

## Discours d'Anja Klug

### Cheffe du Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein

#### Conférence Asile Romande, 5 avril 2025

Chères participantes et chers participants,

Chères organisatrices et chers organisateurs,

Je vous remercie pour votre invitation à participer et à m'exprimer à cette conférence.

*“La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État”.*

Ce que je viens de vous lire n'est pas juste une simple phrase d'accroche, mais un énoncé du droit international. Il s'agit du texte de l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. La Déclaration reconnaît et protège une réalité sociale : celle de la famille. Elle protège ainsi un besoin humain ainsi que sociétale. Personne ne voudrait être contraint de quitter et être séparé de ses proches, surtout pas pendant des longues années.

C'est néanmoins une réalité tragique que beaucoup de personnes réfugiées connaissent ou ont connu. Je voudrais faire part de mon soutien à la personne, qui a partagé son expérience en ouverture, ainsi qu'à toutes les autres personnes dans la salle qui ont été séparées de leurs proches pendant la fuite.

Malheureusement droit et réalité ne se recoupent généralement pas lorsqu'on parle du droit à l'unité familiale, en tout cas pas pour les personnes réfugiées. Pour elles, ce sont des considérations liées à la politique d'asile qui prévalent souvent. Nous sommes ici aujourd'hui pour nous demander si et comment nous pouvons changer cela.

XXX

Revenons au droit. Le principe de l'unité familiale pour les réfugié-e-s a été reconnu très tôt. On le retrouve notamment dans l'Acte final de la Conférence, au cours de laquelle la Convention de 1951 a été adoptée.

D'autres instruments internationaux des droits humains qui ont suivi, confirment également ce droit. Pour nous, ici en Europe, c'est la Convention européenne des droits de l'homme qui est pertinente avec le droit à la vie familiale ancré dans son article 8. Nous allons y revenir.

J'aimerais également m'attarder sur la Convention relative aux droits de l'enfant. Pas uniquement parce qu'elle affirme que la famille est l'unité fondamentale de la société. Elle contient aussi des directives sur la manière dont les procédures de regroupement familial impliquant des enfants doivent être menées : dans un esprit positif, avec humanité et diligence.

La Suisse a malheureusement émis des réservations (notamment sur l'article 10), mais il y a une autre norme importante dans la Convention dont la Suisse doit aussi tenir compte. En effet, selon l'article 3, les Etats doivent prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent, y compris dans les procédures de séparation ou de regroupement familial. Les enfants bénéficient de fait d'une protection particulière à l'égard

de l'unité familiale, compte tenu du rôle central que celle-ci joue dans leur bien-être et leur développement. L'intérêt supérieur de l'enfant est également à prendre en compte par les professionnel-le-s qui assistent des parents voulant se réunir avec leurs enfants. Nous allons entendre plus sur comment cela se passe dans la pratique dans l'intervention de Madame Zurbuchen plus tard.

Voilà pour ce qui est du droit international. Et ici, en Suisse ?

Le droit humain à la vie familiale est ancré également dans la Constitution fédérale. L'article 13 stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale ». Cela manifeste la grande valeur que la société suisse accorde à la famille.

Il est donc difficilement compréhensible que pour les personnes réfugiées ce droit fasse objet de plusieurs restrictions, lorsque la famille se trouve à l'étranger et qu'un regroupement familial est nécessaire pour réaliser le droit à la vie familiale. La situation est encore plus inquiétante pour les personnes à protéger bénéficiant d'une admission provisoire. En termes de restrictions on parle de :

- une notion de famille restreinte à la famille nucléaire
- l'impossibilité pour les enfants de faire venir leurs parents
- davantage de conditions à remplir si la famille n'existait pas déjà avant la fuite, telles que l'indépendance de l'aide sociale
- et spécifiquement pour les personnes admises provisoirement l'application un délai d'attente avant de pouvoir déposer une demande.

La Cour européenne des droits de l'homme a critiqué à plusieurs reprises la Suisse en raison de son cadre législatif et de sa pratique pas entièrement en ligne avec les standards internationaux. Tout cela sans compter les obstacles pratiques qui existent à la réalisation du droit à la vie familiale pour les personnes réfugiées.

