

Réinstallation et autres voies d'accueil humanitaire pour les réfugiés particulièrement vulnérables

Prise de position de l'OSAR

Berne, février 2021

Table des matières

1	Situation initiale	Error! Bookmark not defined.
2	La réinstallation et les voies d'accès complémentaires comme solutions durables pour les réfugiés	3
3	Accès sécurisé à la protection en Suisse	5
3.1	Programmes suisses de réinstallation	5
3.2	Autres voies d'accès sécurisées à la Suisse	7
4	Position et revendications du SFH	7
4.1	Renforcer les programmes de réinstallation	8
4.1.1	Poursuite de la consolidation des programmes de réinstallation	8
4.1.2	Augmenter les quotas de réinstallation	8
4.1.3	Expansion géographique des programmes de réinstallation	8
4.1.4	Agir rapidement et sans complications en cas de crise	9
4.1.5	Focus sur les groupes de réfugiés vulnérables	9
4.2	Extension de nouvelles voies d'accès sûres à la protection	9
4.2.1	Facilitation de la délivrance de visas humanitaires	9
4.2.2	Faciliter le regroupement familial	10
4.2.3	Envisager une utilisation complémentaire dans le secteur de l'éducation et de l'emploi	10
4.3.	Mettre en place des programmes de parrainage	11

Impressum

Editrice

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Case postale, 3001 Berne

Tél. 031 370 75 75

Fax 031 370 75 00

E-mail : info@osar.ch

Internet : www.osar.ch

CCP dons : 10-10000-5

COPYRIGHT

© 2021 Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), Berne

Copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source.

1 Situation initiale

Sur le plan mondial, l'ampleur et la complexité des déplacements de population augmentent continuellement. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) dénombrait début 2020 près de 80 millions de personnes en fuite. Parmi elles, 45,7 millions sont des personnes déplacées dans leur propre pays, 26 millions des réfugié-e-s reconnu-e-s et 4.2 millions des requérant-e-s d'asile.¹ Les réfugié-e-s représentent d'ores et déjà un pourcent de la population mondiale et la tendance est à la hausse.

La grande majorité des personnes réfugiées (env. 85 pour cent) séjournent dans des pays à faible et moyen revenu situés à proximité de leur pays d'origine. Ils y vivent souvent dans une grande précarité, car ces pays de premier accueil n'ont généralement pas les ressources nécessaires pour leur fournir assez de nourriture, garantir leur sécurité et leur offrir des perspectives d'avenir. Pourtant ce sont eux qui assument le gros de la responsabilité et de la charge dans la protection mondiale des personnes réfugiées. Dans les pays comme la Suisse par contre, on observe depuis quelques années une constante diminution de l'afflux de personnes en quête de protection, d'autant plus que les personnes réfugiées ont de moins en moins de possibilités d'y accéder autrement que par des voies extrêmement dangereuses. La pandémie de Covid-19 a encore accentué cette tendance.

Beaucoup de personnes réfugiées n'ont pas la possibilité de retourner dans leur pays d'origine en toute sécurité. Au cours des dix dernières années, elles ont été nettement moins nombreuses à pouvoir le faire que pendant la décennie précédente. Par ailleurs, la fuite a tendance à s'étaler sur des périodes de plus en plus longues pour un nombre croissant d'entre elles. Ses causes se complexifient de plus en plus et s'exacerbent souvent mutuellement ; dans quelques régions, le changement climatique et les catastrophes naturelles viennent de plus en plus s'ajouter aux guerres, aux conflits, aux persécutions, à la pauvreté et à la faim. À l'échelle mondiale, la population réfugiée est majoritairement composée de femmes et d'enfants, souvent accompagnés uniquement de leur mère. Les mères séparées sont exposées à des dangers particuliers tels que la violence physique, les abus sexuels, l'exploitation et les stratégies de survie aussi risquées que la prostitution. Les enfants et les adolescent-e-s qui fuient seuls ou sans leurs représentant-e-s légaux sont aussi particulièrement en danger.²

Les possibilités actuelles d'accueil dans des pays tiers sûrs ne couvrent en aucune façon les besoins des personnes en quête de protection. Selon une étude, 90 pour cent de celles qui ont obtenu une protection au sein de l'UE sont entrées illégalement.³ Sans une politique adaptée à la situation actuelle, une grande partie des requérant-e-s d'asile continuera à n'avoir d'autre choix que d'emprunter des voies à haut risque pour atteindre l'Europe et la Suisse.⁴

2 Réinstallation et voies d'accès complémentaires

La réinstallation offre aux réfugié-e-s reconnus par le HCR un accès légal et sûr à la protection d'un pays tiers. Cette solution s'applique de préférence aux personnes réfugiées qui, dans un avenir prévisible, se trouvent dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine ou de provenance ou de s'intégrer dans le pays de premier accueil. En participant à des programmes de

¹ Global Trends, Forced Displacement in 2019, HCR 2019.

