

# PANOR

ODAE

Le journal de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers • èrexs

Mai 2023 – N° 5

## Ambassades suisses : zones de non-droit ?



EXIGENCES EXCESSIVES

PROCÉDURES INTERMINABLES

MISES EN DANGER

DÉCISIONS ARBITRAIRES

# Éditorial

- La maison qui rend fou ?
- Oui. Il vous faudra d'ailleurs y entrer, c'est votre prochaine épreuve
- Et que devons-nous y faire dans la maison qui rend fou ?
- Oh, c'est simple. Vous devez obtenir un laissez-passer qui vous permettra d'accéder à l'épreuve suivante
- Oh ! Il s'agit d'une simple formalité administrative !
- C'est ça, une formalité... administrative

Cet extrait des 12 travaux d'Astérix précède le défi lors duquel les deux héros gaulois doivent affronter l'administration romaine pour obtenir le laissez-passer A38. Le tout, sans perdre la raison. Si l'évocation de cette épreuve a de quoi faire sourire, le parallèle avec l'enfer administratif auquel sont confrontées les personnes souhaitant venir en Suisse est plutôt glaçant.

Que ce soit pour une visite de courte durée à ses proches ou pour un regroupement familial, les obstacles pour obtenir un visa sont innombrables, et justifiés par une même logique obsessionnelle : celle de la lutte contre l'«immigration incontrôlée». Le droit au mariage, à la vie familiale et à la vie privée devient alors tributaire du bon vouloir d'agent-exs d'ambassades, investi-exs d'un rôle policier de tri entre les migrations considérées comme légitimes ou non. Leur pouvoir discrétionnaire<sup>1</sup> est immense puisque c'est à elleux que revient notamment la tâche de définir des « profils » de demandeur-eusexs qui présenteraient un risque particulier.<sup>2</sup>

Exigence de documents impossibles à fournir, durée de procédure interminable, coûts engendrés extrêmement élevés, traversée de frontières périlleuses pour se rendre à l'ambassade désignée «compétente», refus non motivés. D'une représentation suisse à l'autre, les témoignages des personnes concernées mettent tous en lumière des pratiques qui constituent une véritable politique du découragement. Les conséquences en sont dramatiques : années de vie familiale perdues, enfants séparé-exs de leurs parents, proches impuissant-exs.

Loin de l'absurdité comique dépeinte par Goscinny et Uderzo dans Astérix, les pratiques bureaucratiques engendrent dans la réalité leur lot de désespoir et de traumas. Chacun des articles de ce numéro souligne le rôle crucial des représentations suisses dans ces drames et dans l'orientation des politiques migratoires. Ils mettent en lumière le déficit démocratique que leur pouvoir discrétionnaire engendre, ainsi que la manière dont les droits fondamentaux peuvent être bafoués, dans une inquiétante opacité. /L'équipe de l'ODAE romand, Elisa Turtschi, Megane Lederrey, Aude Martenot

## S'abonner

Les analyses, cas et témoignages publiés dans ce journal, de même que le travail de recherche sur lequel ces informations sont basées, ne pourraient se faire sans le soutien inconditionnel de nos membres et donateur-ices.

Pour recevoir Panorama, le simple paiement d'une cotisation à l'ODAE romand suffit : 50 CHF/an pour les membres individuel-les ; 100 CHF/an pour les membres collectifs. Les dons sont bienvenus !

ODAE romand – 1211 Genève 8

IBAN  
CH46 0900 0000 1074 7881 0

En savoir plus : [odae-romand.ch](http://odae-romand.ch)



# Visas Schengen : l'institutionnalisation de l'arbitraire

**Le droit à la mobilité internationale est tributaire d'une double hiérarchie : celle de la classe sociale et celle de la nationalité ou du pays de résidence. Concernant l'entrée et le séjour au sein de l'espace Schengen, les États membres s'accordent sur deux listes : celle des nationalités exemptées de visas et les autres. Au sein de cette seconde catégorie, les procédures et décisions d'octroi des visas Schengen ne sont toutefois pas homogènes, certaines nationalités faisant l'objet de plus fortes restrictions que d'autres.**

## Un instrument de hiérarchisation des nationalités et des classes

Cette disparité dans l'accès à l'espace Schengen se reflète dans les statistiques du nombre de visas refusés par les représentations suisses à l'étranger<sup>3</sup>. Ainsi, en 2021, seul 18% des 10'538 demandes de visa Schengen déposées auprès de la représentation suisse aux Emirats arabes unis ont été refusées, alors que ce taux est de 43% pour les 724 demandes déposées au Ghana ou encore 49% pour le Pakistan.

