

Visas humanitaires en Suisse

Un instrument garantissant un accès durable à une protection internationale?



Impressum

Éditeur: Croix-Rouge suisse

Texte: Carolin Krauss, Eliane Zeller

Contact et informations:

Croix-Rouge suisse

Service Intégration sociale et migration

Secteur Migration

Werkstrasse 18

CH-3084 Wabern

mig@redcross.ch

Wabern, novembre 2018

Table des matières

Résumé	5
1 Introduction	9
2 Visas humanitaires – European Added Value Assessment	11
2.1 Rappel des faits	11
2.2 Propositions de l'étude	14
2.2.1 Exemption de visa	14
2.2.2 Visa à validité territoriale limitée	15
2.2.3 Visa humanitaire européen	16
3 Rapport contenant des recommandations à la Commission européenne sur les visas humanitaires	17
4 Récapitulatif: développements au niveau de l'UE	19
5 Enseignements et possibilités pour la Suisse: recommandations de la CRS	20
5.1 Informations sur la procédure	20
5.2 Présentation de la demande de visa humanitaire	22
5.3 Formulaire de refus de visa humanitaire	23
5.4 Assistance après l'admission en Suisse	24
5.5 L'admission avec visa humanitaire, et après?	26
5.6 Observation des entrées régulières et irrégulières	27
5.7 Lobbying en faveur du visa humanitaire au niveau européen	28
6 Conclusion	29
7 Bibliographie	30

Résumé

Dans le cadre du service de conseil en matière de visas humanitaires dont elle s'est dotée en 2014, la Croix-Rouge suisse (CRS) suit avec une attention particulière les développements relatifs au visa humanitaire et aux moyens d'accès légaux en Suisse et au niveau de l'Union européenne (UE). La tendance, en Europe comme en Suisse, est à la protection croissante des frontières et à la restriction des voies d'accès légales au territoire. Dans ce contexte, le présent rapport passe d'abord en revue les enseignements d'une étude et d'un rapport du Parlement européen pour les appliquer ensuite à la Suisse. Il formule enfin des propositions concrètes visant à optimiser la situation actuelle de la Confédération en matière de visa humanitaire.

Selon l'étude «Humanitarian visas – European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report», 90% des personnes qui bénéficient d'une protection internationale dans l'Union sont arrivées par des moyens irréguliers. C'est dire que les solutions légales d'entrée sont très loin de répondre aux besoins. Il n'existe pas, au niveau européen, de cadre formel régissant les voies légales d'accès pour les personnes désireuses de solliciter une protection internationale.

L'étude traite également des conséquences négatives des entrées irrégulières, tant pour les personnes que pour les Etats membres.

Un système formalisé commun de visa humanitaire au niveau européen garantirait la sécurité juridique, la prévisibilité et l'application uniforme des règles de procédure et d'octroi. Il permettrait d'améliorer la gestion et la coordination des procédures d'asile, de réduire le coût de la pratique actuelle et, surtout, d'instaurer des voies d'accès sûres et légales. L'étude présente et discute trois options d'amélioration des moyens d'entrée réguliers: l'exemption de visa, le visa avec validité territoriale limitée et le visa humanitaire européen. Elle révèle que les trois propositions constitueraient des voies d'entrée plus sûres et comporteraient des avantages tant pour l'UE que pour les Etats membres et les individus.

Au niveau de l'UE, en octobre 2018, la Commission des libertés civiles a demandé que soit déposée, d'ici au 31 mars 2019, une proposition législative portant sur la création d'un visa humanitaire européen. Elle formule dans son rapport un certain nombre de conditions qui devraient être remplies par la procédure de demande et de délivrance de visa humanitaire.

De l'avis de la CRS, l'étude s'empare d'un sujet crucial. Elle appelle à la création de voies d'entrée sûres et légales, ce qui recoupe la position de notre organisation. Il ressort des travaux menés et des développements observés au niveau de l'UE que la Suisse, avec son système d'examen et de délivrance de visa humanitaire, joue un rôle de pionnière dans le domaine.

Une base légale en Suisse autorise l'entrée régulière sur le territoire aux personnes qui se trouvent dans une situation individuelle particulièrement précaire. La nouvelle ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV), en vigueur depuis le 15 septembre 2018, a aligné la pratique en matière de visas humanitaires sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et modifié la procédure de manière à la rendre un peu plus compréhensible pour les demandeurs.

Dans le même temps, cette analyse suggère de possibles améliorations qui peuvent s'appliquer à la procédure en Suisse. Il s'agit notamment des suivantes:

- Les informations se rapportant au visa humanitaire et à la procédure de demande devraient être plus facilement accessibles, y compris auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et des représentations suisses.
- La demande de visa humanitaire s'effectue à l'aide du formulaire de demande de visa de long séjour D, qui doit être déposé auprès d'une représentation suisse. Or ce document n'est pas conçu pour une procédure humanitaire. Les renseignements à fournir ne reflètent pas la situation de la personne. Aussi la CRS propose-t-elle que le formulaire soit modifié.
- La Suisse devrait étudier la possibilité de recourir à des moyens électroniques et d'apporter un soutien aux personnes durant la procédure de demande, afin de favoriser l'accès aux démarches et de faciliter ces dernières.

