



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

30 juin 2016

Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.3290 de la Commission des institutions politiques
du Conseil national du 6 juin 2014

Synthèse

Le 12 juin 2014, le Conseil national, sur proposition du Conseil fédéral, a accepté le postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national « Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue » (14.3290), qui charge le Conseil fédéral de trouver, en collaboration avec les États européens, des moyens d'aider davantage la population syrienne, qui n'en finit pas de souffrir. Le postulat demande en particulier d'examiner les mesures à prendre pour permettre d'accueillir en Europe et en Suisse des groupes de réfugiés nettement plus importants. Il s'agit aussi de soutenir et de soulager les États frontaliers de la Syrie afin que ceux-ci ne soient pas déstabilisés davantage par les flux massifs de réfugiés. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) du Département fédéral de justice et police (DFJP) a élaboré le présent rapport en étroite collaboration avec la Direction politique et la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

La guerre qui sévit depuis cinq ans en Syrie a débouché sur la crise humanitaire la plus grave que le monde connaisse en ce moment. Sur les 18,2 millions d'habitants que compte actuellement la Syrie, pas moins de 6,6 millions ont dû se déplacer à l'intérieur du pays et 4,8 millions d'autres Syriens ont dû fuir le pays. Les États les plus touchés par le flux de tous ces réfugiés sont les pays voisins de la Syrie, à savoir le Liban (qui a déjà accueilli 1,05 million de réfugiés), la Jordanie (650 000 réfugiés accueillis) et la Turquie (2,7 millions). Ces deux dernières années, le conflit syrien et d'autres foyers de crise ont aussi entraîné une forte augmentation de la migration et des mouvements de fuite vers l'Europe. C'est ainsi qu'en 2015, quelque 1,35 million de demandes d'asile – le double de l'année précédente – ont été déposées dans les pays de l'UE+ (États de l'Union européenne plus Suisse et Norvège).

Depuis l'éclatement de la crise syrienne, au début de l'année 2011, la Suisse a consacré plus de 250 millions de francs aux victimes de la crise. Ces dernières années, les ressources financières et le personnel détaché pour dispenser l'aide sur place ont été continuellement renforcés par des contributions annuelles supplémentaires et deux trains de mesures immédiates (crédits supplémentaires). Ces moyens étaient destinés, en particulier, à améliorer l'approvisionnement de la population en détresse en Syrie ainsi que des réfugiés séjournant dans des États de premier accueil de cette région du monde. Simultanément, ces sommes doivent contribuer à atténuer la pression qui incite les réfugiés à poursuivre leur route. Par ailleurs, à travers son programme de promotion de paix et sa politique humanitaire, la Suisse contribue aux efforts pour un meilleur respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme en Syrie et pour une solution pacifique au conflit syrien et donc à la mitigation des causes à la base du déplacement des personnes.

En outre, depuis l'éclatement de la crise syrienne, la Suisse a accueilli de groupes de réfugiés plus importants dans le cadre de facilités octroyées en matière de visas de durée limitée, décidées par le DFJP en septembre 2013. À ce jour, 4200 ressortissants syriens ont déjà pu entrer en Suisse en toute sécurité à ce titre. De plus, le Conseil fédéral a décidé, en mars 2015, d'accueillir en Suisse, en plus du contingent de 500 réfugiés déjà prévu en septembre 2013, quelque 3000 réfugiés supplémentaires en provenance de la région en crise.

Ces deux dernières années, la crise migratoire et des réfugiés qui secoue l'Europe a entraîné un changement dans les réflexions menées au niveau de l'Union européenne (UE). Perçu il y a quelques années encore comme d'envergure nationale, ce phénomène est aujourd'hui passé au premier plan de la politique européenne. Lors de la publication de l'agenda européen en matière de migration, en mai 2015, l'UE a présenté une stratégie globale visant à surmonter les défis posés dans le domaine de la migration. De plus, des décisions importantes, à l'instar des programmes de relocalisation ou de réinstallation, ont été prises l'an dernier au niveau des ministres des Affaires étrangères, des ministres de la Justice et des ministres des Affaires intérieures, de même que des chefs d'État et des chefs de gouvernement. Dans les programmes de relocalisation, les personnes en quête de protection situées dans des États de l'UE

particulièrement touchés par la crise migratoire et des réfugiés sont transférées dans d'autres États de l'UE. Dans les programmes de réinstallation, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) identifie les réfugiés en provenance d'États tiers en vue de les réinstaller durablement dans des États d'accueil. Le Conseil fédéral a décidé de participer à titre volontaire à ces mesures prises au niveau de l'UE. En effet, de telles campagnes humanitaires permettent de venir en aide à des gens ayant besoin d'être protégés et le Conseil fédéral estime nécessaire de recourir à un mode de répartition solidaire en Europe. D'ici à la fin de l'année 2016, le Conseil fédéral examinera dans quelle mesure, compte tenu de l'évolution du nombre de demandes d'asile déposées, notre pays pourrait accueillir des groupes de réfugiés supplémentaires provenant de la région en crise.

Sommaire

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Postulat..... | 6 |
| 1.1. | Texte déposé..... | 6 |
| 1.2. | Portée du rapport..... | 6 |
| 2. | Contexte..... | 6 |
| 2.1. | Situation humanitaire en Syrie et dans les pays avoisinants..... | 6 |
| 2.2. | Situation migratoire en Europe arrêtée fin juin 2016..... | 8 |
| 2.3. | Situation migratoire en Suisse arrêtée fin juin 2016..... | 9 |
| 3. | Mesures prises par la Suisse..... | 10 |
| 3.1. | Accueil de ressortissants syriens en Suisse..... | 10 |
| 3.2. | Engagement de la Suisse sur place..... | 11 |
| 4. | Mesures prises au niveau européen et participation de la Suisse..... | 13 |
| 4.1. | Aperçu..... | 13 |
| 4.2. | Réinstallation..... | 14 |
| 4.3. | Relocalisation..... | 15 |
| 4.4. | Accord UE-Turquie..... | 17 |
| 4.5. | Aide sur place..... | 18 |
| 5. | Conclusion et prochaines étapes..... | 18 |

Abréviations utilisées

| | |
|----------|---|
| CICR | Comité international de la Croix-Rouge |
| CSA | Corps suisse d'aide humanitaire |
| DDC | Direction du développement et de la coopération du Département fédéral des affaires étrangères |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| EASO | Bureau européen d'appui en matière d'asile |
| Eurodac | Banque de données dactyloscopiques de l'Union européenne (European Dactyloscopy) |
| Europol | Office de police criminelle de l'Union européenne |
| EUROSTAT | Office statistique de l'Union européenne |
| EURTF | Task force régionale de l'Union européenne (EU Regional Task Force) |
| FRONTEX | Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne |
| HCR | Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| PRPD | Programme régional de protection et de développement de l'Union européenne |
| SEM | Secrétariat d'État aux migrations |
| UE | Union européenne |

1. Postulat

Le postulat 14.3290 « Réfugiés syriens. Pour une collaboration européenne accrue » a été déposé le 28 mars 2014 par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Le 6 juin 2014, le Conseil fédéral a proposé au Conseil national de l'accepter, ce que ce dernier a fait le 12 juin 2014.

1.1. Texte déposé

Au vu du drame humanitaire qui se déroule aux portes de l'Europe, le Conseil fédéral est prié de trouver, en collaboration avec les États européens, des moyens d'aider davantage la population syrienne qui n'en finit pas de souffrir. Il examinera, en particulier, les mesures à prendre pour permettre d'accueillir en Europe et en Suisse des groupes de réfugiés nettement plus importants. Il s'agit aussi de soutenir et de soulager les États frontaliers de la Syrie afin que ceux-ci ne soient pas déstabilisés davantage par les flux massifs de réfugiés.

