



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Admission de groupes de réfugiés et aide sur place

Rapport et recommandations
de la Commission fédérale pour les questions de migration



Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Documentation sur la politique de migration

© 2009 Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Auteurs

Alberto Achermann, Groupe de travail de la CFM

Rédaction

Elsbeth Steiner

Traduction

Alain Barbier

Relecture

Sylvana Béchon

Photo de couverture

Camp de réfugiés au Tschad, hébergement pour 15 000 personnes;

Photo: UNHCR / H.Caux

Graphisme/Impression

W. Gassmann SA, Bienne

Distribution

OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne,

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-N° 420.919.F

Commission fédérale pour les questions de migration

Quellenweg 9

CH 3003 Berne-Wabern

Tél. 031 325 91 16

www.ekm.admin.ch

Admission de groupes de réfugiés et aide sur place

Rapport et recommandations
de la Commission fédérale pour
les questions de migration

Berne, septembre 2008

Table des matières

Avant-propos	5
1. Situation initiale	6
2. L'admission de groupes de réfugiés en Suisse	7
3. La situation actuelle des réfugiés dans le monde et la pratique d'admission européenne	8
4. Les discussions dans le cadre de l'UE	9
5. Les raisons pour la reprise et la nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés	10
6. Bases légales	13
7. Recommandations de la CFM	14
7.1. Décision de principe relative à la nouvelle orientation de la politique d'admission des groupes et à la politique extérieure en matière de réfugiés	14
7.2. Modèle «Contingent avec limite minimale et maximale et possibilité de substitution»	14
7.3. Admission en Suisse, intégration et coopération avec les villes	15
7.4. Institution d'un groupe de travail avec la participation de la CFM	15
7.5. La nouvelle conception de la politique extérieure suisse en matière de réfugiés	15
8. Annotations	16

Avant-propos

Depuis la création de l'UNHCR dans les années 1950 jusqu'en 1995, la Suisse a régulièrement participé aux programmes de réinstallation des réfugiés. Ont notamment bénéficié de ces mesures des réfugiés en provenance de Hongrie, du Tibet, de la République socialiste de Tchécoslovaquie, mais aussi du Vietnam, de la Yougoslavie, du Soudan ou de l'Irak. Lorsque, au cours des années 1990, de plus en plus de requérants d'asile provenant des régions en guerre dans les Balkans sont entrés dans notre pays, le Conseil fédéral a suspendu l'admission des «contingents de réfugiés».

En 2008, la Commission fédérale pour les questions de migration a étudié les conditions, les chances et les mesures concernant une nouvelle politique d'admission. Elle a pu se fonder sur un rapport détaillé élaboré en 2007 par l'ancienne Commission fédérale des réfugiés CFR. Sur la base de ce rapport, un groupe de travail placé sous l'égide de Barbara Walther, vice-présidente de la CFM, a élaboré cinq recommandations. La CFM propose au Conseil fédéral de renouer avec l'admission de groupes de réfugiés dans le cadre du programme de l'UNHCR; ainsi, la Suisse pourrait accueillir entre 200 et 300 réfugiés par année. Dans le cadre d'une politique extérieure active en matière de réfugiés, ces admissions pourraient être assorties d'une aide ciblée sur place (essentiellement dans les pays de premier accueil des réfugiés).

En février 2009, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a institué un groupe de travail chargé d'examiner les recommandations de la Commission. La CFM espère que la Suisse comptera à nouveau au nombre des pays habituels d'accueil de groupes de réfugiés. Ainsi, elle viendrait en aide non seulement à des personnes qui ont fui ou ont été chassées de leur pays, mais également aux pays qui ont été les premiers à les accueillir. Dans nombre de ces pays, l'encadrement et l'assistance aux réfugiés constitue une charge énorme, voire trop lourde parce qu'ils font eux-mêmes partie des pays les plus pauvres de la planète.



Francis Matthey, Président de la Commission fédérale pour les questions de migration

1 Situation initiale

Au cours de sa dernière année d'existence (2007), la Commission fédérale des réfugiés (CFR) s'est occupée de manière intensive de la question de la nouvelle orientation en matière de politique d'admission de groupes de réfugiés (contingents de réfugiés). Elle a notamment commis un rapport devant dresser un inventaire de la politique déployée jusqu'à présent et élaborer des bases en vue d'une prise de décision¹. Dans le cadre de ces travaux, les cantons (notamment la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avaient signalé à la CFR leur accord de principe. A fin 2007, elle remit au Conseil fédéral un rapport intermédiaire présentant les développements significatifs sur le plan national et à l'échelon international ainsi qu'une ébauche de différents modèles en vue d'une éventuelle nouvelle orientation de la politique de contingents de réfugiés avec une liste de questions en suspens et de points de discussions qui devaient être élucidés en vue de décider d'un modèle.

La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) nouvellement constituée décida de continuer à travailler sur ce thème et d'instituer un groupe de travail² chargé d'élaborer un rapport avec des recommandations concernant l'admission de groupes de réfugiés. Ce groupe de travail acheva ses travaux en août 2008. La Commission approuva le projet de rapport le 11 septembre 2008.

2 L'admission de groupes de réfugiés en Suisse

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) est chargé, selon son statut de 1950, de trouver des solutions durables au problème des réfugiés. Ces solutions sont notamment, outre le retour volontaire et l'intégration dans le pays d'accueil, la nouvelle, respectivement la réinstallation des réfugiés dans un Etat tiers («resettlement» en anglais) par le transfert depuis les Etats de premier accueil, cela en particulier dans les situations où ces Etats sont débordés par l'accueil de réfugiés. Certes, les réfugiés concernés ont trouvé refuge dans un premier pays d'accueil, mais ils ne peuvent y rester que momentanément en raison d'un renvoi imminent, de l'absence de traitement médical, de l'impossibilité d'une intégration ou pour d'autres motifs encore. En Suisse, on a traditionnellement décrit le transfert de réfugiés des pays dits de premier accueil au nouveau pays d'accueil comme «l'admission de contingents de réfugiés», alors que la loi fédérale utilise le terme «asile pour groupes» et que l'UE parle de «réinstallation» par analogie avec le terme anglais «resettlement».

