiction de pénétrer dans une région déterminée.   |
| 1998 | Révision totale de la loi sur l'asile : en particulier, prise en considération des motifs de fuite spécifiques aux femmes, réglementation relative aux personnes à protéger, nouvelle réglementation de la compétence en matière d'assistance. Abandon de la politique de contingents.                    |
| 2000 | Action humanitaire 2000 : réglementation du séjour pour 13 000 personnes.   |

- 2003 Dans le cadre d'un programme d'économies : suppression de l'aide sociale pour les personnes faisant l'objet d'une décision de non-entrée en matière, accélération de la procédure, nouveaux motifs de détention.
- 2005 Fusion de l'ODR avec l'IMES (Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration) pour créer l'Office fédéral des migrations (ODM). Révision de la loi : prolongation à deux ans de la détention en vue du renvoi, introduction de la détention pour insoumission et de la situation de détresse personnelle grave, exclusion du système de l'aide sociale des requérants d'asile frappés d'une décision matérielle négative.
- 2006 La CRA reconnaît les persécutions non étatiques comme motif de fuite. Les centres d'enregistrement sont étendus et renommés « centres d'enregistrement et de procédure » (CEP).
- 2007 Création du Tribunal administratif fédéral (TAF), qui absorbe la Commission suisse de recours en matière d'asile.
- 2008 L'accord d'association à Dublin entre en vigueur. Les auditions des requérants d'asile sont désormais menées exclusivement par la Confédération.
- 2012 Révision de la loi : suppression de la procédure à l'ambassade, réduction des motifs de non-entrée en matière et remplacement par une procédure matérielle accélérée.
- 2012 Élaboration d'une stratégie de traitement et introduction des procédures « en 48 heures » et « fast track ».
- 2013 Reprise de la politique de réinstallation.
- 2014 La procédure d'asile accélérée est mise en œuvre au centre-pilote de Zurich.
- 2015 L'ODM devient le Secrétariat d'État aux migrations (SEM).
- 2019 La restructuration du domaine de l'asile entre en vigueur : la plupart des procédures d'asile sont exécutées de façon accélérée dans six centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) répartis par région, où ceux-ci bénéficient de prestations gratuites de conseil et de représentation juridique.

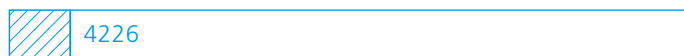
# Chiffres

De 1981 à 2019  
(ou du début du recensement statistique)



# 786 358

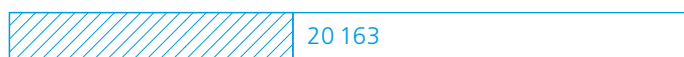
demandes d'asile provenant de 180 États au total



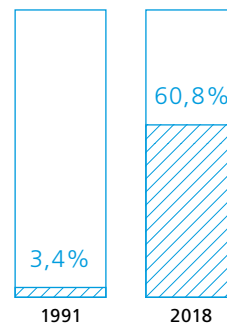
1981 — année avec le plus faible nombre de demandes enregistrées



1999 — année avec le plus grand nombre de demandes enregistrées

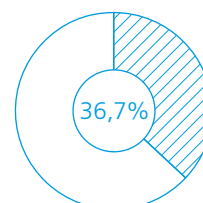


1981 à 2019 — moyenne par an



Taux de protection le plus faible et le plus élevé

Octrois de l'asile et admissions provisoires sur la base de décisions de première instance



Taux de recours (1993 à 2019)

Recours contre des décisions de première instance négatives

Aide au retour (1997 à 2019)

## 93 000

bénéficiaires d'une aide au retour

## 160 MILLIONS

de francs versés en soutien par la Suisse

## 1700

francs par personne en moyenne



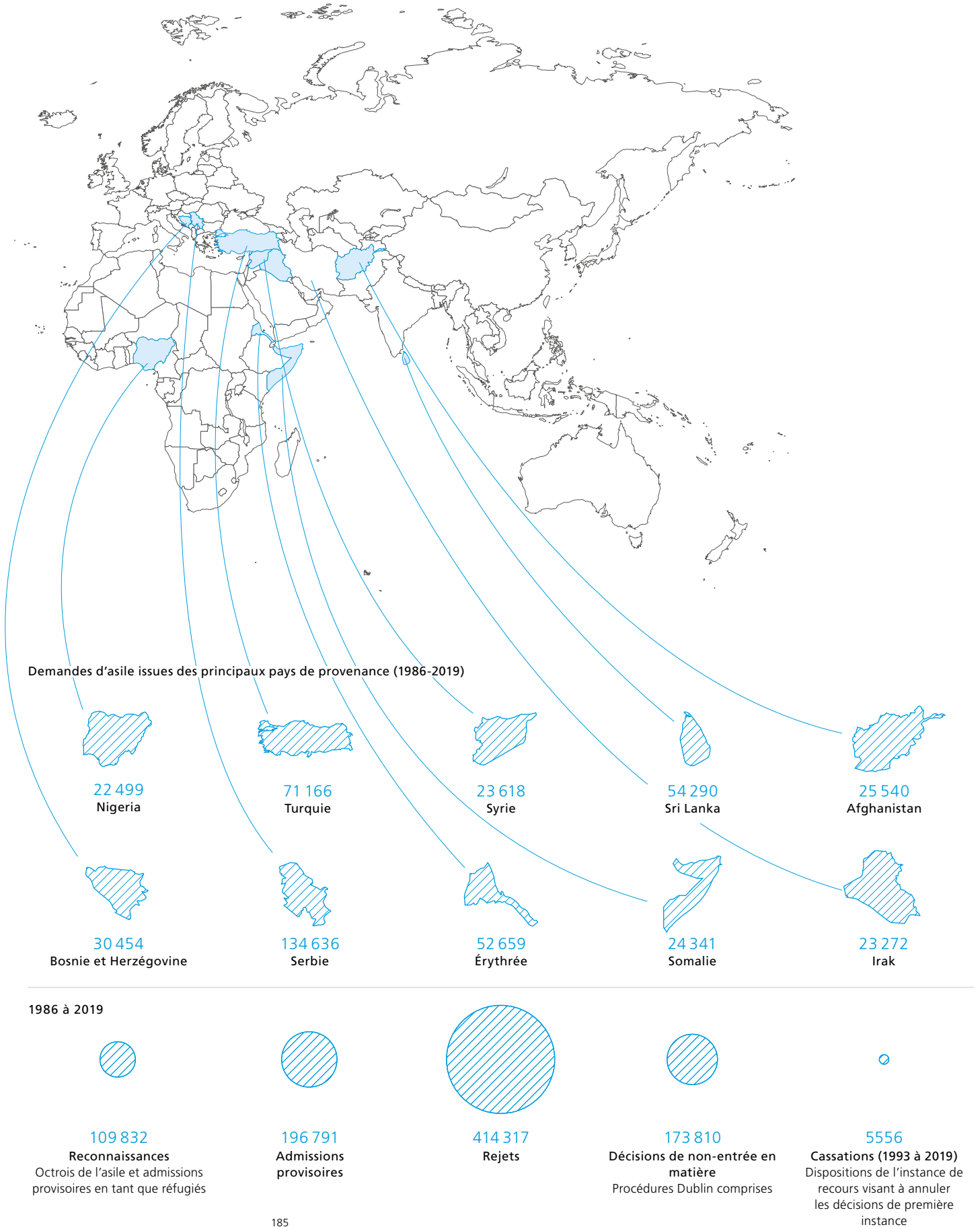
Rapatriements (1986 à 2019)