1.2. Portée du rapport

D'une part, le présent rapport se focalise sur les mesures prises par la Suisse pour venir en aide aux victimes de la crise en Syrie depuis l'éclatement des conflits au début de l'année 2011. Il décrit l'engagement de la Suisse en Syrie et dans les pays avoisinants et traite des mesures prises par notre pays pour accueillir des groupes de réfugiés supplémentaires. D'autre part, il aborde les principaux développements survenus au niveau européen depuis l'acceptation du postulat par le Conseil national en juin 2014 et met en évidence les initiatives européennes auxquelles la Suisse a depuis lors participé.

2. Contexte

2.1. Situation humanitaire en Syrie et dans les pays avoisinants

Le conflit armé qui sévit de manière ininterrompue depuis cinq ans en Syrie constitue aujourd'hui l'une des plus graves crises humanitaires dans le monde, causant de grandes souffrances à la population syrienne. Toutes les parties prenantes de ce conflit violent gravement aussi bien le droit international humanitaire que les droits de l'homme.

Parmi les États frontaliers de la Syrie, seule la Turquie a ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (au contraire du Liban, de la Jordanie et de l'Irak), et ce, avec une restriction géographique. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu du droit coutumier international, même les États qui n'ont pas ratifié cette convention sont tenus de respecter le principe de non-refoulement, un engagement que les États riverains de la Syrie, toutefois, suivent de moins en moins. À la suite des conflits armés en Syrie et des déplacements forcés de populations qu'ils ont entraînés dans leur sillage, le HCR a enregistré, dans les régions environnantes, environ 4,8 millions de réfugiés syriens, dont près de 40 % de mineurs. C'est ainsi que la majeure partie des personnes contraintes de quitter leurs terres d'origine ont trouvé refuge dans la région même. Face au nombre considérable de personnes en quête de protection, les pays voisins de la Syrie ont fait preuve d'une extraordinaire générosité. Cependant, ils atteignent peu à peu les limites de leurs capacités d'accueil. Parfois dysfonctionnels, les systèmes d'approvisionnement destinés à couvrir les besoins essentiels des victimes du conflit sont lourdement sollicités. Les tensions qui se sont avivées entre les réfugiés et les communautés régionales d'accueil recèlent un potentiel conflictuel supplémentaire. Aussi des pays tels que la Jordanie et le Liban ont-ils en principe fermé leurs frontières et n'en autorisent-ils plus le franchissement qu'à un nombre réduit de personnes en fuite particulièrement vulnérables.

Syrie

Selon les chiffres fournis par l'Organisation des Nations Unies, l'explosion des conflits armés a déjà fait plus de 250 000 morts. On dénombre par ailleurs plus d'un million de blessés. La situation humanitaire reste extrêmement précaire. En Syrie même, 13,5 millions de personnes, dont 6 millions d'enfants, sont tributaires des secours. Près de 5,5 millions de personnes dépendantes de l'aide humanitaire vivent dans des régions où les belligérants n'acceptent que sporadiquement l'accès aux organisations humanitaires, voire refusent tout accès humanitaire. Dès lors, ces personnes ne reçoivent d'aide que de manière irrégulière. Parmi elles, plus de 590 000 vivent dans des zones assiégées, extrêmement difficiles d'accès voire inaccessibles, ce qui entrave considérablement l'intervention humanitaire. L'absence de respect des règles du droit humanitaire international dans la conduite de la guerre se traduit par de flagrantes lacunes de protection des populations civiles. De plus, l'accès aux soins médicaux de base est largement insuffisant, en raison notamment des lourdes attaques portées contre les équipements médicaux, le personnel et les transports. Le système scolaire, de même que le droit à la formation, par exemple, sont également mis à mal.

La présence de nombreux groupes armés et les violations du droit international humanitaire commises par les belligérants, y compris les attaques ciblées menées contre la population civile, contre des personnes hors de combat ainsi que contre les secours humanitaires représentent d'énormes risques pour la sécurité. Les obstacles bureaucratiques (telle la lenteur des procédures d'autorisation des convois humanitaires) freinent considérablement le travail des secours et compliquent encore plus les tâches humanitaires.

Liban

Plus de 1,05 des 4,8 millions de réfugiés syriens enregistrés dans les pays frontaliers de la Syrie se trouvent au Liban, ce qui fait de cet État le pays au taux de réfugiés par habitant le plus élevé du monde. La crise syrienne constitue une rude épreuve pour la stabilité du pays ; elle met en évidence les lacunes du service public et des infrastructures, surtout dans les régions les plus affectées par l'afflux de réfugiés (Bekaa et Akkar). La concurrence accrue a renforcé les tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil en matière d'accès à l'emploi et aux prestations. Les réfugiés enregistrés n'ont pas accès aux emplois ordinaires, ce qui accroît les risques d'exploitation sur le marché du travail informel.

Jordanie

Depuis que la crise syrienne a éclaté, la Jordanie a accueilli plus de 650 000 réfugiés syriens, un chiffre qui correspond à plus de 8 % de l'ensemble de la population jordanienne. Une pénurie de ressources, en particulier d'eau, de même que la pression croissante exercée sur les services publics et le marché du travail provoquent des tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Le gouvernement a annoncé son intention de délivrer 50 000 autorisations de travail d'ici à la fin de l'année 2016 ; plusieurs partenaires soutiennent des projets destinés à garantir les moyens de subsistance ainsi que des projets d'investissement visant à créer des emplois. Toutefois, les défis à relever pour les mettre en œuvre sont considérables.

La Jordanie a largement fermé ses frontières dès 2014. La forte concentration de réfugiés à la frontière nord-orientale entre la Jordanie et la Syrie (dans le no man's land connu sous le nom de « berme ») a été encore décuplée par l'intensification des combats en Syrie. D'après les estimations des Nations Unies, leur nombre atteint désormais près de 70 000. L'accès aux personnes en détresse et l'approvisionnement assuré par les organisations humanitaires relèvent de plus en plus de la gageure. En plus de l'approvisionnement de première nécessité, des solutions doivent être trouvées notamment pour amener une amélioration durable de la situation d'urgence.

Turquie

Selon le HCR, la Turquie est le pays qui, en chiffres absolus, a accueilli le plus grand nombre de réfugiés au monde. Quelque 90 % des 2,7 millions de réfugiés syriens présents sur son territoire vivent actuellement en dehors des camps de réfugiés, essentiellement dans des centres urbains. Dès lors que ces personnes sont enregistrées, elles ont officiellement accès à des prestations de base, y compris dans les domaines de la santé et de la formation. Depuis janvier 2016, elles peuvent également demander une autorisation de travail en fonction des possibilités d'emploi et des quotas fixés en matière d'emploi. C'est ainsi qu'actuellement, le nombre de réfugiés au bénéfice d'une protection temporaire employés sur le marché de l'emploi turc ne doit pas excéder 10 % du total des citoyens turcs engagés. Cependant, en raison des barrières linguistiques et faute de connaissances suffisantes de leurs droits ou en raison d'obstacles bureaucratiques, de nombreux réfugiés syriens ont de la peine à accéder à certains services ainsi qu'à des soins médicaux ou à trouver un logement abordable en milieu urbain.

Irak

En mars 2016, près de 246 000 réfugiés syriens, dont quelque 40 000 enfants de moins de cinq ans, ont été enregistrés en Irak. Ces dernières années, dans de vastes régions du pays, la situation sur le plan sécuritaire a encore empiré. Des groupes armés ont pris le contrôle de parties importantes du pays et environ 3,3 millions de personnes ont dû quitter leur maison et chercher refuge dans d'autres régions du pays. Cette situation ne fait qu'accroître la pression exercée sur le service public. Sont particulièrement concernées les régions du nord de l'Irak, qui ont déjà accueilli un grand nombre de réfugiés syriens.

