

Activités de la Croix-Rouge suisse en faveur de ressortissants syriens demandant un visa pour entrer en Suisse

Evaluation, analyse et recommandations à l'intention de la CRS et des autorités suisses



© IFRC, Ibrahim Mailla

Impressum

Editeur: Croix-Rouge suisse

Texte: Judith Huber et Vanessa Ballarin

Traduction: Service de traduction de la Croix-Rouge suisse

Mise en page: Secteur graphic-print de la Croix-Rouge suisse

Contact et information:

Croix-Rouge suisse

Carolin Krauss

Responsable du secteur Entrée, séjour, retour

Rainmattstrasse 10

CH-3001 Berne

carolin.krauss@redcross.ch

Berne, septembre 2015

Résumé

La guerre civile qui a éclaté en Syrie en 2011 s'est aujourd'hui complexifiée et sensiblement aggravée. Fin 2014, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estimait que 4 millions de personnes avaient quitté le pays, ce qui représente plus de 18% des habitants. Par ailleurs, les hostilités ont fait 6,5 millions de déplacés internes. Selon le HCR, le nombre de personnes actuellement en fuite dans le monde, notamment en raison du conflit syrien, n'a jamais été aussi important depuis la Seconde Guerre mondiale. En réponse à l'escalade de la violence en Syrie, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) – anciennement Office fédéral des migrations (ODM) – a émis le 04.09.2013 la directive «Octroi facilité de visas aux membres de la famille de ressortissants syriens», qu'il a assortie de commentaires en date du 04.11.2013.

Pour permettre au plus grand nombre de bénéficier de cet instrument et pour garantir l'égalité des chances, la Croix-Rouge suisse (CRS) a mis en place, peu après l'entrée en vigueur de la directive, un projet de soutien qui s'est déroulé de septembre 2013 à fin 2014 en complément des mesures déjà mises en place dans les pays voisins de la Syrie. Voici les prestations qu'elle a fournies dans ce cadre:

- information et conseil;
- octroi de garanties financières subsidiaires;
- soutien aux démarches administratives;
- soutien à la rédaction d'oppositions;
- organisation et financement de vols;
- versement d'aides financières après l'octroi de la garantie financière subsidiaire;
- orientation vers des prestataires d'aide humanitaire dans les pays voisins de la Syrie.

Le 29.11.2013, la directive susmentionnée a été abrogée avec effet immédiat. Le visa humanitaire est ainsi devenu pour les ressortissants syriens

l'unique moyen légal d'entrer en Suisse.¹ Dès lors, la CRS a remanié son projet initial pour l'orienter vers un service de conseil et de soutien en matière de visa humanitaire.

Dans le cadre du projet Syrie, la CRS a aidé quelque 250 personnes à demander des visas relevant de la directive pour les membres de leur famille. Au total, plus de 2500 victimes du conflit syrien souhaitant trouver une protection en Suisse ont ainsi pu bénéficier d'une assistance. Suite à l'intervention de la CRS, plus de 1500 personnes ont obtenu des visas dans le cadre de la directive.

En ce qui concerne les visas humanitaires, 180 personnes vivant en Suisse et ayant entrepris des démarches pour des membres de leur famille avaient pris contact avec la CRS fin 2014, afin d'obtenir un conseil ou un soutien. L'action de la CRS a ainsi bénéficié à 890 personnes environ. Parmi celles-ci, 82 ont obtenu un visa humanitaire.

Au total, la CRS a financé 1733 vols jusqu'en Suisse pour des personnes ayant obtenu des visas humanitaires ou relevant de la directive. Ces frais ont été couverts par le legs d'une personne dont la famille avait été soutenue par la CRS durant la Seconde Guerre Mondiale. La moitié des bénéficiaires de cette mesure mise en place en partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) étaient de sexe féminin, et 60%, des mineurs.

Sur la base de l'évaluation de ses activités d'aide à l'obtention de visas, la CRS peut conclure que l'octroi facilité instauré par la directive a été un instrument efficace qui a permis à un grand nombre de personnes de trouver une protection en Suisse. Cette mesure a été bénéfique et pourrait être reconduite pour améliorer l'accès de ressortissants de pays en crise à une protection. Toutefois, elle requiert des améliorations. Le visa humanitaire représente lui aussi un outil important qui permet à des personnes fuyant des régions en crise d'accéder à une protection. La CRS recommande que les autorités continuent à y recourir, mais moyennant là encore certains aménagements.

¹ A moins d'avoir été sélectionnés par le HCR pour figurer au nombre des 500 bénéficiaires du programme de réinstallation en Suisse.

Au cours du projet, la CRS a développé son réseau de partenaires et acquis des connaissances précieuses quant à l'accès légal à la protection des personnes originaires de pays en crise. Entendant prolonger son engagement dans ce domaine, elle est en mesure de formuler les perspectives de travail suivantes sur la base de l'analyse menée:

- Poursuivre le travail de conseil et de soutien auprès des personnes directement concernées et de leurs familles, notamment à travers la création d'instruments facilitant les démarches administratives et la compréhension des dispositions juridiques;
- Développer et renforcer la collaboration avec des organisations membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales actives sur le terrain;
- Maintenir et développer le dialogue confidentiel avec les autorités afin d'asseoir la position de la CRS en tant que principale actrice non gouvernementale dans le domaine de l'accès des personnes en fuite à la protection légale;
- Poursuivre, tout en tenant compte de l'actualité, des activités régulières de lobbying et de plaidoyer dans ce domaine.

L'examen critique des diverses activités présentées ci-dessus a permis à la CRS d'aboutir à des recommandations d'optimisation à l'intention des autorités. Voici les principaux points soulevés.

- La CRS recommande que les procédures de demande de visas humanitaires ou relevant de la directive soient harmonisées et qu'une information claire soit fournie aux collaborateurs des autorités ainsi qu'au grand public dans des langues que les personnes concernées comprennent.
- Les réglementations spéciales ne doivent être ni modifiées en cours de validité – comme cela a été le cas avec les commentaires du 04.11.2013 sur la directive –, ni abrogées sans préavis. Si les dispositions sont prévues pour une période limitée, il convient de l'annoncer de façon claire et opportune afin d'éviter une insécurité juridique pour les

bénéficiaires et une charge administrative supplémentaire pour les autorités.

- Chacun doit pouvoir accéder à une demande de visa humanitaire. Dans cette optique, il faut notamment fournir au grand public une information claire et transparente quant aux options disponibles et aux critères fixés.
- Les critères appliqués au visa humanitaire doivent être définis plus clairement.
- Lors de l'évaluation des motifs humanitaires, il convient d'examiner en premier lieu la situation de la personne concernée dans son pays d'origine et non dans l'Etat tiers dans lequel, faute de représentation étrangère sur place, elle s'est rendue dans le seul but de déposer sa demande. La situation dans l'Etat tiers doit également être examinée au cas par cas. On ne peut pas partir du principe que le demandeur s'y trouve en sécurité.

Dans le contexte du conflit syrien, les dispositions particulières édictées, ainsi que le visa humanitaire constituent des instruments importants en vue de garantir l'accès légal à la protection internationale. Il s'agit toutefois d'examiner d'autres possibilités telles que l'octroi de la protection provisoire, conformément à l'art. 4 de la loi sur l'asile. Par ailleurs, le SEM et les représentations suisses à l'étranger doivent fondamentalement développer leur pratique en matière de visa humanitaire et définir clairement les critères de traitement des demandes à l'intention de toutes les parties.

La CRS entend poursuivre son action dans ce domaine et, sur différents plans, s'engager plus avant pour assurer aux personnes particulièrement vulnérables un accès légal à la protection internationale.

Table des matières

1. Introduction	8
1.1 Contexte	8
1.2 Activités de la CRS en lien avec le conflit syrien	8
2. Vue d'ensemble des bases juridiques pertinentes	10
2.1 Directive relative à l'octroi facilité de visas de visite pour motifs humanitaires	10
2.2 Visa humanitaire	12
3. Projet Syrie de la CRS	14
3.1 Démarrage du projet	14
3.2 Développement du projet et prestations fournies	16
3.3 Visas relevant de la directive: Chiffres et analyse	19
4. Evolution vers un service de conseil en matière de visas humanitaires	24
4.1 Développement et prestations fournies	25
4.2 Chiffres et analyse	28
5. Analyse et perspectives pour la CRS	31
5.1 Poursuite des activités de la CRS dans les domaines de l'accès légal à la protection internationale des personnes fuyant des régions en crise	32
5.1.1 Soutien direct aux personnes concernées et aux membres de leur famille	33
5.1.2 Dialogue confidentiel et activités de lobbying/plaidoyer	35
6. Considérations critiques et recommandations relatives aux mesures prises par la Confédération	36
6.1 Directive relative à l'octroi facilité de visas de visite pour motifs humanitaires	36
6.2 Visas humanitaires	42
7. Conclusions et perspectives	51
8. Références bibliographiques	53
9. Table des illustrations	55

1. Introduction

1.1 Contexte

La guerre civile qui a éclaté en 2011 en Syrie n'a perdu ni de sa complexité ni de sa barbarie. Ce qui avait commencé par des manifestations pacifiques dans la foulée du «printemps arabe» s'est peu à peu mué en une impasse d'une rare brutalité. La souffrance des habitants et l'ampleur du désastre sont à peine concevables. Preuve en est le nombre de personnes tributaires d'une aide humanitaire:

«Au début de ce conflit, il y a près de quatre ans, 1 million de personnes avaient besoin d'une assistance humanitaire à l'intérieur du pays. Aujourd'hui, ce chiffre s'élève à 12 millions. 3,8 millions ont trouvé refuge dans les pays voisins. Nous ne devons pas laisser le monde oublier la Syrie et les atrocités commises contre son peuple.»²

Les mouvements de population induits par le conflit figurent parmi les plus importants depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce phénomène touche en premier lieu les Etats voisins de la Syrie, pour lesquels il représente un défi humanitaire considérable. Dans ce contexte, les Etats européens et la Suisse ne peuvent éluder leurs responsabilités. Aux confins de l'Europe se joue chaque jour un véritable drame humain qui met en scène l'infinie détresse des personnes tentant de gagner ce continent.

1.2 Activités de la CRS en lien avec le conflit syrien

Le présent rapport se propose de présenter et d'évaluer l'action menée par la CRS en Suisse en réponse à la crise syrienne. Depuis le début du conflit, la CRS s'engage en outre en Syrie même, ainsi que dans les pays voisins.

Collaborant avec les Sociétés locales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, elle s'efforce d'atténuer l'impact des violences sur la popula-

² Centre d'actualités de l'ONU 2015

tion et de porter assistance à des famille fuyant le conflit syrien. En Jordanie et en Turquie, elle a ainsi distribué des biens de première nécessité tels que couvertures, ustensiles de cuisine ou radiateurs. En Jordanie, où la plupart des ressortissants syriens habitent dans des logements privés, la CRS a soutenu les familles les plus vulnérables 18 mois durant en leur allouant des espèces destinées à couvrir le loyer, les frais de chauffage et d'autres dépenses. Au Liban, elle aide sa Société sœur locale à assurer la prise en charge médicale d'urgence des personnes traversant la frontière. En Bulgarie également, des milliers de ressortissants syriens vivent dans des camps de réfugiés ou dans des logements privés. En collaboration avec la Croix-Rouge nationale, la CRS a répondu à leurs besoins de base jusqu'en mars 2015 en leur fournissant des biens de secours.³

Conscient de ses responsabilités face à la catastrophe humanitaire syrienne, le Conseil fédéral a décidé en septembre 2013 d'accueillir un contingent de 500 réfugiés particulièrement vulnérables dans le cadre d'un projet pilote de trois ans. Cette initiative s'adresse à des victimes de la guerre reconnues comme réfugiés par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Dans le canton d'Uri, dans le cadre de la politique cantonale en matière d'asile et des réfugiés, la CRS prend en charge deux groupes de réfugiés issus de ce programme de réinstallation. Le 04.09.2013, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) – anciennement Office fédéral des migrations (ODM)⁴ – a émis une directive concernant l'octroi facilité de visas aux ressortissants syriens dont des membres de la famille sont établis en Suisse. C'est dans ce contexte que la CRS a lancé ses activités de soutien aux familles syriennes habitant en Suisse et souhaitant faire venir leurs proches dans notre pays.

Fin novembre 2013, à la levée de l'octroi facilité de visas, la CRS a décidé de réorienter ses conseils et son soutien sur les démarches nécessaires pour obtenir des visas dits «humanitaires». Ce faisant, elle s'est focalisée sur les personnes particulièrement vulnérables.