² On manque de statistiques fiables pour ce groupe de réfugié-e-s particulièrement vulnérables, car ils ne sont pas systématiquement recensés partout. En 2019, on a enregistré 153'300 requérant-e-s d'asile mineurs non accompagnés ou séparés de leur famille, en plus des 25'000 demandes d'asile nouvellement déposées par ce groupe. Global Trends, Forced Displacement in 2019, UNHCR 2019.

³ European Parliamentary Research Service, 2018. Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report.

⁴ Chaque année, de nombreux migrant-e-s et personnes en fuite meurent en essayant de traverser la Méditerranée. Ceux qui parviennent à gagner l'UE en passant par la Méditerranée ont souvent été préalablement victimes d'attaques violentes, de tortures, d'exploitation sexuelle, d'extorsion d'aveux et de rançon. IOM, 2017. Analysis: Flow monitoring surveys – The human trafficking and other exploitative practices prevalence indication survey.

réinstallation, un État tiers leur octroie un droit de séjour durable. Mais à l'heure actuelle, il ne s'agit là d'une option réaliste que pour très peu de réfugiés dans le monde. Alors même que les besoins continuent à augmenter dans des proportions dramatiques, le nombre de places de réinstallation mises à disposition dans le monde n'a cessé de diminuer depuis 2016.⁵ Selon le HCR, 1,2 million de personnes réfugiées particulièrement vulnérables auraient eu besoin de pouvoir accéder à la réinstallation en 2018. Au final, elles n'ont été que 92'400 à être accueillies par ce biais dans 25 pays, dont 55'680 dans le cadre de programmes soutenus par le HCR.⁶ Pour 2021, le HCR estime qu'il faut déjà plus de 1,4 million de places sur le plan mondial.⁷

Le Pacte mondial sur les réfugiés (PMR) a pour principaux objectifs une répartition plus équitable de la responsabilité et de la solidarité avec les principaux pays d'accueil et de meilleures possibilités pour les cas de rigueur humanitaire par le truchement de programmes de réinstallation et d'autres programmes d'accueil. Pour les réaliser, le HCR et ses partenaires ont présenté en juillet 2019 une stratégie triennale (2019–2021).⁸ Cette stratégie multipartite, dirigée par le HCR, comprend un élargissement des voies d'accès par une plus grande offre de places de réinstallation et la mobilisation d'un plus grand nombre d'acteurs. Elle plaide pour une culture de la bienvenue.

D'ici la fin 2028, trois millions de personnes réfugiées doivent obtenir une protection efficace et des solutions durables dans 50 pays : un million grâce à la réinstallation et deux millions grâce à des programmes d'admission complémentaires.

Compte tenu de l'augmentation fulgurante de la population réfugiée mondiale et des capacités de réinstallation limitées, les voies d'accès complémentaires revêtent de plus en plus d'importance pour les personnes en fuite. Il s'agit là de voies sûres et réglementées pour l'accueil des personnes en fuite par un pays tiers où les normes internationales de protection sont garanties. Les personnes qui ne disposent pas de solutions durables telles que la réinstallation, l'intégration dans le pays de premier accueil ou le retour dans le pays d'origine peuvent ainsi obtenir une protection. Les voies d'accès complémentaires ont également pour avantage de contribuer à une entrée sûre et ordonnée des personnes réfugiées, tout en réduisant la pénurie de main-d'œuvre et de travailleurs qualifiés dans les pays tiers.

Même si elles n'octroient dans un premier temps qu'une protection provisoire et ne sauraient se substituer à un régime de protection internationale des réfugié-e-s, les voies d'accès complémentaires peuvent toutefois contribuer progressivement à des solutions plus durables.

Parmi les voies d'accès complémentaires, on distingue différents programmes :

- **Les programmes d'admission humanitaire (PAH) :** les admissions dans le cadre d'un PAH sont souvent provisoires. Dans un premier temps, on part du principe que le séjour ne se prolongera pas. Les réfugié-e-s sont plutôt admis-e-s en attendant que s'apaisent des situations de crise, de guerre et de danger dans leur pays d'origine ou de provenance. Ces programmes s'appliquent en général dans des situations caractérisées par un fort afflux de personnes réfugiées sur une courte période. Pendant le conflit syrien par exemple, l'Allemagne, l'Autriche et la France ont mis en œuvre des PAH pour les personnes réfugiées syriennes.
- **Le visa humanitaire :** les visas humanitaires permettent aux personnes en quête de protection d'entrer en toute sécurité dans un pays tiers auquel elles peuvent demander l'asile, souvent dans le cadre d'une procédure accélérée. C'est ce qui les distingue des programmes d'admission humanitaire pour lesquels le statut de réfugié est octroyé déjà avant l'entrée sur le territoire. Les visas humanitaires sont souvent accordés aux membres de la famille qui ne peuvent pas entrer par le biais des réglementations nationales relatives au regroupement familial, ainsi qu'à d'autres personnes réfugiées qui n'ont pas accès à une protection efficace

