



Berne, 23.06.21

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 18.3930 Damian Müller
du 27 septembre 2018

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

Table des matières

Condensé	3
1 État des lieux	4
1.1 Principaux enjeux soulevés par le postulat et avis du Conseil fédéral.....	4
1.2 Rapport d'experts sur la portée de la Convention relative au statut des réfugiés et l'opportunité d'adaptations, présenté par Alberto Achermann et Astrid Epiney	6
1.3 Groupe de suivi	7
2 Grandes lignes du rapport	7
3 Partie générale	8
3.1 Protection internationale des réfugiés	8
3.1.1 La Convention relative au statut des réfugiés	8
3.1.2 Le HCR	9
3.2 Genèse de la Convention	10
3.3 Adhésion de la Suisse et effets sur le droit interne	11
4 Partie spéciale	12
4.1 Champ d'application de la Convention.....	12
4.1.1 Champ d'application personnel.....	12
4.1.2 Champ d'application objectif.....	13
4.1.3 Champ d'application temporel et géographique.....	15
4.2 Limites et problématiques de la Convention	15
4.3 Demandes formulées dans le postulat.....	17
4.3.1 Exclusion des motifs d'ordre économique.....	17
4.3.2 Exclusion des demandes motivées par une objection de conscience	19
4.3.3 Exclusion des motifs survenus après la fuite	21
4.3.4 Exigences en matière d'intégration et conséquences en cas de non-respect	24
4.3.5 Interdiction de choisir librement le pays d'accueil	30
4.3.6 Gestion des demandes d'asile déposées par des personnes potentiellement dangereuses.....	33
5 Bilan et conclusions	38

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

Condensé

Le postulat 18.3930, déposé par Damian Müller le 27 septembre 2018 sous le titre « Adaptation de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur l'opportunité d'une révision de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30 ; ci-après CR).

Dans son développement, l'auteur du postulat constate que, face aux flux migratoires, aux nouvelles technologies et voies de communication et à la mobilité individuelle croissante, la CR de 1951 n'est plus d'actualité. Il note par ailleurs que les guerres et les conflits civils accentuent encore la pression sur les systèmes d'immigration et rappelle que le réfugié se définit par son besoin de protection et d'aide immédiates. Il estime dès lors nécessaire de prévoir des restrictions pour limiter la migration secondaire, particulièrement lorsqu'elle s'explique par des perspectives économiques insatisfaisantes dans le pays d'origine.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Dans son avis du 21 novembre 2018, il constate que la CR et le Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (RS 0.142.301) sont les principaux instruments juridiques de portée internationale en matière de protection des réfugiés et que la Suisse n'a pas intérêt à remettre en question ce cadre juridique international. Il reconnaît néanmoins l'existence de différences notables dans l'application de la Convention, raison pour laquelle il se déclare disposé à examiner, dans le cadre d'un rapport, les questions soulevées par l'auteur du postulat.

Le Conseil des États a adopté le postulat par décision du 12 décembre 2018¹.

Deux experts externes indépendants ont été mandatés pour examiner les questions juridiques soulevées par le postulat². Eu égard à la diversité et à l'importance des enjeux (procédure d'asile, intégration, traitement réservé aux personnes potentiellement dangereuses, etc.), le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a constitué en parallèle un groupe de suivi réunissant des acteurs clés du domaine de l'asile et de la migration. Dirigé par Mario Gattiker, Secrétaire d'État aux migrations, le groupe de suivi comptait des représentants de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), de l'Association des Communes Suisses (ACS), de l'Union des villes suisses (UVS), du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DDIP-DFAE), de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de l'Office fédéral de la police (fedpol), du Tribunal administratif fédéral (TAF) et de la Commission fédérale des migrations (CFM), ainsi que des représentants des différents domaines de direction du SEM. Le groupe de suivi s'est réuni à deux reprises (les 25 février et 9 décembre 2020) pour examiner les enjeux à la lumière du rapport d'expertise. Les conclusions des experts et les enseignements du groupe de suivi sont détaillés au ch. 4.3.

Les experts mandatés et le groupe de suivi s'accordent à considérer que la CR reste en adéquation avec les exigences actuelles en matière de protection des réfugiés. Le Conseil fédéral est ainsi conforté dans sa conviction que la CR ne nécessite pas de modifications. La communauté internationale a

¹ Consultable à l'adresse : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183930>

² Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021).

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

rappelé à plusieurs reprises l'importance et l'actualité de cet instrument. Il n'est dès lors pas dans l'intérêt de la Suisse de le remettre en question.

Le Conseil fédéral disposait en principe d'un délai de deux ans pour réaliser le postulat (art. 124, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [LParl ; RS 171.10]). La pandémie ayant entraîné le report à début décembre 2020 de la deuxième séance du groupe de suivi, un retard de six mois a été pris (cf. rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2021 sur les motions et postulats des conseils législatifs 2020³, chap. II).

1 État des lieux

1.1 Principaux enjeux soulevés par le postulat et avis du Conseil fédéral

Le postulat 18.3930 du 27 septembre 2018, déposé par Damian Müller sous le titre « Adaptation de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur l'opportunité d'une révision de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30 ; ci-après CR). Le postulat est libellé comme suit :

« Je charge le Conseil fédéral de préparer un rapport sur le droit de l'asile, en vue d'une révision de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, celle-ci n'étant plus adaptée aux circonstances actuelles. Les points suivants devront être pris en compte :

1. Les motifs de fuite, qui seront redéfinis de sorte à exclure explicitement :
 - les motifs économiques ;
 - l'objection de conscience ;
 - les motifs postérieurs à la fuite, créés par le requérant lui-même dans le but d'obtenir l'asile.
2. Les exigences en matière d'intégration et de comportement dans l'État d'accueil et les conséquences en cas de non-respect de ces prescriptions (p. ex., perte du statut de réfugié et renvoi).
3. L'interdiction de choisir librement l'État d'accueil.
4. Le traitement des délinquants potentiels qui déposent une demande d'asile dans un État signataire.

Ce rapport visera à encourager la communauté internationale à réviser la Convention sur les réfugiés. »

Dans son développement, l'auteur du postulat constate en substance que, vu l'ampleur des flux migratoires actuels, les nouvelles technologies et voies de communications et la mobilité croissante des individus, la convention de 1951 n'est plus en phase avec les réalités actuelles. S'y ajoute l'impact des conflits, des guerres civiles et des activités terroristes au Moyen-Orient (Syrie, Irak et Yémen), en Afrique et en Afghanistan, qui accroît encore la pression sur les systèmes d'immigration. L'auteur du postulat rappelle que c'est la nécessité d'être protégé qui fait le réfugié (et son besoin d'aide immédiate),

³ Consultable à l'adresse : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home.html> : Page d'accueil > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Rapport motions et postulats.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

de sorte que la principale condition de reconnaissance du statut de réfugié s'éteint lorsque le danger pour la vie ou l'intégrité corporelle disparaît. Il appelle ainsi à la définition de restrictions pour limiter la migration secondaire, notamment lorsqu'elle se déroule sur fond de conditions économiques insatisfaisantes dans le pays d'origine. Soulignant que, dans le même temps, la Convention reste muette sur les pires causes d'exil, parce qu'elle ignorait encore les armes de destruction massive et le terrorisme, il estime qu'un réexamen – voire un remaniement - de la CR s'impose.

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Dans son avis du 21 novembre 2018, il constate que la CR et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés (RS 0.142.301) sont les principaux instruments juridiques internationaux en matière de protection des réfugiés. Il note que les personnes qui se réclament de la CR pour des motifs purement économiques et les objecteurs de conscience sont déjà exclus de son champ d'application. Il estime ainsi que la CR répond aux exigences de protection actuelles et qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le cadre juridique international de protection des réfugiés. Le Conseil fédéral reconnaît néanmoins qu'une minorité d'États n'a pas adhéré à cette convention et qu'il existe des différences considérables dans son application. Aussi est-il disposé à examiner, dans un rapport, les questions soulevées par l'auteur du postulat, ainsi que d'autres, étroitement liées à l'application de la CR. Il entend montrer ainsi que la Suisse pourra continuer à l'avenir d'assurer la protection des réfugiés.

Le Conseil des États a adopté le postulat par décision du 12 décembre 2018⁴. Dans le débat préalable, l'auteur du postulat a constaté qu'une cinquantaine d'États n'avaient pas ratifié cet instrument et qu'une partie des États contractants (notamment est-européens) ne l'appliquaient pas. Il note que deux facteurs font aujourd'hui obstacle au bon fonctionnement de la CR : l'ampleur des flux migratoires actuels, sans commune mesure avec les déplacements de population qu'avaient engendrés la Seconde Guerre mondiale ; et le flou terminologique des différentes notions utilisées (personnes déplacées, réfugiés, requérants d'asile, etc.). Ce manque de clarté touche aussi d'autres questions liées à la migration, le fait par exemple que les migrants dits économiques n'entrent pas dans le champ de protection de la CR. Il ne s'agit pas de remettre en cause la possibilité de migrer vers d'autres pays, mais de définir plus clairement les conditions posées. L'auteur du postulat conclut que si la Suisse pouvait assumer, avec d'autres États, un rôle de chef de file dans la définition de telles conditions, elle contribuerait à la construction d'une politique plus précise et plus contraignante à l'égard des réfugiés.

Le Conseil fédéral disposait en principe de deux ans pour réaliser le postulat (art. 124, al. 4, LParl). Le SEM s'est adjoint à cette fin l'expertise de deux spécialistes externes, ainsi que celle d'un groupe de suivi constitué d'acteurs clés du domaine de l'asile et de la migration (cf. ch. 1.2 et 1.3). Le groupe de suivi s'est réuni une première fois début 2020. La deuxième séance, initialement prévue pour mai 2020, a été reportée à début décembre 2020 en raison de la pandémie de coronavirus. Sachant que les conclusions du groupe de suivi font partie intégrante du présent rapport (cf. ch. 4.3), un retard d'environ six mois a été pris dans la mise en œuvre du postulat (cf. le rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2021 sur les motions et postulats des conseils législatifs 2020⁵, chap. II).

⁴ Consultable à l'adresse: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183930>

⁵ Consultable à l'adresse: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home.html> : Page d'accueil > Documentation> Aide à la conduite stratégique> Rapport motions et postulats.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

1.2 Rapport d'experts sur la portée de la Convention relative au statut des réfugiés et l'opportunité d'adaptations, présenté par Alberto Achermann et Astrid Epiney

Le postulat invite le Conseil fédéral à prendre position sur diverses questions juridiques. Pour ce faire, le Conseil fédéral s'est adjoint l'expertise de deux spécialistes externes et indépendants retenus à l'issue d'une procédure de sélection. Les experts mandatés, tous deux membres du corps professoral d'universités suisses, devaient notamment examiner les points suivants sous l'angle du droit international et du droit des migrations :

- contexte historique de l'adhésion de la Suisse et effets de cette adhésion sur le droit interne suisse,
- limites et problématiques de la CR,
- effets de la CR elle-même sur le droit interne,
- examen et appréciation juridiques des enjeux soulevés par le postulat (transposition de la CR dans le droit national et, si pertinent et possible, dans le droit d'une sélection de pays européens),
- appréciation générale et conclusions.

Les conclusions des experts sont restituées dans le présent rapport du Conseil fédéral et publiées en annexe.

Dans le cadre d'une procédure de sélection, menée du 23 juillet au 23 août 2019, un appel d'offres a été lancé auprès de toutes les universités de Suisse qui comptaient dans leur corps professoral des spécialistes (h/f) du droit international et du droit des migrations (à savoir les universités de Bâle, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lausanne, de Lucerne, de Neuchâtel, de Saint-Gall et de Zurich). Par décision du 18 septembre 2019, le mandat a été attribué à M. Alberto Achermann (Université de Berne) et Mme Astrid Epiney (Université de Fribourg).

Le projet de rapport a été remis au SEM le 17 février 2020. Ce texte a servi de support de discussion au groupe de suivi lors de ses deux séances des 25 février et 9 décembre 2020. Les experts ont conclu, en substance, que la CR ne nécessitait pas de modification dans le sens préconisé par l'auteur du postulat (cf. ch. 4.3). Ils constatent que la CR est un pilier fondamental de la protection internationale des réfugiés, sans lequel il n'y aurait pas, au niveau de la communauté internationale, de consensus de principe sur la gestion du phénomène migratoire. Cette convention n'a du reste jamais eu la prétention de régler tous les problèmes. De nombreux défis subsistent, par exemple celui de la réponse à apporter aux déplacements de masse (cf. ch. 4.2). Mais il serait restrictif de vouloir ramener tous les problèmes à la seule CR. Eu égard à la portée juridique et politique de la Convention et sachant que – hormis quelques critiques isolées – aucune initiative étatique n'a été prise ces dernières décennies pour demander sa modification, les experts estiment qu'une initiative en ce sens de la Suisse aurait peu de chance d'aboutir.

À l'issue des discussions du groupe de suivi, les experts ont complété ponctuellement leur rapport. Sur le traitement des déserteurs et des objecteurs de conscience, il a été précisé que l'art. 3, al. 3, révisé de la loi sur l'asile contenait une réserve en faveur de la CR (cf. ch. IV. 1 [ch. 10] de l'expertise). Le chapitre consacré aux motifs subjectifs de fuite a été enrichi de notes concernant la pratique de certains États sur ce point (cf. motifs créés abusivement après la fuite, ch. III. 2.3 et ch. IV.1 [ch. 11] de l'expertise). Sur la question ensuite du choix du pays d'accueil, il a été précisé que les enjeux de la migration secondaire sont moins d'ordre conceptuel et découlent moins de la Convention elle-même

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

que des difficultés à prouver la migration secondaire ou des difficultés que pose le renvoi de personnes dans un pays qui n'est pas réputé sûr (cf. ch. IV. 1. [ch. 11] de l'expertise). Les experts ont présenté leur rapport final au SEM le 5 janvier 2021.

1.3 Groupe de suivi

Les questions soulevées par l'auteur du postulat portent sur divers aspects du domaine de la migration et des réfugiés (procédure d'asile, intégration, traitement des personnes potentiellement dangereuses). Pour y répondre, le SEM s'est adjoint un groupe de suivi (panel scientifique) constitué d'acteurs clés du domaine de l'asile et de la migration. Le groupe de suivi s'est réuni à deux reprises, les 25 février et 9 décembre 2020, pour examiner les enjeux abordés à la lumière du rapport d'experts (cf. ch. 1.2). Dirigé par Mario Gattiker, Secrétaire d'État aux migrations, il était constitué de représentants de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), de l'Association des Communes Suisses (ACS), de l'Union des villes suisses (UVS), du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DDIP-DFAE), de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de l'Office fédéral de la police (fedpol), du Tribunal administratif fédéral (TAF), de la Commission fédérale des migrations (CFM), ainsi que de représentants des différents domaines de direction du SEM. Les différents constats et points de vue exprimés dans ce cadre sont exposés au ch. 4.3.

2 Grandes lignes du rapport

Le présent rapport examine les questions soulevées par le postulat (exclusion de certains motifs de fuite, exigences en termes de comportement et d'intégration, interdiction de choisir le pays d'asile, traitement des personnes potentiellement dangereuses) ainsi que d'autres, étroitement liées à l'application de la CR.

La partie générale du rapport (cf. ch. 3) revient sur les principes fondamentaux de la protection internationale des réfugiés, dont les deux grands piliers sont la Convention et le Protocole relatifs au statut des réfugiés. Elle rappelle ensuite le mandat du HCR (chargé de surveiller le respect et la mise en œuvre de la CR par les États qui l'ont ratifiée), la genèse et les grandes lignes de la convention de 1951, les missions et fonctions du HCR et, enfin, l'importance de la CR et ses effets sur la Suisse.

La partie spéciale du rapport (cf. ch. 4) examine le champ d'application de la CR et met en exergue les limites auxquelles se heurte aujourd'hui la Convention et celles qu'elle pourrait rencontrer à l'avenir. Les chapitres suivants approfondissent les enjeux soulevés par l'auteur du postulat et les questions adjacentes. Les enjeux sont examinés à la lumière des conclusions de l'expertise et des avis exprimés au sein du groupe de suivi, compte tenu également de l'appréciation portée par le Conseil fédéral. Enfin, les résultats de la partie spéciale sont résumés dans les conclusions, assortis de propositions concrètes sur la suite à donner aux travaux.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

3 Partie générale

3.1 Protection internationale des réfugiés

3.1.1 La Convention relative au statut des réfugiés

La CR est le pilier central de la protection internationale des réfugiés. Si sa portée se limitait initialement aux événements survenus avant 1951, en Europe essentiellement, ces restrictions géographique et temporelle ont ensuite été levées en 1967 par le Protocole additionnel relatif au statut des réfugiés. Aujourd'hui, 148 États ont ratifié la CR de 1951, respectivement le protocole additionnel de 1967⁶. En tant qu'accord d'application universelle garantissant un statut minimum, la CR est un instrument clé du droit international en matière de protection des réfugiés. Il se complète par d'autres instruments universels qui offrent une protection contre le refoulement (également applicable aux réfugiés), à savoir la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture ; RS 0.105) et le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II ; RS 0.103.2). S'y ajoutent divers instruments régionaux de protection des réfugiés, tels que la Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 pour les pays d'Amérique latine. D'autres traités régionaux sur les droits de l'homme consacrent le principe de non-refoulement, en particulier l'art. 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101) ; l'interdiction de refoulement inscrite dans les droits de l'homme ne souffre aucune dérogation.