3 Communiqué de presse de la CRS du 06.10.2014

4 Le 1^{er} janvier 2015, l'ODM est devenu le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). C'est la dénomination qui sera utilisée dans le présent rapport, et ce également pour la période antérieure à ce changement.

Le présent rapport couvre la période s'étendant de septembre 2013 à décembre 2014. Il reviendra dans un premier temps sur le contexte de départ et sur les bases juridiques qui sous-tendent l'octroi facilité de visas et l'octroi de visas humanitaires, passera en revue la palette des prestations offertes, présentera les défis auxquels la CRS a fait face dans son travail, puis soulignera quelques points problématiques. Enfin, il émettra des recommandations à l'intention de la CRS, ainsi qu'à celle des autorités suisse.

2. Vue d'ensemble des bases juridiques pertinentes

L'action de la CRS en faveur de ressortissants syriens et de leurs proches en Suisse repose sur un certain nombre de documents juridiques. Ceux-ci seront brièvement passés en revue dans le présent chapitre. Par la suite, une distinction sera opérée entre le visa relevant de la directive relative à l'octroi facilité de visas de visite pour motifs humanitaires, le visa Schengen de catégorie C (court séjour) et le visa humanitaire.

2.1 Directive relative à l'octroi facilité de visas de visite pour motifs humanitaires

Le 27.07.2012 déjà, en réponse à l'aggravation de la situation en Syrie, le SEM avait émis une directive à l'intention de la représentation suisse à Beyrouth, afin que des visas puissent être délivrés plus rapidement à certains groupes de personnes. D'après une évaluation effectuée au printemps 2013, les facilités accordées n'ont profité qu'à un nombre restreint de personnes malgré la dégradation du contexte sur place. C'est pourquoi une directive complémentaire⁵ visant à assouplir l'octroi de visas de visite a été émise. En vigueur du 04.09. au 29.11.2013, elle trouve son fondement juridique dans le code frontières Schengen, qui autorise

⁵ SEM 04.09.2013: Directive «Octroi facilité de visas de visite aux membres de la famille de ressortissants syriens», ci-après désignée comme «la directive» par souci de simplification

les Etats membres de l'espace Schengen à déroger pour des motifs humanitaires aux conditions d'entrée ordinaires afin d'accueillir des ressortissants de pays tiers sur leur territoire (cf. art. 5, al. 4, let. c). L'octroi facilité de visas aux membres de la famille de ressortissants syriens instauré par la directive du SEM s'appuie sur ces dispositions ainsi que sur l'art. 2, al. 4, de l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV).

Cercle des bénéficiaires

Ont pu profiter de ces allègements des personnes d'origine syrienne séjournant en Suisse et titulaires d'un permis B ou C ou d'un passeport suisse. Elles ont pu faire venir leurs proches depuis l'entrée en vigueur de la directive jusqu'à son abrogation. Le cercle des bénéficiaires englobait la famille nucléaire (couples mariés et enfants jusqu'à 18 ans), les parents en ligne ascendante ou descendante avec leur famille nucléaire (grands-parents, parents, enfants de plus de 18 ans, petits-enfants), ainsi que les frères et sœurs avec leur famille nucléaire.

Le lien de parenté devait pouvoir être démontré de façon crédible et compréhensible, même s'il a été renoncé à procéder à des contrôles approfondis. Au moment du dépôt de la demande, les personnes concernées devaient résider en Syrie ou séjourner dans un pays voisin de la Syrie ou en Egypte depuis une date ultérieure au début de la crise en mars 2011. Elles ne devaient pas être en possession d'un titre de séjour délivré par l'un de ces Etats.

Différence par rapport au visa Schengen de catégorie C

Le visa de visite faisant l'objet d'un octroi facilité est similaire au visa Schengen de catégorie C (court séjour). Ce dernier, également appelé «visa touristique» ou «visa de visite» dans le langage courant, est néanmoins valable dans tout l'espace Schengen.

Actuellement, aucun visa Schengen de catégorie C n'est en principe accordé aux ressortissants syriens souhaitant rejoindre leurs proches en Suisse. En raison de la situation qui prévaut actuellement en Syrie, on estime en effet qu'il n'est pas garanti que ces personnes puissent quitter la Suisse ou l'espace Schengen à l'expiration du visa pour retourner chez elles.

Commentaires sur la directive originelle et abrogation de cette dernière

Publiés le 04.11.2013, les commentaires sur la directive du 04.09.2013 ont relevé les exigences imposées aux proches résidant en Suisse. Depuis cette date, ceux-ci étaient tenus, à la demande des autorités cantonales compétentes en matière de migration, de fournir des informations sur leur situation économique et sur leurs conditions de logement avant qu'un visa ne soit délivré.⁶ Le 29.11.2014, la directive a été abrogée avec effet immédiat.⁷ Dès lors, les ressortissants syriens qui comptaient se rendre en Suisse n'ont eu pour unique possibilité que de déposer une demande de visa humanitaire auprès d'une représentation suisse dans un pays tiers.

2.2 Visa humanitaire

En adoptant les modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28.09.2012, l'Assemblée fédérale a supprimé la possibilité de déposer une demande d'asile depuis un pays tiers. Toutefois, dans des cas particuliers où une persécution pertinente au sens du droit d'asile est invoquée, il est désormais possible de déposer une demande de visa humanitaire auprès d'une représentation suisse à l'étranger en vertu de la directive du 25.02.2014.⁸ Ce type de visa se fonde sur l'art. 2, al. 4, de l'OEV. Selon cette disposition, un visa d'entrée peut être accordé pour des motifs humanitaires moyennant l'accord préalable du SEM.

La notion de visa humanitaire est définie comme suit par le SEM:

«Un visa humanitaire peut être délivré à titre individuel s'il est manifeste que la vie ou l'intégrité physique d'une personne sont directement, sérieusement et concrètement menacées dans son pays d'origine ou de provenance. L'intéressé doit se trouver dans une situation de détresse particulière qui rend indispensable l'intervention des autorités, d'où la nécessité de lui accorder un visa d'entrée en Suisse. Tel peut être le cas, par

6 SEM 2013: circulaire «Commentaires sur la directive du 4 septembre 2013»

7 SEM 29.11.2013: «Abrogation de la directive du 4 septembre 2013 relative à l'octroi facilité de visas de visite aux membres de la famille de ressortissants syriens»

8 SEM 2014: «Demandes de visa pour motifs humanitaires» (remplaçant la directive du 28 septembre 2012)

exemple, dans les situations de conflits armés particulièrement aiguës ou pour échapper à une menace personnelle bien réelle et imminente. Il est alors impératif d'examiner attentivement les spécificités de la demande de visa. Si l'intéressé se trouve déjà dans un pays tiers, les autorités suisses partent du principe qu'il n'est plus menacé.»⁹

La menace en question n'est pas spécifiée dans le texte de la directive.

Dépôt de la demande et procédure

Le dépôt de la demande se fait au moyen du formulaire de demande de visa Schengen de catégorie C. La représentation suisse à l'étranger reçoit la demande, la saisit dans le système ORBIS¹⁰ et examine les motifs invoqués en se fondant sur la définition du visa humanitaire susmentionnée. Il n'est pas nécessaire de procéder à une clarification approfondie de la situation et il n'y a pas d'audition en matière d'asile. La représentation suisse à l'étranger peut refuser la demande sans consulter le SEM si elle estime qu'il n'existe pas de menace. Dans le cas contraire, elle peut la soumettre au SEM pour vérification et approbation. Si la demande est refusée, la personne requérante a la possibilité de faire opposition auprès du SEM dans un délai de 30 jours. En cas de rejet, elle dispose à nouveau de 30 jours pour déposer un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Si le visa est accordé, il est délivré pour une durée de 90 jours. Dans le cadre du séjour, il est possible de déposer une demande d'asile auprès de la Confédération dans un centre d'enregistrement et de procédure ou d'adresser une demande d'admission provisoire aux autorités cantonales compétentes en matière de migration.

9 SEM 2014: directive «Demandes de visa pour motifs humanitaires»

10 ORBIS est le système électronique national d'information sur les visas. Il sert à saisir et à enregistrer les données relatives aux demandes de visas.

3. Projet Syrie de la CRS

Le présent chapitre entend présenter le projet Syrie lancé par la CRS en septembre 2013.¹¹ La mise sur pied de ce dernier, son évolution, ainsi que les prestations fournies seront explicitées. Enfin, les chiffres relatifs au projet seront présentés et analysés.

3.1 Démarrage du projet

Comme mentionné dans l'introduction, la directive «Octroi facilité de visas aux membres de la famille de ressortissants syriens»¹² a été publiée par le SEM le 04.09.2013. Dès lors, la CRS a reçu de nombreuses demandes de la part de Syriens vivant en Suisse et souhaitant tirer parti de ces facilités de visas pour inviter des membres de leur famille. La CRS a rapidement réagi en mettant en place un projet de soutien aux personnes intéressées par ce nouvel instrument.

Plus précisément, l'action de la CRS s'est principalement développée sur la base des commentaires du 04.11.2013 relatifs à la directive du 04.09.2013.¹³ Ceux-ci ont été transmis aux représentations suisses à l'étranger et n'ont pas fait l'objet d'une communication publique. Dès la parution de ce document, les moyens financiers et les possibilités d'hébergement des membres de la famille vivant en Suisse ont été étudiés par le SEM, alors même que la directive du 04.09.2013 prévoit explicitement que les conditions financières de l'hôte ne sont pas examinées.

11 Dans le contexte du conflit syrien, la CRS intervient ou est intervenue également au Liban, en Egypte, en Bulgarie et en Jordanie. Dans le présent rapport, toutefois, le projet Syrie fait uniquement référence aux activités de la CRS en faveur de personnes d'origine syrienne habitant en Suisse ainsi que de leurs proches.

12 SEM 04.09.2013

13 SEM 04.11.2013

Par ailleurs, la directive ne mentionne rien au sujet du financement des frais de voyage une fois les visas accordés. Ces frais, parfois très élevés, représentaient une entrave pour les familles et risquaient d'empêcher la venue de leurs proches en Suisse, alors même que des visas avaient été accordés.

Le Principe fondamental d'humanité est le socle sur lequel repose l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Forte de ce Principe et dans un souci d'équité, la CRS a souhaité soutenir les personnes qui ne remplissaient pas les critères économiques fixés par le SEM dans les commentaires du 04.11.2013 en lien avec l'obtention de visas facilités, mais qui entraient toutefois dans le cercle des bénéficiaires en vertu de la directive. Aussi, a-t-elle commencé à aider des personnes d'origine syrienne à déposer des demandes de visas, afin de garantir l'égalité des chances, ainsi que la sécurité juridique.

Le projet Syrie a été mis en place en septembre 2013 et s'est poursuivi jusqu'à fin décembre 2014. Depuis début 2015, les activités de conseil et de soutien continuent à être fournies par le secteur Entrée, séjour, retour.