En règle générale, «les réfugiés réinstallés» ont, dans les pays d'admission, les mêmes droits que les réfugiés au titre de la Convention de Genève. En Suisse, sur le plan juridique, il n'est pas fait de distinction entre les réfugiés reconnus comme tels par le biais d'une procédure ordinaire d'asile – et qui ont obtenu l'asile – et les réfugiés arrivés en Suisse dans le cadre d'une action d'admission. Il y a toutefois lieu de séparer strictement le concept de l'asile pour des groupes du concept de l'octroi de la protection provisoire aux termes des dispositions des articles 66 ss de la loi fédérale sur l'asile. De fait, il existe des similitudes en ce sens que c'est aussi le Conseil fédéral qui décide si et selon quels critères il convient d'octroyer la protection provisoire à des groupes de personnes nécessitant une protection. Mais le séjour de ces personnes est limité dans le temps; on part en effet de l'idée que ces personnes retourneront dans leur patrie après la fin du conflit. Pour les groupes de réfugiés admis, on part au contraire de l'idée qu'ils resteront durablement dans le pays.

La Suisse s'est rallié dès le début aux interventions de l'UNHCR et a régulièrement accueilli des groupes de réfugiés entre 1950 et 1995. Rappelons qu'elle a accueilli

des réfugiés provenant de la Hongrie, du Tibet, de l'Indochine, de l'Ouganda, du Chili et ultérieurement aussi de l'ex-Yougoslavie, de l'Ethiopie, du Soudan, de la Tunisie, de la Somalie, de l'Irak et de l'Iran.³ Pour les années 1989 et 1990 par exemple, un arrêté du Conseil fédéral permettait l'admission de 1000 réfugiés et ce contingent fut totalement épuisé. Le 14 août 1991, le Conseil fédéral a édicté provisoirement pour la dernière fois un arrêté visant à admettre des réfugiés pour les années 1991 à 1994; cela concernait un contingent annuel de 500 réfugiés provenant de premiers Etats d'accueil qui n'a pas été épuisé dans le délai prévu à cet effet. En 1995, cette admission fut provisoirement suspendue, car en raison des guerres au sein de l'ex-Yougoslavie, un grand nombre de requérants d'asile et de réfugiés de cette région d'Europe devaient trouver une terre d'accueil.

Au milieu de l'année 1996, l'ancien Office fédéral des réfugiés décida d'instituer un groupe d'experts qui fut chargé d'élaborer une proposition relative à la nouvelle orientation de la politique des réfugiés sur contingents. En octobre 1997, l'Office fédéral des réfugiés, se fondant sur les travaux du groupe de travail susmentionné, soumit au conseiller fédéral responsable une proposition relative à la «nouvelle orientation de la politique suisse de contingents de réfugiés». Au vu du nombre élevé de requérants d'asile, ses propositions ne furent toutefois pas retenues. En juin 1998, la Suisse suspendit formellement l'admission de contingents de réfugiés et communiqua sa décision à l'UNHCR. Des tentatives plus tardives de réanimer la politique d'admission échouèrent pour la dernière fois en 2005 lorsque l'on renonça, pour des raisons de politique financière, à l'admission prévue, cela dans le cadre du programme de décharge 2004 du budget de la Confédération⁴. Les partisans de cette suppression avaient par ailleurs fait valoir que, sur les 25 Etats-membres de l'UE, seuls six acceptaient d'accueillir des groupes de réfugiés⁵. Le chef du département fédéral des finances déclara devant les Chambres fédérales qu'il demandait que l'on **renonce provisoirement** à la reprise de l'admission de groupes de réfugiés⁶.

3

La situation actuelle des réfugiés dans le monde et la pratique d'admission européenne

Actuellement environ 11,4 millions de réfugiés relèvent de la compétence de l'UNHCR et 4,6 autres millions du mandat de l'œuvre caritative des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Moyen-Orient (UNRWA; United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Par ailleurs, on compte environ 26 millions de personnes dans le monde ayant été chassées de chez elles par la violence mais vivant encore dans leur pays⁷.

Un grand nombre de réfugiés vit dans des **«Proteacted Refugee Situations»**, à savoir des séjours de longue durée dans des camps de réfugiés ou d'autres formes d'hébergement précaires. Entrent dans le cadre de ces situations les camps comptant plus de 25 000 réfugiés y vivant plus de 5 ans. D'après des estimations de l'UNHCR, cela concerne plus de 5 millions de réfugiés dans le monde. Ainsi, plus d'un million de réfugiés provenant d'Afghanistan vivent par exemple dans des camps de réfugiés au Pakistan, plus de 900 000 personnes provenant du Pakistan vivent dans des camps en Iran ou près de 400 000 réfugiés provenant du Burundi vivent dans des camps en Tanzanie. En Afrique seulement, l'UNHCR compte 15 situations graves totalisant plus de 1,6 million de réfugiés⁸. Aujourd'hui, on peut partir de l'idée que plus de 60 pour cent de tous les réfugiés se trouvent dans une telle situation précaire, sans perspectives d'amélioration. La durée moyenne de séjour dans des camps de réfugiés est actuellement de 17 ans⁹. Pour nombre de ces réfugiés, il n'existe aucune perspective de solution durable.