Ce droit est aussi menacé par la politique. Les possibilités pour une réunification familiale en Suisse sont déjà considérablement restreintes. Et, nous voyons au niveau du Parlement, et cela déjà depuis des années, une tendance à vouloir restreindre le droit à la réunification familiale. Cela est vu comme un moyen pour contrer l'immigration irrégulière et pour influencer l'augmentation de la population. Des parlementaires voient dans des restrictions possibles, une manière de gérer la migration, tout en s'appuyant sur des chiffres peu transparents. Ces propositions donnent l'impression que ces phénomènes sont bien plus grands que ce qu'ils sont en réalité. Le regroupement familial des personnes réfugiées constitue moins de 5% de tous les regroupements familiaux par an en Suisse. Pour les personnes admises provisoirement, nous en sommes à moins de 0.5% en moyenne. Les personnes issues de l'asile sont de loin celles qui ont le moins d'impact sur les tendances démographiques.

Nous observons aussi que les personnes admises provisoirement sont particulièrement ciblées par des propositions parlementaires. Ces dernières voient à tort ces personnes comme abusant du système d'accueil en Suisse. Ceci vient nier leur besoin de protection internationale. Une fois de plus, cela montre à quel point il serait beaucoup plus simple de désigner toutes les personnes ayant besoin d'une protection internationale comme telles.

XXX

Dans ce contexte politique difficile, j'aimerais vous parler des directives sur les normes juridiques internationales pour le regroupement familial que le HCR a publié, après plusieurs

années de travail. Ces directives regroupent les normes juridiques internationales applicables pour le regroupement familial des personnes réfugiées et les autres personnes nécessitant une protection internationale.

Le HCR reconnaît que le droit à la vie familiale est essentiel dans le contexte de la protection internationale. Il s'agit ici, d'une part, de donner à chaque personne la possibilité de réaliser ses droits. Mais nous savons pertinemment aussi que le regroupement familial améliore les perspectives d'intégration dans le pays d'accueil. Être avec sa propre famille aide les personnes réfugiées à reconstruire leur vie et à devenir des membres actifs de leur communauté en contribuant à son développement économique et sociale.

Je vais ici vous résumer certains principes clés qu'on retrouve dans ces directives :

Tout d'abord, les États ont une **obligation positive** de protéger l'unité familiale des personnes réfugiées. Le respect du droit à la vie familiale ne se limite pas à une simple reconnaissance formelle ou à l'absence d'ingérence de la part des autorités. Les États doivent activement prendre des mesures pour maintenir les familles unies où le cas échéant les réunir. Ceci se traduit par exemple dans la mise en place d'un cadre légal au niveau nationale, afin de réglementer le droit d'entrée et de séjour des membres de la famille des personnes réfugiées. À l'inverse, lorsqu'un État empêche les membres de la famille de vivre ensemble sans raison valable, cela peut constituer une violation du droit à la vie familiale.

Dans certains cas, cela peut signifier qu'un État est obligé d'autoriser le regroupement familial sur son propre territoire. Mais cette obligation va plus loin. L'État doit soutenir la famille autant que nécessaire. Cela signifie par exemple qu'il doit proposer des solutions pragmatiques aux obstacles pratiques, comme permettre l'accès aux représentations étrangères, élaborer des alternatives pour les documents manquants, et ainsi de suite. À cet égard, il y a encore beaucoup à faire en Suisse.

Cette obligation de faciliter la réunification familiale **incombe à tous les Etats**. Cela peut signifier que tant le pays d'origine, le pays de premier accueil, que le pays de destination ont un devoir à accomplir. Dans ce sens le fait que les autorités du pays d'origine ou de résidence de la personne à réunir ne soient pas en mesure de prêter une assistance administrative dans l'immédiat, ne désengage pas le pays de destination à entreprendre le nécessaire pour faciliter le regroupement familial.

**L'article 25** de la Convention de 1951 est ici également pertinent. Celui-ci oblige les États à fournir de l'assistance administrative à la personne réfugiée, par exemple, en facilitant la délivrance de documents d'état civil, des documents de voyage, ainsi que les procédures de sortie et d'entrée dans les pays concernés.

Le HCR recommande aux États de veiller à ce que les procédures de regroupement familial pour toutes les personnes réfugiées soient souples, rapides et efficaces. Ils se devraient aussi d'adapter les exigences procédurales à leur situation et à leur vulnérabilité.

