

**unine**

UNIVERSITÉ DE  
NEUCHÂTEL

Institut de géographie

Espace Louis-Agassiz 1  
CH - 2001 Neuchâtel

MÉMOIRE DE MASTER  
sous la direction du Prof.  
**Etienne Piguet**

septembre 2016

Aline Catzeflis

# La suppression des demandes d'asile en ambassades suisses :

*Entre nécessité nationale et  
incohérence européenne.*





## REMERCIEMENTS

J'adresse tout particulièrement mes remerciements à mon directeur de mémoire, Etienne Piguet, qui par sa présence et ses encouragements a contribué à la concrétisation de ce travail. Je lui suis très reconnaissante de m'avoir guidé tout au long de l'élaboration de ce mémoire, et de m'avoir apporté ses conseils avisés et ses corrections pertinentes.

Je remercie également les personnes travaillant au Service d'Etat aux Migrations qui ont su être disponibles pour répondre à mes nombreuses questions. J'adresse spécialement mes remerciements à mon interlocuteur qui m'a offert son temps et ses connaissances lors de nos entretiens.

Mes remerciements vont également à ma famille pour son soutien inconditionnel tout au long de ces années d'études. Je tiens à remercier spécialement ma mère, Chantal Catzeflis-Benassy, pour son soutien psychologique, son aptitude exceptionnelle à me motiver, ainsi que son œil de lynx pour les corrections orthographiques. Ma gratitude va particulièrement envers mon père, François Catzeflis, pour la rigueur et la tolérance avec lesquelles il a su m'encourager pendant ses longues années académiques.

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à ma deuxième famille du LAC, qui m'a permis, à son insu, de garder le cap pendant plus d'une année de rédaction. Un clin d'œil particulier pour leur attitude bienveillante pendant les phases difficiles rencontrées pendant la mise en forme de ce travail.

Enfin, je tiens à remercier Aristide, sans qui ce travail n'aurait sûrement jamais vu le jour.



## RÉSUMÉ

Le 9 juin 2013, le peuple suisse s'est prononcé sur un paquet de lois dites urgentes concernant la réforme du système de l'asile. Parmi quatre propositions modifiant la loi sur l'asile (LAsi), l'une d'elles présentait la possibilité d'interdire le dépôt des demandes d'asile dans les ambassades suisses. Cette votation représentait l'ultime étape d'un processus de réflexion entamé au Parlement Fédéral depuis plus de trois ans. En effet, si le peuple suisse a pu sanctionner positivement cette loi en juin 2013, l'essentiel de son contenu fût adopté et appliqué en amont de la votation populaire. Le dépôt des demandes d'asile en ambassade permettait aux personnes cherchant une protection de pouvoir s'adresser à une représentation consulaire suisse à proximité de la zone géographique fuie. Or, cette disposition adoptée, les demandeurs d'asile souhaitant trouver refuge en Suisse, doivent dès lors se rendre physiquement sur le territoire suisse pour y déposer leur demande.

Parallèlement, la tendance des politiques européennes en matière d'asile et d'immigration reflètent depuis une vingtaine d'années une volonté de la part des gouvernements de l'Union Européenne et Etats associés<sup>1</sup>, d'établir un contrôle dans l'arrivée des demandeurs d'asile, et ce, de plus en plus en amont du territoire européen. Dans ce contexte, la suppression des demandes d'asile en ambassade apparaît paradoxale. En effet, cette mesure permettait effectivement de mettre en place un tri dans les demandes d'asile en autorisant ainsi les personnes présentant des motifs d'asile recevables à venir en Suisse.

Comment comprendre la suppression des demandes d'asile en ambassade suisse, alors que les efforts européens, y compris en Suisse, tendent à vouloir exercer un contrôle hors des frontières, avant l'accès au territoire ?

En analysant les justifications soutenant la décision de supprimer les demandes d'asile en ambassade, ce travail tente d'appréhender la cohérence de cette mesure dans la logique des politiques d'asile suisses et européennes.

---

<sup>1</sup> Comme la Suisse, la Norvège et l'Islande.



## Table des matières

Remerciements.....	3	
Résumé .....	5	
Table des matières.....	7	
<b>Première Partie .....</b>	<b>10</b>	
Introduction et problématique : L'accès à la procédure d'asile.....	10	
Introduction .....	11	
La notion d'asile.....	14	
Les critères de la définition du réfugié .....	15	
L'enjeu du territoire .....	18	
Différentes formes d'accès à l'asile .....	26	
<b>Deuxième partie .....</b>	<b>36</b>	
Méthodologie.....	36	
Approche de la problématique et Objectifs .....	37	
Réculte de données.....	38	
Analyse des données.....	41	
<b>Troisième partie .....</b>	<b>44</b>	
Analyse : La fin de la procédure d'asile en ambassades suisses .....	44	
La fin de la procédure en ambassades. ....	45	
La procédure dans les ambassades en chiffres .....	56	
<b>Quatrième partie .....</b>	<b>69</b>	
Conclusion.....	69	
Conclusion .....	70	
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>73</b>	
Bibliographie .....	74	
<b>ANNEXES .....</b>	<b>81</b>	
Annexe 1 : LAsi du 26 juin 1998 (Etat le 1er avril 2011) avant modifications_ Extraits : .....	82	
Annexe 2 : LAsi du 26 juin 1998 (Etat le 1er février 2014) après modifications_ Extraits : .....	83	
Annexe 3 : Formulaire de demande de visa Schengen.....	83	
Annexe 4 : Tableau comparatif des demandes d'asile en ambassades et en Suisse. ....	87	
Annexe 5 : Répartition des demandes d'asile en Suisse par nations majoritaires .....	2006-2015 .....	88
Annexe 6 : Répartition des demandes d'asile en ambassade par nations majoritaires .....	2006-2015 .....	89





## Première Partie

---

# INTRODUCTION ET PROBLÈMATIQUE : L'ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE

## INTRODUCTION<sup>2</sup>

Les politiques européennes en matière d'asile et d'immigration reflètent depuis une vingtaine d'années une volonté de la part des gouvernements de l'Union Européenne et Etats associés<sup>3</sup>, d'établir un contrôle dans l'arrivée des demandeurs d'asile, et ce, de plus en plus en amont du territoire européen.

La tendance des politiques européennes s'oriente vers une externalisation de l'asile. Derrière ce terme emprunté à la sphère économique, il y a le souhait de « déplacer » les frontières en matière de gestion de l'asile (BLANCHARD 2006 ; GLASSON-DESCHAUMES 2006 ; MORICE-RODIER 2013). L'externalisation exprime ainsi une volonté de « gérer » les demandeurs d'asile non plus à leur arrivée en Europe mais bien à l'extérieur des frontières européennes. L'externalisation de l'asile au niveau européen s'est mise en place progressivement au travers de plusieurs phases<sup>4</sup> développant des stratégies de contrôle des flux de personnes cherchant à obtenir une protection en Europe. Établies prioritairement pour vérifier le passage aux abords des frontières extérieures européennes, ces politiques visent à trier les migrants économiques des demandeurs d'asile potentiels bien avant leur arrivée sur le sol européen.

Ainsi l'instauration des visas (GUILD-BIGO 2003a, 2003b), puis de la responsabilité des transporteurs aériens pour la vérification de ceux-ci, ou encore la présence d'officiers de liaisons dans les aéroports en amont ou à l'arrivée pour déjouer toute entrée frauduleuse (GUILD-BIGO 2003a, 2003b), sont quelques-unes des mesures prises pour contrôler l'accès au territoire des migrants, et ce, sans faire de distinction formelle entre migrants économiques ou requérants d'asile. Corollairement à ces mesures dites de prévention, d'autres mesures restrictives dites « dissuasives » (GIBNEY-HANSEN 2003) ont été adoptées toujours dans cette même idée de limiter l'arrivée des demandeurs d'asile. La limitation des droits économiques, notamment la possibilité de travailler, mais également des droits sociaux, avec des restrictions concernant l'accès à l'Etat social, font partie des mesures visant à dissuader tout autant la venue des demandeurs d'asile que des migrants économiques (THIELMANN 2012 ; LEGOUX 2004 :6 ; GIBNEY 2001).

Face à la volonté des pouvoirs politiques européens de gérer les entrées sur leur sol, certains auteurs caractérisent ce nouveau régime de l'asile de « *non-entrée regime* » (CHIMMI, 1998), où il devient pratiquement impossible pour une personne fuyant une persécution de pouvoir demander l'asile de manière légale sur le territoire européen.

Bien que ne faisant pas partie de l'Union Européenne, la Suisse a intégré le système européen de gestion de l'asile notamment au travers de la signature des accords Schengen/Dublin, entrés en vigueur pour la Suisse en 2008. Ces accords règlementent entre autres la responsabilité du pays hôte dans la gestion de la demande d'asile, appelé autrement le système Dublin, mais impliquent également une coopération accrue dans d'autres secteurs tel que la sécurisation des frontières extérieures de l'Union Européenne. Ces accords concernent essentiellement une coopération internationale en matière de gestion des entrées sur le territoire européen. Certaines dispositions concernent également la mise en œuvre de la procédure d'asile.

<sup>2</sup> Par souci de clarté pour la lecture de ce travail, l'auteur n'a pas choisi d'utiliser l'écriture épïcène. Cependant, l'auteur tient à souligner que la forme d'écriture au masculin englobe les deux genres, et tout le continuum existant entre les deux.

<sup>3</sup> Comme la Suisse, la Norvège et l'Islande.

<sup>4</sup> Le sommet de Tampere/1999 ; le programme de la Haye/2004, le sommet de Thessalonique/2003, le Traité de Lisbonne en 2009, ...etc.

Dans ce contexte tant européen que suisse, le 9 juin 2013, le peuple suisse s'est prononcé sur un paquet de lois dites urgentes concernant la réforme du système de l'asile. Parmi quatre propositions modifiant la loi sur l'asile (LAsi), l'une d'elles présentait la possibilité d'interdire le dépôt des demandes d'asile dans les ambassades suisses. Cette votation représentait l'ultime étape d'un processus de réflexion entamé au Parlement fédéral depuis plus de trois ans. En effet, si le peuple suisse a pu sanctionner positivement cette loi en juin 2013, l'essentiel de son contenu fût adopté et appliqué en amont de la votation populaire. Le dépôt des demandes d'asile en ambassade permettait aux personnes cherchant une protection de pouvoir s'adresser à une représentation consulaire suisse à proximité de la zone géographique fuie. Or, cette disposition adoptée, les demandeurs d'asile souhaitant trouver refuge en Suisse, doivent dès lors se rendre physiquement sur le territoire suisse pour y déposer leur demande. Une seule opportunité reste encore accessible à travers le visa humanitaire, mais celle-ci reste néanmoins inefficace dans la pratique (STUNZI et al. 2012 ; STUNZI 2014).

L'adoption de cette mesure terminant la possibilité de dépôt de demandes d'asile dans les représentations étrangères par la Suisse semble remarquable au regard de la dynamique européenne en matière d'asile qui se développe parallèlement depuis quelques années. En effet, alors que la tendance est à la fermeture des frontières et au contrôle des entrées sur le sol européen, les ambassades offrant la possibilité de déposer une demande d'asile paraissent offrir un dispositif de sélection des migrants. La fermeture des frontières légitimerait a priori le maintien des ambassades dans ce processus de contrôle. L'ambassade offrait effectivement une alternative territoriale au déplacement des demandeurs d'asile sur le sol du pays de destination pour déposer une demande d'asile. Or, la fin du dépôt des demandes d'asile en ambassade amène aujourd'hui les requérants à devoir se déplacer sur le territoire suisse pour faire valoir leur demande. Le contrôle ne se fait donc plus en amont dans une ambassade mais à l'arrivée de la personne sur le territoire suisse. Ainsi, la disposition adoptée le 9 juin 2013 apparaît paradoxale au regard de la dynamique d'externalisation de l'asile au niveau européen. Il semble donc y avoir une contradiction d'action et d'effets des mesures.

Comment comprendre la suppression des demandes d'asile en ambassade en Suisse, alors que les efforts européens, y compris en Suisse, tendent à vouloir exercer un contrôle hors des frontières, avant l'accès au territoire ?

Notre travail se propose d'étudier une politique particulière à l'Etat suisse, la suppression des demandes d'asile en ambassade. Notre attention sur cette politique a été encouragée par les récents changements opérés dans la politique suisse dans le domaine de l'asile et ce, en écho aux orientations politiques européennes. En effet, comme précisé plus haut, la LAsi a été modifiée en supprimant, entre autres, l'accès aux ambassades comme lieu de dépôt des demandes d'asile. Or, s'il n'est pas rare d'observer de nombreuses modifications des lois compte tenu de l'évolution dans le temps des sociétés, il est toujours surprenant d'abroger entièrement une mesure qui semble avoir été efficace et justifiée pendant plus d'une trentaine d'années. Par ailleurs, le paradoxe apparent entre une dynamique européenne d'externalisation de l'asile et la suppression des demandes d'asile en ambassade nous amène à nous pencher sur les justifications d'une telle orientation dans le domaine de l'asile suisse. S'il existe un certain durcissement dans le domaine de l'asile en Suisse (PIGUET 2013 : 82-87) le choix de fermer les ambassades comme lieu de dépôt des demandes d'asile semble enlever un moyen de contrôle que le gouvernement suisse pouvait avoir sur la venue des étrangers sur le sol helvète. En effet, ce dispositif offrait ainsi la possibilité d'instaurer une sélection pour les ayants droit à une

protection, et ainsi de filtrer les arrivées sur le territoire suisse en tenant à l'écart les migrants économiques potentiels et non désirés.

Sur quels arguments repose cette modification de la LAsi ? Quelles ont été les justifications avancées pour adopter la suppression de cette mesure ? La fin des demandes d'asile en ambassade fait-elle partie de ce mouvement européen de fermeture des frontières ou répond-elle à d'autres considérations ?

Dans ce contexte, notre objectif est alors d'analyser la procédure de dépôts de demandes en ambassade en soulignant son importance dans le système général de protection. Il ne s'agira pas de poser un regard normatif sur cette mesure, mais bien d'amener des éléments pertinents pour mieux comprendre les enjeux entourant cette décision. Qu'est-ce que représentaient réellement les demandes d'asiles en ambassade ? Ont-elles été insignifiantes pour en justifier leur suppression ? Pour ce faire, nous adopterons une approche essentiellement descriptive et historique. Il ne s'agira pas de revenir sur trente ans de pratiques, bien que l'exercice serait peut-être nécessaire pour comprendre en profondeur le processus. L'objectif de ce travail est bien moindre. En analysant le processus d'adoption, nous pourrions ainsi mettre en perspective les arguments avancés lors de sa suppression. Ainsi, pour comprendre l'enjeu de cette mesure, il nous semble nécessaire en premier lieu de revenir sur le système d'asile en général, ses spécificités et ses critères. Ceci nous permettra en effet d'étudier en détails à quoi correspond la procédure d'asile en ambassade dans ce système de protection. Nous reviendrons également, dans une perspective théorique, sur les récents développements dans les politiques européennes restreignant l'accès à l'asile pour tenter de replacer cette mesure dans un contexte plus large. Enfin notre analyse portera principalement sur les arguments soutenant la suppression des demandes en ambassade.

## LA NOTION D'ASILE

### LES BASES DU RÉGIME INTERNATIONAL DE PROTECTION

Lorsque l'on parle du système de l'asile ou des demandeurs d'asile, il est fait référence au régime international de protection mis en place au lendemain de la deuxième guerre mondiale, et intégré petit à petit dans les législations nationales. C'est par le biais de la Convention relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951 que sont instaurés les principes généraux et fondateurs du droit des réfugiés. En son article premier, la Convention dite de Genève, apporte une définition stricte du réfugié qui sera étendue et complétée par le Protocole additionnel relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967, et qui se présente comme suit :

*« Art. I : [...] le terme «réfugié» s'appliquera à toute personne:*

*2. Qui [...] 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; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »*  
(CONVENTION DE GENÈVE 1951)

Cependant, la notion d'asile est bien plus ancienne que sa formalisation au vingtième siècle. Il est vrai que l'on retrouve dans les écrits historiques relatant des faits de guerre, la présence d'une reconnaissance de ce que nous pourrions comparer à l'asile contemporain. L'octroi de l'asile n'avait pas le caractère politique ni humanitaire qu'on lui attribue aujourd'hui mais s'apparentait à une reconnaissance religieuse, une reconnaissance du sacré, à une crainte de représailles divines. Au travers des écrits de de Beaurepaire (1854) relatant les prémisses de l'asile religieux sous la Grèce antique et les conquêtes romaines, nous comprenons que ce qui s'appelait l'asile à l'époque fait davantage référence à l'observation de la sacralité d'un lieu, à son inviolabilité pour des raisons spirituelles, et moins à une qualité ou un droit individuel. Ce caractère exceptionnel attribué aux lieux de l'Eglise a été préservé au fil des siècles, et ce parallèlement à la mise en place de l'Etat. La gestion du domaine de l'asile s'est néanmoins sécularisée notamment au travers de l'institutionnalisation du respect de l'asile religieux. Les églises catholiques bénéficiaient vers le Xe siècle d'une reconnaissance presque absolue du caractère sacré de leur lieu par les pouvoirs monarchiques. L'asile est donc non seulement accordé par le corps ecclésiastique à celui qui cherche refuge auprès de l'Eglise, mais il est aussi toléré par les pouvoirs publics qui reconnaissent la sacralité du lieu, lui attribuant ainsi le caractère du sanctuaire (BEAUREPAIRE 1854 : 37-43). Ici l'asile revêt son sens premier, celui accordé au lieu, à l'inviolabilité du territoire. Mais l'affirmation du pouvoir monarchique fit perdre doucement ce privilège de l'Eglise. Cependant, la symbolique accordée à l'église, le lieu, à son caractère de refuge restera dans l'imaginaire commun, comme en témoignent plusieurs actions contemporaines de défense des droits des personnes.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Le collectif R occupe l'église St Laurent (VD) depuis mars 2015 pour protéger les demandeurs d'asile contre le renvoi Dublin. En 2001, les églises de Bellevaux (VD) et St Paul (FR) ont été également occupées à l'époque pour lutter en faveur de la régularisation de sans-papiers. D'autres exemples existent dans ce sens.

Nous pouvons néanmoins souligner le glissement effectué entre l'asile reconnu à un lieu vers l'asile reconnu à un individu. La reconnaissance de l'asile s'institutionnalise au lendemain de la deuxième guerre mondiale pour finalement constituer un droit à part entière, régi par des critères précis.

## LES CRITÈRES DE LA DÉFINITION DU RÉFUGIÉ

Le droit d'asile sera délimité selon des critères reflétant le contexte historique (ELMADMAD 2002 :111 ; LOESCHER et al. 2008 :98-120 ). La définition du réfugié, donc celui à qui on reconnaît un droit d'asile, comporte alors un certain nombre de postulats implicites reflétant la pensée du courant dominant de l'époque mais évoluant également au cours du temps. Ces postulats limitent l'acceptation et la compréhension du phénomène dans son entier, et établissent une lecture de la réalité fermée sur un certain angle. Cette grille d'analyse se retrouve au niveau politique mais aussi au niveau des réponses humanitaires par exemple (FRESIA 2009 ; COULTER 2001 :41-51). Dans le cadre de notre travail, nous ne retiendrons que les critères présents dans les textes de lois internationaux et repris dans les politiques nationales. Conscient qu'ils ne sont pas pour autant exempts de sens implicites, mais qu'ils représentent un système de pensée particulier, nous ferons abstraction de ceci pour notre analyse et prendrons les critères *ad nihilo*.

Ces critères sont autant de conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une protection. Comme précisé plus haut, c'est sur la base de la définition du réfugié offerte par la Convention de Genève, que le système d'asile contemporain s'est développé, et ce, en miroir au contexte politique et social existant.

## LA NATURE DE LA PERSÉCUTION

Le premier critère délimite la nature de la persécution qui est reconnue comme motif de fuite, et donc comme motif de demande d'asile. La personne peut donc demander protection si elle se trouve persécutée en raison de « *sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* » (CONVENTION DE GENÈVE, 1951 : Art I, al 2.). Ceci permet de se distancier de la notion d'asile reconnue sous l'ancien régime, qui pouvait également s'appliquer au criminel de droit commun cherchant refuge contre la justice arbitraire de l'époque. Par ailleurs, ce premier critère est aisément compréhensible au regard du contexte historique dans lequel la Convention de Genève fût adoptée. En effet, nous sommes au lendemain de la deuxième guerre mondiale caractérisée par la persécution de communautés distinguées par leur religion (les personnes de confession juive), mais aussi leur groupe social (Tsiganes ou gens du voyage, homosexuels), et leur race (non-aryens, personnes de peau noire, ...etc.). Cependant, soixante-quatre ans plus tard, certains soulignent l'inadéquation de ces critères au regard de l'évolution de nos sociétés, mais également de l'apparition des nouvelles menaces (FOXEN 2009 : 47 ; PIGUET et al. 2011 :99 ; BLACK 1993 :3-13).

## LA PERTE DE LA PROTECTION

Deuxièmement, il ne sera possible d'octroyer le statut de réfugié que si la personne se retrouve dans l'incapacité de demander protection de la part de son pays d'origine ou de l'Etat dont elle a la nationalité. Ceci constitue un autre critère, concomitant au premier. En effet, pour pourvoir au statut de réfugié, la personne « *ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* » (CONVENTION DE GENÈVE, 1951 : Art I, al 2.). Cette condition découle de la responsabilité qui incombe à chaque Etat d'assurer la protection et la sauvegarde des droits de sa population. Ce critère sous-entend également que la persécution provienne de l'appareil étatique. Cependant, cela s'applique aussi dans le cas où, même si l'Etat n'est pas responsable, son système est néanmoins défaillant et il ne peut assurer la protection de ses citoyens. Il en découle donc que la personne fuyant une persécution doit chercher refuge dans un autre Etat.

## LA PRÉSENCE HORS DU TERRITOIRE

Ceci nous amène au troisième critère, qui fait également débat aujourd'hui, mais qui est essentiel à la compréhension de notre sujet. Il établit une limite territoriale à la reconnaissance du statut du réfugié. En effet, est réfugiée toute personne qui « *se trouve hors du pays dont elle a la nationalité [...]* » (CONVENTION DE GENÈVE, 1951 : Art I, al 2.). Une fois encore, ce critère nous distingue de la période monarchique, où toute personne pouvait trouver refuge au sein des églises et ce, à l'intérieur même du territoire du souverain. Ici, la précision d'être en dehors du territoire de la persécution, réaffirme la primauté de la souveraineté étatique, et l'importance de la notion de territoire dans la définition de l'asile (BLACK 1993).

Ce critère territorial est déterminant quant à la qualification du réfugié, mais trouve ses limites dans la pratique. En effet, en 2014, 38 millions de personnes ont dû trouver refuge à l'intérieur de leur Etat (HAUT COMMISSARIAT des NATIONS UNIES pour les REFUGIES [UNHCR] 2014a : 2). Cette proportion considérable de personnes n'a pas la capacité de pouvoir sortir de leur Etat, et se retrouve donc déplacée à l'interne sans pour autant bénéficier d'une protection de la part de leur gouvernement, ni d'un autre Etat (UNHCR 2014). Plusieurs raisons expliquent l'incapacité des populations en difficulté à quitter leur Etat. Nous nous concentrerons ici particulièrement sur l'aspect légal. Ainsi, si le droit international reconnaît par ailleurs à quiconque le droit de quitter librement son pays (DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS HUMAINS, art. 13§2 ; PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES, art. 12§2; art.2§2 du Protocole n°4 de la CONVENTION EUROPENNE DES DROITS HUMAINS, et autres conventions internationales relatives à la protection des droits humains), il en ait autrement du droit à entrer dans un autre pays. En effet, la primauté de la souveraineté des Etats à pouvoir contrôler l'entrée des personnes sur leur territoire semble bénéficier d'une reconnaissance internationale plus solide. Au travers de nombreux arrêts<sup>6</sup>, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CourEDH) réaffirme ce principe de droit aujourd'hui communément admis. Ce principe de droit découle essentiellement de la reconnaissance de la souveraineté nationale des Etats<sup>7</sup>. En effet, étant souverain sur leur territoire, les Etats ont la capacité de

<sup>6</sup> « Selon un principe de droit international bien établi, *les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, de contrôler l'entrée des étrangers sur leur sol.* » Notamment dans CourEDH, Tuquabo-Tekle c. Pays-Bas, du 1er décembre 2005, CourEDH, Emre c. Suisse, du 22 mai 2008, CourEDH, M.S.S c, Belgique et Grèce, 21 janvier 2011.

<sup>7</sup> En théorie classique des relations internationales, le traité de Westphalie (1648) constitue le fondement de la reconnaissance de souveraineté. Elle se veut réciproque et engendre en corollaire le principe de non-ingérence.

protéger leur population, et cela passe également par le pouvoir de contrôler la composition de celle-ci (NOLL 2000 :13).

Ainsi, si dans les textes il est garanti la liberté de sortir de son pays, il en est autrement pour rentrer dans un autre pays. Ceci peut avoir des conséquences importantes sur le droit à l'asile, si les Etats entravent la liberté de mouvement en restreignant l'accès à leur territoire, comme cela peut être le cas dans les Etats dits « du Nord ». Si le droit à demander l'asile est accepté et internationalement reconnu, l'accès au territoire du pays hôte est loin d'être garanti.

Le régime de protection repose essentiellement sur un corpus de textes internationaux relatifs aux Droits Humains. Délimitant ainsi les critères de base pour l'octroi du statut de réfugié, ces textes sont transcrits et complétés dans chaque système juridique national. Ainsi chaque Etat dispose de son propre système d'asile avec ses particularités. Dans sa mise en œuvre, le droit d'asile diffère d'un pays à l'autre. L'accès au territoire par exemple peut être facilité par une procédure de demande d'asile en ambassade.

## L'ENJEU DU TERRITOIRE

Le territoire apparaît donc l'un des critères déterminants dans la reconnaissance et l'octroi de la protection. Nous poursuivrons dans ce chapitre la réflexion ébauchée précédemment en mettant en perspective le territoire et le droit à la protection. En effet, l'accès au territoire semble primordial dans le processus d'asile, puisque ce n'est qu'une fois que le requérant aura atteint le sol du pays d'asile qu'il pourra prétendre à la reconnaissance de son statut de réfugié. L'importance du territoire et de l'accès à celui-ci est également soulignée par le déploiement des politiques migratoires. Nous soulignerons alors dans un deuxième temps les caractéristiques des politiques restrictives en termes d'accès au territoire et tenterons d'apporter quelques éléments théoriques pour comprendre leur développement récent.