2.2. Situation migratoire en Europe arrêtée fin juin 2016

En 2015, près de 1,35 million de demandes d'asile ont été déposées dans les pays de l'UE+ (États de l'Union européenne plus Suisse et Norvège). C'est plus du double qu'en 2014 (625 000 demandes). Avec plus de 440 000 demandes d'asile, l'Allemagne a été le principal pays de destination des requérants d'asile en Europe. La Hongrie, qui a pour sa part reçu près de 175 000 demandes d'asile en 2015, occupe le deuxième rang du classement des pays ayant reçu le plus grand nombre de demandes d'asile. Toutefois, pour la majorité des personnes qui ont gagné la Hongrie, cet État représentait en premier lieu un pays de transit dans leur progression vers l'ouest et le nord de l'Europe. Au troisième rang figure la Suède, avec près de 163 000 demandes d'asile. L'Autriche, pour sa part, a enregistré environ 90 000 demandes d'asile en 2015. Le transit migratoire vers l'Allemagne par la route des Balkans a eu lieu presque exclusivement par l'Autriche. Une part relativement peu élevée (environ 10 %) de réfugiés et de migrants en transit ont décidé de demander l'asile en Autriche. À titre de comparaison, on dénombre pas moins de 154 000 migrants qui ont franchi la frontière de manière irrégulière en passant par la route de la Méditerranée centrale en 2015. Par ailleurs, plus de 83 000 demandes d'asile ont été déposées en Italie.

En 2015, la Syrie a une nouvelle fois été le principal pays de provenance de requérants d'asile en Europe. Tandis qu'en 2014, la majorité des ressortissants syriens (soit plus de 42 000 d'entre eux) sont parvenus en Europe via le sud de l'Italie en empruntant la route migratoire par la Libye et la Méditerranée centrale, l'année suivante, les mouvements migratoires se sont déplacés vers la route allant de la Turquie vers la Grèce en passant à l'est de la mer Égée. En tout, près de 500 000 Syriens ont gagné l'Europe par cet itinéraire en 2015. La croissance du flux de ressortissants afghans, irakiens, pakistanais et iraniens s'explique également en grande partie par l'intensité des déplacements sur cette route migratoire. Les différents pays situés sur cet itinéraire ont toléré ou parfois même favorisé la poursuite de la migration des personnes en quête de protection et des migrants depuis la Grèce. Plus de 210 000 Afghans et 90 000 Irakiens ont pris la mer depuis la Turquie pour se rendre en Grèce.

De début janvier à fin mars 2016, près de 150 000 personnes ont débarqué sur les îles grecques. En raison de la réintroduction des contrôles aux frontières entre différents États Schengen situés sur la route des Balkans occidentaux (par exemple, la Hongrie, la Slovaquie, l'Autriche ou l'Allemagne), cette route migratoire a été pratiquement interrompue. De plus, la mise en œuvre de l'accord du 4 avril 2016 entre l'UE et la Turquie a depuis lors entraîné un net recul du nombre de traversées au départ de la Turquie, lesquelles se situent entre-temps à une moyenne de 400 personnes par semaine. Depuis début avril 2016, quelque 9000 personnes parties de Turquie ont accosté sur les îles grecques. Depuis le printemps 2016, la route de la Méditerranée centrale représente à nouveau, quantitativement, l'itinéraire migratoire le plus souvent emprunté pour gagner l'Europe. Fin juin 2016, près de 70 000 personnes étaient ainsi parvenues dans le sud de l'Italie, soit presque autant qu'à la même période en 2015. Près de 90 % des personnes concernées ont fait la traversée sur des embarcations ayant pris la mer au départ de la Libye. Les principaux pays de provenance des réfugiés et des migrants voyageant par la mer ont été le Nigéria, l'Érythrée, la Gambie et la Côte-d'Ivoire. Fin juin 2016, en revanche, seuls quelque 200 réfugiés syriens avaient gagné l'Italie par cette route migratoire. On n'observe jusqu'à présent aucun mouvement de contournement manifeste de personnes ayant préalablement séjourné en Turquie.

La plupart des États européens ont enregistré une baisse du nombre de demandes d'asile pour les premiers mois de l'année 2016. Ce résultat est dû au net recul de la migration par la route des Balkans. Dans quelques rares États, le nombre de demandes d'asile déposées est cependant resté élevé ou a même encore augmenté, comme dans le cas de la Grèce. Outre la fermeture officielle de la route des Balkans, l'augmentation du nombre de demandes d'asile déposées en Grèce s'explique par le fait que les personnes qui ne déposent pas de demande d'asile en Grèce risquent d'être rapidement rapatriées en Turquie en vertu de l'accord passé entre l'UE et ce pays. Pour échapper à un rapatriement rapide, la grande majorité des personnes en quête de protection qui arrivent en Grèce y déposent désormais une demande d'asile.

2.3. Situation migratoire en Suisse arrêtée fin juin 2016

En 2015, la Suisse a enregistré 39 523 demandes d'asile, soit 66,3 % (ou 15 758 demandes) de plus qu'en 2014. Il s'agit là du chiffre annuel le plus élevé depuis la fin de la crise du Kosovo de 1999. À l'époque, 47 513 demandes d'asile avaient été présentées. L'an passé, le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse a commencé à croître fortement à partir du mois de juin. En automne, le nombre de requérants d'asile, au lieu de régresser comme d'ordinaire, a continué d'augmenter. La valeur mensuelle la plus élevée a finalement été atteinte en novembre 2015 avec 5691 demandes. Cette hausse en fin de saison estivale et en automne a découlé des mouvements migratoires vers l'Europe de personnes en provenance du Proche-Orient et du Moyen-Orient, mouvements qui n'avaient encore jamais atteint une telle ampleur. La proportion des demandes d'asile déposées en Suisse par rapport à l'ensemble des demandes en Europe est passée de 3,8 % en 2014 à 2,9 % en 2015. Avec une moyenne de 4,9 demandes d'asile déposées pour 1000 habitants (moyenne 2014 : 2,9), la densité des demandes enregistrées en Suisse est supérieure à la moyenne européenne, qui est de 2,9 demandes pour 1000 habitants (moyenne 2014 : 1,2).

Le principal pays de provenance des requérants d'asile en 2015 a été l'Érythrée (9966 demandes), dont les requérants ont présenté 44 % de demandes de plus qu'en 2014. L'Érythrée est suivie de l'Afghanistan (7831 demandes, + 7084), de la Syrie (4745 demandes, + 926) et de l'Irak (2388 demandes, + 2025). Ces quatre pays totalisent à eux seuls 90 % des 875 000 personnes arrivées en Grèce en 2015. Après que le centre de gravité de la migration liée à l'asile vers la Suisse s'est situé à la frontière sud avec l'Italie jusqu'en juillet 2015, à partir d'août, la poursuite des mouvements migratoires par la frontière est, via la Grèce, pour gagner l'Europe, puis en direction de la Suisse, a commencé à augmenter ; d'abord lentement, puis avec de plus en plus d'intensité. Une proportion relativement élevée d'Afghans, comparativement au nombre de ressortissants syriens et irakiens, ont poursuivi leur migration jusqu'en Suisse. Ce phénomène pourrait

s'expliquer par le fait que les Syriens et, dans une certaine mesure, les Irakiens ont obtenu très rapidement des décisions d'asile positives tant en Allemagne qu'en Suède, au contraire des ressortissants afghans.