En 2007, l'UNHCR a recherché un pays de réinstallation¹⁰ pour environ 77 100 de ces réfugiés, mais il n'y avait de fait que quelque 50 000 places à disposition. Les pays d'accueil traditionnels sont au premier chef les USA, le Canada et l'Australie, puis la Nouvelle Zélande ainsi que 3 Etats d'Amérique latine et 8 Etats européens qui ont un quota fixe. Ces derniers sont la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Irlande et l'Islande. Selon l'UNHCR, 8 autres Etats admettent occasionnellement des «réfugiés à réinstaller»; il s'agit de l'Espagne, du Portugal, du Luxembourg, de la

Belgique, de l'Allemagne, de la France, de la Tchétchénie et de la Suisse¹¹. Quelques Etats réfléchissent actuellement à devenir un pays de réinstallation, notamment les pays baltes et la Roumanie¹², la Tchétchénie, le Portugal, l'Espagne et la France. En Italie également, on se penche sur la question¹³.

En 2006, selon les indications de l'UNHCR¹⁴, ce sont les Etats-Unis d'Amérique (41 300 réfugiés), l'Australie (13 400 réfugiés) et le Canada (10 700 réfugiés), pays qui ont une longue tradition en la matière, qui ont accueilli le plus grand nombre de réfugiés. En 2007, quelques Etats d'accueil ont légèrement augmenté leur capacité d'admission; ainsi, les USA ont accueilli 48 300 réfugiés et le Canada 11 200. Dans les Etats européens, le nombre d'admissions a été le suivant: Suède 2 400; Norvège 1 000; Finlande 550; Danemark 530; Pays-Bas 500; Grande-Bretagne 380; Irlande 200.

Globalement, un peu partout en Europe, l'intérêt pour une introduction, une reprise ou un renforcement de la politique de réinstallation de réfugiés tend à augmenter. De l'avis de l'UNHCR cette tendance est due au recul général du nombre de demandeurs d'asile, à l'opinion publique dont il est possible qu'elle ait un meilleur regard sur les réfugiés à réinstaller, des bonnes expériences faites en ce qui concerne l'intégration de ces réfugiés et d'une manière générale à la nouvelle dynamique dans ce domaine. La Commission UE indique, dans sa communication sur les programmes régionaux de protection¹⁵, que plusieurs Etats-membres envisagent l'éventualité de mettre sur pied leurs propres programmes en matière de réinstallation de réfugiés.

4 Les discussions dans le cadre de l'UE

Au cours de ces dernières années, au sein de l'UE également, un débat intensif s'est fait jour à propos d'un **programme européen de réinstallation**¹⁶. La Commission de l'UE joue dans ce cadre un rôle décisif, car c'est elle qui a remis le thème de la réinstallation des réfugiés à l'ordre du jour dans diverses communications, par exemple celle du 3 juin 2003 prônant une «procédure d'asile plus accessible, plus juste et fonctionnant mieux». La Commission de l'UE a proposé une «entrée régie par un **système d'intégration à l'échelon de l'UE**». Dans une autre communication de juin 2004 intitulée **«Amélioration de l'accès à des solutions durables»**, cette commission a réédité sa proposition d'un vaste programme de réinstallation des réfugiés au sein de l'UE et a déclaré que:

«un programme de ce type constituerait en même temps une contribution au renforcement de la protection dans les régions concernées, car du fait que la répartition des contingents de réfugiés serait plus équitable, on pourrait aussi améliorer l'offre de protection d'Etats tiers dans les régions de provenance, puisque ces Etats disposeraient dès lors de ressources accrues pour la protection des personnes dans leur propre pays.»

Le Conseil de l'Europe a adopté le 5 novembre 2004 le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et le droit au sein de l'Union européenne¹⁷. Ce programme prévoit l'instauration de programmes de protection régionaux assortis d'un **«programme commun pour la réinstallation de réfugiés»**. Selon le programme de La Haye, il y aura d'abord lieu de collecter des expériences par le biais d'un projet-pilote concernant les **programmes de protection régionale**¹⁸. Ainsi, il conviendra de relier un programme de protection régional **avec un vaste programme de réinstallation de réfugiés à l'échelon européen**. Cette mesure serait considérée comme un signe de solidarité active qui permettrait aux Etats d'accueil principalement concernés dans la région d'être déchargés par le biais de l'admission de ces réfugiés dans l'UE¹⁹. Il s'agit en fin de compte de soutenir des réfugiés dans des situations qui perdurent («protected refugee situations») avec la volonté d'endiguer en même temps de nouvelles migrations inopportunes. Ces programmes de protection régionaux ne constituent toutefois pas un nouveau concept, dans lequel on associerait des appro-

ches classiques en vue de résoudre le problème que constituent les réfugiés (retour, intégration locale, réinstallation dans les pays d'admission d'Europe et d'Amérique du Nord) à de nouvelles approches du «management de la migration» grâce auxquelles on endiguerait de nouvelles migrations illégales indésirables.

Dans sa plus récente communication datant de juin 2008 et relative à la «future stratégie de l'asile – un concept intégré pour la protection à l'échelon de l'UE»²⁰ –, la Commission met l'accent sur le fait que la réinstallation de réfugiés occupe **une place importante dans la politique externe de l'UE en matière d'asile**. Voilà pourquoi il convient de continuer à promouvoir la réinstallation des réfugiés et d'élaborer un instrument de protection efficace; il serait instauré par l'UE pour garantir la protection des réfugiés dans les Etats tiers pour faire la preuve de sa solidarité avec ces Etats tiers qui accueillent des réfugiés en tant que premiers pays d'asile. Pour l'année 2009, la Commission envisage **des propositions en vue d'un programme de réinstallation des réfugiés dans l'UE** auquel les Etats-membres peuvent participer à titre volontaire et dans lequel des critères communs et des mécanismes de coordination devraient être fixés; une coopération pour les questions pratiques et logistiques contribuerait grandement à davantage d'efficacité et de rentabilité²¹.