- Suite à la mise à jour de la Directive Visa humanitaire au sens de l'art. 4, al. 2, OEV du 6 septembre 2018, le SEM a élaboré un formulaire de refus spécifique pour les visas humanitaires. La CRS salue cette nouveauté. Cependant, les motifs du refus ne sont toujours pas mentionnés individuellement, si bien qu'il reste difficile pour la personne de comprendre la décision. Cela pourrait se traduire par un nombre élevé de procédures d'opposition. Aussi la CRS propose-t-elle d'accompagner le formulaire de refus d'une notification individualisée des raisons particulières ayant motivé le refus du visa.
- L'expérience de la CRS montre que certaines personnes sont tributaires d'un soutien immédiat dès leur arrivée en Suisse et s'adressent souvent à la CRS dans l'espoir d'obtenir des réponses à leurs questions. Ces personnes doivent pouvoir recourir plus facilement à l'assistance dont elles ont besoin, comme c'est déjà le cas pour les réfugiés arrivés par le programme de réinstallation. En outre, une optimisation plus poussée des processus et des flux d'informations entre le SEM, les cantons et la CRS autoriserait la transmission de renseignements aux services compétents avant même l'admission des personnes sur le territoire, ceci afin de permettre de premiers préparatifs. Cela aurait son intérêt notamment dans l'accueil des personnes particulièrement vulnérables, dans la mesure où cela éviterait aux services intervenants d'être pris au dépourvu alors que des informations sont déjà disponibles.
- Le recours facilité à une assistance doit aller de pair avec un règlement plus rapide et plus durable du statut de séjour. En effet, si le visa humanitaire représente un moyen d'accès légal à la protection internationale, il ne constitue pas en soi un titre de séjour durable. L'examen minutieux des raisons ayant poussé une personne à fuir n'est possible que dans le cadre d'une demande d'asile. Pour garantir une vérification circonstanciée des motifs invoqués, la CRS demande que cette étape soit intégrée à la nouvelle procédure d'asile étendue applicable à compter de mars 2019, que les renseignements fournis dans la demande de visa humanitaire soient repris dans la procédure d'asile et que la demande fasse l'objet d'une décision dans des délais utiles.

1 Introduction

La création du service de conseil en matière de visas humanitaires¹ de CRS remonte à 2014. Depuis que le visa humanitaire a remplacé la demande d'asile en ambassade en septembre 2012, les autorités suisses et la CRS ont accumulé une vaste expérience dans ce domaine. La procédure en la matière est désormais alignée sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne² depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) en septembre 2018.

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a publié en juin 2018 un rapport contenant des recommandations à la Commission au sujet des visas humanitaires³. Il existe actuellement une lacune juridique dans le droit de l'Union, qui ne prévoit pas de procédures claires – ni dans l'acquis en matière de visas, ni dans les acquis relatifs aux frontières ou à l'asile – pour l'admission sur le territoire des Etats membres des personnes demandant une protection. Par conséquent, environ 90 % des personnes qui obtiennent par la suite le statut de réfugié et bénéficient d'une protection subsidiaire arrivent sur le territoire des Etats membres de manière irrégulière, souvent par des itinéraires qui mettent leur vie en danger.

En complément à ce rapport, la direction générale des services de recherche du Parlement européen a procédé à une évaluation de la valeur ajoutée du visa humanitaire au regard de la situation actuelle de l'UE⁴.

Le présent document résume les études européennes traitant des possibilités de création d'un visa humanitaire au niveau de l'UE, et retrace l'évolution ainsi que les avancées enregistrées dans ce domaine. Il applique ensuite les enseignements du cas européen à la

¹ www.redcross.ch/Humanitaires-Visum-Schweiz, www.redcross.ch/Visa-humanitaire-suisse

² Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 mars 2017, C-638/16 PPU, X et X contre Etat belge.

³ Parlement européen, 2018. Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2017/2270(INL)).

⁴ Direction générale des services de recherche parlementaire, 2018. Humanitarian visas – European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report.

Suisse dans une réflexion sur la pratique actuelle et les possibilités qui s'offrent à la Confédération en matière de visa humanitaire. Ce faisant, la question centrale que se pose la CRS est de savoir comment optimiser plus avant le visa humanitaire en tant qu'instrument d'accès légal à une protection pour les personnes vulnérables. Cela passe par un accès facilité à la demande de visa, une simplification des procédures et le règlement du statut de séjour après l'admission des personnes en Suisse.

2 Visas humanitaires – European Added Value Assessment

2.1 Rappel des faits

Selon l'étude «Humanitarian visas – European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report»⁵, 90 % des personnes qui bénéficient d'une protection internationale dans l'Union sont arrivées par des moyens irréguliers. C'est dire que les solutions légales d'entrée sont très loin de répondre aux besoins. Seule une part minimale des personnes tributaires d'une protection internationale sur le territoire de l'UE par des voies sûres (programmes de réinstallation, couloirs humanitaires ou autres).

L'étude relève qu'il n'existe actuellement aucun encadrement formel des possibilités d'entrée légales au niveau de l'Union. Les Etats membres instaurent de plus en plus souvent leurs propres programmes garantissant à certaines personnes une admission protégée sur leur territoire. Ces dispositifs, pilotés à l'échelon national, ne s'adressent qu'à un groupe déterminé, ayant le plus souvent déjà reçu le statut de réfugié, et les procédures sont souvent très longues. Cette fragmentation rend impossible toute création d'une politique européenne commune d'admission à des fins de protection internationale. Comme le souligne l'étude, en l'absence d'une politique plus homogène adaptée à la situation actuelle, les requérantes et requérants d'asile continueront d'arriver et de tenter d'arriver dans l'UE par des voies irrégulières non sûres.

Conséquences des entrées irrégulières

Les entrées irrégulières ont un coût élevé, d'une part pour les personnes, en raison des frais consentis et de la dangerosité du voyage, et d'autre part pour les Etats membres, du fait de leur impact social et économique considérable. L'étude du Parlement européen recense les principales conséquences, sur le plan humain, de la pratique actuelle des Etats membres et de l'Union en matière d'asile:

⁵ Direction générale des services de recherche parlementaire, 2018. Humanitarian visas – European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report.