En 2016, le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse a décliné de manière continue, passant de 3618 en janvier à 1748 en avril. Au début de l'année, la poursuite de la migration de personnes ayant gagné l'Autriche et l'Allemagne via la Grèce et la route des Balkans a été un élément déterminant pour le nombre et la provenance (Afghanistan, Syrie, Irak) des requérants d'asile arrivés en Suisse. En mai, les chiffres ont à nouveau légèrement augmenté pour la première fois depuis une demi-année, atteignant 1885 demandes d'asile. Cette hausse s'est poursuivie en juin (2329 demandes). Cette progression s'explique par l'augmentation saisonnière du nombre d'accostages en Italie par la route migratoire de la Méditerranée centrale, augmentation qui, en 2016, a débuté à la fin du mois de mai. Les débarquements ayant commencé plus tard que l'année précédente en raison des conditions météorologiques, l'afflux de demandes d'asile en Suisse a aussi été décalé dans le temps par rapport à l'année précédente. Sans doute est-ce là aussi la principale raison pour laquelle, en juin 2016 en particulier, le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse a été nettement moins élevé qu'au même mois de l'année précédente (juin 2015 : 3805 demandes d'asile). Au total, 14 277 demandes d'asile ont été déposées les six premiers mois de l'année 2016. Ce chiffre est supérieur de 2404 unités à celui des six premiers mois de l'année 2015 (11 873). Au premier semestre 2016, les principaux pays de provenance des requérants d'asile ont été l'Afghanistan (2414 demandes), l'Érythrée (1641 demandes) et la Syrie (1238 demandes).

3. Mesures prises par la Suisse

Depuis que la crise syrienne a éclaté au début de l'année 2011, le Conseil fédéral n'a pas cessé d'allouer des ressources supplémentaires pour apporter de l'aide sur place, et ce, tant sur le plan financier qu'au niveau du personnel. Simultanément, depuis que le Conseil national a accepté le postulat, le 2 juin 2014, le Conseil fédéral a pris des mesures supplémentaires pour que la Suisse soit en mesure d'accueillir de plus grands groupes de réfugiés en provenance de la région en crise.

3.1. Accueil de ressortissants syriens en Suisse

En septembre 2013, le Conseil fédéral a décidé d'accueillir, dans le cadre d'un projet pilote d'une durée de trois ans, 500 réfugiés particulièrement vulnérables. Destiné aux victimes de la guerre en Syrie auxquelles le HCR avait reconnu le statut de réfugié, ce projet a été mené à bien avant la fin de l'année 2015. Entre le 29 novembre 2013 et le 9 décembre 2015, 503 personnes (99 familles et 19 personnes seules) ont été admises en Suisse dans ce cadre. En outre, 338 Syriens ont trouvé accueil au Liban et 23 autres en Jordanie. Enfin, 141 personnes (des Irakiens ou des Palestiniens vivant en Irak) réfugiées dans la région de Damas sont venues directement de Syrie en Suisse.

Le 4 septembre 2013, le DFJP a décidé de faciliter l'octroi des visas aux ressortissants syriens ayant des parents en Suisse. Ces facilités étaient applicables à la famille nucléaire, aux ascendants et aux descendants et à leur famille nucléaire ainsi qu'aux frères et sœurs et à leur famille nucléaire. La condition posée était que leurs parents séjournant en Suisse soient des ressortissants syriens titulaires d'une autorisation de séjour B ou d'établissement C, ou aient acquis la nationalité suisse. L'objectif visé par cette mesure temporaire était de permettre aux membres des familles concernées touchés par la guerre de quitter rapidement la région en crise sans tracasseries administratives et de séjourner provisoirement en Suisse. Leur visa les autorisait à séjourner trois mois en Suisse sans autre autorisation, puis les personnes concernées devaient à nouveau quitter la Suisse, à moins d'y avoir obtenu une autorisation de séjour ordinaire, d'avoir déposé une demande d'asile ou d'avoir été admises à titre provisoire par le SEM, à la

demande du canton, dans le cadre du droit des étrangers. L'ordonnance correspondante a été révoquée le 29 novembre 2013. Quelque 4800 visas ont été accordés sur la base de cette réglementation et 4200 personnes sont entretemps entrées en Suisse, dont 3249 ont déposé une demande d'asile. Fin juin 2016, 920 d'entre elles avaient obtenu l'asile et 1824 avaient été admises à titre provisoire.

Le 6 mars 2015, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse accueillerait en principe de manière échelonnée, sur une période de trois ans, un maximum de 3000 victimes supplémentaires du conflit syrien ayant besoin d'être protégées. Cette campagne d'accueil de réfugiés comprend les deux mesures exposées ci-après.

D'une part, des personnes particulièrement vulnérables devraient trouver protection en Suisse dans le cadre d'un programme de réinstallation durable. Cette campagne d'accueil humanitaire de personnes en provenance directe d'États tiers qui s'étend sur plusieurs années s'effectue en étroite collaboration avec le HCR. Depuis le 18 août 2015, 592 personnes réparties en 21 groupes de réfugiés (soit 549 ressortissants syriens provenant du Liban et 43 ressortissants irakiens ou palestiniens provenant de Syrie) sont ainsi arrivées en Suisse. Les 136 familles et 21 personnes seules composant ces groupes ont été attribuées aux cantons conformément à une clé de répartition. Comme lors du projet pilote, ces personnes obtiennent en Suisse le statut de réfugié, si bien qu'elles ne sont pas soumises à une véritable procédure d'asile (cf. art. 56, al. 1, LAsi). Cependant, à la différence du projet pilote, leur intégration a lieu dans les structures ordinaires. Il est prévu d'accueillir 450 personnes supplémentaires en 2016 dans le cadre de ce programme.

D'autre part, plusieurs centaines de personnes à protéger devraient se voir octroyer un visa humanitaire afin de pouvoir entrer en Suisse en toute sécurité (s'agissant de la base légale du visa humanitaire d'entrée en Suisse, cf. art. 2, al. 4, de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas, OEV ; RS 142.204). Cette campagne s'adresse exclusivement aux enfants âgés de 18 ans au plus ainsi qu'aux conjoints de personnes admises à titre provisoire ou de réfugiés admis provisoirement en provenance de Syrie qui vivent déjà en Suisse. Les personnes qui en bénéficient doivent, lors du traitement de leur demande, séjourner en Syrie ou dans un État voisin de la Syrie (Liban, Jordanie ou Turquie) sans y avoir obtenu de statut de séjour ferme, ou bien en Égypte. Fin juin 2016, 260 visas humanitaires avaient été accordés au total au titre de cette mesure.

Si, avant l'éclatement de la crise syrienne au début de l'année 2011, la population des ressortissants syriens présents sur le territoire suisse ne s'élevait encore qu'à 2474 personnes, fin juin 2016, elle était de 15 413 personnes. Elle a donc plus que sextuplé en raison de l'augmentation du nombre annuel de demandes d'asile déposées depuis que la crise a éclaté, d'une part, et à la suite des mesures d'accueil de grands groupes de réfugiés adoptées par le Conseil fédéral et le DFJP, d'autre part.

3.2. Engagement de la Suisse sur place

L'engagement de la Suisse au Moyen-Orient s'inscrit dans la stratégie 2015-2018 élaborée dans le cadre d'une approche interdépartementale (DFAE/DDC, DFAE/Direction politique, DFJP/SEM) et s'appuie sur trois axes prioritaires : besoins matériels de base et prestations de base, protection de la population civile et de tous les groupes vulnérables (y compris les personnes déplacées et les migrants) et accès à l'eau. Ces axes permettent à la Suisse d'articuler son engagement de manière à la fois cohérente et coordonnée.

Le 4 février 2016, à l'occasion de la quatrième Conférence des donateurs sur la crise syrienne qui s'est déroulée à Londres, la Suisse a promis de verser, pour 2016, une contribution s'élevant à 50 millions de francs au minimum, ce qui porte l'aide octroyée par notre pays à plus de 250 millions de francs depuis le début de la crise en 2011. Pour 2016, les campagnes humanitaires directes et les subventions de projets à des organisations non gouvernementales (ONG) suisses et étrangères ainsi qu'à des organisations rattachées aux Nations Unies se montent à plus de 34 millions de francs. Les contributions allouées pour des programmes multilatéraux au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ainsi qu'à des

organisations des Nations Unies excèdent 17 millions de francs. Le budget consacré en 2016 à des mesures de promotion de la paix au Moyen-Orient atteint 5,7 millions de francs.