Cette « division du monde en plusieurs zones classées selon leur (in)désirabilité », pour reprendre les mots de Juliette Dupont<sup>4</sup>, est justifiée par les États membres de Schengen par la lutte contre un prétendu « risque d'immigration illégale ». Un but que le Tribunal administratif fédéral confirme : « La politique des autorités suisses en matière de visa joue un rôle très important dans la prévention de l'immigration clandestine (...). Selon la pratique constante des autorités, un visa ne peut être octroyé que s'il n'existe pas de doutes fondés quant au retour de l'étranger dans sa patrie dans les délais impartis. »<sup>5</sup>

## L'obsession du risque de l'immigration clandestine

Tout se joue précisément autour de cette notion de doute. Le TAF poursuit : « Lorsque l'autorité examine si l'étranger présente les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse dans les délais impartis (...), elle ne peut le faire que sur la base d'indices fondés sur la situation personnelle, familiale ou professionnelle de l'étranger désirant se rendre en Suisse (...). Ces éléments d'appréciation doivent en outre être examinés dans le contexte de la situation générale prévalant dans le pays de résidence de la personne invitée,

dans la mesure où il ne peut d'emblée être exclu qu'une situation politiquement, socialement ou économiquement moins favorisée que celle que connaît la Suisse puisse influencer le comportement de la personne invitée. »<sup>6</sup>



<sup>1</sup> Le terme de pouvoir discrétionnaire désigne l'autonomie conférée par le cadre légal avec laquelle des agent-exs de l'administration peuvent prendre des décisions sur des situations concrètes. /<sup>2</sup> Commission européenne, Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés (manuel des visas I) du 08.01.2020, p. 74. /<sup>3</sup> Statistiques du site [schengen-visainfo.com](http://schengen-visainfo.com) /<sup>4</sup> DUPONT Juliette, « Des visas Schengen à la carte ? Les inégalités au sein du régime européen des visas de court séjour », Centre d'Information et d'Études sur les Migrations Internationales, 2021. /<sup>5</sup> Arrêt du TAF F2270/2017 du 25.09.2017. /<sup>6</sup> Ibid

# Femmes afghanes: entre le régime taliban et l'administration suisse

Erigé en obsession, le risque d'«immigration clandestine» implique que toute demande va être examinée à travers le prisme du soupçon<sup>7</sup>. Par conséquent, nombreux sont les refus fondés sur la seule hypothèse de ce risque, alors même que toutes les conditions posées par le cadre légal régissant l'octroi des visas sont remplies. Le cas de Joséphine\*, ci-dessous, en est un exemple frappant.

**Mariama\* vit en Suisse avec son mari Stefan\* et leurs deux enfants de 4 et 14 ans<sup>8</sup>. Lorsqu'elle tombe gravement malade et se retrouve plongée dans un coma artificiel, sa soeur, Joséphine\* demande un visa de courte durée auprès de la représentation suisse au Maroc. Son beau-frère n'arrive plus à cumuler son emploi à plein temps, les visites quotidiennes à son épouse à l'hôpital et la prise en charge de leurs deux enfants. Joséphine\*, qui habite Casablanca, accepte alors de venir en Suisse pour l'aider durant cette période difficile et être auprès de sa sœur, dont l'état de santé se dégrade de jour en jour.**

**Joséphine\* joint à sa demande une copie de son contrat de travail, de ses dernières fiches de salaire, de son bail à loyer ainsi qu'une lettre d'invitation formelle de son beau-frère. Elle précise en outre que son fils, âgé de 8 ans, restera au Maroc pendant son absence et sera pris en charge par sa sœur aînée. À peine trois jours plus tard, l'ambassade suisse répond négativement, au motif qu'il existerait des doutes quant à sa volonté de quitter le territoire suisse avant l'expiration du visa.**

**Joséphine\* et son beau-frère forment une opposition contre ce refus auprès du SEM. Iels joignent plusieurs documents à l'appui: un rapport médical concernant Mariama\*, qui souligne le fait que la présence de proches est indispensable; un rapport médical prononçant l'incapacité de travail de son mari en raison d'un épuisement psychique et physique et attestant de sa capacité limitée à prendre en charge ses enfants; deux lettres d'enseignantes faisant part de leur inquiétude pour les enfants et affirmant que la présence de leur tante leur serait bénéfique; une lettre du fils aîné expliquant à quel point la situation lui est difficile. Malgré cela, le SEM confirme le refus de visa Schengen. Il réitère que la situation personnelle de Joséphine\*, ainsi que**