vers l'État de provenance (1986 à 2019)

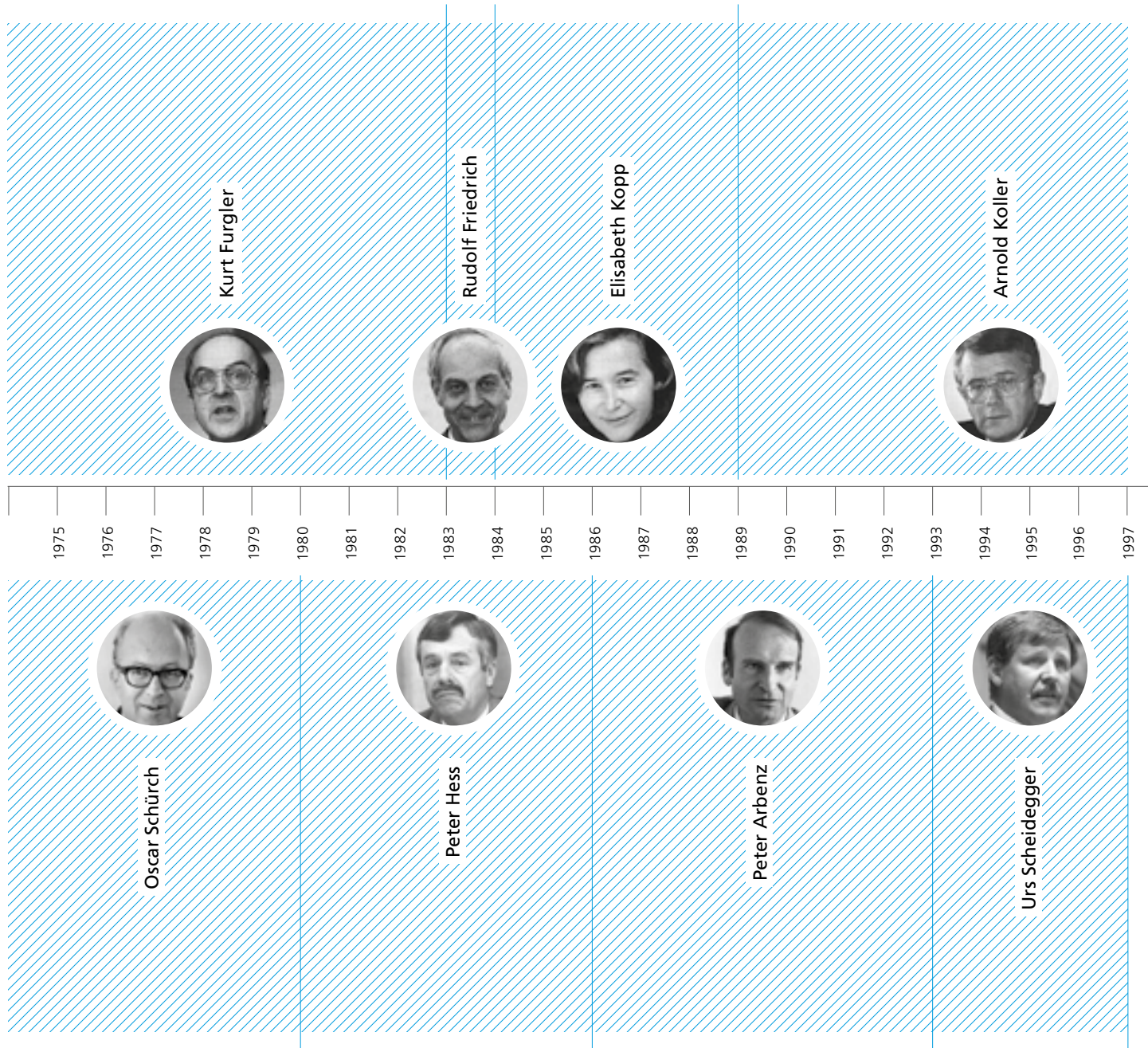


vers un État tiers (1986 à 2019)