Engagement humanitaire de la Suisse

L'aide humanitaire suisse est dispensée en fonction des besoins et sur la base des principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité, indépendamment de l'appartenance ethnique, religieuse ou politique des bénéficiaires. Elle sert à couvrir les besoins matériels de base et favorise l'accès à des prestations essentielles comme l'aide d'urgence, l'alimentation et le logement, de même que la promotion de la formation, du travail et de l'acquisition d'un revenu, le conseil juridique et l'encadrement psychologique. La moitié environ des moyens mis à disposition est destinée aux 13,5 millions de personnes dans le besoin en Syrie ; l'autre moitié est consacrée aux personnes présentes dans les pays frontaliers de la Syrie, à savoir le Liban, la Jordanie, l'Irak et la Turquie. Cette assistance est nécessaire du fait que les principaux efforts pour accueillir les personnes déplacées de force sont consentis par les pays de provenance eux-mêmes et par les États voisins. La Suisse entend ainsi contribuer à réduire la pression induite par des facteurs qui incitent les réfugiés à poursuivre leur migration même au péril de leur vie.

La Suisse, par son engagement, n'entend pas exclusivement protéger et soutenir les populations concernées en Syrie ainsi que les réfugiés syriens présents dans les États de premier accueil ; elle vise également à renforcer les capacités de résistance (*résilience*) de la population. Les projets soutenus par la Suisse s'articulent autour des besoins, des droits et des aptitudes des personnes touchées. Cette approche implique que les groupes de population concernés s'attachent à couvrir leurs besoins ainsi qu'à exercer leurs droits en engageant leur propre responsabilité et qu'ils recourent à l'aide mutuelle en situation de crise. De plus, la Suisse se mobilise en faveur de conditions de travail décentes pour les réfugiés et les migrants du travail et plaide pour une approche globale qui tende à procurer des emplois en quantité suffisante et d'un niveau qualitatif convenable. Enfin, elle soutient plusieurs projets visant à renforcer la capacité des autorités à enregistrer et à accueillir les réfugiés.

S'agissant de la mise en œuvre de l'aide humanitaire, la Suisse a défini quatre axes prioritaires : contributions en numéraire ou en nature destinées aux organisations humanitaires partenaires (CICR, ONU, ONG internationales, œuvres d'entraide locales) ; mise en œuvre de ses propres projets (actions directes) ; détachement d'experts techniques du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) dans des organisations partenaires, principalement l'ONU ; promotion de la coopération internationale et du dialogue humanitaire. Parmi les actions directes déjà menées depuis 2012, il faut citer la réhabilitation de 138 écoles en Jordanie et au Liban pour améliorer les conditions d'accueil des enfants indigènes et syriens en âge d'être scolarisés et pour prévenir ainsi les tensions entre réfugiés et communautés d'accueil. L'aide apportée par la Suisse permet également d'optimiser l'approvisionnement en eau dans les camps de réfugiés jordaniens. C'est ainsi que quatre experts suisses mobilisés pour le compte d'organisations rattachées aux Nations Unies sont actuellement à pied d'œuvre dans la région touchée par la crise syrienne.

Depuis 2013, la Suisse mène aussi un dialogue humanitaire trilatéral avec les gouvernements syrien et iranien en vue de renforcer l'aide humanitaire, d'optimiser les conditions du travail humanitaire et d'améliorer l'accès aux personnes touchées par le conflit. La Suisse est particulièrement bien placée pour assumer ce rôle en raison de sa tradition humanitaire. Sur le plan technique, un groupe de travail technique a été institué entre le gouvernement syrien et la Suisse ; il se réunit à intervalles réguliers. À la date de rédaction du présent rapport, la dernière rencontre de ce groupe avait eu lieu le 19 avril 2016 à Berne. Une prochaine réunion était alors prévue à Damas le 21 juillet 2016.

La Suisse n'assume plus de présence permanente en Syrie. Son ambassade ainsi que le bureau de coopération de la DDC ont été fermés en février 2012 pour des raisons de sécurité. L'engagement de la

Suisse face à la crise syrienne est désormais coordonné, réalisé et supervisé depuis ses ambassades et bureaux de coopération en Jordanie, au Liban et en Turquie.

Promotion de la paix et politique humanitaire

Le programme de promotion de paix de la Suisse a comme objectif primaire de faciliter une solution au conflit armé. Plus en particulier, en adressant les causes profondes et les éléments déclencheurs du conflit, le programme de promotion de paix vise à réduire le niveau de violence en Syrie, assurer une meilleure protection de la population civile, contribuer à l'établissement de structures sociétales inclusives et limiter l'attrait de l'extrémisme violent. Seulement en poursuivant l'objectif d'une paix durable les flux migratoires depuis la Syrie pourront être réduits. Pour ce faire, les activités de promotion de paix sont divisées en trois axes d'intervention ; facilitation d'une solution politique au conflit ; soutien aux capacités locales de paix ; promotion du droit international. La Suisse soutient les efforts internationaux en vue d'une solution politique au conflit. A cet égard, la Confédération coopère étroitement avec le bureau de l'Envoyé spécial de l'ONU pour la Syrie, Staffan de Mistura, à qui la Suisse a mis à disposition trois experts sur les questions constitutionnelles, politiques et de médiation. Par ailleurs, le processus formel de dialogue intra-syrien, promu par l'ONU, a lieu à Genève avec le soutien logistique de la Suisse. Au niveau bilatéral, la Suisse entretient une série de contacts avec les puissances internationales, les Etats de la région et les parties au conflit afin de faciliter le bon déroulement du dialogue intra-syrien. A titre d'exemple, par le biais d'initiatives de diplomatie formelle, semi-formelle et informelle, la Suisse a facilité l'émergence de positions agréées entre différents groupements politiques et militaires syriens et elle a ainsi rendu possible leur participation au dialogue intra-syrien.

En vue d'assurer une paix qui soit durable, il est essentiel que les initiatives locales de paix promues par des organisations syriennes soient soutenues et qu'elles soient mises en relation avec le processus de paix onusien. La Suisse soutient plusieurs projets de paix en Syrie et s'efforce de renforcer les capacités locales de paix. A titre d'exemple, la Suisse appuie la création de centres de dialogue intercommunautaire à Idlib et à Alep, elle soutient des municipalités de la banlieue de Damas dans leurs efforts d'amélioration de la gouvernance locale, ou encore elle travaille avec des ONG locales pour permettre l'intégration des déplacés dans la campagne alépine. Par ailleurs, la Suisse a permis la création de la *Civil Society Support Room*, une plateforme au Palais des Nations qui permet l'inclusion des ONG locales syriennes dans le processus de paix promu par l'ONU.

Dans le contexte de violations systématiques et à large échelle du droit international humanitaire commises en Syrie, la Suisse estime qu'il est fondamental de soutenir des initiatives dont l'objectif est d'améliorer la protection des civils. Fondé sur la stratégie suisse pour la protection des civils dans les conflits armés, ce volet du programme de promotion de paix en Syrie vise d'une part à disséminer les normes du droit international humanitaire parmi les parties au conflit et d'autre part à documenter les violations commises par toutes les parties au conflit. Dans ce contexte, la Suisse travaille avec des ONG locales et internationales pour que les groupes armés insèrent le respect des normes du droit international humanitaire dans leurs codes d'engagement. Par ailleurs, des appuis financiers et en termes de connaissances sont donnés à des ONG syriennes qui récoltent les témoignages de violations subies ou encore qui s'efforcent de sauvegarder les archives judiciaires en Syrie.