La CR est fortement marquée par la situation de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale, qui avait laissé derrière elle des millions de déplacés. Elle poursuivait deux grands objectifs : d'une part, offrir une protection juridique individuelle, en garantissant à titre individuel une protection contre les persécutions lorsque celle-ci n'était plus garantie par le pays d'origine ou que ce dernier était l'auteur des persécutions. D'autre part, contribuer au maintien de la paix internationale, en garantissant que la reconnaissance d'un réfugié ne serait pas interprétée comme un acte hostile à l'encontre de l'État d'origine. Elle devait également permettre une uniformité de statut des réfugiés dans les États signataires, tout en favorisant la coopération pour une répartition plus équitable des charges.

La CR définit la notion de réfugié et les obligations que s'engagent à respecter les États signataires en matière d'accueil des réfugiés. La définition du réfugié contenue à l'article premier est l'un des éléments clés de la Convention : elle énumère les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié et ses motifs d'exclusion, par exemple la commission d'un crime grave⁷. La reconnaissance de la qualité de réfugié implique un certain statut juridique dans le pays d'accueil ou de séjour du bénéficiaire. Ce statut donne par exemple droit à la délivrance de pièces d'identité et de titres de voyage (art. 27 et 28 CR) et, dans certains domaines et sous certaines conditions, à une égalité de traitement par rapport aux nationaux (p. ex. en matière d'assistance publique, cf. art. 23 CR) ou par rapport aux étrangers en général (p. ex. dans l'exercice d'une profession indépendante, cf. art. 18 CR). Enfin, l'un des grands principes de la CR est l'interdiction de renvoyer un réfugié dans son pays de persécution (art. 33 CR ; principe de non-

⁶ N'ont notamment pas ratifié la CR de 1951, ni le protocole additionnel de 1967 : l'Inde, le Pakistan, le Myanmar, le Vietnam, le Laos, le Sri Lanka, la Libye, la Syrie, le Liban, la Jordanie, l'Arabie Saoudite, l'Irak et le Soudan du Sud. Les États-Unis d'Amérique sont membre du protocole de 1967, mais non de la CR de 1951.

⁷ La définition du réfugié retenue dans la loi suisse sur l'asile (art. 3, LAsi ; RS 142.31) s'appuie sur l'art. 1 CR.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

refoulement). De par leur adhésion à la CR, les États signataires se sont aussi engagés à coopérer avec le HCR (art. 35 CR).

Hormis les restrictions temporelle et géographique levées en 1967, la CR est restée inchangée depuis 1951. Tout État membre des Nations Unies peut en principe en demander la révision à l'Assemblée générale (art. 45 CR). Pourtant, aucun État n'en a ressenti la nécessité à ce jour, même si l'application de la Convention place régulièrement les États parties devant de nouveaux défis, ne serait-ce qu'en raison des réalités changeantes (p. ex. changements climatiques). La communauté internationale a au contraire réaffirmé à plusieurs reprises son adhésion à la Convention lors de résolutions de l'Assemblée générale⁸ ; ce soutien a notamment été réitéré en ces termes dans la Déclaration de New York de 2016, laquelle jette les bases du Pacte mondial pour des migrations sûres⁹ : « Nous réaffirmons que la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le Protocole de 1967 s'y rapportant constituent la pierre angulaire du régime international de protection des réfugiés. Nous reconnaissons l'importance de l'application intégrale et rigoureuse de ces textes par les États parties ainsi que les valeurs qui y sont consacrées. [...] »¹⁰.

3.1.2 Le HCR

Organe subsidiaire de l'Assemblée générale, le HCR a succédé à l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) en 1951. L'OIR, qui avait été fondée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour venir en aide aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux apatrides en Europe, devait apporter une aide d'urgence aux personnes déplacées désireuses de rentrer dans leur pays d'origine ou de s'installer dans un pays tiers. Et quoiqu'elle ait rapidement trouvé des solutions concrètes pour de nombreux réfugiés, déplacés et apatrides, elle absorbait un budget conséquent du fait de la multiplicité de ses domaines d'intervention, raison pour laquelle son mandat n'a pas été renouvelé début 1950.

C'est ainsi que, lorsque le HCR a été créé en 1951, il a été doté d'un mandat plus limité, son rôle premier étant de veiller à la protection juridique des réfugiés et à la recherche de solutions durables pour les réfugiés¹¹. Il devait par exemple encourager les États à signer des conventions de protection des réfugiés et veiller au respect de normes minimales de traitement des réfugiés. Le terme « protection internationale » n'excluait pas les activités opérationnelles, telles que l'octroi d'une aide d'urgence ou l'entretien de camps de réfugiés. Ces domaines d'activités du HCR sont aujourd'hui d'égale importance : en tant qu'organisation d'aide humanitaire, le HCR prête soutien aux personnes concernées (réfugiés, déplacés internes, requérants d'asile et apatrides), mais aussi à leurs pays d'accueil. Il assure parallèlement sa fonction de protection initiale, en veillant à la bonne application, dans les pays membres, du droit international en matière de réfugiés. D'où l'importance des directives et supports documentaires du HCR pour l'interprétation de la Convention.

⁸ Cf. p. ex., AG des Nations Unies, A/RES/51/75 du 12 février 1997 ; A/RES/54/146 du 22 février 2000, § 3 ; A/RES/68/141 du 28 janvier 2014, § 6 ; A/RES/70/153 du 23 février 2016, § 7.

⁹ AG des Nations Unies, Pacte mondial sur les réfugiés, A/73/12 (partie II) du 13 septembre 2016.

¹⁰ AG des Nations Unies, A/RES/71/1 du 3 octobre 2016, § 65. cf. sur les évolutions du droit international qui confortent la convention relative au statut des réfugiés, cf. l'annexe du rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), pp. 23 s.

¹¹ AG des Nations Unies, Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, A/RES/428 (V) du 14 décembre 1950, annexe.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

3.2 Genèse de la Convention

La CR de 1951 est le premier instrument juridique de protection des réfugiés qui, d'une part, propose une définition universelle de la notion de réfugié et, d'autre part, a été ratifié à l'échelle mondiale. Elle remonte toutefois plus loin dans l'histoire, puisque c'est au lendemain de la Première Guerre mondiale que naît le mandat de Haut Commissaire aux réfugiés. Son rôle est alors de trouver une solution durable à la question des réfugiés russes qui avaient rejoint l'Europe après avoir fui le régime bolchévique. Pour le Norvégien Fridtjof Nansen, premier Haut Commissaire aux réfugiés nommé en 1921, la priorité était de doter ces réfugiés d'un statut juridique. À une époque où un individu ne pouvait faire valoir ses droits qu'au travers d'un État, la situation des réfugiés, dont aucun État ne reconnaissait plus les droits, posait un véritable défi juridique. Pour y remédier, Nansen a élaboré un accord qui prévoyait la remise aux réfugiés d'un certificat d'identité et de voyage¹² - les États d'accueil étant libres d'adhérer à cet accord. Le certificat remis servait essentiellement de titre d'identité, tout en garantissant aux réfugiés un statut minimal dans leur pays d'accueil. Initialement destiné aux apatrides russes, ce certificat a ensuite été étendu à d'autres groupes, notamment aux réfugiés arméniens (Arrangements dits de Nansen). Contrairement à la CR, ces accords (Arrangements) ne contenaient pas de définition générale de la notion de réfugié, mais visaient un groupe restreint de personnes qui ne pouvaient se réclamer de la protection de leur pays d'origine. Cette restriction a été levée par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967. Le défaut de protection de l'État d'origine reste toutefois un critère clé de reconnaissance de la qualité de réfugié, sur lequel se fonde la distinction faite entre les réfugiés et les autres types de migrants.

C'est en 1933, dans le prolongement des accords de Nansen, qu'a été ratifiée la première convention juridiquement contraignante sur les réfugiés¹³. À la différence de la CR de 1951, elle ne comportait pas encore de définition générale de la notion de réfugié et ne se rapportait qu'aux groupes de réfugiés qui entraient déjà dans le champ d'application des accords de Nansen. La convention comprenait certains droits statutaires, notamment l'égalité de traitement par rapport aux étrangers dans l'accès à l'éducation (art. 12 Convention de 1933 relative au statut des réfugiés). Elle n'a toutefois été signée ou ratifiée que par huit États – la Suisse n'en faisait pas partie¹⁴. Lors des premières persécutions du régime national-socialiste contre les Juifs, après l'accession de Hitler au pouvoir en Allemagne, de nombreuses victimes de persécutions ont fui vers d'autres pays. Une nouvelle convention sur le statut des réfugiés provenant d'Allemagne¹⁵ a alors été signée en 1938 sur le modèle de la convention de 1933.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'il est apparu que la question des réfugiés ne se limitait pas à des groupes spécifiques de personnes mais était universelle, le Conseil économique et social des Nations unies (CESNU) a créé un comité ad hoc chargé d'examiner la situation des personnes qui ne bénéficiaient de la protection d'aucun État. Le comité, constitué de représentants de divers États membres des Nations Unies, a alors travaillé sur une convention qui devait régler également le statut juridique des réfugiés. Il s'est fondé pour ce faire sur les accords de Nansen et les conventions de 1933 et 1938 relatives au statut des réfugiés, raison pour laquelle cette convention propose, là encore, une définition du réfugié limitée à certains groupes de personnes. Elle se complète néanmoins d'une définition individuelle du réfugié, susceptible de s'appliquer également à d'autres types de réfugiés par la suite (cf. sur ce point le ch. 4.1.1).

¹² Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes, in : LNTS vol. XIII n°355.

¹³ Convention relative au statut international des réfugiés, 28 octobre 1933, in : LNTS vol. CLIX no. 3663.

¹⁴ La CR de 1933 a été signée et ratifiée par la Belgique, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie et la Norvège.

¹⁵ Convention concernant le statut des réfugiés en provenance d'Allemagne, du 10 février 1938, in : LNTS vol. CXCII, n° 4461.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

3.3 Adhésion de la Suisse et effets sur le droit interne

La Suisse a ratifié la CR de 1951, tout comme le protocole additionnel de 1967¹⁶. Elle est même dépositaire¹⁷ des deux instruments. Si elle s'est d'abord contentée, en tant qu'État non-membre des Nations Unies, de participer aux négociations en tant qu'observateur, elle a finalement participé à la Conférence des plénipotentiaires de juillet 1951 avec une délégation officielle, en prenant une position plutôt restrictive sur le statut des réfugiés, tout en s'engageant pour ne pas limiter la portée de la convention à l'Europe¹⁸. L'adhésion à la CR n'a guère donné lieu à discussion devant le Parlement suisse – face aux événements de la Seconde Guerre mondiale et compte tenu de la tradition humanitaire de la Suisse.

La législation suisse en matière d'asile était éparse avant l'entrée en vigueur de la première loi sur l'asile en 1981. Faute de base légale claire, la pratique s'appuyait jusque-là essentiellement sur un article de la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, révisée en 1948) et sur divers arrêtés fédéraux et directives départementales. Le texte de la première loi sur l'asile s'inspirait très largement de la CR de 1951. La définition du réfugié retenue à l'art. 3 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) s'alignait ainsi sur celle de la Convention, tout en laissant une certaine marge d'interprétation au cas par cas¹⁹. L'ajout du critère de la « pression psychique insupportable » en a néanmoins élargi la définition à l'échelle nationale. L'art. 2 LAsi va plus loin que la Convention, puisqu'il engage en principe la Suisse à accorder l'asile aux réfugiés reconnus comme tels. Le principe de non-refoulement consacré par la Convention est repris à l'art. 5 LAsi. La législation en matière d'asile va néanmoins plus loin que le principe de non-refoulement prévu dans la CR, puisque d'autres dispositions de droit international peuvent également s'opposer à l'exécution du renvoi. Parmi les normes de droit international pertinentes pour la Suisse figurent notamment les garanties de la CEDH et l'interprétation qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) (cf. sur le principe de non-refoulement, le ch. 4.1.2). La LAsi comprend en outre, en plusieurs points, des renvois explicites à la CR (p. ex. à l'art. 58 LAsi). Les droits statutaires prévus par la CR ont été transposés en partie dans la LAsi et dans la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20). Les dispositions transposées dans le droit national vont tantôt plus loin que la Convention, tantôt les précisent. Le législateur fédéral a cependant renoncé à reproduire les garanties de la CR qui sont applicables telles quelles ou qui sont sans incidence pratique.

À la différence de la Convention, dont le texte n'a pas changé depuis 1951, la LAsi a été modifiée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur. De ce fait, les dispositions de la Convention ont toujours servi de normes minimales, sous l'angle tant de la définition du réfugié que du traitement réservé aux réfugiés. Ainsi, lorsque l'art. 3, al. 3, LAsi a été révisé (exclusion des objecteurs de conscience), une réserve a été explicitement introduite en faveur de la CR²⁰. Le droit interne concorde ainsi largement avec le droit international applicable aux réfugiés.

¹⁶ Année de ratification : 1955 pour la CR et 1968 pour le protocole additionnel de 1967.

¹⁷ Les fonctions du dépositaire dépendent de la convention ou de l'accord conclu ; elles comprennent notamment la réception, l'examen formel, la transmission et la conservation des communications et actes des États parties, présents ou futurs. Pour plus de précisions : [Département fédéral des affaires étrangères DFAE](#) : Page d'accueil > Politique extérieure > Droit international public > Traités internationaux > Dépositaire.

¹⁸ Cf. UNHCR, *The Refugee Convention, 1951 : The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary* by Dr. Paul Weis, Cambridge 1995.

¹⁹ Message du Conseil fédéral du 31 août 1977 à l'appui d'une loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral concernant une réserve à la convention relative au statut des réfugiés, FF 1977 III 113, p. 133.

²⁰ Cf. ch. I de la LF du 28 sept. 2012 (Mod. urgentes de la LF sur l'asile) (RO 2012 5359 ; FF 2010 4035, 2011 6735). Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 25 sept. 2015, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019 (RO 2016 3101, 2018 2855 ; FF 2014 7771).

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

4 Partie spéciale

4.1 Champ d'application de la Convention

Le bénéfice des droits conférés par la CR est réservé aux personnes qui entrent dans son champ d'application, qui se décline en quatre volets : personnel, objectif, temporel et géographique.

4.1.1 Champ d'application personnel

Sous l'angle personnel, la CR s'applique uniquement aux réfugiés. La question se pose dès lors de savoir qui peut être considéré comme réfugié au sens de la Convention.

La CR donne deux descriptions de la notion de réfugié (art. 1, section A, CR). La première reprend entre autres la notion de groupes de réfugiés déjà contenue dans les conventions de 1933 et de 1938 relatives au statut des réfugiés (par. 1). La seconde propose la première définition universelle du terme, en lui donnant une dimension individuelle, en ce sens qu'elle ne se limite plus à certains groupes définis de réfugiés : est réfugiée toute personne qui, *« par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays »* (par. 2). Cette subdivision est le reflet d'un compromis entre les États contractants. En effet, tandis que certains États souhaitaient limiter le champ de définition à des groupes spécifiques, à l'instar de la Société des Nations (SDN), d'autres entendaient lui donner une dimension individuelle. L'ajout de ce deuxième paragraphe a ainsi permis d'étendre le champ de définition du réfugié dans la CR, avec toutefois la possibilité d'en limiter la portée aux événements survenus en Europe avant 1951. Comme évoqué plus haut, les restrictions temporelle et géographique de la CR ont été levées par le protocole additionnel de 1967 (cf. ch. 3.1.1). Le premier paragraphe a quasiment perdu sa raison d'être entretemps, le paragraphe 2 s'appliquant aujourd'hui sous l'angle personnel. Autrement dit, sous certaines conditions, toute personne pourrait en principe entrer dans le champ d'application de la CR, indépendamment de son appartenance ou non à une catégorie spécifique de personnes.

Le terme de réfugié, tel que défini dans la CR, se décompose en plusieurs éléments. Est en substance un réfugié statutaire toute personne persécutée se trouvant hors de son pays d'origine et qui est en rupture avec ce pays d'origine. La notion de persécutions, en particulier, est sujette à interprétation, à la lumière de la pratique des États et de la lecture qu'en a donné le HCR. Il faut ainsi que les persécutions perpétrées soient ciblées : elles ne relèveront pas de la Convention si elles sont aléatoires. Il faut ensuite qu'elles soient fondées sur un motif spécifique. La CR énumère, à ce titre, la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à une catégorie sociale ou les convictions politiques. Enfin, il faut qu'elles soient d'une certaine intensité. Si ces persécutions sont le fait de tiers (p. ex. de privés), elles ne fonderont la reconnaissance de la qualité de réfugié que si la victime n'est pas protégée par son pays d'origine. Enfin, lorsqu'une personne n'a pas encore été victime de persécutions mais qu'elle craint de l'être, le risque de persécution doit être hautement probable pour fonder la qualité de réfugié.

La Convention prévoit en outre des cas d'exclusion de la convention (art. 1, section F, CR). Tel sera le cas de personnes ayant commis un crime grave, notamment un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité, un crime grave en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises, ou encore des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

La Convention précise par ailleurs les circonstances dans lesquelles les intéressés ne pourront plus se réclamer d'elle (art. 1, section C, CR). Tel sera le cas si le besoin de protection par un pays autre que le pays d'origine cesse d'exister, par exemple lorsqu'une personne se réclame à nouveau et volontairement de la protection du pays dont elle a la nationalité ou si elle retourne volontairement s'établir dans ce pays.

