



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Avis sur la votation populaire du 9 février 2014 relative à l'initiative populaire fédérale « contre l'immigration de masse » (Initiative populaire contre l'immigration de masse)

Le mandat du HCR

Le Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (UNHCR) s'est vu confier par l'Assemblée générale de l'ONU la mission de veiller à la protection internationale des réfugiés, des apatrides et des autres personnes relevant de sa compétence, ainsi que de soutenir les gouvernements dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés.¹ Le mandat de l'UNHCR s'étend à toutes personnes nécessitant une protection internationale y compris les personnes déplacées pour des raisons de conflits armés ou de troubles graves de l'ordre public.² Tel que stipulé dans le Statut de l'organisation, le UNHCR exécute son mandat de protection internationale, entre autres, « en poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications ». ³ Cette tâche de surveillance est réaffirmée à l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève)⁴ et à l'article II du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 (Protocole de 1967)⁵ L'interprétation des dispositions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 faite par l'UNHCR est généralement reconnue comme faisant autorité et reposant sur plus de 60 années d'expérience, notamment en matière de surveillance et d'application d'instruments internationaux pour les réfugiés et qui met à la disposition des Etats une instruction juridique et interprétative pour les décisions relatives aux droits des réfugiés. Cette prise de position est limitée aux conséquences possibles pour les personnes qui relèvent du mandat de l'UNHCR. Elle ne se réfère pas à des étrangers en général.

Aperçu de l'initiative populaire contre l'immigration de masse

Selon l'argumentaire de ses auteurs, l'initiative contre l'immigration de masse⁶ vise à modifier, pour une gestion autonome de l'immigration, la Constitution fédérale afin de limiter le nombre d'autorisations de séjour pour les étrangères et étrangers en Suisse par des contingents annuels. Les plafonds doivent valoir pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus, et s'aligner sur les besoins de l'économie globale de la Suisse. En outre, le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales doivent pouvoir être limités. Aucun traité international contraire aux dispositions mentionnées ne doit pouvoir être conclu ; les traités internationaux existants, contraires aux dispositions mentionnées, devraient être renégociés ou adaptés dans un délai de trois ans.

Selon les auteurs, l'inclusion de l'asile dans le contingentement des autorisations de séjour doit garantir « que le secteur de l'asile ne soit abusé pour contourner l'obligation de gérer l'immigration ». ⁷ Les auteurs précisent toutefois qu'il va de soi que les normes impératives du

¹ Cf. Statut de l'office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, Annexe, Annexe, UN Doc A/1775, 1950, paragraphe 1, <http://www.unhcr.ch/droit/droit-international/11-droit-international-public.html?L=1#c9749>.

² Cf. entre autres Conclusion No 103 (LVI) 2005, al. (p) du Comité exécutif (EXCOM), disponible à : cf. note 1. La Suisse est représentée au sein du comité, qui se compose de 87 délégués gouvernementaux, depuis sa fondation en 1958.

³ Idem, paragraphe 8(a).

⁴ Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, en vigueur pour la Suisse depuis le 21 avril 1955, RS 0.142.30, disponible à : cf. note 1.

⁵ Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, en vigueur pour la Suisse depuis le 20 mai 1968, RS 0.142.301, disponible à : cf. note 1.

⁶ Cf. <http://www.immigration-massive.ch/>, notamment aussi l'argumentaire, disponible à : [http://www.svp.ch/documents/data/base/dokumente/\\$syp/Default%20Folder/positionspapier/2013/Argumentaire%20initiative%20contre%20l%27immigration%20de%20masse%20version%20f.pdf](http://www.svp.ch/documents/data/base/dokumente/$syp/Default%20Folder/positionspapier/2013/Argumentaire%20initiative%20contre%20l%27immigration%20de%20masse%20version%20f.pdf).

⁷ Argumentaire (note 6), p. 40.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

droit international restent toujours réservées.⁸ Ils estiment que le statut de l'« admission provisoire » est particulièrement problématique, dans la mesure où il est « le préféré des réfugiés économiques » puisqu'il s'agit de personnes qui n'ont pas droit à l'asile et qui, pour diverses raisons, ne peuvent pas être renvoyées.⁹

L'avis du UNHCR

Le UNHCR souhaite, tout d'abord, souligner que le principe général selon lequel chaque État a le droit souverain de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des étrangers sur son propre territoire national est soumis à certaines limites de droit international, entre autres au principe du non-refoulement. Le système de la protection internationale repose sur ce principe. En cette période marquée par de nombreux conflits et crises – en Syrie, au Soudan du Sud, en République centrafricaine – ce principe est respecté dans le monde entier par une large majorité d'États. Il ne faut, cependant, pas négliger le fait qu'une écrasante majorité des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays nettement plus faibles économiquement que la Suisse. La Suisse aurait donc intérêt à donner le bon exemple à d'autres États et à respecter les principes de droit international, principes qu'elle a largement contribué à créer.