3.2 Développement du projet et prestations fournies

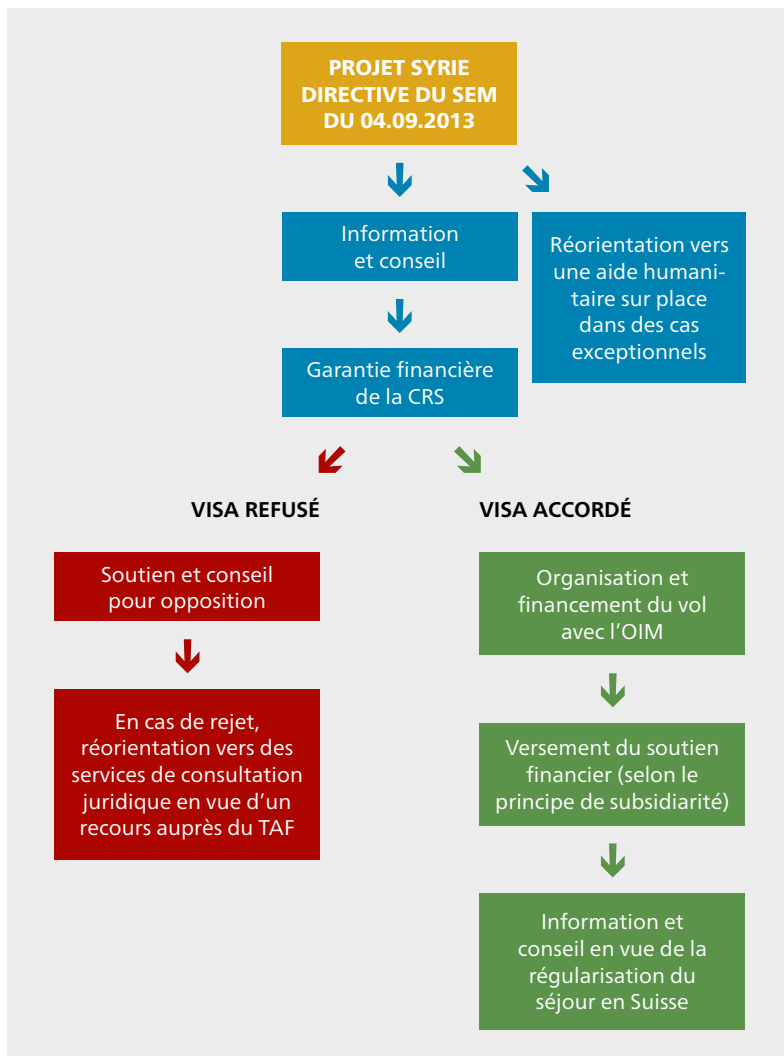


Figure 1: Prestations de la CRS dans le cadre de la directive

L'un des deux volets principaux du projet était l'octroi d'une **garantie financière subsidiaire** aux personnes ayant demandé des visas pour les membres de leur famille dans le cadre de l'octroi facilité. Cette garantie faisait écho aux commentaires du 04.11.2013, qui imposaient aux hôtes de prouver qu'ils pouvaient assumer la prise en charge de leurs proches en Suisse au cours des trois premiers mois. Couvrant de manière subsidiaire les frais liés au logement et aux besoins fondamentaux, elle a été définie sur la base des normes de l'aide sociale établies par la CSIAS.¹⁴ Une fois les visas accordés, la CRS versait l'aide financière à la demande des hôtes sur une période maximale de trois mois, tant que le séjour des personnes n'était pas régularisé. Elle adressait les garanties soit aux ambassades, au SEM ou aux autorités cantonales, soit directement aux proches des intéressés, qui pouvaient alors les joindre aux dossiers de demande de visas.

Le projet a rapidement évolué vers un **service de conseil et d'information** à l'intention des ressortissants syriens vivant en Suisse et souhaitant demander des visas facilités pour les membres de leur famille. Des renseignements quant aux possibilités offertes par la directive, aux critères à respecter et aux démarches administratives à entreprendre ont été fournis par téléphone, par courriel ou lors d'entretiens. Un soutien actif a été prodigué aux familles, afin de les aider à effectuer des démarches administratives compliquées (par exemple, convenir de rendez-vous auprès des ambassades ou transmettre des informations et des documents aux autorités compétentes) et de leur donner un plein accès aux possibilités offertes par la directive.

Concernant les demandes de visas refusées par les ambassades, la CRS a offert un **service de soutien administratif et de conseil pour la rédaction d'oppositions**. Une aide rédactionnelle a été mise en place pour ceux à qui cette démarche administrative n'était pas accessible pour des raisons de langue ou de compréhension du système.

Si les oppositions adressées au SEM étaient également refusées, la CRS **orientait les familles vers des services de consultation juridique ou des avocats privés**. Ne pouvant assumer de mandats juridiques dans ce

14 CSIAS: Conférence suisse des institutions d'action sociale

domaine, elle n'a pas offert de prestations en lien avec des recours auprès du TAF.

En cas d'octroi de visas, la CRS a **financé et organisé**, au besoin, des **vols en partenariat avec l'OIM**. Une fois en possession de leur visa, les intéressés ont ainsi pu gagner rapidement la Suisse, tout en s'épargnant l'attente longue et coûteuse qu'un manque de ressources financières aurait entraînée.

La CRS a continué à épauler les familles dont les proches étaient finalement arrivés en Suisse en leur **versant sur demande la garantie financière subsidiaire accordée**.

En parallèle, la CRS a également fourni aux personnes arrivées avec **des visas facilités des informations et des conseils au sujet des démarches à effectuer pour régulariser leur séjour**.

Grâce aux activités susmentionnées, la CRS s'est très vite positionnée comme une spécialiste de la question des visas facilités. En tant que principale organisation non gouvernementale partenaire des pouvoirs publics, elle a établi des contacts de qualité avec la communauté syrienne de Suisse, ainsi qu'avec les institutions impliquées dans le processus de demande de visas facilités. Développant de solides échanges avec ces dernières, elle a pu leur faire part en continu des difficultés rencontrées. La CRS est devenue de ce fait une actrice importante et crédible dans ce domaine.

A travers ce projet, la CRS a été en contact étroit avec un grand nombre de Syriens vivant en Suisse. De ce fait, les demandes reçues n'ont pas uniquement concerné des visas facilités, mais aussi la situation de familles se trouvant encore en Syrie, en Turquie, au Liban ou dans d'autres pays voisins de la Syrie. En effet, plusieurs milliers de personnes se sont déplacées pour pouvoir déposer des demandes de visas auprès d'une représentation suisse et ont dû patienter des semaines, voire des mois, avant la fin de la procédure. Une grande partie d'entre elles se sont trouvées dans des situations très précaires, sans argent ni logement acceptable à moyen terme. Les ressortissants syriens vivant en Suisse se sont donc aussi adressés à la CRS pour savoir comment aider leurs proches sur place. En réponse à ces demandes, la CRS les a **redirigés**,

dans la mesure de ses possibilités, **vers des organisations d'aide sur le terrain.**

Force est de constater que les prestations assurées par la CRS dans le cadre du projet Syrie, bien que réparties initialement en deux volets principaux (garantie financière et financement de vols), ont été développées et adaptées au fil des demandes et de l'évolution de la situation.

L'**écoute** et l'**accompagnement psychosocial** ont eux aussi constitué des éléments clés des prestations offertes. En effet, les familles qui ont fait appel à la CRS dans ce contexte étaient directement touchées par le conflit syrien et en souffraient énormément. Elles étaient très souvent choquées, terriblement inquiètes, voire effondrées. Par ailleurs, de nombreuses personnes se sont fortement endettées afin de permettre à leurs proches de trouver refuge en Suisse. Elles ont aussi trouvé auprès de la CRS un lieu d'écoute et de dialogue répondant à leurs attentes.

Fin 2014, une vingtaine de dossiers étaient encore en cours de traitement à la CRS. Ceux-ci concernaient des personnes qui avaient déposé des demandes de visas pour des membres de leur famille dans le cadre de la directive. N'ayant pu se rendre à la représentation suisse le jour convenu – pour la plupart faute de pouvoir sortir du pays –, ceux-ci avaient dû solliciter un nouveau rendez-vous.

3.3 Visas relevant de la directive: Chiffres et analyse

Le présent sous-chapitre présente quelques chiffres relatifs au projet afin d'en dresser une image plus concrète et d'en évaluer les effets.

Différentes sources ont été exploitées. Une partie des statistiques, issues de la base de données interne de la CRS, sont fournies uniquement à titre indicatif. En effet, cette dernière, élaborée parallèlement au développement du projet, ne permet pas de produire des évaluations exactes. Néanmoins, ces données rendent compte de l'ampleur du projet et de son efficacité. Les autres chiffres ont été transmis par le SEM, ainsi que par l'OIM (données relatives à la collaboration avec la CRS pour le financement et l'organisation de vols).

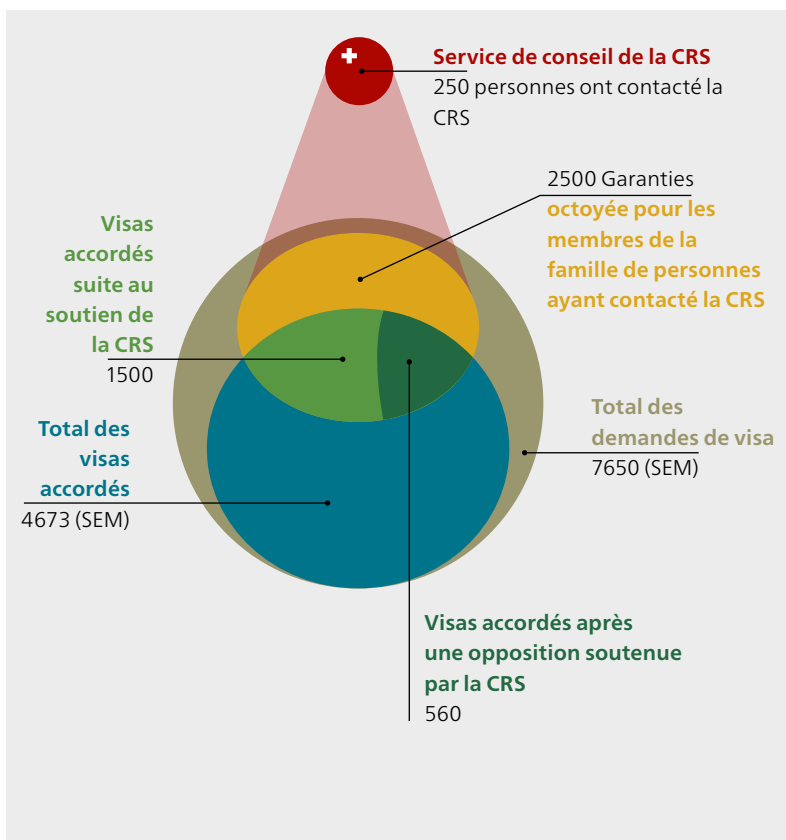


Figure 2: Statistiques concernant le conseil dans le cadre de la directive

Selon les statistiques fournies par le SEM, 7650 demandes ont été déposées dans le cadre de la directive. Au 29.11.2013, date de l'abrogation de la directive en question, seule une partie d'entre elles avaient été traitées par le SEM, et 719 visas avaient été accordés. De septembre 2013 à fin 2014, 4673 visas ont été délivrés par le SEM dans le cadre de la directive du 04.09.2013.

Selon les données internes à la CRS recueillies dans le cadre du projet Syrie, plus de 250 personnes vivant en Suisse et ayant invité des membres de leur famille dans le cadre de la directive ont été soutenues entre septembre 2013 et décembre 2014. Si l'on tient compte de leurs proches

sur place, l'aide de la CRS a profité à plus de 2500 personnes. Durant cette période, la CRS a octroyé plus de 2500 garanties financières à des personnes ayant demandé des visas dans le cadre de la directive. Grâce à ce soutien, environ 1500 visas ont pu être accordés par le SEM. Plus de 75 dossiers concernant quelque 830 personnes ont donné lieu à des prestations d'aide à la rédaction d'oppositions. Suite aux oppositions soutenues par notre service, près de 560 visas ont été accordés.

D'après l'expérience de la CRS, les refus prononcés se rapportaient surtout à des demandes émanant de personnes dont les liens de parenté ne correspondaient pas aux critères de la directive quant au cercle des bénéficiaires. Il s'agissait principalement de neveux majeurs ne faisant pas partie, au sens de la directive, de la famille nucléaire des frères et sœurs de la personne vivant en Suisse.

En outre, un nombre considérable de personnes qu'il nous est malheureusement impossible de chiffrer ont essuyé des refus faute de pouvoir prouver qu'elles avaient entrepris des démarches dans le cadre de la directive entre le 04.09. et le 29.11.2013. En effet, des problèmes d'enregistrement ou de prise de contact avec les ambassades ou avec l'organisation TLScontact en charge de l'enregistrement des demandes à Istanbul nous ont fréquemment été rapportés.

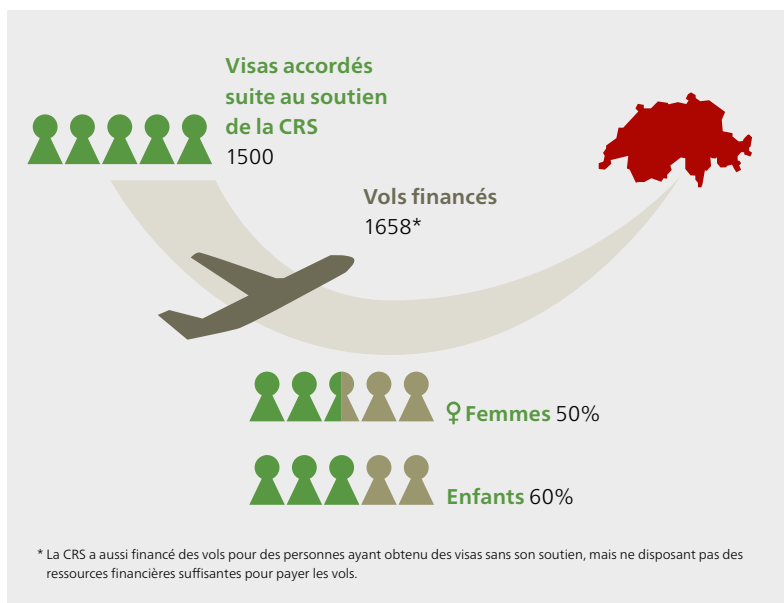


Figure 3: Statistique concernant le soutien à l'arrivée en Suisse dans le cadre de la directive

Après l'obtention des visas, la plupart des familles ont financé et préparé elles-mêmes le voyage de leurs proches. Pour les personnes qui ne pouvaient se le permettre, des vols financés par la CRS – grâce au legs d'une personne dont la famille avait été soutenue par la CRS durant la Seconde Guerre mondiale – ont été organisés en collaboration avec l'OIM, pour un total de 1658 vols entre septembre 2013 et décembre 2014. Parmi les personnes bénéficiaires, 50% étaient des femmes ou des jeunes filles. La part des mineurs dépassait quant à elle les 60%. L'action menée dans le cadre de ce projet a donc pu toucher des personnes particulièrement vulnérables, ce dont la CRS est très satisfaite.