En Suisse, la notion de « réfugié » est définie à l'art. 3 LAsi. Quoique son libellé ne coïncide pas en tous points avec celui de la Convention, les deux termes sont considérés comme équivalents (cf. art. 3, al. 1 et 2, LAsi)²¹. Sont ainsi réputées réfugiés reconnus les personnes qui ont la qualité de réfugié au sens de la loi sur l'asile et de la CR. En vertu de la loi sur l'asile, la reconnaissance de cette qualité a pour effet l'octroi de l'asile – pour peu qu'aucun motif d'exclusion ne s'applique (art. 49 LAsi). L'octroi de l'asile donne droit à la délivrance d'une autorisation de séjour dans le canton de séjour légal du titulaire (art. 60, al. 1, LAsi). Toutefois, il ne suffit pas, pour obtenir l'asile en Suisse, de rendre vraisemblables des persécutions au sens de l'art. 3 LAsi. La loi sur l'asile connaît aussi des motifs d'exclusion. Tel sera par exemple le cas d'un réfugié qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet, auquel cas l'asile sera refusé (indignité, cf. art. 53 LAsi). Il en va de même d'une personne qui n'a acquis la qualité de réfugié qu'en quittant son pays d'origine ou en raison de son comportement ultérieur (cf. motifs subjectifs survenus après la fuite, cf. art. 54 LAsi). Ces réfugiés ne sont pas éligibles à l'asile et ne sont admis en Suisse qu'à titre provisoire (art. 83, al. 8, LEI). Dans la suite de ce rapport, le terme « réfugiés reconnus » s'entendra tant des réfugiés bénéficiaires de l'asile que des réfugiés admis à titre provisoire.

4.1.2 Champ d'application objectif

Le champ d'application objectif de la Convention recouvre les droits et obligations qui y sont contenus. Ces droits et obligations ne concernent que les personnes ayant la qualité de réfugié et qui ne sont pas exclues du bénéfice de la CR pour avoir commis un crime (art. 1 CR).

Parmi les garanties de la CR, on distingue entre les droits dits statutaires et les autres droits et obligations des réfugiés. Les droits statutaires renvoient au statut des réfugiés. Rappelons que la Convention remonte à une époque où il n'existait pas de normes internationales exhaustives sur le traitement des réfugiés et des apatrides. À la différence des autres étrangers, les réfugiés et les apatrides ne voyaient leurs droits protégés par aucun État. La notion de garantie internationale des droits de l'homme ne s'était pas encore imposée et de fortes différences existaient d'un État à l'autre dans le traitement réservé aux réfugiés ; bien souvent, leur statut juridique était à peine réglementé en droit interne. Faute de remplir les conditions de remise d'un titre de séjour pour étranger, nombre de réfugiés et apatrides se retrouvaient face à un vide juridique. Raison pour laquelle les droits statutaires prévus par la Convention devraient, si possible, être envisagés comme un catalogue aussi large que possible (bien que reflétant un consensus minimal entre les États) de droits liés au statut des réfugiés dans leur État de séjour ou d'accueil.

Aujourd'hui, les droits statutaires garantis par la CR sont d'une pertinence très variable²². Les garanties en matière de propriété, de protection des droits d'auteur et d'accès à la justice ont quasiment perdu toute pertinence eu regard à l'évolution des droits humains et du droit constitutionnel de nombreux pays.

²¹ Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), p. 9.

²² Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), pp. 10 ss.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

En Suisse, de nombreux droits statutaires ont été concrétisés et précisés, en particulier dans le droit des étrangers, de sorte que les réfugiés reconnus jouissent aujourd'hui, à bien des égards, d'un statut meilleur que celui initialement conféré par la CR. D'autres garanties de la Convention conservent, au contraire, toute leur importance. Il en va ainsi de l'égalité de traitement avec les nationaux en matière d'assistance publique²³ (art. 23 CR) et de sécurité sociale (art. 24 CR). Le droit à la sécurité sociale comprend en particulier les prétentions aux allocations familiales ou à une rente AVS/AI. Le Tribunal fédéral (TF) s'est récemment penché sur la question de savoir si un réfugié bénéficiaire d'une rente AI en Suisse pouvait faire valoir un droit au versement d'une rente pour enfant pour des enfants qui vivaient à l'étranger²⁴. Le TF a conclu par l'affirmative en renvoyant au principe d'égalité de traitement avec les nationaux, consacré par l'art. 24 CR. En matière de droit de cité, ensuite, le TF a considéré, en 2018, qu'un droit individuel à la naturalisation ne pouvait pas être tiré de l'art. 34 CR, mais qu'il y avait néanmoins lieu de se référer à la CR dans l'examen des conditions de naturalisation²⁵.

En plus de droits statutaires, la CR prévoit d'autres garanties qui sont déterminantes sous l'angle du traitement des réfugiés, par exemple l'interdiction de sanctionner pénalement les réfugiés du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers sur le territoire (art. 31, par. 1, CR), tout comme les défenses d'expulsion et de refoulement (art. 32 et 33 CR). Quoique l'idée d'un engagement sur l'octroi de l'asile n'ait pas fait consensus lors des travaux préparatoires, les États se sont néanmoins accordés à interdire le refoulement d'un réfugié dans son pays de persécution (art. 33 CR). Dans ce contexte, divers instruments de droits de l'homme sont pertinents pour la Suisse, qui renferment une interdiction de refoulement (principe de non-refoulement de droit international humanitaire). En vertu de la Convention des Nations Unies contre la torture ou de la CEDH, il est ainsi interdit de renvoyer une personne dans un pays dans lequel elle risque d'être soumise à la torture, ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH, art. 3 de la convention contre la torture). Ces interdictions protègent aussi les réfugiés. Mais à la différence du principe (de non-refoulement) consacré par la CR, qui connaît des exceptions (cf. art. 33, al. 2, CR ; notamment en cas de danger pour la sécurité du pays d'accueil), ces interdictions sont ici absolues et ne souffrent aucune dérogation. Cela signifie qu'il ne pourra pas être dérogé à l'art. 3 CEDH, même en cas de guerre ou d'état de nécessité publique (art. 15, par. 2, CEDH)²⁶. Le principe de non-refoulement tel que consacré par le droit des réfugiés et les droits de l'homme fait partie des normes impératives du droit international²⁷. L'interdiction de refoulement des réfugiés a également été inscrite dans la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (cf. art. 25, al. 2, Cst. ; RS 101) et dans la loi sur l'asile (art. 5 LAsi).

Au-delà des droits conférés, la CR impose également certaines obligations aux réfugiés reconnus. L'art. 2 CR rappelle que tout réfugié a des obligations à l'égard du pays dans lequel il se trouve, celle notamment de se conformer aux lois et règlements, ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public.

²³ Le terme « nationaux » s'entend des ressortissants d'un l'État (cf. message du 9 juillet 1954 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté approuvant la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, FF 1954 II 49, pp. 55 ss. et ATF 136 V 33 du 26 novembre 2009, consid. 5.3).

²⁴ ATF 9C_460/2018 du 21 janvier 2020.

²⁵ ATF 1D_7/2017 du 13 juillet 2018, consid. 4.2.

²⁶ CourEDH, Saadi c. Italie, n°37201/06, arrêt du 28 février 2008, § 127.

²⁷ Cf. sur l'interdiction de refoulement en droit des réfugiés : message du 20 novembre 2013 concernant l'initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) », FF 2013 8493, p. 8502 avec renvoi à la FF 2011 3414 et 1994 III 1485 s ; Rapport additionnel du Conseil fédéral au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre le droit international et le droit interne, FF 2011 3401, p. 3414 ; Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 369, p. 441 ; Message du 27 août 2008 relatif à l'initiative populaire « contre la construction de minarets », FF 2008 6923, ici 6929-6930. Cf. sur l'interdiction du refoulement au regard des droits de l'homme : le message du 20 novembre 2013 concernant l'initiative populaire « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre) », FF 2013 8493, p. 8501.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

4.1.3 Champ d'application temporel et géographique

Le champ d'application temporel de la Convention était initialement limité aux événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 (art. 1, section A, par. 2, CR). Cette restriction s'explique par le fait que les États parties recherchaient avant tout une solution pour les réfugiés générés par la Seconde Guerre mondiale. Lorsque de nouvelles vagues de réfugiés ont suivi, dans les années 1950 et 1960, notamment après la révolution de Hongrie en 1956, un protocole additionnel a été signé en 1967 pour supprimer toute restriction temporelle. La CR prévoit aussi la possibilité de limiter le champ d'application géographique de la Convention à l'Europe, ce qu'ont du reste fait de nombreux États. Cette restriction a elle aussi été levée par le même protocole lorsque les foyers de départ des réfugiés se sont multipliés hors d'Europe (cf. ch. 3.1.1). Pour la majorité des États, dont la Suisse, la CF est depuis lors d'application universelle et illimitée dans le temps.

4.2 Limites et problématiques de la Convention

L'expertise commanditée par le SEM devait également examiner les limites et problématiques de la CR (cf. ch. 1.2). Les experts ont notamment identifié les lacunes suivantes : absence d'engagement en matière d'octroi de l'asile, faible engagement sur la question de la coopération, absence d'un mécanisme de répartition des charges et manque de garanties procédurales et de garanties en matière de regroupement familial des réfugiés²⁸.

Les experts ont tout d'abord relevé que la CR présente un certain nombre de lacunes sur la question du traitement des réfugiés, lesquelles s'expliquent par la genèse et le contexte historique de la Convention. La CR a en effet été conçue, à l'origine, pour répondre à la situation de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Elle n'en propose pas moins une définition suffisamment large du réfugié pour s'appliquer à de nouvelles formes de persécution. Ainsi, les persécutions fondées sur le sexe sont aujourd'hui considérées comme des motifs de persécution liés à l'appartenance à un groupe social.

La CR laisse cependant ouvertes un certain nombre de questions importantes. L'une d'elles est l'*absence d'engagement des États sur la question de l'octroi de l'asile*. Pour y pallier, un projet de convention sur l'asile territorial avait été présenté, projet qui avait néanmoins échoué²⁹. Au niveau européen, comme en Suisse, la législation engage en principe l'État à accorder l'asile (cf. art. 16 du règlement [UE] n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride [règlement Dublin III]³⁰, art. 13 en relation avec l'art. 24, par. 1, de la directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la

²⁸ Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), pp. 15 ss.

²⁹ Ibid. p. 15 et pp. 16 s.

³⁰ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

protection subsidiaire, et au contenu de cette protection [directive Qualification]³¹, ainsi que les art. 2 et 49 LAsi).

La CR ne comporte que peu *de normes de coopération* ou de normes destinées à résoudre les désaccords entre États (cette lacune est connue depuis la rédaction de la CR). Mais si l'on considère les engagements pris entretemps par les pays européens en matière d'octroi de l'asile, l'absence de mécanisme de répartition risque de se répercuter par une mise à contribution excessive de certains pays. Le débat en cours au niveau européen montre toute la difficulté à trouver une solution ne serait-ce que de portée régionale. De l'avis des experts, il serait d'autant plus difficile de parvenir à un accord global sur l'ajout de nouvelles dispositions à la CR.

La CR ne règle pas non plus la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié, ni ne contient de *garanties de procédure*. C'est cette lacune précisément que comble, pour l'espace européen, la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (directive Procédure d'asile)³², en définissant sur ce point des exigences minimales communes aux pays de l'UE. Cette directive n'est certes pas contraignante pour la Suisse, mais elle est d'une grande pertinence pour notre pays, d'où sa prise en compte dans notre législation.

Il n'est pas davantage question dans la CR de *reconnaissance de la qualité de réfugié à titre dérivé*, ni de *regroupement familial*. Dans l'Acte final de la CR, les États contractants avaient pourtant formulé une recommandation selon laquelle les gouvernements devaient veiller à protéger l'unité de la famille des réfugiés. Le HCR a lui aussi formulé des recommandations détaillées sur le respect du principe de l'unité de la famille³³. La législation suisse ne s'est pas pleinement alignée sur ces recommandations : certes, le conjoint d'un réfugié et ses enfants mineurs sont généralement reconnus comme réfugiés et obtiennent l'asile, pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose (art. 51, al. 1 et 3, LAsi), de même qu'ils seront autorisés, sur demande, à rejoindre le réfugié en Suisse (art. 51, al. 4, LAsi). Pour les réfugiés admis à titre provisoire, le regroupement familial n'est admis qu'après trois ans (cf. ch. 4.1.1) et sous certaines conditions, celle notamment de la non-dépendance de l'aide sociale (art. 58, al. 7, LEI). Le principe de l'unité de la famille est aussi largement pris en compte dans le droit communautaire.

Les experts constatent que nombre de ces lacunes ont été comblées dans le cadre du régime d'asile européen commun (RAEC) ou des développements législatifs de nombreux pays d'asile, dont la Suisse. La principale faiblesse est aujourd'hui l'absence d'un mécanisme de coopération contraignant – plus précisément, d'un mécanisme permettant une meilleure répartition des charges ou des responsabilités à l'égard des réfugiés. Un autre point faible est l'absence de garanties de regroupement familial, avec pour conséquence en Suisse que le regroupement familial n'est ouvert aux réfugiés admis à titre provisoire qu'après un délai d'attente de trois ans, et assorti d'autres conditions.

Pour un avis du Conseil fédéral sur ces lacunes, se reporter au ch. 5.

³¹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

³² Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

³³ Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), p. 19.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

4.3 Demandes formulées dans le postulat

4.3.1 Exclusion des motifs d'ordre économique

4.3.1.1 Exigence formulée dans le postulat

Le postulat exige d'exclure explicitement de la CR la reconnaissance de motifs de fuite d'ordre économique.

4.3.1.2 Réglementation actuelle en vertu de la Convention et du droit national

Dans sa définition de la notion de réfugié, la CR énumère de façon exhaustive les motifs donnant lieu de craindre avec raison une persécution (art. 1, section A, par. 2, CR). Ces motifs sont la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social et les opinions politiques. Les motifs d'ordre économique en sont donc exclus. Les personnes qui quittent leur pays d'origine pour des raisons d'ordre économique – pour rechercher du travail ou acquérir une meilleure formation, par exemple – ne sont dès lors pas considérées comme des réfugiés au sens de la CR. La réglementation inscrite dans la LAsi concorde avec la CR sur ce point, et va même plus loin en spécifiant que le SEM n'entre pas en matière lorsque la demande d'asile est « déposée exclusivement pour des raisons économiques » (art. 31a, al. 3, LAsi).

Dans la pratique, les personnes qui ne font valoir que des motifs d'ordre économique pour justifier leur départ ne sont pas reconnues en tant que réfugiés. Dans de rares cas, toutefois, des préjudices économiques peuvent justifier l'octroi de l'asile et la reconnaissance de la qualité de réfugié, lorsqu'ils tiennent à des motifs spécifiés dans la CR. Par exemple, si les préjudices économiques subis du fait de la religion ou des opinions politiques sont tels qu'ils mettent en péril la subsistance de l'intéressé, ils peuvent être considérés comme constitutifs d'une persécution et justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié, dans la mesure où les autres conditions à cette reconnaissance sont remplies. Le droit suisse prévoit par ailleurs qu'une personne qui ne remplit pas les conditions nécessaires à la reconnaissance de la qualité de réfugié puisse malgré tout rester en Suisse dès lors qu'un retour dans son pays d'origine ne peut être raisonnablement exigé (art. 83, al. 4, LEI). En pareil cas, la personne est admise à titre provisoire.

4.3.1.3 Conclusions de l'expertise et du groupe de suivi

Dans leur rapport d'expertise, les professeurs Achermann et Epiney parviennent à la conclusion que ni la CR, ni le droit suisse, pas plus que le droit européen ne disposent que les motifs d'ordre économique peuvent justifier à eux seuls la reconnaissance de la qualité de réfugié. Seuls des motifs déterminants en matière d'asile, constitutifs d'une menace existentielle, de nature à rendre inexigible la poursuite du séjour dans le pays d'origine, permettent de partir du principe qu'il y a persécution. Les experts mandatés estiment de ce fait qu'il n'y a pas lieu de réviser la CR.

Le groupe de suivi a abordé ce point durant ses séances. Ses membres partagent entièrement les conclusions du rapport, à savoir que des motifs d'ordre économique ne peuvent justifier à eux seuls la reconnaissance de la qualité de réfugié. Il n'est dès lors pas nécessaire de réviser la CR.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

4.3.1.4 Position du Conseil fédéral et conclusions

Le droit en vigueur et la pratique consacrée en Suisse distinguent clairement entre les demandes justifiées, déposées par des personnes nécessitant l'aide et la protection de la Confédération, et celles émanant de personnes qui n'ont pas besoin de la protection de la Suisse. Les réfugiés dont le statut est reconnu sont toujours des personnes exposées à des menaces existentielles dans leur pays d'origine, et non des personnes confrontées à des difficultés d'ordre exclusivement économique.

Ces dernières années, la Suisse a beaucoup entrepris en vue d'opérer une distinction claire entre les demandes d'asile fondées et non fondées. C'était également l'un des objectifs essentiels du projet de restructuration du domaine de l'asile, entré en vigueur en 2019³⁴. La procédure accélérée (art. 26c LAsi) permet ainsi d'identifier rapidement les demandes d'asile infondées et de rendre des décisions exécutoires, notamment lorsque le requérant invoque uniquement des motifs d'ordre économique. Dans le même temps, les personnes qui ont réellement besoin de la protection de la Confédération obtiennent sans délai une décision d'octroi de l'asile et peuvent être intégrées plus rapidement. La stratégie de traitement du SEM (cf. art. 37a LAsi) prévoit en outre que les demandes non fondées sont traitées en priorité.³⁵

Dans l'espace européen également, la prévention des demandes non fondées revêt un haut degré de priorité. Un des objectifs essentiels de la proposition de la Commission européenne pour un nouveau pacte sur la migration et l'asile est la mise en place d'une procédure rapide aux frontières extérieures de l'espace Schengen, visant à identifier les demandes non fondées et à exécuter rapidement les retours.