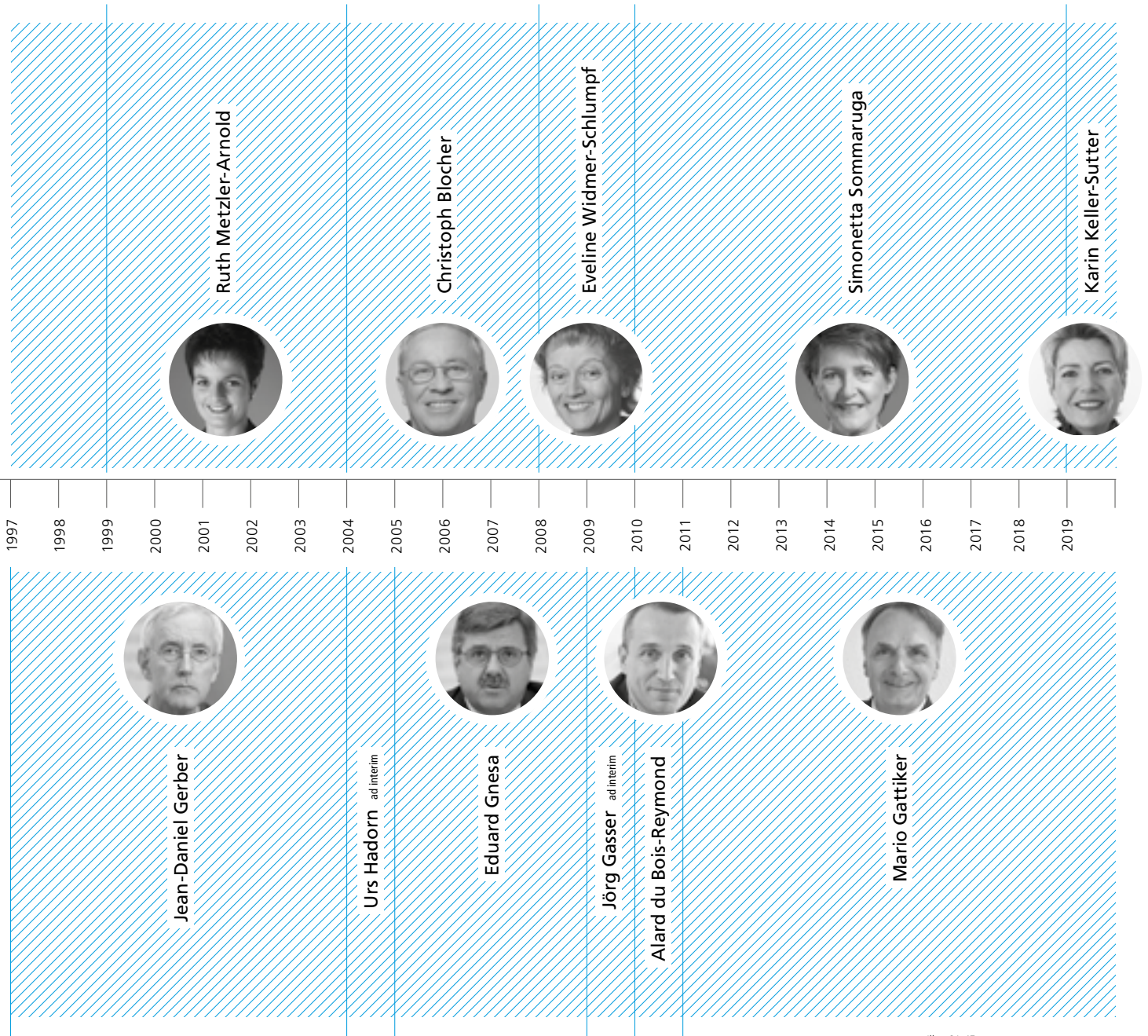


# Noms

## Cheffes et chefs du DFJP



## Directeurs de l'office



Illus. 31-47

# Lieux

Le siège de l'actuel SEM et des organisations précédentes est implanté dans la région de Berne depuis la première loi sur l'asile – de 1979 à 1998 au centre-ville à l'adresse Taubenstrasse 16 ; depuis 1998 à Berne-Wabern à l'adresse Quellenweg 6.

La forte croissance des effectifs de l'office, amorcée dans la seconde moitié des années 1980, l'élargissement de ses tâches et de ses compétences, ainsi que la dynamique des mesures législatives et organisationnelles ont pour conséquence qu'une part toujours plus faible des collaborateurs exercent leur fonction au siège central. Par manque criant de place, mais aussi en raison de considérations pratiques et fédéralistes, une proportion croissante des activités de l'office sont accomplies en dehors du siège de Berne – parfois dans des locaux provisoires comme des pavillons, des conteneurs et même des bateaux sur le Rhin à Bâle.

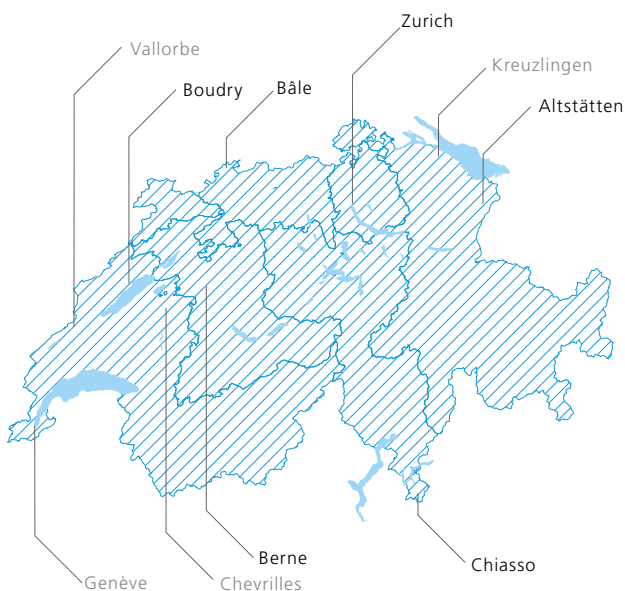
L'émergence des mouvements migratoires mondiaux a entraîné en parallèle, au milieu des années 1980, une sorte de « migration » des collaborateurs. La décentralisation de leurs activités et la multiplication des interventions à l'étranger se poursuivent jusqu'à aujourd'hui.