### LA PRÉSENCE SUR LE TERRITOIRE : UN ÉLÉMENT FONDAMENTAL POUR LA PROTECTION

Le statut de réfugié ou celui du requérant d'asile est délimité par plusieurs textes de lois internationaux, dont la Convention de Genève (1951) qui en constitue le pilier central comme nous venons de le voir. Mais il existe bien d'autres textes de lois internationales qui participent à la codification de droit à l'asile, tels que la Déclaration Universelle des Droits Humains (DUDH 1948) ou encore le quatrième protocole de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (CEDH 1950), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP 1966), ... etc. L'asile constitue donc un droit reconnu et opposable auprès des Etats signataires de ces conventions, soumis comme expliqué en amont, à plusieurs critères. Comme explicité plus haut, il est ainsi requis que le requérant se situe en dehors du pays dont il fuit la persécution, donc qu'il ait traversé la frontière délimitant les territoires des Etats concernés (cf. *La présence hors du territoire*). L'enjeu du territoire est donc capital pour pouvoir prétendre à l'asile et à la protection d'un Etat tiers. En effet, si la reconnaissance du statut de réfugié passe par la présence sur le territoire de l'Etat protecteur, cela implique forcément l'accès à celui-ci. Or, si ces conventions internationales garantissent un droit à l'asile, il est rare voire inexistant qu'elles garantissent de manière concomitante un droit d'accès à l'asile. A travers l'analyse des normes internationales relatives au droit d'asile, Noll (2000 : 353-392) attire notre attention sur la portée restreinte du droit d'asile et de la protection quant à son application en dehors du territoire de l'Etat protecteur<sup>8</sup>. En effet, s'il est communément admis l'existence d'un droit de quitter son propre pays ( DUDH 1948 : art 13 ; PIDCP 1966 : art.12 ; CEDH 1950 : art. 2.2 du Protocol 4) pour diverses raisons telle que pour fuir une persécution, il est à l'inverse difficile d'établir un droit d'entrée dans un autre pays, condition sine qua non pour pouvoir prétendre à l'asile territorial. Noll (2000 : 391) résume dans le tableau ci-après l'étendue de la protection apportée par certaines normes internationales en fonction de la position géographique du demandeur. Ainsi, nous pouvons remarquer la faible portée de ces normes lorsque le demandeur d'asile se situe en dehors du territoire de l'Etat protecteur. Les mentions « arguable » sont également à remarquer tant elles témoignent du flou existant dans l'applicabilité de ces normes.

---

<sup>8</sup> Nous mettons ici délibérément de côté les procédés tels que la réhabilitation, car ils ne représentent qu'une partie minimale des arrivées de réfugiés dans un pays tiers (NOLL 2000), et ne concernent pas des demandeurs d'asile proprement dit, mais des personnes ayant déjà reçu une reconnaissance le statut de réfugiés avant d'arriver à destination. Il en est de même concernant les réfugiés accédant au territoire suisse via les contingents.

**EXTRATERRITORIAL PROTECTION**

	<b>Claimant is situated within the territory of a potential host state</b>	<b>Claimant is situated at the border of a potential host state</b>	<b>Claimant is situated elsewhere</b>
<b>Art. 33 GC</b>	Yes	Arguable	No
<b>Art. 3 CAT</b>	Yes	Arguable	No
<b>Art. 45 FC</b>	Yes	Arguable	No
<b>Art. 3 ECHR</b>	Arguable	Arguable	Arguable
<b>Art. 7 ICCPR</b>	Arguable	Arguable	Arguable
<b>Art. 32 FC</b>	No	No	No

**Table 6: Applicability *ratione loci* of Selected Norms in Relation to a Potential Host State. Results of the First Stage.**

*Figure 1: Application sélective des normes en fonction de la présence sur le territoire (NOLL 2000 : 391)<sup>9</sup>*

Ces normes ne garantissent donc pas l'accès au territoire, ni une protection en dehors de celui-ci. L'accès au territoire est soumis à la stricte prérogative de l'Etat. Nous rappelons ici que la jurisprudence internationale est constante quant au fait de reconnaître que

*« [...] selon un principe de droit international bien établi, les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, de contrôler l'entrée des non-nationaux sur leur sol [...] »*

(entre autres : CourEDH, M.S.S c. BELGIQUE and GRECE, 21 janvier 2011).

Il est donc intéressant de marquer la différence qu'il existe entre le droit à l'asile et l'accès à celui-ci. Les Etats conservent ainsi une marge de manœuvre importante leur permettant de restreindre l'accès au droit d'asile. En effet, la présence sur le territoire signifie un accès potentiel à des droits, outre celui de bénéficier d'une protection, cela comprend également un droit de

<sup>9</sup> GC : Convention de Genève ; CAT : Convention contre la torture ; FC : quatrième convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ; ECHR : Convention européenne de sauvegarde des droits humains ; ICCPR : Convention internationale des droits civils et politiques.

séjour, possiblement un droit de travailler ou encore le droit de contribuer et bénéficier de l'Etat social. Une des prérogatives des Etats consiste à délimiter qui a accès ou non à ces droits. La tendance des Etats européens ces dernières années a par ailleurs été davantage dans la limitation de l'accès à ces droits au travers de la mise en place de politiques particulièrement restrictives dans l'accès au territoire.

La présence sur le territoire, pourtant déterminante pour prétendre à une protection, est peu garantie par le droit international. Elle est d'autant moins garantie par le droit national des pays qui ont tendance à restreindre l'accès à leur territoire par la mise en place de politiques migratoires contraignantes.

## **L'ACCÈS AU TERRITOIRE : LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES RESTRICTIVES**

En partie en réaction à une demande jugée trop importante de demandes d'asile, mais pas seulement, les pays européens ont adopté de nouvelles politiques en matière d'asile, qui tendent à restreindre l'accès à celui-ci. Et face à l'ampleur de ces nouvelles politiques, la possibilité pour les demandeurs d'asile de venir en Europe s'amointrit de plus en plus. La volonté principale, comme présentée en introduction, est de pouvoir mettre en place un contrôle à l'accès au territoire européen. Différentes stratégies politiques ont été mises en place.

### **L'approche pratique : quelques mesures restrictives**

Particulièrement dans l'Union européenne, ce contrôle est devenu systématique avec la mise en place des visas pour les non-européens (GUILD-BIGO 2003(a ; 2003(b)). L'harmonisation des visas est une mesure collatérale de l'adoption de la Convention d'application des accords Schengen<sup>10</sup> accompagnant la mise en place d'une zone de libre circulation entre les pays signataires de ces accords<sup>11</sup>. L'ouverture des frontières internes aux pays signataires a renforcé la coopération frontalière extérieure, en imposant entre autres la nécessité d'un visa pour les ressortissants de nombreux pays tiers. Cette réglementation des visas est applicable à l'ensemble de la zone Schengen, qui comprend également la Norvège, l'Islande et la Suisse comme Etats associés, mais aussi le Royaume-Uni et l'Irlande. La sélection des pays soumis ou non à l'obligation de visa repose sur une logique de protection. Ces pays sont classés souvent comme pays émetteurs de migrants économiques, risquant peut-être de s'établir en Europe. Mais il apparaît également que nombre de pays soumis au régime des visas correspondent à des pays « producteurs » de réfugiés (NOLL 2000 :162, GIBNEY-HANSEN 2003 :5). Il y a donc à travers cette mesure de visa, une volonté de contrôler et restreindre l'accès au territoire des populations à « risque migratoire élevé », autrement dit des personnes qui chercheraient à venir en Europe avec le but de s'établir de façon permanente, et ce, que ce soit pour des raisons économique ou humanitaire.

D'autres mesures ont été adoptées pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures. Par exemple, un voyageur transitant par l'Europe en avion et dont la nationalité est répertoriée sur cette liste soumise à visa, devra se munir d'un visa de transit aéroportuaire (VTA). Il reviendra alors au personnel de l'ambassade de décider, selon des critères souvent économiques, si le

---

<sup>10</sup> Entrée en vigueur en 1995, remplacée en 1999. La Suisse applique ces mêmes règles depuis la signature des accords Schengen/Dublin suite au référendum d'adhésion approuvé par le Peuple suisse en 2008.

<sup>11</sup> En 1985, l'accord réunit 5 pays : Benelux, France, Allemagne. En 1990, l'Italie, puis l'Espagne et le Portugal (1991). La Grèce en 1992, puis l'Autriche rejoint également en 1995, suivi par le Danemark, la Finlande et la Suède en 1996.

voyageur peut entreprendre son périple transitant par l'Europe ou s'il existe un risque potentiel d'immigration illégale (NOLL 2000 :167). Dans le second cas, le voyageur à destination d'un pays hors Europe mais transitant par l'un des aéroports de l'espace Schengen, peut se voir refuser à l'embarcation de son avion s'il ne détient pas l'autorisation de transiter par l'Europe. La reconnaissance de pays tiers sûr est une autre de ces mesures permettant de limiter l'accès au territoire. A l'adoption du traité d'Amsterdam (1997), le protocole dit « Aznar »<sup>12</sup>, introduit le principe selon lequel « *une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre de la Communauté Européenne dans un autre Etat membre doit être considérée comme irrecevable.* » (GACON 2001 :44). Initiée d'après cette proposition espagnole à l'interne de l'espace Schengen, cette mesure a été ensuite élargie à d'autres pays extérieurs à l'Europe présentant les conditions minimales de sécurité et de protection des droits humains. Cela permet alors de déléguer à d'autres pays en amont des frontières de l'Europe la responsabilité d'accueillir des demandeurs d'asile. Par ce biais, les Etats européens peuvent ainsi refuser l'entrée d'un requérant d'asile si celui-ci a transité par l'un de ces pays tiers sûrs où il aurait pu demander l'asile. Cette mesure correspond à la logique même de l'externalisation de l'asile : déplacer hors des frontières européennes la responsabilité et le devoir de protection découlant de traités internationaux. L'accès au territoire des pays européens est donc rendu plus difficile via ces mesures. Au travers de ces mesures, les pays européens arrivent à faire coexister le respect minimum de leurs engagements internationaux avec des restrictions drastiques quant à l'accueil de demandeurs d'asile.

### **L'approche théorique : un regard analytique sur les mesures restrictives**

La mise en place d'un tel système contraignant dans le domaine de l'asile ne s'explique pas uniquement en réaction à une pression migratoire importante envers les pays européens. Sans pour autant apporter une réponse définitive et exhaustive, le recours à une approche théorique sur les phénomènes migratoires nous semble intéressant pour comprendre le développement impressionnant de mesures restrictives depuis les années 1980.

En effet, la clef de lecture apportée par l'approche théorique développée par E. Lee (1966 cité par PIGUET-de COULON 2010) apporte des éléments intéressants pour mieux comprendre les politiques migratoires développées au courant du XXe siècle. Selon le schéma explicatif décrit par E. Lee, les phénomènes migratoires s'expliqueraient par une conjugaison de différents éléments communs (origine, destination, obstacles) soumis à une variété de facteurs attractifs (pull) ou répulsifs (push). Le tout, combiné aux facteurs individuels du migrant. Selon ce modèle Push-Pull, le phénomène migratoire se résumerait alors par une mise en balance des facteurs de répulsions et d'attractions. Dans cette logique, c'est donc principalement la perception de ces facteurs par l'individu qui vont motiver ou non la migration. Les politiques migratoires restrictives semblent alors mettre en place des mécanismes dont l'intention est de rendre les facteurs attractifs (pull) de plus en plus répulsifs. Les politiques dites « dissuasives » présentées en introduction constituent un exemple représentatif de cette logique. Leur objectif étant de limiter l'attractivité de certains pays pour les migrants, en incluant dans le lot, par ricochet ou volontairement, les requérants d'asile. Cependant cette logique a ses limites. La mise en place de politiques dissuasives n'a pas nécessairement une relation de cause à effet directe avec l'augmentation ou la diminution de l'attractivité du pays de destination. Certains auteurs ont pu mettre en avant le rôle limité et relatif de ces politiques sur l'attractivité des pays de

<sup>12</sup> En référence au nom du premier ministre espagnol qui a soumis cette proposition.

destination. (THIELEMANN- ARMSTRONG, 2013 : 26 ; HOLZER et al 2000). Il semble que les facteurs de répulsion (push) d'origine aient une force significativement plus importante selon les contextes - comme un conflit armé par exemple -, et qu'aucune politique ne puisse alors freiner totalement les mouvements migratoires comme le résume Holzer :

*« Deterrance measures are unsuccessful if the push factors in a region nearby to the receiving state reach a critical level »* (HOLZER et al 2000 : 1205).

Cependant à l'inverse, certaines politiques peuvent avoir un effet sur les flux. Il s'agit notamment des politiques visant à restreindre l'accès au territoire. Thielemann souligne cette idée :

*« existing studies suggest that some information about variations in policies on access to territory [...] does inform the choices of migrants in a significant way. However, knowledge about variation in welfare regimes is either not available or less relevant when it comes to migrants' choices of destination country. »* (THIELEMANN 2012 : 28).

Plusieurs autres approches théoriques des mouvements spatiaux de la migration ont montré que les phénomènes migratoires étaient bien plus complexes que le modèle Push-Pull (MASSEY et al. 1993, HAUG 2008, THIELEMANN- ARMSTRONG 2013). Dans le développement présenté ci-dessus, l'individu reste au cœur de la réflexion. Or, il est fait état dans les théories sur la migration de bien d'autres facteurs extérieurs à l'individu, sur lesquels celui-ci n'a que peu, voire pas, de marge de manœuvre. Dans le cadre de notre approche sur les politiques restrictives européennes dans le domaine de l'asile, notre attention se porte donc davantage sur le rôle de l'Etat dans les théories sur la migration. Longtemps absent de la réflexion en matière d'immigration, l'Etat a été réhabilité au cœur des réflexions en géographie des migrations (MEYERS 2000 ; MASSEY et al. 1993). Il est considéré par certains auteurs comme

*« an agent influencing the volume and composition of international migration [...] either in promoting or in limiting [it] »* (MASSEY 1999 : 303).

Différentes approches ont été développées dans ce courant, nous retiendrons ici celles qui nous semblent pertinentes pour expliquer le choix de politiques tendant à la fermeture. Par exemple, la théorie de l'identité nationale telle que présentée Meyers (2000), se rapporte à la construction identitaire et historique propre à chaque pays. La conception de la citoyenneté qui en découle explique alors l'ouverture ou la fermeture de chaque Etat en terme migratoire. Sur ce constat, Meyers propose trois catégories correspondant chacune à un schéma de société plus ou moins ouvert à l'immigration (MEYERS 2000 : 1254). Cependant, cette approche perd de sa valeur lorsqu'il est question de politiques européennes. En effet, il est difficile d'étendre cette réflexion en considérant comme un tout homogène les diverses sociétés européennes. L'auteur définit la majorité des Etats européens comme étant des sociétés dont la citoyenneté est basée sur le *jus sanguinis* (MEYERS 2000 : 1255). Or si cela correspond aux sociétés suisse et allemande par exemple, il en est tout autrement pour la société française. De même, cette théorie ne permet pas d'intégrer les changements historiques dans l'explication du rapport à l'immigration qu'entretient chaque société ; ni même d'expliquer *« the fact that various countries have adopted similar immigration policies at the same times. »* (MEYERS 2000 : 1255).

A l'inverse, la conjugaison de la thèse de la théorie de la mondialisation avec les bases de l'approche sur l'« identité nationale », apporte un point de vue intéressant pour comprendre la convergence des politiques migratoires à l'échelle européenne. La mondialisation, entendue comme une intensification des échanges de toutes sortes (politique, social, économique ou encore culturel), exerce une pression significative sur les systèmes nationaux. L'influence exercée par la mondialisation, liée à des changements sociaux domestiques, amène les Etats à adopter certaines mesures pour renforcer leur cohésion identitaire (BETZ 1994 ; KUMAR 1994 ; FREEMAN 1995 cités par MEYERS 2000 : 1268). L'adoption de ces mesures tendrait à orienter les politiques migratoires vers plus de restrictions (MEYERS 2000 :1268).

Dans cette même logique néolibérale, il nous semble en effet intéressant d'approfondir l'influence que peut exercer la mondialisation dans la diffusion par exemple des valeurs universalistes telles que les droits humains (CATTACIN et al. 2005). L'idée n'est pas là de mettre au second rang l'importance des acteurs nationaux, que ce soient les partis politiques ou bien même l'Etat et la société civile dans son ensemble. Mais, dans la démarche développée par Saskia Sassen (1996), il nous apparait que le développement des normes internationales de protection des droits humains a une influence certaine sur les politiques des Etats en termes de migration. En effet, le développement d'un système libéral de protection au lendemain de la 2<sup>nd</sup> guerre mondiale, tend à expliquer, en partie, pourquoi les politiques européennes se focalisent autant sur le contrôle et l'accès au territoire. Il est souvent argué que les mécanismes de protection et de défense des droits humains aient favorisé l'attractivité des pays européens. Il est vrai que le développement des outils juridiques de défense et de protection des droits humains contraint les Etats à mettre en place un niveau minimum de protection. Il en découle que toute personne se trouvant sur le sol de ces Etats peut idéalement bénéficier d'un système de protection et de la reconnaissance de ces droits. Il est donc difficile, politiquement et diplomatiquement, pour les Etats de modifier ou de rejeter les traités internationaux à la base de la protection des droits humains. A l'inverse, les Etats ont néanmoins une marge de manoeuvre assez grande dans le choix de leurs politiques internes. Ils peuvent par exemple décider de mieux contrôler l'entrée des étrangers sur leur territoire, notamment en termes d'asile. Gibney et Hansen (2003 : 5) explicitent cette idée :

*« As gaining access to national territory triggers the asylum process and its attendant costs and obligations, policymakers have sought to erect barriers to this access ».*

Au-delà du « déclenchement » de la procédure d'asile qui garantit le droit de séjour sur le territoire d'accueil durant le traitement de la demande, il existe d'autres outils qui permettent de garantir le séjour et les droits d'une personne même si celle-ci ne remplit pas les critères de détermination du réfugié. Le développement des droits humains a permis de mettre en place plusieurs outils de protection, notamment au travers du droit international coutumier. La garantie de non-refoulement en fait partie. Ce droit est dérivé de l'interprétation de l'article 3 CEDH, qui stipule que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.* » (CEDH, art. 3). Si cet article fait partie du droit international impératif, son extrapolation découle essentiellement de la jurisprudence établie par l'arrêt Soering (CourEDH\_SOERING C. ROYAUME-UNI, 1989) qui établit réellement un droit au non-refoulement. En effet, cette affaire concernait l'extradition d'un condamné vers les Etats-Unis, où celui-ci risquait la peine de mort, autrement dit une longue attente dans le couloir de la mort jusqu'à exécution de la sentence. Considérant que cette situation était contraire au respect de

la dignité humaine et de la protection contre la torture, la Cour a tranché à l'encontre de l'extradition de Mr. Soering. Ce jugement a par la suite été confirmé (CourEDH\_VILVARAJAH ET AUTRES C. ROYAUME-UNI, 1991) et élargi (CourEDH CHAHAL C. ROYAUME-UNI, 1996). Cette jurisprudence permet aujourd'hui une protection des personnes contre leur renvoi vers un territoire où elles pourraient être exposées à des traitements inhumains ou dégradants. Cette jurisprudence a été traduite aujourd'hui dans plusieurs systèmes juridiques nationaux relativement à l'asile, notamment au travers de la mise en place de la protection subsidiaire (DIRECTIVE 2004/83/CE, complétée par la DIRECTIVE 2011/95/UE)<sup>13</sup> ou encore d'admission provisoire en ce qui concerne la Suisse (articles 83-88a de la loi sur les étrangers- ci-après LEtr)<sup>14</sup>.

Au-delà du fait que cette clause de non-refoulement témoigne d'un développement sans précédent de l'extension des droits humains, il est nécessaire de souligner que la reconnaissance de ce droit, parmi tant d'autres, ne peut être réalisé que si le bénéficiaire se trouve sur le territoire de l'Etat protecteur. En conséquence, pour ne pas être contraints d'appliquer des normes garantissant le séjour d'étrangers sur leur territoire, les Etats européens privilégient une fermeture en amont de leurs frontières. Nous comprenons que pris en étau entre le droit international et la recherche d'une cohésion sociale voire d'une satisfaction électorale, les Etats tentent de conserver leur souveraineté en essayant de maîtriser les flux migratoires. Cette stratégie s'impose souvent bien en amont de leur territoire, et ce, afin d'éviter la présence sur leur sol de populations non désirées. Nous avons souligné l'importance du développement d'outils de protection des droits humains dans l'équation, mais il est nécessaire de prendre en compte d'autres facteurs davantage internes, liés à la politique nationale des Etats pour expliquer cette fermeture des frontières. Les études écrites par Crisp (2003), Gibney (2003) ou encore Gibney et Hansen (2003) conjuguent ces facteurs en mettant en exergue également l'importance du jeu politique interne, propre à chaque Etat mais similaire aux démocraties libérales.

---

<sup>13</sup> Ces directives établissent les conditions minimales concernant les personnes pouvant bénéficier du statut de réfugié ou d'une protection internationale. La Suisse n'est pas forcément liée à ces textes européens, mais de par sa collaboration étroite avec l'Union européenne sur les questions d'asile (accords Dublin) et son engagement à suivre l'harmonisation des politiques sur ce domaine (art.113 LAsi), la Suisse les applique également.

<sup>14</sup> L'article 83 de la LEtr applique cette règle de droit international stipulant l'interdiction de renvoyer une personne vers un territoire où sa vie, sa dignité ou son intégrité physique et morale pourrait être menacé.

Au travers de cette partie, nous avons voulu souligner l'importance que représente la présence sur le territoire pour pouvoir à une protection. Dans notre raisonnement, il est important de mettre en perspective l'accès au territoire face aux réponses politiques offertes par les Etats. Tant dans la reconnaissance du droit d'asile que dans l'analyse des politiques migratoires (théorique et pratique), l'enjeu central ici reste *l'accès au territoire*. Il apparaît donc une tension entre le respect des droits humains d'une part, comme par exemple la garantie du droit d'asile, et l'adoption de mesures restreignant l'accès à ce droit. L'orientation des politiques européennes conduit à une fermeture des frontières en tentant de filtrer voire de stopper le venue des migrants, demandeurs d'asile confondus. Dans ce mouvement qualifié par certains de « Forteresse Europe », la procédure offerte par les ambassades comme lieu de dépôt des demandes d'asile semble contribuer à cette volonté de contrôle des arrivées sur le sol européen. La possibilité offerte par cette mesure permet a priori d'éloigner les personnes n'entrant pas dans les critères du droit d'asile en étudiant en amont leurs motifs d'asile. La restriction à l'accès au territoire semble alors légitimer le maintien des ambassades dans ce processus de contrôle. Comment comprendre la décision suisse de supprimer alors cette procédure d'asile à l'étranger ? Afin de mieux délimiter notre objet d'étude, il nous semble nécessaire de pouvoir qualifier de manière plus précise la procédure de demandes d'asile en ambassade au sein du système d'asile lui-même.

## DIFFÉRENTES FORMES D'ACCÈS À L'ASILE

Il existe plusieurs formes d'accès à la procédure d'asile. Majoritairement, la reconnaissance du statut de réfugié se fait une fois que la personne a atteint le territoire de l'Etat d'accueil et que ce dernier approuve sa qualité de réfugié. Ainsi, le requérant a généralement la possibilité de déposer une demande d'asile à la frontière de cet Etat, ou dans les ports, gares et aéroports internationaux, ou encore une fois entrée sur son territoire. Nous désignerons ce type de procédure comme répondant aux critères de *l'asile territorial*, soulignant ainsi la particularité de déposer la demande d'asile sur le territoire de l'Etat protecteur<sup>15</sup>.

Mais il existe des situations où quitter son pays n'est pas possible, de même que d'atteindre le pays de son choix pour y demander l'asile. Certaines procédures de reconnaissance du statut de réfugiés s'effectuent alors en dehors du territoire de l'Etat protecteur. C'est ce que l'on nommera ici *l'asile extraterritorial*.

C'est l'une des missions remplies par l'UNHCR qui octroie à l'étranger le statut de réfugié aux personnes fuyant une situation de conflit. Organe dépêché par l'Organisation des Nations Unies, l'UNHCR est reconnu par la communauté internationale et mandaté pour la prise en charge des réfugiés. L'UNHCR peut alors reconnaître le statut de réfugié aux personnes qui n'ont pu rejoindre un Etat stable pour obtenir une protection. Par la suite, au travers de programmes de réinstallation (UNHCR 2014b), un certain nombre de personnes ayant déjà obtenu une reconnaissance de leur statut de réfugié peuvent être accueillies dans un pays tiers. Cependant, cette proportion ne représente qu'un faible pourcentage dans l'accueil des réfugiés (NOLL 2000). La majorité des demandeurs d'asile tentent donc individuellement de passer la frontière de l'Etat hôte dans l'espoir que celui-ci accepte leur requête.

Il reste encore une autre possibilité d'accéder à la protection extraterritoriale : via les ambassades ou autres représentations diplomatiques. Cependant, il y a deux formes de procédures distinctes qu'il nous semble important de distinguer : l'asile diplomatique d'une part, et la demande d'asile en ambassade d'autre part. Or, la seconde, qui correspond à notre objet d'étude, est paradoxalement liée à l'asile territorial.

---

<sup>15</sup> L'utilisation des termes *asile territorial* ne doit pas être confondue avec l'usage qu'il en est fait dans le système d'asile français. En effet, l'asile territorial s'appliquait dans le système juridique français à « *tout étranger, victime de persécution non étatique, ayant établi que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (loi du 11 mai 1998) » [MAZZELLA, 2005 : 105]. Dans ce travail, l'asile territorial fait référence au système de protection établi par la Convention de Genève et désigne spécifiquement la procédure de demande d'asile déposée *sur* le territoire de l'Etat protecteur.

## L'ASILE EXTRATERRITORIAL OU DIPLOMATIQUE

L'asile diplomatique se distingue de l'asile territorial par son caractère extraterritorial. C'est à dire :

*« unlike in case of territorial asylum, the protected individual is still in the territory of his/her own country and therefore the protective State interferes with the sovereignty of another State. »* (VARK 2012 : 243).

Le cas de l'asile diplomatique soulève alors beaucoup de controverses quant à son application. Mais il nous intéresse ici seulement d'essayer de clarifier sa définition pour souligner sa distinction avec les demandes d'asile effectuées dans les ambassades. La particularité de l'asile diplomatique nous permet de mettre en évidence des principes déterminants dans la compréhension des relations interétatiques, et par extension, du régime international de l'asile. Les missions diplomatiques, ambassade ou consulat, sont issues d'une pratique bien ancienne remontant, pour les ambassades permanentes en Europe, à l'ère de la Renaissance (XVe) (ERNEST 1884). Corollaire de l'expansion des grandes monarchies de l'époque, les missions diplomatiques sont dédiées à l'origine principalement aux négociations de traités de paix, à l'aménagement d'accords commerciaux ou encore à la propagation d'idées religieuses. Dans la pratique, le corps diplomatique est alors la représentation fidèle du souverain à l'étranger. Ainsi par extension, les consuls et autres détachés diplomatiques vont bénéficier de privilèges dépassant dans les premiers temps les nécessités de leur fonction. Parmi les nombreux passe-droits qui leur sont accordés, l'inviolabilité et l'indépendance représentent les plus grands avantages (ERNEST 1884). L'inviolabilité signifie la protection absolue de l'ambassade et des employés diplomatiques. L'indépendance quant à elle soustrait les missions diplomatiques à la juridiction de l'Etat où elles résident. C'est à Grotius (1867) que l'on doit la qualification d'extraterritorialité pour définir et légitimer cette pratique. L'indépendance permettait d'attribuer d'autres avantages à l'ambassade, notamment celui des franchises, ou plus communément appelé *droit d'asile*, reconnu alors au bâtiment dans lequel séjournait la mission diplomatique. Cependant, cette soustraction à la juridiction du pays hôte ne s'appliquait qu'aux nationaux liés à la mission diplomatique, et non à un sujet du pouvoir accueillant la mission diplomatique. Cette particularité des missions diplomatiques fait débat tant à l'époque qu'aujourd'hui (ERNEST 1884, VARK 2012). Cette pratique soulève plusieurs tensions. Notamment, elle repose sur une fiction légale. En effet, reconnaître l'extraterritorialité de l'ambassade, c'est octroyer à un Etat un bout de territoire qui ne lui appartient pas. Deuxièmement, cela remet fondamentalement en question la souveraineté de l'Etat hôte. Comme précisé en amont, une des règles fondamentales du droit international est celle de la reconnaissance de l'égalité souveraine des Etats, ce qui amène à respecter son corollaire, le principe de non-ingérence. La théorie de l'extraterritorialité rentre alors en conflit avec ces règles de droit international. De plus, il n'y a, à l'inverse, aucune base légale internationalement reconnue sur laquelle reposerait cette théorie. Son applicabilité reste alors difficile à concevoir, et encore plus à défendre. Comme l'écrit la Commission du Droit International à l'occasion d'une prise de position sur cette question :

*« It was true that the theory of extraterritoriality had found favour for a time, not only in connexion with diplomatic privileges and immunities ... . It was not, however, in accordance with modern thinking to base international law on a fiction. Moreover, the theory of extraterritoriality could give rise to confusion and anomalies. »*  
(1957, citée par VARK 2012 : 244)

Pourtant c'est sur cette théorie que repose le droit d'asile diplomatique. S'il n'existe pas de texte de loi précis, la jurisprudence internationale a permis de clarifier le débat à plusieurs reprises (VARK 2012). L'asile diplomatique est un droit circonscrit dans quelques traités régionaux, et ne représente donc pas une obligation pour chaque Etat (VARK 2012 : 245). Cependant, si l'indépendance- ou extraterritorialité - est difficile à opposer au vu du peu de bases légales internationales, l'inviolabilité est toujours un principe hautement défendu. Cette distinction souligne donc la tension qui existe autour de la qualification territoriale et juridictionnelle de l'ambassade. D'une part, les locaux des missions diplomatiques bénéficient d'une protection absolue, mais celle-ci est limitée lorsqu'il s'agit de l'étendre à un citoyen de l'Etat accueillant l'ambassade. Contrairement aux théories de Grotius, le droit international moderne s'accorde à reconnaître le territoire de l'ambassade comme appartenant à l'Etat hôte. Celui-ci tolère la présence de missions diplomatiques sur son sol tant que celles-ci se restreignent à étendre leur souveraineté, et par extension leur juridiction. Or, l'asile diplomatique consiste pour un Etat à soustraire à la juridiction nationale un citoyen de l'Etat hôte, et représente ainsi une entrave à l'expression de la souveraineté de ce dernier.