Il convient de remarquer qu'en Suisse le taux de protection des requérants s'est stabilisé autour de 50 à 60 % depuis 2014 (octroi de l'asile ou admission provisoire). Ce taux de protection élevé peut être interprété comme indiquant que les demandes d'asile déposées en Suisse le sont majoritairement par des personnes nécessitant effectivement la protection de la Confédération. La situation actuelle montre également que l'approche adoptée par la Suisse – accorder l'asile aux personnes nécessitant effectivement une protection et renvoyer de manière systématique les personnes qui n'en ont pas besoin – était la bonne.

Relevons enfin que les personnes qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à la reconnaissance de la qualité de réfugié peuvent, dans certaines circonstances, être autorisées à rester à titre provisoire, dès lors que l'on ne peut pas raisonnablement attendre d'elles qu'elles retournent dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers dans lequel elles ont séjourné auparavant (cf. art. 83, al. 4, LEI). Tel peut être le cas lorsqu'une personne ne dispose d'aucun moyen d'existence dans le pays concerné. La situation économique de la personne peut également être prise en compte dans une appréciation globale. Les difficultés économiques ne sauraient toutefois justifier à elles seules une admission provisoire en Suisse.

Dans ce contexte, et en accord avec les conclusions du rapport d'expertise et la position des membres du groupe de suivi, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de réviser la CR.

³⁴ Cf. ch. I de la loi fédérale du 25 septembre 2015, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019 (RO 2016 3101, 2018 2855 ; FF 2014 7771)

³⁵ Disponible sous www.sem.admin.ch : Accueil > Asile / Protection contre la persécution > La procédure d'asile > Stratégie de traitement.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

4.3.2 Exclusion des demandes motivées par une objection de conscience

4.3.2.1 Exigences formulées dans le postulat

L'auteur du postulat demande que l'objection de conscience soit explicitement exclue des motifs pouvant justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié.

4.3.2.2 Réglementation actuelle en vertu de la Convention et du droit national

La CR définit qui peut être considéré comme un réfugié et qui ne peut pas bénéficier de ce statut (cf. ch. 3.1.1). Elle ne contient toutefois aucune disposition spécifique concernant le traitement des demandes d'asile émanant d'objecteurs de conscience. Par conséquent, les objecteurs de conscience et les déserteurs sont considérés comme des réfugiés dans la mesure où ils remplissent les critères inscrits dans la CR et où il n'existe pas de motifs d'exclusion.

L'essentiel, pour évaluer si une personne répond aux critères d'octroi de l'asile, consiste à déterminer si un retour dans le pays d'origine l'exposerait à des persécutions. Dans le cas de l'objection de conscience et de la désertion, il faut se demander si les sanctions encourues par un déserteur peuvent constituer un motif d'octroi de l'asile. En principe, la sanction pour objection de conscience au service militaire est une poursuite pénale légitime et ne constitue donc pas une persécution au sens de la CR. Néanmoins, les sanctions peuvent constituer un motif d'octroi de l'asile lorsqu'il existe un motif de persécution au sens de la CR.

Pour apprécier si les critères d'octroi de l'asile sont remplis, il convient de déterminer si, en retournant dans son pays d'origine, la personne encourt des risques de persécution pour l'un des motifs énumérés à l'art. 3, al. 1, LAsi (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social déterminé, opinions politiques). Dès lors que l'objectif et la motivation d'une sanction étatique vont clairement au-delà de poursuites légitimes pour désertion ou refus de servir, et prennent par exemple la forme de mesures punitives arbitraires et d'une dureté disproportionnée, on considérera que l'on est en présence d'un préjudice au sens de l'art. 3 LAsi. Il y a un *malus politique* lorsque la volonté de l'État n'est pas ou pas uniquement de sanctionner l'acte commis.

En 2005, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), plus tard remplacée par le Tribunal administratif fédéral (TAF), a rendu un arrêt de principe concernant le refus de servir et la désertion en Érythrée.³⁶ Elle conclut que les peines sanctionnant le refus de servir ou la désertion sont démesurément sévères et motivées par des raisons d'ordre politique. Les personnes qui désertent au cours de leur service actif ou celles qui sont entrées concrètement en contact avec les autorités militaires et qui se sont soustraites au recrutement par la fuite se sont dès lors vu reconnaître la qualité de réfugié.

En 2012, la loi sur l'asile a été modifiée en réaction au nombre croissant de réfugiés en provenance d'Érythrée, de telle sorte que les personnes exposées à des préjudices sérieux en raison d'un refus de servir ou d'une désertion ou qui avaient des craintes fondées de l'être n'ont plus pu être reconnues comme réfugiés, sous réserve des dispositions de la CR (art. 3, al. 3, LAsi). Selon le message du Conseil fédéral, la nouvelle loi devait spécifier de manière univoque que des motifs supplémentaires pertinents au regard du droit d'asile étaient alors indispensables pour la reconnaissance de la qualité

³⁶ CRA, décision du 20 décembre 2005, JICRA 2006/3.
19/41

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

de réfugié en Suisse³⁷. À cet égard, il ne fallait déroger ni à la notion de réfugié telle que définie dans la CR, ni à la jurisprudence du TAF, qu'il a du reste confirmée par la suite³⁸.

Selon la pratique constante en Suisse, un refus de servir ou une désertion ne sont pas suffisants en soi pour fonder la qualité de réfugié. Pour qu'une personne soit reconnue comme réfugié, il faut que le refus de servir ou la désertion constituent une persécution au sens de l'art. 3, al. 1 et 2, LAsi. Si l'examen au cas par cas montre que la peine infligée ne vise pas uniquement à assurer l'exécution de l'obligation de servir, mais que le régime, considérant l'objecteur de conscience ou le déserteur comme un opposant politique, lui inflige une peine démesurée et un traitement contraire aux droits de l'homme, il y a lieu de considérer qu'il y a persécution justifiant la reconnaissance de la qualité de réfugié.

4.3.2.3 Conclusions de l'expertise et du groupe de suivi

Les auteurs de l'expertise concluent qu'il n'y a pas lieu de modifier la CR pour prendre en compte la situation des objecteurs de conscience ou des déserteurs. Selon la pratique constante en Suisse, la désertion ou le refus de servir ne suffisent pas à eux seuls à justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié. Les exigences posées à la reconnaissance ne sont remplies que si le refus de servir ou la désertion sont liés à une persécution pertinente au regard du droit d'asile. Lors de la révision de l'art. 3, al. 3, LAsi, le législateur n'a pas souhaité déroger à la définition de la notion de réfugié inscrite dans la CR, et considère l'interprétation actuelle de la notion de réfugié comme correcte dans ses grandes lignes. La question d'un éventuel abus ne se pose pas dans le cas du refus de servir ou de la désertion, étant donné que c'est de la motivation de l'auteur des persécutions que dépend la qualité de réfugié de la personne concernée, et pas des éventuelles motivations ou des qualités de cette dernière. La pratique de la Suisse en rapport avec l'Érythrée ne diffère par ailleurs pas sensiblement de celle d'autres pays européens.

Le groupe de suivi a discuté les objectifs du postulat sur la base de l'expertise. Il rejoint les experts dans leurs conclusions et n'estime pas nécessaire lui non plus de modifier la CR. Le point essentiel est de connaître les risques encourus par la personne concernée en cas de retour dans son pays d'origine (TAF, et dans ce sens également le HCR).

4.3.2.4 Position du Conseil fédéral et conclusions

Conformément à la LAsi, à la pratique du SEM et à la jurisprudence du TAF, un refus de servir ou une désertion ne constituent pas à eux seuls des motifs suffisant à justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié³⁹. La reconnaissance se justifie lorsque le refus de servir ou la désertion est liée à des persécutions au sens de la CR et de la LAsi. S'il s'avère dans un cas particulier que la peine infligée n'a pas pour unique but d'assurer l'exécution du devoir de servir, mais que les autorités du pays considèrent la personne comme un opposant politique et lui infligent une peine démesurée et un traitement contraire aux droits de l'homme, la Suisse considère que les conditions nécessaires à la reconnaissance de sa qualité de réfugié sont remplies.

La question du traitement des cas de refus de servir s'est posée ces dernières années principalement pour des ressortissants érythréens. Sur la base des informations dont il dispose, le SEM part du principe que les déserteurs et les objecteurs de conscience originaires d'Érythrée sont régulièrement punis de manière arbitraire par les commandants militaires, et ce, en dehors de toute procédure judiciaire. Les

³⁷ Message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF 2010 4035, p. 4036.

³⁸ Arrêt 2015/3 du TAF du 18 février 2015, en particulier consid. 5.

³⁹ Arrêt 2015/3 du TAF du 18 février 2015.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

mesures punitives y revêtent souvent un caractère inhumain et dégradant, et se caractérisent par une extrême brutalité. Les sanctions prononcées à l'encontre des déserteurs et des objecteurs de conscience peuvent même inclure la torture ou des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants au sens de l'art. 3 CEDH. Ces sanctions sont souvent motivées par des raisons politiques (malus politique). Les personnes qui critiquent la politique menée par le pays et son service militaire sont arrêtées puis détenues sans chef d'accusation ni précision de durée dans des lieux inconnus, et en partie torturées. C'est le sort qu'ont connu bon nombre de déserteurs qui sont retournés en Érythrée par le passé. Les ressortissants érythréens obtiennent donc l'asile non pas pour des motifs économiques, mais du fait des sanctions démesurées et politiquement motivées qui sont infligées aux objecteurs de conscience ou aux déserteurs en cas de retour dans leur pays.

Comme l'expliquent les professeurs Achermann et Epiney dans leur rapport d'expertise (ch. III. 2.2), la pratique de la Suisse concernant l'Érythrée correspond à celle d'autres pays européens. Le taux de protection dont bénéficient les requérants d'asile érythréens en Suisse est comparable à celui octroyé par les principaux pays de destination des requérants d'asile érythréens (notamment l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et la France). En Suisse, il a fluctué entre 77 et 85 % entre 2017 et 2019, contre 80 à 85 % en moyenne européenne sur la même période.

Dans ce contexte, et conformément aux conclusions de l'expertise et à la position du groupe de suivi, le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire de modifier la CR. Conformément à la pratique établie en Suisse et dans d'autres pays d'Europe, le refus de servir ou la désertion ne constituent pas à eux seuls des motifs suffisant à justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié.

4.3.3 Exclusion des motifs survenus après la fuite

4.3.3.1 Exigences formulées dans le postulat

Le postulat demande par ailleurs que les motifs survenus après la fuite et qui ont été engendrés par la personne elle-même dans le but d'obtenir l'asile soient exclus des motifs retenus par la CR.

4.3.3.2 Réglementation actuelle dans la Convention et dans le droit national

Comme pour le refus de servir, la CR ne contient aucune disposition spécifique concernant les motifs de fuite que la personne crée elle-même après son départ de son pays d'origine (motifs subjectifs postérieurs à la fuite). Là aussi, les autorités d'application doivent vérifier si une personne remplit les conditions nécessaires à la reconnaissance de sa qualité de réfugié selon la CR (cf. ch. 4.1.1).

Les motifs survenus après la fuite sont soit le départ du pays en lui-même, soit ils tiennent au comportement de la personne après son départ. Ils peuvent être de nature objective ou subjective. Les motifs objectifs sont ceux qui ne résultent pas des actes de la personne elle-même. C'est le cas par exemple des personnes qui se trouvent menacées après leur départ du fait d'un changement de régime dans leur pays d'origine. Les motifs subjectifs sont ceux qui sont imputables à la personne concernée. Font partie des motifs subjectifs les engagements politiques en exil ou une conversion à une nouvelle religion dont les tenants sont persécutés dans le pays d'origine.

Dans sa définition de la notion de réfugié, la CR ne spécifie pas que la persécution doit nécessairement avoir déjà eu lieu dans le pays d'origine. Elle ne précise pas non plus si les motifs de persécution doivent être nés avant le départ du pays. De manière générale, on peut dire que la reconnaissance de la qualité de réfugié, telle que définie dans la CR, a pour but non pas de compenser les préjudices subis avant le départ du pays d'origine, mais de protéger les personnes de la persécution. Il s'agit de déterminer les

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

risques auxquels la personne s'exposerait en cas de retour. Les persécutions passées constituent un indice important, mais pas un élément indispensable. La CR n'exige dès lors pas qu'un réfugié ait réuni toutes les caractéristiques d'un réfugié avant son départ de son pays d'origine. Le critère déterminant est si la personne entretient une des « craintes fondées » de persécution au sens de la CR.

Dans le cas des motifs de fuite objectifs, sans rapport avec le comportement de la personne concernée, celle-ci se voit généralement reconnue comme réfugié au sens de la CR. Les motifs de fuite subjectifs, imputables à la personne elle-même, ont maintes fois occupé le législateur et les praticiens suisses. En vertu de l'art. 54 LAsi, l'asile n'est pas accordé aux personnes qui font valoir des motifs de fuite subjectifs. Elles peuvent être reconnues comme réfugiés et être admises à titre provisoire, mais ne peuvent bénéficier de l'asile.

En 2012, le Parlement a introduit dans la LAsi une disposition excluant de l'asile les personnes qui font valoir des motifs liés au comportement qu'elles ont eu après avoir quitté leur pays d'origine ou de provenance, s'ils ne constituent pas l'expression de convictions ou d'orientations déjà affichées avant leur départ, ni ne s'inscrivent dans leur prolongement ; comme dans le cas du refus de servir, les dispositions de la CR sont réservées (art. 3, al. 4, LAsi). Cette disposition restreint davantage la notion de réfugié, de sorte que les motifs subjectifs survenus après la fuite et liés au comportement du requérant ne justifient plus la reconnaissance de la qualité de réfugié. L'intention du législateur était d'exclure les personnes dont les activités politiques en exil ont pour seul but de créer des motifs d'octroi de l'asile. Étant donné toutefois que les dispositions de la CR sont réservées, il convient de reconnaître malgré tout la qualité de réfugié de ces personnes, dès lors qu'elles en remplissent les conditions.

Ainsi, les motifs subjectifs postérieurs à la fuite liés au comportement de la personne sont, comme auparavant, propres à motiver la qualité de réfugié, dans la mesure où les autres conditions sont remplies (à l'exclusion de l'asile fondé sur l'art. 54 LAsi). Les sanctions en relation avec les motifs subjectifs survenus après la fuite se limitent par conséquent à l'exclusion de l'asile au sens de l'art. 54 LAsi et, en cas de motifs invoqués de manière clairement abusive, sont réglées par la disposition pénale des art. 116, let. c, et 115, let. d, LAsi.

4.3.3.3 Conclusions de l'expertise et du groupe de suivi

Les auteurs de l'expertise ont examiné la situation juridique en Suisse et à l'échelle internationale pour ce qui touche aux motifs subjectifs de fuite. Ils ont en particulier cherché à établir la pratique à adopter lorsque des motifs postérieurs à la fuite sont abusivement invoqués. Les experts concluent qu'il n'y pas lieu, pour ce faire, de modifier la CR. Sur la base de la législation suisse et de la pratique établie en la matière, les personnes invoquant des motifs subjectifs (fondés) survenus après la fuite ne sont pas exclues de la qualité de réfugié, mais bel et bien de l'asile. Lorsque des motifs postérieurs à la fuite sont invoqués, les autorités suisses examinent en priorité la validité de ces motifs, ainsi que les risques encourus par les personnes concernées. Une telle approche est conforme à la CR et permet de traiter les cas de manière différenciée. Certaines dispositions de la directive Qualification de l'UE manquent de clarté et de cohérence quant aux motifs de fuite survenus après le départ. Dans certains pays, dont l'Allemagne, la création abusive de motifs de fuite peut conduire à la non-reconnaissance de la qualité de réfugié, le principe de non-refoulement (art. 33 CR), applicable uniquement aux réfugiés, restant néanmoins réservé. D'autres États de l'UE, dont l'Autriche, n'excluent pas les personnes ayant elles-mêmes engendré les motifs postérieurs à la fuite, même si elles l'ont fait de manière abusive, dès lors qu'elles sont menacées de persécution. La pratique des divers États montre que l'interprétation de la CR débouche sur différentes solutions pour le traitement des motifs subjectifs de fuite postérieurs au départ du pays de provenance. Il n'y a donc pas lieu de modifier la CR, tout au plus faudrait-il clarifier la situation juridique au sein de l'UE, qui est moins sévère. De plus, il convient de respecter en toutes

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

circonstances les interdictions de refoulement prévues par les droits de l'homme (notamment art. 3 CEDH). Selon la jurisprudence de la CourEDH, toutefois, ces dernières ne seraient applicables que dans la mesure où un refoulement exposerait les personnes concernées à un risque appréciable.

Le groupe de suivi a examiné le bien-fondé de l'exigence formulée dans le postulat sur la base du rapport d'expertise, dont il a décidé de suivre les conclusions. Il a en particulier cherché à déterminer si la qualité de réfugié peut être remise en question du fait de la création abusive d'un motif de fuite. Il s'accorde à dire que l'élément déterminant du point de vue du droit des réfugiés n'est pas tant le comportement effectif de la personne que celui que lui attribue l'État d'origine. La question essentielle, dès lors, est si oui ou non une personne a besoin d'être protégée de la persécution. La représentation du HCR a fait valoir qu'en pratique, on peut résoudre bien des problèmes en examinant attentivement la nature des risques encourus, à plus forte raison si les motifs sont apparents et n'entraînent en général pas de persécution dans l'État d'origine. La question des motifs invoqués de manière abusive est dès lors déterminante non pas pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, mais uniquement du point de vue de l'application en Suisse de dispositions légales allant au-delà de la CR (p. ex., exclusion de l'asile). La difficulté est moins que la situation juridique découlant de la CR manque de clarté qu'il est malaisé d'évaluer dans la pratique le risque effectif pesant sur la personne dans son pays d'origine. Le groupe de suivi ne juge donc pas nécessaire de modifier la CR.