**la situation socio-économique prévalant au Maroc, indiquent l'existence d'un risque qu'elle ne reparte pas à la fin du séjour sollicité.**

**Une réponse incompréhensible qui place la famille entière dans une immense détresse. «On a besoin d'aide. J'ai besoin de l'aide de ma belle-sœur qui connaît mes enfants et qui est la personne la plus proche de mon épouse. Elle ne vient pas pour faire la fête. Je ne comprends pas, on est censé être dans un État de droit. C'est inhumain.» explique Stefan\*. Aujourd'hui, Mariama\* est sortie du coma, mais elle a dû subir une amputation des deux mains et des deux pieds. Une opération très lourde, qui nécessite une longue période de réhabilitation physique, mais également psychologique, durant laquelle elle aura besoin d'un important soutien. Joséphine\* n'a pourtant toujours pas été autorisée à la rejoindre.**

Le refus essuyé par Joséphine\* est difficilement compréhensible, puisqu'elle remplissait l'ensemble des critères définis par l'art. 6 du Code des frontières Schengen du 9 mars 2016, notamment le fait de justifier l'objet et des conditions de son séjour et de disposer de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour ainsi que pour le retour dans le pays d'origine.

## De l'arbitraire des décisions

Cet exemple ne fait malheureusement pas figure d'exception. Le cas de Joséphine\* montre bien le pouvoir discrétionnaire dont sont investis les employé·exs des ambassades. Car c'est à elleux que revient la tâche d'évaluer le degré de risque d'immigration illégale à chaque demande de visa. Et, n'étant pas tenu·exs de justifier leur décision, leur pouvoir d'appréciation est immense<sup>9</sup>.

Ce cas illustre aussi l'absence complète de prise en compte par les autorités suisses des motifs impérieux justifiant le séjour. Peu importe donc les preuves fournies par Joséphine\* concernant sa vie au Maroc ou la présence de son fils qui l'y attend. Peu importe aussi l'urgence et la gravité de la situation dans laquelle se trouve sa sœur. L'existence du risque de non-retour, fondé uniquement sur l'origine de Joséphine\*, prévaut et dresse un mur infranchissable. Pour reprendre les mots de Federica Infantino, «pour certains, les indésirables, la politique des frontières est, en ce sens, un dispositif de la forme gouvernementale de la mise au ban.<sup>10</sup>» / **Elisa Turtschi**

**En mai et juin 2022, notre service social spécialisé dans le droit des étranger·ère·x, la Fraternité du CSP Vaud, a été fortement sollicité par des demandes de ressortissants afghans, durablement installés dans notre pays, qui ne trouvaient pas de solution pour faire venir leurs épouses en Suisse, malgré le fait qu'ils remplissaient les critères de regroupement familial fixés par la loi<sup>11</sup>.**

Pour rejoindre la Suisse, les familles doivent d'abord solliciter un visa d'entrée de longue durée auprès de la représentation suisse compétente pour le pays de provenance. Aux conditions légales très exigeantes du regroupement familial<sup>12</sup> s'ajoutent alors les difficultés pour obtenir un rendez-vous à l'ambassade compétente pour commencer la procédure. Les hommes que nous avons rencontrés nous ont rapporté les situations de leurs épouses (parfois avec des enfants) qui ont quitté l'Afghanistan vers l'Iran et se trouvent «coincées» à Téhéran.

## Des procédures peu transparentes et dangereuses

Les personnes qui entrent en Iran avec un visa touristique n'obtiennent pas de rendez-vous à l'ambassade de Suisse à Téhéran, au motif que «seules les demandes émanant des personnes ayant leur domicile légal dans l'arrondissement consulaire de la représentation suisse peuvent être acceptées»<sup>13</sup>. Selon la Direction consulaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), «il appartient à la représentation suisse approchée [en l'espèce celle d'Iran] d'apprécier si la justification présentée par le demandeur est acceptable» pour obtenir exceptionnellement un rendez-vous. Sans plus de clarification pour savoir dans quelles situations «la demande d'une personne légalement présente – mais pas résidente – dans l'arrondissement (...) peut être acceptée»<sup>14</sup>.