4. Mesures prises au niveau européen et participation de la Suisse

4.1. Aperçu

Ces dernières années, le conflit en Syrie ainsi que d'autres foyers de crise ont entraîné une rapide augmentation de la migration à destination de l'Europe. Un phénomène perçu il y a quelques années encore comme d'envergure nationale, ne touchant que quelques États membres de l'UE situés aux frontières extérieures de cette dernière, est aujourd'hui passé au premier plan de la politique européenne. Cependant, les questions migratoires préoccupent non seulement les politiciens de toute l'Europe, mais également le grand public. Les images de réfugiés logés sous tente dans des camps de fortune en Grèce ont d'ailleurs mobilisé des bénévoles du monde entier.

Dans ce contexte, la Commission européenne a publié, en mai 2015, l'agenda européen en matière de migration¹. Elle a ainsi adressé un signal fort sur la nécessité de disposer d'une stratégie globale de gestion de la migration et d'adopter à cet égard des mesures de politique intérieure et extérieure.

L'agenda européen en matière de migration rassemble des principes et des mesures ayant trait aux quatre domaines ci-après : prévention de la migration irrégulière ; gestion des frontières extérieures ; politique commune en matière d'asile ; migration légale.

Depuis que cet agenda a été publié, un certain nombre de mesures ont été adoptées et plusieurs propositions ont été soumises, certaines d'entre elles portant sur le conflit en Syrie et la situation des réfugiés syriens en Europe ; la Suisse y participe à titre volontaire. Les domaines concernés sont les suivants :

- programme de réinstallation volontaire de 22 504 personnes mis en œuvre par l'UE (cf. chap. 4.2) ;
- décisions relatives à deux programmes de relocalisation (portant sur un total de 160 000 personnes) à l'intérieur de l'UE, visant à soulager l'Italie et la Grèce ainsi qu'à y installer des *hotspots* destinés à mener à bien la relocalisation (cf. chap. 4.3).

Afin de renforcer la coopération dans le domaine migratoire et de réduire la migration et les mouvements de fuite vers la Grèce, la Commission européenne a adopté, le 15 octobre 2015, un plan d'action commun avec la Turquie. Ce plan prévoit deux principaux domaines de coopération : l'aide apportée aux réfugiés syriens et aux communautés d'accueil turques et le renforcement de la coopération entre la Turquie et l'UE en vue d'endiguer tant la migration que les mouvements de fuite vers l'Europe par des voies irrégulières. Comme la situation ne s'est pratiquement pas améliorée et que la migration et les mouvements de fuite depuis la Turquie se sont poursuivis, l'UE a conclu, le 18 mars 2016, un nouvel arrangement avec l'État turc. Ses points essentiels sont la réadmission de tous les migrants et réfugiés irréguliers nouvellement arrivés, la réinstallation – basée sur le principe selon lequel, pour chaque personne en quête de protection en provenance de Syrie que la Turquie accepte de réadmettre au départ de la Grèce, l'UE accueillera un réfugié syrien de Turquie (cf. chap. 4.4) –, les efforts entrepris pour exempter les ressortissants turcs de l'obligation de visa d'ici à fin juin 2016², l'augmentation de l'aide financière accordée à la Turquie à un total de six milliards d'euros et le durcissement des méthodes de lutte contre les passeurs.

4.2. Réinstallation

La réinstallation concerne des réfugiés en provenance d'États tiers. Actuellement, il s'agit de personnes particulièrement vulnérables qui séjournent dans la région où se déroulent les conflits, auxquelles le HCR a d'ores et déjà reconnu le statut de réfugié, en situation précaire, et que le HCR estime urgent de réinstaller.

En général, le HCR préconise la réinstallation des groupes vulnérables suivants :

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : l'agenda européen en matière de migration, 13 mai 2015, COM(2015) 240 final.

² Délai entre-temps reporté, vraisemblablement à l'automne 2016, voire à plus tard.

- survivants de régions en crise et victimes de torture ;
- réfugiés courant des risques sérieux de persécution en raison de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe donné ;
- femmes et jeunes filles en danger ;
- personnes âgées en danger ;
- réfugiés souffrant d'un handicap ou ayant d'urgence besoin de soins médicaux ;
- enfants et adolescents en danger ;
- personnes en danger en raison de leur orientation sexuelle ;
- réfugiés ayant déjà des parents dans un État de réinstallation.

Lors de la réunion du Conseil de l'UE du 22 juillet 2015 (ministres de la Justice et de l'Intérieur) un programme volontaire de réinstallation dans l'UE a été décidé en faveur de 22 504 personnes³. Dans ce cadre, les États membres de l'UE ainsi que d'autres États associés au programme ont librement annoncé à l'UE leur volonté d'accueillir un contingent d'un certain nombre de réfugiés.

En juillet 2015, la Suisse avait confirmé à l'UE son intention de participer au programme de réinstallation à hauteur de 519 places d'accueil. Toutes les personnes concernées sont arrivées en Suisse avant fin mai 2016. La participation de la Suisse a eu lieu dans le cadre de la décision prise par le Conseil fédéral le 6 mars 2015.

4.3. Relocalisation

Une relocalisation consiste à déplacer dans un autre État européen des personnes en quête de protection déjà enregistrées – dans un *hotspot* – par un État Dublin et qui y ont déposé une demande d'asile. En période de surcharge, cette solution doit permettre de soulager les États Dublin qui, aux frontières extérieures de l'UE, doivent faire face à un très grand nombre de demandes d'asile.

Au niveau européen, le premier programme de relocalisation a été adopté le 14 septembre 2015⁴. Il doit permettre de transférer quelque 40 000 personnes à protéger dans un autre État Dublin : 24 000 depuis l'Italie et 16 000 depuis la Grèce. Pour les États membres de l'UE, cette décision est entrée en force le 16 septembre 2015 ; elle doit être mise en œuvre dans un délai de deux ans.

Le 22 septembre 2015⁵, l'UE a pris une nouvelle décision de transfert de 120 000 personnes à protéger présentes sur le territoire d'États membres de l'UE particulièrement surchargés. Pour les États membres de l'UE, cette nouvelle décision est entrée en force le 25 septembre 2015 et elle doit également être mise en œuvre dans un délai de deux ans. Les États bénéficiaires de ces deux programmes de relocalisation étaient là encore l'Italie et la Grèce. Dans le cadre de ce programme, il a été décidé de transférer 15 600 nouvelles personnes depuis l'Italie et 50 400 depuis la Grèce.

En ce qui concerne le contingent restant de 54 000 places de relocalisation, la Commission européenne a proposé, dans le cadre de l'accord conclu entre l'UE et la Turquie le 18 mars 2016 (cf. point 4.4), de convertir ces places en un mécanisme de réinstallation en faveur de la Turquie, moyennant une modification de sa précédente décision de relocalisation.

³ Conclusions du 22 juillet 2015 des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, document du Conseil 11130/15 ; recommandation de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation, C(2015) 3560 final.

⁴ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146.

⁵ Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80.

La clé de répartition des deux programmes de relocalisation de l'UE se fonde sur des critères objectifs, quantifiables et vérifiables qui reflètent les capacités d'accueil et d'intégration des requérants d'asile des différents États participant à ces programmes. Elle tient compte des éléments suivants : taille de la population, produit intérieur brut, nombre de requérants d'asile déjà accueillis et de réfugiés déjà réinstallés de 2010 à 2014 et taux de chômage.

Pour organiser le transfert dans les États concernés, l'UE a développé un projet de *hotspots*, dont l'objectif consiste à coordonner les agences de l'UE (en particulier le Bureau européen d'appui en matière d'asile [EASO], l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne [FRONTEX] et l'Office de police criminelle de l'Union européenne [Europol]) sur place, en collaboration avec les États membres concernés. Concrètement, des équipes communes d'experts sont détachées dans les *hotspots* pour prêter leur concours à l'enregistrement et à la répartition des requérants entre les autres États-membres de l'UE et les États associés qui participent au programme. Peuvent seules faire l'objet d'un transfert dans le cadre d'un programme de relocalisation les personnes identifiées dans un *hotspot* comme ayant besoin de protection. Quatre *hotspots* sont actuellement opérationnels en Italie, et cinq en Grèce. Une task force régionale (EURTF), d'où sont coordonnés tous les *hotspots*, est également stationnée dans ces deux pays : l'une à Catania, en Italie, l'autre au Pirée, en Grèce.