4.3.3.4 Position du Conseil fédéral et conclusions

Selon les termes de la CR, il convient de vérifier au cas par cas si une personne est fondée à craindre des persécutions en cas de retour dans son pays d'origine. L'élément déterminant n'est donc pas tant le comportement effectif de la personne concernée que ce qu'elle risque en cas de retour.

Dans la pratique, les motifs postérieurs au départ ont maintes fois placé la Suisse comme d'autres pays face à des situations difficiles. Et ce, tout particulièrement lorsque la mise en danger dans le pays d'origine est invoquée abusivement. Un exemple évocateur est celui d'un groupe d'Iraniens en exil qui avait organisé des manifestations devant l'ambassade d'Iran en Suisse, où il avait fait brûler des portraits de hauts dignitaires religieux et attaqué d'une manière ou d'une autre le régime en place, de telle sorte qu'ils avaient été identifiés par l'ambassade comme des opposants politiques. C'est pour sanctionner ce type d'abus que le législateur suisse a introduit une disposition pénale en ce sens dans la LAsi en 2012 (art. 116, let. c, LAsi). Cette disposition punit d'une amende les requérants d'asile qui déploient des activités politiques en Suisse dans le seul but de créer des motifs subjectifs postérieurs à la fuite. Sont également punies d'une amende les personnes qui auront prêté assistance à la commission d'actes de ce type (art. 116, let. d, LAsi). Les personnes qui auront elles-mêmes créé des motifs de fuite sont de manière générale exclues de l'asile (art. 54 LAsi). Elles sont néanmoins admises en Suisse à titre provisoire, pour autant qu'elles remplissent les conditions nécessaires à la reconnaissance de leur qualité de réfugié. Elles bénéficient de droits moins étendus que des réfugiés éligibles à l'asile, notamment pour ce qui est du regroupement familial, et ne peuvent déposer une demande en ce sens que trois ans au plus tôt après le prononcé de l'admission provisoire (art. 85, al. 7, LEI).

Indépendamment de cela, on vérifiera attentivement et au cas par cas si la personne serait exposée dans son pays d'origine à des risques au sens de la CR. Si elle n'encourt aucun risque dans son pays d'origine du fait de son comportement clairement abusif, elle ne sera pas reconnue en tant que réfugiée. On remarquera à cet égard que, même lorsque des motifs de fuite subjectifs excluent la reconnaissance de sa qualité de réfugié, les interdictions de refoulement au regard des droits de l'homme (cf. ch. 4.1.2) seront toujours respectées. Cela signifie que la qualité de réfugié ne sera pas reconnue, mais que la

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

personne sera malgré tout admise en Suisse à titre provisoire, étant donnée l'interdiction de refoulement au regard des droits de l'homme.

Le Conseil fédéral reste convaincu de la justesse de la voie choisie par la Suisse, qui consiste à inscrire dans le droit national, en conformité avec la CR, des sanctions pour comportement abusif. Si une personne n'encourt pas dans son pays d'origine de risques effectifs dus à son comportement, elle n'est pas reconnue en tant que réfugié au sens de la CR. À l'instar de l'équipe d'experts et du groupe de suivi, le Conseil fédéral ne considère dès lors pas qu'il faille modifier la CR sur ce point.

4.3.4 Exigences en matière d'intégration et conséquences en cas de non-respect

4.3.4.1 Exigence formulée dans le postulat

Le postulat appelle à la définition d'exigences en matière d'intégration et de comportement dans le pays d'accueil, et à l'imposition de conséquences en cas de non-respect de ces prescriptions (retrait de la qualité de réfugié, renvoi, etc.).

4.3.4.2 Réglementation actuelle dans la Convention et dans le droit national

L'art. 2 CR définit les devoirs du réfugié à l'égard du pays où il se trouve, parmi lesquels l'obligation de se conformer à l'ordre juridique et aux mesures de maintien de l'ordre public. En dehors de cela, la CR ne prévoit pas d'obligations particulières en matière d'intégration pour les réfugiés. Les États sont libres d'inscrire ou non des exigences pertinentes dans leur législation.

La CR dresse une liste exhaustive des motifs conduisant à l'extinction de la qualité de réfugié (art. 1, section C, CR ; cf. ch. 4.1.1). Parmi les motifs énumérés, on trouve par exemple le fait qu'une personne se place volontairement sous la protection de l'État dont elle possède la nationalité, ou qu'elle retourne s'établir dans son pays d'origine, mais pas le manque d'intégration. Comme la CR se base principalement sur le critère des risques pesant sur une personne en cas de retour dans son pays d'origine, l'intégration dans le pays d'accueil ne joue aucun rôle en soi quant à la reconnaissance de la qualité de réfugié. La CR ménage toutefois aux États la marge de manœuvre nécessaire pour restreindre les droits des réfugiés dans certains cas. Une limitation des prestations d'aide sociale est par exemple compatible avec la CR, à condition que l'égalité de traitement avec les personnes résidant en Suisse soit assurée (cf. art. 23 CR et art. 83, al. 1^{bis}, LAsi).

L'art. 4 LEI prévoit que les étrangers légalement présents en Suisse peuvent, moyennant intégration, participer à la vie économique, sociale et culturelle du pays (al. 2). Cela suppose d'une part que les étrangers soient disposés à s'intégrer et, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard (al. 3). Il faut pour cela que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie suisses et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale (al. 4). Cette disposition de nature générale est concrétisée dans la LEI par des réglementations concernant l'octroi, la prolongation ou la révocation d'autorisations ou de certaines prestations de l'État. Les autorités migratoires cantonales et communales contrôlent notamment l'intégration des personnes concernées lors de l'octroi, de la prolongation ou de l'annulation d'autorisations de courte durée, d'autorisations de séjour ou d'autorisations d'établissement (cf. art. 23, 33, 34, 44, 50, 62a, 62 et 63 LEI). Ce faisant, elles s'appuient sur quatre critères d'intégration : le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Constitution, les compétences linguistiques, ainsi que la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation (art. 58a LEI).

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

Les autorités suisses disposent de divers instruments destinés à appuyer les exigences d'intégration et à sanctionner le non-respect de ces exigences. À cette fin, les cantons recourent à des conventions d'intégration (cf. art. 58b LEI). Celles-ci contiennent par exemple des objectifs d'apprentissage d'une langue nationale, ou encore des objectifs d'intégration scolaire, professionnelle et économique. Dans certains cantons, les exigences d'intégration sont concrétisées dans les décisions des autorités. Une autorisation de séjour peut, par exemple, être soumise à certaines conditions (art. 33, al. 2, LEI). Pour les réfugiés reconnus et bénéficiant de l'asile, ni la LAsi ni la LEI ne prévoient l'utilisation de conventions d'intégration au sens de l'art. 58b LEI. Puisque les réfugiés reconnus bénéficiant de l'asile ont droit à une autorisation de séjour (art. 60 LAsi), les conventions d'intégration ne s'appliquent pas, mais les autorités cantonales de migration peuvent émettre des recommandations d'intégration à leur intention. Les autorités peuvent en revanche recourir aux conventions d'intégration pour les réfugiés admis à titre provisoire (art. 83, al. 10, LEI ; pour l'admission provisoire, cf. ch. 4.1.1).

Des exigences d'intégration sont également posées pour l'octroi d'une autorisation d'établissement (cf. art. 34, al. 2, let. c, en lien avec l'art. 58a, LEI). Depuis l'entrée en vigueur de la modification de la LEI, le 1^{er} janvier 2019⁴⁰, les requérants doivent remplir les critères d'intégration énumérés à l'art. 58a, al. 1, LEI en vue de l'obtention d'une autorisation d'établissement, et attester de connaissances orales de la langue nationale de niveau A2 au minimum et de compétences écrites de niveau A1 au minimum (cf. art. 60 OASA). Depuis la même date, les autorités ont la possibilité de révoquer l'autorisation d'établissement et de la remplacer par une autorisation de séjour lorsque les critères d'intégration ne sont pas remplis (cf. art. 63, al. 2, LEI). L'autorisation d'établissement est une condition nécessaire à la naturalisation ordinaire (art. 9, al. 1, let. a, de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse [LN ; RS 141.0]).

La révocation d'une autorisation de séjour ou d'établissement (art. 62 et 63 LEI) est du ressort des autorités cantonales chargées des questions migratoires. Cela vaut également pour les bénéficiaires de l'asile en droit d'obtenir une autorisation d'établissement en vertu de l'art. 60 LAsi. En cas de révocation ou de non-renouvellement de l'autorisation de séjour ou d'établissement, les autorités chargées des migrations rendent une décision de renvoi ordinaire (art. 64, al. 1, let. c, LEI) et fixent un délai pour le départ du pays (art. 64d, al. 1, LEI). Lorsqu'une mesure de renvoi frappe une personne dont la qualité de réfugié est reconnue, les autorités cantonales invitent le SEM à se déterminer sur l'existence d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi. Le SEM vérifie de son côté s'il existe des motifs justifiant la révocation de l'asile (art. 63 LAsi). Si tel est le cas, l'asile est révoqué et le réfugié est admis en Suisse à titre provisoire (pour autant qu'il existe des obstacles à l'exécution du renvoi). S'il n'existe pas de motifs justifiant la révocation de l'asile, la personne peut prétendre à une autorisation de séjour (art. 60 LAsi). Enfin, si le SEM estime qu'il n'existe pas d'obstacles à l'exécution du renvoi, il n'est pas nécessaire de révoquer l'asile car celui-ci s'éteint avec l'exécution du renvoi ou de l'expulsion (art. 64, al. 1, let. d, LAsi).

En vertu de l'art. 10 de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OEI ; RS 142.205), les réfugiés qui bénéficient de l'aide sociale peuvent ainsi être contraints de participer à des programmes d'intégration ou d'occupation (al. 1). S'ils ne s'acquittent pas de cette obligation, les prestations d'aide sociale peuvent être réduites (al. 2, en relation avec l'art. 83, al. 1, let. d, LAsi). Ces dispositions correspondent à celles prévues par le droit cantonal de l'aide sociale ainsi qu'aux normes édictées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Comme mentionné plus haut, l'égalité de traitement avec les personnes résidant en Suisse doit être assurée (art. 83, al. 1^{bis},

⁴⁰ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 16 déc. 2016 (Intégration), RO 2017 6521, 2018 3171 ; FF 2013 2131, 2016 2665.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

LAsi et art. 23 CR). En vertu de la loi sur la nationalité suisse également, une intégration réussie est une condition nécessaire en vue de la naturalisation (cf. art. 12 LN).

Outre ces dispositions du droit suisse, nombre de mesures concrètes instaurées par la Confédération, les cantons et les communes ont pour but d'encourager l'intégration des étrangers présents sur le territoire suisse. Par le biais de sa politique d'intégration, la Suisse souhaite renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs ancrées dans la Constitution, favoriser le respect et la tolérance mutuels au sein de sa population résidente, qu'elle soit autochtone ou d'origine étrangère, ainsi que favoriser une participation équitable de ses habitants à la vie économique, sociale et culturelle. L'encouragement de l'intégration concerne la société tout entière, mais relève en premier lieu des structures ordinaires telles que les écoles et les institutions de formation professionnelle ou du domaine de la santé. Pour les soutenir dans cette tâche, la Confédération et les cantons mettent en œuvre diverses mesures complémentaires, qu'ils financent dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) et de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Ces offres comprennent des cours de langues destinés aux personnes qui n'ont pas accès à l'enseignement de la langue par le biais des structures ordinaires. Avec l'AIS, la Confédération et les cantons ont mis en place les conditions nécessaires à des mesures d'intégration efficaces à l'intention des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (cf. également ch. 3.3.4.4).

4.3.4.3 Conclusions de l'expertise et du groupe de suivi

Les experts parviennent à la conclusion que la CR ne prévoit pas d'obligations en matière d'intégration allant au-delà des dispositions nationales existantes. Seul l'art. 2 CR précise que les réfugiés doivent se conformer aux lois et règlements du pays qui les accueille. La convention n'inclut donc pas le manque d'intégration dans les motifs pouvant justifier un retrait de la qualité de réfugié. Les États ont néanmoins la possibilité d'ordonner des sanctions d'ordre général conformes à leur droit national, en particulier des restrictions de l'aide sociale (à condition de respecter l'égalité de traitement avec les nationaux), ou le non-octroi, le non-renouvellement ou la révocation d'autorisations. Les mesures les plus courantes prises à l'encontre des réfugiés en Suisse en cas de non-respect des exigences d'intégration sont le non-octroi d'une autorisation d'établissement, sa rétrogradation ou – sous certaines conditions – sa révocation. Le non-octroi de l'autorisation d'établissement ou la rétrogradation du permis d'établissement en permis de séjour font obstacle à la naturalisation. À cet égard, les experts mandatés font remarquer⁴¹ que la législation suisse sur la nationalité ne fait pas référence à la facilitation de la naturalisation prévue par la CR (art. 34). D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, on pourra se référer à la CR au cas par cas lors de l'examen des conditions de naturalisation, à titre d'aide à l'interprétation et à l'évaluation, puisque les réfugiés ne peuvent en principe pas retourner dans leur pays d'origine.

Au vu des possibilités de sanction prévues dans la législation nationale, les experts concluent qu'il n'y a pas lieu de modifier la CR.

De l'avis du groupe de suivi non plus, il n'y a pas lieu de modifier la CR. Les États disposent des moyens adéquats pour assurer le degré d'intégration requis et pour imposer les sanctions appropriées en cas de non-respect des exigences (p. ex. : CDAS, CCDJP, ASM, ACS). Divers instruments existent pour imposer les exigences d'intégration, notamment la formulation de recommandations en matière d'intégration, ou l'imposition de certaines contraintes dans le cadre du droit cantonal en matière d'aide

⁴¹ Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), p. 13 s.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

sociale⁴². Le groupe de suivi a estimé que la situation légale était claire, et la pratique de la Suisse en la matière bien établie. Il est selon lui plus important que les comportements répréhensibles soient efficacement sanctionnés (CCDJP, ASM) et que les renvois puissent être exécutés (CCDJP). Dans la pratique, toutefois, les tribunaux imposent des conditions sévères en vue de la révocation ou de la rétrogradation d'autorisations d'établissement (ASM). Enfin, il est rappelé que l'intégration des réfugiés présents en Suisse depuis longtemps se passe souvent très bien (CFM).

4.3.4.4 Position du Conseil fédéral et conclusions

Aux termes de la CR, la qualité de réfugié doit être reconnue aussi longtemps que persistent les risques encourus dans le pays d'origine. Les motifs de retrait de la qualité de réfugié mentionnés dans la CR sont directement liés à ces risques, et pas à l'intégration dans le pays d'accueil. Il ne faut pas en déduire pour autant que l'intégration des réfugiés n'a joué aucun rôle dans la rédaction de la CR. L'intention des auteurs de la Convention était de trouver des solutions durables pour les réfugiés, et l'une de ces solutions durables n'est autre que l'intégration dans le pays d'accueil. Le droit d'exercer une activité lucrative a notamment pour but de favoriser une intégration aussi complète et rapide que possible des réfugiés dans leur pays d'accueil (cf. art. 17 ss CR). Malgré les droits statutaires garantis par la CR, les États peuvent imposer des exigences concrètes d'intégration aux réfugiés séjournant sur leur territoire, et restreindre leurs droits lorsque ces exigences ne sont pas respectées, sous réserve des conditions inscrites dans la CR.

Il existe en Suisse diverses possibilités pour imposer des exigences en matière d'intégration (cf. ch. 4.3.2). Les autorités cantonales des migrations peuvent ainsi exiger des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile qu'ils suivent certaines recommandations en matière d'intégration, ou conclure des conventions d'intégration avec les réfugiés admis à titre provisoire. Il est également possible de conditionner l'octroi d'une autorisation d'établissement, comme la naturalisation à certaines exigences en matière d'intégration. Les autorités peuvent rétrograder un permis d'établissement en un permis de séjour en cas de non-respect des critères d'intégration, étant rappelé qu'un permis d'établissement constitue une condition nécessaire à la naturalisation ordinaire. Comme indiqué plus haut, le Tribunal fédéral ne considère pas qu'il découle de la CR un droit individuel à la naturalisation (art. 34 CR, et ATF, ch. 4.1.2). Les autorités compétentes peuvent ainsi recourir à la CR en guise d'aide à l'interprétation et à l'évaluation dans le cadre de l'examen des conditions de naturalisation. En revanche, elles ne peuvent pas, pour les réfugiés ayant obtenu l'asile, lier l'octroi d'une autorisation de séjour au respect de critères d'intégration, puisque la législation garantit à cette catégorie de réfugiés l'octroi d'une autorisation de séjour (art. 60 LAsi).

La Confédération, les cantons et les communes ont pris ces dernières années diverses initiatives visant à améliorer l'intégration des réfugiés reconnus. Afin d'intégrer plus rapidement sur le marché du travail et dans la société les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, et de réduire ainsi leur dépendance à l'égard de l'aide sociale, la Confédération et les cantons se sont accordés en 2019 sur la création de l'AIS, qui vise à mettre en œuvre dans le cadre des PIC un processus d'intégration unifié à l'échelle du pays pour tous les réfugiés reconnus et toutes les personnes admises à titre provisoire. L'AIS comprend cinq objectifs contraignants et mesurables :

1. Les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous

⁴² Remarque: conformément à l'art. 83, al. 1, let. d, LAsi, il est possible de limiter les prestations d'aide sociale. L'art. 83, al. 1^{bis}, spécifie toutefois que l'égalité de traitement avec les personnes résidant en Suisse doit être assurée.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

de connaissances de base de la langue (au moins au niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.