En témoigne la situation de l'épouse d'un de nos mandants qui s'est vue refuser sa demande de rendez-vous, malgré le fait qu'elle était entrée légalement en Iran, «parce qu'un visa de tourisme en Iran règlemente uniquement un séjour temporaire et non la résidence légale»<sup>15</sup> (voir encadré p.7). Dans ce cas, comme tant d'autres, la

représentation suisse à Téhéran demande aux personnes de se rendre au Pakistan, où se trouve l'ambassade compétente pour traiter leurs demandes. Berne justifie sa pratique avec «l'ouverture de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan depuis le 2 novembre 2021»<sup>16</sup>. Demander aux personnes de faire différents allers retours entre ces trois pays s'avère particulièrement cher et dangereux au vu des nombreux risques que les personnes courent.

Et le DFAE connaît bien cette réalité. De manière hypocrite, il déconseille publiquement tout séjour en Afghanistan, en raison des risques «de combats violents, de tirs de roquettes, de mines, d'attentats terroristes, d'enlèvements et d'agressions criminelles violentes telles que les viols et les vols à main armée»<sup>17</sup>. D'ailleurs, en août 2021, après le retrait des troupes de l'OTAN et la prise du contrôle par les talibans, la Suisse a fermé sa représentation à Kaboul et retiré son personnel en raison des «risques élevés en matière de sécurité dans tout le pays»<sup>18</sup>. Concernant le Pakistan, le DFAE reconnaît que «des actes de violence et troubles à caractère politique et religieux peuvent éclater à tout moment», que «le risque d'attaques terroristes existe à tout moment sur l'ensemble du territoire» et que «les agressions sexuelles sont une réalité»<sup>19</sup>. Enfin, concernant l'Iran, les dangers pour les femmes ne sont pas des moindres non plus, en atteste le décès de Jina Mahsa Amini, en septembre 2022, après trois jours d'arrestation par la police des mœurs pour «port de vêtements inappropriés». Mais, lorsqu'il s'agit de femmes afghanes qui ont finalement réussi à quitter leur pays, l'administration suisse ne se préoccupe plus de ces contraintes et dangers. Parcourir l'Iran et traverser à nouveau l'Afghanistan pour se rendre à Islamabad devient un détail pour la bureaucratie.

<sup>7</sup> INFANTINO Federica, «La frontière au guichet. Politiques et pratiques des visas Schengen à l'Ambassade et au Consulat d'Italie au Maroc», in Champ pénal, nouvelle revue internationale de criminologie, Vol. IV, 2010. / <sup>8</sup> ODAE romand, Cas 438, à paraître / <sup>9</sup> Ibid. / <sup>10</sup> Ibid, p. 17.

<sup>11</sup> Articles 43, 44 et 85 al.7 LEI. / <sup>12</sup> Logement approprié, aptitude à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile et indépendance financière, y compris des prestations complémentaires au sens de la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et aucune possibilité d'en percevoir du fait du regroupement familial. / <sup>13</sup> DFAE, Service aux citoyens de la Direction consulaire, échanges de courriers de juin 2022. / <sup>14</sup> Ibid. / <sup>15</sup> Ibid. / <sup>16</sup> Ibid / <sup>17</sup> DFAE, «Conseils pour les voyages - Afghanistan», en ligne, mis à jour le 13.04.2023. / <sup>18</sup> Ibid. / <sup>19</sup> DFAE, «Conseils pour les voyages - Pakistan», en ligne, publié le 08.02.2023.

## Un labyrinthe administratif qui prend plusieurs jours de voyage

### Logiques d'exclusion et logiques migratoires

À cela s'ajoute le fait que le système d'attribution de visas pour se rendre au Pakistan ou en Iran n'est absolument pas sûr, tant leurs conditions d'obtention et les acteurs impliqués (ambassades, administrations locales, services privés, mollahs, etc.) sont opaques. Nos ambassades poussent donc les personnes dans des situations régies par l'arbitraire et l'incertitude. Elles sont obligées de payer pour des documents dont elles ne savent pas à l'avance s'ils seront reconnus comme « authentiques » et se voient contraintes prendre des risques énormes, sans connaître la durée des procédures et sans aucune garantie quant à l'issue finale de la demande. En participant à ce système, la Suisse ne contribue-t-elle pas aux abus de pouvoir et au non-respect des droits fondamentaux des personnes ? Les logiques migratoires ne suivent pas nécessairement celles des arrondissements consulaires tracés à Berne, mais plutôt les routes moins coûteuses et surtout plus sûres et mieux connues, ainsi que les opportunités et les ressources sur place à un moment donné. Des facteurs tels que la langue, l'ethnie ou la géographie peuvent aussi influencer les choix. Et c'est le cas pour de nombreuses personnes dans les régions instables du monde qui n'ont pas de représentation suisse présente dans le pays. En ne tenant pas compte de ces facteurs, la réponse donnée par la Suisse est absolument insatisfaisante. / **Guadalupe De Iudicibus**, juriste et anthropologue socioculturelle



