

Exilés

La Suisse, terre d'asile ? Un entretien avec Anja Klug, HCR

Lucienne Bittar, Genève
rédactrice en chef

POLITIQUE

Anja Klug est engagée depuis près de 20 ans au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Elle dirige depuis 2015 le Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein de l'organisation. L'avis d'une spécialiste sur la politique suisse d'asile.

Lucienne Bittar: Il existe plusieurs catégories de personnes en exil ou en déplacement, les migrants, les requérants d'asile, les réfugiés... Que recouvre le mandat du HCR ?

Anja Klug: « Depuis sa création, en 1950, le HCR a pour mandat de protéger les réfugiés à travers le monde, à savoir de garantir leurs droits et de proposer des solutions durables. Le HCR s'occupe aussi des apatrides et est régulièrement mandaté, par ailleurs, pour défendre les personnes contraintes à fuir à l'intérieur des frontières de leur propre pays (les *déplacés internes*). Au total, on estime que 68,8 millions de personnes seront déplacées en 2017.

» Au HCR, le mot *réfugié* désigne une personne qui a dû fuir son pays par crainte de persécution ou en raison d'affrontements violents et qui ne peut de ce fait y retourner sans danger. Plus de la moitié des personnes qui arrivent actuellement en Europe depuis la Méditerranée proviennent de l'un des dix principaux pays d'origine des réfugiés et méritent dès lors une protection internationale. Parmi ceux-ci figurent notamment la Syrie et l'Érythrée. Le terme de *migrant*, lui, se réfère à l'idée d'un départ volontaire. Les médias parlent pourtant parfois de *migrants en provenance de pays en guerre*, comme par exemple de Syrie. C'est un contresens. Cette confusion n'est pas anodine. Elle a des répercussions sur la façon dont les politiques et les populations perçoivent, et donc accueillent, les réfugiés. L'idée que les réfugiés peuvent, s'ils le veulent, facilement retourner chez eux finit par gagner les esprits. Ce qui complique la tâche du HCR. »

Dans l'Appel global¹ du HCR, on peut lire que 90 % des réfugiés sont accueillis dans des régions en développement. Le Liban, par exemple, accueille 1,5 million de réfugiés syriens, pour une population globale de 4,5 millions d'habitants. Au regard de ces chiffres, les statistiques fournies par la Suisse font pâle figure : 68 626 personnes dans le processus d'asile et 45 329 réfugiés reconnus à la fin 2016. Cela fait environ 1,36 % de notre population. Comment jugez-vous l'effort de la Suisse ?

« Les pays limitrophes, dits de premier asile, assument en effet une part essentielle de l'accueil offert aux réfugiés. Ils sont de ce fait confrontés à des défis majeurs en termes de prise en charge des populations dans le besoin – défis qu'il importe de rappeler pour placer la situation européenne en perspective.

Juriste de formation, Anja Klug s'est spécialisée dans les questions liées à l'interprétation de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi qu'à l'harmonisation européenne du droit d'asile et de la protection des réfugiés.

Exilés

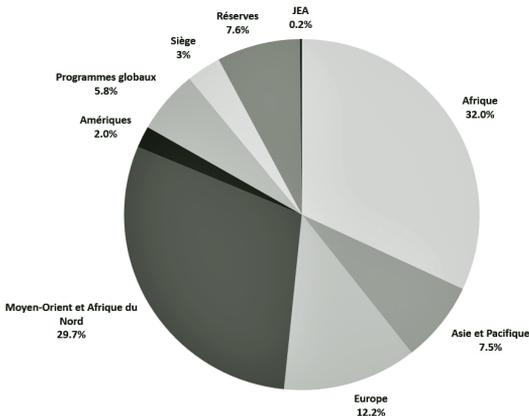
La Suisse, terre d'asile ?