– **Risque de persécution**

Les analyses du profil des personnes arrivées dans l'Union par des moyens illégaux révèlent que la majorité d'entre elles sont des hommes âgés de 18 à 34 ans. Selon l'étude, parmi les personnes ayant besoin d'une protection, seules 4% font une demande d'asile dans l'UE, tandis que 71% demeurent dans leur pays, où elles continuent d'être exposées à des risques graves. Dans la majorité des cas, ces personnes ne disposent pas des ressources nécessaires pour entreprendre un voyage vers l'UE dans des conditions irrégulières.

– **Coût du trafic de migrants**

L'insuffisance des voies légales d'accès à l'UE alimente les filières irrégulières et le trafic de migrants. Selon Europol, cité par l'étude, l'activité illégale des passeurs en Europe rapporterait quelque 3,2 milliards d'EUR par an. En comparaison, le contrôle aux frontières extérieures de l'UE absorbe 416 millions d'EUR par an.

– **Risque de traite d'êtres humains et d'exploitation**

L'entrée illégale dans l'UE est associée à des risques élevés, parmi lesquels différentes formes d'exploitation. Une étude de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) datant de 2017⁶ rapporte que 79% des migrantes et migrants ayant emprunté la route méditerranéenne ont été victimes d'exploitation au moins une fois (violences, torture, exploitation sexuelle, extorsion d'aveux, demande de rançon). Toujours selon l'étude, 90% de ces actes se sont produits en Libye.

– **Risque de mort et de mauvaise santé**

L'arrivée illégale sur le territoire de l'UE va de pair avec un risque de mort élevé. On estime que 3139 personnes ont perdu la vie le long des itinéraires méditerranéens en 2017.

– **Mauvaises conditions d'accueil**

La plupart des migrantes et migrants atteignent l'UE par l'Italie, la Grèce ou l'Espagne. Leur répartition vers les autres Etats membres

⁶ Direction générale des services de recherche parlementaire, 2018. Humanitarian visas – European added value assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report.

étant limitée, les pays d'entrée sont submergés par les arrivées et les requérantes et requérants d'asile sont accueillis dans de mauvaises conditions.

En sus de ces conséquences individuelles, la pratique européenne actuelle en matière d'asile a des retombées négatives pour les Etats membres et pour l'Union, notamment en termes financiers. Les principaux aspects cités dans l'étude sont les suivants:

– **Coût du contrôle aux frontières**

L'UE débourse chaque année quelque 416 millions d'EUR aux fins du contrôle aux frontières. Ces dépenses ont connu une croissance exponentielle ces dernières années, et le budget de la prochaine période de planification a de nouveau triplé.

– **Coût de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme**

Des mesures de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme s'imposent en complément du contrôle aux frontières et doivent être financées.

– **Coût de l'accueil, de la procédure de demande d'asile et des retours**

La politique actuelle en matière d'asile accroît le coût de l'accueil des migrants. Epuisées par leur voyage, les personnes qui arrivent en Europe par des moyens illégaux sont souvent dans un état de santé très précaire et ont besoin d'une assistance médicale immédiate. D'autres surcoûts sont générés par le transfert des personnes vers les Etats membres compétents, par la procédure d'asile proprement dite et par le retour dans le pays d'origine des requérantes et requérants déboutés.

– **Coût des accords avec des pays tiers ou les pays d'origine**

Par des accords conclus avec des pays tiers ou les pays d'origine, l'UE tente de contrôler ou, du moins, de canaliser les flux migratoires illégaux à destination de son territoire. Cette coopération lui revient à plusieurs milliards d'EUR.

L'étude soutient qu'un système formel unifié de visa humanitaire au niveau européen renforcerait la confiance mutuelle entre les Etats membres et la confiance envers le système en général. Un régime de visa humanitaire commun garantirait la sécurité juridique, la prévisibilité et l'application uniforme des règles de procédure et d'octroi. Il permettrait d'améliorer la gestion et la coordination des procédures d'asile, de réduire les coûts de la pratique actuelle et, surtout, d'instaurer des voies d'accès sûres et légales.

2.2 Propositions de l'étude

L'étude propose trois options d'amélioration des voies d'accès légales et examine lesquelles sont les plus sûres et les plus avantageuses pour l'Union européenne, pour les Etats membres et pour les personnes concernées.

2.2.1 Exemption de visa

L'exemption de visa représente l'option la plus simple permettant de garantir un accès légal au territoire de l'UE. Dans le contexte actuel, elle consiste à lever l'obligation de visa pour les ressortissants de pays tiers réputés non sûrs.

Une exemption de visa en faveur des pays tiers non sûrs aurait l'intérêt de supprimer également les prescriptions d'entrée applicables aux pays d'origine des réfugiés, ce qui résoudrait le problème de l'absence de représentation diplomatique dans les pays en crise pour les ressortissants désireux de présenter une demande d'entrée. De même, ces derniers ne seraient plus contraints d'entreprendre un voyage périlleux pour se rendre à l'ambassade et n'auraient plus à affronter les difficultés posées par la soumission d'une demande de visa dans un pays étranger dont ils ne parlent pas la langue.

Par le fait qu'elle simplifierait les solutions légales d'entrée et les rendrait plus faciles d'accès, l'exemption de visa aurait pour effet de juguler durablement les arrivées irrégulières, la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. L'Union pourrait alors réaliser d'importantes économies sur les coûts de la lutte contre les réseaux d'exploitation humaine et du contrôle aux frontières.

L'étude balaie la crainte d'un afflux massif de migrants en invoquant le cas des pays des Balkans occidentaux. L'exemption de visa en faveur des ressortissants de ces pays n'a pas été suivie d'une recrudescence significative de l'émigration vers l'Union.