Les directives réaffirment également le **principe de non-discrimination**. Par exemple, entre les personnes réfugiées reconnues et les personnes bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Dans ce cadre, une distinction entre les deux groupes n'est souvent ni nécessaire ni objectivement justifiée. Dans le contexte suisse, cela signifie qu'il n'est pas justifiable d'appliquer une différence de traitement entre les personnes réfugiées reconnues et les personnes admises provisoirement. La majorité des personnes admises provisoirement a un

besoin comparable de protection aux personnes réfugiées. Ce besoin a également une durée identique dans le temps.

La réunification familiale peut également être le **seul moyen de protection**, afin de mettre les membres de sa famille à l'abri de la persécution ou du danger auxquels ils ou elles pourraient être assujettis dans le pays d'origine ou de premier accueil. Créer des voies sûres pour permettre aux familles des personnes réfugiées d'être réunies, permet entre autres d'éviter qu'elles utilisent des routes dangereuses et risquent leurs vies pour retrouver les membres de leur famille.

Le **concept de famille** est aussi précisé dans les récentes directives du HCR. Une définition universelle de famille n'existe pas. La famille est une question de fait et ce qui compte est la relation familiale de facto. Le HCR et aussi la CEDH préconisent une définition de la famille qui entend une relation de dépendance sociale, émotionnelle ou économique entre les membres proches de la famille. Cela signifie que le concept de famille peut inclure des membres au-delà de la famille nucléaire. C'est d'ailleurs ainsi que la famille est vécue et perçue dans la réalité. Chaque situation devrait être évaluée individuellement et la dépendance devrait être le critère d'évaluation principale.

Vu le temps limité de parole dont je dispose, je ne peux pas présenter tous les éléments et recommandations importantes contenues dans les directives. J'espère cependant avoir pu suffisamment éveiller votre curiosité pour que vous lisiez vous-même ce nouvel instrument de plaidoyer.

XXX

Les principes que je viens de vous présenter sont certes importants, mais **comment pouvons-nous les utiliser ici en Suisse?** Je vois principalement quatre domaines sur lesquels nous pouvons agir : la collaboration au niveau internationale et nationale, les litiges stratégiques (ou *strategic litigation* en anglais), le plaidoyer auprès des autorités et auprès du Parlement, et enfin, la communication. Tous ces domaines peuvent et devraient être vus comme un ensemble.

X

La **collaboration entre acteurs au niveau internationale** est très utile dès que le regroupement familial concerne des mouvements transfrontaliers de personnes et au minimum les autorités de deux pays différents sont concernées. Le HCR a mis en place deux plateformes internationales où les questions liées à la réunification familiale des personnes réfugiées peuvent être traitées. Le **Forum mondial sur les réfugiés** (en anglais *Global Refugee Forum, GRF*) et le **Réseau mondial de réunification des familles de réfugiés** (en anglais, *Global Family Reunification Network, FRUN*).

Le **GRF** est l'un des outils créés pour mettre en œuvre les objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés de 2018. Celui-ci vise à mobiliser la collaboration et la solidarité internationale pour offrir des solutions durables aux personnes réfugiées. Lors du dernier GRF de 2023 une **contribution, ou pledge, multipartie** était dédiée à la facilitation du regroupement familiale pour les réfugié-e-s. Tous les acteurs, y inclus les institutions publiques et les acteurs de la société civile, peuvent s'engager pour cette pledge ou proposer des bonnes pratiques dans le cadre du GRF. Par exemple la Commission européenne s'est engagée et vient de

commencer à mener une étude sur la mise en œuvre de la directive UE sur le regroupement familial. La pledge au total vise à soutenir au moins 500'000 réfugié-e-s d'ici 2027.

Le **Réseau mondial de réunification des familles de réfugiés, le FRUN**, a de son côté été lancé en 2020. Il s'agit de la première plateforme mondiale dédiée au thème de la réunification familiale. Le FRUN offre aux États et aux autres acteurs concernés un espace commun pour le plaidoyer, le partage de bonnes pratiques et l'échange d'idées et d'informations. La dernière conférence annuelle qui a eu lieu à Istanbul en octobre 2024 a permis aux participants, en plus d'une visite de terrain, d'élaborer des nouvelles idées sur comment approcher les défis communs, tels que l'accès à l'information, la représentation légale et les procédures d'identification auprès des Ambassades.