Outre Berne, les autres lieux d'affectation des collaborateurs du SEM et de ses prédécesseurs (OFP, DAR, ODR, ODM) depuis 40 ans sont les suivants :

- à partir de 1988, dans les quatre centres d'enregistrement de Bâle, Chiasso, Genève et Kreuzlingen ;
- à la fin des années 1980, temporairement, dans des centres fédéraux et de transit tels que ceux d'Altstätten, Arbedo, Goldswil, Gorgier, Klosters, Melchtal, Mols et Surcuolm ;
- de 1991 à 2005, dans le centre de procédure d'asile de Zurich, doté de deux Sections Procédure et, temporairement, d'une partie de la Section Analyses, en coopération avec la Police cantonale des étrangers ;
- de 1991 à 2005, à Givisiez (FR) avec deux Sections Procédure et, temporairement, une partie de la Section Analyses ;
- depuis les années 1990, aux aéroports de Genève et Zurich ;
- depuis les années 1990, en qualité d'attachés migratoires, et depuis les années 2010, en tant qu'agents de liaison



- (Immigration Liaison Officers) auprès des ambassades suisses à Abuja, Ankara, Beyrouth, Bruxelles, Colombo, Dakar, Khartoum, Moscou, Pristina, Rabat, Rome, Téhéran et Tunis ;
- à partir de 2000, au centre d'enregistrement de Vallorbe, après la fermeture du centre d'enregistrement de Genève ;
- à partir de 2006, aux centres d'enregistrement et de procédure de Bâle, Chiasso, Kreuzlingen et Vallorbe ;
- à partir de 2011, au centre d'enregistrement et de procédure d'Altstätten ;
- à partir de 2014, au centre-pilote de Zurich dans une Section Procédure ;
- depuis 2016, au centre d'enregistrement et de procédure de Berne (hôpital Ziegler) ;
- depuis 2019, dans les six régions d'asile de Suisse. Chaque région dispose d'un centre fédéral pour requérants d'asile avec tâches procédurales (à Altstätten, Bâle, Berne, Boudry, Chiasso et Zurich) et, au plus, de quatre centres fédéraux sans tâches procédurales sur différents sites ;
- dans les situations de crise, pour des interventions temporaires en Macédoine, en Grèce, à Chypre et en Italie, tant pour des évacuations que pour soutenir les États fortement sollicités dans le cadre des opérations du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).



Depuis 2019, les procédures d'asile sont menées dans six régions. Chaque région dispose d'un centre fédéral pour requérants d'asile avec tâches procédurales. Les anciens centres de procédure apparaissent en gris.



# VI REMARQUES FINALES

La présente étude retrace les principaux faits et développements de la pratique suisse en matière d'asile et de renvoi de 1979 à 2019, et les replace dans leur contexte historique. Elle met l'accent sur une sélection de pays d'origine des requérants d'asile, tout en approfondissant des thèmes communs aux différents pays. Rédigée selon la perspective du Secrétariat d'État aux migrations et des organisations qui l'ont précédé, l'étude s'appuie principalement sur leurs archives. Elle est destinée à documenter l'action des autorités, et non à la juger.

Cette étude poursuit un objectif restreint et ne permet pas de dresser un bilan exhaustif de la pratique suisse en matière d'asile et de renvoi dans la période analysée. À travers la présentation de la pratique spécifique à certains pays et de thèmes transversaux majeurs, quelques observations peuvent toutefois être faites sur les mécanismes qui sous-tendent l'action d'une autorité nationale en charge des questions migratoires. Sur la base de la documentation consultée, un certain nombre de constatations générales ressortent ainsi de la présente étude :

### Accélérer

Depuis la première loi sur l'asile de 1979, les autorités compétentes sont confrontées à la nécessité d'accélérer les procédures d'asile. Cette demande leur est adressée de façon insistante depuis le début des années 1980, période à laquelle le nombre de demandes a commencé à augmenter, les cas en suspens à s'accumuler et le taux de reconnaissance à diminuer. Toutes les mesures législatives, organisationnelles et structurelles prises au cours des années suivantes, comme l'introduction des décisions de non-entrée en matière, le raccourcissement de la voie de recours, le traitement prioritaire de certaines catégories de demandes ou encore l'élaboration de paquets de mesures, poursuivent cet objectif premier et orientent l'action des autorités en ce sens. L'accélération des procédures – dans le respect du devoir de diligence et de l'État de droit – est ainsi au cœur de la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019.

Il apparaît très tôt que l'accélération souhaitée ne peut être atteinte qu'en parvenant à identifier à un stade précoce et à traiter promptement le plus grand nombre possible de demandes susceptibles d'être exécutées rapidement. Cela requiert

une décentralisation progressive de l'activité de procédure vers les centres d'enregistrement de la Confédération créés en 1988, puis complétés en 2005 par des centres de procédure. Dans la droite ligne de ces structures se trouvent les actuels centres fédéraux pour requérants d'asile, où la plupart des procédures doivent être achevées dans des délais courts fixés par la loi.