En résumé, on peut retenir que la réinstallation de réfugiés dans le cadre du programme de La Haye est devenue une affaire dont l'UE doit s'occuper et que dès lors les instances et les autorités de l'UE devront prévoir l'introduction d'un nouveau programme de réinstallation des réfugiés dans toute l'UE. Ce programme devrait être facultatif, tout au moins dans une première phase, quand bien même de nombreux Etats-membres de l'UE s'intéressent toujours davantage à l'introduction d'une politique d'admission de groupes de réfugiés. Il est prévu à cet effet de débloquer des fonds de l'UE pour créer des incitations à agir dans ce sens. Enfin, il faut relever que le concept du programme de réinstallation doit être relié au concept des programmes régionaux de protection.

5 Les raisons pour la reprise et la nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés

En 1996, la suspension de la politique d'admission des réfugiés a été motivée en partie par les coûts élevés qui en découlaient. La reprise de cette politique échoua ces dernières années principalement en raison d'arguments financiers; le Conseil fédéral releva aussi à plusieurs reprises les nouvelles mesures prévues dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'asile qui n'avaient pas encore été introduites. Entre-temps, tant le nombre de demandes provenant de réfugiés – un phénomène de même ampleur peut être observé dans la plupart des Etats-membres de l'UE – que l'effectif de personnes relevant du domaine de l'asile ont diminué de manière significative et sont aujourd'hui inférieurs à ceux qui ont poussé le Conseil fédéral à décider de nouvelles admissions dans les années 1990. C'est dans ce sens que divers membres de la CFR, et aussi des représentants des cantons et des villes, se sont prononcés à l'occasion de la séance plénière de la CFR du 18 décembre 2006. Par ailleurs, *les dépenses pour l'assistance sociale des réfugiés* ont, elles aussi, diminué de manière significative, à savoir de plus de la moitié par rapport aux années où les coûts étaient les plus élevés.²²

Voici d'autres motifs liés à la politique intérieure et extérieure qui militent en faveur d'une nouvelle orientation de la politique suisse en matière d'admission de groupes de réfugiés.

- La Suisse a fondé l'admission de réfugiés déjà dans les années 1950 sur la *tradition humanitaire*. Ainsi en 1957, le Conseil fédéral a-t-il qualifié le droit suisse en matière d'asile de «maxime de politique d'Etat» dans le sens d'une admission de réfugiés «chaleureuse et librement consentie». Le rapport du Conseil fédéral sur la politique des étrangers et de l'asile de mai 1991 relève que cette pratique fait aujourd'hui encore partie intégrante de la politique suisse. Ce rapport précise que la Suisse «doit à l'avenir également admettre des réfugiés

dans le contexte de sa solidarité sur le plan international en vue de décharger les Etats de premier accueil» (chiffre 2.2.2.).

- C'est dans cet esprit aussi que le projet de concept en matière de réfugiés du Conseil fédéral d'octobre 2001 concernant la reprise de la politique de contingents de réfugiés et qui a été soumis en procédure de consultation, renvoie au *désamorçage de la problématique des réfugiés* et au *principe de la répartition internationale des charges*.

«La réinstallation de réfugiés intervient dans le cadre des efforts déployés par l'UNHCR et par la communauté internationale des Etats pour trouver des solutions durables et coordonnées à l'échelon mondial. Par leur engagement humanitaire, les Etats participants assument une coresponsabilité face à la destinée de ce groupe de réfugiés au sens d'un partage des responsabilités (responsibility sharing) et fournissent ainsi une contribution pour désamorcer la problématique des réfugiés dans le monde.»

Le *concept de solidarité* figurant déjà dans le préambule à la Constitution fédérale, est lié aux buts de la politique extérieure aux termes de l'article 54, 2e alinéa de la Constitution fédérale en vertu duquel la Confédération, dans sa politique extérieure, contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme. Aussi le message concernant la révision totale de la loi fédérale de l'asile fonde-t-il également l'asile en faveur des groupes de réfugiés sur la solidarité internationale²³.

- L'admission de groupes de réfugiés est un mécanisme de partage des charges qui peut contribuer à la *prévention de la fuite et des mouvements de migration irréguliers* en ce sens qu'il permet aux Etats de premier accueil de ne pas être surchargés

par l'admission de réfugiés au point de sombrer eux-mêmes dans le chaos et de produire à leur tour des réfugiés. La stratégie en vue d'une politique des réfugiés et de l'asile des années 90, élaborée en janvier 1989 par le Groupe interdépartemental DFJP/DFAE/DFE de stratégie recommandait dès lors comme mesure (32.2) l'admission de contingents de réfugiés provenant des Etats de premier accueil. Ce groupe motivait sa recommandation de la manière suivante:

«Dans l'intérêt d'une politique d'admission active et créative, les contingents de réfugiés devaient être aménagés de manière plus généreuse que dans les années huitante. D'une part, l'admission de groupes de réfugiés est un moyen qui a fait ses preuves pour décharger quelque peu les premiers Etats d'asile et, si elle est mise en œuvre de manière bien ciblée elle améliore les conditions de vie de tous les réfugiés dans un premier pays d'asile. D'autre part, l'admission de contingents de réfugiés peut être un instrument permettant de pratiquer une politique active en matière de droits de l'homme.»