2. Au début de leur scolarité obligatoire, 80 % des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.
3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post-obligatoire.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des adultes admis à titre provisoire ou reconnus comme réfugiés sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Le processus d'intégration unifié à l'échelle suisse, destiné aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire, est réglé dans ses grandes lignes à l'art. 14a de l'ordonnance du 15 août 2005 sur l'intégration des réfugiés (OIE ; RS 142.202). Celle-ci définit pour l'essentiel les mesures suivantes, destinées à faciliter le processus de première intégration de ces personnes :

- *Primo-information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration* : Toutes les personnes concernées sont conviées à une séance d'accueil consacrée à l'explication du processus d'intégration ainsi que de leurs droits et obligations qui en découlent. Cette séance est suivie d'une première estimation des ressources (santé, niveau de formation, langue). Il est ainsi possible d'élaborer un plan d'intégration, fondé sur les objectifs de l'AIS.
- *Conseil / accompagnement* : pendant tout le processus de première intégration, les personnes concernées bénéficient d'un conseil et d'un accompagnement dispensés par les organismes compétents (bureaux d'aide sociale ou services d'intégration) et visant à garantir que les intéressés travaillent à la réalisation des objectifs de l'AIS.
- *Langue* : pour l'ensemble du groupe-cible, l'encouragement linguistique est planifié en fonction des besoins individuels.
- *Aptitude à la formation et employabilité* : les mesures d'aide à l'intégration sont accordées sur la base du principe « Un emploi grâce à la formation ». L'objectif principal est l'intégration professionnelle durable par l'acquisition d'une formation post-obligatoire (attestation fédérale de formation post-obligatoire, certificat fédéral de capacité, etc.). Une fois prêtes à intégrer le marché du travail, les personnes concernées sont annoncées auprès du service public de l'emploi.
- *Vivre-ensemble (intégration sociale)* : Les contacts sociaux sont activement encouragés et des mesures d'intégration sociale sont prévues pour les personnes qui ne peuvent pas, pour des raisons familiales ou de santé, prendre part aux programmes destinés à améliorer l'aptitude à la formation et à l'employabilité.

L'expérience montre qu'une intégration durable des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire exige du temps. D'une manière générale, et quel que soit le pays d'origine, plus de 80 % des personnes dépendent de l'aide sociale suite à l'octroi de l'asile ou à leur admission provisoire. Cela tient à diverses raisons. En principe, la première étape consiste à apprendre la langue parlée sur le lieu de séjour. Une intégration professionnelle réussie suppose en outre un degré de familiarité avec les normes culturelles prévalant sur le lieu de travail. Nombre de réfugiés reconnus doivent par ailleurs acquérir des qualifications professionnelles complémentaires, exigées sur le marché du travail helvétique, ce qui demande du temps. Enfin, il ne faut pas oublier que le travail d'intégration proprement dit ne commence qu'après l'octroi de l'asile ou l'admission provisoire. C'est pourquoi on a ménagé dans le cadre de l'AIS la possibilité de faire débiter aussi rapidement que possible les mesures préparatoires. Les cantons

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

peuvent ainsi démarrer les mesures d'encouragement à l'apprentissage de la langue sitôt les demandeurs d'asile arrivés depuis les centres fédéraux.

Concernant les objectifs de l'AIS convenus entre la Confédération et les cantons (voir plus haut), un suivi est mis en place afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs (parmi lesquels l'intégration professionnelle) par cohorte d'arrivée en Suisse et par canton. Ce suivi fournira des données plus précises. Sur la base des données actuellement disponibles, on peut dire que pour bon nombre de réfugiés présents en Suisse depuis un certain temps, le processus d'intégration progresse de manière satisfaisante. Concernant la participation au marché du travail, par exemple, on observe que le nombre de personnes professionnellement actives augmente à mesure que se prolonge le séjour en Suisse. Les études réalisées montrent que si le taux d'emploi après trois ans de séjour en Suisse dépasse à peine 20 %, il atteint environ 50 % après dix ans⁴³. À mesure que le taux d'emploi augmente, la dépendance à l'égard de l'aide sociale tend à diminuer ; on observe toutefois que les personnes actives à faible revenu restent parfois partiellement dépendantes de l'aide sociale⁴⁴.

Malgré cette évolution positive, le Conseil fédéral est conscient qu'en pratique, l'intégration des réfugiés sur le marché du travail reste un défi. C'est la raison pour laquelle le SEM a notamment commandé une étude visant à déterminer comment améliorer la collaboration entre l'État et l'économie pour encourager l'intégration des réfugiés sur le marché du travail⁴⁵. Sur la base des résultats de l'étude, il a notamment été possible de lancer un programme fédéral d'aides financières à l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (décision du Conseil fédéral du 15 mai 2019) et d'améliorer l'information des employeurs par le biais des services de l'intégration.

On peut retenir qu'avec la modification de la LEI, le 1^{er} janvier 2019, les bases nécessaires ont été jetées pour améliorer durablement et encourager l'intégration des personnes étrangères. Nombre de mesures concrètes sont par ailleurs mises en œuvre dans le cadre des PIC, aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes, pour soutenir et favoriser l'intégration des étrangers en Suisse. Dans le même temps, la LEI prévoit des sanctions à l'encontre des personnes qui ne sont pas disposées à s'intégrer en Suisse. Dans le cadre de l'AIS, on a par ailleurs pris des mesures concrètes visant à promouvoir l'intégration des réfugiés reconnus. De premiers progrès ont été accomplis en la matière et le Conseil fédéral poursuit son engagement en faveur de l'intégration.

L'argument du degré d'intégration des réfugiés reconnus dans le pays de destination n'est ni suffisant ni défendable pour refuser d'accorder la protection nécessaire contre une persécution dans le pays d'origine. Pour cette raison, les réfugiés ont droit à la délivrance d'une autorisation de séjour en Suisse (art. 60 LA_{si}). Les exigences à remplir pour pouvoir priver une personne de la protection garantie par la CR sont très élevées et se limitent aux crimes les plus graves (art. 1, section F, CR). Cela traduit la volonté de protection inscrite dans la CR, selon laquelle seuls des motifs sérieux peuvent justifier l'exclusion d'une personne de la protection garantie. La même volonté de protection guide cette définition restrictive des motifs d'exclusion inscrits dans la CR. Celle-ci ne prévoit une extinction de la qualité de réfugié que si la personne n'a plus besoin de protection parce qu'elle est rentrée dans son pays d'origine ou a gagné un pays tiers, où elle n'est pas (ou plus) exposée à une menace particulière

⁴³ Cf. KEK-CDC et B.S.S., étude commanditée par l'Office fédéral des migrations sur la participation au marché du travail des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, avril 2014, p. 23. Pour plus d'informations concernant l'étude, cf. fiche d'information : Faits et chiffres concernant l'Agenda Intégration. Consultable à l'adresse www.sem.admin.ch : Page d'accueil > Intégration & naturalisation > Encouragement de l'intégration > Programmes d'intégration cantonaux et Agenda Intégration > Agenda Intégration Suisse.

⁴⁴ Cf. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 30 mars 2017 « Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers ». Consultable à l'adresse www.sem.admin.ch : Page d'accueil > Publications & services > Rapports > Rapports du Conseil fédéral (juin 2019).

⁴⁵ Rapport du délégué aux réfugiés et à l'économie, Dr Jur. Eduard Gnesa « Amélioration de l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail ». Rapport réalisé sur mandat du SEM, juin 2018, en allemand avec synthèse en français. Consultable à l'adresse www.sem.admin.ch : Page d'accueil > Publications & services > Rapports > Intégration > Rapports et études thématiques.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

(cf. art. 1, section C, CR). Quoi qu'il en soit, même s'ils sont exclus de la protection de la CR du fait d'un manque d'intégration, la Suisse est tenue d'accueillir les réfugiés à titre provisoire sur son territoire, étant données les interdictions de refoulement basées sur les droits de l'homme, et ce, aussi longtemps que les risques encourus dans le pays d'origine subsistent. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil fédéral estime, à l'instar des experts mandatés et du groupe de suivi, qu'il n'y a pas lieu d'adapter la CR.

4.3.5 Interdiction de choisir librement le pays d'accueil

4.3.5.1 Exigence formulée dans le postulat

L'auteur du postulat demande par ailleurs d'intégrer dans la CR l'interdiction de choisir librement le pays d'accueil. Dans le développement, il explique qu'il doit y avoir des restrictions limitant la migration secondaire, notamment lorsqu'elle s'explique par des conditions économiques insatisfaisantes. Il cite l'exemple des Tibétains séjournant en Inde et qui demandent l'asile en Suisse parce que leur situation économique est mauvaise.

4.3.5.2 Réglementation actuelle dans la Convention et dans le droit national

La CR détermine les personnes qu'il convient de considérer comme réfugiés et les obligations qui incombent au pays de séjour à l'égard de ces personnes. La CR ne détermine pas l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile ou du contrôle de la qualité de réfugié, pas plus qu'elle ne définit de mécanisme particulier pour répartir les réfugiés entre les différents États. Diverses réglementations ont été introduites en Europe avec le système de Dublin, qui règlent les responsabilités en matière d'examen des demandes d'asile⁴⁶. En Suisse, on n'entre en principe pas en matière sur une demande d'asile du moment qu'un autre État Dublin est compétent pour mener la procédure d'asile et de renvoi (art. 31a, al. 1, let. b, LAsi). Nombre d'États se sont par ailleurs dotés de réglementations prévoyant la possibilité de renvoyer les requérants vers un État tiers sûr dès lors que certaines conditions, comme celle d'y avoir séjourné auparavant, sont réunies. Il en va de même, en Suisse, où le principe dit de l'État tiers sûr dispense, sous certaines conditions, d'entrer en matière sur une demande d'asile (art. 31a, al. 1, let. a et c à e, LAsi). C'est notamment le cas lorsque le requérant peut être renvoyé vers un État tiers sûr dans lequel il a séjourné auparavant (art. 31a, al. 1, let. a, LAsi). Le Conseil fédéral désigne les États tiers sûrs, dont il estime qu'ils respectent effectivement le principe de non-refoulement (art. 6a, al. 2, let. b, LAsi) et offrent donc une protection effective contre le refoulement vers un État persécuteur. La Suisse n'entre pas non plus en matière sur une demande d'asile lorsque le requérant peut retourner dans un État tiers dans lequel il a séjourné auparavant (art. 31a, al. 1, let. c, LAsi). Cette réglementation concerne les États tiers qui ne figurent pas parmi ceux désignés par le Conseil fédéral. Dans ce type de cas, il incombe à l'autorité compétente de prouver, dans chaque cas, que l'État tiers considéré offre une protection effective au regard du principe du non-refoulement (art. 31a, al. 2, LAsi). De même, s'il risque d'y être persécuté, le renvoi est exclu. Enfin, l'autorité n'entre pas en matière sur une demande d'asile si le requérant peut poursuivre son voyage vers un État tiers pour lequel il possède un visa et dans lequel il peut demander protection (art. 31a, al. 1, let. d, LAsi) ou dans lequel vivent des proches parents ou des personnes avec lesquelles il entretient des liens étroits (art. 31a, al. 1, let. e, LAsi). Le facteur décisif est moins la proximité du lien de parenté que la question de savoir si l'État tiers

⁴⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

laissera effectivement entrer le requérant du fait de ce lien de parenté et s'il lui permettra de séjourner sur son territoire.

4.3.5.3 Conclusions de l'expertise et du groupe de suivi

La conclusion des experts est que les requérants d'asile n'ont en règle générale pas la possibilité de choisir dans quel pays ils souhaitent entamer une procédure d'asile. En Europe, le système Dublin désigne l'État compétent pour mener une procédure. C'est uniquement lorsqu'il n'existe aucun point de rattachement spécifique que l'État dans lequel la personne a déposé sa demande sera compétent, sous certaines conditions. La même règle s'applique pour la poursuite du voyage lorsqu'une personne a déjà été accueillie dans un autre État. Dès lors que l'un des points de rattachement prévus dans le droit national (séjour précédent, établissement de visa, présence de parents proches ou de personnes avec lesquelles il existe un lien étroit, etc.) est avéré, et permet de renvoyer la personne vers un État tiers, les souhaits du requérant ne sont pas pris en compte. La seule exigence inscrite dans la CR en la matière est que le principe de non-refoulement soit respecté (art. 33 CR). Les experts mandatés ne jugent pas nécessaire de modifier la CR sur ce point.

Le groupe de suivi rejoint les experts dans leurs conclusions, à savoir que la législation en vigueur ne permet en règle générale pas aux requérants de choisir librement leur État d'accueil. Le groupe de suivi ne juge donc pas nécessaire de modifier la CR. De l'avis du groupe de suivi, une modification de la CR ne permettra pas de résoudre la situation, car les problèmes rencontrés sont avant tout d'ordre pratique (lieux de séjour et itinéraires inconnus, questions du fardeau de la preuve, problèmes liés à l'exécution tels que des conditions difficiles dans les États concernés). Concernant la problématique spécifique des Tibétains, abordée dans le postulat, les représentants du TAF font valoir que, dans leur cas, ce sont moins les dispositions de la CR qui posent problème que la difficulté à retracer le premier point d'entrée et les lieux de séjour précédents des requérants. Les représentants du HCR et de l'OSAR font par ailleurs valoir que de nombreux réfugiés avaient des motifs fondés de quitter le pays dont ils avaient d'abord demandé la protection, comme un accès insuffisant à des mesures de protection. Un bon moyen de limiter la migration secondaire consisterait ainsi à renforcer le système d'asile des pays de premier asile. Si les requérants pouvaient bénéficier d'une protection efficace dans ces pays, il n'y aurait pour nombre d'entre eux pas besoin de poursuivre leur voyage, d'où l'importance de renforcer la coopération internationale et la solidarité. Autre facteur important, la plupart des réfugiés restent dans leur région d'origine, sans intention aucune d'émigrer en Europe. Les représentants de l'OSAR rappellent par ailleurs que la CR n'est pas un instrument de pilotage de la migration.

4.3.5.4 Position du Conseil fédéral et conclusion

La CR ne désigne pas l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Elle ne règle pas non plus la répartition entre les États des responsabilités envers les requérants d'asile et les réfugiés. Ses concepteurs étaient toutefois conscients que l'asile pose certains défis aux États qui l'octroient, et qu'il peut entraîner des tensions entre les États (cf. préambule à la CR). Outre la protection des réfugiés, la CR vise également à promouvoir la paix à l'échelle internationale (cf. ch. 2.1.1). La Convention y contribue en établissant des normes communes à l'ensemble des États pour le traitement des réfugiés, ce qui permet de mieux répartir la charge. Si les réfugiés bénéficient des mêmes droits, quel que soit l'État où ils demandent l'asile, cela devrait réduire la migration secondaire vers d'autres États. Le Conseil fédéral estime qu'une application à large échelle et unifiée de la Convention contribue à réduire la migration secondaire et à mieux répartir les responsabilités entre les États.

La Suisse soutient de ce fait divers projets et initiatives visant à améliorer les conditions dont bénéficient les réfugiés dans les pays de premier accueil ou dans leurs régions d'origine. Font partie de ces efforts

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

le soutien sur place ou les programmes dits de « protection dans la région ». Dans le cadre de l'aide sur place, la Suisse soutient des projets en Éthiopie et au Soudan. Un autre programme, motivé par la crise syrienne, est en cours en Jordanie, au Liban, en Turquie et en Syrie. Par son engagement, la Suisse veut faire en sorte que les réfugiés trouvent aussi rapidement que possible une protection efficace dans leur région d'origine. L'idée est de soutenir les pays de premier accueil dans leurs efforts pour assurer la protection nécessaire à ces personnes. Ces efforts devraient contribuer à réduire la migration secondaire irrégulière, souvent très risquée. La Suisse est également présente dans les Balkans occidentaux et en Tunisie, et s'engage pour la mise en place de systèmes nationaux de gestion de l'asile et de la migration au moyen de projets de renforcement des capacités.

Il faut rappeler qu'aujourd'hui déjà, une large majorité de réfugiés restent dans leur région d'origine. Le HCR indique que sur les quelque 80 millions de personnes en fuite à la mi-2020, 85 % vivaient dans des pays en développement⁴⁷ et 73 % d'entre elles dans des pays limitrophes de leur pays d'origine⁴⁸.

En adoptant le système Dublin, l'Europe a fortement restreint les possibilités des requérants de choisir le pays dans lequel ils souhaitent déposer une demande d'asile. Le règlement Dublin III définit divers critères déterminant le pays chargé d'examiner la demande d'asile. Dans l'ensemble, la Suisse bénéficie de son association avec le système Dublin⁴⁹. Sans lui, elle devrait examiner nettement plus de demandes d'asile quant au fond, et sensiblement plus de requérants séjourneraient durablement sur son territoire. De plus, toute personne déboutée d'une demande d'asile dans l'espace Dublin pourrait déposer une nouvelle demande en Suisse. Enfin, il faut rappeler que depuis son adhésion à l'accord Dublin, la Suisse a transféré beaucoup plus de personnes vers d'autres États Dublin qu'elle n'en a accueillies : entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2020, elle a transféré 32 620 personnes vers d'autres États Dublin et en a accueilli 8667⁵⁰.

Outre le système Dublin, la LAsi contient d'autres dispositions se référant au principe de l'État tiers sûr. Ce principe dispense la Suisse d'entrer en matière sur une demande d'asile lorsqu'il existe certains liens avec un État tiers (un séjour précédent ou la présence de proches dans cet État) sous réserve que certaines conditions soient remplies (art. 31a, al. 1, LAsi, et ch. 4.3.5.2).