Shirin\* et Ruhollah\* sont mariés et souhaitent poursuivre leur vie familiale en Suisse, où Ruhollah\* habite<sup>20</sup>. Le couple décide d'organiser le regroupement familial depuis l'Iran, puisque tous deux parlent le dari, un persan afghan proche de la langue parlée dans ce pays. Après quelques semaines passées à Kaboul pour organiser les papiers nécessaires au voyage, Ruhollah\* doit retourner en Suisse pour travailler. Shirin\* reste en Afghanistan dans l'attente des visas iraniens.

Lorsque les papiers sont prêts, Shirin\* et son beau-frère prennent un bus vers l'Iran. Le voyage dure quatre jours et les contrôles récurrents sont très stressants pour elle, qui est contrainte de porter en permanence la voile intégral exigé par les talibans. Ruhollah\* la rejoint à Téhéran. Mais, après quelques semaines d'attente infructueuse, il doit repartir pour reprendre son travail en Suisse. Avant de partir, il organise un logement et trouve un accompagnant pour garantir la sécurité de son épouse.

Après deux mois d'insistance pour obtenir un rendez-vous auprès de l'ambassade suisse à Téhéran sans succès, le frère de Ruhollah\* revient en Iran pour aider sa belle-sœur à revenir à Kaboul. À ce moment, Ruhollah\* a déjà dépensé 300 CHF pour le visa iranien de son épouse, 400 CHF pour le voyage en bus et au moins 2'500 CHF pour le séjour à Téhéran, sans compter tous les émoluments pour les papiers, l'obtention du visa iranien de l'accompagnant, le séjour initial à Kaboul et ses deux voyages en avion depuis la Suisse.

Shirin\* retourne donc à Kaboul, car il lui est impossible de se rendre directement à Islamabad sans visa d'entrée au Pakistan. Mais, pour solliciter un visa pakistanais, elle a besoin d'une lettre d'invitation d'une connaissance dans ce pays. Or, la famille ne connaît personne au Pakistan. Dans ce cas, le prix de la lettre est négociable. Au total, le couple doit verser plus de 1'800 CHF pour obtenir le visa. Une fois les papiers à nouveau organisés, Shirin\* reprend la route accompagnée de son beau-frère. Après deux jours de voiture, ils arrivent à Islamabad, où il faut à nouveau trouver un logement pour Shirin\*. Cela leur coûte environ 400 CHF par mois. « Heureusement », nous fait savoir notre mandant, ils n'ont pas dû payer de « garantie » pour le logement comme d'autres Afghan-exs dans la même situation, car « cela peut coûter jusqu'à 5'000 CHF ».

Pendant son séjour à Islamabad, Shirin\* doit se rendre une fois par mois à la frontière pakistanaise afin de faire tamponner son visa et s'assurer que ce dernier n'est pas échu. Une fois le rendez-vous fixé, elle ne peut pas risquer un faux pas. Une ancienne collaboratrice de l'ambassade suisse lui offre ses services: le contrôle des documents avant le rendez-vous officiel pour le prix de 200 CHF. À l'ambassade suisse d'Islamabad, il faut encore payer 1'400 CHF pour le visa et l'authentification des papiers afghans. Après sept mois, le visa est enfin octroyé. Shirin\* peut rejoindre son mari. Elle arrive en Suisse en février 2023.

<sup>20</sup> ODAE romand, Cas 439, à paraître.

# À l'ambassade de Suisse au Pakistan, une rigidité lourde de conséquences

L'article précédent a mis en lumière le refus de l'ambassade de Suisse en Iran de recevoir les ressortissant-exs afghan-exs au motif que l'Afghanistan se trouve dans l'arrondissement consulaire de la représentation suisse au Pakistan. Mais les récits des personnes qui ont effectivement réussi à se présenter à l'ambassade à Islamabad démontrent que les problèmes sont loin de s'arrêter une fois la porte de la représentation compétente franchie. Elles se retrouvent à nouveau face à de nombreuses complications administratives et des délais d'attente extrêmement longs, sans aucune prise en compte du contexte particulier que connaît l'Afghanistan depuis la prise de pouvoir par les talibans.