Au **niveau national**, il est également possible de répliquer ce type d'échanges en se focalisant sur les spécificités du cadre légale et pratique suisse. Des journées comme celle d'aujourd'hui ou les autres réseaux d'échange existants, comme ceux mis en place par exemple pour les organisations offrant une représentation juridique aux personnes réfugiées par l'Organisation suisse d'aide aux réfugié-e-s (OSAR), sont très importants pour partager l'information et coordonner le plaidoyer.

X

Un autre domaine sur lequel nous pouvons agir est le **litige stratégique**. Ceci est notamment utile pour remettre en question les restrictions légales ou une application restrictive de la marge de manœuvre que les États ont pour décider sur les demandes de réunification familiales. Ces dernières années, les litiges stratégiques ont permis (à eux seules) de lever ou de réduire diverses restrictions. C'est surtout la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui y a contribué. Et le HCR a pu faire sa part grâce à son expertise et à son rôle particulier de gardien du droit international des réfugiés.

*Prenons un exemple de litige stratégique où le HCR a été impliqué via une tierce intervention. Dans l'affaire B.F. et autres c. Suisse, la Cour a décidé que la Suisse ne pouvait pas rejeter rigidelement le regroupement familial pour les personnes réfugiées dépendant de l'aide sociale. Le manque de flexibilité dans l'application de l'exigence d'indépendance financière, conduisant au refus d'une demande de regroupement familial, a conduit dans ce cas à une violation de l'article 8 de la CEDH).*

La jurisprudence de la Cour relative à l'article 8 de la CEDH a notamment conduit à une plus grande prise en compte de cette disposition par le Tribunal administratif fédéral. Le Tribunal fédéral a lui aussi rendu quelques décisions allant dans cette direction.

- *En 2022, le Tribunal administratif fédéral a conclu dans un arrêt de principe que la Suisse devait adapter le délai d'attente suite à jugement de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) M.A. contre Danemark. La modification de la loi prévue et mise en consultation l'automne dernier, devrait permettre de réduire le délai d'attente de trois à deux ans.*
- *) Dans un arrêt en 2024, le Tribunal fédéral a admis le recours d'une écolière syrienne au bénéfice d'une admission provisoire contre le refus d'octroi de son autorisation de séjour. Le recours était fondé sur le respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). L'affaire est renvoyée au Service de la population et des migrants du*

canton de Fribourg afin qu'il délivre une autorisation de séjour à la jeune fille de 15 ans.

- En 2013, le Tribunal fédéral s'exprimait sur le refus de regroupement familiale entre un réfugiée reconnu et sa femme qu'il avait épousée après la fuite. Tout en confirmant la décision de refus des autorités cantonales en raison de la dépendance à l'aide sociale de l'homme, le Tribunal remarquait comme l'article 44 de la LEI doit être interprété de façon conforme à la CEDH et notamment qu'il faut prendre en compte la situation des réfugié-e-s dont on ne peut pas exiger qu'ils vivent ensemble dans un autre pays.

Une communication individuelle peut également être soumise aux organes de traités, tels que le Comité des droits de l'enfant, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ou le Comité des droits des personnes handicapées. Des lors, il est opportun non seulement d'analyser un cas du point de vue d'une violation au droit à l'unité familiale, mais d'apprécier aussi le profil des personnes concernées et les autres droits auxquels l'État aurait pu porter atteinte. Est-ce qu'il y a eu une discrimination entre différents groupes de personnes réfugiées? Est-ce que les droits de la personne en tant qu'enfant, femme, personne handicapée, sont particulièrement atteints?

Avant tout, il est important que les personnes réfugiées soient conscientes de leurs droits, aient accès à des informations claires et qu'ils puissent accéder à l'**assistance juridique**. En Suisse, plusieurs ONG offrent déjà ce type d'assistance. Néanmoins, les offres gratuites ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins. Dans le cadre de notre plaidoyer pour élargir l'accès à ces services pour les personnes réfugiées, nous avons publié en 2024 une étude en collaboration avec humanrights.ch. Celle-ci montre que tant le droit international que le droit suisse comportent, sous certaines conditions, des obligations d'assistance juridique gratuite. Ce qui peut être pertinent aussi pour des procédures de réunification familiale.