Un peu moins d'un cinquième des demandes d'asile déposées entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2020 se sont soldées par une non-entrée en matière fondée sur l'art. 31a, al. 1, let. a à e, LAsi. Une large majorité, soit plus de 90 % de ces non-entrées en matière étaient motivées par le système Dublin (art. 31a, al. 1, let. b, LAsi). Cela signifie que le principe de l'État tiers sûr tel que défini à l'art. 31a, al. 1, let. a et c, à e, a été invoqué dans moins de 10 % des décisions de non-entrée en matière.

En appelant à intégrer dans la CR une interdiction du libre choix du pays d'asile, l'auteur du postulat se réfère à la situation particulière des Tibétains qui ont séjourné en Inde avant de déposer une demande

⁴⁷ Cf. UNHCR, Global Trends : Forced Displacement in 2019, p. 22. Consultable à l'adresse : www.unhcr.org/globaltrends2019.

⁴⁸ Ibidem, p. 23.

⁴⁹ Le Conseil fédéral conclut ainsi dans un rapport de 2018 que la Suisse bénéficie aussi financièrement de son association à Schengen et à Dublin (cf. rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste, « Conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen ». Consultable à l'adresse www.eda.admin.ch : Accueil > Politique extérieure > Politique européenne de la Suisse > Direction des affaires européennes > Services et publications > Rapports). La Suisse économise quelque 270 millions de francs par an grâce à la possibilité de renvoyer des requérants vers d'autres États Dublin. Sans son association à Dublin, elle supporterait par ailleurs des coûts annuels compris entre 109 millions et 1,1 milliard, liés aux demandes d'asile de requérants déboutés qu'elle recevrait chaque année (ibidem, p. V).

⁵⁰ SEM, Statistique de l'asile, Aperçu par année. Consultable à l'adresse www.sem.admin.ch : Accueil > Publications & services > Statistiques > Statistique en matière d'asile > Aperçus

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

d'asile en Suisse du fait des difficultés d'ordre économique qu'ils rencontrent en Inde. L'interdiction du libre choix du pays d'asile préconisée vise donc à empêcher la migration secondaire.

Selon la pratique du SEM, les personnes d'ethnie tibétaine qui attestent de façon plausible d'un premier séjour en République populaire de Chine avant d'arriver en Suisse sont reconnues comme réfugiés. À défaut, le SEM rejette leur demande d'asile et ordonne leur renvoi et l'exécution de celui-ci. Un renvoi vers la République populaire de Chine est toutefois exclu. En revanche, une personne qui a séjourné légalement dans un pays tiers – par exemple en Inde ou au Népal – et qui peut y retourner, est renvoyée dans ce pays (cf. art. 31a, al. 1, let. a et c à e, LAsi et ch. 4.5.2). Les personnes d'ethnie tibétaine qui font de fausses allégations concernant leur origine ou leur pays de premier séjour n'ont en règle générale pas de documents d'identité ou pas de documents d'identité infalsifiables, et peinent à prouver leurs déclarations de manière suffisamment convaincante. Les autorités ordonnent alors une analyse linguistique ou une analyse de provenance (analyse LINGUA), qui sera prise en compte dans l'évaluation globale du cas. Si cette évaluation globale révèle que la personne n'a pas respecté son obligation de collaborer dans le cadre de la procédure d'asile en donnant de fausses indications concernant son identité, la demande d'asile est rejetée (art. 8 LAsi).

Pour résumer, on retiendra qu'il est très difficile dans la pratique de retracer les lieux de premier séjour ou de séjour précédent de ces personnes. Une modification de la CR visant à empêcher la migration secondaire ne changerait rien aux difficultés d'ordre pratique évoquées plus haut.

À l'instar des experts et du groupe de suivi, le Conseil fédéral estime qu'en vertu du droit actuel et en application du principe de l'État tiers sûr et du système Dublin, les requérants ne peuvent en principe pas choisir librement le pays dans lequel ils veulent demander l'asile. Dans ce contexte, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de modifier la CR.

4.3.6 Gestion des demandes d'asile déposées par des personnes potentiellement dangereuses

4.3.6.1 Demande du postulat

L'auteur du postulat préconise d'adapter la CR de manière à tenir compte du cas particulier des demandes d'asile déposées dans un État signataire par des personnes potentiellement dangereuses.

4.3.6.2 Réglementation actuelle dans la Convention et dans le droit national

La notion de « terroriste potentiel » n'était jusqu'ici pas définie dans le droit suisse. Le projet de loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT), approuvé par le peuple et par les cantons le 13 juin 2021, précise la notion en donnant une définition du « terroriste potentiel ». ⁵¹ Par terroriste potentiel, on entend une personne « dont on présume sur la base d'indices concrets et actuels qu'elle mènera des activités terroristes » (art. 23e, al. 1, nLMSI). Par activités terroristes, on entend « les actions destinées à influencer ou à modifier l'ordre étatique et susceptibles d'être réalisées ou favorisées par des infractions graves ou la menace de telles infractions ou par la propagation de la crainte » (al. 2). Les explications ci-après se basent, au même titre que l'expertise, sur les définitions précitées.

⁵¹ Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF 2019 4541.
33/41

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

La menace potentielle pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse est aujourd'hui déjà un aspect central de l'examen de toute demande d'asile⁵². Dès qu'un requérant d'asile arrive dans un centre fédéral pour requérants d'asile (CFA), son identité est vérifiée par le SEM et ses empreintes digitales sont saisies et comparées avec les données qui figurent dans les banques de données de recherche nationales et européennes, et notamment dans le système d'information Schengen (SIS). Les requérants d'asile provenant de régions à risque sont en outre interrogés spécifiquement sur leurs convictions politiques, leurs activités et leurs affiliations. Lorsque ces clarifications font apparaître des indices d'une possible menace pour la sécurité intérieure ou extérieure du pays, ceux-ci sont portés à la connaissance du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et de l'Office fédéral de la police (fedpol).

Lorsqu'un requérant satisfait aux conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié, mais qu'il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'il a commis un délit grave avant son entrée en Suisse, son comportement doit être examiné à la lumière de l'art. 1, section F, CR (cf. ch. 4.1.1). L'art. 1, section F, let. a à c, CR dresse une liste exhaustive des motifs d'exclusion ; les let. a et c condamnent les actes inhumains, tandis que la let. b vise à protéger la population du pays d'accueil de criminels dangereux. Pour les personnes suspectées d'actes terroristes, il convient de vérifier si elles remplissent les conditions énumérées à l'art. 1, section F, CR. Dans le cas des « terroristes potentiels » tels que définis dans le projet MPT, on vérifiera au cas par cas si les conditions d'exclusion de la qualité de réfugié sont remplies. Parmi les motifs d'exclusion possibles, on trouve les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies⁵³. L'application de l'art. 1, section F, CR a pour conséquence d'exclure la personne de la reconnaissance de sa qualité de réfugié et de l'exclure de l'asile. Fedpol peut, pour préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, ordonner une expulsion à l'encontre d'un ressortissant étranger. Celle-ci est assortie d'une interdiction d'entrée en Suisse de durée limitée ou illimitée (art. 68, al. 1, en lien avec l'al. 3, LEI). Si la personne agit de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics, ou qu'elle met ceux-ci en danger, ou si elle représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure du pays, son expulsion est exécutoire avec effet immédiat (art. 68, al. 4, LEI). Le principe de non-refoulement découlant de l'art. 3 CEDH reste réservé. Le projet MPT entend exclure désormais l'admission à titre provisoire d'une personne frappée d'une mesure d'expulsion exécutoire selon l'art. 68 LEI (art. 83, al. 9, nLEI). Là non plus, l'exécution du renvoi ne sera toutefois pas possible si elle contrevient au principe de non-refoulement⁵⁴.

Si une personne est reconnue en tant que réfugié en Suisse mais qu'elle a commis des actes répréhensibles, qu'elle agit de manière grave ou nuit à la sûreté intérieure ou extérieure du pays, l'asile ne peut lui être accordé (art. 53 LAsi). Les motifs d'exclusion de l'asile vont moins loin que ceux qui entraînent l'exclusion de la qualité de réfugié. Si un retour dans son pays d'origine expose la personne à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'art. 3 CEDH, l'exécution du renvoi sera illicite et une admission à titre provisoire sera prononcée (art. 83, al. 3, LEI).

En vertu de la CR, la qualité de réfugié ne peut être révoquée que pour l'un des motifs énumérés à l'art. 1, section C, CR (cf. ch. 4.1.1). L'élément décisif, dans ces motifs, n'est pas que la personne ait commis un délit après la reconnaissance de sa qualité de réfugié, mais l'extinction du besoin de protection.

⁵² Cf. motion 20.4347 du Groupe de l'Union démocratique du centre « Centres fermés ou surveillance permanente des migrants et requérants d'asile dont l'identité n'est pas attestée ou en provenance de régions dangereuses » du 30 novembre 2020.

⁵³ Cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, le 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), p. 50.

⁵⁴ Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF 2019 4541, p. 4599.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

La CR contient elle aussi des dispositions concernant le traitement à réserver aux personnes qui ont commis des délits graves après la reconnaissance de leur qualité de réfugié, ou qui représentent une menace pour la sûreté du pays d'accueil. Elle prévoit ainsi la possibilité d'expulser des réfugiés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public (art. 32 CR). De la même manière, un réfugié devant être considéré comme une menace pour la sécurité du pays d'accueil ou pour sa population parce qu'il a fait l'objet d'une condamnation ferme suite à un crime ou un délit particulièrement grave, ne pourra pas se réclamer de l'interdiction d'expulsion inscrite dans la CR (art. 33, al. 2, CR, cf. ch. 4.1.2). Il reste certes un réfugié au sens de la CR, mais la CR permet de l'expulser ou de le renvoyer vers son pays d'origine.

Les possibilités de renvoi ou l'expulsion sont toutefois fortement restreintes par les droits de l'homme. À titre d'exemple, le principe de non-refoulement découlant de l'art. 3 CEDH revêt un caractère absolu (cf. ch. 4.1.2). Lorsqu'une personne risque d'être torturée ou soumise à des peines ou traitements inhumains, la CEDH interdit tout renvoi, alors même que la CR l'autoriserait. Rappelons à ce propos la pratique récente de la CourEDH, qui s'était penchée sur la question de l'admissibilité des assurances diplomatiques convenues entre le pays d'accueil et le pays vers lequel un renvoi est envisagé, dans lesquelles le pays de destination s'engage à traiter la personne de façon conforme aux droits de l'homme (pas d'atteintes à son intégrité psychique et corporelle par la torture). Dans l'affaire *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*⁵⁵, examinée par la CourEDH, un réfugié reconnu établi en Angleterre était soupçonné d'activités terroristes. Le Royaume-Uni s'efforçait de l'extrader vers la Jordanie. La CourEDH n'avait pas fondamentalement exclu l'admissibilité de ce type d'assurances diplomatiques, mais avait cité une série de critères à vérifier pour juger de leur fiabilité (caractère spécifique et concret, possibilité d'en assurer le respect par un suivi objectif, ou encore identité de la personne fournissant la garantie et capacité de celle-ci à agir valablement au nom du gouvernement)⁵⁶. La CourEDH avait admis la validité de l'assurance diplomatique fournie du point de vue de l'art. 3 CEDH, avant de conclure à l'inadmissibilité de l'extradition, au motif que l'intéressé n'aurait manifestement pas pu y exercer son droit à un procès équitable (art. 6 CEDH). On constate ainsi que, même dans ce type de cas, d'importants obstacles juridiques se dressent à l'exécution des renvois.

Les personnes dont la qualité de réfugié n'a pas été exclue au moment de l'examen de leur demande d'asile restent ainsi des réfugiés aussi longtemps qu'elles restent tributaires de la protection du pays d'accueil. Si elles commettent une infraction grave ou présentent par la suite une menace pour le pays d'accueil, celui-ci imposera les restrictions découlant de son droit national. En Suisse, la révocation de l'asile est régie par l'art. 63 LAsi. Le SEM révoque l'asile si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou a commis des actes délictueux particulièrement répréhensibles (art. 63, al. 2, let. a, LAsi). Une atteinte ou une mise en danger de la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse concerne toujours les intérêts de la Suisse en tant qu'État. On pensera par exemple aux menaces concrètes que font peser le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la criminalité organisée ou les actes et efforts mettant gravement en péril les relations extérieures de la Suisse ou visant à modifier l'ordre étatique par la violence⁵⁷. Pour les « terroristes potentiels » au sens du projet MPT, il convient également de vérifier au cas par cas si les conditions sont remplies pour une révocation de l'asile au sens de l'art. 63 LAsi, à savoir que la personne constitue une menace pour la sécurité du pays. Bien que l'asile soit révoqué en pareil cas, les réfugiés remplissent malgré tout les conditions à une admission à titre provisoire dès lors qu'un renvoi les mettrait en danger (art. 83, al. 3, LEI).

⁵⁵ CourEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, requête n° 8139/09, arrêt du 17 janvier 2012.

⁵⁶ Cf. *ibidem*, § 189.

⁵⁷ Cf. Message du 4 décembre 1995 concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, FF 1996, volume II, p. 72 ainsi que la décision du tribunal administratif fédéral E-6829/2007, jugement du 7 septembre 2011, U. 5.2.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

Outre ces sanctions relevant du droit de l'asile, les autorités peuvent prendre contre les réfugiés représentant une menace pour la sécurité de la Suisse les mêmes mesures de droit pénal ou administratif qu'à l'encontre des citoyens suisses. Le droit des étrangers prévoit par ailleurs des sanctions, comme la révocation de l'autorisation d'établissement, lorsque la personne porte gravement atteinte à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou compromet la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (cf. art. 63, al. 1, let. b, LEI). Il faut rappeler à cet égard que, depuis le 1^{er} octobre 2016, la condamnation d'un ressortissant étranger pour soutien à une organisation criminelle ou terroriste conduit à une expulsion obligatoire (art. 66a, al. 1, let. 1, du code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; [CP ; RS 311.0]). Une expulsion obligatoire entraîne l'extinction des autorisations de séjour et d'établissement (art. 61, al. 1, let. e, LEI). Quand bien même la personne faisant l'objet de l'expulsion remplit les conditions à la reconnaissance de sa qualité de réfugié, l'asile ne lui est pas accordé ou il est révoqué (art. 53, let. c, et art. 64, al. 1, let. e, LAsi). L'admission à titre provisoire est elle aussi exclue pour une personne se trouvant sous le coup d'une expulsion (art. 83, al. 9 LEI). Lorsqu'un tribunal pénal prononce une expulsion, l'autorité d'exécution cantonale compétente évalue au cas par cas les risques encourus par la personne dans le pays de destination. Si l'expulsion n'est pas compatible avec le principe de non-refoulement (cf. ch. 4.1.2), son exécution est ajournée (art. 66d CP).

4.3.6.3 Conclusions de l'expertise et du groupe de suivi

Les experts n'estiment pas nécessaire de modifier la CR. Dans leur examen des exigences du postulat, ils se basent sur la notion de « terroriste potentiel » au sens du projet MPT⁵⁸ (cf. art. 23e nLMSI) et concluent que les règles en place permettraient d'exclure ces personnes de l'asile ou de révoquer leur droit d'asile. Dans certaines circonstances, il serait même possible d'exclure les terroristes potentiels déposant une demande d'asile du champ d'application de la CR (art. 1, section F, CR), puisque l'on pourrait qualifier ce type d'agissements comme contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, sous réserve de respecter les conditions pertinentes de la CR. Une fois accordée la reconnaissance de la qualité de réfugié, on pourrait envisager – outre les sanctions ordinaires inscrites dans la législation nationale – de restreindre les garanties prévues par la CR. Une des options pourrait être, en fonction des circonstances, le refoulement moyennant « assurances diplomatiques » fournies par l'État de destination. Le principe de non-refoulement, en tant que norme impérative de droit international, reste toutefois réservé, et garantit que l'on ne renvoie pas une personne dans un État où elle serait exposée à des risques de torture ou de traitements et sanctions inhumains ou dégradants.

Le groupe de suivi va dans le même sens que les experts et estime qu'outre les options offertes par la législation nationale, la CR offre suffisamment de possibilités d'action pour tenir compte des impératifs de protection de la sécurité et de l'ordre publics. Unanime sur le fait que le terrorisme pose des questions complexes, il a en particulier cherché à déterminer si la qualification de « terroriste potentiel » au sens du projet MPT entraîne automatiquement des conséquences en termes de droit international public. La majorité des membres du groupe de suivi plaident pour un examen au cas par cas. Les dispositions existantes de la CR permettent déjà, estiment-ils, de tenir compte adéquatement des intérêts en présence, dès lors que les tribunaux examinent la situation au cas par cas et de manière approfondie. Le groupe de suivi n'estime donc pas nécessaire lui non plus de modifier la CR.

⁵⁸ Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF 2019 4541.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

4.3.6.4 Position du Conseil fédéral et conclusions

Plusieurs dispositions de la CR permettent déjà de tenir compte du cas particulier des terroristes potentiels. Elle exclut ainsi les auteurs de délits graves de la reconnaissance de la qualité de réfugié et des garanties offertes par la CR. Les experts estiment, dans le cas des terroristes potentiels, que les normes en vigueur devraient généralement permettre de faire valoir un motif d'exclusion (cf. ch. 4.3.6.3). Ils partent du principe qu'il sera possible, selon les circonstances, d'exclure de la qualité de réfugié les personnes qui mettent en danger la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Ils précisent que les « terroristes potentiels » tels que définis dans le projet MPT pourront également, selon les circonstances, se voir exclure de la qualité de réfugié. Une telle exclusion dépendra surtout du comportement et de la gravité des faits reprochés si bien que les experts n'ont pas pu tirer de conclusion de portée générale pour toutes les catégories de personnes regroupées, dans la législation, sous la notion de « terroriste potentiel ». Le Conseil fédéral rejoint les experts dans leurs conclusions. Il est important de relever qu'il restera nécessaire de vérifier attentivement, au cas par cas, si une personne identifiée comme terroriste potentiel au sens de l'art. 23e nLMSI remplit les conditions posées à l'exclusion de la reconnaissance de la qualité de réfugié. Comme la notion juridique est nouvelle, il faudra tout d'abord que se développe une pratique législative et judiciaire en la matière.