Les personnes déplacées par la guerre et la violence et l'« admission provisoire »

Les personnes déplacées par la guerre et la violence sont reconnues dans le monde entier comme devant être protégées, souvent avec le statut de réfugié. Dans le contexte européen, un statut de protection positif (dit protection subsidiaire) a été créé par la directive européenne qualification de 2004, qui n'est pas contraignante pour la Suisse. La refonte de la directive européenne qualification de 2011 prévoit un rapprochement des droits des réfugiés avec asile et des personnes déplacées par la guerre et la violence ; dans certains États, on est déjà parvenu à une égalité complète des droits. Ce phénomène tient compte du fait que le besoin de protection en raison de situations de conflit et de violence de longue durée est souvent de même nature et de même durée que celui des personnes qui obtiennent l'asile. Toutefois, les personnes déplacées par la guerre et la violence obtiennent en Suisse une décision d'asile négative avec un renvoi, qui ne peut être suspendu qu'en faveur d'une « admission provisoire ». L'« admission provisoire » n'est pas définie comme un statut positif de protection et elle n'est pas non plus accompagnée d'une autorisation de séjour. Cela a pour conséquence que les personnes déplacées par la guerre et la violence sont recensées dans les statistiques suisses comme demandeurs d'asile refusés, ce qui est malheureusement parfois interprété, à tort, comme si les intéressés séjournaient en Suisse de manière abusive.

Le principe du non-refoulement comme partie du droit international impératif

Comme le mentionnent eux-mêmes les auteurs de l'initiative, même en cas de succès de celle-ci, le droit international impératif devra toujours être observé par la Suisse. Le droit international impératif inclut, entre autres, le principe du non-refoulement, qui est également prévu à l'art. 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, à l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁰ et à l'art. 3 de la Convention de l'ONU contre la torture¹¹, ainsi qu'à l'art. 25, alinéa 2 et 3 de la Constitution fédérale suisse. Il est, par conséquent, interdit de renvoyer ou d'expulser des personnes vers leur pays ou d'autres pays si elles y sont menacées de persécution, de torture ou de tous autres

⁸ Idem.

⁹ Idem, p. 32, 40.

¹⁰ En vigueur pour la Suisse depuis le 28 novembre 1974, RS 0.101.

¹¹ En vigueur pour la Suisse depuis le 26 juin 1987, RS 0.105.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

traitements ou peines cruels et inhumains. Ce principe est particulièrement important dans les cas de personnes déplacées par la guerre et la violence, qui obtiennent en Suisse une « admission provisoire », et il interdit le refoulement des intéressés. La Suisse serait, par conséquent, obligée de fixer des plafonds soit très élevés soit flexibles dans le domaine de l'asile, de manière à ce que le droit international impératif puisse être pris en considération dans chaque cas et pour qu'il puisse être exclu que ces plafonds entraînent des cas de refoulement de personnes provisoirement admises.

L'interdiction du refoulement s'accompagne du droit prévu à l'art. 14, al. 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel, devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile dans d'autres pays, ce qui entraîne l'obligation d'examiner individuellement chaque demande d'asile. La fixation de contingents annuels limités de demandes d'asile ne serait donc pas défendable du point de vue du droit international. En outre, un tel contingentement ne serait pas pertinent car l'on peut penser que le nombre de demandes d'asile en Suisse dépend de facteurs extérieurs à la Suisse, notamment de situations conflictuelles dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et des évolutions politiques mondiales. Le nombre de demandes d'asile en Suisse – et dans tous les pays du monde – varie, par conséquent, d'année en année et de mois en mois. La manière dont il serait garanti, dans la pratique, que l'interdiction du refoulement serait prise en considération dans chaque cas individuel malgré l'introduction de contingents n'est pas très claire.

Le droit au séjour durable

Quant à la possibilité prévue dans l'initiative de limiter le droit au séjour durable, il convient de remarquer qu'aujourd'hui, le droit au séjour durable en Suisse n'existe qu'après une période extraordinairement longue, dans le cadre d'une comparaison internationale. Les personnes qui ont besoin d'une protection internationale se distinguent des migrants par le fait qu'elles ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine, avant tout à cause de leur besoin de protection. Pour cette raison, la Convention de Genève relative au statut des réfugiés vise à simplifier l'intégration et la naturalisation des réfugiés.¹² Ce n'est actuellement pas le cas en Suisse.