Un entretien avec Anja Klug, HCR

Mais la Suisse joue aussi son rôle, puisqu'elle soutient ces pays par le biais de l'aide humanitaire. Elle apporte aussi une contribution directe substantielle à l'effort du HCR : en 2016, elle se plaçait au 13^e rang des pays donateurs de notre organisation, avec 40 millions de francs. Ce soutien financier est important car nos besoins ont atteint des sommets. Notre budget opérationnel 2017 est évalué à 6,1 milliards de dollars. Enfin, la Suisse s'investit aussi en tant que pays d'accueil des populations en fuite, tant pour les réfugiés qui y demandent directement l'asile que pour les personnes bénéficiant du programme de réinstallation mis en place par la Confédération. »

Budget projeté du
HCR
© UNHCR,
« Appel global »

Figure 3: Budget 2017 par région | en millions d'USD



Le Département fédéral des affaires étrangères s'engage en faveur de la protection des réfugiés, des déplacés et des migrants. Cela inclut l'aide au retour des réfugiés et des personnes déplacées, et la protection des réfugiés dans les pays de premier accueil. Que pensez-vous de cette politique ?

« C'est un bon concept car il est nécessaire d'aider les pays de premier refuge, mais cela ne doit pas être utilisé comme un argument pour limiter l'accueil en Suisse. Les deux apports doivent se compléter. »

Des voix s'élèvent chez nous pour réclamer l'accueil prioritaire de chrétiens plutôt que de musulmans, pour des questions culturelles, d'intégration et de sécurité. Qu'en pensez-vous ?

« L'esprit de la Convention de 1951 interdit d'opérer de telles distinctions. Le facteur déterminant est d'apporter une réponse au besoin de protection de ces populations. Les valeurs humanistes et chrétiennes, qui ont nourri la tradition d'accueil européenne, vont dans le même sens. Un élément-clé de la foi chrétienne se rapporte d'ailleurs au principe de dignité humaine, auquel chacun a un droit égal. Si l'on réduit cette dignité à celle devant être accordée aux seuls chrétiens, on ne parle plus de dignité humaine au sens des droits de l'homme. Il est donc extrêmement important que les chrétiens s'investissent de manière égale pour toutes les personnes démunies, indépendamment de leurs origines et de leurs appartenances. »

Le 5 juin 2016, le peuple suisse a accepté une révision de la Loi sur l'asile permettant l'accélération des procédures d'asile. Le HCR s'est prononcé en faveur de ce projet. Pourquoi ?

« Nous avons soutenu cette révision, car la nouvelle loi vise non seulement une

accélération des procédures, mais souhaite également rendre celles-ci plus équitables. Une innovation importante à cet égard tient à l'introduction d'un conseil juridique gratuit. La procédure rapide n'est pas qu'un outil pour lutter contre de prétendus abus: elle sert aussi l'intérêt des personnes ayant un droit légitime à obtenir la protection de la Suisse. Il importe cependant pour le HCR d'accompagner la mise en œuvre de cette nouvelle procédure pour qu'une prise de décision plus rapide ne devienne pas source d'injustices. »

Dans quelle mesure le droit d'asile suisse est-il conforme aux principes de la Convention de 1951 ?

« En tant que pays dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse a une longue tradition humanitaire et dispose, dans l'ensemble, d'un système d'asile adéquat. Il existe cependant des points de friction entre le droit suisse et le droit international. Des améliorations paraissent donc possibles. Le HCR a toujours été critique quant à l'acceptation très restrictive des personnes reconnues en tant que réfugiés légitimes dans le système d'asile suisse. Cette approche a pour conséquence que la majorité des personnes en provenance de Syrie, considérées comme des réfugiés par le HCR, ne sont pas accueillies comme telles en Suisse: elles reçoivent certes l'autorisation de séjourner provisoirement dans le pays, mais pas l'asile.

» Un autre exemple tient au fait que le cadre légal suisse exclut désormais que l'asile soit accordé à une personne craignant d'être persécutée en raison de faits survenus après avoir quitté son pays d'origine. Cela concerne par exemple les personnes qui militent depuis l'étranger contre leur gouvernement, qu'un retour mettrait en danger. Dans une telle situation, le besoin de protection, bien qu'ultérieur à l'exil, existe bel et bien. »

Vous êtes donc critique par rapport au système d'admission provisoire mis en place par la Suisse.