Le mécanisme de la relocalisation ne s'applique qu'à des catégories de requérants d'asile en provenance de pays dont le taux de reconnaissance moyen pour l'obtention d'une protection internationale est supérieur à 75 % conformément aux chiffres fournis par EUROSTAT. Peuvent actuellement bénéficier de ce mécanisme, en particulier, les ressortissants syriens, érythréens et irakiens. Les taux de reconnaissance applicables aux différents États de provenance sont vérifiés chaque trimestre. Ce seuil de 75 % vise, d'une part, à ce que les requérants d'asile ayant manifestement besoin d'une protection internationale l'obtiennent dans les meilleurs délais et, d'autre part, à ce que les migrants qui ne peuvent prétendre à une protection internationale et ne peuvent donc pas non plus être transférés dans un autre État européen soient rapatriés au plus vite dans leur pays de provenance.

Les programmes de relocalisation menés par l'UE ne constituent pas des développements de l'acquis de Dublin et ne sont donc pas contraignants pour la Suisse. Toutefois, les États associés peuvent participer à titre volontaire à de telles mesures.

Par arrêté du 18 septembre 2015, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse prendrait part au premier programme de relocalisation de l'UE. C'est ainsi que notre pays accueillera 1500 personnes à la faveur de ce programme. Cette participation a lieu dans le cadre de la décision du Conseil fédéral du 6 mars 2015 relative au programme d'accueil de 3000 personnes à protéger. Simultanément, le Conseil fédéral a décidé que notre pays participerait aussi, en principe, au deuxième programme de relocalisation de l'UE ; ni le niveau exact de cette participation ni son calendrier n'ont cependant encore été fixés.

Les conditions essentielles posées par la Suisse à sa participation à ces deux programmes de relocalisation sont le bon fonctionnement des *hotspots* ainsi que l'identification et l'enregistrement en bonne et due forme des requérants d'asile arrivés par la mer.

Les personnes qui entrent en Suisse dans le cadre d'un programme de relocalisation sont soumises à une procédure d'asile ordinaire. Les demandes d'asile qu'elles ont déposées sont examinées sur la base du droit accordé aux pays associés à Dublin d'entrer eux-mêmes en matière sur une demande d'asile (cf. art. 17, al. 1, du règlement Dublin III et art. 29a, al. 3, de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure [OA 1 ; RS 142.311]).

S'agissant du premier programme de relocalisation, conformément à la planification actuelle, la Suisse reprendra en charge 900 personnes en provenance d'Italie et 600 en provenance de Grèce, selon la répartition prévue entre ces deux pays (deux cinquièmes en faveur de la Grèce et trois cinquièmes en faveur de l'Italie) en vertu des dispositions de ce programme.

Un premier groupe de 34 personnes venues d'Italie est arrivé en Suisse les 6 et 24 mai 2016. L'arrivée d'un premier groupe depuis la Grèce aura vraisemblablement lieu à la fin de l'été 2016. En juin, les autorités italiennes compétentes en matière de migration se sont vu demander de fournir les dossiers de 100 personnes supplémentaires. Ceux-ci sont actuellement soumis à l'examen des autorités suisses. De plus, le Conseil fédéral a décidé que, dans le cadre de la participation de la Suisse à l'EASO, des experts du SEM seraient détachés dans les *hotspots* en Italie et en Grèce pour prêter main-forte à la mise en œuvre de la relocalisation. Quatre experts du SEM se trouvent actuellement en Italie, et un autre en Grèce.

4.4. Accord UE-Turquie

Le 18 mars 2016, l'UE a conclu un accord avec la Turquie visant à endiguer la migration irrégulière permanente depuis la Turquie vers la Grèce. Entré en vigueur le 20 mars 2016, cet accord comporte les mesures suivantes :

- Tous les réfugiés et les migrants parvenant en Grèce depuis la Turquie après le 20 mars 2016 doivent être ramenés en Turquie dans le cadre de cet accord et conformément à l'accord bilatéral de réadmission conclu entre la Grèce et la Turquie. Sont concernées les personnes qui ne demandent pas l'asile en Grèce, ou dont la demande est rejetée lors d'une procédure individuelle accélérée (durée : env. 14 jours). Cette procédure devrait dissuader réfugiés et migrants d'effectuer la dangereuse traversée de la mer Égée. Simultanément, il convient de respecter les engagements internationaux vis-à-vis des personnes ayant besoin d'être protégées en vertu de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, de même que le droit à une procédure individuelle (voies de droit comprises).
- Pour chaque personne en provenance de Syrie ramenée de Grèce en Turquie, un autre réfugié syrien sera transféré de Turquie en Europe dans le cadre d'une procédure de réinstallation ordinaire.
- Dès que la migration irrégulière de Turquie en Europe aura soit pris fin soit diminué de manière substantielle et durable, un plan d'admission humanitaire à titre volontaire (ou *Voluntary Humanitarian Admission Scheme*, réinstallation en faveur des réfugiés présents en Turquie) sera activé, auquel pourront participer les États membres de l'UE et les États associés.
- Le programme de libéralisation des visas en vue de la levée du visa obligatoire pour les ressortissants turcs sera mis en œuvre de manière accélérée d'ici fin juin 2016, pour autant que les critères fixés dans le cadre du dialogue sur la libéralisation des visas soient tous remplis d'ici là.⁶
- Le versement de 3 milliards d'euros initialement prévu en faveur de la Turquie sera accéléré et pourra être complété par le paiement de 3 milliards d'euros supplémentaires d'ici à la fin de l'année 2018, à condition toutefois que le montant initialement mis à disposition ait été pleinement utilisé et que les engagements susmentionnés soient respectés.
- L'UE soutient les efforts entrepris par la Turquie pour améliorer la situation humanitaire en Syrie.

N'étant pas membre de l'UE, la Suisse n'est pas directement touchée par les dispositions de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016. Sur le principe, la Suisse accueille favorablement le soutien à la Turquie via l'aide sur place et la réinstallation. Néanmoins, la mise en œuvre de l'accord soulève quelques questions, aussi bien d'ordre juridique qu'humanitaire, notamment en lien avec les procédures accélérées en Grèce et la

⁶ Depuis lors, il faut s'attendre à ce que ce délai soit reporté au moins jusqu'en automne 2016, voire plus longtemps encore.

protection des ressortissants d'Etats tiers par la Turquie. En raison de son association aux accords de Schengen, la Suisse pourrait être concernée par les conséquences de cet accord, notamment la levée de l'obligation de visa pour les citoyens turcs.

4.5. Aide sur place

À ce jour, la Commission européenne et les États membres ont alloué 5 milliards d'euros pour l'aide humanitaire, l'aide au développement, l'aide économique et l'aide à la stabilisation. Ces sommes ont été consacrées à la population syrienne demeurée au pays aussi bien qu'aux réfugiés et à leurs communautés d'accueil au Liban, en Jordanie, en Irak, en Turquie et en Égypte, pays frontaliers avec la Syrie. En décembre 2014, la Commission européenne a créé un fonds fiduciaire régional (*Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*) afin de mobiliser des ressources supplémentaires. La dotation de ce fonds s'élève actuellement à 1 milliard d'euros. À l'occasion de la quatrième Conférence des donateurs sur la crise syrienne qui s'est tenue à Londres le 4 février 2016, la Commission européenne a promis de verser, pour 2016, une contribution supplémentaire de 3 milliards d'euros.