Arrêtons-nous un instant sur les différentes formes de protection afin de mieux comprendre la protection octroyée via l'asile diplomatique et ses enjeux. Comme le souligne Noll (2000 :13), il y a différents seuils qui délimitent l'accès à une protection. Le premier est la différence classique établie par les Etats Nations, entre ceux qui peuvent se réclamer citoyens d'un Etat et les autres, les non citoyens. Ce lien citoyen-Etat est gage de protection pour les personnes. L'Etat fixe les règles concernant l'octroi de la citoyenneté. Les deux autres seuils nous sont particulièrement intéressants pour comprendre les subtilités de l'asile. Le deuxième seuil de protection est délimité par la présence ou non de la personne sous la juridiction de l'Etat. Celle-ci s'étend généralement sur l'entièreté du territoire. Ainsi, la présence ou non d'une personne sur le territoire de l'Etat détermine un troisième seuil de protection. Juridiction et territoire sont souvent superposés mais dans le cas de l'ambassade par exemple, cela peut porter à confusion. La présence physique d'un non-citoyen dans l'enceinte d'une mission diplomatique d'un autre Etat, ne garantit pas légalement sa protection. En effet, comme souligné plus haut, le territoire de l'ambassade n'appartient pas à l'Etat qu'elle représente, mais à l'Etat hôte.

Alors, par quels moyens la personne demandant l'asile diplomatique peut-elle avoir accès à une protection ? Il n'existe pas de règles de droit précises à ce sujet qui pourraient nous éclairer sur cette situation. C'est au travers de la jurisprudence internationale et la résolution au cas par cas, que nous pouvons obtenir une clarification de cette pratique. René Värk (2012) tente d'éclaircir le flou qui entoure la légalité et la pratique de l'asile diplomatique. Celui-ci ne repose sur aucun traité international de grande envergure, mais se retrouve dans quelques conventions régionales, notamment latino-américaines (VARK 2012 : 245-248). Ces accords ne lient alors dans ce cas que les signataires de ces conventions. Le droit d'asile diplomatique n'est donc pas opposable à tous les Etats. Par ailleurs, cette procédure ne s'applique que dans des cas restreints concernant particulièrement les opposants politiques (VARK 2012 : 245). Mais dans la pratique, si les relations diplomatiques entre les Etats sont toujours existantes, les Etats reconnaissent néanmoins la supériorité du respect du droit diplomatique, autrement dit l'inviolabilité des missions diplomatiques, (VARK 2012 : 251). L'affaire de Julian Assange (LETEMPS 2012) illustre parfaitement le caractère quasi absolu de l'inviolabilité des ambassades. Après plusieurs démêlés judiciaires, Julian Assange cofondateur de Wikileaks, trouve refuge à l'ambassade équatorienne à Londres pour échapper à son extradition en Suède. Malgré le fait que son extradition concerne des crimes de droit commun, donc ne rentrant pas dans le champ

de l'opposition politique, les pouvoirs publics britanniques n'ont pas procédé à son arrestation dans l'ambassade d'Equateur.

Non sans proposer une solution claire et précise, l'exposé des conditions de l'asile diplomatique nous renseigne sur la difficulté de statuer sur une pratique qui ne bénéficie pas de bases légales internationalement reconnues, mais jongle avec la précarité de l'analyse du cas par cas. La seule ligne qui semble se dégager de la jurisprudence internationale, est celle concernant la reconnaissance du respect de l'inviolabilité des missions diplomatiques. Mais ceci ne consacre pas, par ailleurs, un droit à part entière à l'asile diplomatique. A l'inverse, il existe des formes de protection pour lesquelles l'ambassade joue un rôle bien plus précis.

## **L'ASILE TERRITORIAL ET LES DEMANDES D'ASILE EN AMBASSADE**

L'asile territorial se différencie donc de l'asile diplomatique car il est octroyé par l'Etat protecteur au requérant recherchant une protection *sur* son territoire. Comme précisé en introduction de ce chapitre, l'accès à l'asile se fait généralement sur différents points d'entrée du territoire protecteur. Or, il existe également une option qui consiste à passer via les ambassades et autres représentations diplomatiques à l'étranger, pour pouvoir demander l'asile. Ici, l'ambassade représente alors une extension du territoire de l'Etat protecteur-à l'inverse du cas de l'asile diplomatique-, ou plus exactement une sorte de porte d'entrée à distance pour accéder au territoire. Cette possibilité reste néanmoins propre à chaque Etat.

### **Les pratiques historiques**

Les prémices de l'utilisation des ambassades comme extension de la protection d'un Etat ont été antérieurs à la mise en place du système international de protection. Mais ils sont concomitants et symptomatiques du contexte de guerre dans lequel l'Europe était plongée au siècle dernier. La situation exceptionnelle qu'ont connue les pays européens explique en majeure partie le développement de tel système de protection.

Dans plusieurs de ses écrits, Noll (2000, 2003b) met en exergue l'importance de la participation du corps diplomatique dans la protection des personnes persécutées par le régime nazi pendant la seconde guerre mondiale. A l'époque, les mouvements des déplacés étaient fortement entravés par le régime totalitaire mis en place dans de nombreux pays sous domination allemande. Les voies de communication civiles étaient coupées ou quasi inexistantes, et les voies d'accès à des pays neutres ou hors zone de conflit étaient presque toutes interrompues. Hors, certaines missions diplomatiques encore présentes sur le sol ennemi ont réussi à mettre en place une protection étendue à distance. Remplaçant l'émission d'un titre de séjour qui aurait permis à la personne de pouvoir se rendre sur le sol de l'Etat protecteur, les autorités consulaires émettaient un document au bénéfice du porteur qui lui garantissait la protection de l'ambassade, et donc par extension de l'Etat qui lui était rattaché. Cela a été le cas notamment avec l'ambassade suédoise. Les personnes persécutées qui pouvaient établir des liens plus ou moins forts avec la Suède, obtenaient de la part de l'ambassade un titre attestant de leur « citoyenneté » suédoise, autrement appelé un « *protective passport* » (NOLL 2003 : 4). Ceci garantissait par exemple aux Hongrois de confession juive une protection contre toute déportation ou autre arrestation arbitraire (NOLL 2003 :4). Autre exemple : la délivrance d'un simple visa de transit ou d'un visa d'entrée pour le Portugal par l'ambassade respective garantissait au porteur une protection sous l'égide de l'Etat portugais (NOLL 2003 :6). Cependant, il est à souligner que cet engagement audacieux dans la protection réelle des

personnes n'a pas toujours été soutenu par les gouvernements respectifs des ambassades. Alors que Noll (2003: 3) parle de « *résistance bureaucratique* », reprenant les écrits de Levine (1996), il souligne l'importance des pratiques individuelles, notamment dans la personne des ambassadeurs en poste à cette époque cruciale. Les pratiques consulaires ont permis de contourner un système anti-immigration maintenu par la fermeture de toutes les frontières en Europe pendant cette période de guerre. Elles ont permis de mettre en avant :

*« ...that state protection is not a simply binary affair, where citizens are in, and aliens are out, but that shades, nuances and moving margins are crucial to the history of the concept-even outside the territory of the protecting state. »*

(NOLL 2003 :5)

Si ces pratiques sont ancrées dans un contexte historique et géographique bien délimité, elles ont néanmoins influencé la mise en place de « procédures d'entrées protégées » que l'on retrouve aujourd'hui dans plusieurs systèmes juridiques nationaux. Comme le souligne Noll (2003 :3) : « *As today, forced migration during the Second World War was characterised by a crisis of access* ». En effet, ces procédures permettent aujourd'hui encore de pallier aux problèmes de déplacement des populations à risque, et de faciliter l'accès à une reconnaissance de droits, tel que le droit d'asile. Le recours aux ambassades a ainsi persisté dans le domaine de la protection des personnes, tel qu'en témoigne le maintien de la procédure de demande d'asile dans les ambassades suisses jusqu' en 2012.

### **La procédure d'asile en ambassade suisse**

La possibilité de déposer une demande d'asile dans les représentations étrangères suisses a été formellement introduite dans le droit suisse par la Loi sur l'asile du 5 octobre 1979 en son article 17<sup>16</sup>. Cette possibilité a par la suite été modifiée par l'adoption de la Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (ci-après LAsi 1998) accompagnée de l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1 du 11 août 1999), et complétée spécifiquement pour la procédure à l'étranger par la Directive relative à la loi sur l'asile sur l'enregistrement et le traitement des demandes d'asile par les représentations suisses à l'étranger (20 Septembre 1999)<sup>17</sup>.

La procédure d'asile à l'étranger est soumise aux mêmes critères que la procédure nationale. Il ne sera pris en compte que les demandes répondant aux motifs énoncés à l'art. 3 LAsi 1998. Il existe cependant des situations exceptionnelles où le Conseil Fédéral (art. 55 LAsi 1998) peut prendre des mesures dérogeant aux conditions de l'art. 3 LAsi 1998.

En règle générale, les représentations diplomatiques suisses étaient considérées comme l'un des points d'entrée sur le territoire suisse au même titre que les postes frontières ou les centres d'enregistrement (art. 19 LAsi 1998). Il n'y a pas de forme spécifique requise pour le dépôt d'une demande d'asile. Le simple fait d'énoncer la nécessité d'une protection par voie orale ou écrite suffit à entamer une procédure d'asile. Cependant, lors du dépôt de la demande d'asile à l'étranger, les agents consulaires compétents procédaient à un entretien avec le requérant afin

<sup>16</sup> En pratique cependant, une procédure autorisée par le Département Fédéral de Justice et de Police (DFJP) était déjà mise en place concernant l'accueil et la prise en charge de demandeurs d'asile. Dès 1969, au travers d'une circulaire indiquant la marche à suivre, les représentations étrangères suisses pouvaient déjà transmettre au département fédéral compétent en la matière les demandes d'asile déposées en ambassades et autres consulats suisses (NOLL et al. 2002b : 129).

<sup>17</sup> Après de multiples recherches, l'auteur regrette de n'avoir pu trouver le texte en question.

d'établir un premier rapport complémentaire sur la demande d'asile (art. 10 al.3 OA1 1999). Assujetties à la même procédure que les demandes déposées sur le sol national, les autorités consulaires transmettaient ensuite la demande d'asile accompagnée de ce rapport à l'Office des Migrations\_ ODM (aujourd'hui Secrétariat des Migrations \_ SEM), organe chargé d'entrer en matière ou non sur la demande d'asile (art. 20 al. 1 LAsi 1998). Ce n'est qu'à la suite d'une décision du SEM que la personne était autorisée ou non à se rendre en Suisse pour poursuivre la procédure d'asile. Dans le cas d'un avis positif du SEM, les autorités consulaires émettaient alors automatiquement un visa \_ du type d'un visa touristique (NOLL et al. 2002b : 130) \_ permettant au requérant d'entrer légalement sur le territoire suisse afin de continuer sa démarche d'asile. Selon l'art.21 al. 3 LAsi 1998, le Département Fédéral de Justice et de Police (DFJP) peut également autoriser la venue d'une personne si celle-ci est exposée à une « *menace imminente pour l'un des motifs mentionnés à l'art. 3, al. 1* ». Les autorités consulaires n'étaient par contre pas autorisées à prendre indépendamment une telle décision, mais exécutaient seulement les décisions prises par le DFJP ou le SEM (organe administratif sous-jacent compétent en la matière). De même, le rapport établi par les autorités consulaires lors de l'entretien avec le requérant d'asile ne contenait pas de prise de position sur la crédibilité des motifs d'asile mais établissait seulement une opinion sur cette demande (NOLL et al. 2002b :132). Cette remarque permet de souligner que la procédure à l'étranger est soumise au même pouvoir décisionnel de l'office national chargé d'étudier les demandes déposées sur le sol suisse. En termes d'accès aux représentations suisses, la procédure à l'étranger facilitait grandement le dépôt des demandes d'asile en autorisant les personnes à exprimer leur demande dans les représentations suisses de leur choix, soit dans leur pays d'origine soit dans un pays tiers. Cependant, lorsque la personne se trouvait en dehors de l'Etat persécuteur, la Suisse pouvait alors dans ce cas refuser d'entrer en matière sur la demande d'asile prenant en compte la possibilité que la personne puisse bénéficier d'une protection d'un autre Etat (art. 52 LAsi 1998). Mais si dans des cas exceptionnels, quand il n'existait pas de représentation suisse sur le territoire du requérant, il a été autorisé que les demandes d'asile puissent être exprimées par lettre (NOLL et al. 2002b : 130). Par ailleurs, il a été mentionné que dans de rares cas propres aux pays d'origine, l'accès aux représentations diplomatiques a pu être entaché.<sup>18</sup>

Une fois la demande transmise au SEM, le requérant pouvait être autorisé à venir en Suisse s'il ne pouvait raisonnablement attendre la décision sur l'octroi ou non de son statut à l'étranger (art. 20 al. 2 LAsi 1998). Des précisions ont été amenées à cette étape de la procédure concernant les probabilités d'autoriser la personne à se rendre en Suisse ou non. Ainsi, quelques facteurs comme des liens particulièrement étroits avec la Suisse ou une propension facilitée estimée pour l'intégration et l'assimilation, pouvaient peser en faveur de l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse afin de poursuivre la demande d'asile<sup>19</sup>. Ceci souligne la grande marge de manœuvre que détenaient le SEM quant à la décision ou non d'autoriser la venue des requérants. Mais en cas de refus de la demande d'asile, le requérant pouvait contester la

<sup>18</sup> Dans un rapport détaillé sur les procédures d'entrées protégées en Europe (NOLL et al. 2002b : 131), il est fait mention de la présence de gardes ou agents de sécurités du pays d'origine postés à l'entrée de certaines ambassades suisses qui restreignaient l'accès à la représentation diplomatique moyennant une contrepartie financière.

<sup>19</sup> Selon une décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile\_ CRA , « *les conditions permettant l'octroi d'une autorisation d'entrée doivent être définies d'une manière restrictive. L'autorité jouit d'une marge d'appréciation étendue. Outre l'existence d'une mise en danger au sens de l'art. 3 LAsi, elle prendra en considération d'autres éléments (dont la liste n'est pas exhaustive), notamment l'existence de relations étroites avec la Suisse ou avec un autre pays, l'assurance d'une protection dans un Etat tiers, la possibilité pratique et l'exigibilité objective d'une admission dans un autre pays, ainsi que les possibilités d'intégration et d'assimilation.* » [CRA, 1997].

décision par voie de recours au même titre qu'une personne ayant déposé une demande sur le territoire suisse.

Ainsi la procédure d'asile à l'étranger suit la majorité des lignes directrices d'une procédure nationale. La différence majeure réside dans l'accès facilité pour déposer une demande, notamment en termes géographiques. Il y a en outre quelques spécificités à la procédure à l'étranger concernant notamment le temps imparti au traitement du dossier. Les dossiers obtenus via les représentations consulaires bénéficiaient apparemment d'un traitement plus rapide que ceux obtenus sur le territoire suisse (NOLL et al. 2002b :134). De même, il apparaissait que les demandes exprimées via les représentations suisses et traitées par le SEM, aboutissaient davantage vers une issue positive de la demande que les demandes spontanées déposées sur le sol suisse. Une efficacité qualitative de cette procédure était alors soulignée (NOLL et al. 2002b : 136).

Même si formuler la demande d'asile à l'étranger ne signifiait pas accéder à l'asile directement, le passage via les représentations diplomatiques offrait la possibilité d'obtenir un « laisser-passer » permettant d'accéder de manière légale à un territoire stable. Les ambassades présentaient alors une alternative importante à l'accès physique au territoire. Cependant, il est devenu de plus en plus rare de recourir à cette possibilité pour déposer une demande d'asile. En effet, comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre, la plupart des pays dont la Suisse qui proposaient cette alternative ont finalement fermé cette possibilité.

### **Les « Protected Entry Procedures »**

Dans une étude publiée en 2002, les auteurs Noll, Fagerlund et Liebaut (2002b) présentent une comparaison des différents systèmes nationaux en termes d'accès à la procédure d'asile en amont du territoire de l'Etat protecteur, autrement qualifiée de « Protected Entry Procedure » (PEP). La procédure de dépôt de demandes d'asile en ambassade suisse fait partie de cette catégorie.

Les auteurs ont pu mettre ainsi en évidence qu'à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle, six pays européens (non-compris la Suisse) acceptaient encore les demandes d'asile en ambassade. Il s'agissait de l'Autriche, le Danemark, la France, les Pays-Bas, l'Espagne et la Grande-Bretagne (NOLL et al. 2002b :7). Ces Etats autorisaient les demandes d'asile en ambassades selon une procédure nationale propre à chaque système étatique. La majorité procédait de manière à ce que la demande soit exprimée auprès des agents consulaires, qui la transmettaient auprès de l'organe national compétent. Ce dernier après analyse de la demande, renvoyait alors à l'ambassade la décision positive ou négative de laisser entrer la personne requérante sur le territoire de l'Etat afin de poursuivre la demande d'asile formelle. Cependant, face à une augmentation sans précédent des demandes, cette possibilité de procéder via les ambassades pour les demandes d'asile a été supprimée ou amputée d'une large partie de ses garanties dans plusieurs pays européens ces quinze dernières années. Cela a été le cas notamment pour le Danemark, l'Autriche et les Pays-Bas qui ont aboli cette procédure en 2002 et 2003 (NOLL 2003 : 7). En remplacement de ces pratiques, d'autres moyens ont été mis en place pour pouvoir maintenir la possibilité d'obtenir une forme de protection via une mission diplomatique. Le Danemark, après avoir aboli cette procédure en 2003, a par exemple maintenu une forme limitée de protection en ambassade reposant sur une base temporaire, et ce, seulement pour les personnes qui font face à une « *acute emergency* » (INTER-GOVERNMENTAL CONSULTATIONS ON MIGRATION, ASYLUM AND REFUGEES [IGC] 2009 :239). Cette nouvelle formulation

restreint désormais l'application d'une protection étendue couverte par la Convention de 1951 par exemple, et laisse penser qu'il sera difficile pour les personnes, d'une part, de rentrer dans ces critères - le terme « acute emergency » ne recouvre en effet rien de précis -, et d'autre part, il apparaît délicat de bénéficier d'une réelle protection si celle-ci repose sur une base temporaire.

C'est également le cas lors de la suppression de cette procédure dans le système d'asile suisse qui a été remplacé par les visas humanitaires. La délivrance des visas humanitaires est régie par la Loi sur les étrangers (LEtr) (art.3 al.2 LEtr) et répond aux critères de l'Ordonnance sur l'entrée et l'octroi des visas (art. 2 al.4 OEV). Le visa humanitaire devient la seule alternative existante pour pouvoir demander une protection à la Suisse depuis l'étranger. Les conditions à remplir sont néanmoins très restrictives et répondent, comme dans la pratique danoise, à une situation d'extrême urgence. Le Conseil Fédéral, dans une directive adressée aux représentations suisses à l'étranger et aux autorités compétentes cantonales en matière d'étrangers (CONSEIL FEDERAL 2014), précise que la délivrance d'un visa humanitaire ne pourrait être établie que s'

*« il y a lieu d'estimer que la vie ou l'intégrité physique d'une personne sont directement, sérieusement et concrètement menacées dans son pays d'origine ou de provenance. L'intéressé doit se trouver dans une situation de détresse particulière qui rend indispensable l'intervention des autorités, d'où la nécessité de lui accorder un visa d'entrée en Suisse. Si l'intéressé se trouve déjà dans un Etat tiers, on peut considérer en règle générale qu'il n'est plus menacé. » (CONSEIL FEDERAL 2014 : 2).*

Or, lorsqu'un conflit éclate, il est courant que la Suisse ferme ses représentations étrangères dans le pays en question, amenant les personnes à se réfugier dans un autre Etat voisin. Dans cette situation, la majorité des personnes déplacées cherchant une protection durable, ne peuvent plus demander une aide à la Suisse via les ambassades puisqu'elles se trouvent dans un pays tiers. Or, il n'est pas rare que les garanties minimales de protection, telle que la garantie de non-refoulement, ne soient pas respectées dans les pays tiers en question. Les autorités fédérales précisent également que le visa humanitaire concerne des « *cas d'exception ; en règle générale, les conditions usuelles en matière de visa et d'entrée s'appliquent* » (CONSEIL FEDERAL 2014 : 1). Ce qui explique le très faible pourcentage de personnes bénéficiaires de ce type de visa (STUNZI 2014).

Cependant, face à la tendance des Etats à fermer l'accès à leur territoire \_ sans opérer une distinction formelle entre migrants économiques et requérants d'asile\_ il se développe une orientation différente au niveau supranational. Au sein de l'Union Européenne, les réflexions autour de l'accès à la procédure d'asile appuient une démarche valorisant un accès favorisé et sécurisé pour les demandeurs d'asile, et ce, en parallèle même au développement de politiques migratoires européennes restrictives (cf. *L'accès au territoire : le développement des politiques restrictives*). Lors du sommet de Tampere en 1999, il était fait mention de l'importance de l'accès au territoire dans le processus d'asile (European Council, Presidency Conclusions, Tampere European Council. 15/16 October 1999 cité par NOLL et al. 2002b : 30). Cette idée a été soulignée par la suite à plusieurs reprises dans les discussions européennes (NOLL et al. 2002b : « *Recent Developments within the UE* » p.30). La Commission Européenne insistait ainsi en 2003 sur l'importance de repenser à l'échelle nationale la possibilité de mettre en place

des mesures de PEP (COM 2003 cité par NOLL 2005 : 543)<sup>20</sup>. En réaction à l'adoption, tant au niveau européen, qu'au niveau national, de politiques migratoires restrictives, les Etats sont alors encouragés par la Commission européenne à orienter leurs politiques d'asile vers plus d'ouverture en termes d'accès à la procédure, pour ainsi garantir un accès facilité depuis l'étranger aux personnes cherchant refuge dans leur pays. Cependant dans cette optique, la démarche de la Commission européenne n'est pas contraignante pour les Etats. Ceux-ci gardent l'entièreté de leur souveraineté nationale, en terme d'entrée et de séjour des étrangers, et ce même dans le domaine de l'asile.

Il apparait alors une réelle divergence entre l'approche nationale et supranationale. Comme évoqué plus haut, les politiques nationales tendent à supprimer les possibilités de déposer les demandes d'asile à l'étranger ; à l'inverse à l'échelle de l'Union européenne, un travail de réflexion est en cours depuis une quinzaine d'années pour inciter les Etats à mettre en place une procédure depuis leurs représentations diplomatiques, et ce en parallèle à la procédure prévue sur leur territoire (NOLL 2003 : 11). Dans ce contexte, la décision suisse de remplacer la procédure d'asile en ambassade par la forme très restrictive de visas humanitaires est particulièrement intéressante à étudier. D'autant plus que le système suisse de PEP était présenté comme l'un des plus performants, notamment en ce qui concernait l'équilibre de cette procédure au côté des autres formes d'accès à la procédure d'asile.

*« [Switzerland] has maintained and developed its Protected Entry Procedures in spite of peak demands in the segment of disorderly arrivals. The Swiss example proves that Protected Entry Procedures can be managed both qualitatively and quantitatively, and that fears of massively boosted caseloads are unfounded. Without pretensions of perfection, its system offers a number of features and safeguards worthy of emulating in a wider European context. »*  
(NOLL et al. 2003 :4)

Au niveau supranational, il semblerait que la pratique des PEP soit toujours un sujet de discussion. Bien que de nombreux pays européens aient décidé de supprimer cette procédure, en la remplaçant parfois par une forme hybride de visa et de PEP, le débat n'est pas encore clos à ce sujet à Bruxelles. Ce qui nous amène à questionner la suppression de la procédure de demandes d'asile en ambassade suisse alors qu'au niveau européen les décisions politiques ne semblent pas présenter de réponse définitive en la matière.

Quelles ont été les raisons qui ont permis de justifier la suppression d'une procédure d'entrée protégée dont la nécessité et les qualités étaient reconnues dans le système de protection suisse ? Alors que la tendance des politiques migratoires tant européenne que suisse est au contrôle et à la gestion des arrivées sur le territoire, comment comprendre la suppression des demandes d'asile en ambassade suisse qui permettaient d'établir une sélection dans les entrées migratoires ?

---

<sup>20</sup> Voir notamment les commentaires du Conseil européen pour les réfugiés et exilés (ECRE) suite à la proposition de la Commission européenne de réinsérer les PEP (ECRE 2003, cité par NOLL 2005 :543). De même, le discours du rapporteur du Parlement européen, Jean Denise Lambert encourage vivement les Etats européens à mettre en place rapidement un système qui puisse garantir légalement la possibilité de demander protection depuis l'étranger (European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Provisional 2004 cité par NOLL 2005 :543).



Deuxième partie

---

# MÉTHODOLOGIE

## APPROCHE DE LA PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS

Notre intérêt de recherche a été motivé par la suppression du dépôt des demandes d'asile en ambassade lors de l'adoption de la modification de LAsi par le peuple suisse en juin 2013. Guidé par une approche propre aux sciences politiques, ce travail propose d'étudier les motifs ayant amené à la suppression de la procédure d'asile suisse à l'étranger. La contextualisation de cette décision tant dans le système juridique relatif à la protection des personnes que dans le cadre politique européen et suisse, a permis de mettre en exergue une situation a priori paradoxale dans la cohérence des politiques migratoires contemporaines.

L'objectif premier de ce travail est donc de dégager les justifications principales ayant conduit à la suppression des demandes d'asile en ambassade suisse afin de pouvoir « situer » cette politique dans le développement des politiques restrictives en matière d'asile et de migration. En effet, en parallèle à la mise en place de mesures menant à la fermeture des frontières, le développement d'une forme d'externalisation de l'asile amène les observateurs intéressés à questionner la cohérence de l'adoption de certaines mesures telle que la fin des demandes d'asile à l'étranger. La volonté d'instaurer un contrôle des migrants en amont de l'arrivée sur le territoire afin de tempérer et maîtriser les flux migratoires semblent justifier le maintien des ambassades suisses dans le tri effectué auprès des demandeurs d'asile. Cependant, la fermeture de cette possibilité pourrait également témoigner d'une volonté de restreindre plus fortement l'accès au territoire suisse.