Le chemin vers l'accélération des procédures d'asile est assez tortueux et comporte son lot d'objectifs contradictoires, sans compter que le nombre de demandes d'asile varie fortement d'une année sur l'autre et qu'il faut réagir rapidement aux crises actuelles liées aux migrations et aux réfugiés. Les autorités affectent ainsi dès le début les faibles ressources en personnel en priorité au traitement des demandes d'asile manifestement infondées et ayant peu de chances d'aboutir à un droit de demeurer en Suisse. Cette hiérarchisation a pour conséquence que le traitement des demandes d'asile fortement motivées est repoussé et que les personnes ayant vraisemblablement besoin de protection se voient contraintes de vivre longtemps dans une situation incertaine sur le plan juridique et souvent éprouvante psychologiquement.

L'activité législative intense, marquée par près de 20 révisions de la loi en 40 ans, ainsi que la grande ardeur opérationnelle des autorités d'asile témoignent de la quête d'un équilibre optimal dans l'aménagement de la procédure d'asile et dans sa mise en œuvre conforme à la loi – optimal en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité dans le respect continu des principes de l'État de droit.

### Développer

La nécessité d'accélérer la procédure d'asile et de délester le système d'asile requiert dans différents domaines des méthodes modernes et innovantes, qui se sont révélées indispensables pour atteindre les objectifs visés. Le fondement institutionnel de cette évolution est la création, en 1991, de l'Office fédéral des réfugiés en remplacement de l'unité provisoire du Délégué aux réfugiés.

Avec le recul, la fin des années 1980 et la décennie 1990 ont représenté une période particulièrement dynamique, au cours de laquelle on a développé de nombreux concepts encore en vigueur actuellement et recueilli des expériences

déterminantes pour la pratique. La Suisse joue alors un rôle actif dans les organes internationaux chargés des migrations, assumant une fonction de pionnière dans le développement des programmes de rapatriement comme dans le domaine de l'analyse des pays et des mouvements migratoires. Au sein de l'ODR, dont les effectifs sont largement renforcés dans les années 1990, on pose les bases d'une professionnalisation de la formation initiale et continue des collaborateurs, ainsi que d'une gestion de la qualité, tout en mettant au point des instruments de pilotage de la procédure d'asile.

Trois révisions de la loi sont également effectuées durant cette décennie, tandis qu'il faut faire face au défi des flux migratoires en provenance de Bosnie et Herzégovine et du Kosovo, mais aussi planifier et mettre en œuvre des programmes d'aide au retour pour quelque 50 000 personnes.

### Centraliser

Dans le contexte des efforts d'accélération des procédures, il convient de mentionner aussi la prise en charge progressive, par la Confédération, de tâches relatives à la procédure d'asile initialement dévolues aux cantons, telles que la réception des demandes d'asile et la réalisation des auditions. On observe un autre transfert de compétences de l'échelon cantonal vers le fédéral dans le domaine du retour : si les tâches d'exécution relèvent toujours de la compétence des cantons, la Confédération soutient ces derniers au niveau opérationnel, notamment pour la fourniture de documents de voyage de remplacement ou l'organisation de vols spéciaux. La centralisation croissante permet aussi une application plus uniforme du droit, par la systématisation et la professionnalisation des activités et des processus.

La dernière révision de la loi sur l'asile, qui date de mars 2019, va également dans ce sens. Dans les centres fédéraux pour requérants d'asile, répartis par région, la Confédération assume en effet des tâches en matière d'hébergement et d'encadrement qui incombait auparavant aux cantons et aux communes.

### Contrôler

On peut considérer que le renforcement des compétences de la Confédération suite à ce transfert

de tâches est limité par le fait que la pratique de première instance en matière d'asile et de renvoi est déterminée dans une large mesure par la jurisprudence des autorités de recours nationales et européennes – notamment la Commission suisse de recours en matière d'asile à partir de 1992 et le Tribunal administratif fédéral depuis 2007, ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

Ce constat se reflète, comme le démontre clairement la présente étude, dans la grande majorité des pratiques spécifiques à certains pays – Afghanistan, Chine, Érythrée, Irak, Iran, Sri Lanka, Turquie –, dans la procédure Dublin et dans une série de questions de principe. Cette évolution implique certes, d'une part, une judiciarisation croissante de la procédure d'asile, mais aussi, d'autre part, une jurisprudence plus transparente et plus fiable, notamment grâce à la publication des décisions.

### Différencier

Lors de la définition de la pratique en matière d'asile et de renvoi, les autorités compétentes sont toujours confrontées à des difficultés particulières lorsque les critères de décision doivent être fixés non pas de manière uniforme pour tout un pays de provenance de requérants d'asile, mais plutôt pour certains groupes, catégories de personnes ou régions qui se distinguent par des caractéristiques ethniques ou religieuses.

Depuis les années 1980, c'est le cas d'une série de pays présentant une situation instable sur le plan des droits de l'homme et de la sécurité, entre autres l'Afghanistan, l'Irak, l'Iran, le Sri Lanka ou encore la Turquie. Dans ces cas de figure, il est essentiel d'examiner rigoureusement les questions relatives à une éventuelle persécution collective, à la capacité de protection étatique et aux possibilités de fuite interne. En outre, la situation en matière de risque peut changer constamment, de sorte que l'évaluation doit être adaptée sans cesse aux évolutions actuelles. Le défi est particulièrement grand quand, face à un fort afflux de demandes d'asile, les autorités doivent développer et mettre en œuvre une pratique cohérente en matière d'asile et de renvoi simultanément pour plusieurs pays d'origine des requérants. Un tel scénario s'est produit par exemple à la fin des années 1980 et dans les années 1990 pour les demandes

provenant de Turquie, du Sri Lanka et de l'ex-Yougoslavie, ainsi que dans les années 2010 pour les demandes d'Afghanistan, d'Érythrée et de Syrie.