Cette option comporte un inconvénient, évoqué par l'étude, à savoir que les vérifications de sécurité ne pourraient être effectuées avant le départ des personnes et ne seraient possibles qu'au franchissement des frontières de l'UE. C'est néanmoins déjà le cas aujourd'hui, où 90 % des entrées se font par des voies irrégulières. Partant, une exemption de visa ne pourrait pas être à l'origine d'une aggravation de la situation.

2.2.2 Visa à validité territoriale limitée

La deuxième option proposée consisterait à créer un visa humanitaire valable uniquement dans un Etat membre. Ce visa à validité territoriale limitée serait délivré au terme d'une procédure uniforme et selon des critères harmonisés applicables dans tous les Etats membres. Cela présupposerait donc de définir cette procédure et ces critères, puis de les mettre en place.

Le risque, pointé par l'étude, est que cette approche conduise à la création d'un système externalisé de bout en bout, où la procédure d'asile se déroulerait intégralement hors des frontières de l'Union. Dans ces conditions, il conviendrait de garantir l'accès aux représentations des Etats membres dans tous les pays dans le but de permettre le dépôt des demandes de visa.

Pour que la procédure soit accessible à tous, les demandes devraient pouvoir être soumises en personne ou en ligne. Une assistance et des aides à la traduction renforceraient elles aussi l'universalité d'accès et contribueraient à éviter que certaines personnes ne soient privées de la possibilité de demander un visa en raison d'obstacles administratifs. La décision d'octroi du visa incomberait à des agents compétents, dûment formés et rompus à la tâche. Un droit d'opposition serait par ailleurs garanti en cas de décision négative.

Enfin, l'accès facilité à la procédure de demande doit être assorti d'une garantie d'évacuation et/ou de mise en sécurité pour le cas où la personne serait la cible d'une menace imminente.

Cette variante confère aux Etats membres une certaine capacité de contrôle des personnes demandant un visa en amont de leur arrivée, les vérifications de sécurité pouvant être effectuées préalablement à la délivrance du visa. Son inconvénient réside dans le fait que la procédure et les critères d'octroi pourraient être appliqués différemment par chaque représentation et que les motifs des décisions ne seraient pas nécessairement compréhensibles. L'instauration d'un système de surveillance comme préconisé par l'étude permettrait d'assurer l'uniformité des pratiques.

2.2.3 Visa humanitaire européen

L'option la plus ambitieuse discutée dans l'étude est celle de la centralisation intégrale de la gestion des visas au sein d'un service commun à tous les Etats membres. Elle éliminerait les différences de traitement entre les Etats membres, garantirait une procédure d'admission entièrement harmonisée et permettrait de répartir les personnes entre les Etats membres dès le début de la procédure. Sa mise en œuvre nécessiterait une nouvelle législation comportant des normes valables à l'échelle européenne, ainsi que la création de centres de visas. Ces ajustements administratifs, organisationnels et politiques auraient toutefois un coût très lourd.

Dans le régime du visa humanitaire européen, chaque Etat membre se verrait assigner un quota d'admission annuel défini à l'avance. La répartition des personnes entre les Etats membres obéirait à un mécanisme de préférences afin de préserver l'unité familiale dans la mesure du possible. Cette clé de distribution déjà intégrée au système est un avantage par rapport à la pratique actuelle. Dans le souci d'empêcher une complète externalisation de la procédure, une collaboration avec l'OIM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est envisagée. Elle permettrait de discuter de solutions d'admission et de prendre des mesures d'amélioration de la situation des personnes avant même leur arrivée en Europe.

Cette option autoriserait elle aussi les examens de sécurité avant le départ des personnes. Elle permettrait également d'opérer une distinction, antérieurement à l'arrivée en Europe, entre les personnes ayant besoin d'une protection au regard du droit des réfugiés et les migrantes et migrants économiques. La décision afférente à ce statut serait communiquée aux personnes avant leur entrée sur le territoire européen.

Un droit d'opposition serait par ailleurs garanti en cas de décision négative. Pour que la procédure soit accessible à tous, les demandes devraient pouvoir être soumises en personne ou en ligne. Une assistance et des aides à la traduction renforceraient elles aussi l'universalité d'accès et contribueraient à éviter que certaines personnes ne soient privées de la possibilité de demander un visa en raison d'obstacles administratifs.

3 Rapport contenant des recommandations à la Commission européenne sur les visas humanitaires

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a intégré dans son rapport les enseignements de l'étude «Humanitarian visas – European Added Value Assessment». Le 10 octobre 2018, elle a décidé, par 39 voix pour et 10 voix contre, de demander à la Commission européenne de présenter, avant le 31 mars 2019, une proposition législative portant sur la création d'un visa humanitaire européen. Ce dernier permettrait aux personnes d'entrer sur le territoire de l'UE – et en particulier de l'Etat membre qui délivre le visa – aux fins d'y présenter une demande de protection internationale.

D'après les recommandations du rapport⁷, les modalités de demande et de délivrance du visa humanitaire devraient intégrer les éléments suivants de sorte à garantir que toutes les personnes qui le souhaitent puissent avoir accès à la procédure de demande, et à permettre l'harmonisation et l'amélioration de la politique actuelle en matière d'asile:

- Les demandes de visa peuvent être déposées directement, par voie électronique ou par écrit, auprès de toute ambassade des Etats membres.
- Un certain nombre de renseignements concernant la personne sont collectés au moment du dépôt de la demande, parmi lesquels l'identité de la personne et les motifs de la demande.
- Les personnes demandant un visa humanitaire sont convoquées à un entretien, lequel pourra également être réalisé par des moyens de communication électroniques.
- Les décisions concernant les demandes de visa sont communiquées à la personne dans un délai de 15 jours.
- Les demandes sont évaluées selon des critères communs afin de garantir une application harmonisée.