Pour comprendre la logique soutenant la suppression de cette procédure, il est nécessaire alors de revenir sur l'adoption de cette suppression. L'un des buts de notre travail sera alors de comprendre qu'elles ont été les justifications soutenant la suppression de cette procédure dans le système d'asile suisse. Le processus d'adoption de cette mesure nous semble un point de départ intéressant pour comprendre les raisons de cette modification. Au travers de l'étude des débats parlementaires autour de cette question, nous espérons pouvoir dégager les principaux arguments avancés lors du vote de cette politique. Cette démarche particulièrement informative et exploratoire, nous permettra d'une part d'isoler les raisonnements justifiant la fermeture de la procédure d'asile en ambassades. Et d'autre part, de comprendre dans quelle logique politique, le gouvernement suisse entend orienter sa stratégie migratoire dans le domaine de l'asile.

La classification des demandes d'asile en ambassade suisse dans la catégorie des « Protected Entry Procedures » a révélé une certaine reconnaissance de la qualité du système d'asile suisse face à la nécessité de protection depuis l'étranger. Il serait alors intéressant de comprendre pourquoi avoir supprimé une telle pratique qui semblait offrir une opportunité significative dans l'octroi du statut de réfugié. La voie offerte par les ambassades pour déposer une demande d'asile était-elle finalement inefficace et ineffective pour en justifier sa suppression ? Nous tenterons d'étudier cet aspect de la procédure en ambassade pour amener un élément supplémentaire à la compréhension de cette suppression.

Notre démarche est fortement influencée par l'approche développée par Glaser et Strauss (1976) posant les bases de la « Grounded Theory », ou théorie ancrée. Premièrement, pour aborder notre sujet, nous avons adopté une démarche typiquement exploratoire et très descriptive pour approfondir notre connaissance du sujet. Notre approche suit une ligne principalement déductive dans un premier temps. L'analyse et l'interprétation des données sont ainsi fortement influencées par l'approche et la récolte des données. Il est à souligner également que notre démarche ne suit pas un protocole de recherche précis ni délimité, mais s'enrichit au fur et à mesure de la progression de la recherche, d'aller-retours constants entre les données choisies et les réflexions théoriques, les conclusions intermédiaires ou mémos rédigés en parallèle.

## **RÉCOLTES DE DONNÉES**

### **CHRONOLOGIE DE L'ADOPTION DE LA SUPPRESSION.**

Le choix des données a influencé grandement le déroulement de notre analyse. La construction de notre analyse s'est faite en cascade au fur et à mesure des relevés de données. En effet, notre démarche nous a d'abord conduits à reconstituer la chronologie des événements politiques amenant au vote populaire définitif quant à la suppression des demandes d'asile en ambassade. Alors que notre focus se dirigeait sur le processus de modification de la LAsi, la reconstitution de la chronologie de l'adoption de cette mesure nous a offert un matériel conséquent qui a constitué assez rapidement nos premières données d'analyse. De plus, le processus de modification ayant abouti au passage en vote populaire, cela a généré un certain nombre d'argumentaires dont il est apparu nécessaire d'étudier le contenu.

### **LES ARGUMENTAIRES POLITIQUES AVANCÉS LORS DE LA SUPPRESSION.**

La mise en perspective temporelle de la modification nous a permis de nous intéresser aux argumentaires utilisés dans les débats au sujet de la modification. Initié par le Conseil Fédéral, la modification de la LAsi comprenant la suppression des demandes d'asile en ambassade, a ensuite été portée à l'examen par les chambres parlementaires. Nous avons alors procédé à la recherche de toutes les discussions ayant eu trait à cette question que ce soit dans les hémicycles parlementaires, au sein de l'exécutif fédéral ou encore dans les différents argumentaires développés lors de la campagne référendaire. Les documents émis par le gouvernement (Assemblée Fédérale et Conseil Fédéral) étaient sélectionnés en fonction de leur pertinence par rapport à notre sujet d'étude. Concernant les écrits produits pendant la phase référendaire, nous nous sommes principalement cantonné aux comités référendaires officiels. Nous avons cependant également récolté les déclarations écrites des principaux partis politiques ainsi que des organismes non gouvernementaux spécialisés dans le domaine de la migration. Cela a constitué un important corpus de textes qui a inévitablement amené un certain nombre d'éléments déterminants dans la compréhension des justifications à la suppression des demandes d'asile en ambassade. Le choix de se cantonner au recueil de discours politiques a été justifié par l'accessibilité de ces sources notamment grâce à la mise en ligne des travaux parlementaires et fédéraux. De plus, la mise au vote populaire final a produit un nombre significatif de documents (articles de journaux, sites internet de campagne, réaction de partis politiques, réactions d'organismes non gouvernementaux, ... etc.) qui ont constitué une base de

données riche et diversifiée. En effet, ceci a permis de compléter les sources politiques officielles et obtenir ainsi un autre canal d'informations que celui offert par les services de communication du gouvernement.

Une première analyse de ces argumentaires a permis de dégager plusieurs réflexions centrales dans le débat politique, et a orienté notre analyse sur l'argument quantitatif dominant dans les discours. La prédominance de l'argument quantitatif dans les discours a ainsi confirmé notre choix d'étudier l'efficacité de la procédure concernant l'octroi d'une protection. Il a donc été nécessaire de poursuivre notre analyse en mobilisant des sources quantitatives relatives aux demandes d'asile en ambassade, mais surtout étudier l'issue de ces demandes pour se rendre compte de la nécessité ou non de cette procédure. Cette démarche nous a permis également de mettre en perspective les arguments avancés par le gouvernement.

### **L'APPROCHE QUANTITATIVE RELATIVE À LA PROCÉDURE EN AMBASSADE.**

Pour comprendre la suppression des demandes d'asile en ambassade, nous avons voulu rendre compte de l'efficacité ou de la nécessité de la procédure en ambassade en nous penchant sur les statistiques que représentait cette procédure dans le domaine de l'asile. La justification de la qualité de cette procédure peut s'observer notamment à travers l'étude quantitative de ses effets. Nous avons alors récolté les données quantitatives concernant d'une part le nombre de demandes d'asile en ambassade, et d'autre part le nombre de demandes à l'étranger aboutissant à la reconnaissance d'une forme de protection. La partie étudiant les argumentaires politiques a également montré une grande mobilisation des chiffres dans les discours, ce qui nous confirme l'importance de cet aspect dans la justification de la suppression des demandes d'asile en ambassade.

Cependant cette partie quantitative ne repose pas sur une récolte personnelle de données mais sur l'utilisation des statistiques publiées par le gouvernement suisse, via le Service d'Etat aux Migrations (SEM) ou bien l'Office fédéral de la statistique (OFS). Conscient que nous n'avons alors pas la maîtrise de la production de cette base de données, nous pensons cependant que cela permet de pouvoir, d'une part, comparer les chiffres avancés lors des argumentaires de la modification, mais aussi de vérifier l'exactitude de l'utilisation de ces chiffres par les acteurs en question. Il est vrai que dans les débats parlementaires et dans la presse, les données utilisées relatives à notre sujet sont issues globalement des sources étatiques suisses.

Cependant, l'utilisation de données de sources secondaires amène quelques difficultés. En effet, la méthode de récolte de ces données est rarement explicitée, ce qui porte parfois à confusion pour son utilisation. Les statistiques officielles suisses sont sujettes à des modifications constantes quant à leur mode de collecte et/ou de calcul, qui rendent par exemple difficile les exercices de comparaison. De même, certaines statistiques prennent en compte rétrospectivement les demandes d'asile suspendues des ambassades de Damas et du Caire, alors que d'autres non (cf. *L'évolution des demandes d'asile en ambassade*)<sup>21</sup>. De même, le traitement des demandes pendantes (demandes déposées à une année donnée mais toujours en cours de traitement) peut fausser la lecture des statistiques.

---

<sup>21</sup> Lors d'échanges de courriels avec les Offices fédéraux, nous avons pu porter à leur attention cette différence significative entre les données de même type.

Ces particularités dans les données nous ont amené à être attentifs à la justesse relative des chiffres récoltés, mais surtout sur la manipulation délicate que l'on pouvait en faire.

### **LA CONDUITE D'ENTRETIENS.**

Le recours à la conduite d'entretiens a été choisi pour permettre principalement d'éclairer les autres sources de données précitées. Bien que cette méthode n'ait pas été la première option choisie pour récolter des données, elle a finalement amené des éléments nouveaux à notre analyse. En effet, nous avons une réticence quant à l'utilisation d'interview avec des hommes ou femmes politiques, ou encore avec des fonctionnaires d'Etat. Nous pensions que la conduite d'entretiens d'experts dans le monde politique aurait été biaisée par la priorité accordée par ces interlocuteurs à énoncer un discours politique prédéfini et non objectif.

Suite aux conseils avisés d'autres chercheurs, nous avons néanmoins contacté un haut fonctionnaire en poste à l'époque à l'Office des Migrations et aujourd'hui au DFJP. Cet entretien a constitué une donnée en soi bien au-delà du contenu de son récit, et nous a permis d'attirer notre attention sur les années précédant les débats au gouvernement sur la suppression de la procédure en ambassade. En effet, une recherche sur le parcours professionnel de cette personne a permis de révéler bien d'autres informations clés pour rendre compte cette fois-ci des prémices des modifications de la LAsi. Ainsi, notre regard a été déplacé et élargi sur les influences amenant à la suppression de la mesure.

En parallèle, nous avons tenté de mobiliser notre réseau dans la sphère diplomatique. Nous aurions aimé mener des entretiens avec des ambassadeurs et obtenir peut-être ainsi de nouveaux éléments pratiques pour comprendre la suppression de la procédure en ambassade. Cette démarche s'est avérée peu fructueuse. La plupart des réponses étaient négatives, justifiées par le fait que la majorité des ambassadeurs, toujours en poste ou retraité, se refusaient à tout commentaire concernant leur travail, et ce par respect de leur fonction et de leur employeur. Un seul échange a pu être effectué par courrier électronique avec un ambassadeur à la retraite. Mais il a eu lieu relativement tard par rapport à l'avancement de notre recherche, et a révélé que la cible des ambassadeurs n'était pas appropriée quant à notre sujet. En effet, selon les informations recueillies à travers cet échange, il aurait fallu orienter notre démarche d'entretien envers les agents consulaires, davantage concernés par l'aspect pratique des demandes en ambassade. A ce stade, nous avons été confrontés à l'incapacité d'être en contacts avec ce type d'acteurs.

## **ANALYSE DES DONNÉES**

### **ANALYSE DES DISCOURS PARLEMENTAIRES.**

L'analyse des discours parlementaires et autres communications relatives à la suppression des demandes d'asile en ambassade a été conduite suivant une forme de codage combinant les méthodes d'analyse de données de la « grounded theory » et de l'analyse thématique (Flick 2009 : 305-330). En premier lieu, une analyse globale du corpus de textes recueillis a permis de dégager les grandes thématiques abordées dans les discours. Une lecture globale annotée des différents textes récoltés a ainsi fourni une liste des sujets redondants dans les discours. Cela nous a permis également de sélectionner les passages les plus pertinents quant aux justifications de la suppression de la procédure d'asile à l'étranger.

En mixant la méthode de *l'open coding* avec celle du codage thématique, nous avons prioritairement analysé les principaux arguments introduits par le Conseil Fédéral. En effet, d'une part ce sont les arguments qui apparaissent en premier dans la reconstitution chronologique de la suppression de la procédure d'asile en ambassade. D'autre part, suite à l'analyse globale, il apparaît que les catégories d'arguments avancés par le Conseil Fédéral sont globalement repris dans la construction des autres argumentaires recueillis. La structure thématique extraite dans ce premier texte a été alors mobilisée pour analyser le reste des discours récoltés.

Sans pour autant arriver à niveau d'abstraction théorique (ce qui n'était par ailleurs pas le but en soi de notre analyse), nous avons pu isoler plusieurs catégories d'arguments pertinents dans la compréhension de la suppression de la procédure de demandes d'asile en ambassade.

### **ANALYSE DES STATISTIQUES**

L'analyse des données quantitatives s'est avérée être périlleuse, notamment dans l'interprétation des résultats. En effet, compte tenu de l'utilisation de sources secondaires (cf. [L'approche quantitative relative à la procédure en ambassade](#)), la confiance dans les résultats obtenus n'a été que partielle.

L'utilisation de nos propres calculs et la présentation des résultats sous une forme perspicace à nos yeux pour l'analyse, a rendu la lecture des données chiffrées plus facile. Cela a permis de rendre compte de manière plus pertinente de l'argument quantitatif introduit par l'analyse des discours politiques étudiés en amont. De plus, l'utilisation de notre propre base de données quantitative a révélé l'extrême précarité qui réside dans la manipulation des chiffres dans les débats politiques. Cela éclaire également sur l'utilisation fortement orientée des chiffres dans la construction des argumentaires, détournant parfois la réalité pour soutenir les visées des propos défendus.

L'analyse des statistiques a par ailleurs permis de mettre en avant la différence majeure existant entre le nombre de demandes d'asile en ambassade et le nombre de personnes bénéficiant d'une protection suite à une demande d'asile en ambassade. C'est en effet une comparaison pertinente nécessaire pour rendre compte de l'efficacité de la procédure d'asile à l'étranger. L'étude seule des argumentaires quantitatifs avancés lors de la suppression de cette mesure n'aurait pas suffi à établir un lien objectif entre la pratique des procédures en ambassade et la volonté de supprimer cette procédure.

**ANALYSE D'ENTRETIENS : UTILISATION TRANSVERSALE.**

L'entretien conduit avec un ancien haut fonctionnaire de l'ODM a permis d'apporter plusieurs éléments clés pour répondre à notre questionnement. Comme précisé plus haut, le recours à la technique de l'entretien n'a pas été une priorité dans notre méthode de récolte de données. L'objectif de l'entretien était de pouvoir compléter et préciser les éléments dégagés au travers de l'analyse des argumentaires et des données quantitatives. C'est donc un entretien de type expert que nous avons entrepris.

Pour analyser la retranscription de l'entretien, nous avons réutilisé la structure thématique établie lors du codage des argumentaires. Nous nous en étions préalablement inspiré pour rédiger la grille du questionnaire. Cela a ainsi contribué à cibler directement les catégories d'analyse que nous voulions approfondir. Les éléments retenus de l'analyse de l'entretien ont permis de mettre en valeur et d'approfondir certains arguments isolés dans la première partie d'analyse.

Par ailleurs, l'analyse de l'entretien a amené une partie factuelle déterminante pour comprendre les prémices de la proposition du Conseil Fédéral de supprimer les demandes d'asile en ambassade. De plus, cela a permis d'éclairer alors toute la lecture et l'analyse des données chiffrées.



### Troisième partie

---

# **ANALYSE : LA FIN DE LA PROCÉDURE D'ASILE EN AMBASSADES SUISSSES**

## LA FIN DE LA PROCÉDURE EN AMBASSADES.

Le 9 juin 2013, le peuple suisse s'est prononcé entre autres, sur un paquet de lois dites urgentes. Il devait répondre à la question : « Acceptez-vous la modification du 28 septembre 2012 de la loi sur l'asile (LAsi) (Modifications urgentes de la loi sur l'asile)? » (Confédération Suisse, Chancellerie Fédérale 2013). A l'heure de la votation populaire, les modifications de LAsi étaient déjà intégrées au système de l'asile suisse. Adoptées en urgence par les Chambres parlementaires le 28 septembre 2012 et entrées en vigueur le lendemain, les modifications comprenaient notamment la suppression des demandes d'asile en ambassade. Revenons rapidement sur le processus d'adoption de cette mesure pour en faire ressortir les principaux arguments soutenant cette suppression.

## LE PROCESSUS D'ADOPTION DE LA MODIFICATION DE LASI.

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral, s'adressant aux Chambres, propose de modifier une fois de plus la loi sur l'asile (LAsi)<sup>22</sup>, mais aussi la loi sur les étrangers (LEtr)<sup>23</sup> dans l'intention de « *de simplifier et d'accélérer les procédures, mais aussi d'éviter que ces dernières ne soient retardées de manière abusive.* » (CONSEIL FEDERAL 2010 : 4036). Parmi plusieurs propositions, l'une d'elles concerne les demandes d'asile à l'étranger. Après être entrée en matière sur ces modifications, la commission des institutions politiques du Conseil National a néanmoins demandé auprès du Département Fédéral de Justice et de Police (DFJP) des mesures complémentaires au message du Conseil Fédéral du 26 mai (cf. la chronologie présentée ci-après). Le rapport prescrit par le DFJP comprenait plusieurs ajouts pour compléter les modifications sur l'accélération de la procédure d'asile. Cette contribution a amené le Conseil Fédéral à ajouter quatre nouvelles dispositions pour la réforme du système d'asile. Les apports des commissions de travail ont permis de mettre en évidence le besoin de restructurer en profondeur le domaine de l'asile.

*« Finalement, nous en sommes arrivés à la situation où ce projet de loi a été scindé en deux parties: une première partie qui vise à répondre à un certain nombre de préoccupations urgentes de l'administration et qui exige des décisions rapides [Projet 1], et une deuxième partie où une réflexion plus approfondie a été engagée sur un certain nombre de procédés pour accélérer les procédures en matière d'asile [Projet 2].»*

Cramer Robert (Conseiller aux Etats Canton Genève) (CONSEIL DES ETATS 2011).

Deux projets ont alors vu le jour. Le Projet 1 apportait une évolution immédiate au problème de la lenteur du système de l'asile. Il comprenait les mesures à court terme qui seront adressées aux Chambres par le message complémentaire du Conseil Fédéral le 23 septembre 2011. Et le Projet 2 reformatait toute la structure du traitement de l'asile avec des mesures dites sur le long terme.

<sup>22</sup> Pour consulter les modifications précédentes de la LAsi, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995092/changes.html>

<sup>23</sup> Pour consulter les modifications précédentes de la LEtr, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/changes.html>

Alors que les Chambres se penchaient sur l'examen du Projet 1, le Projet 2 étant remanié par le Conseil fédéral intégrant les ajouts du DFJP, le CIP du Conseil National introduit le 31 mai 2012 la clause d'urgence sur l'une des modifications de la LAsi concernant le rejet de la désertion comme motif d'asile. La clause d'urgence conformément à l'article 165, al.1 de la Constitution suisse (ci-après Const.), permet de faire entrer immédiatement en vigueur une loi adoptée par l'Assemblée fédérale. Cette clause d'urgence sur proposition du Conseiller national Philipp Müller a été étendue ensuite à plusieurs autres propositions, dont la suppression des demandes d'asile en ambassade. Ce qui a donné lieu à un nouveau projet, le Projet 3 comprenant les clauses d'urgence sur plusieurs modifications du système de l'asile.

L'Assemblée fédérale s'est prononcée en faveur de ces mesures dites urgentes les 28 septembre 2012, ces mesures sont donc entrées en vigueur immédiatement le lendemain 29 septembre 2012. Or, lorsque cette procédure de loi urgente est déclenchée, elle peut être confirmée ou infirmée à l'aide d'un référendum facultatif (art.141, al.1, let.b Const.). Celui-ci a été lancé le 10 octobre 2015, pour être clôt trois mois plus tard avec une récolte de signatures excédant le minimum requis. Le référendum a donc permis de porter au vote populaire ces clauses. Il en ressortira, en ce qui concerne notre sujet d'étude, la suppression de l'art. 20 LAsi concernant la « Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrer en Suisse » et la modification complémentaire de l'art. 19 LAsi (cf. [Annexes 1 et 2](#)). Les personnes souhaitant tout de même faire appel à la Suisse pour leur protection pourront alors solliciter les autorités consulaires en remplissant une demande de visa classique en mentionnant le motif humanitaire (cf. [Annexe 3](#)). La procédure rentrera par la suite dans le cadre de la loi sur les étrangers (art.3 al.2 LEtr)- et non plus dans la cadre de la LAsi-, et sera soumise à l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) (art. 2, al. 4 OEV), conformément au règlement établi par le code frontière Schengen (Conseil FEDERAL 2010 : 4071).

Depuis le 29 septembre 2012, dorénavant, une personne qui souhaite demander une protection à la Suisse et qui se trouve dans son pays d'origine, doit déposer une demande de visa humanitaire via un formulaire classique de demande de visa Schengen en apportant les détails des motifs justifiant une protection (cf. [Annexe 3](#)). La demande est alors étudiée par des agents consulaires selon le régime établi par la LEtr, avant d'être transmise auprès du Service d'Etat aux Migrations pour avis. Ce dernier estime alors si les motifs de demande de visa humanitaire correspondent aux conditions établies par le cadre légal. Dorénavant, il n'y a plus d'audition préalable avec le requérant dans les ambassades pour orienter la décision du SEM (CONSEIL FEDERAL 2010 : 4071).

Le 9 juin 2013, le peuple suisse a confirmé la décision du gouvernement et accepté à 78,4% la suppression des demandes d'asile en ambassade, parmi les quatre autres propositions des modifications urgentes de la LAsi.

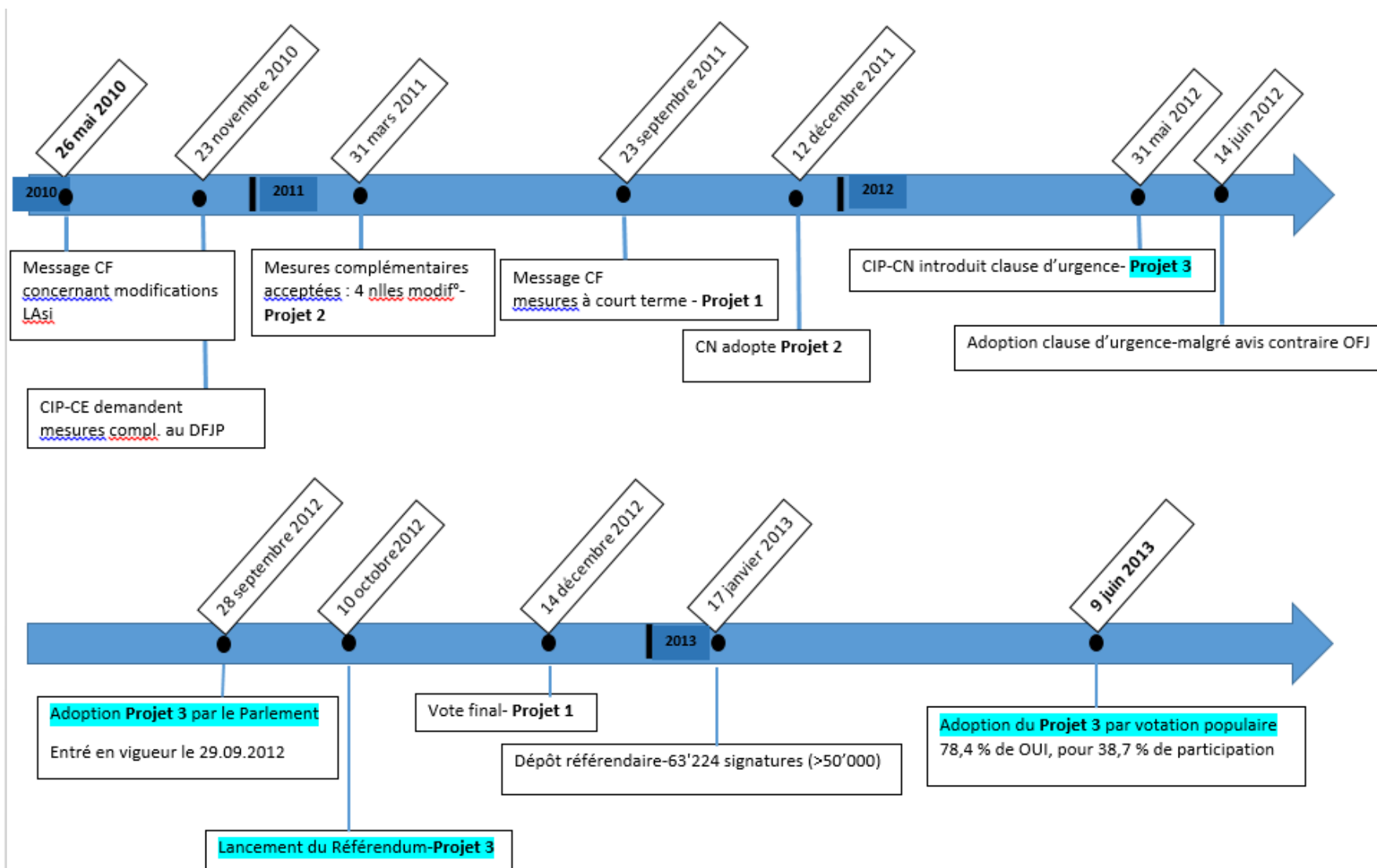


Figure 2: Chronologie des modifications de LASi 2010-2013

## LES ARGUMENTS AVANCÉS POUR LA MODIFICATION DE LAsi.

### Le point de vue du Conseil Fédéral.

Lors de son message adressé au Parlement le 26 mai 2010, le Conseil Fédéral justifiait une nouvelle modification de la LAsi au principe de rendre plus simple et plus rapide la procédure d'asile « *pour réduire l'attrait que la Suisse exerce sur les requérants d'asile* » (CONSEIL FEDERAL 2010 :4036). Il souhaitait également que cette modification permette de limiter les abus du système d'asile. L'une des observations du Conseil Fédéral mettait en avant le décalage existant entre une forte hausse des demandes d'asile ces dernières années, malgré une diminution du taux de reconnaissance du statut de réfugiés.

Concernant spécifiquement la suppression des demandes d'asile à l'étranger, le Conseil Fédéral souligne l'inadaptation de cette mesure à la situation actuelle. La possibilité de présenter une demande à l'étranger a été adoptée dans un contexte particulier, celui de la guerre froide et des dictatures en Amérique latine, où « *il était très difficile de quitter ces pays, raison pour laquelle les personnes concernées se rendaient sur le territoire de représentations étrangères pour y quérir de l'aide.* » (CONSEIL FEDERAL 2010 :4048). De plus, le Conseil fédéral justifiait cette suppression par le constat que « *la Suisse est aujourd'hui le seul Etat européen à admettre le dépôt d'une demande d'asile auprès de son ambassade dans le pays de provenance concerné* » (CONSEIL FEDERAL 2010 :4048). Ceci créerait selon la Conseil Fédéral un déséquilibre avec les autres pays européens, et inciterait davantage les requérants d'asile à choisir la Suisse comme terre d'accueil. Les missions diplomatiques enregistraient en effet une hausse constante des demandes d'asile à l'étranger. Or, selon les statistiques du Conseil Fédéral, seulement un faible pourcentage de demandes d'asile aboutit réellement à une procédure exécutoire sur le sol helvétique, comme le résume le tableau suivant.

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Demandes à l'étranger	2630	2654	3813
Autorisation d'entrée en Suisse	218	187	261
Proportion d'entrées autorisées	8,3%	7,0%	6.8%

*Tableau 1: Les demandes d'asile à l'étranger et les autorisations d'entrée 2007-2009 (données Conseil Fédéral 2010)*

Il en ressort notamment une plainte concernant l'effort considérable déployé pour traiter toutes ces demandes et le résultat très faible de réelles entrées en matière sur ces demandes. Pour des raisons de coût, le Conseil Fédéral justifie la nécessité de supprimer le dépôt des demandes d'asile dans les ambassades. Par ailleurs, pour pallier à cette suppression, il introduit une nouvelle demande de visa, le visa dit humanitaire, qui restera la seule possibilité de demander une protection dans une ambassade.