⁵ Le recul du nombre de places de réinstallation dans le monde est surtout lié à la forte réduction du programme américain de réinstallation ces dernières années.

⁶ 1,074 réfugiés ont été attribués au programme de réinstallation de la Suisse.

⁷ UNHCR: [Projected global Resettlement Needs 2021](#).

⁸ UNHCR: [Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways 2019–2021](#).

dans le pays de premier accueil. En Europe, la France, l'Italie et, dans une moindre mesure, la Suisse sont les pays qui en délivrent le plus.

- **Regroupement familial** : il arrive souvent que des familles soient dispersées au cours de la fuite. L'importance de la famille et la nécessité de la protéger sont universellement reconnues, le principe de l'unité familiale étant inscrit dans le droit international relatif aux réfugiés, notamment dans l'acte final de la Conférence qui a adopté la Convention de Genève sur les réfugiés, ainsi qu'à l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le regroupement familial est largement considéré comme un facteur déterminant pour la réussite de l'intégration dans le pays d'accueil, comme le prouvent de nombreuses études.

En Europe, plusieurs États restreignent pourtant de plus en plus le regroupement familial des personnes réfugiées. Les personnes déplacées qui ont besoin d'une protection internationale ont souvent de gros obstacles à surmonter (par exemple des procédures administratives longues et coûteuses) pour faire valoir ce droit. Le regroupement familial (« *family reunification pathways* ») permet aux personnes réfugiées de réunir à nouveau leur famille (élargie), de mener une vie de famille et de s'intégrer ainsi plus facilement dans leur pays d'accueil. Avec le regroupement familial, les procédures administratives sont simplifiées pour leur permettre de déposer leur demande plus facilement, sans se heurter à des obstacles tels que l'accès aux ambassades, l'acquisition de documents et l'obtention de visas. L'Allemagne et l'Irlande appliquent notamment ce type d'admission avec les personnes réfugiées syriennes.

- **Programmes de parrainage** : avec les programmes de parrainage (« *community sponsorship schemes* »), des parrains privés, des groupes de particuliers ou des organisations d'utilité publique assurent un soutien financier, pratique et moral à l'admission ou à l'intégration des personnes réfugiées, sur la base d'un étroit partenariat avec l'État. Voici les principaux modèles de programmes de parrainage qui existent en Europe :
 - En Italie, en France et en Belgique, des acteurs confessionnels réalisent actuellement des projets qualifiés de **corridors humanitaires**, en collaboration avec les gouvernements nationaux. Des parrains privés associés aux différentes phases de la procédure d'admission s'occupent de l'intégration des réfugié-e-s et supportent les coûts qui en découlent.
 - Avec les **programmes de parrainages communautaires**, des particuliers et/ou des organisations de base soutiennent l'accueil et l'intégration des réfugié-e-s sélectionnés par le HCR. En Europe, ces programmes existent surtout en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Irlande, en Espagne et au Portugal.⁹

À côté des programmes de parrainage, il existe encore d'autres possibilités d'admission complémentaires qui facilitent l'accès des personnes ayant besoin de protection (par exemple des étudiant-e-s ou des travailleuses et travailleurs) aux possibilités d'admission légales, par exemple dans le secteur de la formation et de l'emploi.

3 Les programmes d'admission de la Suisse

3.1 Le Programme suisse de réinstallation

À partir des années 1950, la Suisse a collaboré à plusieurs reprises avec le HCR pour accueillir des groupes de réfugié-e-s par le biais de la réinstallation. Les personnes concernées venaient notamment de Hongrie, du Tibet, du Vietnam et de l'ancienne Tchécoslovaquie. Au milieu des années 1990, la Suisse a toutefois suspendu sa participation aux programmes humanitaires du HCR à cause des importants flux de personnes réfugiées générés par les guerres des Balkans. Cette politique a été confirmée dix ans plus tard, lorsque le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé « pour des raisons de politique financière » de ne plus accueillir jusqu'à nouvel avis de