- Dans sa communication de juin 2004 intitulée «Amélioration de l'accès aux solutions durables»²⁴, la Commission de l'UE relevait qu'un nouveau programme de réinstallation constituerait du même coup une contribution au **renforcement de la protection dans les régions concernées** «car par une répartition plus juste et équitable des contingents de réfugiés, on pourrait améliorer l'offre de protection des Etats tiers dans la région d'origine, puisqu'ils disposeraient de davantage de moyens pour la protection des personnes dans leur propre pays.»
- Comme option à la solution du problème des réfugiés au sens du statut de réfugiés selon l'UNHCR, toutes les approches de solutions (retour, intégration sur place, réinstallation) sont nécessaires. La plupart du temps, il convient d'utiliser ces approches de manière complémentaire. La réinstallation est souvent la possibilité la plus efficace et la seule qui offre une protection efficace à une personne. Pour les victimes, à savoir les réfugiés dans les régions de provenance, la réinstallation est une mesure susceptible d'offrir une **protection aux plus vulnérables**, protection qui ne peut être assurée dans le premier Etat d'admission. La réinstallation est l'une des rares possibilités d'accès sûr aux pays d'asile et, pour les personnes ayant vécu dans un camp de réfugiés pendant des années, elle constitue souvent la seule et unique chance de pouvoir le quitter.
- La Convention de Genève relative au statut des réfugiés comporte une obligation de **collaborer avec l'UNHCR** dans l'accomplissement de ses tâches (art. 35). Cette convention mentionne également la collaboration pour trouver des solutions à des situations de réfugiés, mais pas au sens d'une obligation légale à l'admission de groupes de réfugiés. Il convient d'évoquer ici les dispositions de l'article 113 de la loi fédérale sur l'asile aux termes desquelles la Confédération «participe à la solution des problèmes de réfugiés à l'étranger». Elle soutient dans ce cadre l'activité d'œuvres d'entraide internationales et collabore notamment avec l'UNHCR. Par ailleurs, notre pays a participé à plusieurs décisions du Comité exécutif pour le programme de l'UNHCR qui en appelait à admettre les réfugiés, ainsi qu'à la **décision No 67** (1991) «sur le rapport de la réinstallation en tant qu'instrument de protection» et plus récemment à la décision No 105 (2006) ayant trait à la Conclusion sur les «femmes et les filles dans des situations à risque» dans laquelle il est recommandé aux Etats d'utiliser de manière accrue la réinstallation en tant qu'instrument de protection et solution durable pour les femmes et les filles réfugiées vulnérables.
- Il s'agit de prendre en considération l'actuelle augmentation du nombre d'Etats pratiquant la réinstallation des réfugiés ou d'Etats-membres de l'UE sérieusement intéressés par une telle politique ainsi que les débats de l'UE liés au programme de La Haye. Il convient aussi de considérer la question sous l'angle de l'article 113 de la loi fédérale sur l'asile prévoyant que **«la Confédération participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés au niveau international»**. En outre, à l'occasion de la signature de la convention de la libre circulation avec l'UE du 21 juin 1999, la Suisse a fait une déclaration unilatérale en faveur de la politique de migration et d'asile²⁵ dans laquelle elle exprimait sa «volonté d'intensifier sa collaboration avec l'UE et ses Etats-membres dans le domaine de la politique de la migration et de l'asile». Cela étant, il conviendrait peut-être de prendre en considération la nouvelle politique de l'Union européenne en matière de réinstallation des réfugiés. Une coordination avec la politique de l'UE en la matière pourrait aussi être profitable lorsqu'il s'agira de développer des programmes d'intégration adaptés, car on pourrait alors bénéficier des expériences communes ou même développer des projets en commun.
- Cela étant, la question de l'admission de groupes de réfugiés deviendra à moyen terme aussi une question de **solidarité** non seulement avec les Etats de

première admission dans les plus pauvres régions du monde, mais aussi avec *d'autres Etats d'admission européens*. Il s'agit également de tenir compte dans ce contexte du bénéfice que notre pays tirera de la coopération avec l'UE dans le domaine de la migration, de l'asile et des frontières extérieures, en particulier au sens où les mesures de protection des frontières européennes et le mécanisme de Dublin pourraient mener à une diminution du nombre de demandes d'asile en Suisse.

- Une participation de la Suisse aux nouveaux programmes de réinstallation signifierait un accroissement des connaissances et des expériences dans le domaine de la politique de migration et de réfugiés internationale. Elle offrirait notamment la possibilité d'élaborer une nouvelle qualité des relations bilatérales avec les Etats du Sud de premier accueil du fait que la Suisse prendrait une part (même modeste) du fardeau. Cela étant, reste la question de l'incorporation de la politique d'admission dans le concept des *partenaires de migration*. Aux termes des dispositions de l'article 100 («conventions internationales») de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur le 1er janvier 2008, le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats dans le domaine de la migration. Il peut aussi conclure des accords pour renforcer la coopération dans le domaine migratoire et lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives (1er alinéa). Au 3e alinéa de cet article 100 LEtr, il est dit: «Dans le cadre de conventions de réadmission et de transit, le Conseil fédéral peut, dans les limites de ses compétences, accorder ou retirer le bénéfice de prestations ou d'avantages. Il tient compte des obligations de droit international de la Suisse ainsi que de l'ensemble des relations existant entre la Suisse et l'Etat concerné.» Par ailleurs, dans ce contexte, il y a lieu de se référer aux dispositions de l'article 93 de la loi fédérale sur l'asile révisée qui constitue la base légale des *programmes d'aide au retour* et de la *prévention de la migration irrégulière*. En vertu de cet article 93, 2e alinéa, des programmes à l'étranger «peuvent également viser à prévenir la migration irrégulière». Les programmes visant à prévenir la migration irrégulière sont ceux qui contribuent «à réduire à court terme le risque d'une migration primaire ou secondaire en Suisse».