Une fois sa qualité de réfugié reconnue au sens de la CR, une personne ne pourra la voir révoquée que si elle n'a plus besoin de la protection de l'État d'accueil. Dans les cas où elle aurait commis des délits graves ou constituerait une menace pour la sécurité du pays d'accueil après reconnaissance de sa qualité de réfugié, elle ne pourra plus se prévaloir de l'interdiction d'expulsion et de refoulement ancrées dans la législation en matière d'asile (art. 32 et 33, par. 2, CR). La Suisse a inscrit dans sa loi sur l'asile des dispositions permettant d'exclure des personnes de l'asile ou de révoquer l'asile dès lors qu'elles commettent un délit grave ou menacent la sécurité du pays. Les experts concluent à cet égard que ces conditions devraient en principe être réalisées dans le cas des personnes identifiées comme « terroristes potentiels » (cf. ch. 4.3.6.3). Les autorités disposent par ailleurs des mêmes possibilités de sanction que celles prévues par le droit national à l'encontre de la population résidant en Suisse (mesures relevant du droit pénal, du droit administratif ou du droit des étrangers, p. ex.). À noter toutefois que le principe de non-refoulement, ancré dans les droits de l'homme (CEDH, p. ex.) s'applique en tout état de cause (cf. également art. 25, al. 3, Cst.) Le caractère irrecevable de certains renvois découle non pas de la CR, mais des principes humanitaires universels applicables dès lors qu'une personne est menacée en cas de retour dans son pays. Dans sa jurisprudence récente concernant l'art. 3 CEDH, la CourEDH n'exclut pas la possibilité d'obtenir des assurances diplomatiques du pays d'origine en vue du renvoi d'un ressortissant étranger. Les exigences en la matière sont toutefois élevées.

Étant donnée la nécessité impérieuse d'observer dans tous les cas le principe de non-refoulement consacré par les droits de l'homme, le Conseil fédéral estime judicieux de concentrer les efforts sur les mesures pouvant être mises en œuvre à l'échelon national⁵⁹. Conscient des défis que pose la gestion des personnes mettant en péril la sécurité du pays, il a d'ores et déjà pris diverses mesures spécifiques⁶⁰. Le 24 novembre 2017, la Confédération, les cantons, les communes et les villes ont ainsi approuvé un plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent.⁶¹ Le plan d'action national appelle à la mise en place d'une action interdisciplinaire à tous les échelons de l'État.

⁵⁹ Cf. aussi les explications du Conseil fédéral concernant la question de Barbara Steinemann 16.1071 « Bases juridiques permettant de renvoyer des terroristes » du 30 novembre 2016, l'interpellation Quadri Lorenzo 16.3651 « Libération d'un requérant d'asile irakien sympathisant de l'EI. Cela ne doit pas se reproduire » du 13 septembre 2016, la motion du groupe de l'Union démocratique du Centre 16.3673 « Traitement des personnes qui représentent un danger pour l'État » du 20 septembre 2016, l'interpellation Gerhard Pfister 16.3795 « Mise en liberté de djihadistes condamnés. Comblent les lacunes de la loi » du 29 septembre, la motion Fabio Regazzi 16.3982 « Expulsion des terroristes vers leur pays d'origine, qu'il soit sûr ou non » du 13 décembre 2016.

⁶⁰ Cf. Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste du 18 décembre 2015, FF 2015 6843.

⁶¹ Cf. Réseau national de sécurité. Plan d'action national contre la radicalisation et l'extrémisme violent du 4 décembre 2017. Consultable à l'adresse www.svs.admin.ch : Accueil > Thèmes et agenda > Prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

Il crée les conditions nécessaires pour détecter la radicalisation et l'extrémisme violent sous toutes leurs formes et pour lutter contre ces dérives. La Confédération soutient, au moyen d'un programme d'impulsions, les projets élaborés en ce sens par les cantons, les communes, les villes et la société civile. Le 22 mai 2019, le Conseil fédéral a adopté un projet de loi visant à compléter les instruments dont dispose la Suisse pour lutter contre le terrorisme par des mesures de police préventive (projet MPT)⁶². Le projet de loi MPT, adopté le 13 juin 2021 par le peuple et les cantons, renforce lui aussi la collaboration entre le SEM et fedpol dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Fedpol se voit ainsi dotée de pouvoirs élargis, susceptibles de recours, pour imposer aux personnes identifiées comme terroristes potentiels une interdiction de contact, une obligation de se présenter et de participer à des entretiens, une interdiction géographique ou une interdiction de quitter le territoire, voire une assignation à résidence. Le Conseil fédéral considère qu'il est et restera essentiel à l'avenir d'encadrer étroitement la gestion des terroristes potentiels. Cela implique que les mesures existantes soient mises en œuvre de manière conséquente dans le cadre des prescriptions légales, pour assurer la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

Il convient en outre de rappeler que, durant une procédure d'octroi de l'asile ou durant l'examen d'une révocation de l'asile ou de la qualité de réfugié, chaque cas devra faire l'objet d'un examen et d'une évaluation détaillés. Une exclusion de la qualité de réfugié ou de l'asile (art. 53 LAsi), une révocation de l'asile ou un retrait de la qualité de réfugié ne sont possibles qu'après examen minutieux de toutes les circonstances du cas d'espèce.

Le Conseil fédéral rejoint les conclusions des experts et du groupe de suivi, qui ne jugent pas nécessaire de modifier la CR. Les représentants des organes cantonaux au sein du groupe de suivi, qui pourraient être fortement touchés par les décisions prises dans ce domaine, partagent eux aussi cette opinion.

5 Bilan et conclusions

Au vu des conclusions de l'expertise, soutenues sans réserve par le groupe de suivi réunissant les principaux acteurs du domaine de la migration, le Conseil fédéral est d'avis que la mise en œuvre actuelle par la Suisse de la CR satisfait aux exigences de protection systématique des personnes victimes de persécutions. Il constate que par le passé déjà, la Convention et son application ont très régulièrement soulevé de nouveaux questionnements. On peut citer par exemple les diverses formes de persécution liées au sexe, ou les persécutions non étatiques, lesquelles ont gagné en importance dans la pratique mais ne sont pas expressément abordées dans la CR. En réinterprétant la Convention sur la base de la situation contemporaine, il a néanmoins été possible jusqu'ici de classer ces nouvelles formes dans les catégories traditionnelles de persécution. La persécution liée au sexe est ainsi rattachée aux persécutions fondées sur l'appartenance à un groupe social particulier⁶³ ; une persécution non étatique peut fonder la qualité de réfugié dès lors que l'État d'origine ne fournit pas aux personnes concernées la protection qu'elles seraient en droit d'attendre (art. 1, section A, par. 2, CR). Alors même que la CR est formulée de façon suffisamment ouverte pour permettre d'intégrer de nouvelles problématiques, la notion de réfugié telle que définie dans la Convention revêt un caractère sélectif, si bien que la protection offerte par la CR ne couvre que les seules victimes de persécutions⁶⁴. Cela signifie que par exemple les motifs d'ordre économique, les effets de la guerre et les conséquences de

⁶² Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme. FF 2019 4541.

⁶³ Pour plus de détails : cf. l'annexe au rapport du Conseil fédéral : Alberto Achermann/Astrid Epiney, « Zur rechtlichen Tragweite der Genfer Flüchtlingskonvention und der Opportunität von Anpassungen : Ausgewählte Aspekte unter Einbezug der Rechtslage in der EU : Gutachten zum Postulat Müller Damian "Anpassung der Flüchtlingskonvention von 1951" », Berne/Fribourg, 17 février 2020 (version définitive du 5 janvier 2021), pp. 15, 24 ss et 41.

⁶⁴ Cf. ibidem, p.40 s.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

catastrophes naturelles n'entrent pas, en principe, dans le champ d'application de la Convention, dès lors qu'ils ne sont pas liés à une persécution au sens de l'art. 1, section A, CR, ce malgré leurs lourdes conséquences pour les personnes concernées.

Le Conseil fédéral estime que la Convention reste un instrument central de la protection des réfugiés à l'échelle internationale, et qu'elle offre des réponses adaptées aux problématiques actuelles. Son rôle de tout premier plan dans la pratique des États montre que septante ans après sa création, elle reste en adéquation avec les exigences actuelles en matière de protection des réfugiés (cf. ch. 3.1.1).

Fort de ce constat, le Conseil fédéral estime, à l'instar des experts mandatés et du groupe de suivi, que la Convention ne nécessite pas d'adaptation dans le sens préconisé par l'auteur du postulat.

Les experts mandatés ont néanmoins concédé certaines lacunes (cf. ch. 4.2). Nombre de celles-ci (dont l'absence d'engagement en matière d'octroi de l'asile et le manque de garanties procédurales) ont été comblées dans le cadre du Régime d'asile européen commun (RAEC) ou des développements législatifs qu'ont connus les pays d'asile modernes. Une autre lacune qui a persisté jusqu'ici est l'absence de garantie en matière de regroupement familial, qui se traduit en Suisse par le fait que le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises à titre provisoire, y compris les réfugiés admis à titre provisoire, peuvent bénéficier du regroupement familial au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire et uniquement sous certaines conditions, notamment que la famille ne dépende pas de l'aide sociale (art. 85, al. 7, LEI).

Les réfugiés admis à titre provisoire peuvent se prévaloir des droits conférés par la CR. Mais celle-ci ne garantit pas un droit inconditionnel au regroupement familial ; conformément à la jurisprudence du TAF, le droit au respect de l'unité de la famille peut être soumis à certaines conditions⁶⁵. À la différence des réfugiés ayant obtenu l'asile, qui peuvent faire venir leurs conjoints et enfants mineurs demeurés à l'étranger dans la mesure où la famille a été séparée par la fuite (art. 51, al. 4, LAsi), les réfugiés admis à titre provisoire, mais exclus de l'asile pour cause d'indignité ou de motifs survenus après la fuite (cf. art. 53 et 54 LAsi), ne peuvent prétendre au regroupement familial que moyennant certaines conditions supplémentaires (cf. art. 85, al. 7, LEI)⁶⁶. L'admission provisoire est une mesure de remplacement, utilisée lorsqu'une personne n'obtient pas l'asile ou qu'elle est exclue de celui-ci, mais que son renvoi ne peut pas être exécuté. Ainsi que le Conseil fédéral l'avait exposé en réponse à l'interpellation 17.3176 Häsler Christine « Réfugiés au bénéfice de l'admission provisoire. Possibilités d'assouplissement du regroupement familial » du 16 mars 2017, l'exigence de non-dépendance de l'aide sociale implique que les moyens financiers de la personne concernée doivent suffire à assurer l'indépendance économique de la famille et, à travers elle, faciliter son intégration. Les autorités peuvent toutefois exercer leur pouvoir d'appréciation pour tenir compte de la situation personnelle (art. 96, al. 1, LEI), par exemple pour les parents célibataires ou les personnes en incapacité de travail du fait d'une invalidité. Par ailleurs, le Conseil fédéral a soumis le statut des personnes admises à titre provisoire à un examen

⁶⁵ Arrêt A-4581/2013 du TAF du 9 juillet 2014, consid. 5.3.1.

⁶⁶ Cf. également SEM, Manuel asile et retour, Regroupement familial des personnes admises provisoirement et des réfugiés admis provisoirement (réunifications de la famille). Consultable à l'adresse www.sem.admin.ch : Accueil > Asile / Protection contre la persécution > La procédure d'asile > Procédures d'asile nationales > Manuel asile et retour.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

approfondi en 2016⁶⁷, à la suite duquel le Parlement a maintenu ce statut dans ses grandes lignes⁶⁸, y compris les conditions régissant le regroupement familial⁶⁹.

La principale lacune – déjà ancienne – relevée par les experts mandatés concerne l'absence de mécanismes de coopération contraignants, destinés à assurer une meilleure répartition, entre les États, de la charge et des responsabilités que représente l'accueil des réfugiés. Pour y remédier, les experts proposent une initiative visant à améliorer la gestion des mouvements d'exil et la répartition des charges. Une telle initiative pourrait selon eux contribuer à une meilleure protection des personnes fuyant la guerre, à la mise en place de systèmes d'alerte précoce, de mécanismes de solidarité, d'accords sur la construction d'infrastructures le long des chemins de fuite et de dispositifs communs pour l'accueil (y compris dans le cadre des réinstallations) et à l'encouragement des retours à l'issue du conflit. Une approche ambitieuse consisterait, de l'avis des experts mandatés, à compléter la CR par un protocole ad hoc.

Dans sa Stratégie de politique extérieure 2020-2023 du 29 janvier 2020⁷⁰, le Conseil fédéral place l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées parmi les priorités en matière de politique extérieure. Au chapitre « Paix et sécurité », la stratégie prévoit que la Suisse participe aux efforts visant à réduire la migration irrégulière, et qu'elle soutienne les pays de premier accueil dans le développement de mesures d'intégration destinées aux réfugiés⁷¹. La Suisse est également prête à participer aux mesures de l'UE. L'actuelle stratégie de coopération internationale (Stratégie CI 2021–2024)⁷² place quant à elle la réduction des causes de la migration irrégulière et du déplacement forcé parmi ses quatre objectifs clés. Le Conseil fédéral souligne ainsi l'importance de l'engagement visant à prévenir les déplacements forcés, par le biais de mesures tant politiques et humanitaires que de coopération au développement, et à réduire autant que possible leurs conséquences dans les pays de premier accueil. Il a par ailleurs régulièrement autorisé l'admission de contingents de réfugiés et de personnes déplacées, notamment en provenance du Moyen-Orient, ainsi que de personnes particulièrement vulnérables en provenance de Grèce et d'Italie. Depuis 2013, la Suisse a ainsi accueilli plus de 9300 réfugiés en provenance de pays de premier accueil au Moyen-Orient, et sur ce nombre, 4752 dans le cadre de contingents supervisés par le HCR. Dans le cadre de la collaboration avec l'UE, le Conseil fédéral a accueilli 1590 personnes en provenance de Grèce et d'Italie, dont 90 mineurs non accompagnés. Dans le cadre des consultations sur la réorientation de la politique migratoire de l'UE, la Suisse s'engage par ailleurs depuis un certain temps en faveur d'une répartition équitable de la charge au sein des États Dublin. Eu égard à ces considérations, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de modifier la Convention dans le sens préconisé par l'auteur du postulat.

Enfin, les membres du groupe de suivi ont reconnu, au cours de leurs délibérations, la pertinence et l'actualité des questions soulevées par l'auteur du postulat. Le Conseil fédéral estime important de continuer à suivre attentivement la mise en œuvre de la CR et de poursuivre le débat autour de la migration et de l'asile. Il existe plusieurs outils à cet effet, qui peuvent s'avérer particulièrement utiles

⁶⁷ Rapport du CF du 12 octobre 2016 « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action ». Consultable à l'adresse www.sem.admin.ch : Accueil > Publications & services > Rapports.

⁶⁸ D'éventuelles modifications ponctuelles du statut des personnes admises à titre provisoire sont actuellement examinées par les Chambres (cf. message du 26 août 2020 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [Restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire], BBI 2020 7237). Ce projet a entraîné le classement de la motion 18.3002 de la Commission des institutions politiques du CE « Adaptation ponctuelle du statut des étrangers admis à titre provisoire » du 18 janvier 2018.

⁶⁹ Le 30 décembre 2020, le Conseil national a ainsi rejeté une motion demandant un élargissement et une facilitation du regroupement familial pour les réfugiés (cf. motion 18.4311 Lisa Mazzone « Droit à la vie familiale. Regroupement familial élargi et facilité pour les réfugiés » du 14 décembre 2018).

⁷⁰ Consultable à l'adresse www.eda.admin.ch : Accueil > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure.

⁷¹ Ibidem, p. 10.

⁷² Message du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021 – 2024 (Stratégie CI 2021 – 2024), FF 2020 2509.

Actualité et portée de la Convention de 1951 relative au statut **des réfugiés**

dans ce domaine, qui donne régulièrement lieu en Suisse à des initiatives, des référendums et des interventions parlementaires et suscite un large débat public.

Le groupe de suivi a évoqué l'opportunité de publier un rapport annuel sur la pratique suisse en matière d'asile, étant donnée l'importance d'un débat régulier sur la question. Il a toutefois rappelé qu'il existe déjà un certain nombre d'organismes spécialisés et de canaux de communication dans le domaine de la migration et de l'asile, et que la publication d'un rapport de plus sur la question pourrait n'avoir qu'une utilité limitée. Le Conseil fédéral est lui aussi d'avis qu'il existe déjà suffisamment d'instruments et d'organismes à même d'assurer le suivi critique de la pratique en matière d'asile, et que ces instruments et organes suffiront à garantir à l'avenir la mise en œuvre des mesures qui s'imposent. Il ne juge dès lors pas opportun de mettre en place un instrument de plus.

Le Conseil fédéral n'estime pas nécessaire de modifier la Convention dans le sens préconisé par l'auteur du postulat, mais s'engage à continuer de suivre attentivement et de manière critique les futurs développements dans ce domaine aussi important que politiquement sensible.