Environ 70 familles sur les quelque 250 auxquelles la CRS a accordé une garantie financière ont demandé un versement effectif de l'aide une fois leurs proches arrivés en Suisse. On constate ici que seule une partie des familles concernées a réellement fait usage de cette possibilité. De plus, il faut préciser que dans la majorité des cas, le versement n'a eu lieu que pour le premier mois de séjour et non pour le maximum prévu de trois mois. Cela met en évidence la portée symbolique qu'a eue la garantie

financière. En réalité, la plupart des personnes ont pu se débrouiller sans cette aide. Néanmoins, il est fort probable qu'en vertu des commentaires du 04.11.2013, les visas auraient été refusés sans ce document.

S'agissant des demandes de visas déposées dans le cadre de la directive, nous constatons que les prestations de soutien mises en place par la CRS ont été très efficaces.

Nous constatons que la garantie financière octroyée par la CRS, tout comme le soutien pour la rédaction d'oppositions, ont joué un rôle prépondérant dans les décisions du SEM, ce qui explique la proportion élevée de décisions positives pour les demandes de visas soutenues par la CRS.

Malgré tout, notre position privilégiée d'acteur et d'observateur dans la mise en place de la directive nous a également amenés à constater des problèmes qui ont pu entraver les démarches des familles concernées. Nous reviendrons sur ces éléments dans les chapitres suivants.

Enfin, il faut noter que ces chiffres concernent uniquement les demandes de visas déposées dans le cadre de la directive et ne représentent pas l'ensemble des personnes soutenues à travers le projet de la CRS. En effet, dans le sous-chapitre suivant, nous verrons comment le projet a évolué à la suite de l'abrogation de la directive pour s'orienter vers un soutien en vue de l'obtention de visas humanitaires.

4. Evolution vers un service de conseil en matière de visas humanitaires

Le projet a initialement été mis en place dans le but de soutenir des personnes ayant déposé une demande de visa dans le cadre de la directive.

Cependant, grâce à la communication rapide au sein de la diaspora syrienne en Suisse, un grand nombre de ressortissants syriens n'ayant pu convenir d'un rendez-vous avant l'abrogation de la directive ou n'ayant entrepris des démarches qu'après cette décision se sont également adressés et s'adressent encore à la CRS. Malheureusement, le besoin de protection des ressortissants syriens n'a pas décliné et les demandes ont continué d'affluer auprès de notre service. Après l'abrogation de la directive, les personnes fuyant le conflit syrien et souhaitant se rendre en Suisse avaient uniquement la possibilité de déposer une demande de visa humanitaire dont les conditions ont été expliquées au chapitre 2.2.

Dès la fin 2013, la CRS a reçu régulièrement des sollicitations de personnes souhaitant déposer des demandes de visas humanitaires pour les membres de leur famille. Les requêtes de ce type se sont multipliées au fil des mois, jusqu'à représenter la majorité des demandes traitées par notre service. Cette inversion de tendance – auparavant, la plupart des demandes concernaient des visas relevant de la directive – est intervenue à l'été 2014.

4.1 Développement et prestations fournies

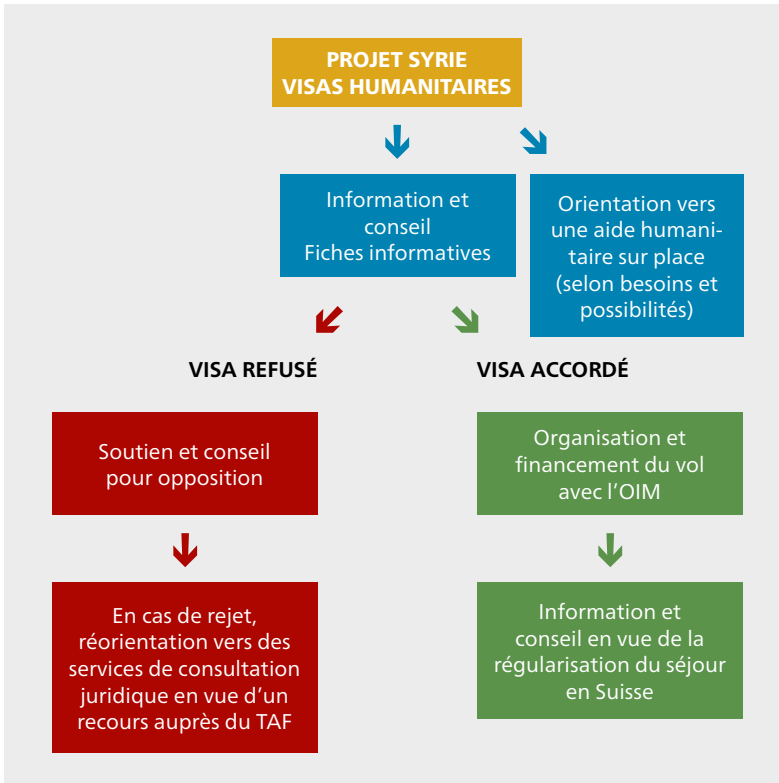


Figure 4: Prestations de la CRS pour le conseil en matière de visas humanitaires

Afin de répondre aux demandes relatives à des visas humanitaires, la CRS a étoffé son **service de conseil et d'information** par téléphone, par courriel ou lors d'entretiens personnels.

Ni les conditions d'octroi des visas ni les documents à apporter lors du rendez-vous à la représentation suisse n'étaient clairs pour les familles qui nous ont contactés. Dans le but de fournir des informations précises et compréhensibles, la CRS a développé au sujet des visas humanitaires une fiche informative qu'elle a fait traduire en six langues différentes (français, allemand, italien, anglais, kurde, arabe). Ce document porte sur les bases

légales et les critères liés à l'obtention de visas humanitaires ainsi que sur les démarches à entreprendre pour déposer une demande.¹⁵

Malgré la clarté des informations fournies au sujet des démarches, certaines personnes nous ont fait part de leurs difficultés à contacter les représentations suisses à l'étranger et à obtenir des rendez-vous pour des demandes de visas humanitaires. Soit elles ne recevaient aucune réponse, soit on leur indiquait qu'il n'était plus possible de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse, sans toutefois mentionner la possibilité de déposer une demande de visa humanitaire. Au contraire, d'autres personnes ont reçu une réponse selon laquelle à première vue, les informations transmises quant à leur situation ne satisfieraient pas aux exigences applicables aux demandes de visas humanitaires. On leur indiquait finalement qu'elles pouvaient tout de même déposer une telle demande. Certains clients qui n'avaient pas compris cette information ont alors contacté la CRS, qui a joué au besoin le rôle d'**intermédiaire entre les familles et les représentations suisses à l'étranger** afin de fixer des rendez-vous.

En cas de refus des visas humanitaires, un **conseil et une assistance à la rédaction d'oppositions** ont aussi été fournis. En réponse à des demandes de plus en plus nombreuses, la forme de ce soutien a évolué avec le temps. Afin de rendre le service plus efficace, la CRS a créé une fiche informative traitant des oppositions (traduite elle aussi en six langues)¹⁶ ainsi qu'un modèle type d'opposition¹⁷ à compléter. Les personnes ont été invitées à effectuer cette démarche elles-mêmes à l'aide de ces deux documents, la CRS restant à leur disposition pour relire et corriger les oppositions.

En cas de rejet de l'opposition, la CRS a **orienté** les familles souhaitant déposer un recours auprès du TAF **vers des services de consultation juridique ou des avocats privés**.

En cas d'octroi de visas, elle a pu, au besoin, **financer et organiser le voyage jusqu'en Suisse en partenariat avec l'OIM**.

15 CRS 2014: Fiche informative au sujet des démarches pour une demande de visa humanitaire

16 CRS 2014: Informations pour rédiger une opposition contre le refus de visas humanitaires

17 CRS 2014: Modèle d'opposition contre la décision de refus des visas humanitaires

La CRS a en outre **fait le lien**, au besoin et dans la mesure du possible, **avec des organisations d'aide sur place**. En effet, après une demande de visa humanitaire, il faut parfois patienter plusieurs semaines avant d'obtenir une décision, voire plusieurs mois si une opposition est déposée. L'attente se fait souvent dans des conditions très précaires en Turquie, au Liban ou dans d'autres pays tiers.

Il est à noter que l'**écoute** et l'**accompagnement psychosocial** ont joué un rôle prépondérant dans le service offert dans le cadre des demandes de visas humanitaires. En raison du nombre restreint de visas humanitaires accordés, la CRS a souvent été confrontée à des situations insupportables et extrêmement éprouvantes pour les personnes directement concernées par le conflit syrien, ainsi que pour leurs proches en Suisse, tous minés par la déception, l'incompréhension et la tristesse. Dans de nombreux cas, faute de pouvoir leur apporter une aide concrète, la CRS a dû se contenter de leur prêter une oreille attentive.

Enfin, dans le cadre de son activité de soutien pour les demandes de visas humanitaires, la CRS a pu établir un **dialogue confidentiel avec le SEM et les représentations suisses à l'étranger**. Etant déjà en contact étroit avec ces instances pour les demandes de visas relevant de la directive, elle a pu maintenir et consolider une collaboration de qualité. Aujourd'hui, ce dialogue confidentiel s'inscrit dans le **rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics** conféré à la CRS par les Conventions de Genève, les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que la législation fédérale.¹⁸

Par ailleurs, la CRS est intervenue sur plusieurs plans pour informer le public de ses conclusions. Elle a ainsi publié un communiqué de presse¹⁹ et adressé à Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale en charge du Département fédéral de justice et police, un rapport sur le soutien accordé par la CRS aux ressortissants syriens.

18 Arrêté fédéral de 1951 concernant les tâches de la Croix-Rouge suisse

19 CRS 2014: Communiqué de presse «La CRS s'engage en faveur de réfugiés syriens»

4.2 Chiffres et analyse

Ce sous-chapitre a pour but de présenter quelques chiffres illustrant l'ampleur et les effets de l'action menée par la CRS dans le cadre des visas humanitaires. Comme pour les chiffres concernant les demandes relevant de la directive, les données utilisées sont principalement issues d'un système interne à la CRS. Elles doivent être prises comme des valeurs indicatives, puisque la base de données utilisée n'a été élaborée que parallèlement au développement du projet. D'autres informations nous ont été communiquées par le SEM et certains chiffres sont issus de la collaboration entre la CRS et l'OIM pour l'organisation et le financement des vols.