Les arguments du Conseil Fédéral sont donc de quatre ordres : *quantitatif*, il faut diminuer le nombre de demandes d'asile en Suisse ; *financier*, les demandes d'asile en ambassade requièrent trop de ressources monétaires et humaines ; « *européen* », il faut harmoniser le système d'asile suisse avec les pratiques des Etats européens voisins et « *historique* », les demandes d'asile en ambassade sont obsolètes dans le contexte actuel, elles ont été mises en place dans une situation politique particulière correspondant aux événements de la dictature chilienne.

Suite aux phases de consultations, le Conseil Fédéral a dû faire face à plusieurs oppositions exprimées dans l'hémicycle parlementaire. Une des principales craintes face à la suppression des demandes en ambassade reposait sur le fait qu'il serait alors très difficile pour une large partie des personnes vulnérables de pouvoir se rendre en Suisse pour chercher protection. Par conséquent, ces personnes seraient alors davantage conduites à entreprendre un voyage illégal aidé par les réseaux de passeurs, renforçant de fait les entrées illégales sur le territoire suisse.<sup>24</sup> Le Conseil Fédéral se voulait alors rassurant en précisant qu'il existera dorénavant la possibilité de demander un visa humanitaire, procédure qui par ailleurs ne causera pas autant de frais de traitement qu'une demande d'asile.

### **Les arguments référendaires.**

Suite à l'application de la clause d'urgence aux dispositions du Projet 1 (cf. *Le processus d'adoption de la modification de LAsi*), un référendum facultatif a été lancé. Plusieurs partis, organisations non gouvernementales, chercheurs universitaires se sont fortement impliqués dans cette campagne.

### **Les partisans du « Oui »**

Concernant les défenseurs du « Oui », donc soutenant les propositions du Conseil Fédéral et du Parlement, les arguments sont sensiblement les mêmes que ceux avancés par le gouvernement. Autrement dit, la nécessité au vu du contexte actuel de supprimer la demande d'asile en ambassade et de s'harmoniser avec les pays voisins. De même l'aspect financier est repris et souligné par les partisans du « Oui ». Par exemple, le Parti Démocrate-Chrétien (PDV) reprend cet argument en pointant du doigt le faible pourcentage de demandes acceptées comparé à la « masse » de travail qu'elles engendrent :

*« Dernier pays d'Europe à le faire, la Suisse abroge la possibilité de déposer une demande d'asile auprès des ambassades. Cette option est considérée obsolète et n'est plus utile sous cette forme. Elle engendre une énorme charge administrative et seul un tout petit pourcentage de ces demandes (4,5 %) sont accordées. »*  
(ROMANO 2013).

Sans précision sur l'origine des chiffres avancés, nous ne savons pas s'il s'agit des statuts de réfugiés accordés ou si cela comprend la reconnaissance d'une protection quelconque (permis B réfugié et admission provisoire incluse), ou si encore cela se réfère au nombre d'entrées accordées après demande en ambassade. Si c'est le cas, alors ces chiffres sont contradictoires

---

<sup>24</sup> L'opposition à cette modification comprenait plusieurs partis politiques (le PCS, le PEV, le PLR, le PES, le PS) mais aussi différentes œuvres d'entraide, des organisations religieuses, des ONG, ou encore le UNHCR ainsi que plusieurs particuliers, (CONSEIL FEDERAL 2010 : 4052).

avec ceux avancés par le Conseil Fédéral (cf. *Tableau 1*). Un autre argument avancé par les Démocrates Suisses (DS) fait référence à la tendance historique relative au durcissement de la loi sur l'asile. Selon les DS, toutes les modifications sur LAsi ont été un succès. Le référendum ayant été lancé par l'opposition avec l'intention de freiner ces modifications, le parti appelle donc à voter « oui » aux réformes. Les DS tiennent pour preuve que « *tous ces référendums ont échoué en votation; les réformes [luttant contre les abus] ont, sans exception, été plébiscitées à des majorités écrasantes ...* » (DEMOCRATES SUISSES 2013). Ils appuient, non sans critique, la position du Conseil Fédéral et renvoient les électeurs aux arguments du gouvernement, sans réellement développer leur propre argumentaire concernant les dispositions en question. L'argument central repose sur le fait que les DS sont convaincus qu'il faut par tous les moyens limiter l'attractivité de la Suisse, et que la loi sur l'asile datant de 1981 est obsolète. Il n'y a par ailleurs aucun argument spécifique quant à la suppression des demandes d'asile en ambassade.

L'Union Démocrate du Centre (UDC) met l'accent sur la présence en surnombre de demandeurs d'asile sur le sol suisse, et particulièrement sur les abus du système d'asile. « *Pour 28'631 nouvelles demandes en 2012 (une augmentation de 27% par rapport à 2011), uniquement 2'507 cas d'asile ont été reconnus comme tels la même année. Soit un ratio de 8,7%. [...] plus de 9 requêtes sur 10 sont déposées pour des raisons autres que celle de l'asile.* » (AMAUDRUZ 2013). Ces chiffres ne sont non plus pas détaillés, il peut y avoir confusion sur ce qu'ils désignent : le terme « cas d'asile reconnus » n'indique rien de précis, ils pourraient tout à la fois confondre « réfugié statutaire », « admis provisoire », et autres termes désignant les personnes sous protection. Nous n'avons pas la source précisée pour se renseigner davantage. L'UDC ne cible pas dans le détail les mesures de la LAsi portées au vote populaire, mais utilise cette campagne pour appuyer son argumentaire général nationaliste et xénophobe, dénonçant par la même occasion l'inefficacité du gouvernement : « *Trop incitative, cette particularité unique à la Suisse avait engorgé les représentations suisses qui n'ont pu y faire face laissant des milliers de dossiers non traités.* » (AMAUDRUZ 2013).

Plus généralement, l'argumentaire en faveur des modifications présenté par le comité interpartis «Oui à une politique d'asile qui fonctionne», compilé par les services du parlement fédéral (PARLEMENT SUISSE 2013a), reprend également les orientations présentées par le pouvoir exécutif. Les arguments montrent le faible taux de reconnaissance du statut de réfugié via les ambassades : « *Au cours des sept dernières années (2006-2012) [le taux de reconnaissance du statut de réfugié] se situait à 4.5% (11% des requérants obtiennent une autorisation d'entrée ; leurs demandes sont à leur tour refusées à 60%).* » (PARLEMENT SUISSE 2013a). L'accent est également mis sur la complexité de la procédure entre Berne et les ambassades, ce qui alourdirait considérablement la charge de travail dans les ambassades. L'attrait de la Suisse devrait être, de plus, diminué. En effet, selon l'argumentaire, les requérants pourraient trouver refuge bien plus près de chez eux que la Suisse. Ils n'auraient pas besoin de venir jusqu'en Europe, les pays voisins de leur Etat d'origine présenteraient alors les conditions nécessaires pour les accueillir. Enfin, pour les cas réellement nécessaires d'une protection, le visa humanitaire serait suffisant pour répondre aux besoins.

### ***Les Partisans du « Non »***

A l'inverse du comité interpartis favorable aux modifications, l'opposition est composée de différentes organisations, partis politiques, associations caritatives, organisations non gouvernementales, ou encore chercheurs universitaires. Par exemple, dans une brochure dédiée à la campagne pour le « Non », la coordination contre l'exclusion et la xénophobie (STOPEXCLUSION 2013) reprend point par point les arguments avancés par le Conseil fédéral. Intitulée « Les mesures urgentes contestées de A à Z », la brochure répond à tous les arguments avancés par le gouvernement. Généralement, elle reprend par exemple l'argument de l'attractivité de la Suisse, en comparant l'évolution des demandes d'asile en Suisse et en Europe. Le lecteur pourra alors comprendre que c'est une tendance générale à laquelle la Suisse est soumise et non une spécificité helvète. Cependant, les auteurs avouent « *que la Suisse, proportionnellement à sa population, est l'un des pays européens à accueillir le plus de réfugié-e-s.* » (STOPEXCLUSION 2013 : 2) ce qui peut être par ailleurs expliqué par le fait « *de son classement dans la hiérarchie des pays les plus riches* » (STOPEXCLUSION 2013 : 2) qui lui permettrait de pouvoir allouer facilement plus de ressources à la prise en charge de populations dans le besoin.

Concernant les demandes en ambassade, les auteurs argumentent sur les chiffres. Selon eux, les demandes en ambassade représentent seulement 2% additionnels depuis 2006. Les personnes qui passent par le service de l'ambassade sont réellement des personnes nécessitant une protection. Selon la brochure : « *96% des demandes d'asile via l'ambassade examinées ensuite en Suisse ont abouti à la reconnaissance d'un besoin de protection (78% statut de réfugié et 18% admission provisoire)* ». *Ce taux est beaucoup plus élevé que dans la procédure nationale ordinaire.* » (STOPEXCLUSION 2013 : 5). La source de ces données n'est néanmoins pas précisée, et les chiffres contrastent fortement avec l'argumentaire opposé présenté en amont. Les auteurs contestent également l'argument basé sur le coût des procédures via les ambassades. Ils mettent en avant que les personnes déboutées et déjà sur le territoire suisse dont il faudrait exécuter le renvoi, coûtent aussi à la Confédération. Or, avec la demande à l'étranger ces situations peuvent être évitées en établissant un tri avant le déplacement sur le sol suisse des requérants. Les auteurs mettent également en avant le nombre de vies sauvées via les ambassades, 2'572 personnes auraient reçu une protection via les ambassades depuis 1980 (STOPEXCLUSION 2013 : 5). Enfin, concernant l'argumentaire de l'harmonisation avec les pays européens, StopExclusion rappelle que la Suisse est souvent un pays à part du restant de l'Europe, mais surtout contredit le Conseil Fédéral en soulignant qu'il y a d'autres pays en Europe qui proposent des possibilités d'entrée légales au titre de l'asile, comme la France ou la Suède. Le visa humanitaire, par ailleurs, est targué par les opposants de « *leurre* » (STOPEXCLUSION 2013 : 6) car il ne ferait que diminuer le nombre de personnes pouvant bénéficier d'une protection, notamment en éliminant la possibilité de déposer la demande dans un pays autre que son pays d'origine.

Allant dans la même direction, quelques chercheurs universitaires ont pointé du doigt également les modifications urgentes de la LAsi. Robin Stünzi, Clément de Senarclens, du Centre de Droit des Migrations (CDM) et Fanny Matthey, du Centre Suisse de compétence pour les Droits Humains (CSDH) (2013) ont publié un commentaire relatif aux mesures urgentes adoptées par l'Assemblée fédérale. Pour ces auteurs, il existe quelques craintes à avoir concernant les critères d'octroi du visa humanitaire. Ils soulignent en effet que depuis son implantation fin septembre 2012, il n'y a eu que 6 entrées accordées à des personnes demandant protection à la Suisse, et cela en l'espace de sept mois (STUNZI et al. 2012 : 8).

Les auteurs en concluent qu'

*« [...] il semble difficile de rejoindre la position de la Conseillère fédérale selon laquelle les visas humanitaires et la politique suisse de contingents représentent une véritable alternative à la possibilité de déposer des demandes d'asile dans les ambassades. » (STUNZI et al. 2012 : 8).*

Par ailleurs, le comité référendaire contre la loi porte à l'attention le fait que les procédures de visa humanitaire seraient également coûteuses, et qu'à l'inverse, les procédures depuis l'étranger permettent d'économiser les dépenses liées aux renvois (PARLEMENT SUISSE 2013b). De plus, il est aussi à attendre que la fin de cette procédure empêchera les personnes les plus vulnérables de pouvoir trouver refuge. Le comité contre la loi rappelle également que même si la Suisse se compare au niveau européen comme étant un des rares pays à utiliser les représentations diplomatiques dans son système d'asile, il existe des discussions au niveau supra national qui soulignent l'importance de ces pratiques :

*« [ ... ] la Commission européenne réfléchit à mettre sur pied un système analogue: «Des procédures d'entrée protégée et la délivrance de visas humanitaires devraient être facilitées, y compris à l'aide de représentations diplomatiques, ou de toute autre structure créée dans les pays tiers, dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des mobilités ».» (COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL, 2009 cité dans PARLEMENT SUISSE 2013b).*

## RÉFLEXION INTERMÉDIAIRE SUR LES ARGUMENTAIRES.

Il est alors difficile de se faire une idée claire de ce que représente, ou représentait, les demandes d'asile en ambassade en Suisse. L'argumentaire politique qu'il soit circonscrit dans un hémicycle ou porté sur la place publique (lors d'un référendum par exemple) tend souvent à convertir les argumentations raisonnables et rationnelles en justifications passionnelles.

Les argumentaires des deux bords reposent tous deux sur le même schéma de discours que celui développé par le Conseil Fédéral. Nous retrouvons dans les thèses de chaque camp, les mêmes préoccupations quantitative, monétaire, d'harmonisation et historique. Il est néanmoins important de garder à l'esprit que ceci représente les arguments avancés lors de débats parlementaires et de campagne référendaire. Il s'agit ainsi d'arguments utilisés dans un contexte précis de jeu politique. Non sans remettre en question la justesse des propos avancés par chaque partie, il nous semble intéressant d'approfondir ces arguments pour mettre en avant les motivations réelles soutenant la suppression des demandes d'asile en ambassades.

En effet, concernant l'argument quantitatif, il n'y a aucune précision claire faite de part et d'autre. Les partisans et les opposants avancent des chiffres qui ne sont pas facilement vérifiables, la source étant rarement citée. De même, les chiffres sont prononcés sans être accordés avec précisions avec l'objet. Par exemple, il est fait mention de « 8, 7 % » de cas d'asile pour 2012, mais ceci ne nous renseigne pas s'il s'agit d'autorisations d'entrées dans la procédure d'asile, si ce sont seulement les demandes d'asile ayant abouti à un permis B réfugié ou encore s'il s'agit des personnes ayant bénéficié d'une forme de protection (permis F et B). Pourtant, les discussions sur les données chiffrées des demandes d'asile en ambassades (le taux d'acceptation, ...etc.) semblent être un des arguments piliers du discours politique. On remarque alors la grande souplesse avec laquelle les acteurs utilisent les données chiffrées pour appuyer l'un ou l'autre des arguments. Le choix des données chiffrées est alors déterminant pour orienter la réflexion et balancer les arguments. Cependant, cela souligne particulièrement l'intérêt des acteurs à défendre leur opinion. Or, il nous apparaît nécessaire d'approfondir cet aspect pour en saisir les réels enjeux entourant la question quantitative. En effet, l'aspect quantitatif semble être le problème majeur concernant la suppression des demandes d'asile en ambassade. Confondant abus du système d'asile avec le faible taux de reconnaissance du statut de réfugié, les partisans du « oui », Conseil Fédéral inclus, appuient la fermeture des ambassades dans le processus d'asile pour ainsi permettre de réduire l'attractivité de la Suisse pour une majorité de migrants non désirés, et diminuer alors le nombre de requérants d'asile sur le sol helvète. Or, selon les dires d'un ancien haut fonctionnaire de l'ODM, « *les chiffres concernant les demandes d'asile en ambassade sont en soi trop petits pour expliquer les variations dans ceux de l'asile national* » (Entretien 1). Il n'y aurait donc pas de lien direct avec une présence trop élevée de requérants d'asile sur le territoire et la possibilité de demander l'asile en ambassade. Dans ce sens, les défenseurs du « non », soulignent que le passage via les ambassades permet justement de trier les demandeurs d'asile avec des motifs humanitaires avérés des migrants économiques et opérait ainsi également dans la lutte contre les abus.

Ici, nous retrouvons la tension apparente entre une volonté de fermer l'accès total au territoire suisse et une volonté d'opérer un contrôle en amont du territoire. Il semble ainsi que les arguments en faveur d'une mise en place d'une politique plus restrictive en matière d'asile aient eu une influence plus positive dans la suppression des demandes d'asile en ambassade. Ces arguments renforcés par des aspects monétaires (même si ceux-ci n'ont pas été

renseignés de manière précise ni transparente) ont apparemment fait pencher la balance en faveur de la suppression de cette mesure.

Par ailleurs, nous aimerions revenir sur un deuxième argument particulièrement présent dans les discours, c'est celui de la comparaison européenne. En effet, le fait que la Suisse était le dernier pays à offrir cette possibilité semble avoir grandement influencé les débats même s'il y avait des divergences profondes quant à sa véracité. Les partisans du « Oui » soutiennent le Conseil Fédéral dans son allégation que la Suisse est l'unique pays à offrir cette opportunité, ce qui insufflerait un appel d'air pour les demandeurs d'asile vers la Suisse. A l'inverse, l'opposition rappelle qu'il existe d'autres pays qui présentent une procédure à l'étranger similaire et qu'il est question en outre que ce type de procédure d'entrée protégée soit remise à l'ordre du jour des discussions au niveau européen. La comparaison européenne semble être une question principale dans les débats. Mais cet argument nous semble faible au regard de l'enjeu que représente l'accès à la procédure d'asile via les ambassades dans le domaine de la protection internationale. Il est donc nécessaire d'approfondir cette idée.

L'argument d'être le dernier pays européen à proposer cette procédure à l'étranger est par ailleurs réducteur quant aux réelles motivations de supprimer la particularité suisse des demandes d'asile en ambassade. Cette particularité suisse doit se comprendre au regard de la coopération et de l'harmonisation des politiques européennes en matière d'asile. Ce n'est pas en soit la procédure en ambassade qui devient problématique mais le système Dublin qui bloque le libre choix du pays où les demandeurs d'asile souhaitent s'établir (Entretien 1). Il en ressort une incompatibilité entre le système Dublin et le maintien d'une procédure d'asile en ambassade, notamment si cette procédure n'est pas proposée par tous les pays de la même manière. En effet, il semble qu'au niveau du DFJP, la primauté a été mise sur la participation entière de la Suisse au système Dublin au détriment de sa procédure en ambassade, si

*« tous les autres Etats ne connaissent plus ce système [de demandes d'asile en ambassade], évidemment politiquement pour le Conseil Fédéral c'est intenable. Ou bien vous êtes dans le système Dublin avec toutes ces règles, ou vous n'y êtes pas. [...] Le plus important pour le Conseil Fédéral et pour la Ministre du DFJP dans le temps, c'était le système Dublin » (Entretien1).*

En effet, le passage via une ambassade accorde la responsabilité au pays à laquelle elle est rattachée de traiter entièrement la demande d'asile. Dans le cas de la Suisse par exemple, cette obligation a amené les autorités helvètes à devoir remettre en question non pas la procédure Dublin, mais la procédure de demandes d'asile en ambassade. En effet, il semble que ce système provoque des tensions avec les pays européens, notamment voisins de la Suisse (Entretien1). L'Allemagne et l'Autriche ont fait remarquer à la Suisse qu'il n'était plus compatible de pouvoir autoriser la venue de requérants d'asile via les ambassades suisses en Europe, car ceux-ci venaient ensuite chercher l'asile dans leur territoire, notamment pour retrouver un parent proche déjà installé. Or, selon l'application des accords Dublin, l'Allemagne et l'Autriche se retrouvaient contraints de renvoyer ces personnes en Suisse.

*« Nous sommes donc obligés d'appliquer nous aussi [la Suisse] les accords Dublin, parce que nous sommes au milieu de l'Europe, et non pas seuls sur une île. » (Entretien 1).*

La participation au système Dublin a donc été privilégiée sur le maintien de la procédure en ambassade. Car si l'ambassade était une porte d'entrée sur le territoire suisse, avec le système Dublin elle devient une porte d'entrée sur le territoire européen. Dans un souci d'harmonisation des politiques européennes en termes d'asile, l'existence d'une pratique si particulière n'est pas compatible si la majorité des autres pays européens procèdent autrement. Il semble nécessaire qu'il y ait une réelle coopération entre les Etats signataires des accords Dublin, telle qu'un « *burden sharing* » effectif (Entretien 1) pour éviter de cristalliser une Europe à deux vitesses entre des pays comme la Suisse qui offrait un accès à la procédure d'asile facilité et des pays qui ferment leurs frontières (Entretien 1). Apparemment c'est donc la deuxième option qui a été privilégiée, laissant croire que l'harmonisation européenne amène davantage à une déresponsabilisation par le bas en termes d'accueil des demandeurs d'asile et tend à adopter des mesures de fermeture des frontières.

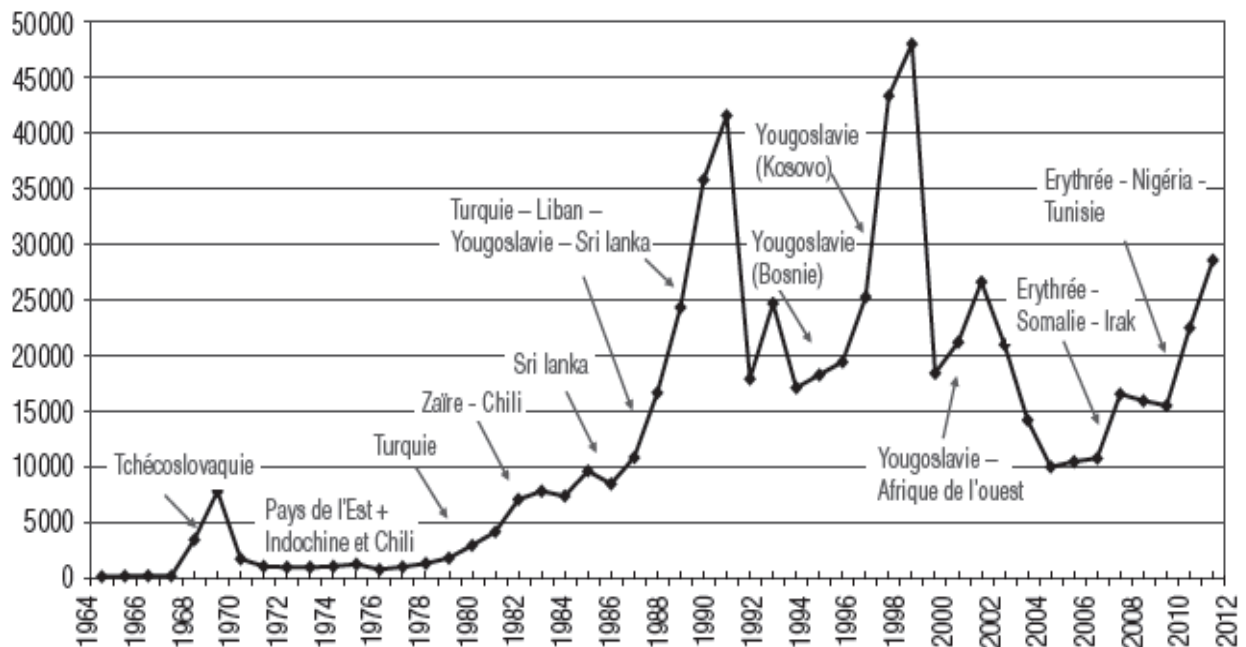
La procédure en ambassade présente des avantages apparents quant aux contrôles contre les abus du système de l'asile en opérant un tri dans les demandes d'asile déposées avant d'atteindre le territoire suisse. Cependant, cet argument n'a pas été retenu comme tel lors du référendum. A l'inverse le fait qu'il y ait eu un nombre élevé de rejet des demandes d'asile en ambassade a été dénoncé comme un manque de nécessité et un abus du système d'asile à l'étranger. Or, cela aurait pu être également interprété comme une preuve de l'efficacité de cette procédure vis-à-vis du contrôle des arrivées sur le territoire suisse. Pour comprendre davantage cette logique de fermeture totale, il nous paraît alors nécessaire et intéressant d'approfondir « l'efficacité » de la procédure en ambassade en étudiant les données quantitatives relatives à cette procédure.

## LA PROCÉDURE DANS LES AMBASSADES EN CHIFFRES

### L'ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASILE EN AMBASSADE

De prime abord, si nous retenons l'argument quantitatif, il nous semble intéressant d'avoir un regard global sur le nombre de demandes d'asile enregistrées en Suisse depuis 40 ans, période englobant la pratique des demandes d'asile en ambassade. Le graphique présenté ci-dessous (cf. figure 3) nous renseigne également sur les correspondances entre les demandes d'asile et les principales régions en conflits. Cette mise en relation est essentielle pour mettre en perspective la relation binaire existante entre une hausse de demandes d'asile et l'existence d'un conflit ou autre situation problématique.

Demands d'asile en Suisse et principales régions de conflits de 1964 à 2012.



Source : Office fédéral des migrations.

Figure 3: Evolution des demandes d'asile en Suisse de 1964 à 2012 (PIGUET 2013 :78)

Cette vision globale de l'évolution des demandes d'asile en Suisse, nous permet également de souligner d'une part les périodes de hausses exceptionnelles qu'a connu la Suisse (1991, 1999, 2012), et d'autre part, l'extrême oscillation des demandes d'asile. En effet, il n'y a pas une augmentation constante ni linéaire des demandes d'asile, mais une réelle correspondance entre l'éclatement des conflits et les demandes d'asile.

La période des années 1990 jusqu'au début du siècle connaît des vagues importantes de demandes d'asile, notamment liées au conflit touchant l'ex-Yougoslavie. En effet, la situation géographique relativement proche de l'Europe explique l'affluence de ces demandeurs d'asile vers le sol helvète notamment, mais pas seulement. Lors du conflit en ex-Yougoslavie, la présence suisse sur les territoires en conflits était très faible. Il n'y avait qu'un bureau à Belgrade. Il a fallu attendre 1995 pour qu'une représentation suisse soit ouverte à Sarajevo. La teneur du conflit explique la difficulté pour les personnes fuyant la guerre en Bosnie de se rendre à Belgrade ou Zagreb pour déposer une demande d'asile. Le choix de voyager directement jusqu'en Suisse était donc privilégié (Entretien 1).

Les années 2000 témoignent d'un apaisement temporaire avant de connaître également une hausse presque constante dès 2002-2003, et ce jusqu'en 2015. Nous pouvons également mettre en relation cette observation avec une accélération des conflits non résolus depuis 2003. Ainsi la guerre en Irak (2003) a perpétué son lot de déplacés, et ce, bien après l'intervention des forces étrangères présentes sur le territoire iraquien souhaitant stabiliser la situation. Le régime dictatorial en Erythrée, qui ne présente toujours pas de signe d'amélioration démocratique, force une grande partie de sa population à trouver refuge dans d'autres pays, et notamment en Suisse<sup>25</sup>. L'instabilité en Afghanistan (conflit non présent sur le graphique) est également un facteur important dans le nombre de demandeurs d'asile en Suisse ces dernières années<sup>26</sup>. Dans la période de 2010, « le printemps arabe » engendra plusieurs déséquilibres politiques dans le bassin méditerranéen, responsables également d'un nombre significatif de demandeurs d'asile. Le conflit en Syrie dont les prémices se faisaient déjà sentir en 2011, peut être ajouté à cette liste. Bien que non présent sur la figure 3, il est aujourd'hui déterminant dans le nombre de demandes d'asile en Suisse (cf. *Annexe 5 : Répartition des demandes d'asile en Suisse par nations majoritaires 2006-2015*). Non sans minimiser les conflits présents au siècle précédent, il semblerait que le nombre de conflits ces quinze dernières années, ainsi que leur intensité, aient eu un impact plus significatif sur le nombre de demandes d'asile. La proximité relative de ces conflits explique également en partie cette hausse des demandes d'asile (Entretien 1). Bien sûr d'autres facteurs sont à prendre en considération pour expliquer ces flux migratoires, comme le changement des routes migratoires privilégiant le passage par l'est de la Méditerranée comme nous explique un ancien fonctionnaire de l'ODM (Entretien 1).