### Adapter

En cas de grave dégradation de la situation des droits de l'homme ou de la sécurité dans un pays d'origine de requérants d'asile, les autorités compétentes réagissent sans délai. Elles ne veulent pas risquer de prendre de mauvaises décisions et décrètent généralement un moratoire sur les décisions et/ou les exécutions. Le moratoire fait ensuite l'objet de vérifications régulières et peut durer plus ou moins longtemps. Parmi les critères majeurs pour ce type de décisions figurent la pratique des autres États européens et la position du HCR, la Suisse souhaitant en effet éviter les démarches isolées.

Si la situation s'améliore dans un pays de provenance de requérants d'asile, les autorités s'efforcent également de reprendre rapidement le traitement des demandes et de revenir à la normale. Il s'agit en particulier d'empêcher que l'exécution des renvois reste bloquée pendant une longue période, comme dans le cas de l'Afghanistan, de l'Irak ou du Sri Lanka, par exemple. Si nécessaire, avant la levée d'un moratoire sur les décisions et/ou les exécutions, la pratique doit être adaptée et le retour volontaire encouragé par le biais de programmes d'aide par pays.

### Protéger

Depuis la ratification de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés en 1955, la Suisse participe régulièrement aux programmes de réinstallation du HCR et admet des réfugiés bénéficiant d'une protection temporaire dans un pays de premier accueil. En vigueur pendant de longues années, cette pratique est conservée après l'introduction de la première loi sur l'asile en 1979, puis presque totalement suspendue en 1995 suite aux décisions du Parlement en matière de finances, avant que le concept soit repris et développé par le Conseil fédéral en 2013 dans le contexte du conflit syrien.

En parallèle se développe, depuis la fin des années 1980, l'octroi de la protection provisoire (appelée d'abord « internement en milieu ouvert »

puis « admission provisoire »), conçue initialement pour des cas particuliers et qui devient un instrument de protection important sur le plan quantitatif. Cette option entre en ligne de compte notamment pour les requérants d'asile issus de zones de conflits – telles que l'Afghanistan, la Bosnie et Herzégovine, l'Érythrée, l'Irak, l'Iran, le Kosovo, le Sri Lanka et la Syrie – qui ne sont pas reconnus comme réfugiés en Suisse mais dont le renvoi n'est généralement pas exigible ni licite. La pratique des admissions provisoires entraîne souvent un séjour en Suisse de longue durée, voire définitif, ainsi qu'un taux de protection globalement élevé. Le fait de demeurer pendant des années avec un statut de séjour incertain génère des contraintes et des inconvénients pour les personnes admises à titre provisoire.

### Ce qui ne change pas

En dépit des évolutions décrites, la démarche adoptée pour l'examen des demandes d'asile au cas par cas n'a pas fondamentalement changé depuis la première loi sur l'asile de 1979 – malgré la modification fréquente des bases de décision et des étapes de la procédure, la hausse des exigences dans le cadre de la réalisation des auditions et de la rédaction des décisions d'asile, et enfin le progrès technologique touchant aux processus administratifs.

Cette constance dans l'évaluation s'explique principalement par la stabilité de la référence employée : les deux critères principaux utilisés pour l'examen des motifs de fuite individuels, à savoir la notion de réfugié et la vraisemblance de la qualité de réfugié, sont ainsi restés inchangés pour l'essentiel depuis 1979. Le traitement des demandes place toujours les collaborateurs devant le même défi : se montrer aussi juste que possible envers la personne en quête de protection dans le respect de la loi sur l'asile et de la pratique en vigueur en matière d'asile et de renvoi.





# VII ANNEXE

# Sources

- Dossiers thématiques des services producteurs de documents
  - Délégué aux réfugiés (DAR, 1985-1990)
  - Office fédéral des réfugiés (ODR, 1990-2004)
  - Office fédéral des migrations (ODM, 2005-2014)
  - Secrétariat d'État aux migrations (SEM, 2015- )
- Note : le fonds E4280A\* (Délégué aux réfugiés / Office fédéral des réfugiés : Zentrale Ablage [Archives centrales] 1986-1997) a été consulté aux Archives fédérales suisses (AFS). Les autres dossiers consultés sont enregistrés dans le système GEVER du SEM et sont versés en continu aux AFS.
- Statistique en matière d'asile du SEM
- Manuel Asile et retour du SEM
- Communiqués du SEM
- Rapports sur la migration et études sur la diaspora du SEM
- Publications officielles (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Feuille fédérale, Annuaire fédéral, Rapports de gestion du Conseil fédéral)
- Documents Diplomatiques Suisses
- Base de données des arrêts du Tribunal administratif fédéral
- Collection des décisions de la Commission suisse de recours en matière d'asile (JICRA)
- Base de données des objets parlementaires (Curia Vista)
- Plateforme d'information humanrights.ch
- Asyl, Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile
- Asylon et Piazza, revues de l'ODM / du SEM