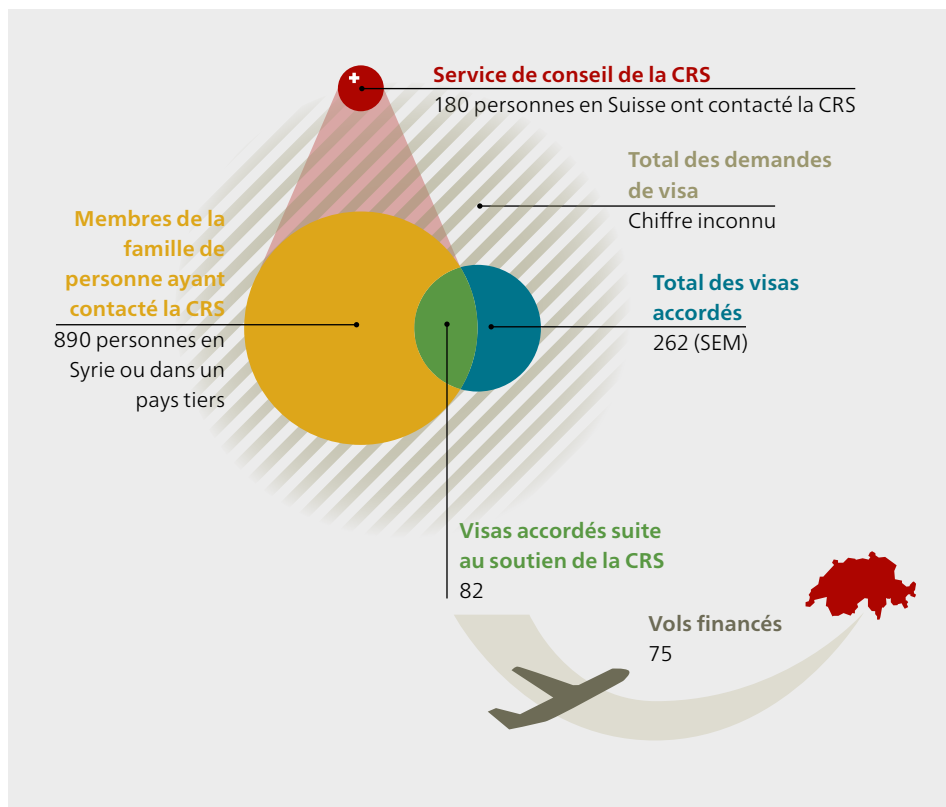


Figure 5: Statistiques concernant le soutien de la CRS pour les demandes de visas humanitaires durant l'année 2014

D'après les statistiques fournies par le SEM, 262 visas humanitaires ont été accordés en 2014 à des ressortissants syriens. Malheureusement, le nombre de demandes de visas humanitaires déposées durant cette même période n'est pas connu.

D'après les données internes au projet, quelque 180 personnes vivant en Suisse et ayant entrepris des démarches pour les membres de leur famille ont pris contact avec la CRS entre septembre 2013 et fin 2014 pour des demandes de visas humanitaires. Si l'on tient compte des membres de la famille se trouvant à l'étranger, l'aide de la CRS a bénéficié à environ 890 personnes au total.

Parmi celles-ci, 82 ont obtenu des visas humanitaires. 75 d'entre elles sont arrivées en Suisse avec des vols financés par la CRS et organisés en collaboration avec l'OIM.

Environ 165 personnes ont vu leur demande de visas humanitaires refusée et 334 autres demandes étaient toujours en cours fin 2014. La CRS a également informé 310 autres personnes désirant demander des visas humanitaires, sans toutefois pouvoir déterminer si celles-ci ont réellement déposé une demande par la suite.

On constate que le taux de visas humanitaires accordés est nettement moins élevé que pour les visas relevant de la directive. Cet écart s'explique principalement par les critères, différents et largement plus difficiles à remplir.

Néanmoins, nous constatons que malgré la faible marge de manœuvre à disposition, 10% des personnes ayant fait appel à la CRS ont vu leur demande de visas humanitaires accordée. Il s'agit d'une proportion remarquable si l'on considère que le visa humanitaire est un instrument qui a pour but de régler des situations exceptionnelles. Dans un communiqué de presse consacré à cet outil, l'OSAR a également mis en évidence le fait que les visas humanitaires sont très restrictifs et peu utilisés.²⁰

L'information claire et le conseil concernant les critères et les éléments à mettre en avant lors d'une demande ont été efficaces et ont permis aux bénéficiaires de mieux appréhender cette démarche administrative et de produire les documents requis. Les prestations développées dans ce cadre doivent être consolidées à l'avenir. En effet, l'expérience acquise durant ce projet nous montre que la problématique de l'accès légal à la protection internationale pour les victimes de conflits armés est un sujet actuel qui ne doit pas être mis de côté. Les demandes de ressortissants syriens ne diminuent pas et nous avons également reçu des demandes d'information et de soutien aux démarches de la part de personnes originaires d'autres pays comme l'Irak, l'Afghanistan ou encore l'Erythrée.

20 OSAR 2014

5. Analyse et perspectives pour la CRS

Ce chapitre entend examiner de façon critique les activités menées par la CRS et proposer des perspectives de travail.

Les garanties financières, les informations et le soutien fournis par la CRS dans le cadre des demandes de visas ont eu plusieurs effets positifs.

- **Egalité des chances:** Si l'instauration de l'examen des conditions financières suite aux commentaires sur la directive a entraîné une inégalité des chances, la CRS a pu atténuer les effets de ces nouvelles dispositions en proposant au besoin une garantie financière subsidiaire aux intéressés. Grâce à cette somme octroyée sans formalités, toutes les personnes entrant dans le cercle des bénéficiaires en vertu des dispositions du 04.09.2013 ont pu profiter de la directive. Au-delà des personnes à hauts revenus, des bénéficiaires de l'aide sociale ont ainsi également pu inviter leurs proches.
- **Contact direct avec les personnes concernées:** A travers son activité de conseil, la CRS a pu générer une multitude de contacts avec la population syrienne en Suisse et à l'étranger. Elle a ainsi pu se rendre compte des problèmes relatifs aux demandes et de la situation difficile vécue par les proches en Syrie ou dans des pays tiers. Elle a été en mesure, d'une part, d'assumer une fonction de conseil et, d'autre part, de récolter des informations de première main et d'attirer l'attention des autorités compétentes sur diverses problématiques.
- **Médiation et observation:** Dès l'entrée en vigueur de la directive, la CRS a cherché à établir le contact avec le SEM, les autorités cantonales compétentes en matière de migration et les représentations suisses dans les Etats tiers concernés. Nouant un dialogue permanent avec ces différentes instances, elle est devenue une interlocutrice importante et a joué un rôle de médiatrice entre demandeurs et autorités responsables, tout en identifiant des points problématiques et en les soulevant dans le cadre du dialogue confidentiel.

Le bilan du projet Syrie est globalement très positif. Un grand nombre de personnes, surtout parmi les plus vulnérables, ont pu bénéficier des prestations offertes. Grâce à l'intervention de la CRS, des victimes du

conflit armé ont pu arriver légalement en Suisse et y trouver une certaine sécurité, ce qui était le but premier du projet.

5.1 Poursuite des activités de la CRS dans les domaines de l'accès légal à la protection internationale des personnes fuyant des régions en crise

Comme le révèlent l'évaluation du travail mené depuis septembre 2013, ainsi que le présent rapport, le conseil en ce qui concerne l'accès légal à la protection en Suisse, notamment au moyen des visas humanitaires, est devenu une activité importante de la CRS. Celle-ci souhaite tirer parti de l'expérience acquise dans ce domaine, ainsi que du réseau de collaborations établi pour poursuivre son action en faveur des personnes d'origine syrienne, mais aussi des ressortissants d'autres pays en situation de crise nécessitant un accès à la protection internationale.

À la suite du projet Syrie, les activités en faveur de personnes tributaires d'une protection sont amenées à se prolonger au sein du secteur Entrée, séjour, retour du département Santé et intégration de la CRS. La poursuite de ces activités s'inscrit dans la continuité du projet Syrie, mais aussi dans le cadre de la Stratégie 2020 de la CRS,²¹ qui vise, entre autres, à renforcer l'offre en faveur des personnes particulièrement vulnérables et des migrants en général. Également élaboré sur cette base, le plan de mesures «Personnes en fuite»²² constitue un fondement additionnel pour la poursuite de l'action de la CRS dans ce domaine.

Dans la suite de ce chapitre, des pistes pour l'amélioration des prestations existantes seront proposées, tout comme des perspectives pour le développement d'autres activités.

21 CRS 2013: Stratégie 2020 de la CRS

22 CRS 2014: Plan de mesures «Personnes en fuite»

5.1.1 Soutien direct aux personnes concernées et aux membres de leur famille

Comme indiqué ci-dessus, le projet Syrie a permis à la CRS d'être en contact avec des victimes directes de la crise syrienne et de recueillir ainsi des données précieuses. Les besoins des personnes touchées par ce conflit armé et fuyant le pays, tout comme ceux de leurs proches vivant en Suisse, ont pu être identifiés grâce au travail de soutien mené par la CRS. Les informations rassemblées vont maintenant servir de base pour la suite de l'intervention de la CRS dans ce domaine.

Les besoins relevés varient évidemment selon qu'ils concernent les membres de la famille vivant en Suisse ou les personnes fuyant le conflit et se trouvant en Syrie ou dans un pays voisin.

Pour ce qui est des personnes fuyant le conflit et se trouvant en Syrie ou dans un pays voisin, les besoins sont immenses et touchent à différents domaines. En raison du nombre considérable de personnes ayant fui dans les pays voisins de la Syrie, l'accès à un soutien du HCR ou d'autres œuvres d'entraide est souvent difficile dans les faits. Les temps d'attente sont parfois longs malgré la détresse criante. De l'avis de la CRS, les principaux besoins encore insuffisamment couverts sont les suivants:

- Besoin de soutien sur place pour le logement ainsi que pour l'accès aux soins et à des aides financières;
- Besoin de soutien pour des personnes malades ou gravement handicapées;
- Besoin de soutien pour des femmes seules, avec ou sans enfants;
- Besoin de soutien pour la prise en charge de mineurs non accompagnés.

Le projet de la CRS a pu répondre en partie à ces besoins, mais pour d'autres, une nouvelle approche doit être développée. Nous allons revenir ultérieurement sur les besoins pour lesquels la CRS pourrait consolider son action.

En ce qui concerne les **membres de la famille se trouvant en Suisse** et le soutien aux démarches administratives, il n'a pas été possible dans le cadre du projet d'offrir une aide pratique à la rédaction de lettres ou d'autres documents. En effet, les ressources en personnel étaient limitées, et le nombre de demandes, élevé. Afin de combler ce manque, des modèles de lettres ont été créés et traduits dans les différentes langues nationales. Il était possible de remplir et de modifier ces modèles soi-même. Nous avons toutefois constaté que certaines personnes se trouvaient dans l'incapacité de réaliser cette tâche simple.

→ Le développement d'une aide sommaire pour la réalisation de travaux administratifs pourrait être envisagé pour la suite de l'intervention de la CRS ou dans le cadre d'une collaboration avec un service chargé de fournir cette prestation avec le concours éventuel de bénévoles.

Concernant les **besoins des membres de la famille fuyant le conflit**, il est apparu que la CRS, bien que membre d'un vaste réseau – le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge –, a eu du mal à trouver les informations et les contacts nécessaires à l'orientation des personnes à l'étranger. Il est également souvent arrivé que ses organisations partenaires soient totalement dépassées par le nombre considérable de personnes en quête de protection. Il aurait été nécessaire de pouvoir rediriger certaines personnes vers d'autres solutions, particulièrement dans le cas de personnes malades, handicapées ou blessées, de mineurs non accompagnés ou de femmes seules n'ayant pas pu obtenir de visas humanitaires. Une telle réorientation aurait été nécessaire pour faciliter une aide transitoire à ces personnes lors de longues attentes et de situations dans lesquelles une aide urgente était nécessaire. Pour ces individus particulièrement vulnérables et tributaires de soutien, la CRS a cherché des solutions au cas par cas, faisant appel à diverses organisations actives sur le terrain, notamment à des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à l'OIM, au HCR ou au CICR. Malgré diverses prises de contact, il a été difficile pour la CRS

d'avoir une vue d'ensemble précise des activités de ces organisations sur place et de construire une collaboration durable avec celles-ci pour le soutien de cas individuels.

→ En vue de pérenniser ses activités de soutien aux personnes fuyant des conflits armés ou d'autres situations de crise, la CRS s'attache à développer et à renforcer sa collaboration avec des organisations membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'avec d'autres organisations humanitaires actives sur le terrain.

5.1.2 Dialogue confidentiel et activités de lobbying/plaidoyer

Comme mentionné précédemment, la CRS a noué et développé de nombreux contacts au fil de son activité. Le rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics qu'elle joue a aussi rendu possible l'instauration d'un dialogue confidentiel avec les autorités. Ainsi, des échanges critiques et constructifs ont pu avoir lieu, ce qui nous semble très positif et important.

Au regard de l'expérience de la CRS auprès des ressortissants syriens, ainsi que des nombreux articles de presse publiés au sujet de la « crise des réfugiés », il apparaît que le thème de l'accès des personnes en fuite à la protection internationale est central, qu'un travail de sensibilisation à cette problématique doit être réalisé et que des solutions doivent être dégagées.

C'est pourquoi la CRS mène des activités de lobbying et de plaidoyer au niveau suisse pour améliorer l'accès des victimes du conflit syrien et d'autres personnes à une protection. Elle entend poursuivre ce travail en fonction de l'actualité.