Dans le cas de Fazal\*, Nadia\* et leurs enfants, le fonctionnement rigide de l'ambassade et le traitement inadmissible de la demande de visa par la représentation suisse à Islamabad se sont soldés par une prise de risque disproportionnée, engageant la vie de toute la famille.

À la fin de l'année 2021, Fazal\*, ressortissant afghan domicilié en Suisse au bénéfice d'un permis B, demande le regroupement familial pour son épouse Nadia\* et leurs enfants, encore en Afghanistan<sup>21</sup>. Les autorités cantonales l'informent que sa famille doit déposer une demande d'entrée officielle auprès de la représentation suisse à Islamabad. En février 2022, Nadia\* et les enfants obtiennent leurs visas pour le Pakistan. La mandataire de Fazal\* contacte alors l'ambassade suisse à Islamabad pour un rendez-vous. La représentation répond qu'elle pourra recevoir la famille au mois de juin mais précise que la vérification des documents prendra entre 8 et 10 mois.

Le jour du rendez-vous, Nadia\* et ses enfants patientent plusieurs heures. Lorsqu'on vient les chercher, on leur reproche alors d'être arrivé-exs en retard et on les informe que l'interprète est déjà parti. Un nouveau rendez-vous leur est alors donné pour le mois de septembre 2022, alors que leurs visas pakistanais arrivent à échéance. Nadia\* et les enfants se voient donc obliger de retourner en Afghanistan. En septembre, la famille fait une nouvelle demande de visas d'entrée au Pakistan pour se rendre au rendez-vous fixé par l'ambassade. Mais une des enfants se voit refuser le document et est contrainte d'entrer illégalement au Pakistan. Entre temps, les autorités cantonales en Suisse délivrent les autorisations d'entrée pour Nadia\* et ses enfants. La famille se présente donc à l'ambassade d'Islamabad pour recevoir leurs visas d'entrée en Suisse. Comme certains passeports expirent dans les six mois, l'ambassade exige qu'ils soient renouvelés. Heureuse-

ment, la famille parvient à le faire auprès de l'ambassade d'Afghanistan à Islamabad et ne doit pas retourner en Afghanistan. Elle reçoit un énième rendez-vous auprès de la représentation suisse, fin janvier 2023, lors duquel les visas d'entrée en Suisse lui sont finalement délivrés. L'histoire ne s'arrête pas là : l'une des filles n'ayant pas reçu de visa d'entrée au Pakistan, elle ne peut pas en sortir légalement. La famille n'a donc pas d'autre choix que de retourner en Afghanistan pour effectuer le voyage depuis Kaboul. Or, depuis la prise du pouvoir des talibans, les femmes n'ont pas le droit de voyager sans être accompagnées d'un homme de leur famille proche. Nadia\* ne peut donc pas prendre l'avion seule avec ses enfants. Fazal\* – qui avait quitté l'Afghanistan en raison de persécutions politiques – se voit donc contraint d'y retourner pour faire le voyage aux côtés de sa famille. À son arrivée, il est interrogé par les talibans. Si Fazal\* s'en sort, c'est du seul fait que les talibans ne disposent pas d'archives qui remontent au moment de son départ, ils n'ont donc pas su que c'est eux que Fazal\* avait fui.

L'histoire de cette famille n'est qu'un exemple parmi tant d'autres des conséquences des pratiques extrêmement rigides des représentations suisses. Pourtant, le pouvoir discrétionnaire<sup>22</sup> dont les ambassades sont investies pourrait tout aussi bien être utilisé dans un sens de facilitation d'octroi de visas. La loi prévoit explicitement cette souplesse. Ainsi, pour la délivrance d'un visa long séjour, l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) indique que « l'étranger n'est en principe pas tenu de se présenter personnellement à la représentation pour soumettre sa demande » (art. 23 al. 1 OEV). Cette même ordonnance précise aussi que « la représentation peut accepter une demande d'un étranger ne résidant pas dans son arrondissement consulaire si elle juge acceptables les motifs pour lesquels il n'a pas pu déposer sa demande auprès de la représentation compétente pour son lieu de résidence » (art. 22 al.3 OEV).