En résumé, on peut conclure que diverses raisons militent en faveur d'une reprise et d'une nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés. Cela étant, les motifs traditionnels – tradition humanitaire et solidarité – sont de plus en plus complétés par

des *intérêts de politique extérieure* de la Suisse. En effet, en admettant des groupes de réfugiés, notre pays disposerait d'un nouvel instrument non seulement à l'égard de l'UE, mais également à l'égard des Etats tiers dans la région d'origine des réfugiés, instrument qui permettrait de faire valoir d'autres intérêts en matière de politique migratoire.

6 Bases légales

La loi sur l'asile du 26 juin 1998 contient les bases légales encore en vigueur pour l'«octroi de l'asile à des groupes de réfugiés». Cette section régit les compétences de la Confédération et la répartition des réfugiés aux différents cantons.

Art. 56 Décision

- 1 *L'asile est octroyé à des groupes importants de réfugiés par décision du Conseil fédéral. Lorsqu'il s'agit de petits groupes, la décision est prise par le département.*
- 2 *L'office désigne les groupes de réfugiés.*

Art. 57 Répartition et première intégration

- 1 *La répartition des réfugiés entre les cantons est régie par l'art. 27.*
- 2 *La Confédération peut, dans les limites de la première intégration, assigner à des groupes de réfugiés un logement temporaire, notamment dans un centre d'intégration.*

En vertu de la situation juridique actuellement en vigueur, la Confédération assume les coûts suivants liés à l'admission de groupes de réfugiés:

- S'agissant de l'aide sociale, la même réglementation s'applique aux réfugiés ayant été admis en groupe dans notre pays et ceux ayant obtenu l'asile par le biais d'une procédure ordinaire. Le motif de la reconnaissance du statut de réfugié n'a par conséquent pas d'incidences légales ou financières.
- Comme pour les réfugiés reconnus, la Confédération verse ainsi aux cantons durant les cinq premières années des indemnités forfaitaires pour l'aide sociale, l'encadrement et les frais administratifs (art. 88, 3e al. LAsi). Ce versement intervient en vertu des dispositions de l'art. 24, 1er al. OA2 (Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement) sous forme d'un forfait global. La Confédération verse ce forfait à compter de la date de la décision relative à la reconnaissance du statut de réfugié, jusqu'au jour où le réfugié obtient pour la première fois une autorisation d'établissement ou a droit à une telle autorisation.
- Dans des cas particuliers, la Confédération verse également aux cantons un forfait global notamment pour des réfugiés âgés et invalides. Aux termes des dispositions de l'article 24, 4e al. OA2, cette **prise en charge des coûts dans des cas spéciaux** s'applique à des personnes ayant été admises dans le cadre d'un contingent ou dans le cadre du programme spécial pour handicapés mis en place par l'UNHCR ou appartenant à un groupe de réfugiés dont l'admission a été décidée par le Conseil fédéral ou le DFJP, personnes qui étaient déjà handicapées, malades ou âgées (personnes de plus de 60 ans) au moment où elles sont entrées en Suisse et qui requièrent une assistance permanente et ayant besoin d'un soutien permanent.
- La Confédération peut prendre à sa charge, à la demande de l'UNHCR, les frais d'entrée directe en Suisse de groupes de réfugiés et de personnes admises (art. 53 OA2).

7

Recommandations de la CFM

7.1. Décision de principe relative à la nouvelle orientation de la politique d'admission des groupes et à la politique extérieure en matière de réfugiés

En raison de la situation initiale décrite, de l'évolution au niveau international, de la situation politique globale actuelle en matière de réfugiés, de l'évolution au sein de l'Union européenne, de la tradition humanitaire de notre pays et au vu des bases légales qui existent en Suisse, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) recommande un **changement d'orientation de la politique de l'admission de groupes de réfugiés** qui devrait également comprendre le réexamen de la politique extérieure en matière de réfugiés. Il s'agit en particulier que notre pays participe activement à la politique extérieure en matière de réfugiés et qu'elle augmente sa capacité d'agir dans ce domaine. Dans ce contexte, la nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés doit constituer un élément essentiel. En effet, la politique d'admission doit prendre en considération, outre des intérêts de politique extérieure (notamment l'encouragement de contacts bilatéraux avec les Etats de premier accueil et la collaboration politique en matière de migration avec l'Union européenne), la tradition humanitaire (protection des plus vulnérables) et le concept de solidarité. Par ailleurs, une participation active de la Suisse peut fournir une contribution importante en vue de décharger les Etats de premier accueil et d'empêcher ainsi de futurs flux de fuite et de migration.

Il s'agit d'une **décision de principe en vue d'une nouvelle orientation de la politique d'admission et de politique extérieure en matière de réfugiés** (voir également sous 7.5.). C'est pourquoi la CFM renonce à donner des recommandations détaillées au sujet de l'aménagement concret de l'admission ou de la répartition des coûts. La CFM estime que le futur cadre pour l'admission de groupes de réfugiés doit autant que possible être flexible afin de répondre aux intérêts de politique intérieure et extérieure et afin de permettre une participation active de la Suisse à une action internationale coordonnée.