Au regard de l'évolution des demandes d'asile en Suisse, il nous semble nécessaire de mettre en parallèle le nombre total de demandes d'asile qu'ont enregistré les ambassades.

En effet, l'un des arguments lors de la suppression de cette mesure reposait sur le fait que la Suisse connaît trop de demandes d'asile en ambassades. Pourtant, les demandes d'asile en ambassades ne présentent pas du tout la même évolution que les demandes d'asile en Suisse (cf. Figure 4 : Représentation graphique des demandes d'asile suisses et des demandes d'asile en ambassade 1986-2015). Elles semblent, jusqu'en 2005-2006, ne pas avoir été impactées de la même manière par les conflits. Nous pouvons distinguer sur la figure 4 ci-dessous deux périodes concernant les demandes d'asile en ambassade.

---

<sup>25</sup> Nous ne discuterons pas ici de pourquoi les exilés choisissent la Suisse comme pays de destination pour trouver refuge parmi d'autres pays. Les théories sur les mouvements migratoires pourront dans ce cas renseigner le lecteur sur le choix de telle ou telle destination (par exemple : MASSEY 1993). Une des explications pourrait être le fait que la Suisse offrait encore la possibilité de déposer une demande d'asile dans ses représentations diplomatiques.

<sup>26</sup> Le lecteur trouvera en *Annexe 5*, une représentation graphique des demandes d'asile majoritaires selon la nation d'origine de 2005 à 2015. L'Erythrée, l'Afghanistan et la Syrie sont notamment les principaux pays d'où proviennent les demandeurs d'asile en Suisse ces dernières années.

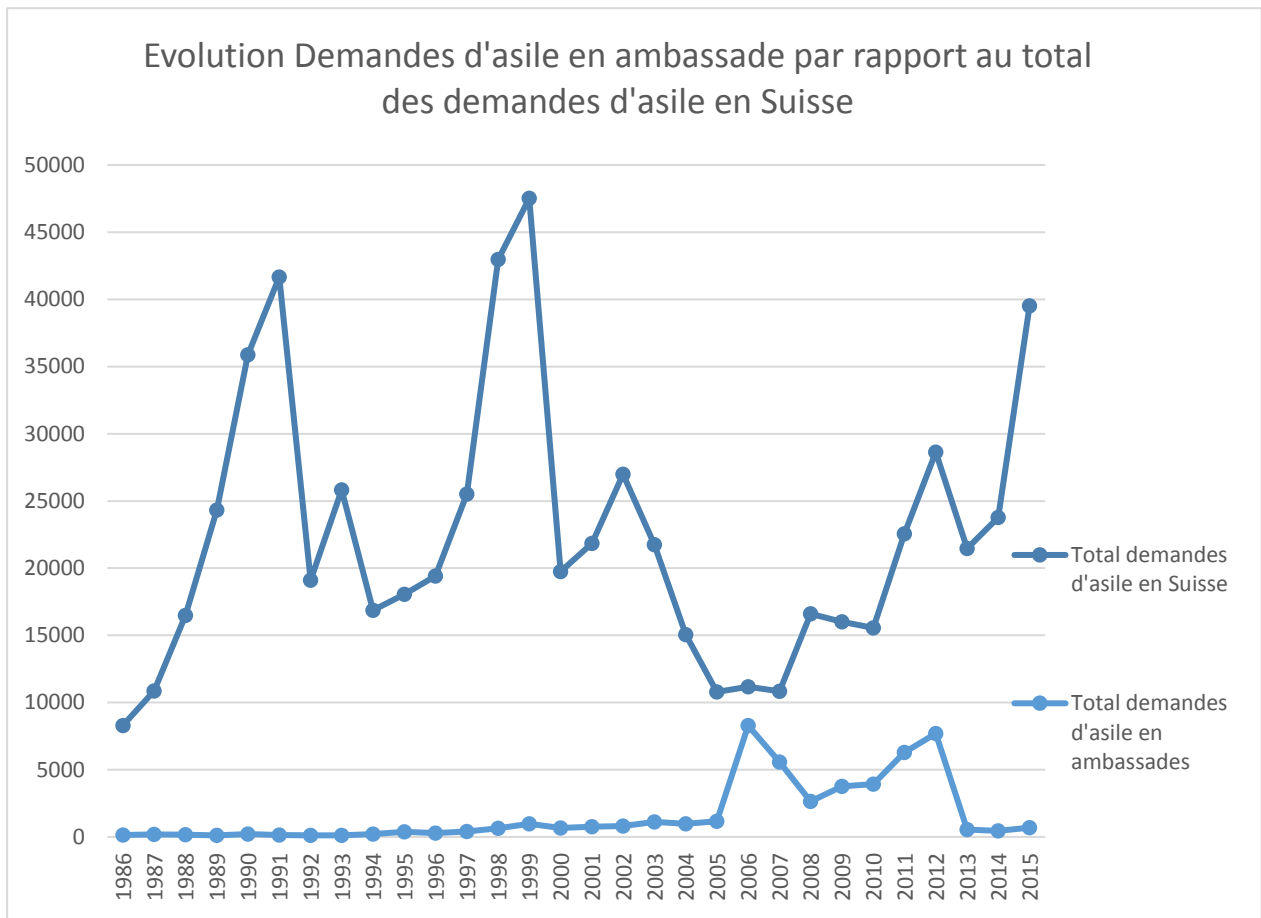


Figure 4: Représentation graphique des demandes d'asile suisses et des demandes d'asile en ambassade 1986-2015 (Source des données : SEM 2015)<sup>27</sup>

En effet, entre 1980 et 2005, ces demandes d'asile ne représentaient qu'un faible pourcentage (2,02%) du total des demandes d'asile en Suisse (cf. *Annexe 4 : Tableau comparatif des demandes d'asile en ambassades et en Suisse.*). Même lors des pics de demandes d'asile de 1991 et 1999, les demandes en ambassades n'ont pas davantage augmenté. Comme expliqué plus haut par rapport à l'évolution des demandes d'asile nationales, ceci semble être expliqué par la proximité des conflits concernés (en l'occurrence ex-Yougoslavie), permettant un accès facilité au territoire en évitant le recours aux ambassades pour déposer une demande d'asile en Suisse. L'utilisation de contingents étant plus rare dès les années 1990, cette option ne semble pas rentrer en compte pour expliquer la faiblesse des demandes d'asile en ambassades à cette époque (Entretien 1). Mais cette tendance change radicalement dès 2006, avec un ratio de 35% sur la période 2006-2012! (cf. *Annexe 4 : Tableau comparatif des demandes d'asile en ambassades et en Suisse.*). En effet, les conflits en Irak ont eu un impact significatif sur l'augmentation des demandes d'asile en ambassade suisse comme en témoigne la

<sup>27</sup> Les données commencent à partir de 1986 car nous n'avons pas trouvé de source concernant le total des demandes en Suisse avant cette date. A partir de 2012, les demandes d'asile en ambassades représentées sur le graphique concernent les demandes pendantes déposées avant le 29 septembre 2012, date officielle de la suppression du dépôt à l'étranger.

répartition par nations des demandes d'asile en ambassade (cf. [Annexe 6 : Répartition des demandes d'asile en ambassade par nations majoritaires 2006-2015](#)).

Cette période de 2006-2008 est étonnamment marquée par une forte diminution du total des demandes d'asile en Suisse par rapport à l'évolution générale depuis les années 1990. C'est une tendance que l'on retrouve effectivement au niveau européen (Eurostat 2015). La raison principale avancée pour justifier cette baisse est la diminution des conflits proches des frontières de l'Europe (Entretien 1) et l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine (EFIONAYI cité par de GRAFFENRIED 2006). En Suisse, cette diminution est également expliquée par l'adoption de nouvelles modifications de la LAsi allant dans le sens d'une forte restriction des droits des demandeurs d'asile. Selon l'ODM, ces mesures sont efficaces dans la diminution du nombre de demandeurs d'asile (FIBBI 2007 : 190). Elles concernent la suppression de l'aide sociale aux personnes dont la demande d'asile est frappée de Non Entrée en Matière (NEM). Elles seront renforcées, notamment sous la supervision du conseiller fédéral en charge du DFJP à l'époque, Christophe Blocher (UDC), par l'extension de cette restriction aux personnes déboutées du système d'asile.

Or, une tendance inverse s'observe pour les demandes d'asile en ambassade pendant cette même période 2006-2008, ce qui démontre qu'il existe toujours une forte demande de protection, qui se cherche alors en amont du territoire suisse. En effet, concernant cette augmentation sans précédent dès 2006 des demandes d'asile en ambassade, le gouvernement suisse fait face à un afflux des demandes provenant des ressortissants irakiens (cf. [Annexe 6 : Répartition des demandes d'asile en ambassade par nations majoritaires 2006-2015](#)), notamment depuis les représentations suisses présentes à Damas (Syrie) et du Caire (Egypte) entre autres<sup>28</sup>. En effet, suite aux conflits en Irak s'étendant depuis 2003, une vague de demandeurs d'asile irakiens a cherché refuge auprès des ambassades des pays limitrophes. Même si la Suisse a ré-ouvert depuis la guerre du Golfe une liaison diplomatique avec l'Irak en 2000 (DAFE 2000), l'éclatement des conflits a conduit la Suisse à transférer à l'ambassadeur basé à Damas la responsabilité des intérêts de la Suisse en Irak.

Ces ambassades, notamment syrienne et égyptienne, sont alors témoins dès 2006 d'une augmentation importante de demandes d'asile dont il sera difficile pour les agents consulaires de toutes les traiter. En effet, la Suisse offrant la possibilité de déposer une demande d'asile, se retrouve vite submergée par les demandes. Selon les dires d'un ancien responsable de l'ODM (Entretien1), les employés effectivement en poste à l'époque ont été rapidement débordés par l'afflux massif des demandes. Face à cette situation exceptionnelle, l'ODM alerté par les ambassadeurs en place à l'époque, décide de ne pas enregistrer ces demandes partant du

*« principe que, de manière générale, les requérants bénéficieraient d'une protection effective dans ces deux pays et que le principe du non-refoulement fixé par l'art. 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés était respecté » (FERAUD 2011 : 17-18).*

---

<sup>28</sup> Dans le cas des demandes d'asile en Egypte et en Syrie, il est nécessaire de considérer les chiffres présentés avec précaution (cf. [L'approche quantitative relative à la procédure en ambassade](#)). Car effectivement, les dossiers n'ont été enregistrés qu'à partir d'avril 2010 et ce, comme demandes en suspens (FERAUD 2011 : 16). Cependant les bases de données reçues du SEM et de l'OFS semblent avoir intégré rétroactivement les demandes d'asile déposées à cette époque mais avec des disparités sérieuses entre ces deux sources pour ces mêmes dates. La méthode de récolte de données ni les critères de sélection des données n'étant précisés, il est important de prendre ces données avec réserve.

Ainsi, la responsabilité a été déléguée au HCR pour la prise en charge des demandeurs d'asile (Entretien 1 ; FERAUD 2011). En effet, le HCR présent en Syrie a délivré aux ressortissants irakiens des certificats de protection temporaire, ou appelés « *yellow cards* » ou « *blues cards* » en Egypte, constituant, *en principe*, une garantie contre le refoulement. Mais ceci n'établissait en aucun cas un permis de séjour à long terme dans le pays pour les Irakiens (FERAUD 2011 : 3-4). Par ailleurs, la décision prise en novembre 2016 par l'ODM, sous proposition de l'ambassadeur en poste à Damas, de suspendre le traitement des demandes d'asile irakiennes, a soulevé plusieurs problèmes notamment juridiques mais aussi politiques. Au niveau juridique, il a été reporté par le juge Féraud (FERAUD 2011), chargé de clarifier les détails de ce manquement, que la décision de suspendre le traitement était contraire au droit suisse, puisque celui-ci obligeait les autorités suisses à prendre en considération chaque demande d'asile exprimée à l'étranger (art. 19 al.1, LAsi) et ce « *sans conditions particulières* » (FERAUD 2011 : 19) ; et de les transmettre à l'Office responsable en Suisse (art.20 al.1, LAsi).

Cette situation exceptionnelle - tant dans le nombre de demandes d'asiles irakiennes déposées que dans le choix surprenant de l'ODM de suspendre le traitement de celles-ci - est déterminante dans la compréhension de notre sujet car elle vient appuyer les réflexions déjà entamées au gouvernement suisse sur le maintien ou non de la procédure d'asile à l'étranger. En effet, comme observé sur la figure 4, le taux de demandes d'asile en ambassades est resté faible pendant des décennies, c'était un « [...] un niveau raisonnable. On pouvait le gérer, ce n'était pas terrible ni compliqué, ça allait. » (Entretien 1). Or la période concernée (2006-2008) a soulevé de nombreux problèmes pour le gouvernement suisse tant logistiques que juridiques. L'obligation de traitement de ces demandes aurait requis une mobilisation importante de personnels expatriés pour prendre en charge toutes les demandes. Ce qui n'aurait pu être supporté au niveau budgétaire (Entretien 1). D'autre part, comme précisé plus haut, l'ODM et les responsables du gouvernement suisse ont reconnu l'incapacité des autorités diplomatiques à pouvoir remplir l'obligation juridique de traiter chaque demande d'asile en cas de forte affluence. Cette situation qui a soulevé des doutes quant à la responsabilité juridique de la Suisse en matière d'asile, fut le terreau des réflexions entraînant la suppression de la procédure d'asile à l'étranger. En effet, cette situation a révélé l'incapacité budgétaire et humaine des représentations étrangères à pouvoir remplir leurs obligations en cas de forte affluence de requérants d'asile. C'est donc en référence à cette période exceptionnelle, révélant les limites de la gestion de la procédure d'asile à l'étranger, que les arguments monétaire et quantitatif concernant la suppression de cette procédure ont émergé. L'alternative de la mise en place du visa humanitaire permettrait aujourd'hui d'éviter de rencontrer les mêmes problèmes en cas de forte affluence selon un ancien haut fonctionnaire de l'ODM. En effet, la procédure régit par la LEtr ne remplit pas les mêmes conditions strictes de traitement. Les agents consulaires

*« peuvent refuser une demande de visa humanitaire par opposition à l'examen des demandes d'asile à l'étranger sur sa propre autorité si elles considèrent que les raisons humanitaires pour la délivrance du visa ne sont pas justifiées. » (Entretien 1)*

Il en ressort alors le constat que cette procédure d'asile à l'étranger n'est pas adaptée à une situation marquée par de trop nombreuses demandes d'asile (Entretien1 ; FERAUD 2011 : 22). Et ce, apparemment lorsque la Suisse reste un des rares pays à offrir cette possibilité. En effet, au travers du rapport établi pour clarifier les détails concernant le non-traitement des demandes d'asile irakiennes, le juge Féraud a reconnu que la Suisse, pour des questions « *de*

*sécurité et de capacités d'accueil [dans les ambassades]», ne pouvait se permettre de traiter toutes ces demandes d'asile, et ce même pour les cas de Non Entrée en Matière (NEM)<sup>29</sup> (FERAUD 2011 : 22-23).*

Ce rapport fut établi alors que les démarches de révision de la LAsi avaient déjà été entamées au gouvernement, ce qui a donc dû renforcer la position du gouvernement dans sa volonté de supprimer cette procédure afin d'alléger le système d'asile suisse. Dans ce cadre, le juge Féraud souligne alors la proposition du visa humanitaire comme substitution du dépôt de la demande d'asile en ambassade, et la trouve « *une réaction appropriée en cas de situation extraordinaire.* » (FERAUD 2011 : 31). En effet, les conclusions du rapport dénoncent la rigidité du droit suisse en matière d'asile, et ce notamment en cas de situation de crise :

*« Pour ce qui est de la procédure, notamment, cette réglementation [art. 19, al. 1, et 20 LAsi], relativement stricte, ne laisse qu'une marge de manœuvre restreinte aux autorités compétentes. Face à une situation extraordinaire, il n'est guère possible d'adopter, sur cette base, des solutions particulières pragmatiques. »* (FERAUD 2011 : 31)

L'évolution des demandes d'asile en ambassade depuis la mise en place de la procédure en 1979 a été régulière et presque invisible dans la totalité des demandes d'asile nationales. Même au plus fort des demandes d'asile, la procédure en ambassade n'a pas présenté de signe indiquant une utilisation abusive de la part des personnes cherchant une protection. Or, une seule période d'afflux massif des demandes a été enregistrée depuis trente ans. Cependant, cette période n'a pas eu d'impact sur le nombre effectif de personnes accueillies sur le territoire suisse puisque la majorité des demandes n'ont finalement pas été traitées. Par contre, cette période a posé de sérieuses difficultés au gouvernement suisse quant à la gestion des demandes d'asile en cas de crise humanitaire. Et cela a certainement eu une influence sur la décision de supprimer la procédure d'asile en ambassade.

## **L'UTILITÉ DE LA PROCÉDURE EN AMBASSADE**

Il nous semble nécessaire de mettre en perspective ce qu'ont réellement représenté les demandes d'asile en ambassade en terme d'accès à l'asile, et donc de protection. Ceci dans le but de savoir si cette procédure était finalement utile ou obsolète. Le débat porte essentiellement sur le nombre de demandes d'asile en ambassade, et principalement sur l'augmentation de celles-ci à partir de 2005/2006. Mais au-delà du simple chiffre, c'est l'efficacité et l'utilité de cette procédure qui sont remises en question.

Effectivement, l'argument souvent utilisé par les défenseurs de la suppression de la demande d'asile en ambassade fait référence au faible taux de reconnaissance de la nécessité de protection accordée aux personnes passant par l'ambassade pour demander protection en Suisse. Cet argument souligne donc une volonté de dénoncer l'existence de certains abus du système d'asile. C'est-à-dire le fait que des personnes utiliseraient les procédures d'asile pour pouvoir venir en Suisse, mais ne rentreraient pas réellement dans la catégorie des personnes

---

<sup>29</sup> En effet, les cas de NEM permettent aux requérants d'asile, malgré une réponse négative, d'accéder à certains droits, notamment celui d'opposer un recours. Dans la situation présentée, cela amènerait alors un suivi juridique et administratif d'autant plus lourd.

fuyant une persécution. Ce seraient par exemple des migrants économiques qui, ne trouvant aucun autre moyen légal pour venir en Suisse, détourneraient la procédure d'asile en ambassade comme une méthode d'obtenir une autorisation légale de migrer. Cette critique soulignerait également le travail en vain effectué par le personnel de l'ambassade et surtout des employés du service fédéral des migrations, de devoir trier toutes ces demandes dont beaucoup sont suspectées être frauduleuses.

L'argument se base sur la comparaison entre le nombre de demandes déposées en ambassade et le nombre d'autorisations d'entrée finalement délivrées, et est souvent énoncé de la manière suivante :

*« On signalera à cet égard que le dépôt d'une demande d'asile à partir de l'étranger n'aboutit que rarement à l'octroi d'une autorisation d'entrer en Suisse<sup>139</sup> »* <sup>139</sup>Cf. FF 2010 4468 (données chiffrées). (FERAUD 2011 : 31)

En effet, les chiffres avancés par le Conseil Fédéral (cf. [Tableau 1](#)) lors des discussions sur les modifications de la LAsi, soulignent une différence inquiétante. Selon leurs calculs, seule une moyenne de 7% de demandes déposées recevrait une autorisation d'entrée sur le territoire suisse pour continuer la procédure d'asile. Autrement dit, presque 93% des demandes d'asile en ambassade ne concerneraient pas des personnes en recherche de protection.

La différence inquiétante entre le nombre de dossiers déposés à l'ambassade et le taux de reconnaissance d'un réel besoin de protection soulevé par cet argument mérite que l'on s'y attarde, et notamment que l'on rétablisse une lecture transparente sur les chiffres. En effet, l'utilisation des chiffres est toujours une action délicate, car en fonction des calculs utilisés et des sources des données prises en compte, les résultats et l'interprétation de ceux-ci peuvent être très différents. Notamment dans un débat concernant l'affluence des requérants d'asile sur le territoire suisse, la manipulation des chiffres est un argument d'autant plus sensible si l'on utilise sans rigueur les données chiffrées. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, les argumentaires développés lors de la campagne pour le référendum mobilisent des statistiques avec des valeurs s'adaptant au contenu des propos. Sans avoir la prétention de présenter une vérité absolue au travers des chiffres de l'asile et particulièrement des demandes d'asile en ambassade, nous présentons ici nos propres calculs en nous basant sur les statistiques officielles du gouvernement suisse (SEM 2015, 2016 ; OFS 2016).

Comme abordé plus haut, l'une des premières difficultés a été de trouver une cohérence dans les statistiques fournies par les offices fédéraux (cf. [Récoltes de Données](#)). En outre, nous avons voulu comprendre le choix de certains calculs statistiques dans la justification de la suppression de la procédure à l'étranger. Premièrement, la comparaison entre le nombre de demandes d'asile déposées en ambassade et le nombre d'autorisation d'entrée sur le sol helvétique nous pose un problème dans l'interprétation des résultats. En effet, l'argumentaire développé par les autorités fédérales (Conseil Fédéral 2010) met en évidence le faible taux d'acceptation des demandes d'asile en ambassade (cf. [Le point de vue du Conseil fédéral](#)). Cependant, il nous semble peu judicieux d'utiliser ce taux pour rendre compte de l'utilité de la procédure à l'ambassade. En effet, cela ne nous renseigne pas sur les motifs des refus, ce qui empêche de développer une réflexion claire sur pourquoi il y a un taux si faible d'acceptation. En revanche, cela amène à déduire qu'un nombre significatif des demandes d'asile en ambassade ne repose pas sur une demande fondée. Il serait dangereux et réducteur de croire qu'un faible taux d'acceptation tel que calculé par le Conseil Fédéral signifie que la majorité

des demandes en ambassades soient déposées pour d'autres motifs que l'asile. En effet, d'autres facteurs entrent en compte. Par exemple, une demande d'asile peut être rejetée, avant d'être examinée sur le fond, si la personne se trouve dans un Etat tiers déclaré pays sûr par la Suisse. En effet, depuis janvier 2007 par exemple, la Suisse a rajouté six pays dans la liste de ce que le gouvernement désigne comme « pays tiers sûrs », c'est-à-dire respectant les standards minimums de respect des droits humains (DFJP 2006). Les autorités suisses partent alors du principe que la personne pourra bénéficier d'une protection offerte par un autre acteur (Etat ou organisation reconnue dans la prise en charge des réfugiés tel que le HCR) sans nécessairement avoir besoin de venir en Suisse pour trouver refuge. Ce fût par exemple le cas lors de l'afflux importants de demandes d'asile irakiennes en 2006 dans les ambassades suisses de Damas et du Caire. Les responsables diplomatiques suisses ont relégué au HCR la responsabilité de prendre en charge les personnes fuyant les persécutions en Irak, en s'assurant qu'*en principe* les personnes soient protégées contre un renvoi dans leur pays d'origine (FERAUD 2011).

Ainsi, d'autres approches statistiques existent pour mieux rendre compte de l'efficacité ou l'utilité des procédures d'asile. Nous avons regroupé dans le tableau suivant différents résultats permettant de souligner la flexibilité des données selon le type de calculs choisis (cf. Tableau 2 : Comparaison du taux d'acceptation, du taux de reconnaissance et de protection des demandes d'asile en ambassade et en Suisse, ci-dessous). Nous pouvons ainsi comparer les chiffres avancés par le Conseil fédéral avec d'autres résultats tel le *taux de reconnaissance*. Ce dernier est un bon outil pour rendre compte réellement des débouchés de l'asile. Il calcule le nombre de demandes d'asile étudiées sur le fond par rapport au nombre de statuts de réfugiés octroyés à l'issue de cet examen. Cela permet de mettre en avant les dossiers de demandes d'asile qui ont effectivement reçu un examen détaillé des motifs, et évite de prendre en compte les demandes rejetées pour des motifs qui ne concernent pas le bien fondé des demandes (tel que la radiation d'une demande déposée dans un pays tiers sûr). Il apparait une différence significative dans les résultats entre le taux d'acceptation et le taux de reconnaissance. Nous pouvons par exemple comparer les chiffres avancés par le Conseil Fédéral correspondants aux années 2007, 2008, 2009 et ceux calculés pour le taux de reconnaissance (données surlignées en rouge dans le tableau 2). Ces derniers témoignent d'un tout autre discours, et soulignent à l'inverse une grande nécessité de la procédure d'asile en ambassade. De même, si l'on prend en compte le taux de protection qui comprend, en plus de l'octroi du statut de réfugié, l'admission provisoire, les résultats contredisent les chiffres avancés par les autorités fédérales. L'admission provisoire est une forme de protection au même titre que le statut de réfugié, puisqu'elle reconnaît au requérant d'asile la nécessité d'une protection même si celle-ci est assujettie à des conditions, notamment temporelles.

Années	Demandes en ambassades			Demandes Nationales		
	Taux d'acceptation (1)	Taux de reconnaissance (2)	Taux de protection (3)	Taux de reconnaissance Vivre Ensemble, y c. AP sans NEM (%) (4)	Taux de reconnaissance (5)	Taux de protection (6)
1980	94.7	40.2	40.2	ND (8)	ND	ND
1981	41.7	60.0	60.0	ND	ND	ND
1982	42.9	16.7	16.7	ND	ND	ND
1983	25.0	16.7	16.7	ND	ND	ND
1984	27.8	40.0	40.0	ND	ND	ND
1985	38.5	22.9	22.9	ND	ND	ND
1986	24.1	12.5	12.5	ND	ND	ND
1987	21.1	17.5	25.0	ND	ND	ND
1988	26.7	69.8	74.4	ND	ND	ND
1989	19.8	47.8	47.8	ND	ND	ND
1990	44.1	19.4	20.4	ND	ND	ND
1991	27.4	35.1	35.1	ND	ND	ND
1992	17.5	4.8	47.6	ND	ND	ND
1993	30.6	40.5	48.6	ND	ND	ND
1994	34.0	83.1	100.0	ND	ND	ND
1995	17.4	68.7	77.6	ND	ND	ND
1996	26.3	82.7	97.3	40.5	11.1	35.7
1997	13.0	100.0	107.4	31.2	11.4	24.1
1998	15.6	81.8	103.0	27.7	8.8	18.4
1999	16.2	39.9	60.1	37.7	5.5	30.9
2000	12.3	68	91.5	38.0	6.1	32.1
2001	13.6	77	89.3	44.8	10.9	35.1
2002	16.5	63	73.9	25.7	7.6	18.3
2003	14.6	79	82.2	20.9	6.4	14.3
2004	14.4	74	80.1	26.6	8.6	18.7
2005	8.5	73	93.9	45.6	12.4	35.7
2006	1.9	79	93.6	51.4	17.8	42.2
2007	4.0	77	119.4	60.9	19.2	41.9
2008	7.3	79	107.8	63.5	23.0	44.3
2009	8.0	94	116.4	65.8	16.3	34.8
2010	7.4	86	109.6	72.7	17.7	37.7
2011	17.5	56	94.1	71.8	21.0	32.8
2012 (7)	12.1	45	85.7	54.6	11.7	19.1
2013	10.1	47	85.5	63.8	15.4	29.8
2014	12.6	28	46.6	76.6	25.6	58.3
2015	5.0	11	11.4	79.2	25.1	53.1

Tableau 2: Comparaison du taux d'acceptation, du taux de reconnaissance et de protection des demandes d'asile en ambassade et en Suisse (Sources : OFS 2016 ; Asile.ch 2016)<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Les taux excédents 100% proviennent de la prise en compte du traitement des demandes en suspens qui sont reportées d'une année à l'autre dans les statistiques, sans pour autant être considérées comme nouvelles

- (1)\_ Le taux d'acceptation représente le pourcentage de demandes d'asile en ambassade acceptées par rapport au total des demandes d'asile déposées en ambassade.
- (2)\_ Le taux de reconnaissance représente le pourcentage de demandes d'asile en ambassade ayant reçu le statut de réfugié par rapport au total des demandes acceptées en ambassade.
- (3)\_ Le taux de protection représente le pourcentage de demandes d'asile en ambassade ayant reçu une forme de protection (admission provisoire et statut de réfugié) par rapport au total de demandes d'asile déposées en ambassade.
- (4)\_ Taux d'acceptation en lien avec le besoin de protection tel que calculé par Vivre Ensemble, c'est-à-dire le total des décisions positives (admission provisoire et statut de réfugié) par rapport au total des demandes d'asiles traitées sans les radiations et les NEM. En effet, prendre en compte le NEM dans le calcul du taux d'acceptation national fausse les résultats car les NEM ne constituent pas une demande étudiée sur le fond. (Vivre ensemble 2015).
- (5) Le taux de reconnaissance tel que calculé par le SEM comprend le rapport entre le nombre de demandes d'asile avec octroi du statut de réfugié et le total de demandes d'asile traitées.
- (6) Le taux de protection tel que calculé par le SEM comprend le rapport entre le nombre de demandes d'asile avec décision positive (admission provisoire et statut de réfugié) et le total des demandes d'asile traités (y compris les NEM).
- (7) Les données surlignées en vert correspondent aux demandes d'asile en suspens, déposées en ambassade avant la suppression de la procédure à l'étranger en septembre 2012.
- (8) ND : Données non disponibles

---

Prenons par exemple, les données de 2005 pour illustrer nos propos. Selon le calcul du Conseil Fédéral, le taux d'acceptation des demandes d'asile en ambassade était de 8,5%, c'est-à-dire que sur 100 demandes déposées cette année dans les ambassades suisses, environ 8 demandes ont réellement abouti à une procédure d'asile complète. Présenté comme ceci, il peut être alors facilement défendu l'argument selon lequel la procédure en ambassade présente un défaut quant à son utilité dans le processus d'asile. Cependant, lorsque nous calculons le taux de reconnaissance, donc le pourcentage de demandes d'asile ayant obtenu un statut de réfugié en fonction du total de demandes effectivement traitées, nous obtenons une valeur de 73 %. Si nous englobons maintenant la reconnaissance de toute forme de protection, nous obtenons un taux de 93,9 %. Il semble alors que la procédure en ambassade présente une efficacité remarquable dans le processus de protection.