⁹ Le Canada a notamment expérimenté pendant des années les programmes de parrainage communautaire; La *Global Refugee Sponsorship Initiative* aide à promouvoir le développement de programmes similaires dans d'autres pays ; <https://refugeesponsorship.org/>. Informations sur le programme allemand NEST: <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/next-neustart-im-team>. Réinstallation et autres voies d'accueil humanitaire pour les réfugiés particulièrement vulnérables- février 2021

trop gros contingents de personnes réfugiées. Il a fallu qu'un conflit éclate en Syrie pour que la Suisse fasse lentement machine arrière. Au vu de la catastrophe humanitaire sur place et de l'immense foule de personnes réfugiées dans les États voisins, le Conseil fédéral a commencé par approuver en 2013 un projet pilote visant à accueillir 500 personnes particulièrement vulnérables pour une durée de trois ans.¹⁰ Entre 2015 et 2018, il a ensuite décidé à trois reprises d'admettre au total jusqu'à 4300 autres personnes réfugiées touchées principalement par le conflit syrien.¹¹

Fin 2018, le Conseil fédéral a pris une décision de principe : consolider la participation de la Suisse aux programmes du HCR en la considérant comme faisant partie intégrante de la politique d'asile et de migration. Cela devrait permettre en particulier aux communes, aux villes, aux cantons et à la Confédération de préparer de façon ciblée l'admission des personnes réfugiées et de la planifier soigneusement (exécution des missions de sélection, hébergement, encadrement, intégration, etc.).

Le concept de mise en œuvre approuvé en mai 2019 prévoit l'adoption d'un programme visant à admettre tous les deux ans à partir de 2020 un contingent de 1500 à 2000 personnes réfugiées particulièrement vulnérables. En cas de forte augmentation du nombre de demandes d'asile en Suisse, des programmes pourraient toutefois être suspendus.¹² Il faut chaque fois consulter préalablement les cantons et informer les Commissions des institutions politiques du Parlement. Il s'agit par ailleurs de soumettre l'orientation et la mise en œuvre de chaque programme à l'avis d'un groupe d'accompagnement composé notamment de représentant-e-s de la Confédération, des cantons, des villes, des communes et de l'OSAR.

Tous les deux ans, le Conseil fédéral doit redéfinir notamment trois aspects essentiels des programmes de réinstallation : a) fixer les contingents annuels ; b) définir les priorités géographiques ; c) déterminer quelle part des contingents est réservée aux situations de détresse humanitaires à court terme.

L'actuel programme de réinstallation de la Suisse pour les années 2020/2021 n'épuise pas la limite maximale fixée en principe à 1000 personnes réfugiées particulièrement vulnérables par année. Le Conseil fédéral n'a approuvé l'admission que de 800 personnes par année au maximum. Au moins 80 pour cent de ces places sont prévues pour des groupes de personnes réfugiées des régions en crise du Proche-Orient ou des pays de premier accueil situés le long des routes de l'exil passant par la Méditerranée centrale, notamment le Liban, l'Irak, la Jordanie et l'Égypte. Les 20 pour cent restants sont planifiés comme réserve en cas d'urgence.

En 2020, les restrictions de voyage et la fermeture temporaire des frontières qui ont découlé de la pandémie de Covid-19 ont constitué de gros obstacles pour la mise en application opérationnelle du programme. Cette situation a entraîné des retards importants et obligé parfois le HCR et l'Organisation internationale pour la migration (OIM) à suspendre complètement la réinstallation. En conséquence, à peine quelque 350 personnes ont pu entrer dans notre pays en 2020. Le contingent annuel de 800 places n'a de loin pas été atteint. Et les prévisions pour 2021 vont dans le même sens. Pour l'instant, on ne sait pas encore comment la Confédération gèrera cette évolution et les contingents non épuisés de 2020/2021. La décision est entre les mains du Conseil fédéral. Le gouvernement se prononcera probablement au printemps 2021 au sujet du Programme suisse de réinstallation 2022/2023.

¹⁰ Office fédéral des Migrations: [Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen \(dreijährige Pilotphase\)](#), Berne, 30.8.2013.

¹¹ La [décision du Conseil fédéral du 6 mars 2015](#) prévoyait tout d'abord l'admission en Suisse de 3'000 victimes du conflit syrien. Finalement, près de la moitié de ce contingent n'a pas été admis par le biais des programmes de réinstallation, mais dans le cadre du premier programme européen de répartition (*relocation*) à partir de l'Italie et de la Grèce (réinstallation : 999 personnes ; attribution d'un visa humanitaire aux membres de la famille nucléaire des personnes déplacées déjà admises en Suisse : 490 personnes ; répartition : 1475 personnes). [Le 9 décembre 2016, le Conseil fédéral a ensuite décidé](#) d'accueillir en plus, d'ici le début 2019, 2'000 réfugiés touchés par le conflit syrien par le biais de la réinstallation. Par la [décision du Conseil fédéral du 30 novembre 2018](#), la Suisse a mis à disposition pour 2019 un contingent de 800 places au maximum pour les réfugié-e-s particulièrement vulnérables, notamment les victimes du conflit syrien.