7.2. Modèle «Contingent avec limite minimale et maximale et possibilité de substitution»

Sur la base de ces réflexions, la CFM ne recommande donc pas la reprise en tant que telle de l'ancienne politique qui prévoyait un quota d'admission annuel, les réfugiés ayant été en règle générale sélectionnés par l'UNHCR. La CFM a examiné diverses variantes et modèles pour une nouvelle politique d'admission. Elle propose un modèle qui peut s'appuyer sur les travaux préalables d'un groupe d'experts commis par le DFJP en 1996. En tant qu'innovation, le rapport de l'époque proposait la possibilité d'une «substitution» grâce à laquelle les ressources disponibles en raison de la non-utilisation de contingents pouvaient être compensées et utilisées pour une aide sur place. Dans le cadre de la nouvelle orientation prévue de la politique suisse de contingents de réfugiés et qui n'a pas été mise en œuvre en raison de la guerre au Kosovo, il existait un projet – datant d'octobre 1997 – proposant au Conseil fédéral de charger le DFAE d'élaborer un tel modèle de substitution en collaboration avec le DFJP et de le réaliser en prévoyant l'admission de 200 réfugiés au minimum et 300 au maximum. Ce projet s'inspirait du modèle nordique qui prévoyait d'accorder une aide financière accrue aux Etats de premier accueil en tant qu'alternative à l'accueil de réfugiés à l'Ouest.

La CFM propose d'introduire un modèle de substitution comprenant une limite inférieure de 200 réfugiés et une limite supérieure de 300 réfugiés par année et de prévoir à cet effet pour l'instant un budget de 20 à 30 millions de francs par année pour une période de cinq ans. Si le contingent d'admission n'est pas épuisé (ne serait-ce que pour des raisons de politique intérieure, par exemple un nombre élevé de requérants d'asile ou un défaut de demandes de l'UNHCR) ou si les frais pour l'admission de réfugiés sont inférieurs à ceux qui ont été budgétisés, les ressources budgétaires devenues disponibles pourraient être utilisées pour l'aide sur place.

Le principe de substitution procurerait la flexibilité indispensable et permettrait de prendre en considération les aspects de politique intérieure tout en tenant compte de manière raisonnable de la situation globale en matière de politique suisse de l'asile (nombre de requérants d'asile, admission de personnes demandant protection). Le concept d'un «crédit cadre» de 20 à 30 millions de francs par année serait utilisé – selon la situation et les besoins – pour l'accueil de réfugiés en Suisse, mais aussi pour l'octroi d'une protection temporaire, pour l'aide sur place ou pour les programmes de protection régionaux. En complément à ces actions, on pourrait également envisager de soutenir d'autres Etats d'admission dans la région afin de décharger les Etats de premier accueil, c'est-à-dire que d'autres pays accueilleraient les réfugiés des Etats de premier accueil et que l'on pourrait ainsi trouver une solution durable pour ces réfugiés. Ce modèle peut sans problème être lié aux concepts du partenariat de migration et des programmes de protection régionaux, et il est assez flexible pour répondre aussi aux demandes de l'UNHCR pour l'admission de petits groupes de réfugiés ou la participation à ses programmes pour l'admission de réfugiés particulièrement vulnérables, comme la Suisse l'a fait en 2005 concernant l'accueil de dix réfugiés ouzbeks.

7.3. Admission en Suisse, intégration et coopération avec les villes

Tandis que les anciennement nommés réfugiés de contingents étaient préparés aux conditions de vie en Suisse dans des centres dits de première intégration, aujourd'hui, en raison du grand nombre de nouvelles institutions actives sur place dans le travail d'intégration, une telle manière de procéder ne s'impose plus. Cependant, la CFM recommande de rechercher une collaboration avec les plus grandes villes de Suisse, tout au moins pour la première phase de l'admission de groupes de réfugiés, afin qu'elles admettent de plus grands groupes de réfugiés. Leur coopération pourrait en effet faciliter le travail d'intégration de ces réfugiés. Une première phase d'accueil couronnée de succès pourrait contribuer à réduire les craintes de frais élevés ou de problèmes d'intégration particuliers. Il y aura aussi lieu, en ce qui concerne l'admission de groupes de réfugiés par les municipalités, de tenir compte d'une clé de répartition des requérants d'asile et de prévoir une compensation s'il y a lieu.

Par ailleurs, avant d'admettre des groupes de réfugiés, il y aurait lieu d'élucider dans quelle mesure une phase de première intégration serait possible déjà dans l'Etat de première admission et comment elle pourrait être aménagée, cela en tenant compte des expériences d'autres Etats.

7.4. Institution d'un groupe de travail avec la participation de la CFM

La CFM recommande d'instituer un groupe de travail sous l'égide de l'ODM; il serait composé de représentants de la CFM, de la division politique IV du DFAE, des cantons et des villes. Ce groupe de travail serait chargé de préparer le changement d'orientation concret et la mise en œuvre de la politique d'admission de groupes de réfugiés. Il devrait fixer la marche à suivre sur la base des expériences antérieures en la matière, faire des propositions en vue de la réglementation de la prise en charge des coûts et, dans le contexte du modèle de substitution, élaborer des concepts pour l'utilisation des ressources qui n'auraient pas été épuisées pour l'admission de réfugiés en Suisse. Par ailleurs, il y aurait lieu d'établir des bases pour la répartition des réfugiés et de développer la phase d'intégration. Dans ce cadre, on se référera aux travaux préliminaires accomplis par l'ancienne Commission fédérale des réfugiés.

7.5. La nouvelle conception de la politique extérieure suisse en matière de réfugiés

Au cours de ces dernières années, la politique suisse extérieure en matière de réfugiés ainsi que la politique extérieure de migration ont été complétées par de nouvelles approches, notamment par les concepts de partenariats de migration et les programmes de protection régionaux ou par des efforts en matière de prévention de la migration irrégulière. Dans le contexte de la nouvelle conception de la politique d'admission de groupes de réfugiés, la CFM recommande d'envisager la politique extérieure en matière de réfugiés et de migration sous l'angle d'une nouvelle vision globale en la matière et, le cas échéant, de développer une nouvelle politique extérieure en matière de réfugiés et de migration qui soit cohérente. Ce faisant, il conviendra aussi de tenir compte de l'évolution en la matière au sein de l'Union européenne dans le cadre du programme de La Haye. L'admission de groupes de réfugiés pourrait donc devenir un élément important d'une nouvelle politique extérieure.