⁷ Parlement européen, 2018. Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2017/2270(INL)).

- Les décisions sont personnalisées et présentées sous forme écrite.
- Les demandes sont évaluées par des agents dûment formés, justifiant d'une connaissance approfondie des pays d'origine des personnes et de la politique de l'UE en matière d'asile.
- Les informations sur les procédures et les conditions d'obtention d'un visa humanitaire doivent être facilement accessibles, en étant notamment diffusées sur les sites Internet des ambassades.

Le rapport demande également que soit présentée une «proposition législative portant sur la création d'un visa humanitaire européen», car les tentatives visant à faire figurer cet instrument dans le code des visas de l'Union sont restées vaines jusqu'à ce jour.

4 Récapitulatif: développements au niveau de l'UE

L'étude «Humanitarian visas – European Added Value Assessment» pointe clairement les conséquences du manque de voies d'accès légales tant pour les personnes que pour l'UE. Du fait de la pratique actuelle en matière d'asile, les personnes désireuses de solliciter une protection internationale en Europe n'ont paradoxalement d'autre choix que d'entrer sur le territoire de l'UE par des moyens irréguliers.

Partant de ce constat, les auteurs se sont attachés à définir des possibilités légales d'entrée comportant moins d'effets négatifs pour les personnes et pour l'UE, et ont réfléchi à la manière de les rendre accessibles au plus grand nombre. Comme le souligne l'étude, les trois options retenues sont plus avantageuses que la politique actuelle en matière d'asile, et ce tant pour les personnes que pour les Etats membres.

En favorisant les arrivées légales, elles mettraient un frein à la migration irrégulière. Elles induiraient une harmonisation et une uniformisation des conditions d'octroi du visa humanitaire qui contribueraient à renforcer la crédibilité du système européen. Enfin, elles ouvriraient aux personnes la perspective d'une entrée légale au terme d'un voyage beaucoup moins dangereux. Sur le plan humain, chacune des trois variantes représente une amélioration par rapport à la pratique actuelle. Toutefois, le voyage vers l'Europe ayant un coût difficilement compressible, les auteurs de l'étude estiment que l'aspect financier aura dans tous les cas un effet régulateur sur les admissions.

Comme le précise l'étude, l'idée n'est pas d'opérer un choix définitif parmi ces trois options. Au contraire, le visa avec validité territoriale limitée constituerait une étape préparatoire et préliminaire à l'introduction du visa humanitaire, laquelle déboucherait, à terme, sur le régime d'exemption de visa.

De l'avis de la CRS, l'étude s'empare d'un sujet crucial en mettant en lumière l'ampleur et l'impact négatif des entrées irrégulières en Europe pour les personnes et les Etats membres. Elle appelle à la création de voies d'accès supplémentaires sûres et légales, ce que nous appuyons sans réserve, et suggère des pistes d'amélioration de la politique en matière d'asile que nous approuvons. La CRS est consciente du fait que les trois options présentées puissent sembler utopiques dans le contexte

actuel. Toutefois, la tendance étant à la restriction croissante des moyens d'accès, il devient urgent de définir de nouvelles solutions légales d'entrée. C'est pourquoi nous nous rallions à l'analyse et à l'argumentation développées dans l'étude et le rapport du Parlement européen, que nous utiliserons ci-après comme point de départ d'une réflexion complémentaire sur la Suisse.

Notamment parce qu'ils demandent la création d'un cadre juridique pour la délivrance de visas humanitaires européens, les deux documents cités ci-dessus sont pertinents également pour la Suisse et la CRS. Nos recommandations en vue de leur transposition au modèle suisse sont exposées dans le chapitre suivant.

5 Enseignements et possibilités pour la Suisse: recommandations de la CRS

Il ressort des travaux menés et des développements observés au niveau de l'UE que la Suisse, avec son système d'examen et de délivrance de visa humanitaire, joue un rôle de pionnière.

Une base légale en Suisse autorise l'entrée régulière sur le territoire aux personnes qui se trouvent dans une situation individuelle particulièrement précaire. La nouvelle OEV, entrée en vigueur le 15 septembre 2018, a précisé les modalités de gestion du visa humanitaire, ce dont la CRS se félicite. Dans le même temps, l'étude citée précédemment suggère de possibles améliorations qui peuvent s'appliquer à la procédure en Suisse. Le présent chapitre reprend les enseignements des deux études consacrées à l'UE et transpose à la Suisse les possibilités qu'ils laissent entrevoir. Les paragraphes suivants étudient, outre les aspects du dépôt et du rejet de la demande, la question du soutien à apporter aux personnes après leur admission et les termes d'une réglementation durable du statut de séjour en Suisse.

5.1 Informations sur la procédure

Les informations se rapportant au visa humanitaire et à la procédure de demande devraient être plus facilement accessibles, y compris auprès du SEM et des représentations suisses, et expliquées en des termes compréhensibles. Des fiches d'informations sur le visa humanitaire seraient utiles pour expliquer aux personnes intéressées les points importants de la demande ainsi que la marche à suivre. Elles pourraient être remises aux personnes qui se renseignent sur la procédure de demande de visa humanitaire ou qui prennent rendez-vous pour une demande auprès d'une ambassade.

Cette clarification en amont permettrait d'éviter les demandes qui ont très peu de chances d'aboutir ou qui fournissent des informations lacunaires ou trop peu pertinentes, et donc de réduire la charge de travail des services intervenants. Il pourrait être ainsi répondu selon un processus standard aux demandes de précisions et d'explications concernant la marche à suivre, ce qui permettrait de limiter le temps de traitement.