¹² Conseil fédéral: [Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus \(réinstallation\) – Concept de mise en œuvre Réinstallation](#), Berne, le 29 mai 2019.

3.2 Les autres voies sûres pour accéder en Suisse

En plus de la réinstallation, le droit d'asile suisse propose d'autres instruments appropriés permettant une admission rapide et sûre des réfugié-e-s et une protection de la Suisse. Mais comme la pratique est très restrictive, ces instruments produisent peu d'effet.

- **Visa humanitaire** : la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une ambassade de Suisse à l'étranger a été abolie en 2012. Le Conseil fédéral avait laissé entrevoir que « les personnes dont la vie et l'intégrité physique sont directement menacées pourront toujours trouver refuge en Suisse grâce à un visa humanitaire » et présenté cette possibilité aux citoyen-ne-s comme une compensation équivalente à la demande d'asile auprès d'une ambassade.¹³ En théorie, le visa humanitaire est en effet un instrument flexible permettant aux personnes réfugiées particulièrement vulnérables d'entrer rapidement en Suisse en toute sécurité et en parfaite légalité pour des raisons humanitaires.

Mais dans la pratique, il s'avère que très peu de personnes réfugiées jouissent réellement de cette possibilité, la Suisse délivrant de moins en moins de visas humanitaires.¹⁴ C'est là une conséquence directe des dispositions plus strictes et de leur interprétation étroite. Des obstacles techniques et formels entravent encore l'accès à ces visas humanitaires déjà assortis d'exigences élevées et de conditions restrictives.

La réglementation dite des « États tiers » prive notamment beaucoup de personnes réfugiées de la possibilité d'obtenir un visa humanitaire, puisqu'elle part généralement du principe que la personne en quête de protection est à l'abri dès lors qu'elle a réussi à fuir un danger immédiat en se réfugiant dans un État tiers. Un a priori d'autant plus fatal quand il s'agit de personnes particulièrement vulnérables qui ne bénéficient pas d'une protection suffisante dans cet État tiers. Sans compter que l'octroi d'un visa humanitaire est en principe exclu quand les personnes concernées se trouvent dans un pays sans ambassade suisse.

- **Regroupement familial** : un père ou une mère de famille qui dépose seul-e une demande d'asile en Suisse et obtient un statut de protection peut, en fonction de son statut juridique, demander un regroupement familial. Mais les critères stricts en vigueur en Suisse font qu'il est souvent impossible de réunir la famille de façon rapide et efficace. Les actuelles réglementations légales relatives au regroupement familial des personnes réfugiées en Suisse sont très problématiques au regard des obligations internationales de la Suisse en matière de droits humains et du droit à la famille, garanti par la Constitution fédérale. À plus d'un égard, elles restreignent fortement leur droit au regroupement familial, de sorte que beaucoup de personnes durablement établies en Suisse se voient refuser la possibilité d'y mener une vie de famille avec leurs proches.

La situation est particulièrement critique pour les titulaires d'une admission provisoire dans l'impossibilité de retourner dans leur pays de provenance ou d'origine : le délai d'attente de trois ans ne se justifie pas et les critères économiques sévères représentent de gros obstacles, ce qui soumet le regroupement familial à des contraintes peu réalistes.

4 Position et revendications de l'OSAR

La réinstallation et les autres voies d'accueil sûres pour les personnes à protéger sont des éléments importants d'une politique d'asile crédible et durable. Elles permettent aux personnes réfugiées de trouver sécurité et protection sans risquer leur vie ou leur santé sur les dangereuses routes de l'exil. La réinstallation et les voies d'accès complémentaires contribuent en outre à la solidarité internationale ainsi qu'au maintien et au renforcement des capacités de protection et de

¹³ [Explications du Conseil fédéral](#), votation populaire du 9 juin 2013.

¹⁴ Selon le monitoring des visas, plus que 172 visas humanitaires ont été octroyés en 2019 en vertu de l'art. 4 al. 2 OEV (2018: 222 / 2017: 255 / 2016: 463). Voir à ce sujet: SEM, [Monitoring des visas 9 2019](#), évolution de la délivrance des visas par des représentations suisses à l'étranger, Berne 2020.

prise en charge dans les pays d'accueil et, partant, de soutenir les personnes réfugiées restées dans le pays de premier accueil ainsi que celles qui se trouvent dans les pays situés le long des routes de l'exil.