# Bibliographie

- Achermann A. : « Flüchtlingskrisen » – ein Essay, in *Annuaire du droit de la migration* 2015/16, Berne, 2016, pp. 59-80
- Achermann A., Hruschka C. (dir.) : *Persécutations liées au genre, La pratique suisse au regard des évolutions européennes et globales*, Berne, 2012
- Banki C., Späti C. : *Ungaren, Tibeter, Tschechen und Slowaken. Bedingungen ihrer Akzeptanz in der Schweiz der Nachkriegszeit*, in Goehrke C., Zimmermann W. G. (dir.) : *Zuflucht Schweiz. Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert*, Zurich, 1994, pp. 369-415
- Bitter S., Nad-Abonji N. : *Tibetische Kinder für Schweizer Familien. Die Aktion Aeschmann*, Zurich, 2018
- Bürgisser T. : *Wahlverwandtschaft zweier Sonderfälle im Kalten Krieg. Schweizerische Perspektiven auf das sozialistische Jugoslawien 1943-1991*, Berne, 2017
- Buomberger T. : *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zurich, 2004
- Commission indépendante d'experts Suisse – Seconde Guerre mondiale : *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme*, Berne, 1999
- Däpp H., Karlen R. (dir.) : *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, Bâle, 1984
- Dreyer D. : *Schweizer Kreuz und Sowjettern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917*, Zurich, 1989, p. 193
- Efionayi-Mäder D. : « Asylpolitik der Schweiz 1950-2000 », in *ASYL. Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 2003/2, pp. 3-9
- Fischer T. : *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselnkrise 1979-1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*, Zurich, 2004
- Gast U. : *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933*, Zurich, 1997
- Gattiker M. : *La procédure d'asile et de renvoi : octroi de l'asile et renvoi selon la loi sur l'asile du 26 juin 1998*, Berne, 1999
- Gattiker M., Peek M. : « Dublin und die Schweiz – Geschichte einer wechselvollen Beziehung », in Jochum G., Fritzemeyer W., Kau M. (dir.) : *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, Heidelberg, 2013, pp. 49-60
- Haab K., Bolzman C., Kugler A., Yılmaz Ö. : *Diaspora et communautés de migrants de Turquie en Suisse*, Berne, 2010
- Hausammann C. : *Les femmes victimes de persécutions et la notion de réfugié : comment interpréter le terme de « réfugié » figurant dans la convention relative au statut des réfugiés et dans la loi sur l'asile ?*, Berne, 1992
- Holenstein A., Kury P., Schulz K. : *Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Baden, 2018
- Huber A. : *Fremdsein im Krieg. Die Schweiz als Ausgangs- und Zielort von Migration 1914-1918*, Zurich, 2017
- Ideli M., Suter V., Kieser H.-L. (dir.) : *Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei-Schweiz 1961-2011*, Zurich, 2011
- Kälin W. : *Grundriss des Asylverfahrens*, Bâle/Francfort, 1990
- Kanyar Becker H. (dir.) : *Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940-2007*. Bâle et Zurich, 2007
- Kaser E., Schenker S. : *L'aide au retour de la Suisse : bilan et perspectives*, in *Annuaire suisse*

de politique de développement, 27-2/2008, Genève, 2008, pp. 207-220

Kocher H. : *Rationierte Menschlichkeit. Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933-1948*, Zurich, 1996

Koller G. : *Fluchtort Schweiz. Schweizerische Flüchtlingspolitik (1933-1945) und ihre Nachgeschichte*, Berne, 2018

Kury P. : *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945*, Zurich, 2003

Lahusen C., Schneider S. (dir.) : *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*, Bielefeld, 2017

Ludwig C. : *La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés de 1933 à nos jours*, Berne, 1957

Mächler S. : *Le grand déchirement : la Fédération suisse des communautés israélites et la persécution nazie, 1933-1945*, Lausanne, 2007

Mahnig H. (dir.) : *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, 2005

Maissen T. : *Histoire de la Suisse*, Villeneuve-d'Ascq, 2019

Mattioli A. (dir.) : *Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960*, Zurich, 1998

Miaz J. : *Politique d'asile et sophistication du droit : pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015)*, Lausanne, 2017

Müller-Tobler V. : *Die Aufnahme von Sonderprogramm-Flüchtlingen in der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven der Hilfswerke*, Zurich, 1987

Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR (dir.) : *Manuel de la procédure d'asile et de renvoi*, Berne, 2016

Parak S. : *Vom „ Sonderfall Tamilen “ zum „ Normalfall Sri Lanka “. Die Schweizer Asylbehörden und das Sri Lanka-Dossier*, in Freiplatzaktion Basel : « Und plötzlich standen sie da », Bâle, 2005

Parak S. : « Was stimmt denn jetzt ? » *Glaubhaftigkeit von Aussagen im Asylverfahren aus Sicht des Staatssekretariats für Migration*, in Ludewig R., Baumer S., Tavor D. (dir.) : *Ausgabe psychologie für die Rechtspraxis. « Zwischen Wahrheit und Lüge »*, Zurich, 2017

Piguet E. : *L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture*, Lausanne, 2004

Piguet E. : *L'immigration en Suisse. Soixante ans d'entrouverture*, Lausanne, 2013

Skenderovic. D. : « Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel : Die Asyldebatten der 1970er und 1980er Jahre. », in Baumeister M., Brückner T., Sonnack P. (dir.) : *Wo liegt die « Humanitäre Schweiz » ? Eine Spurensuche in 10 Episoden*, Francfort, 2018, pp. 175-195

Stauffer B. : *Maghreb, Migration und Mittelmeer. Die Flüchtlingsbewegung als Schicksalsfrage für Europa und Nordafrika*, Zurich, 2019

Tanner J. : *Die Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Munich, 2015

Vuilleumier M. : *Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique*, Zurich, 1987

Walther M. : « Neuansiedlung im Sinn der humanitären Tradition. Zur Geschichte der schweizerischen Kontingentsflüchtlingspolitik ab 1950 », in Walther M. : *Sie waren einst Flüchtlinge. Neun Lebensgeschichten*, Zurich, 2009

Werenfels S. : *Der Begriff des Flüchtlings im schweizerischen Asylrecht*, Francfort, New York, Paris, 1987

Zabratzky G. (dir.) : *Flucht in die Schweiz. Ungarische Flüchtlinge in der Schweiz*, Zurich, 2006