5.2 Présentation de la demande de visa humanitaire

Selon la Directive Visa humanitaire au sens de l'art. 4, al. 2, OEV, entrée en vigueur en septembre 2018, toute demande de visa humanitaire doit être présentée au moyen du formulaire de demande pour un visa de long séjour (visa D). Le ch. 2 de la directive prescrit de préciser le type de demande au ch. 21 du formulaire en cochant la rubrique «Autre» et en ajoutant la mention «Visa humanitaire».

Tout en ayant conscience que la révision de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 a supprimé la possibilité de présenter des demandes d'asile dans les ambassades suisses à l'étranger, la CRS souhaite attirer ici l'attention sur la difficulté de l'utilisation de ce formulaire pour une demande de visa humanitaire. Le formulaire de demande de visa de long séjour D n'est pas conçu pour une procédure humanitaire. Les renseignements à fournir ne reflètent pas la situation de la personne, et les motifs de la demande ne peuvent pas être exposés.

Aussi la CRS propose-t-elle que le formulaire de demande de visa humanitaire soit modifié. Selon la Directive Visa humanitaire, il y a lieu de préciser le type de demande au ch. 21 du formulaire en cochant la rubrique «Autre» et en ajoutant la mention «Visa humanitaire». Cette indication pourrait être imprimée en face d'une case à cocher de manière à rendre toute demande de visa humanitaire immédiatement identifiable.

A l'instar des demandes formulées au niveau européen, il serait pertinent de standardiser certains critères et informations, parmi lesquels les motifs justifiant la demande de visa humanitaire, afin qu'ils soient demandés et recueillis de manière identique dans toutes les représentations suisses. Un petit nombre de représentations utilise déjà une réponse-type, mais il n'existe aucune unité dans la pratique. Un modèle de message unifié, comportant les principales questions relatives aux motifs, serait par conséquent tout indiqué pour répondre aux personnes qui sollicitent un rendez-vous dans le but de demander un visa humanitaire. Le processus gagnerait ainsi en efficacité et en clarté, tant pour les personnes que pour les représentations à l'étranger.

En outre, la CRS est d'avis que la Suisse devrait elle aussi étudier la possibilité d'employer des moyens électroniques dans la procédure de demande et mettre en œuvre des solutions en ce sens. Il s'agirait de la soumission de la demande sous forme électronique ou écrite ainsi que la réalisation des entretiens par communication vidéo, comme cela se pratique déjà dans certains cas et dans le cadre des réinstallations. Là encore, les démarches en seraient plus efficaces et plus économiques. Elles deviendraient aussi plus sûres pour les personnes, à qui serait épargné un voyage dangereux et souvent long vers la représentation suisse la plus proche. C'est pourquoi cette dématérialisation est urgente surtout dans les pays où la Suisse n'a ni ambassade, ni consulat, et où un grand nombre de personnes sont potentiellement menacées dans leur vie et leur intégrité physique (Syrie, Irak, Afghanistan, Libye, Erythrée, etc.). Actuellement, la majorité des personnes qui ont besoin d'un visa humanitaire sont d'ores et déjà privées de la faculté d'y recourir car l'accès à une représentation suisse constitue à lui seul un obstacle insurmontable. Les contrôles d'identité pourraient être renvoyés à une étape ultérieure, quand il apparaît que le visa a des chances d'être octroyé, lors d'une convocation de la personne par la représentation en question.

La CRS se félicite que les personnes qui se rendent dans des représentations suisses pour y présenter une demande de visa humanitaire bénéficient déjà d'un soutien et, le cas échéant, d'une aide à la traduction. Chaque représentation étant munie d'un guichet destiné à préserver la confidentialité des échanges, celui-ci devrait être utilisé systématiquement lors des contacts et des entretiens prévus dans la procédure. Les entretiens doivent être menés selon un questionnaire-type et faire l'objet d'un procès-verbal pour assurer la transparence de la décision et d'en garder une trace écrite. L'objectif à atteindre est que toutes les personnes qui le souhaitent aient la possibilité de présenter une demande de visa humanitaire, indépendamment de leurs capacités et de leurs ressources financières.

5.3 Formulaire de refus de visa humanitaire

Suite à la mise à jour de la Directive Visa humanitaire au sens de l'art. 4, al. 2, OEV du 6 septembre 2018, le SEM a également modifié le formulaire de refus de visa humanitaire. Aux termes du ch. 8 de la directive, le visa est refusé par la représentation à l'étranger compétente si elle considère que les conditions d'octroi ne sont pas remplies ou si le SEM le lui demande

après examen du cas par ses services. Le ou les motifs de refus déterminants sont cochés dans le formulaire, lequel est remis en main propre ou transmis par voie postale à la personne ou à un destinataire autorisé.

La CRS salue l'introduction de ce nouveau formulaire de refus dans la mesure où il est plus simple à appréhender pour les personnes que le précédent formulaire de visa Schengen (visa C). Cependant, il ne permet toujours pas de saisir véritablement les raisons de la décision, lesquelles ne sont toujours pas exposées au cas par cas et ne renvoient toujours pas à la situation concrète de la personne. Celle-ci n'a donc aucun moyen de savoir si tous les aspects de sa situation et tous les motifs qu'elle a évoqués ont été effectivement pris en considération. Cette notification impersonnelle du refus pose deux difficultés. D'une part, elle complique la rédaction d'une opposition puisqu'elle ne mentionne pas expressément les points auxquels il convient de faire référence. De l'autre, elle accroît la probabilité que la personne fasse opposition, dans l'espoir que les aspects de sa situation et les raisons justifiant sa demande n'aient pas été suffisamment pris en compte. Pour cette raison, la CRS se rallie à la demande formulée au niveau européen, selon laquelle la notification du refus doit revêtir un caractère individuel et renvoyer à la situation particulière de la personne, ceci dans un souci de transparence et de garantie de prise en considération de l'ensemble des éléments exposés dans la demande. Toujours à l'exemple des revendications émises au niveau européen, la réponse doit être notifiée à la personne intéressée dans un délai de 15 jours maximum.