Ces programmes revêtent ainsi une grande importance stratégique, qui dépasse les avantages qu'ils représentent pour les individus. Ils contribuent notamment à réduire l'immigration clandestine et à lutter contre les trafics et les réseaux de passeurs¹⁵.

4.1 Renforcer les programmes de réinstallation

4.1.1 Poursuivre la consolidation des programmes de réinstallation

La décision de principe du Conseil fédéral de poursuivre la participation suisse aux programmes de réinstallation du HCR est un pas important dans la bonne direction. L'OSAR préconise de renforcer cet engagement pour la réinstallation à l'avenir et de prendre des décisions de programme pluriannuelles afin de créer plus de sécurité en terme de planification pour l'ensemble des actrices et acteurs concernés. Elle recommande en outre de consolider davantage cet engagement et de lui conférer un caractère contraignant sur le long terme en inscrivant dans la loi la participation continue aux programmes de réinstallation en tant que composante fixe de la politique suisse en matière d'asile.

4.1.2 Augmenter les contingents de réinstallation

L'OSAR salue la coopération durable de la Suisse avec le HCR et sa participation régulière à ses programmes de réinstallation. Toutefois, l'écart entre le besoin global de réinstallation et le nombre de places disponibles ne cessant de croître, et compte tenu du nombre toujours faible de demandes d'asile en Suisse et du large soutien dont il bénéficie au sein des cantons, des villes, des municipalités et de la société civile, un engagement plus fort de la Suisse apparaît pertinent et nécessaire. La Suisse dispose des structures nécessaires, qu'il convient d'utiliser autant que faire se peut. Il est donc logique d'accueillir davantage de personnes réfugiées dans le cadre de la réinstallation, surtout en cette période où le nombre de demandes d'asile est faible, afin de mieux exploiter les capacités disponibles.

En outre, le Conseil fédéral devrait faire davantage usage de la possibilité prévue dans le concept de mise en œuvre de la réinstallation de procéder à davantage d'admissions en cas d'urgence humanitaire en plus des contingents convenus, et répartir ceux-ci entre les cantons disposés à accueillir des personnes réfugiées.

Si les contingents annuels convenus pour une phase du programme ne peuvent être épuisés, il s'agit alors de garantir qu'un nombre plus élevé de personnes réfugiées soient admises dans le cadre de la réinstallation dans les années suivantes, faute de quoi le nombre de places d'accueil diminuera à plus long terme. Les cantons, les villes et les municipalités ont fait part de leur volonté en ce sens.

4.1.3 Étendre géographiquement les programmes de réinstallation

L'augmentation des contingents devrait s'accompagner d'une extension géographique des programmes de réinstallation. À cette fin, outre la priorité actuelle accordée aux pays de premier accueil situés à proximité des régions en crise et en conflit, il convient notamment de prévoir une augmentation des admissions de groupes de personnes réfugiées en provenance des régions à risque situées le long des routes de l'exil.

¹⁵ Selon les calculs d'Europol, le commerce illégal de la contrebande rapporte chaque année environ 3,2 milliards d'euros. Cela contraste avec les coûts de 416 millions d'euros utilisés pour surveiller les frontières de l'Europe : OIM, 2017. Analyse : Enquêtes de surveillance des flux - Enquête sur la prévalence de la traite des êtres humains et autres pratiques d'exploitation. Réinstallation et autres voies d'accueil humanitaire pour les réfugiés particulièrement vulnérables- février 2021

4.1.4 Agir rapidement et simplement en cas de crise

La Suisse prévoit, dans ses contingents, des places de réinstallation non liées géographiquement afin de permettre aux personnes réfugiées ayant besoin de protection de bénéficier d'une protection efficace et rapide en cas de crise aiguë et pour les cas de rigueur. Le Conseil fédéral devrait faire davantage usage de cette possibilité et décider l'admission rapide d'autres personnes réfugiées particulièrement vulnérables hébergées dans des centres de transit et d'accueil.

Entre 2018 et 2019, la Suisse a accueilli quelque 115 personnes réfugiées sauvées de Libye et amenées vers le Niger, dont des mineur-e-s non accompagné-e-s. Bloquées en Libye, ces personnes subissaient pour la plupart des violations extrêmes des droits humains, telles que torture, viol et esclavage.¹⁶ L'OSAR salue cet engagement, qui devrait être renouvelé et étendu rapidement.