En comparaison nationale, il semblerait en outre que la procédure en ambassade détiendrait un taux de reconnaissance et un taux de protection bien supérieurs à la moyenne nationale. Pour reprendre l'exemple de l'année 2005, le taux d'acceptation nationale a été certes bien supérieur à celui des demandes d'asile en ambassade (45,6 % comparé à 8,5%), mais le taux de reconnaissance et le taux de protection montrent une tendance particulièrement à la baisse

---

demandes. Il est par ailleurs nécessaire de savoir que les données du SEM et de l'OFS sont en changement constant en fonction de la mise à jour des données, et qu'une analyse longitudinale s'avère risquée car les données évoluent constamment. Cependant, nous sommes tentés de penser que les proportions restent les mêmes tout en ayant une marge d'erreur importante.

en comparaison des demandes d'asile en ambassade. Ainsi, même s'il apparaît qu'un nombre important de demandes soient radiées (SEM 2016(b)), une fois que l'examen sur le fond est opéré, une large majorité des demandes d'asile en ambassade reçoit alors une décision positive d'octroi d'une forme de protection sur le sol suisse (cf. Tableau 2).

Ces chiffres permettent de rendre compte de l'efficacité et de la nécessité d'une procédure à l'étranger, et ce sur plusieurs niveaux. D'une part, la procédure en ambassade a certes un taux d'acceptation réduit en comparaison à la tendance nationale mais ceci confirme que la procédure d'asile à l'étranger permet de mettre en place un contrôle effectif des demandes d'asile et contribue ainsi à régler les abus possibles du système d'asile. D'autre part, la procédure d'asile en ambassade garantit la présence sur le sol suisse de personnes prétendant réellement au besoin de protection. La possibilité d'examiner en amont une demande d'asile permet de s'assurer d'une issue positive du cas, et permet également d'éviter la probabilité d'une procédure de renvoi coûteuse. De plus, cela offre aux demandeurs d'asile la possibilité d'avoir un accès légal et sécurisé, évitant l'entreprise d'un voyage périlleux.

## **RÉFLEXION INTERMÉDIAIRE SUR LES CHIFFRES DES DEMANDES D'ASILE EN AMBASSADE**

La nouvelle mesure adoptée par le peuple suisse vient amputer les droits des réfugiés d'une opportunité des plus importantes, non pas en termes d'effectifs humains (statistiques), mais en terme d'accès à la procédure d'asile. En effet, au regard des chiffres avancés dans le chapitre précédent, les demandes d'asile en ambassades n'ont représenté qu'un faible pourcentage du total des demandes d'asile en Suisse. Cependant, lorsque nous regardons de plus près les chiffres concernant l'efficacité ou l'utilité de cette procédure, nous pouvons déduire que les demandes d'asile en ambassade ont permis de garantir une protection à une majorité de personnes cherchant refuge en Suisse. Le tri que permettait le dépôt d'une demande en ambassade avait un impact positif sur l'issue de la procédure d'asile une fois en Suisse. Ceci garantissait non seulement aux personnes fuyant une persécution de pouvoir être dans un territoire en sécurité, mais garantissait aussi au gouvernement suisse la prise en charge de requérants nécessitant véritablement une protection.

L'un des arguments avancés lors des discussions pour la suppression des demandes d'asile en ambassade reposait sur le fait que la Suisse était le dernier pays à offrir cette possibilité. Ceci aurait pour conséquence la venue d'un trop grand nombre de personnes via l'asile depuis l'étranger en Suisse. Or, les chiffres présentés ci-dessus montrent que la procédure en ambassade n'a eu qu'un faible impact sur la totalité des demandes d'asile en Suisse. Cette constatation chiffrée remet ainsi en question les justifications apportées dans le débat pour la suppression de la demande d'asile en ambassade.

Il y a donc d'autres raisons qui ont justifié la suppression de la procédure en ambassade suisse. Un des arguments avancés relatif également à l'aspect quantitatif, est celui concernant l'harmonisation européenne. En effet, le fait que la Suisse soit le dernier pays à proposer cette procédure suscitant faussement une attractivité de la procédure d'asile suisse, semble avoir été un facteur clef dans la suppression de cette mesure. Cependant, il semblerait qu'au-delà de cette procédure spécifique à la Suisse, c'est en fait le problème d'une disparité trop importante entre les politiques d'asile européennes qui remet en question cette mesure. Malgré un effort d'harmonisation, notamment avec l'adoption du système Dublin, les pays européens peinent à mettre en place un système d'asile qui puisse garantir une égalité de traitement entre chaque pays. Par ailleurs, la tendance des politiques nationales à vouloir restreindre l'accès à leur territoire amène à un nivellement par le bas en termes d'accès à la procédure d'asile.



## Quatrième partie

---

# CONCLUSION

## CONCLUSION

Dans un contexte européen marqué par un mouvement d'externalisation du domaine de l'asile, la suppression de la procédure de demande d'asile en ambassade suisse semble présenter une incohérence d'effets et de mesures. A travers l'analyse des justifications de la décision de supprimer cette procédure, ce travail a permis de mettre en exergue les difficultés que rencontre la Suisse à maintenir un accès facilité à une protection pour les personnes concernées.

Les débats autour du processus de modification de LAsi ayant amené la suppression de la procédure d'asile à l'étranger regroupaient plusieurs arguments justifiant la fermeture de cette opportunité. L'argument selon lequel cette procédure ne permettait qu'à un nombre restreint de demandeurs d'asile d'obtenir une protection paraît contradictoire avec l'intention de limiter et contrôler le nombre de requérants d'asile sur le sol suisse. L'analyse quantitative de l'évolution des demandes d'asile en ambassade a permis de révéler l'impact limité de cette procédure sur le nombre total des demandes d'asile en Suisse. Cependant, l'approche quantitative a néanmoins permis de faire ressortir les limites du système d'asile à l'étranger en période de crise humanitaire. L'épisode de l'afflux des demandeurs d'asile irakiens a été révélateur de problèmes concernant la procédure d'asile à l'étranger sur deux échelles.

Premièrement au niveau interne, cela a pointé du doigt l'inadaptation de la loi sur LAsi en cas de forte affluence de demandes d'asile. En effet, l'obligation de traiter chaque demande d'asile individuellement inflige la responsabilité au gouvernement suisse de fournir les moyens suffisants pour remplir cette tâche. Deuxièmement au niveau européen, l'intégration de la Suisse dans le système Dublin a eu pour conséquence de placer les ambassades suisses non seulement comme une porte d'entrée sur le territoire suisse, mais surtout comme une porte d'entrée sur tout le territoire européen. Or, les voies d'accès légales pour atteindre le territoire européen étant de plus en plus limitées, l'opportunité de passer via le système d'asile suisse depuis l'étranger semble être une alternative dont la Suisse ne veut pas endosser la responsabilité.

Au travers de la suppression de l'ambassade comme représentation territoriale de l'Etat à l'étranger, les frontières nationales ont été réduites à leur stricte définition. Cette décision semble alors aller au-delà de la dynamique d'externalisation européenne. L'externalisation de l'asile implique la mise en place de barrières et de contrôles en amont du territoire européen. Or, en supprimant la possibilité de déposer une demande d'asile dans les ambassades suisses, c'est une nouvelle frontière qui se ferme quasi entièrement. Cette mesure correspond alors aux mesures dites restrictives et dissuasives. Elle n'offre aucune autre réelle alternative, et oblige alors à se rendre en personne sur le territoire suisse pour déposer une demande d'asile. Mais il est devenu difficile et dangereux de procéder de cette manière. Le nombre de morts comptabilisés en Méditerranée ces dix dernières années rappelle cette réalité. Les politiques restrictives visant à restreindre l'accès au territoire n'ont d'autres effets que de limiter l'accès, l'arrivée et finalement le dépôt des demandes d'asile sur le territoire européen. Dans cette optique-là, la fin du dépôt des demandes d'asile en ambassade atteint ce même objectif en s'insérant dans la continuité non pas d'une harmonisation des politiques européennes en matière d'asile, mais dans l'homogénéisation des politiques nationales restrictives en terme migratoires.

L'étude de la suppression de la procédure suisse d'asile à l'étranger a permis de souligner le problème majeur de la responsabilité des Etats quant à leur engagement dans la mise en œuvre de la protection internationale. Face à des demandes d'asile jugées trop nombreuses par les pays européens, les frontières se ferment au fur et à mesure, conséquence d'un réel manque de coordination entre les Etats dans le domaine de l'asile. L'inquiétude au niveau des autorités de l'Union européenne face à la garantie d'accès au droit d'asile est révélatrice du manque de volonté de la part des Etats européens à organiser un système cohérent et équitable dans la prise en charge des populations à risque.

C'est également le cas au niveau de la politique interne suisse. Depuis la décision populaire soutenant la proposition du Conseil Fédéral de supprimer les demandes d'asiles en ambassade, plusieurs réactions émanant du monde politique (Conseil Fédéral 2015, Conseil National 2015(a) et (b)) mais aussi de la société civile (Médecins du Monde 2016) ont réactualisé le besoin de garantir un accès légal et facilité aux demandeurs d'asile en Suisse. Face à ces demandes, la position du Conseil fédéral reste prudente et confirme la nécessité d'offrir une réponse coordonnée avec tous les pays européens. Interpellé à ce sujet, les autorités suisses répondent:

*«qu'une réintroduction de la demande d'asile à l'étranger devrait aussi être coordonnée avec l'ensemble des acteurs européens afin de garantir une certaine cohérence. Il considère cependant que l'idée de réintroduire au niveau de l'Union européenne (UE) la possibilité de déposer des demandes d'asile auprès des représentations diplomatiques n'est pas réaliste à l'heure actuelle. Si, à l'avenir, l'UE discute de cette option, le Conseil fédéral sera disposé à l'examiner également pour la Suisse. » Conseil Fédéral 2015*

Le débat reste encore ouvert quant à la nécessité de rouvrir des portes d'entrée légale et sécurisée depuis l'étranger pour les demandeurs d'asile. Il semble donc que les justifications quant à sa suppression dans le domaine de l'asile suisse aient été fortement influencées par un contexte européen de fermeture des frontières et, surtout par un manque de collaboration effective des pays européens en termes d'accueil des réfugiés.



## BIBLIOGRAPHIE

---

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES ET LECTURES GÉNÉRAUX

Beaurepaire de, C. de R. 1854 : *Essai sur l'asile religieux dans l'Empire romain et la monarchie française*. Paris : Durand Librairie.

Black, R. 1993 : Geography and refugees: current issues. In, Black R. and V. Robinson (eds.) *Geography and refugees*. London: Belhaven Press, 3-13.

Blanchard, E. 2006 : Qu'est-ce que l'externalisation? , *Communication présentée à la journée d'étude du GISTI : «L'externalisation de l'asile et de l'immigration. Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne»* [En ligne] Modifié le 15 avril 2009 <http://www.gisti.org/spip.php?article192> (Consulté le 20 mars 2015).

Cattacin, S., Fibbi, R. et Mahnig, H. 2005 : Bilan de la politique migratoire suisse et perspective pour l'avenir, *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. H. Mahnig (ed.). Zurich: Seismo, 445-453.

Chimni, B. S. 1998 : The geopolitics of refugee studies: A view from the South. *Journal of Refugee Studies*, 11(4), 350-374.

Conseil fédéral 2015 : Tragédie qui frappe les réfugiés en Méditerranée. Apporter une aide massive et immédiate sur place et créer des ouvertures dans la forteresse Europe \_ Motion adoptée au Conseil National, le 06.05.2015. [En ligne] <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153484> (Consulté le 13 juin 2015)

Conseil national 2015(a) : Proposition van Singer\_14.063 Loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile (CIP) du 8 septembre 2015 [En ligne] <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2014/20140063/N2-01,%20van%20Singer%20DF.pdf> (Consulté le 13 juin 2015).

Conseil National 2015(b) : 15.5433 Glättli. Lutte contre les passeurs. Dépôt de demandes en ligne ou autres modes d'accès légaux à la procédure d'asile\_ Heures des questions du 14 septembre 2015 [En ligne] <https://www.parlament.ch/centers/eparl/sessions/2015%20III/Tagesordnung%202015-09-14%20Heures%20des%20questions%20N%20F.pdf> (Consulté le 13 juin 2015)

Coulter, E. 2001 : Organizing places and people. Humanitarian discourse and Sierra Leone refugees. Working papers in *Cultural Anthropology* 10, 41-51.

Crisp, J. 2003 : A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime, *Working Paper No.100*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE) 2000 : Reprise de la représentation des intérêts de la Suisse en Irak, *Archives des communiqués et recherche dans tous les communiqués* [En ligne] Modifié le 22 novembre 2000 [https://www.admin.ch/cp/f/3a1b8b9c\\_1@fwsrvq.bfi.admin.ch.html](https://www.admin.ch/cp/f/3a1b8b9c_1@fwsrvq.bfi.admin.ch.html) (Consulté le 05 avril 2016).

Département Fédéral de Justice et de Police (DFJP) 2006 : Désignation de nouveaux Etats sûrs dans le domaine de l'asile (« safe countries »), *Communiqués* [En ligne] Modifié le 8 décembre 2006 [www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2006/2006-12-08.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2006/2006-12-08.html) (Consulté le 20 avril 2016).

- Elmadmad, K. 2002 : *Asiles et réfugiés dans les pays afro-arabe*, Rabat : EDDIF.
- Ernest, N. 1884 : *Les origines de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*, C. Muquardt (Ed.), Bruxelles.
- Eurostat 2015 : Asylum statistics, *Statistic explain* [En ligne] [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (Consulté le 18 mars 2015).
- Fibbi, R. 2007 : « 12. Politique d'asile et questions migratoires », *Annuaire suisse de politique de développement* Vol. 26, n°1 [En ligne] Mis en ligne le 09 février 2010 <http://aspd.revues.org/299> (Consulté le 13 juin 2016).
- Fresia, M. 2009 : Protéger les réfugiés : normes et représentations, in *Les Mauritaniens réfugiés au Sénégal, Une anthropologie critique de l'asile et de l'aide humanitaire*, L'Harmattan, 35-62.
- Foxen, P. 2009 : Les réfugiés. In L. Atlani-Duault & L.Vidal, *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement*, Paris : Armand Colin.
- Flick, U. 2009 : *An Introduction to Qualitative Research*, SAGE. 305-330.
- Gibney, M. J. 2001 : *The state of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*. UNHCR.
- Gibney, M. J., Hansen, R. 2003 : Asylum policy in the West: Past trends, future possibilities (No. 2003/68). *World Institute for Development Economics (UNU-WIDER)*.
- Glasson-Deschaumes, G. 2006 : La « politique européenne de voisinage » ? , *Communication présentée à la journée d'étude du GISTI : «L'externalisation de l'asile et de l'immigration. Après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne»* [En ligne] Modifié le 15 avril 2009 <http://www.gisti.org/spip.php?article192> (Consulté le 20 mars 2015).
- Grotius, H. 1867 : *Le droit de la guerre et de la paix*, Vol.1. Guillaumin et cie.
- Graffenried de, V. 2006 : Pourquoi les requérants sont moins nombreux à venir en Suisse, *LeTemps* [En ligne] Publié le 4 mars 2006 <https://www.letemps.ch/suisse/2006/03/04/requerants-nombreux-venir-suisse> (Consulté le 13 avril 2016).
- Guild, E. et Bigo, D. 2003 (a) : Le visa Schengen : expression d'une stratégie de « police » à distance (1), *Cultures & Conflits* 49 [En ligne] mis en ligne le 29 septembre 2003, <http://conflits.revues.org/924> (Consulté le 23 mars 2015).
- Guild, E. et Bigo, D. 2003 (b): Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union (2), *Cultures & Conflits* 49 [En ligne] mis en ligne le 29 septembre 2003, <http://conflits.revues.org/927> (Consulté le 27 mars 2015).
- Guiraudon, V. 2002 (a) : Logiques et pratiques de l'Etat délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance. Partie 1, *Cultures & Conflits* 45 [En ligne], mis en ligne le 22 mars 2006, <http://conflits.revues.org/771> (Consulté le 30 mars 2015)
- Guiraudon, V. 2002 (b) : Logiques et pratiques de l'Etat délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance. Partie 2, *Cultures & Conflits* 45 [En ligne], mis en ligne le 22 mars 2006, <http://conflits.revues.org/773> (Consulté le 30 mars 2015)
- Haug, S. 2008 : Migration Networks and Migrations Decision-Making, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 34 4, 585-605.

Holzer, T., Schneider, G. and Widmer, T. 2000 : The Impact of Legislative Deterrence Measures on the Number of Asylum Applications in Switzerland (1986-1995). *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, 1182-1216.

Inter-governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) 2009 : *Asylum procedures : report on policies and practices in IGC participating States*. Geneva : IGC.

Legoux, L. 2004 : Changements et permanences dans la protection des réfugiés, *Revue européenne des migrations internationales* vol. 20 - n°2. 9-22.

Loescher, G., Betts, A et Milner Loescher, G. 2008 : Protections, solutions and UNHCR's core mandate. In Loescher, G., Betts, A et Milner Loescher, G., *The UNHCR, the politics and practice of refugee protection into the 21st century*. London: Routledge. 98-120.

Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., et Taylor J. E. 1993: Theories of International Migration: a Review and Appraisal. *Population and Development Review* 19. 431-466.

Massey, D. 1999: International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century : The Role of the State. *Population and Development Review* 25, 303-322.

Mazzella, S. 2005 : Vie et mort du droit d'asile territorial, *Sociétés contemporaines* 1-no 57, 105-120.

Médecins du monde 2016 : Appel de Neuchâtel\_ Des visas humanitaires pour les réfugiés 21 juin 2016 [En ligne] <http://medecinsdumonde.ch/evenement/appel-de-neuchatel> (Consulté le 10 juillet 2015)

Meyers, E. 2000 : Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*, 34(4), 1245-1282.

Morice A. et Rodier C. 2013 : Politiques de migration et d'asile de l'Union européenne en Méditerranée, *Confluences Méditerranée*, 4 N° 87. 109-120.

Noll G. 2000 : *Negotiating asylum : the EU acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*. The Hague [etc.] : M. Nijhoff Publishers.

Noll G. and Fagerlund J. 2002a: *Safe Avenues to Asylum? The Actual and Potential Role of EU Diplomatic Representations in Processing Asylum Requests*. The Danish Centre for Human Rights/ UNHCR.

Noll, G., Fagerlund, J. and Liebaut, F. 2002b : *Study on the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*. Luxemburg : European Commission.

Noll G. 2003 : From 'Protective Passports' to Protected Entry Procedures? The Legacy of Raoul Wallenberg in the Contemporary Asylum Debate. *UNHCR Working Paper* No.99.

Noll G. 2005 : Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law? *International Journal of Refugee Law* 17 (3), 542-573.

Piguet, E., et de Coulon, G. 2010 : La volonté de migrer. Etat des lieux théorique. Neuchâtel: *Maison d'analyse des processus sociaux*.

Piguet, E., Pécoud A. et de Guchteneire, P. 2011 : Changements climatiques et migrations : quels risques, quelles politiques ?, *L'Information géographique* 4 -Vol.75. 86-109.

Piguet, E. 2013 : *L'immigration en Suisse - Soixante ans d'entrouverture (3e édition)*. Lausanne: Presse polytechniques romandes. Collection "Le Savoir Suisse". (chap. 9, 10 & 11)

Sassen, S. 1996 : Immigration tests the new order (Ch.3), *Losing control? : sovereignty in an age of globalization*, New York : Columbia Univ. Press, 63-105.

Stunzi, R., Matthey, F. et de Senarclens, C. 2012 : Modifications de la loi sur l'asile soumises en votation fédérale le 9 juin 2013: données empiriques utiles au débat public. *Unine.ch* [En ligne] Daté de mai 2013. [https://www2.unine.ch/files/content/sites/ius-migration/files/ModificationsLasi\\_ContributionCollaborateurs\\_CDM%20%282%29.pdf](https://www2.unine.ch/files/content/sites/ius-migration/files/ModificationsLasi_ContributionCollaborateurs_CDM%20%282%29.pdf) (Consulté le 20 février 2015)

Stunzi, R. 2014 : Les mesures dissuasives et leurs limites, *ASYL* 4/14. 26-33.

Temps (Le) 2012 : Julian Assange se réfugie à l'ambassade d'Equateur à Londres, *Le Temps* [En ligne] Mis en ligne le 20 juin 2012. <http://www.letemps.ch/monde/2012/06/20/julian-assange-se-refugie-ambassade-equateur-londres> (Consulté le 20 novembre 2015)

Thielemann, E. 2012 : How effectice are national and UE policies in the area of forced migration ? *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31, No. 4, 21–37.

Thielemann, E. and Armstrong, C. 2013 : Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework. *European Security* 22:2, 148-164

UNHCR 2014(a) : Global report 2014 : Engaging with DIPs. ; [En ligne] <http://www.unhcr.org/5575a789f.html> (Consulté le 15 novembre 2015)

UNHCR 2014(c) : Global report 2014 : Hosting the world refugees ; [En ligne] <http://www.unhcr.org/5575a78ab.html> (Consulté le 15 novembre 2015)

UNHCR : Solutions Durables ; [En ligne] <http://www.unhcr.ch/fr/mandat-du-hcr/solutions-durables.html> (Consulté le 15 novembre 2015).

Värk, R. 2012 : Diplomatic Asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange. *Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences* 11, 240-257.

## **ARGUMENTAIRES PARLEMENTAIRES-PROCESSUS DE MODIFICATION**

Amaudruz, C. 2013 : OUI aux modifications urgentes de la loi sur l'asile. *udc.ch* [En ligne] Daté du 04 mai 2015 <http://www.udc.ch/actualites/exposes/oui-aux-modifications-urgentes-de-la-loi-sur-l8217asile/> (consulté le 12 septembre 2015).

Confédération Suisse 2003 : Page de la Chancellerie Fédérale présentant les objets des votations du 9 juin 2013 [En ligne]. Modifiée le 08 mars 2013 <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20130609/index.html?lang=fr> (Consulté le 15 février 2015).

Conseil fédéral Suisse 2010 : 10.052 Message concernant la modification de la loi sur l'asile 26 mai 2010 [En ligne] <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/4035.pdf> (Consulté le 10 février 2015)

Conseil des Etats-Parlement Suisse 2011 : Bulletin officiel des procès-verbaux des modifications de la loi sur l'asile-10.052\_Session d'hiver 2011 - Cinquième séance - 12.12.11-16h15 [En ligne] [http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4901/369270/f\\_s\\_4901\\_369270\\_369313.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/s/4901/369270/f_s_4901_369270_369313.htm) (Consulté le 10 février 2015)

Conseil National-Parlement Suisse 2012 : Introduction de la clause d'urgence aux modifications de la loi sur l'asile 10.052 [En ligne]

<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2010/20100052/N2-01,%20SPK-N%20DF.pdf> (Consulté le 10 février 2015)

Coordination contre l'exclusion et la xénophobie [Stop Exclusion] 2013 : Modification de la loi sur l'asile. Les « mesures urgentes » contestées de A à Z. [En ligne] Daté d'avril 2013. <http://www.stopexclusion.ch/wp/wp-content/uploads/2013/05/Arguments-et-contre-arguments.pdf> (consulté le 20 septembre 2015)

Romano, M. 2013 : La révision de la loi sur l'asile : une amélioration de l'asile. *cvp.ch* [En ligne] Daté du 23 mai. <https://www.cvp.ch/fr/news/2013-05-23/la-revision-de-la-loi-sur-l-asile-une-amelioration-de-l-asile> (consulté le 10 septembre 2015)

Démocrates Suisses-DS du canton de Vaud 2013 : Oui à la modification de la loi sur l'asile. *cvp.ch* [En ligne] .pdf] <https://www.cvp.ch/fr/news/2013-05-23/la-revision-de-la-loi-sur-l-asile-une-amelioration-de-l-asile> (consulté le 10 septembre 2015)

Parlement Suisse 2013a : Argumentaire pour. 10.052 [En ligne] <http://www.parlament.ch/f/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2013/abstimmung-2013-06-09/asylgesetz/Documents/10.052-argumentarien-pro-f.pdf>; (consulté le 12 septembre 2015).

Parlement Suisse 2013b : Argumentaire contre. 10.052 [En ligne] <http://www.parlament.ch/f/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/volksabstimmungen-2013/abstimmung-2013-06-09/asylgesetz/Documents/10.052-argumentarien-contra-f.pdf>; (consulté le 12 septembre 2015).

Stunzi, R., Matthey, F. et de Senarclens, C. 2012 : Modifications de la loi sur l'asile soumises en votation fédérale le 9 juin 2013: données empiriques utiles au débat public. *Unine.ch* [En ligne] Daté de mai 2013. [https://www2.unine.ch/files/content/sites/ius-migration/files/ModificationsLAsi\\_ContributionCollaborateurs\\_CDM%20%28%29.pdf](https://www2.unine.ch/files/content/sites/ius-migration/files/ModificationsLAsi_ContributionCollaborateurs_CDM%20%28%29.pdf) (Consulté le 20 février 2015)

## **DONNÉES QUANTITATIVES**

Office fédérale de la statistique (OFS) 2016 : Demandes à l'étranger par nations (document reçu par courrier électronique sur demande).

Service d'Etat aux migrations (SEM) 2015 : Demandes à l'étranger (document reçu par courrier électronique sur demande).