Les représentations suisses auraient donc pu épargner à Nadia\*, tout comme à Shirin\* et à leurs familles, d'importants coûts, d'immenses prises de risques et des années de vie familiale perdues. Le contexte exceptionnel et dangereux de l'Afghanistan appelle à des adaptations ou du moins à un minimum de flexibilité dans les pratiques. Mais, loin d'un tel pragmatisme, les ambassades suisses continuent de poser des exigences irréalistes, avec des délais extrêmement longs. Plusieurs personnes se sont ainsi vues fixé un premier rendez-vous 11 mois après leur demande. Et il ne s'agit que du moment lors duquel la personne peut déposer ses documents, qui sont ensuite vérifiés lors d'une procédure qui dure à nouveau entre 10 à 12 mois. Il arrive également que l'ambassade de Suisse au Pakistan exige que les documents soient authentifiés par les ministères du gouvernement taliban, alors même que la Suisse dit ne pas reconnaître son autorité.

Toutes ces exigences relèvent d'un formalisme excessif. En droit, cette notion désigne le fait d'appliquer les règles de procédure avec une rigueur qui n'est justifiée par aucun intérêt digne de protection, et qui a pour conséquence d'empêcher ou de compliquer de manière insoutenable l'application du droit. Le formalisme excessif est considéré par le Tribunal fédéral comme une forme de déni de justice.<sup>23</sup> / **Elisa Turttschi**

« Ce 18 avril 2023, j'ai enfin reçu le rendez-vous à l'ambassade à Islamabad pour déposer ma demande de visa pour rejoindre mon mari en Suisse. Il est fixé au 7 mars 2024, dans une année! »

(Mahdia\*, ressortissante afghane, en procédure de regroupement familial depuis décembre 2022).



<sup>21</sup> ODAE romand, Cas 440, à paraître. / <sup>22</sup> En droit administratif, le pouvoir discrétionnaire désigne la marge de manœuvre avec laquelle une autorité administrative peut décider d'agir, dans un sens ou un autre, face à une situation donnée. On l'oppose généralement à la notion de « compétence liée », lorsque la conduite d'une autorité administrative est impérativement dictée par une règle de droit. / <sup>23</sup> Voir notamment ATF 142 IV 299 consid. 1.3.2 p. 304 ; ATF 142 V 152 consid. 4.2 p. 158.

# Ambassade suisse au Soudan : le droit à la vie familiale face au zèle consulaire

**Une fois les conditions pour le regroupement familial remplies et la demande acceptée par les autorités cantonales et suisses, la venue de la famille en Suisse ne devrait relever que d'une simple formalité administrative. Toutefois, les démarches se muent en véritables parcours d'obstacles, notamment pour répondre aux conditions supplémentaires posées par certaines ambassades de Suisse en charge de la délivrance des visas.**

Dans le cas de Faven\* et Yonas\*, les soupçons de l'ambassade de Suisse au Soudan ont même amené le SEM à faire marche arrière sur sa décision, bloquant ainsi le droit au regroupement familial du couple durant plusieurs années :

Après avoir accepté la demande de regroupement familial en faveur de Faven\*, ressortissante érythréenne et épouse de Yonas\*, réfugié statutaire en Suisse, le SEM indique que Faven\* doit se rendre à la représentation suisse à Khartoum pour y recevoir son visa d'entrée<sup>24</sup>. Mais, une fois arrivée à l'ambassade en question, Faven\* se voit refuser ledit visa : la représentation annonce qu'elle soupçonne un mariage de complaisance, et en informe le SEM. Elle décide d'auditionner Faven\*. L'entretien a lieu en anglais avec une interprète arabophone, alors que Faven\* parle tigrinya. Mais elle parvient tant bien que mal à répondre aux questions sur sa relation avec Yonas\*.

Une seconde audition est ensuite organisée, avec à nouveau une traduction en arabe, durant laquelle Faven\* doit s'expliquer sur de prétendues divergences entre son récit et celui que Yonas\* avait donné lors de son audition d'asile six ans auparavant. S'alignant sur l'avis de l'ambassade, le SEM décide de révoquer l'autorisation d'entrée de Faven\*. L'annonce de la grossesse de Faven\*, suite à une visite de Yonas\* au Soudan, ne fera pas changer d'avis l'autorité. Yonas\* dépose un recours contre la révocation du SEM et gagne. Contrairement à l'ambassade et au SEM, le TAF considère que les réponses données par Yonas\* et Faven\* coïncident bel et bien et que tous les éléments apportés démontrent la véracité de leur union. Il ordonne la délivrance d'un visa à Faven\*. Mais la procédure a été tellement retardée par les soupçons de l'ambassade qu'entre-temps Faven\* a déjà accouché de sa fille. Les complications continuent : si l'ambassade est contrainte de donner un visa à Faven\*, elle refuse toutefois de délivrer un document de voyage à son enfant : un « avocat de confiance » mandaté par ses soins aurait découvert que Faven\* et Yonas\* sont en réalité de nationalité soudanaise. Elle considère donc qu'il est possible