# Abréviations

AFS	Archives fédérales suisses
AP	Audition sur la personne
AZ	Aktenzeichen (référence de dossier)
CAT	Comité des Nations Unies contre la torture (Committee Against Torture)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CE	Communauté européenne
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté des États indépendants
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDPM	Centre international pour le développement des politiques migratoires
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
COI	Country of Origin Information (informations sur les pays d'origine)
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DAR	Délégué aux réfugiés
DDAS	Domaine de direction Asile
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
Dir.	Directeur ou directrice de publication
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EURODAC	Base de données européenne des empreintes digitales
FF	Feuille fédérale
FRONTEX	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
GDISC	General Directors' Immigration Services Conference
HAV	Division principale Procédure d'asile
HCR	Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés
HumAk	Action humanitaire
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
Illus.	Illustration
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration
IMZ	Internationale Migrationszusammenarbeit (coopération en matière de migration internationale)
JICRA	Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile
LAsi	Loi fédérale sur l'asile
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
MILA	Analyses sur la migration et les pays
NEM	Décision de non-entrée en matière
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ODM	Office fédéral des migrations
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFE	Office fédéral des étrangers
OFF	Office fédéral de la police
OIM	Organisation internationale pour les migrations

OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
PILAR	Pilotage asile et retour
PKK	Parti des travailleurs du Kurdistan
RMNA	Requérant d'asile mineur non accompagné
ROE	Représentant d'une œuvre d'entraide
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TAF	Tribunal administratif fédéral
UE	Union européenne

# Photos

Illus. 01 :	BAR E4280A*
Illus. 02 :	dodis.ch/3268
Illus. 03 :	BAR E4280A#1998/296#142*
Illus. 04 :	BAR E4280A#1998/296#399*
Illus. 05 :	Office fédéral des migrations, dossier d'asile N 561 761
Illus. 06 :	Office fédéral des réfugiés, dossier d'asile N 209 879
Illus. 07 :	KEYSTONE/Edi Engeler
Illus. 08 :	KEYSTONE/PHOTOPRESS-ARCHIV/Grunder
Illus. 09 :	KEYSTONE/Salvatore Di Nolfi
Illus. 10 :	Communiqué de l'ODM du 11 janvier 2012
Illus. 11 :	KEYSTONE/Martial Trezzini
Illus. 12 :	BFF AZ 077.10/2011/01418
Illus. 13 :	KEYSTONE/Str
Illus. 14 :	KEYSTONE/POOL/Lukas Lehmann
Illus. 15 :	BAR E4280A#2017/355#397*
Illus. 16 :	KEYSTONE/Peter Klaunzer
Illus. 17 :	Michael v. Graffenried, Berne
Illus. 18 :	BAR E4280A#1998/296#201*
Illus. 19 :	Gerry Amstutz
Illus. 20 :	Felix Aeberli © StAAG/RBA13-RC05507-2_30
Illus. 21 :	Office fédéral des réfugiés, dossier d'asile N 224 3822
Illus. 22 :	KEYSTONE/Christof Ruckstuhl
Illus. 23 :	BAR E4280A#2016/158#296*
Illus. 24 :	BAR E4280A#2016/158#928*
Illus. 25 :	BFF AZ 811-04/2002/02476
Illus. 26 :	BAR E4280A#1998/296#422*
Illus. 27 :	BAR E4280A#2017/355#1051*
Illus. 28 :	BAR E4280A#2017/355#2223*
Illus. 29 :	<i>Kurt Furgler</i> : Chancellerie fédérale suisse
Illus. 30 :	<i>Rudolf Friedrich</i> : Chancellerie fédérale suisse
Illus. 31 :	<i>Elisabeth Kopp</i> : Chancellerie fédérale suisse
Illus. 32 :	<i>Arnold Koller</i> : Chancellerie fédérale suisse
Illus. 33 :	<i>Ruth Metzler-Arnold</i> : KEYSTONE/Martin Ruetschi
Illus. 34 :	<i>Christoph Blocher</i> : Chancellerie fédérale suisse/Julie de Tribolet
Illus. 35 :	<i>Eveline Widmer-Schlumpf</i> : Chancellerie fédérale suisse/Corinne Glanzmann
Illus. 36 :	<i>Simonetta Sommaruga</i> : Chancellerie fédérale suisse/Monika Flückiger
Illus. 37 :	<i>Karin Keller-Sutter</i> : DFJP
Illus. 38 :	<i>Oscar Schürch</i> : KEYSTONE/PHOTOPRESS-ARCHIV/Str
Illus. 39 :	<i>Peter Hess</i> : Bibliothèque am Guisanplatz, Collection de portraits Rutishauser
Illus. 40 :	<i>Peter Arbenz</i> : Bibliothèque am Guisanplatz, Collection de portraits Rutishauser
Illus. 41 :	<i>Urs Scheidegger</i> : Bibliothèque am Guisanplatz, Collection de portraits Rutishauser
Illus. 42 :	<i>Jean-Daniel Gerber</i> : KEYSTONE/Peter Schneider
Illus. 43 :	<i>Eduard Gnesa</i> : KEYSTONE/EQ IMAGES/Adrian Moser
Illus. 45 :	<i>Alard du Bois-Reymond</i> : SEM/Laurent Burst
Illus. 46 :	<i>Mario Gattiker</i> : SEM/Tomas Wüthrich



# Impressum

Éditeur : Secrétariat d'État aux migrations (SEM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern

Conception et  
rédaction: Information et communication, SEM

Mise en page : INTR SA

Correction : Stämpfli SA

Papier : Fischer Papier Z-Offset

Impression : Urs Zuber SA

Commandes : OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Numéro de commande : 420.016.F  
© SEM / DFJP Août 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
**Secrétariat d'Etat aux migrations SEM**