Service d'Etat aux migrations (SEM) 2016a : Statistiques en matière d'asile \_ Aperçu : Demandes d'asile par nation (1986 à 2016) [En ligne] <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html> (Consulté le 16 avril 2016)

Service d'Etat aux migrations (SEM) 2016b : Statistiques en matière d'asile \_ Aperçu : Statistique d'asile Total - Etat SYMIC du 31.05.2016 [En ligne] <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html> (Consulté le 16 avril 2016)

Vivre ensemble (2015) : chp.3\_Taux de reconnaissance du besoin de protection des demandeurs d'asile dans *Statistiques en Suisse* [En ligne] Daté de 2015 <http://asile.ch/statistiques/suisse/#toc11> (Consulté le 20 avril 2016 )

## TEXTES DE LOIS ET JURISPRUDENCE

Convention relative au Statut des réfugiés, 1951.

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19510156/index.html>

Convention Européenne de Sauvegarde des Droits Humains (CEDH), 1950

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19500267/index.html>

Loi sur l'Asile (LAsi) du 26 juin 1998 (Etat le 1er octobre 2015)

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995092/index.html>

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 du 19 décembre 2003\_Modification de la LAsi : Art. 27, al. 3, 1ere phrase, et al. 4\_ Entrée en vigueur le 1er avril 2004. RO 2004 1633. <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2004/1633.pdf>

Loi sur les Etangers (LETR) du 16 décembre 2005 (Etat le 1<sup>er</sup> octobre 2015).

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/index.html>

Loi sur l'Asile du 5 octobre 1979, Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées [En ligne].

Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA1) du 11 août 1999 (Etat le 29 septembre 2015). <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994776/index.html>

Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) du 22 octobre 2008 (Etat le 2 août 2016)

<http://www.vpb.admin.ch/franz/doc/62/62.5.html>

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile [CRA] 1997 : JAAC 62.5 (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération). [En ligne]

<http://www.vpb.admin.ch/franz/doc/62/62.5.html> (Consulté le 18 juillet 2016)

Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) [En ligne]

<http://hudoc.echr.coe.int/> :

CourEDH\_SOERING C. ROYAUME-UNI, 1989

CourEDH\_VILVARAJAH ET AUTRES C. ROYAUME-UNI, 1991

CourEDH CHAHAL C. ROYAUME-UNI, 1996

DIRECTIVE 2004/83/CE du 29 avril 2004 *concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* [En ligne]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:fr:HTML>

(Consulté en novembre 2015)

DIRECTIVE 2011/95/UE du 13 décembre 2011 *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 protection subsidiaire, et au contenu de cette protection* [En ligne]

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095> (Consulté en novembre 2015)



## ANNEXES

---

**ANNEXE 1 : LASI DU 26 JUIN 1998 (ETAT LE 1ER AVRIL 2011) AVANT  
MODIFICATIONS\_ EXTRAITS :**

[...]

**Section 2 Demande d'asile et entrée en Suisse****Art. 18** Demande d'asile

Est considérée comme une demande d'asile toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande à la Suisse de la protéger contre des persécutions.

**Art. 19** Dépôt de la demande

1 La demande d'asile doit être déposée auprès d'une représentation suisse ou, lors de l'entrée en Suisse, à un poste-frontière ouvert ou dans un centre d'enregistrement.

2 Quiconque a obtenu, en Suisse, une autorisation de résidence dans un canton doit adresser sa demande aux autorités de ce canton.

3 Lors du dépôt de sa demande, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs pendant la procédure d'asile.

**Art. 20** Demande d'asile présentée à l'étranger et autorisation d'entrer en Suisse

1 La représentation suisse transmet à l'office la demande d'asile accompagnée d'un rapport.

2 Afin d'établir les faits, l'office autorise le requérant à entrer en Suisse si celui-ci ne peut raisonnablement être astreint à rester dans son Etat de domicile ou de séjour ni à se rendre dans un autre Etat.

3 Le Département fédéral de justice et police (département) peut habiliter les représentations suisses à accorder l'autorisation d'entrer en Suisse aux requérants qui rendent vraisemblable que leur vie, leur intégrité corporelle ou leur liberté sont exposées à une menace imminente pour l'un des motifs mentionnés à l'art. 3, al. 1.

[...]

**Source** : LAsi 26 juin 1998 (Etat le 1<sup>er</sup> avril 2011)

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995092/201104010000/142.31.pdf>

## ANNEXE 2 : LASI DU 26 JUIN 1998 (ETAT LE 1ER FÉVRIER 2014) APRÈS MODIFICATIONS\_ EXTRAITS :

[...]

### Section 2 Demande d'asile et entrée en Suisse

#### Art. 18 Demande d'asile

Est considérée comme une demande d'asile toute manifestation de volonté par laquelle une personne demande à la Suisse de la protéger contre des persécutions.

#### Art. 19<sup>39</sup> Dépôt de la demande

1 La demande d'asile doit être déposée au poste de contrôle d'un aéroport suisse ou, lors de l'entrée en Suisse, à un poste-frontière ouvert ou dans un centre d'enregistrement et de procédure.<sup>40</sup>

1bis Quiconque dépose une demande d'asile doit être présent à la frontière suisse ou sur le territoire suisse.<sup>41</sup>

2 ...<sup>42</sup>

3 Lors du dépôt de sa demande, le requérant est informé de ses droits et de ses devoirs pendant la procédure d'asile.

#### Art. 20<sup>43</sup>

[...]

---

<sup>39</sup> Voir aussi la disp. trans. de la mod. du 28 sept. 2012 à la fin du texte.

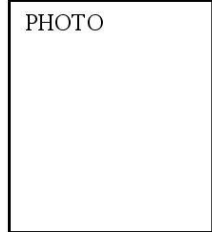
<sup>40</sup> Nouvelle teneur selon ch. I de la LF du 28 sept. 2012 (Mod. urgentes de la LF sur l'asile), en vigueur depuis le 29 sept. 2012 jusqu'au 28 sept. 2015 (RO **2012** 5359; FF **2010** 4035, **2011** 6735).

<sup>41</sup> Introduit par le ch. I de la LF du 28 sept. 2012 (Mod. urgentes de la LF sur l'asile), en vigueur depuis le 29 sept. 2012 jusqu'au 28 sept. 2015 (RO **2012** 5359; FF **2010** 4035, **2011** 6735).

<sup>42</sup> Abrogé par le ch. I de la LF du 28 sept. 2012 (Mod. urgentes de la LF sur l'asile), avec effet au 29 sept. 2012 jusqu'au 28 sept. 2015 (RO **2012** 5359; FF **2010** 4035, **2011** 6735).

<sup>43</sup> Abrogé par le ch. I et III de la LF du 28 sept. 2012 (Mod. urgentes de la LF sur l'asile), avec effet au 29 sept. 2012 jusqu'au 28 sept. 2015 (RO **2012** 5359; FF **2010** 4035, **2011** 6735). Voir aussi la disp. trans. de cette mod. à la fin du texte.

**ANNEXE 3 : FORMULAIRE DE DEMANDE DE VISA SCHENGEN**



**Demande de visa Schengen  
Application for Schengen Visa**

**Ce formulaire est gratuit  
This application form is free**

1. Nom(s) [nom(s) de famille] / Surname (Family name)(x)			PARTIE RESERVEE A L'ADMINISTRATION  Date d'introduction de la demande:  Numéro de la demande de visa:  Demande introduite auprès: <input type="checkbox"/> Ambassade/Consulat <input type="checkbox"/> Centre d'application commun <input type="checkbox"/> Prestataire de services <input type="checkbox"/> Intermédiaire commercial <input type="checkbox"/> Frontière Nom: <input type="checkbox"/> Autres  Responsable du dossier:  Documents justificatifs: <input type="checkbox"/> Document de voyage <input type="checkbox"/> Moyens de subsistance <input type="checkbox"/> Invitation <input type="checkbox"/> Moyen de transport <input type="checkbox"/> Assurance maladie en voyage <input type="checkbox"/> Autres:  Décision concernant le visa: <input type="checkbox"/> Refusé <input type="checkbox"/> Délivré <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> C <input type="checkbox"/> VTL  Valable: du au  Nombre d'entrées: <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> Multiples  Nombre de jours:
2. Nom(s) de naissance [nom(s) de famille antérieur(s)] / Surname at birth [Earlier family name(s) (x)			
3. Prénom(s) / First name(s) [Given name(s)] (x)			
4. Date de naissance (jour-mois-année) / Date of birth (day-month-year)	5. Lieu de naissance / Place of birth	7. Nationalité actuelle / Current nationality	
	6. Pays de naissance / Country of birth	Nationalité à la naissance, si différente / Nationality at birth, if different	
8. Sexe / Sex <input type="checkbox"/> Masculin / Male <input type="checkbox"/> Féminin / Female		9. État civil / Marital status <input type="checkbox"/> Célibataire / Single <input type="checkbox"/> Marié(e) / Married <input type="checkbox"/> Séparé(e) / Separated <input type="checkbox"/> Divorcé(e) / Divorced <input type="checkbox"/> Veuf (Veuve) / Widow(er) <input type="checkbox"/> Autre (veuillez préciser) / Other (please specify)	
10. Pour les mineurs: Nom, prénom, adresse (si différente de celle du demandeur) et nationalité de l'autorité parentale/du tuteur légal / In the case of minors: Surname, first name, address (if different from applicant's) and nationality of parental authority/legal guardian			
11. Numéro national d'identité, le cas échéant / National identity number, where applicable			
12. Type de document de voyage / Type of travel document <input type="checkbox"/> Passeport ordinaire / Ordinary passport <input type="checkbox"/> Passeport diplomatique / Diplomatic passport <input type="checkbox"/> Passeport de service / Service passport <input type="checkbox"/> Autre document de voyage (à préciser) / Other travel document (please specify) <input type="checkbox"/> Passeport officiel / Official passport <input type="checkbox"/> Passeport spécial / Special passport			
13. Numéro du document de voyage / Number of travel document	14. Date de délivrance / Date of issue	15. Date d'expiration / Valid until	
	16. Délivré par / Issued by		
17. Adresse du domicile et adresse électronique du demandeur / Applicant's home address and e-mail address		Numéro(s) de téléphone / Telephone number(s)	

(x) Les données des cases 1 à 3 doivent correspondre aux données figurant sur le document de voyage.  
(x) Fields 1-3 shall be filled in accordance with the data in the travel document.

<p>18. Résidence dans un pays autre que celui de la nationalité actuelle / Residence in a country other than the country of current nationality</p> <p> <input type="checkbox"/> Non / No  <input type="checkbox"/> Oui. Autorisation de séjour ou équivalent / Yes. Residence permit or equivalent                 </p> <p style="text-align: right;">                     No.                      Date d'expiration                      No.                      Valid until                 </p>	
<p>*19. Profession actuelle / Current occupation</p>	
<p>*20. Nom, adresse et numéro de téléphone de l'employeur. Pour les étudiants, adresse de l'établissement d'enseignement / Employer and employer's address and telephone number. For students, name and address of educational establishment</p>	
<p>21. Objet(s) principal(aux) du voyage / Main purpose(s) of the journey</p> <p> <input type="checkbox"/> Visite à la famille ou à des amis / Visit of family or friends  <input type="checkbox"/> Tourisme / Tourism  <input type="checkbox"/> Affaires / Business  <input type="checkbox"/> Culture / Cultural  <input type="checkbox"/> Transit / Transit  <input type="checkbox"/> Visite officielle / Official visit                 </p> <p style="text-align: right;"> <input type="checkbox"/> Études / Study  <input type="checkbox"/> Raisons médicales / Medical reasons  <input type="checkbox"/> Sports / Sports  <input type="checkbox"/> Transit aéroportuaire / Airport transit  <input checked="" type="checkbox"/> Autre (à préciser) / Other (please specify)                 </p> <p style="text-align: center;"><b>Raison humanitaire (exemple)</b></p>	
<p>22. État(s) membre(s) de destination / Member State(s) of destination</p>	<p>23. État membre de la première entrée / Member State of first entry</p>
<p>24. Nombre d'entrées demandées / Number of entries requested</p> <p> <input type="checkbox"/> Une entrée / Single entry  <input type="checkbox"/> Deux entrées / Two entries  <input type="checkbox"/> Entrées multiples / Multiple entries                 </p>	<p>25. Durée du séjour ou du transit prévu / Duration of the intended stay or transit</p> <p>Indiquer le nombre de jours / Indicate number of days</p>
<p>26. Visas Schengen délivrés au cours des trois dernières années / Schengen visas issued during the past three years</p> <p> <input type="checkbox"/> Non / No  <input type="checkbox"/> Oui. Date(s) de validité du / Yes. Date(s) of validity from                 </p> <p style="text-align: right;">                     au / to                 </p>	
<p>27. Empreintes digitales relevées précédemment aux fins d'une demande de visa Schengen / Fingerprints collected previously for the purpose of applying for a Schengen visa</p> <p> <input type="checkbox"/> Non / No                      <input type="checkbox"/> Oui. Date, si elle est connue / Yes. Date (if known)                 </p>	
<p>28. Autorisation d'entrée dans le pays de destination finale, le cas échéant / Entry permit for the final country of destination, where applicable</p> <p>                     Délivrée par / Issued by                      Valable du / Valid from                      au / until                 </p>	

Les rubriques assorties d'un \* ne doivent pas être remplies par les membres de la famille de ressortissants de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Confédération suisse (conjoint, enfant ou ascendant dépendant) dans l'exercice de leur droit à la libre circulation. Les membres de la famille de ressortissants de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Confédération suisse doivent présenter les documents qui prouvent ce lien de parenté et remplissent les cases nos 34 et 35

The fields marked with \* shall not be filled in by family members of EU, EEA or CH citizens (spouse, child or dependent ascendant) while exercising their right to free movement. Family members of EU, EEA or CH citizens shall present documents to prove this relationship and fill in fields no 34 and 35.

29. Date d'arrivée prévue dans l'espace Schengen / Intended date of arrival in the Schengen area		30. Date de départ prévue de l'espace Schengen / Intended date of departure from the Schengen area	
*31. Nom et prénom de la ou des personnes qui invitent dans le ou les États membres. À défaut, nom d'un ou des hôtels ou adresse(s) temporaire(s) dans le ou les États membres / Surname and first name of the inviting person(s) in the Member State(s). If not applicable, name of hotel(s) or temporary accommodation(s) in the Member State(s)			
Adresse et adresse électronique de la ou des personnes qui invitent/du ou des hôtels/du ou des lieux d'hébergement temporaire / Address and e-mail address of inviting person(s)/hotel(s)/temporary accommodation(s)		Téléphone et télécopieur / Telephone and telefax	
*32. Nom et adresse de l'organisation/entreprise hôte / Name and address of inviting company/organisation		Téléphone et télécopieur de l'entreprise/organisation / Telephone and telefax of company/organisation	
Nom, prénom, adresse, téléphone, télécopieur et adresse électronique de la personne de contact dans l'entreprise/organisation / Surname, first name, address, telephone, telefax, and e-mail address of contact person in company/organisation			
*33. Les frais de voyage et de subsistance durant votre séjour sont financés / Cost of travelling and living during the applicant's stay is covered			
<input type="checkbox"/> par vous-même / by the applicant himself/herself  Moyens de subsistance / Means of support <input type="checkbox"/> Argent liquide / Cash <input type="checkbox"/> Carte de crédit / Credit Card <input type="checkbox"/> Chèques de voyage / Traveller's cheques <input type="checkbox"/> Hébergement prépayé / Prepaid accommodation <input type="checkbox"/> Transport prépayé / Prepaid transport <input type="checkbox"/> Autres (à préciser) / Other (please specify)		<input type="checkbox"/> par un garant (hôte, entreprise, organisation) / by a sponsor (host, company, organisation) <input type="checkbox"/> visé dans la case 31 ou 32 / referred to in field 31 or 32 <input type="checkbox"/> autres (à préciser) / other (please specify)  Moyens de subsistance / Means of support <input type="checkbox"/> Argent liquide / Cash <input type="checkbox"/> Hébergement fourni / Accommodation provided <input type="checkbox"/> Tous les frais sont financés pendant le séjour / All expenses covered during the stay <input type="checkbox"/> Transport prépayé / Prepaid transport <input type="checkbox"/> Autres (à préciser) / Other (please specify)	
34. Données personnelles du membre de la famille qui est ressortissant de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Confédération suisse / Personal data of the family member who is a EU, EEA or CH citizen			
Nom / Surname		Prénom(s) / First name(s)	
Date de naissance / Date of birth	Nationalité / Nationality	Numéro du document de voyage ou de la carte d'identité / Number of travel document or ID card	

Les rubriques assorties d'un \* ne doivent pas être remplies par les membres de la famille de ressortissants de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Confédération suisse (conjoint, enfant ou ascendant dépendant) dans l'exercice de leur droit à la libre circulation. Les membres de la famille de ressortissants de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Confédération suisse doivent présenter les documents qui prouvent ce lien de parenté et remplissent les cases nos 34 et 35

The fields marked with \* shall not be filled in by family members of EU, EEA or CH citizens (spouse, child or dependent ascendant) while exercising their right to free movement. Family members of EU, EEA or CH citizens shall present documents to prove this relationship and fill in fields no 34 and 35.

**Source du document:** SEM-Formulaire de demande de visa

<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/einreise/visumantragsformular.html>

ANNEXE 4 : TABLEAU COMPARATIF DES DEMANDES D'ASILE EN AMBASSADES ET EN SUISSE.<sup>31</sup>

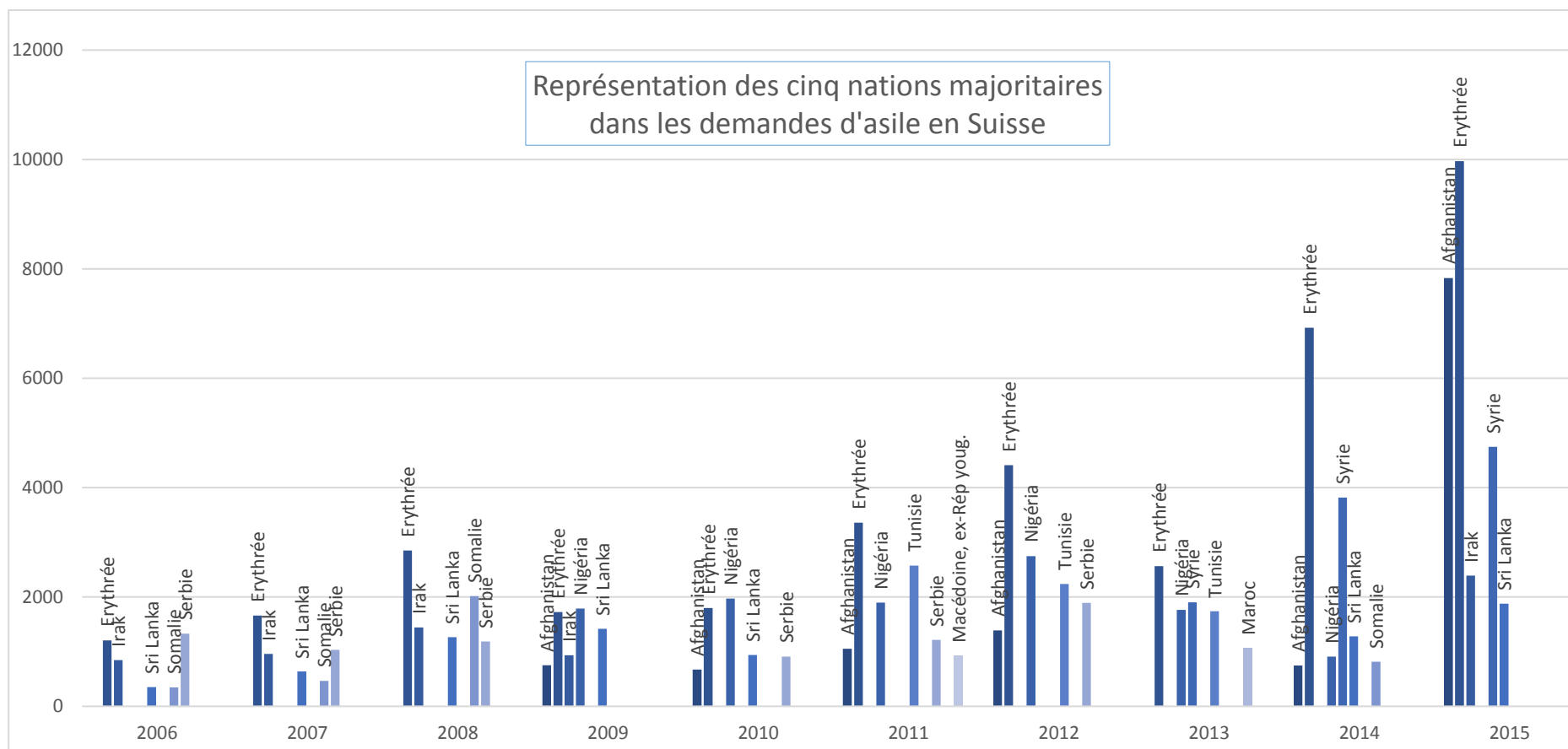
Années	Total des demandes d'asile en Suisse	Total des demandes d'asile en ambassades	Proportion des demandes asile en ambassades
1986	8302	133	1.60%
1987	10866	190	1.75%
1988	16489	161	0.98%
1989	24325	116	0.48%
1990	35881	222	0.62%
1991	41663	135	0.32%
1992	19109	120	0.63%
1993	25827	121	0.47%
1994	16872	209	1.24%
1995	18067	385	2.13%
1996	19418	285	1.47%
1997	25507	414	1.62%
1998	42979	633	1.47%
1999	47513	974	2.05%
2000	19750	665	3.37%
2001	21854	755	3.45%
2002	26987	812	3.01%
2003	21759	1120	5.15%
2004	15061	979	6.50%
2005	10795	1169	10.83%
2006	11173	8286	74.16%
2007	10844	5579	51.45%
2008	16606	2655	15.99%
2009	16005	3757	23.47%
2010	15567	3928	25.23%
2011	22551	6286	27.87%
2012	28631	7684	26.84%

Les demandes d'asile en ambassades ont représenté **en moyenne** 10,89% du total des demandes d'asile enregistrées en Suisse pour la période de 1986 à 2012. Mais cette lecture est plus intéressante si l'on divise cette période en deux séquences. En effet, il y a une différence majeure à observer entre la période de 1986 à 2005 - avec une moyenne du taux de demandes d'asile par rapport au total des demandes suisses s'élevant à 2,02% - et celle s'étendant entre 2006 et 2012 (moyenne : 35% !).

**Sources des données:** Service d'Etat aux migrations (SEM) 2015 et 2016(a)  
Pourcentages et moyennes calculées par l'auteur.

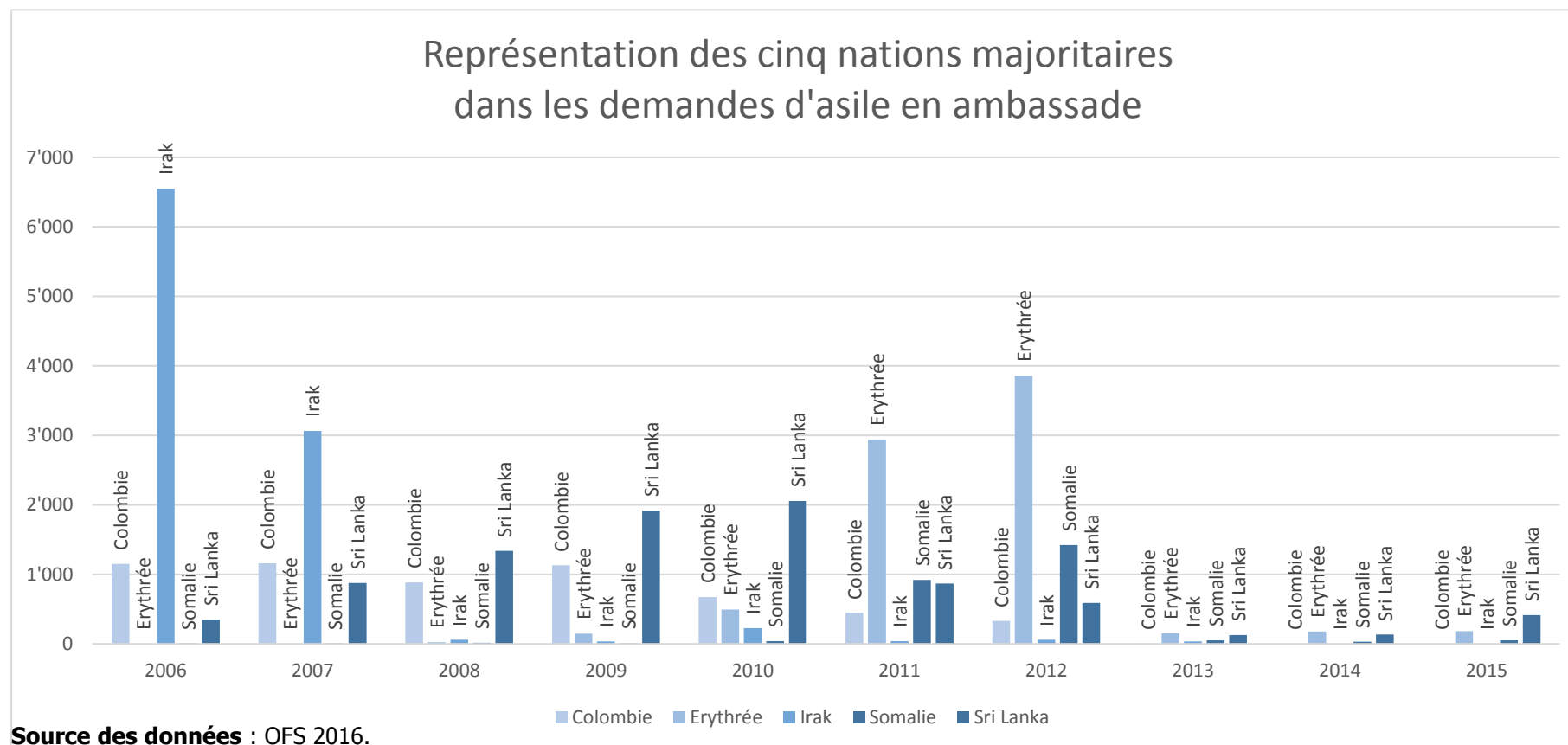
<sup>31</sup> La période choisie de 1986 à 2012 se justifie selon la disponibilité des données. En effet, l'archivage du total des demandes en Suisse ne remonte pas avant 1986. Nos données s'arrêtent en 2012, date à laquelle la suppression des demandes d'asile en ambassades a été effective. Les données existantes concernant les demandes d'asile en ambassades postérieures à cette date représentent les demandes pendantes déposées avant septembre 2012.

## ANNEXE 5 : RÉPARTITION DES DEMANDES D'ASILE EN SUISSE PAR NATIONS MAJORITAIRES 2006-2015



**Sources des données** : Service d'Etat aux migrations (SEM) 2016a <sup>32</sup>

Mise en forme graphique par l'auteur.

**ANNEXE 6 : REPARTITION DES DEMANDES D'ASILE EN AMBASSADE PAR NATIONS MAJORITAIRES 2006-2015**

**Source des données :** OFS 2016.

Mise en forme graphique par l'auteur.

<sup>32</sup> Nous avons choisi de présenter ici les données depuis 2006, date à partir de laquelle les demandes d'asile en ambassade deviennent significativement plus importantes (>1000). Ceci également par souci de clarté dans la présentation graphique au vu du grand nombre de données. Nous avons fait ressortir les pays dont les demandes d'asiles sont les plus nombreuses sur la période 2006-2015, à savoir que les données postérieures à 2012 (suppression de la procédure en ambassade) représentent les demandes pendantes.