« L'admission provisoire est en réalité un non-statut: l'asile n'est pas accordé, mais le renvoi est jugé inexigible, illicite ou impossible en raison des crises existantes dans le pays d'origine. Cela signifie juste que son bénéficiaire ne peut momentanément pas être refoulé. Les droits liés à ce permis (F) sont en outre limités et n'offre qu'un horizon précaire à leurs bénéficiaires. L'idée d'une admission « provisoire » laisse en effet à penser que ces personnes ne sont destinées qu'à rester très brièvement en Suisse, alors que certaines crises peuvent durer des décennies, comme en Afghanistan. L'Union européenne a instauré un statut spécifique de « protection subsidiaire » pour répondre de manière appropriée aux besoins des personnes qui ne sont pas couvertes par la Convention de 1951. Selon le HCR, il serait souhaitable que la Suisse s'inspire de l'exemple européen sur ce point. »

Quels sont les autres points à améliorer dans la politique d'asile suisse ?

« Sans conteste, la question du regroupement familial. Elle est appliquée de manière très restrictive par la Suisse, en particulier pour les personnes méritant protection qui n'ont reçu qu'une admission provisoire. La Suisse applique des exigences de temps (trois ans de séjour en Suisse) et de financement (les personnes doivent pouvoir subvenir aux besoins de leur famille) très dures. En Suisse, la famille et les relations familiales jouent pourtant un rôle important. Il est difficile de comprendre pourquoi tant de personnes méritant une protection internationale se voient refuser la possibilité de vivre avec leur famille, alors que l'on peut partir du principe qu'ils séjourneront en Suisse pendant une longue période.

Exilés

La Suisse, terre d'asile ? Un entretien avec Anja Klug, HCR

» Des améliorations sont aussi à apporter pour les enfants non accompagnés, une catégorie de réfugiés particulièrement vulnérables. Depuis peu, on constate une prise de conscience du problème en Suisse, et l'an passé a vu divers progrès en la matière. Il y a cependant toujours un besoin d'amélioration quant à leur identification en tant qu'enfants, à leur accueil, à leur encadrement et au fait de garantir une procédure d'asile respectueuse de leurs droits spécifiques.

» Enfin, au vu du grand nombre de personnes qui cherchent actuellement protection en Europe, il importe de travailler plus fortement à l'intégration des personnes destinées a priori à rester longtemps en Suisse. La Suisse est par le passé toujours parvenue à intégrer des groupes importants de réfugiés, y compris en provenance d'autres cultures et

religions. Je pense ici aux réfugiés venus d'Indochine, des Balkans occidentaux ou aux Tamouls. »

La Suisse applique très strictement les règlements de Dublin. Notre pays étant au cœur de l'Europe, le nombre de requérants qui arrivent chez nous sans avoir transité par un autre pays ne peut être que bas. Quels sont les risques de voir notre pays se transformer en un système d'expulsion de requérants d'asile ?

« Le HCR n'est pas opposé en tant que tel à l'application du règlement de Dublin. Le système de Dublin, en effet, part d'une intention louable, car il oblige les États européens à se coordonner et à répartir les responsabilités de prise en charge de chaque réfugié. Ce qui est critiquable, par contre, c'est la façon dont les États se sont distribués les responsabilités. Avec les accords de Dublin, certains pays comme l'Italie et la Grèce ont actuellement bien plus de travail que d'autres. Il faudrait définir un mécanisme de solidarité qui assure un certain équilibre face au poids de cette responsabilité. L'autre souci avec Dublin, c'est que le principe de partage des responsabilités entre les pays d'Europe est basé sur l'idée que les systèmes d'asile sont comparables. Malgré tous les efforts d'harmonisation réalisés, ce n'est pas encore le cas. Il importe donc de continuer à travailler au développement de systèmes d'asile équitables et efficaces dans l'ensemble des pays appliquant le règlement Dublin. »

Les pays riches, notamment la Suisse, ne devraient-ils pas avoir une responsabilité supérieure dans ces questions d'aide aux réfugiés ?