La crise du Covid-19 a également favorisé le recours à des pratiques innovantes dans le domaine de la réinstallation, telles que des entretiens et procédures de sélection virtuels avec des personnes réfugiées ou la sélection de personnes réfugiées « sur dossier », c'est-à-dire sur la base d'un dossier de réinstallation individuel et détaillé du HCR. L'OSAR préconise un recours accru à cette pratique, qui a fait ses preuves non seulement lors de la pandémie de Covid-19, mais aussi dans le cadre de missions de sélection où un accès direct aux personnes réfugiées est difficile voire impossible, comme dans les régions en crise présentant un risque élevé pour la sécurité.

4.1.5 Se concentrer sur les groupes de réfugiés particulièrement vulnérables

Le processus de sélection des régions et des groupes de personnes à privilégier pour les programmes suisses de réinstallation devrait se fonder davantage sur les besoins mondiaux projetés par le HCR en terme de réinstallation. Les programmes devraient ainsi suivre les besoins concrets de protection dans les régions en crise et donner la priorité aux groupes de réfugiés les plus vulnérables. Il s'agit en ce sens d'accorder une attention particulière aux personnes réfugiées dont le besoin de protection est le plus élevé, à savoir les enfants et adolescents non accompagnés, les mères célibataires avec enfants, les personnes en situation de handicap et les personnes LGBTQI*.

4.2 Mise en place de nouvelles voies d'accueil sûres

Conformément à la stratégie triennale du HCR, les modèles existants d'admission humanitaire devraient être renforcés et de nouveaux modèles devraient être mis en place. Il convient de promouvoir les voies d'accès complémentaires à la réinstallation, en tant qu'option supplémentaire permettant aux personnes réfugiées d'accéder en toute sécurité et légalement à une protection.

4.2.1 Délivrance facilitée de visas humanitaires

La pratique actuelle de la Suisse en matière de délivrance de visas humanitaires est extrêmement restrictive. C'est pourquoi l'OSAR demande que soient réduites les exigences élevées et les conditions restrictives en la matière et que les obstacles formels et techniques soient levés. En particulier, la règle du pays tiers devrait être abolie, tout du moins lorsqu'une personne se rend dans un autre pays exclusivement aux fins de la procédure de visa ou si ce pays ne lui offre pas de protection effective et durable.

En outre, les informations concernant le visa humanitaire et les modalités de demande devraient être plus facilement accessibles dans les représentations du SEM et de la Suisse. Il devrait en

¹⁶ <https://www.infomigrants.net/en/post/27058/un-chief-renews-calls-for-closure-of-migrant-detention-centers-in-libya>
Réinstallation et autres voies d'accueil humanitaire pour les réfugiés particulièrement vulnérables- février 2021

outre être possible de déposer une demande par voie électronique et le formulaire de demande devrait être révisé.¹⁷

Le visa humanitaire ne constituant pas en soi un régime de séjour durable, une demande d'asile doit nécessairement être déposée. Il importe donc également que les informations disponibles lors de la demande de visa concernant la procédure d'asile soient accessibles. Les demandes de visa humanitaire doivent également faire l'objet d'une décision rapide et les décisions négatives justifiées au cas par cas sur la base de la situation individuelle.

4.2.2 Faciliter le regroupement familial¹⁸

Le droit au respect de la vie de famille des personnes réfugiées est de plus en plus remis en question en Suisse, notamment concernant les personnes admises à titre provisoire.¹⁹ Les dispositions légales actuelles limitent sévèrement à plusieurs égards le regroupement familial. L'OSAR demande que l'accès au regroupement familial soit facilité et que des programmes soient mis en place pour le soutenir et l'encourager en améliorant l'accès à l'information et en simplifiant la procédure de demande de visa. Dans les cas qui ne relèvent pas du regroupement familial, des programmes d'admission pour raisons humanitaires doivent être mis en place (par exemple pour les visas humanitaires).

Le droit au regroupement familial doit s'appliquer de la même manière à l'ensemble des bénéficiaires d'une protection, en particulier aux personnes admises à titre provisoire en Suisse, qui sont actuellement soumises à des restrictions élevées (délai d'attente de trois ans, conditions économiques sévères). La possibilité pour les familles de vivre ensemble est un droit humain. Outre les traités internationaux tels que la Convention européenne des droits de l'homme, la Constitution fédérale garantit également ce droit fondamental. Il s'agit là par ailleurs d'une condition préalable importante à une intégration réussie.

La notion de famille, jusqu'ici étroitement définie, devrait être élargie afin de comprendre de manière appropriée les réalités familiales existantes dans les pays d'origine et les pays d'accueil. Pour le regroupement familial, la Suisse devrait prendre en compte, outre les membres composant la famille nucléaire, également d'autres personnes de référence si, à la lumière des circonstances individuelles, il apparaît qu'il existe un lien étroit ou une relation de dépendance. Cela s'applique, par exemple, aux frères et sœurs, aux parents, aux grands-parents ou aux petits-enfants ainsi qu'à d'autres personnes selon la situation individuelle. Dans le cas des enfants, il s'agit toujours de s'interroger si la cohabitation avec la personne de référence répond à l'intérêt supérieur de l'enfant.