L'accès des personnes en fuite à la protection légale est un sujet qui préoccupe non seulement la CRS, mais aussi le Bureau Croix-Rouge/UE (Red Cross EU Office), qui a publié divers documents de référence à ce sujet²³ et entame actuellement un processus de réflexion sur l'accès à la protection dans l'Union européenne et sur le positionnement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans ce

23 Red Cross EU Office: « Legal Avenues to Access International Protection in the EU », 2013
« Access to International Protection in the EU for People Fleeing Syria », 2014
« Humanitarian Visas for the European Union. Internal Background Note », 2015

cadre, la CRS a participé à une table ronde consacrée aux visas humanitaires et réunissant des parlementaires européens, des représentants de gouvernements européens actifs dans le domaine de la migration et différents représentants de Sociétés nationales de la Croix-Rouge. De telles activités d'échange d'expériences et de partage d'informations sont, outre des analyses constantes de la situation nationale et internationale, essentielles à la mise en œuvre d'activités pertinentes dans le contexte suisse.

→ La CRS entend continuer à partager ses expériences avec les membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et à suivre l'actualité tant nationale qu'internationale, ainsi que les évolutions en matière de migration et d'accès légal des personnes en fuite à la protection, afin d'adapter ses prestations et activités en continu.

6. Considérations critiques et recommandations relatives aux mesures prises par la Confédération

Les détails du projet Syrie de la CRS ayant été passés en revue, analysés et évalués, le présent chapitre entend examiner de façon critique les mesures prises par la Confédération, qui feront l'objet de recommandations destinées aux autorités compétentes. L'analyse sera étayée par des exemples concrets.

6.1 Directive relative à l'octroi facilité de visas de visite pour motifs humanitaires

L'octroi facilité de visas a constitué un outil efficace pour les personnes d'origine syrienne habitant en Suisse et souhaitant permettre à leurs proches établis dans une zone de guerre de trouver refuge dans notre pays sans devoir se risquer à y entrer illégalement. Comme mentionné précédemment, ce sont avant tout des personnes vulnérables qui ont bénéficié de cette mesure. Efficace et relativement rapide à mettre en

œuvre, cette initiative particulière complète l'accueil de contingents de réfugiés issus de programmes de réinstallation du HCR, qui répond à un cadre réglementaire strict et implique des processus politiques plus longs. Si ces programmes représentent un autre instrument important pour la protection des réfugiés, il est quasiment impossible pour un particulier de chercher activement à y accéder, car leurs bénéficiaires sont sélectionnés directement par le HCR. Les mesures prises par la Confédération en vue de faciliter l'octroi de visas de visite peuvent dès lors être considérées comme un progrès en matière de protection de personnes vulnérables et comme un instrument potentiellement plus facile d'accès.

Concernant la directive relative à l'octroi facilité de visas de visite et l'abrogation de celle-ci, les quelques éléments ci-après doivent éventuellement servir de repères dans l'optique de futures dispositions particulières à appliquer aux personnes en fuite.

Points problématiques

Enregistrement, réception de la demande, critères, modèles de demande

- Dans le cadre de la directive, les **procédures d'enregistrement** des différentes représentations suisses à l'étranger n'étaient pas homogènes. A l'automne 2013, la société TLScontact a été chargée de l'enregistrement des demandes à Istanbul. Les rendez-vous étaient convenus en ligne. A Beyrouth, en revanche, il a fallu attendre le 01.11.2014 pour pouvoir s'enregistrer en ligne via TLScontact. Auparavant, les démarches se faisaient principalement par téléphone, ce qui a été source de difficultés. Pour diverses raisons – impossibilité de traverser la frontière, par exemple –, il est souvent arrivé que des personnes ne puissent se rendre au rendez-vous prévu. Faute de pouvoir prouver qu'elles s'étaient enregistrées dans les temps (en cas de démarches effectuées par téléphone), elles couraient alors le risque de perdre tout droit à un nouveau rendez-vous dans le cadre de la directive.

L'enregistrement en ligne constitue un point positif. Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'une telle procédure peut représenter un obstacle de taille pour des personnes aux compétences informatiques

lacunaires. De plus, la page Internet de TLScontact à Istanbul n'était disponible qu'en anglais et en turc, ce qui a parfois entraîné des difficultés supplémentaires pour les ressortissants syriens. Il est en outre à déplorer que, sans nouvelle intervention de la personne concernée, sa demande en ligne était effacée après 15 jours. Par conséquent, certains demandeurs n'étaient pas en mesure de prouver qu'ils avaient effectivement tenté de convenir d'un rendez-vous, puisque leur inscription n'était plus sauvegardée.

- Un manque **d'information et de transparence** a été relevé concernant les **limitations relatives aux demandes de visas Schengen** (de catégorie C) pour les personnes issues d'Etats hors UE/AELE. Il n'a nullement été précisé que le visa C ne correspond pas au visa de visite faisant l'objet d'un octroi facilité. Par conséquent, des hôtes syriens ont continué d'inscrire leurs proches pour des visas de visite et de s'acquitter des émoluments y relatifs. Les demandes déposées ont alors généralement abouti à des décisions négatives souvent suivies de procédures d'opposition longues et stériles. La mise à disposition d'informations claires quant aux différents types de visas et aux critères appliqués aurait permis d'éviter de telles expériences.
- Le cercle des bénéficiaires parmi les hôtes était limité aux titulaires d'un permis de séjour B ou C ou d'un passeport suisse. **Les personnes ou réfugiés admis à titre provisoire** n'étaient donc pas autorisés à inscrire leurs proches. Cette définition a produit une inégalité de traitement pour les réfugiés admis à titre provisoire. A l'instar des réfugiés reconnus, ceux-ci bénéficient en effet eux aussi d'une perspective de séjour à long terme en Suisse.

Dans certains cas, des titulaires d'une admission provisoire ont tout de même pu déposer une demande qui a parfois connu une issue positive. Le manque de transparence en lien avec les critères appliqués à l'octroi de visas a alors entraîné une grande incompréhension au sein de la communauté syrienne de Suisse.

- La notion de **famille nucléaire** (conjoints et enfants mineurs), utilisée comme critère complémentaire, ne correspond pas à la situation réelle de nombreuses personnes concernées, qui cohabitent souvent avec une famille élargie comprenant des enfants majeurs qui dépendent

encore financièrement de leurs parents et qui font partie de la famille nucléaire.

- En cas de décision négative prononcée par l'ambassade, la décision écrite était transmise sous la forme d'un formulaire Schengen. **Les raisons invoquées se limitaient aux critères applicables au visa Schengen de catégorie C, lesquels ne correspondent pas à ceux de la directive.** Les personnes concernées ne pouvaient donc pas savoir pourquoi leur demande était refusée et il leur était donc difficile de développer un argumentaire percutant en cas d'opposition.

Difficultés d'accès pour le dépôt d'une demande relevant de la directive

Le cas présenté ci-après concerne une famille composée d'un couple de personnes âgées et de leur fille. La famille a été victime de menaces de mort dans sa région d'origine, car le père menait des activités caritatives en faveur des habitants, indépendamment de leur origine, de leur religion ou de leur appartenance politique. De plus, le père et la mère sont gravement malades et atteints dans leur mobilité et dans leur autonomie.

Le fils du couple vit en Suisse et est naturalisé. Durant le mois de novembre 2013, avant la levée de la directive, il tente en vain d'obtenir un rendez-vous auprès du consulat général de Suisse à Istanbul. Les lignes téléphoniques sont toujours occupées et les courriels envoyés restent sans réponse. Que ce soit par le biais du consulat général de Suisse à Istanbul ou de l'agence TLScontact, la famille ne peut établir de contact, ni faire enregistrer sa demande. Ce n'est qu'en février 2014 et après avoir fait appel à la CRS qu'elle obtient enfin un rendez-vous auprès du consulat. A ce moment-là, la directive a déjà été abrogée et la famille dépose donc une demande de visas humanitaires. Cette demande est refusée, et le fils recourt contre cette décision. Son opposition est également rejetée et un recours est déposé auprès du TAF.

Estimant lui aussi que la situation de la famille ne nécessite pas l'intervention de la Suisse, le TAF donne raison au SEM. Les visas humanitaires sont refusés. Si la demande avait été déposée dans le cadre de la directive, il y a de grandes chances qu'elle aurait été acceptée.

Incidences des changements d'approche décidés par la Confédération

- Les **règles originelles relatives à l'octroi facilité de visas ont été modifiées en cours de validité**, le 04.11.2013. Bien que communiqué aux représentations suisses de Beyrouth, d'Amman, d'Ankara, d'Istanbul et du Caire, ce changement n'a pas été publié sur le site Internet du SEM. Contrairement à ce qui figurait explicitement dans la directive du 04.09.2013, les familles hôtes en Suisse devaient démontrer, en vertu des commentaires du 04.11.2013 et sur demande des autorités cantonales compétentes en matière de migration, qu'elles disposaient de capacités financières suffisantes pour accueillir leurs proches et qu'elles pouvaient les loger. Il s'en est suivi une pression considérable sur les hôtes, assortie de temps d'attente inutilement et parfois sensiblement rallongés pour les personnes invitées. La charge administrative du SEM et des autorités cantonales compétentes en matière de migration a également explosé.
- **L'abrogation inopinée et sans préavis de la directive, le 29.11.2013, a eu des conséquences désastreuses pour les principaux intéressés.** De nombreuses personnes se sont alors retrouvées bloquées dans des Etats tiers. Espérant que leurs proches en Suisse pourraient convenir d'un rendez-vous auprès d'une représentation suisse dans le cadre de la directive, elles avaient, pour certaines, tout vendu dans leur pays d'origine, afin de financer leur voyage. L'aide disponible sur place était insuffisante, voire inexistante (prise en charge médicale, accès à un logement digne, etc.). Lorsque la directive a été abrogée sans préavis, elles ont été contraintes de déposer une demande de visa de catégorie C ou de visa humanitaire. Toutefois, du fait qu'elles se trouvaient déjà dans un Etat tiers, leurs chances d'obtenir un visa humanitaire pour la Suisse étaient extrêmement faibles. Les personnes qui comptaient déposer une demande de visa relevant de la directive ont alors fait face à une incertitude juridique, ainsi qu'à des problèmes pratiques considérables. Par ailleurs, n'ayant plus de quoi vivre dans un pays tiers, beaucoup de familles ont décidé de regagner la Syrie, bien conscientes de retourner dans un pays en guerre n'offrant aucune perspective.

Recommandations relatives aux critiques formulées

- Si des dispositions particulières doivent à nouveau être édictées à l'avenir, une **uniformisation des formalités d'accès à la procédure et des modalités d'enregistrement** des demandes dans les représentations suisses concernées est nécessaire. Il convient d'harmoniser les mécanismes d'enregistrement. Les inscriptions en ligne sont à privilégier, à condition que les données fournies puissent être enregistrées conformément à la loi fédérale sur l'archivage. Il faut en outre veiller à ce que la procédure soit aussi intuitive que possible et à ce qu'elle soit présentée dans une langue que les utilisateurs comprennent.
- Toutes les informations nécessaires doivent être mises à la disposition des personnes concernées et les démarches administratives à entreprendre doivent être **communiquées en toute transparence**. Les plateformes en ligne sont des instruments permettant de présenter de façon claire et intelligible les différents types de demandes et de visas. Là aussi, les langues utilisées doivent être accessibles aux intéressés. Les communiqués de presse doivent par ailleurs être informatifs et publiés en temps et en heure.
- La procédure **doit se dérouler rapidement**, afin de prévenir les longs temps d'attente qui occasionnent des frais considérables pour les personnes concernées.
- Les éventuelles dispositions particulières ne doivent **pas être modifiées** ultérieurement. En effet, les interventions de ce type engendrent des difficultés pour toutes les parties, mais avant tout pour les demandeurs, que ce soit en termes de lisibilité ou du point de vue de la charge administrative.
- Les dispositions particulières promulguées par la Confédération doivent avoir **dès le départ une durée de validité déterminée** ou donner lieu à des **délais transitoires**. Dans le cas présent, cette dernière option aurait permis d'atténuer sensiblement la pression financière, physique et psychique subie par les personnes concernées et par leurs proches en Suisse.

→ Les critères appliqués aux personnes invitant leurs proches en Suisse doivent prendre en compte la **perspective de séjour** et non le titre de séjour (permis B ou C, passeport suisse). Ainsi, les réfugiés admis à titre provisoire pourraient également intégrer le cercle des bénéficiaires en raison de la perspective de séjour durable que leur confère leur statut de réfugiés reconnus.