En juin 2014, la Commission européenne a lancé le Programme régional de protection et de développement (PRPD) pour le Proche-Orient (Liban, Jordanie, Irak). En conformité avec le programme suisse Protection dans la région, les projets financés par le PRPD visent à renforcer les capacités de protection et d'accueil dans les États de premier accueil ainsi qu'à améliorer les conditions de vie sur place dans le but de réduire la migration irrégulière vers l'Europe et lutter contre ses dangers. Son programme se focalise sur les domaines d'intervention suivants : protection, renforcement des droits des réfugiés sur place, et développement socio-économique. La Suisse apporte sa contribution financière au PRPD Proche-Orient à hauteur de 1,5 million de francs. En participant à ce programme, elle y apporte son expertise, utilise les ressources déjà à disposition et exploite des synergies dans le cadre de la coopération européenne. La Suisse s'emploie activement à l'élaboration des activités de ce programme. Sa participation aux rencontres du groupe de pilotage du PRPD lui permet de s'assurer que les projets du PRPD soient mis en place avec cohérence et en complément de son engagement dans la région.

5. Conclusion et prochaines étapes

La crise qui sévit en Syrie ainsi que dans d'autres foyers de conflits a entraîné ces deux dernières années une forte hausse du nombre de réfugiés et de migrants en Europe. Cette situation, à son tour, a fait évoluer les réflexions menées au niveau de l'UE. Tandis qu'il y a quelques années encore, seuls quelques États situés aux frontières extérieures de l'UE, à l'instar de l'Italie et de l'Espagne, étaient véritablement concernés par la migration, ce phénomène a désormais des répercussions sur l'ensemble de l'Europe. Ainsi, depuis fin 2014, le thème de la migration est passé au premier plan des préoccupations de l'UE. En publiant son agenda européen en matière de migration, en mai 2015, l'UE s'est dotée d'une stratégie globale pour relever ce défi. Depuis lors, le thème de la migration fait régulièrement l'objet de discussions au sein des organes compétents et des Conseils des ministres de la Justice et des ministres de l'Intérieur de l'UE. La Suisse participe à ces discussions à la faveur de son association à Schengen et à Dublin.

La Suisse a toujours milité pour une répartition plus juste des responsabilités et une plus grande solidarité entre États Dublin dans l'accueil des requérants d'asile et des réfugiés. De son point de vue, la responsabilité principale de l'accueil des réfugiés et de l'examen des demandes déposées par les requérants d'asile n'est pas l'affaire de quelques États seulement. Il faut veiller à ce que les personnes contraintes de fuir la guerre ou les persécutions trouvent refuge en Europe. Aussi la Suisse a-t-elle décidé de participer librement à certaines mesures prises au niveau de l'UE, d'une part afin de contribuer activement aux efforts entrepris en faveur des personnes en quête de protection (en particulier celles en

provenance de Syrie), d'autre part afin d'assumer de manière solidaire une part de la charge qui incombe aux États européens particulièrement touchés par les phénomènes migratoires. La libre participation de la Suisse aux programmes de réinstallation et de relocalisation élaborés au niveau de l'UE représente un geste de solidarité important, et reconnu comme tel par l'UE.

La crise de la migration et des réfugiés qui secoue l'Europe ne peut pas être assumée par quelques États seulement. En Allemagne et en Suède, par exemple, le nombre de demandes d'asile déposées en 2015 a atteint près de la moitié de l'ensemble des demandes présentées dans tout l'espace Dublin ; par contraste, sept États Dublin ont eu à traiter moins de 1000 demandes d'asile sur l'ensemble de la même année. Le bilan de la mise en œuvre des programmes de réinstallation et de relocalisation est le suivant : tandis que la Suisse a pu accueillir chacun des 519 réfugiés prévus dans le programme de réinstallation, le premier programme de relocalisation a pris du retard du fait que, la Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle a dû commencer par mettre au point les modalités techniques de la relocalisation des requérants d'asile avec l'Italie et la Grèce. Entre-temps, ces procédures ont pu être établies et les premières prises en charge se sont déroulées comme prévu. Il n'en demeure pas moins qu'au niveau de l'UE, les programmes de relocalisation progressent très lentement : mi-juillet 2016, seules quelque 3400 personnes avaient déjà fait l'objet d'un transfert depuis l'Italie ou la Grèce.

Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral est conscient que la crise migratoire et des réfugiés va se poursuivre et que les défis à relever resteront grands. C'est pourquoi il estime qu'une profonde réforme du système Dublin est indispensable pour être à même de réagir aux mouvements migratoires de grande ampleur de demain. Le 4 mai 2016, la Commission européenne a présenté des propositions de révision du règlement Dublin III ainsi que du règlement Eurodac. Par cette démarche, elle entend mettre au point un système capable de fonctionner même en situation de crise. Les révisions porteront sur plusieurs volets : premièrement, les procédures doivent être menées à bien de manière plus rapide et plus efficace ; deuxièmement, il convient d'empêcher la migration secondaire (poursuite des déplacements migratoires des requérants d'asile à l'intérieur même de l'espace Dublin) ; troisièmement, un mécanisme compensatoire doit soulager les États particulièrement exposés à l'afflux de migrants par une répartition plus équitable des requérants d'asile entre les États Dublin. En dehors de l'acquis de Dublin, la Commission européenne propose également d'attribuer de nouvelles compétences à l'EASO, organisme chargé de soutenir les États Dublin particulièrement sollicités. À cet effet, l'EASO devrait devenir une agence européenne pour l'asile. Les délibérations relatives aux propositions de révision des règlements Dublin III et Eurodac ainsi que de transformation de l'EASO en une agence européenne pour l'asile viennent tout juste de débiter. Il n'est donc pas possible de savoir, à l'heure actuelle, si le mécanisme compensatoire envisagé subira des modifications à la suite des discussions en cours. De même, il est trop tôt pour savoir combien de temps prendra l'adoption des deux règlements en révision. Dans la mesure du possible, la Suisse continuera de prendre part aux discussions menées au niveau de l'UE et de s'engager en faveur de solutions communes au niveau européen.

Conformément aux décisions du Conseil fédéral des 6 mars et 18 septembre 2015, le contingent autorisé en vue d'accueillir 3000 réfugiés provenant de la région en crise ou des transferts opérés en Europe devrait être épuisé d'ici fin 2017. Compte tenu de l'évolution des demandes d'asile en Suisse, le Conseil fédéral établira, d'ici à la fin de l'année 2016, si et dans quelle mesure la Suisse pourra accueillir des groupes de réfugiés supplémentaires de la région en crise.

Depuis l'éclatement de la crise syrienne, début 2011, et tout au long de ces dernières années, le Conseil fédéral n'a eu de cesse d'accroître de manière substantielle les ressources financières et humaines consacrées aux secours sur place par des contributions annuelles et par l'allocation de crédits supplémentaires. Dans le cadre de son message relatif à la coopération internationale pour la période 2017 à 2020, le Conseil fédéral propose en outre au Parlement de renforcer l'aide apportée par la Suisse sur place. Cette démarche permettra notamment de mieux soutenir et protéger les millions de réfugiés présents

au Proche-Orient ainsi que de leur offrir des conditions d'accueil plus dignes, tant sur place que dans les pays voisins de la Syrie. De plus, le Conseil fédéral a l'intention de poursuivre son action au profit de la recherche de solutions politiques aux conflits actuels et, partant, de s'engager en faveur de la promotion de la paix. De surcroît, s'agissant de la coopération internationale, il s'efforce d'exploiter les synergies entre les activités menées dans le cadre des programmes suisses et des programmes déployés sur place par l'UE et par ses États membres. Pour l'avenir, il entend examiner également la pertinence d'une participation de la Suisse à d'éventuels nouveaux fonds fiduciaires régionaux et programmes européens de protection et de développement.