4.2.3 Examiner la possibilité d'une admission complémentaire dans les domaines de la formation et de l'emploi

Afin de bénéficier des compétences, des qualifications et de la motivation des personnes nécessitant une protection internationale, la Suisse devrait également explorer d'autres possibilités d'accueil complémentaires, par exemple dans les domaines de la formation et de l'emploi. Elle pourrait en ce sens s'inspirer des programmes mis en place par plusieurs pays de l'UE qui visent à faciliter l'accès aux possibilités d'admission légales existantes dans les domaines de la formation et de l'emploi pour les personnes ayant besoin de protection, par exemple les étudiant-e-s ou les travailleuses et travailleurs. Un outil en ligne de l'UE peut être spécialement utilisé afin de créer des profils de compétences pour les ressortissant-e-s de pays tiers, en présentant et documentant les compétences et qualifications des personnes issues de l'immigration.²⁰

¹⁷ Dans sa forme actuelle, le formulaire de demande ne convient pas pour une demande de visa humanitaire. La possibilité de déposer une demande électronique permettrait d'éviter aux personnes concernées un déplacement souvent long et dangereux jusqu'à la représentation suisse la plus proche, surtout dans les pays où il n'y a pas de représentation suisse.

¹⁸ Voir aussi en détail : Prise de position de l'OSAR « Regroupement familial », Berne, janvier 2021.

¹⁹ C'est ce que montre une étude publiée en novembre 2017 par le Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), réalisée avec le soutien du HCR.

²⁰ <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

En outre, il serait souhaitable que la Suisse facilite l'accès des jeunes réfugié-e-s aux universités et aux hautes écoles spécialisées suisses, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Des programmes spéciaux pourraient être développés en partenariat étroit avec les universités, notamment une procédure d'admission spéciale et plus souple pour les candidats à l'université, un soutien financier et des cours de langue appropriés.²¹

4.3. Mettre en place des programmes de parrainage

L'accueil de personnes réfugiées particulièrement vulnérables participe d'une longue tradition de la Suisse et bénéficie d'un large soutien au sein de la population. Nombre d'organisations de la société civile, de cantons, de villes et de municipalités se disent prêtes à s'engager davantage. Selon l'OSAR, ce potentiel doit être exploité.

Afin de bénéficier au mieux de cet engagement, des programmes de parrainage devraient être développés et introduits en étroite coopération avec la société civile et les communautés d'accueil, dans le but d'intégrer plus efficacement, plus rapidement et au mieux les personnes réfugiées réinstallées dans les communautés d'accueil. Il serait particulièrement pertinent au vu des objectifs visés de tenir compte des recommandations des personnes nouvellement installées lors de la conception des programmes afin de s'assurer qu'ils sont bien adaptés aux besoins des personnes réfugiées concernées. L'OSAR se réjouit que la Confédération examine actuellement les possibilités d'approfondir la coopération notamment avec les organisations privées.²²

Lors de l'élaboration de programmes de parrainage, il est possible de s'inspirer des expériences menées dans les autres pays : EASO²³, le réseau SHARE ou le Canada par le biais de l'*Initiative mondiale pour le parrainage des réfugiés* soutiennent par exemple l'échange d'expériences et la conception de programmes.

²¹ Le *Programme d'étudiants réfugiés* de l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) pourrait servir de modèle : <https://srp.wusc.ca/> ou les programmes de soutien aux réfugiés du DAAD : <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/expertise-zu-themen-laendern-regionen/fluechtlinge-an-hochschulen/>.

²² Cf. par exemple la motion Sommaruga Carlo : « Asile. Pour des couloirs humanitaires » (16.3455) ; motion du groupe des Verts : « Guerre civile en Syrie. Renforcer l'aide humanitaire sur place, augmenter les contingents de réfugiés, permettre le parrainage privé de réfugiés » (16.4113) ; Heure des questions. Question Nussbaumer : « Reprendre en Suisse le système canadien "Programme de parrainage privé de réfugiés" » (16.5474). Le Conseil fédéral a également repris la question en 2019 dans le concept de mise en œuvre de la réinstallation, mais l'a mise de côté pour le moment.

²³ Le réseau de réinstallation et d'accueil humanitaire coordonné par l'EASO, qui est devenu opérationnel en janvier 2020, encourage la coopération et le partage des connaissances entre les États membres, en se concentrant sur les questions spécifiques à l'UE.