→ La réalité des familles concernées doit être prise en compte dans de futures dispositions particulières. Concernant **la notion de famille nucléaire**, il convient de se référer au terme élargi d'«unité de la famille» tel que formulé par le HCR.²⁴

6.2 Visas humanitaires

Les expériences pratiques accumulées par la CRS dans le cadre du projet Syrie ont démontré que le visa humanitaire peut, sous certaines conditions, constituer un instrument de protection important pour les personnes en fuite.

Dans les faits, très peu de visas de ce type ont été émis jusqu'ici. Les autorités y ont notamment recouru dans le cadre d'importants mouvements de population provoqués par des guerres (et plus particulièrement en cas de situation d'urgence induite par un conflit aigu).

Actuellement, une pratique en la matière se développe peu à peu. Dans le contexte du conflit syrien et d'autres situations de guerre internationales ou nationales, cet instrument permet à la Suisse d'offrir une issue de secours aux personnes les plus vulnérables.

A l'heure actuelle, le visa humanitaire soulève la controverse. L'abandon des demandes d'asile à l'étranger et l'instauration du visa humanitaire

24 «Quant aux membres de la famille au profit desquels peut jouer le principe de l'unité de la famille, il faut au moins inclure parmi eux le conjoint et les enfants mineurs. Dans la pratique, d'autres personnes à charge – par exemple les parents âgés – d'un réfugié sont normalement incluses dans sa famille si elles font partie de son ménage. Par contre, si le chef de famille n'est pas un réfugié, rien n'interdit à un membre de la famille qui est à sa charge, lorsqu'il peut invoquer de son propre chef des raisons valables, de demander la reconnaissance de son statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 ou du Protocole de 1967. En d'autres termes, le principe de l'unité de la famille joue en faveur des personnes à charge, mais non pas contre elles.» (HCR 2011: paragraphe 185)

ont en effet été accueillis avec beaucoup de scepticisme par les organisations de migrants, les œuvres d'entraide, les services de consultation juridique pour requérants d'asile, ainsi que par l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers.

Dans ce qui suit, des points problématiques rencontrés par la CRS dans son travail quotidien sont soulevés et des recommandations formulées.

Points problématiques

Information et accès à la procédure

- Les sites Internet du SEM et des représentations suisses à l'étranger **n'expliquent pas clairement les nuances entre les différents types de visas**. Le visa humanitaire n'est absolument pas mentionné sur les sites des représentations.
- Selon l'expérience de la CRS, l'**accès** au dépôt d'une demande de visa humanitaire n'est pas toujours garanti. Pour obtenir un rendez-vous, les demandeurs doivent s'adresser directement à la représentation suisse sur place par téléphone ou par courriel, ce qui s'avère souvent impossible, à moins de s'expliquer à plusieurs reprises ou d'insister pour décrocher une entrevue. Il est parfois impossible d'obtenir un rendez-vous sans l'aide d'intervenants extérieurs (CRS, autres organisations ou représentations juridiques).
- Pour le dépôt de la demande, il faut remplir le **formulaire Schengen relatif au visa de catégorie C** et non un formulaire de demande spécifique au visa humanitaire. La différence entre les demandes n'est de ce fait pas explicite, et les questions auxquelles les personnes doivent répondre ne sont pas pertinentes pour ce type de procédure (garanties financières, par exemple).
- Les différentes pratiques concernant **les informations sur les documents à apporter au rendez-vous** varient elles aussi fortement. Ainsi, certaines représentations fournissent uniquement l'heure du rendez-vous, sans aucune autre indication. D'autres, précisent les documents à produire et remettent aux personnes concernées un question-

naire²⁶ à remplir et à ramener lors du rendez-vous. Ces différents usages entraînent d'importantes inégalités de traitement.

- Par ailleurs, les représentations omettent souvent de **préciser qu'aucun entretien n'a lieu lors du rendez-vous**, lequel sert uniquement à rassembler les documents requis. De nombreux demandeurs – surtout ceux qui n'ont pas reçu de questionnaire écrit – s'attendent en effet à un entretien qui leur donnera l'occasion d'étayer la précarité de leur situation humanitaire. Par conséquent, il est fréquemment arrivé qu'ils ne puissent fournir toutes les informations requises dans le cadre d'une demande de visa humanitaire.

Accès à une demande de visas humanitaires

Le cas présenté ci-après concerne une personne voulant demander des visas humanitaires pour les membres de sa famille. Lors d'un premier contact téléphonique avec le consulat général de Suisse à Istanbul, il lui est signifié qu'il n'est pas possible d'obtenir un rendez-vous. Après plusieurs tentatives et bien qu'elle ait clairement sollicité un rendez-vous pour une demande de visas humanitaires, c'est un rendez-vous pour une demande de visas de visite Schengen qui lui est finalement accordé.

Ce n'est qu'après plusieurs interventions de la part de la CRS que les demandes de visas de cette famille ont pu être traitées comme des demandes de visas humanitaires.

Procédure, établissement de preuves

- Lorsqu'aucune représentation suisse n'est active dans le pays d'origine ou qu'elle est temporairement fermée pour des raisons de sécurité, par exemple, les demandes de visas humanitaires doivent obligatoirement

25 «En complément de votre demande, veuillez répondre en français, en allemand ou en anglais aux questions suivantes: Quels problèmes personnels concrets rencontrez-vous dans votre pays d'origine? Êtes-vous enregistré-e auprès des autorités turques et/ou du HCR? Si ce n'est pas le cas, pourquoi? Avez-vous cherché refuge dans un camp de réfugiés en Syrie? Si ce n'est pas le cas, pourquoi? Dans quelles conditions vivez-vous en Turquie (logement, situation familiale, finances)? Pourquoi vous est-il impossible de rester en Turquie?» (d'après un courriel envoyé le 18 juin 2014 par le consulat suisse à Istanbul)

être déposées dans un **Etat tiers**. Or, selon la directive, *«si l'intéressé se trouve déjà dans un pays tiers, les autorités suisses partent du principe qu'il n'est plus menacé.»*²⁶ Dans le cas de la Syrie, cette disposition a donc très souvent conduit au rejet de la demande sans que la menace effective dans le pays d'origine n'ait été examinée. Le fait que les demandes doivent inéluctablement être déposées dans un Etat tiers et que les personnes concernées aient franchi la frontière uniquement dans cette optique n'a pas été pris en considération. De plus, la situation dans l'Etat tiers ne donne lieu qu'à des vérifications sommaires ou est considérée comme globalement sûre. Il n'a pas non plus été tenu compte du fait que dans de nombreux cas, les membres de la famille habitant en Suisse finançaient en grande partie eux-mêmes le séjour de leurs proches dans l'Etat tiers ou que ceux-ci engageaient leurs dernières ressources financières dans l'espoir de gagner prochainement la Suisse. N'ayant plus de quoi poursuivre leur séjour dans le pays tiers, certaines personnes ont été forcées de regagner la Syrie dans des conditions des plus précaires. Dans plusieurs cas dont la CRS a eu connaissance, les intéressés ont été obligés à retourner en Syrie, soit pour des motifs financiers, soit suite au rejet de leur demande de visas en raison de la disposition relative aux Etats tiers, et y ont été victimes de violations des droits humains. Une illustration dramatique de la problématique de la disposition relative aux Etats tiers.

Difficultés liées à la disposition relative aux Etats tiers dans le contexte syrien

L'exemple ci-après se rapporte à une famille convertie au christianisme en 1998. L'une des personnes concernées est atteinte d'un cancer. Une autre, blessée lors d'un bombardement, vit depuis avec un éclat de métal dans la poitrine qui n'a pas encore pu lui être retiré. En raison de leur situation difficile en tant que minorité et de la prise en charge médicale nécessaire, les membres de cette famille se rendent à Istanbul dans le seul but de déposer une demande de visas humanitaires auprès de la représentation suisse sur place. La demande puis l'opposition sont rejetées au motif que la Turquie est un Etat tiers sûr. Le SEM ne tient donc compte ni des persécutions subies en tant que minorité chrétienne dans une région occupée par Daech, ni de l'absence de traitement médical en Syrie, bien qu'il s'agisse là des raisons qui avaient poussé ces personnes à se rendre dans un Etat tiers pour y déposer une demande de visas humanitaires.

N'ayant plus les ressources financières nécessaires pour poursuivre leur séjour en Turquie et face à la pression croissante subie sur place par les ressortissants syriens depuis les attaques menées contre des Kurdes et des chrétiens, la famille décide de regagner la Syrie. De retour au pays, trois de ses membres sont enlevées puis emprisonnées par les forces de sécurité du gouvernement, en même temps que cinq autres femmes. Lors de leur détention, elles sont violées à plusieurs reprises. Ces sévices sexuels, documentés par des rapports médicaux détaillés, sont dénoncés auprès d'une organisation de défense des droits de l'homme. A l'heure actuelle, un recours contre le refus d'accorder des visas est pendant auprès du TAF.

- Les directives ou **critères** relatifs au visa humanitaire ne sont pas suffisamment clairs. Des formulations telles que «*Un visa pour raisons humanitaires peut être délivré si, dans un cas d'espèce, il y a lieu d'estimer que la vie ou l'intégrité physique d'une personne sont directement, sérieusement et concrètement menacées dans son pays d'origine ou de provenance*»²⁷ laissent une grande marge d'appréciation et risquent trop souvent d'être mal interprétées par les demandeurs.

27 SEM 2014

L'énoncé «Il est alors impératif d'examiner attentivement les spécificités de la demande de visa» est lui aussi problématique, puisque la représentation n'est pas censée procéder «à des clarifications approfondies» et que «le demandeur est tenu de collaborer à la constatation des faits». Dans les cas où les demandeurs obtiennent un rendez-vous sans qu'il leur soit précisé quels documents produire ou à quelles questions répondre, le risque est grand que l'instance appelée à se prononcer sur la demande ne dispose pas des informations nécessaires pour prendre une décision qualifiée.

Si les représentations suisses et le SEM ont pris en considération des groupes de personnes généralement tenus pour particulièrement vulnérables (femmes, enfants, personnes âgées, personnes handicapées), ils sont souvent restés évasifs quant aux critères appliqués aux décisions les concernant. La marge d'appréciation considérable laissée par les autorités complique grandement les activités de conseil de la CRS. Les différences de pratiques entre les représentations suisse, ainsi qu'entre le SEM et ces dernières, diminuent fortement la lisibilité de certaines décisions.

- Le **temps nécessaire au traitement** des demandes de visas humanitaires et des oppositions est généralement long, ce qui s'avère particulièrement critique pour des personnes en situation de détresse. Celles qui déposent une demande de visa humanitaire doivent attendre deux à six semaines avant d'obtenir une décision de l'ambassade. Si elles font opposition auprès du SEM, il peut s'écouler encore dix semaines avant qu'une décision ne tombe. Cette procédure n'est pas conforme à l'esprit du visa humanitaire, qui doit permettre de réagir rapidement en cas d'urgence. Par ailleurs, il n'est pas suffisamment tenu compte de la situation concrète des personnes requérantes.
- Les **décisions négatives sont notifiées au moyen de formulaires Schengen**. Les motifs de refus peuvent uniquement être choisis parmi une liste de critères prédéfinis qui correspondent aux visas de visite et non aux visas humanitaires (cf. octroi facilité de visas de visite).

Refus de visas humanitaires avec formulaire Schengen

Le cas présenté ci-après concerne une famille chrétienne araméenne composée d'une veuve avec deux enfants à charge de 18 et 15 ans. Vivant dans une région occupée par Daech, la famille est persécutée. Le père a été tué alors qu'il se rendait sur son lieu de travail près de Homs. Ces personnes n'ont pas de famille en Suisse, mais sont soutenues par l'association des Araméens de Suisse.

La mère sollicite un rendez-vous depuis la Syrie pour déposer une demande de visas humanitaires auprès de l'ambassade de Suisse à Beyrouth. Elle se trouve à Hama, près de Homs. Accompagnée de ses enfants, elle se rend sur place pour déposer sa demande, qui est rejetée. Le refus lui est notifié au moyen d'un formulaire relatif au visa Schengen de catégorie C, sur lequel sont mentionnés des motifs qui ne correspondent pas aux exigences liées à un visa humanitaire (critères financiers et garantie de retour après trois mois). Avec le soutien de la CRS, une opposition est déposée.

Celle-ci est balayée, car le SEM estime que la situation ne présente pas de danger nécessitant l'intervention de la Suisse. De plus, le SEM part du principe que la famille se trouve en sécurité au Liban et que le danger de persécution n'est donc plus avéré dans cet Etat tiers. La situation de persécution dans le pays d'origine n'a pas été prise en considération, alors qu'elle constituait la raison principale de la demande de visas humanitaires. Entre le moment de la demande et la réponse négative à l'opposition, plus de sept mois se sont écoulés.