X

Le troisième domaine sur lequel je souhaite attirer votre attention est le **plaidoyer auprès des autorités fédérales et cantonales de migration**. Ici, il s'agit surtout de modifier des pratiques restrictives et de s'attaquer aux obstacles pratiques. Cela se rend nécessaire parce que très peu souvent les autorités font recours à leur marge d'appréciation dans l'application du droit internationale en faveur de plus de flexibilité envers les personnes réfugiées.

On observe ainsi des pratiques différentes en termes de conditions procédurales et de décisions en fonction de l'autorité compétente pour traiter la demande de réunification familiale. La demande est en effet examinée par le SEM (Secrétariat d'état aux migrations) sous la loi d'asile, mais sous l'égide de la loi sur les étrangers et l'intégration par les autorités cantonales. On constate par exemple des différences dans l'exigence de présenter des passeports nationaux comme documents de voyage. On observe également une tendance à ne pas considérer suffisamment la condition de réfugié-e-s des membres de la famille et leurs vulnérabilités spécifiques. D'autres obstacles pratiques concernent les difficultés à accéder aux ambassades, les exigences en matière de documents pour l'identification et la délivrance de laissez-passer au cas où le contexte du pays de provenance ne permettait raisonnablement pas à la personne réfugiée d'obtenir autrement un document de voyage.

En revenant à l'importance de la collaboration et du réseau d'échange entre organisations, il est ici important de pouvoir identifier les pratiques qui posent problème, et les cas de figure

où des solutions plus flexibles ont pu être trouvées. Sur cette base, un plaidoyer sur plusieurs fronts peut être engagé avec les autorités.

Un domaine du plaidoyer important **concerne le parlement et les processus législatifs**. À chaque nouvelle session parlementaire, de nouvelles propositions visant à restreindre la réglementation qui régit la réunification familiale des personnes réfugiées apparaissent. Nous avons suivi en décembre dernier avec appréhension la proposition d'abolir le droit à la réunification familiale pour les personnes admises provisoirement. La coordination et l'effort conjoint de plusieurs organisations de la société civile, ainsi que de plusieurs Commissions fédérales, ont joué un rôle dans le refus de cette motion. Mais ce travail doit de se poursuivre et se renforcer, car cette tendance est loin de s'arrêter. Lors de la session de ce printemps, deux propositions demandant de retreindre les conditions ont été refusées par les deux chambres, mais seulement de peu au Conseil des Etats. Une autre encore veut venir pénaliser davantage les personnes dépendantes de l'aide sociale. Il faut s'efforcer de contrer ces propositions avec des faits et des chiffres, d'humaniser les personnes réfugiées et de montrer combien la société et la démocratie suisse ont à perdre lorsqu'on s'attaque aux droits des plus vulnérables. A cela, viennent s'ajouter les restrictions du droit au regroupement familial actuellement existante ou étudiées dans les autres pays européens. Ce qui n'aide malheureusement pas.

Une autre voie est celle de s'engager dans les **processus de consultations législatifs**. Le dernier processus de consultation portait sur la réduction du délai d'attente de 3 à 2 ans pour les personnes admises provisoirement pour déposer une demande de réunification familiale, en application de la jurisprudence de la CEDH. Ces processus de consultation sont également une occasion pour souligner d'autres messages clés. Au sein du HCR, nous saisissons chaque occasion pour rappeler au législateur et aux autorités le besoin d'une réforme de l'admission provisoire.

X

Enfin, nous pouvons agir en ayant une **stratégie de communication** qui vise à sensibiliser le public sur les droits des personnes réfugiées. Nous nous efforçons de montrer les difficultés auxquelles celles-ci font face et les bienfaits que des familles réunies et épanouies ont sur le bien-être des individus et sur la société. Cela doit aussi être fait en collaboration avec les personnes réfugiées elles-mêmes et/ou avec les organisations qu'elles gèrent.

XXX

Rien de tout ce que je viens de décrire est une solution miracle. Mais, je suis convaincue que chaque petite pierre que nous portons à l'édifice permet d'empêcher que la situation pour les personnes réfugiées ne s'empire. Cela permet que l'attention du public reste haute sur ces thèmes. Cela nous aidera peut-être aussi à célébrer quelques victoires. J'espère avoir pu vous donner quelques pistes de réflexion pour poursuivre votre engagement en faveur du droit et également en faveur de ce que la protection de la famille représente pour notre humanité partagée.

Je vous remercie pour l'attention.