Le droit au regroupement familial

La possibilité, avancée dans l'initiative, de limiter le droit au regroupement familial ne serait pas, en soi, exclue sur la base de l'art. 8 CEDH et de l'art. 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹³ (Pacte II de l'ONU).¹⁴ Cependant, comme l'observe le Conseil fédéral, un refus automatique d'une autorisation de séjour pour épuisement de contingent serait difficilement compatible avec les obligations de la Suisse découlant de la CEDH et du Pacte II de l'ONU. Il faudrait, au contraire, une pondération, dans chaque cas individuel, entre l'intérêt privé de l'intéressé à obtenir une autorisation de séjour aux fins du regroupement familial, d'une part, et l'intérêt public à la refuser, d'autre part.¹⁵ Les personnes à protéger – contrairement aux migrants qui peuvent rentrer dans leur pays d'origine – n'ayant la possibilité de mener leur vie familiale dans aucun autre pays, cette pondération devrait régulièrement advenir en faveur d'un regroupement familial.

Le droit aux prestations sociales

¹² Art. 34 de la Convention de Genève. Concernant les apatrides, un règlement correspondant est contenu à l'article 32 de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, en vigueur pour la Suisse depuis le 1 octobre 1972, RS 0.142.40.

¹³ En vigueur pour la Suisse depuis le 18 septembre 1992, RS 0.103.2.

¹⁴ Le droit à la famille est en outre ancré dans l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans les articles 9 et 10 de la Convention relative aux droits de l'enfant et dans l'article 16 de la Charte sociale européenne.

¹⁵ Cf. aussi le message relatif à l'initiative populaire « contre l'immigration de masse » du 7 décembre 2012, 12.098 (FF 2013 279), disponible à : <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/279.pdf>, à 4.4.6 (p. 327/328).

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Concernant la proposition de limiter les prestations sociales, il convient de remarquer que les art. 23 et 24 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés obligent la Suisse à accorder aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en matière d'assistance publique et de sécurité sociale, afin d'aider les intéressés, qui ont souvent tout perdu, à reconstruire leur vie dans un autre pays. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU)¹⁶ reconnaît aussi, dans son art. 9, le droit de toute personne à la sécurité sociale.

Renégociation des traités internationaux existants

Dans la mesure où l'initiative demande que les traités internationaux contraires aux modifications proposées de la Constitution soient renégociés et adaptés, il convient de rappeler que le principe du non-refoulement, en tant que partie du droit international impératif, n'est pas négociable. Il semble, du reste, difficile de penser qu'il est dans l'intérêt de la Suisse – un pays avec une grande tradition humanitaire, qui a largement participé à la négociation des traités internationaux en question – de dénoncer unilatéralement ces traités fondamentaux en matière de droits de l'homme et de droit international, car une modification des traités existants nécessiterait un consensus de toutes les parties contractantes, qui semble difficile à obtenir. Il convient, à ce propos, d'indiquer que les traités en question ont été ratifiés presque universellement, ce qui exprime leur signification fondamentale pour le droit international et la protection internationale des droits de l'homme.¹⁷

Conclusion

Le UNHCR invite la Suisse à conserver sa forte tradition humanitaire et à respecter ses obligations internationales à l'égard des personnes qui ont besoin de la protection internationale et qui ne doivent pas être renvoyées là où elles sont menacées de persécution ou de traitement inhumain ou contraire à la dignité. Il n'est pas pertinent de mettre ces personnes dans le même sac que l'ensemble des étrangers qui séjournent légalement en Suisse. Les personnes qui ont besoin de la protection internationale ne sont pas seulement les réfugiés, mais aussi les personnes déplacées par la guerre et la violence, qui actuellement obtiennent une « admission provisoire » en Suisse. La situation de ces deux groupes de personnes se distingue de celle des migrants. Ils ne peuvent pas aller vivre en sécurité ailleurs et subiraient autrement la persécution ou des traitements ou peines inhumains ou contraires à la dignité.

UNHCR Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein
Janvier 2014

¹⁶ En vigueur pour la Suisse depuis le 18 septembre 1992, RS 0.103.1.

¹⁷ Cf. la liste des 145 États contractants de la Convention de Genève de 1951 : <https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=UNTS&no=V-2&chapter=5&Temp=mt&lang=en>, la liste des 146 États contractants du Protocole de 1967 : <https://treaties.un.org/pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTS&tabid=2&no=V-5&chapter=5&lang=en>, la liste des 167 États contractants du Pacte II de l'ONU : <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&no=IV-4&chapter=4&lang=en>, la liste des 154 États contractants de la Convention de l'ONU contre la torture : <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?no=IV-9&chapter=4&lang=en>, la liste des 193 États contractants de la Convention relative aux droits de l'enfant : <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?no=IV-11&chapter=4&lang=en>, et la liste des 47 États contractants de la CEDH : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=7&DF=13/01/2014&CL=ENG> (tous les États européens sauf le Bélarus et le Vatican).