Recommandations relatives aux points soulevés

- A l'avenir, les représentations suisses à l'étranger et le SEM doivent fournir sur leurs sites Internet des **informations claires et transparentes** quant aux types de visas disponibles, aux modalités d'enregistrement, ainsi qu'aux documents à produire lors du rendez-vous.
- Concernant le visa humanitaire, des **formulaires de demande et de refus clairement identifiés et différenciables** doivent être établis, afin d'éviter les malentendus.

- Pour ce qui est de l'accès à la demande de visa humanitaire, du traitement de cette dernière, du volume de documents à fournir et des preuves à apporter quant à la menace subie, le SEM et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) doivent fixer conjointement des **procédures standardisées, transparentes**, uniformes et applicables à l'ensemble des représentations suisses à l'étranger. Sans cela, étant donné que la directive relative au visa humanitaire n'impose ni «*clarifications approfondies*» ni «*audition en matière d'asile*», il n'est pas garanti que les autorités disposent pour chaque cas des informations nécessaires pour motiver leur décision quant à l'existence ou non de motifs humanitaires.
- Les ambassades suisses doivent impérativement **examiner toutes les demandes de rendez-vous** déposées auprès d'elles en vue de l'obtention d'un visa humanitaire et y donner suite. La pratique consistant à n'accorder certains rendez-vous qu'après l'intervention d'un tiers (ONG, représentation légale, etc.) est contraire au principe d'égalité des chances.
- Il s'agit d'établir des **instructions claires et uniformisées quant à la manière dont les intéressés doivent se préparer à un rendez-vous**. La plupart des ressortissants syriens ont rencontré des difficultés à documenter les persécutions dont ils faisaient l'objet. Soit ces preuves étaient impossibles à produire, soit il s'agissait de menaces orales ou de voies de fait non démontrables. Lors du traitement des demandes, ces circonstances particulières doivent être prises en compte.
- Des **critères clairs** doivent être établis concernant les demandes de visas humanitaires. La notion de «*menace contre la vie ou l'intégrité physique*» doit par ailleurs être définie.
- Il convient de reconsidérer fondamentalement la **disposition relative aux Etats tiers**. Si, faute de représentation suisse dans le pays d'origine de la personne concernée, celle-ci doit se rendre dans un autre pays pour y déposer une demande de visa humanitaire, c'est la menace subie dans le pays d'origine / de provenance qui doit être prise en

compte prioritairement.²⁸ La situation dans l'Etat tiers doit également être examinée au cas par cas. Des critères tels qu'une vulnérabilité particulière, la nécessité d'une prise en charge médicale ou le risque de refoulement dans le pays d'origine doivent être appréciés au cas par cas. L'hypothèse selon laquelle les personnes requérantes se trouvent en principe en sécurité dans un Etat tiers ne correspond pas au vécu de nombreux intéressés. Malgré les camps de réfugiés mis en place par le gouvernement et l'accès à des soins de base assuré par exemple en Turquie, la situation individuelle des réfugiés doit être prise en compte. Le fait que certaines personnes ont pu s'appuyer sur leurs économies ou sur le soutien financier de leurs proches au début de leur séjour ne signifie pas que leur subsistance est assurée à plus long terme. Une application judicieuse de la disposition relative aux Etats tiers passe par la garantie que les personnes concernées jouissent de perspectives réelles – et pas seulement théoriques – de séjour à long terme dans l'Etat tiers.

→ La directive relative aux visas humanitaires ne mentionne pas explicitement les **liens avec la Suisse** comme critère d'octroi. En pratique, pourtant, ceux-ci sont souvent jugés importants. La CRS n'a connaissance que d'un seul cas qui, après une intervention obstinée de sa part et malgré l'absence de liens du candidat avec la Suisse, a connu une issue positive. Si la personne concernée a des liens avérés avec la Suisse, ceux-ci doivent être pris en considération lors du traitement de la demande. En revanche, l'absence de liens ne doit pas représenter un critère d'exclusion absolu. En pareil cas, d'autres possibilités de protection réelles – et pas seulement théoriques – doivent être disponibles. Par ailleurs, les points susmentionnés doivent être consignés par écrit et communiqués au public de façon transparente.

→ Au vu de la situation humanitaire critique des personnes requérantes, les demandes doivent être **traitées rapidement**. L'instauration d'un

28 L'ambassade de Suisse à Damas est fermée depuis le 29 février 2012, et d'après le site Internet du DFAE, les services consulaires ont été confiés aux représentations suisses à Beyrouth et Amman (cf. <https://www.eda.admin.ch/countries/syria/en/home/representations/embassy.html>). Par conséquent, les demandes de visas humanitaires doivent être déposées soit au Liban, soit en Jordanie. En raison du conflit aigu qui prévaut en Syrie, on peut estimer qu'il existe une menace concrète et imminente sur la base du lieu d'origine de la personne requérante (p. ex. zones de combats, régions occupées par Daech ou par d'autres groupes, etc.), de son appartenance ethnique ou religieuse ou de sa situation individuelle (objecteurs de conscience, entre autres).

ordre de priorité pourrait être examinée, afin de faciliter le travail des représentations suisses et du SEM. Les critères suivants seraient envisageables: 1) menace effective subie; 2) motifs et urgence d'une protection internationale; 3) probabilité de bénéficier d'une protection suffisante dans le pays de séjour; 4) vulnérabilité particulière; 5) liens de parenté ou autres avec la Suisse.²⁹ Si un tel ordre de priorité était instauré, l'instance compétente devrait impérativement disposer des informations nécessaires, afin qu'aucune demande prioritaire ne soit oubliée.

7. Conclusions et perspectives

S'agissant de la protection des personnes concernées par le conflit syrien, le présent rapport a démontré que la directive du 04.09.2014 et le visa humanitaire ont été des instruments importants et qu'ils pourraient l'être davantage encore moyennant divers aménagements. Les nouvelles mesures prises par le Conseil fédéral le 06.03.2015³⁰ marquent un pas supplémentaire vers l'ouverture de l'accès des personnes qui en sont tributaires à la protection internationale. Aspect positif, l'expérience de la CRS au contact des clients montre que les demandes déposées auprès du SEM en lien avec ces nouveaux dispositifs sont traitées de façon relativement rapide et que le public a été clairement informé.

Toutefois, il s'avère qu'un grand nombre de victimes du conflit syrien ne remplissent toujours pas les critères appliqués au visa humanitaire et qu'elles ne pourront profiter des mesures complémentaires susmentionnées. D'autres mécanismes de protection doivent dès lors être mis à leur disposition, par exemple l'octroi de la protection provisoire, qui, bien que prévu par le législateur (art. 4 de la loi sur l'asile), n'a encore jamais été utilisé. Dans un arrêt, le TAF a lui-même estimé qu'*«appliquer cette norme aux requérants d'asile d'origine syrienne serait une manière particulière-*

29 Hein et Donato 2012, d'après Red Cross EU Office 2015: Background Note on Humanitarian Visas for the European Union

30 SEM 2015

*ment adéquate de prendre en considération l'incertitude quant à l'évolution de la situation en Syrie».*³¹

Par ailleurs, le présent rapport analyse la directive du 04.09.2013 relative à la Syrie, ainsi que l'octroi de visas humanitaires dans le contexte syrien. Cependant, la majorité des conclusions formulées quant aux dispositions particulières et aux visas humanitaires s'appliquent également à d'autres pays et doivent être intégrées de toute urgence dans le développement global de la pratique du SEM et des représentations suisses à l'étranger.

La CRS entend poursuivre son engagement dans ce domaine, tout en veillant dans la mesure du possible à adapter constamment ses activités aux besoins. L'objectif est de fournir aux clients une assistance en matière d'accès légal à la protection internationale à travers un conseil et un soutien personnalisés, des contacts avec les autorités, ainsi que la mise à disposition d'informations à l'intention des principaux intéressés et de tiers.

31 TAF 2015

8. Références bibliographiques

Publications

Red Cross EU Office 2015: Humanitarian Visas for the European Union. Internal Background Note. Red Cross EU Office. Bruxelles.

Croix-Rouge suisse 2013: Stratégie partielle 2020 des associations cantonales de la Croix-Rouge et du département Santé et intégration de la CRS. CRS. Berne.

Croix-Rouge suisse 2014: Plan de mesures «Personnes en fuite». CRS. Berne.

Sources Internet

Tribunal administratif fédéral 2015: Arrêt du 25 février 2015 (D-5779/2013).

http://www.bvger.ch/recht/00783/00792/00795/index.html?lang=en&download=NHzLpZeg7t,Inp6i0NTU042l2Z6ln1ad1lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdX5_gmym162epYbg2c_JjKb-NoKSn6A-- 24.7.2015

Red Cross EU Office 2013: Legal Avenues to Access International Protection in the EU.

http://redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2012/Migration/Position%20Paper_Legal%20Avenues_RCEU_27.02.2013.pdf 24.7.2015

Red Cross EU Office 2014: Access to International Protection in the EU for People Fleeing Syria.

http://www.redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2014/Asylum_Migration/RCEU%20Office%20Position%20paper%20-%20Access%20to%20international%20protection%20in%20the%20EU%20for%20people%20fleeing%20Syria%20.pdf 24.7.2015

Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (date non précisée): Humanitaires Visum.

<http://beobachtungsstelle.ch/index.php?id=415> 24.7.2015

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) 2014: «Enterrer définitivement la demande d'asile auprès d'une ambassade? Tenir enfin les promesses relatives au visa humanitaire» (communiqué de presse du 27.2.2014).

<https://www.osar.ch/medias/communiques-de-presse/2014/enterrer-definitivement-la-demande-dasile-aupres-dune-ambassade-tenir-enfin-les-promesses-relatives-au-visa-humanitaire.html> 23.7.2015

Croix-Rouge suisse 2013: Stratégie 2020 de la CRS.

<https://www.redcross.ch/fr/theme/strategie-2020-de-la-crs> 23.7.2015

Croix-Rouge suisse 6.10.2014: Communiqué de presse «La CRS s'engage en faveur de réfugiés syriens».

<https://www.redcross.ch/fr/gestion-de-catastrophes/aide-durgence/la-crs-sengage-en-faveur-des-refugies-0> 23.7.2015

Croix-Rouge suisse 2014: Fiche informative au sujet des démarches pour une demande de visa humanitaire.

<https://www.redcross.ch/fr/node/6977> 23.7.2015

Croix-Rouge suisse 2014: Informations pour rédiger une opposition contre le refus de visas humanitaires.

<https://www.redcross.ch/fr/node/6977> 23.7.2015

Croix-Rouge suisse 2014: Modèle d'opposition pour visas humanitaires.

<https://www.redcross.ch/fr/node/6977> 23.7.2015

Secrétariat d'Etat aux migrations 4.9.2013: Directive «Octroi facilité de visas aux membres de la famille de ressortissants syriens».

https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/weitere_weisungen.html 23.7.2015

Secrétariat d'Etat aux migrations 4.11.2013: «Commentaires sur la directive du 4 septembre 2013».

https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/weitere_weisungen.html 23.7.2015

Secrétariat d'Etat aux migrations 29.11.2013 «Abrogation de la directive du 4 septembre 2013 relative à l'octroi facilité de visas de visite aux membres de la famille de ressortissants syriens».

https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/weitere_weisungen.html 23.7.2015

Secrétariat d'Etat aux migrations 25.2.2014: Directive «Demandes de visa pour motifs humanitaires».

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20140225-weis-visum-humanitaer-f.pdf> 23.7.2015

Secrétariat d'Etat aux migrations 6.3.2015: Communiqué de presse «Nouvelles mesures en faveur des victimes du conflit syrien».

https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/aktuell/news/2015/ref_2015-03-061.html 22.7.2015

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés 2011: Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugiés.

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fc-5ce2c2> 22.7.2015

Centre d'actualités de l'ONU 28.1.2015: La chef de l'humanitaire de l'ONU appelle à ne pas oublier les Syriens.

<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=34156#.VcsxoGMizoZ> 23.7.2015

9. Table des illustrations

Figure 1: Prestations de la CRS dans le cadre de la directive	16
Figure 2: Statistiques concernant le conseil dans le cadre de la directive	20
Figure 3: Statistique concernant le soutien à l'arrivée en Suisse dans le cadre de la directive	22
Figure 4: Prestations de la CRS pour le conseil en matière de visas humanitaires	25
Figure 5: Statistiques concernant le soutien de la CRS pour les demandes de visas humanitaires durant l'année 2014	29

Croix-Rouge suisse

Rainmattstrasse 10

CH-3001 Berne

www.redcross.ch

Croix-Rouge suisse