8 Annotations

- 1 Concept pour la reprise de la politique en matière de contingents de réfugiés, rapport final de la Commission fédérale des réfugiés (CFR) avec des recommandations et des propositions au Conseil fédéral, sous forme d'un projet du 27 octobre 2007, en vue de la séance de la CFR du 19 novembre 2007 à Berne, rédigé par Alberto Achermann, avocat, Berne.
- 2 Le Groupe de travail était composé de: Barbara Walther (direction), Georg Blum, Rudolf Horber, François Mollard et Walter Schmid.
- 3 Cf. aussi FF1996 II 74: au cours des deux dernières années d'admission, 1994 et 1995, l'admission se concentrait sur les ressortissants des Etats suivants: Somalie, Irak, Iran, Vietnam et Bosnie-Herzégovine. Cf. aussi le rapport détaillé d'Andreas Wimmer, La réinstallation de réfugiés en Suisse. Analyse de la pratique adoptée jusque-là et discussion sur les options d'action, Forum suisse pour les études sur la migration, rapport de recherche No. 5, Neuchâtel, décembre 1996.
- 4 FF 2005 759ssf, p. 812ss.
- 5 Bulletin officiel N 2005 554.
- 6 Bulletin officiel N 2005 557.
- 7 UNHCR, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced Persons and Stateless Persons, June 2008 (www.unhcr.org).
- 8 UNHCR, Measuring Protection by Numbers, 2005, novembre 2006 Release (www.unhcr.org).
- 9 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, Protracted Refugee Situations, 10 juin 2004, EC/54/SC/CRP.14.
- 10 Pour les explications qui suivent, comparer avec la présentation de Vincent Cochetel, UNHCR Genève, produite à l'occasion de la séance plénière de la CFR du 18 décembre 2006, jointe en annexe au procès-verbal.
- 11 En 2005, notre pays a accueilli 10 réfugiés d'Ouzbékistan dans le cadre d'une campagne humanitaire.
- 12 Communiqué de presse de l'UNHCR du 3 juillet 2008 à l'occasion de la conférence tripartite relative à la réinstallation de réfugiés, www.unhcr.org.
- 13 A la demande du gouvernement italien et à celle exprimée par la Commission de l'UE en 2007, le Consiglio Italiano per i Rifugiati a procédé à une étude de faisabilité (FA.RE. Studio di fattibilità per un Programma di Reinsediamento in Italia).
- 14 Cf. les indications figurant sur le site Web de l'UNHCR: www.unhcr.org.
- 15 Voir à ce propos le chiffre 4 ci-après.
- 16 Voir à ce sujet Joanne von Selm/Tamara Woroby/Erin Patrick/Monica Matts, Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States, against the background of the Common Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure, Migration Policy Institute on behalf of the European Commission, European Communities, 2003.
- 17 Conclusions de la présidence de la séance du Conseil de l'Europe des 4 et 5 novembre 2004 DOC 14292/1/04 Rev. 1.
- 18 Ainsi qu'il appert des communications de la Commission de l'UE de juin 2004 au sujet des solutions durables (COM [2004] 410 version définitive) et de la communication relative aux programmes de protection régionaux de septembre 2005 (COM [en 2005] 388 version définitive), l'objectif des programmes de protection régionaux est avant tout l'augmentation de la capacité de protection dans le pays de provenance, cela dans le cadre d'un partenariat global avec les Etats de la région. Il s'agit de renforcer l'offre de protection dans les régions, notamment par le soutien des Etats d'accueil et de leurs administrations, par l'institution d'un système d'enregistrement, par l'amélioration de l'infrastructure locale (trainings des fonctionnaires, introduction de procédures plus efficaces) et par le soutien de l'intégration locale des réfugiés ou le soutien au retour des réfugiés dans leur patrie.
- 19 La communication au sujet des programmes de protection régionaux obtient un «assentiment en faveur de la réinstallation des réfugiés» pour l'une **des activités principales** d'un tel programme de protection. Autrement dit, les Etats-membres de l'UE s'engagent **volontairement** à offrir des solutions durables et à proposer aux réfugiés une réinstallation dans les Etats-membres. Ladite communication estime que la réinstallation de réfugiés dans les Etats-membres de l'UE constituerait «un facteur décisif qui soulignera les composantes partenaires des programmes de protection régionaux face aux Etats-tiers». Cela étant, la Commission a constaté que «depuis la communication de juin 2004, plusieurs Etats-membres ont envisagé d'aménager de nouveaux propres programmes de réinstallation de réfugiés». Elle attendait «de ces changements de position qu'ils contribuent à un plus large succès des programmes de protection régionaux».
- 20 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil de l'Europe, au Comité économique et social européen (CESE) et au Comité des Régions – Plan d'action en matière d'asile – Une approche intégrée de la protection au niveau de l'UE ; COM (2008) 360, version définitive du 17 juin 2008.
- 21 Ibidem., chiffre 5.2.2.
- 22 Les dépenses de l'ancien Office fédéral des réfugiés s'élevaient à environ 1319 millions de francs en 2000; aujourd'hui, elles s'élèvent à 829 millions de francs (y compris les dépenses de l'ancien Office fédéral des étrangers / IMES, qui n'étaient pas comprises dans ce montant avant la fusion de ces deux offices fédéraux, et le crédit destiné à l'intégration) pour l'ensemble de l'Office fédéral des migrations. Face à ces dépenses, les recettes se montent à 58 millions de francs.
- 23 FF1996 II 74.
- 24 Communication du 4 juin 2004, COM (2004) 410 version définitive.
- 25 RS 0.142.112.681.