« La question de la répartition du poids de la solidarité internationale est en pleine discussion internationale. L'Assemblée générale des Nations Unies a accueilli à New York, en septembre 2016, un sommet pour gérer les mouvements massifs de migrants et réfu-

Août 2015, Palerme.
Rescapés syriens
d'une traversée de la
Méditerranée depuis
la Libye sur un bateau
en bois.
© UNHCR/Alessandro
Penso



giés. Y ont participé les États, les institutions onusiennes et des ONG impliquées dans la question. L'objectif est notamment de développer des mécanismes solides de partage des responsabilités internationales vis-à-vis des réfugiés, et d'élaborer sur deux ans un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Les résolutions internationales prennent toujours du temps, car elles exigent un consensus entre les intérêts des différentes parties prenantes.

« Une meilleure répartition des responsabilités passe aussi par le programme de réinstallation conduit par le HCR. Nous recherchons un million de places pour les réfugiés. C'est dans ce cadre que la Suisse a proposé d'accueillir, entre 2012 et 2016, 1500 Syriens. Le Conseil fédéral a décidé en décembre passé de poursuivre ce programme en offrant 2000 places pour 2017-2018. »

Face à ces chiffres, comment réagissez-vous ?

« Nous avons bien sûr salué cette décision. Mais pour réellement éviter les entrées irrégulières qui mettent en danger des réfugiés et pour court-circuiter les filières des passeurs, ces chiffres devraient être beaucoup plus importants. Cela vaut non seulement pour la Suisse, mais aussi pour les autres pays européens. Les programmes de réinstallation visent plusieurs buts : offrir aux réfugiés la possibilité d'entrer légalement dans un pays d'accueil sûr et d'y construire une nouvelle vie, soutenir les pays de premier asile en les soulageant d'un certain nombre de réfugiés, et s'attaquer au trafic d'êtres humains. »

L'afflux récent des demandeurs d'asile en Europe est lié aux guerres au Moyen-Orient. Plusieurs pays européens sont impliqués dans la destruction de ces pays (passé colonisateur, vente d'armes, interventions sur le terrain...). Outre une obligation

légale, qui incombe à tous les pays signataires de la Convention de 1951, pensez-vous qu'il existe pour certains un devoir de réparation supplémentaire à l'égard de ceux qui fuient ?

« Une proposition de ce type semble logique à première vue, mais elle est en réalité dangereuse, car cela affecterait les principes du droit humanitaire et du droit des réfugiés. Ceux-ci ne sont pas basés sur les questions, souvent très controversées, de responsabilité en matière de violations du droit international, mais sur les besoins des populations concernées. Les principes humanitaires exigent cette neutralité. Sans cela, les États auraient beau jeu de se renvoyer la responsabilité du problème, chacun se déchargeant sur l'autre. Et à la fin, nous n'aurions rien ou plus grand-chose pour venir en aide aux plus vulnérables. La question de la responsabilité doit donc être séparée du travail humanitaire, qui ne doit pas être politisé et doit rester concentré sur les besoins réels. L'accueil offert aux réfugiés n'entre ainsi pas dans le cadre de la réparation de quelque faute historique. »

La Suisse a-t-elle un devoir moral d'exemplarité supplémentaire au vu de sa tradition humanitaire ?

« Les initiatives prises par un État comme la Suisse sont importantes, parce qu'elles sont considérées avec sérieux par les autres pays et peuvent les inciter à suivre la même voie. Il est, dans ce sens, important que la Suisse s'inspire de sa longue et riche tradition humanitaire, et ce y compris pour définir sa politique d'asile. » ■

¹ UNHCR, *Appel global, actualisation 2017. Un futur incertain, des responsabilités partagées*, Genève, HCR 2017, 180 p.