5.4 Assistance après l'admission en Suisse

A la lumière de son expérience dans l'accompagnement et le soutien aux personnes ayant présenté une demande de visa humanitaire, la CRS constate que celles-ci ont également besoin d'un soutien dès leur admission sur le territoire. Les familles s'adressent souvent à elle directement.

La CRS relève le besoin de faciliter l'accès des personnes à une assistance sur des questions d'ordre varié. Cet accompagnement pourrait être calqué sur le dispositif actuel réservé aux réfugiés à réinstaller et entrer dans le cadre des prestations de soutien de l'Agenda Intégration à partir de mars 2019.

La particularité des personnes qui entrent en Suisse en vertu d'un visa humanitaire est qu'elles viennent souvent y rejoindre de la famille déjà installée. Si ces proches peuvent jouer un rôle important dans le processus d'intégration, il peut arriver qu'eux-mêmes se trouvent dans une situation sociale et/ou financière précaire, auquel cas le soutien à apporter au parent tout juste arrivé peut se muer en un véritable fardeau. Dans ces circonstances, des bénévoles encadrés par des professionnels seraient aptes à fournir l'aide souhaitée. Quelques associations cantonales de la Croix-Rouge proposent déjà des services similaires⁸ qui pourraient être développés dans cette direction.

De l'avis de la CRS, les admissions de personnes vulnérables munies d'un visa humanitaire engendrent des besoins particulièrement aigus, et ce tant chez les intéressés qu'au sein des autorités. Les médias renvoient l'image d'un système de répartition cantonale des personnes malades ou vulnérables problématique, du fait que l'accompagnement et la prise en charge de ces personnes doivent être organisés par les cantons et les communes. La CRS a connaissance de ces difficultés. Il arrive que des personnes directement concernées s'adressent à elle en annonçant qu'elles n'ont pas encore reçu de la part du SEM ou du canton l'assistance et/ou l'hébergement dont elles ont besoin.

La CRS aspire à prendre une part constructive à l'optimisation des processus et de la communication avec les cantons. Une possibilité qu'elle identifie consisterait à interroger les personnes sur leur état de santé avant leur départ, après délivrance du visa humanitaire, et de communiquer ces renseignements au SEM, qui les transmettrait ensuite aux cantons compétents. Ce flux pourrait s'inspirer du schéma d'information des cantons concernant les réfugiés arrivant par le programme de réinstallation. La CRS serait disposée à étudier une solution en collaboration avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'information du SEM et des cantons en amont permettrait d'effectuer de premières clarifications administratives et organisationnelles et d'en planifier d'autres, ce qui allégerait les processus pour toutes les parties prenantes.

⁸ Citons p. ex. des programmes où des bénévoles apportent un soutien à des personnes ou des familles issues de l'asile ou de la migration sur des questions d'ordre varié.

5.5 L'admission avec visa humanitaire, et après?

En sus de ces pistes d'amélioration administratives et organisationnelles, la CRS distingue un autre potentiel d'optimisation dans le règlement du statut de séjour des personnes.

Le visa humanitaire, qui est un moyen légal d'accès à une protection internationale, représente au sens de la CRS un instrument essentiel et un complément primordial à d'autres voies régulières d'accès telles que la réinstallation. Néanmoins, il n'entre pas dans la catégorie des solutions durables pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale visées par le HCR, et ce pour une raison bien simple: si le visa humanitaire autorise son titulaire à entrer en Suisse, il ne règle en aucune façon les modalités de son séjour. En comparaison avec les réfugiés du programme de réinstallation, dont le statut déjà reconnu par le HCR leur assure de recevoir une autorisation de séjour dès leur arrivée en Suisse, les personnes qui entrent sur le territoire en vertu d'un visa humanitaire ont une position nettement moins favorable, bien qu'un examen sommaire des motifs de demande ait établi, dans leur cas également, l'existence d'une menace pour leur vie et leur intégrité physique dans leur pays d'origine.

Dans la pratique actuelle, les personnes arrivées en Suisse munies d'un visa humanitaire présentent pour la plupart une demande d'asile avant le délai d'expiration du visa, qui est de 90 jours. L'art. 83, al. 6 de la loi sur les étrangers leur confère également la faculté de soumettre une demande d'admission provisoire auprès des autorités cantonales. La demande d'asile permet de garantir que les personnes puissent être interrogées dans le détail quant à leurs motifs d'asile et se voient reconnaître le cas échéant la qualité de réfugié.

Dans ce contexte, la CRS estime fondamental que les documents fournis à l'appui de la demande de visa humanitaire ainsi que les éventuelles notes de la représentation prises lors de l'entretien de demande de visa soient repris dans la procédure d'asile, afin d'étayer les étapes ultérieures du traitement et de permettre un examen approfondi des motifs. Compte tenu de la refonte de la procédure d'asile, il serait judicieux de traiter les demandes de personnes titulaires d'un visa humanitaire dans le cadre de la procédure étendue, afin que celles-ci restent assignées au canton de résidence de leur famille et que leurs motifs soient soumis à une vérification minutieuse. Les informations recueillies durant la procédure de visa humanitaire devraient également parvenir aux entités chargées de la représentation juridique pour que celles-ci puissent prendre en considération toutes les informations pertinentes.

5.6 Observation des entrées régulières et irrégulières

L'étude «Humanitarian visas – European Added Value Assessment» avance que l'ouverture de nouvelles voies légales aurait pour corollaire une diminution du nombre d'entrées irrégulières. Afin de vérifier la pertinence de cet argument pour la Suisse, la CRS a souhaité commander au service statistique du SEM une analyse portant sur la proportion des personnes déboutées de leur demande de visa humanitaire qui avaient fini par rejoindre la Suisse par d'autres moyens, légaux ou non. Il lui a toutefois été répondu que l'opération n'était pas réalisable car les informations étaient enregistrées dans des systèmes différents.

En matière d'observation et d'analyse des mouvements migratoires, il est essentiel, aux yeux de la CRS, que de tels recoupements de données soient possibles. Ils autoriseraient la réalisation d'analyses des flux de migrants, lesquelles pourraient donner lieu à des mesures. Ils permettraient également d'exercer un suivi des délivrances de visa humanitaire, par exemple dans le cas où une personne déboutée de sa demande de visa s'introduirait en Suisse par une voie irrégulière et obtiendrait ensuite le statut de réfugié dans le cadre d'une procédure d'asile.

Dans l'optique de savoir ce qu'il était advenu des personnes déboutées de leur demande de visa humanitaire, la CRS a contacté d'anciens bénéficiaires. Il s'agissait de 85 personnes (17 dossiers), qui se sont adressées à la CRS entre 2015 et 2017 en vue d'être soutenues dans leur demande de visa humanitaire, et dont la CRS savait que le visa leur avait été refusé. Les questions portaient sur leur lieu de séjour actuel et sur ce qu'elles avaient entrepris dans leur quête de protection après le rejet de leur demande.

L'analyse montre nettement que seule une faible proportion des personnes ayant essuyé un refus se sont rendues en Suisse par d'autres moyens (légaux ou illégaux). Une famille de cinq personnes est entrée irrégulièrement en Suisse et a présenté une demande d'asile. Une autre famille de cinq personnes a participé au programme de réinstallation. Les autres familles et les personnes seules (75 personnes) n'ont eu accès à aucune autre solution de départ et ont été contraintes de rester faute de ressources suffisantes.

L'analyse, pour non représentative qu'elle soit, met en évidence une réalité constatée dans d'autres études, à savoir que dans leur immense majorité, les personnes en quête d'une protection internationale restent là où elles se trouvent. Rares sont celles qui osent entreprendre un long et périlleux voyage dans l'illégalité ou qui ont les moyens financiers de le faire. Le nombre remarquablement faible de personnes ayant rejoint illégalement la Suisse à la suite du refus de visa appelle une tentative d'explication. Il semble qu'après avoir vu leur demande rejetée, elles en viennent à conclure que l'entrée illégale est un motif d'exclusion de l'accès à une protection.

5.7 Lobbying en faveur du visa humanitaire au niveau européen

Une participation aux discussions menées au niveau de l'Union et l'inclusion dans un régime de visa humanitaire commun présenteraient un intérêt pour la Suisse. Les mêmes conditions de demande et d'octroi seraient appliquées partout et la répartition des personnes ayant déposé une demande de même que les modalités de financement seraient réglées conjointement avec l'UE. La Suisse, que sa pratique en matière de visa humanitaire place déjà dans un rôle de pionnière en Europe, est à même de faire valoir son expérience et ses acquis dans le débat européen et de s'investir en faveur d'une législation uniforme au niveau de l'UE.

6 Conclusion

Comme il ressort sans équivoque des éléments exposés ci-avant, la création de nouvelles solutions légales d'entrée est nécessaire et doit être encouragée. Que 90% des personnes qui arrivent en Europe aient transité par des voies illégales au péril de leur vie constitue une situation intenable.

Le présent rapport met par ailleurs en évidence la perfectibilité des moyens légaux d'accès actuels. Si, avec le visa humanitaire, la Suisse est déjà dotée d'un instrument qui la place à la pointe de l'évolution en Europe, les travaux menés à l'échelon du Parlement européen montrent que de nouvelles améliorations pourraient être apportées au dispositif, ceci dans le but de faciliter l'accès à la demande de visa humanitaire pour un plus grand nombre de personnes.

La CRS met ici l'accent sur la question de savoir comment optimiser plus avant le visa humanitaire en tant qu'instrument d'accès légal à une protection pour les personnes vulnérables. Il est inacceptable que cet accès soit réservé aux personnes qui disposent de certaines ressources – à commencer par les moyens de financer un voyage à destination d'une représentation suisse –, alors que les personnes particulièrement vulnérables sont contraintes de rester dans leur pays, exposées aux menaces, simplement parce qu'elles sont privées de ressources et de possibilités.

Aussi la CRS se félicite-t-elle que la Directive Visa humanitaire en vigueur franchisse de nouvelles étapes en direction d'un accès facilité et simplifie la compréhension des décisions négatives du SEM. Elle suggère de reprendre les propositions exposées plus haut en vue de la mise en œuvre de plus amples améliorations. Enfin, elle affirme sa volonté de mettre à profit son expérience accumulée par le biais de son service de conseil en matière de visas humanitaires dans le cadre d'une participation constructive au processus.

7 Bibliographie

Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 mars 2017, C-638/16 PPU, X et X contre Etat belge.

Direction générale des services de recherche parlementaire, 2018. Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative re-port.

Organisation internationale pour les migrations, 2017. Analysis: Flow Monitoring Surveys – The Human Trafficking and Other Exploitative Practices Prevalence Indication Survey.

Parlement européen, 2018. Projet de rapport contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2017/2270(INL)).

Croix-Rouge suisse

Service Intégration sociale et migration

Secteur Migration

Werkstrasse 18

CH-3084 Wabern

mig@redcross.ch

www.redcross.ch