de se faire délivrer un passeport soudanais pour leur enfant. En dépit des nombreux documents dont elle dispose déjà (notamment leurs cartes d'identité érythréennes) et du fait que le SEM avait déjà reconnu la nationalité érythréenne de Yonas\* au moment de sa demande d'asile, l'ambassade bloque donc à nouveau la procédure. À l'heure actuelle, Faven\* et sa fille sont toujours coincées au Soudan.

Que le TAF ait constaté l'erreur de l'ambassade n'aura aucun impact sur celle-ci. La représentation ne devra aucunement s'expliquer de toutes les complications engendrées et des années de vie familiale perdues. Car cela fait cinq ans que Yonas\* a déposé la demande de regroupement pour retrouver son épouse, et cela fait un an et demi que sa fille grandit loin de lui.

Dans un autre cas, c'est à cette même ambassade que Samia\*, originaire d'Érythrée elle aussi, a tenté d'obtenir un visa pour rejoindre son époux Michele\*, réfugié statutaire en Suisse<sup>25</sup>. Cette fois, l'ambassade en question avait exigé que Samia\* présente un passeport érythréen pour la recevoir. Or, en tant qu'épouse d'un réfugié statutaire, il est illégal, tant au regard du droit suisse que de la Convention relative au statut des réfugiés, de lui demander d'entreprendre de telles démarches auprès des autorités de son pays d'origine.

Après avoir admis qu'il n'était pas possible que Samia\* présente de document d'identité de son pays d'origine, l'ambassade lui demande alors un *Convention Travel Document* (CTD). Ce document de voyage est délivré par les autorités soudanaises aux personnes qu'elles ont enregistrées comme réfugiées. Pour l'obtenir, il faut donc déjà avoir été reconnu-ex comme réfugié-ex au Soudan. Mais, lorsque Samia\* est arrivée au Soudan, le *Commissioner for refugees* (COR), organisme gouvernemental en charge de l'enregistrement du statut de réfugié et de l'émission des CTD, ne délivrait ce document qu'aux personnes ayant déjà reçu une autorisation d'entrée dans un autre pays. C'est le serpent qui se mord la queue : Samia\* ne peut déposer une demande d'entrée en Suisse tant qu'elle n'a pas de CTD qui, lui, s'obtient suite à une autorisation d'entrée en Suisse. Actuellement, le COR

a par ailleurs complètement suspendu la délivrance des CTD. Les personnes dans la situation de Samia\* se retrouvent donc bloquées, et n'ont aucune possibilité de présenter un document d'identité ou un *Travel Document* à l'ambassade de Suisse. Après plus de trois années de tentatives infructueuses, suite à l'insistance de la mandataire de Michele\*, l'ambassade accepte finalement d'enregistrer la demande d'entrée en Suisse de Samia\*. La requête est transmise au SEM, qui la valide en l'espace de deux jours. Comme dans le cas de Faven\*, l'accès à l'ambassade a pris tellement de temps que Samia\*, qui était enceinte, a dû accoucher seule au Soudan. Pour que son enfant soit inclus dans la procédure de regroupement familial, les autorités suisses demandent à Samia\* d'apporter l'acte de naissance original à l'ambassade. Mais à nouveau, les portes lui sont fermées. Elle réessaye à plusieurs reprises, mais on refuse systématiquement de la recevoir. Ce n'est qu'après deux mois qu'elle parvient à entrer dans l'ambassade pour déposer le document.

Les autorités cantonales et fédérales valident alors la demande de permis de séjour en faveur de Samia\* et de son enfant. À nouveau, plusieurs mois passent sans aucune nouvelle de l'ambassade. Suite aux multiples relances de la mandataire de Michele\*, la représentation répond enfin : elle exige à nouveau que Samia\* se rende à l'ambassade d'Érythrée pour y obtenir des passeports pour elle et sa fille. Après des interventions répétées de la mandataire qui rappellent que la demande de passeports contrevient aux droits des personnes réfugiées, l'ambassade accepte finalement de délivrer un laissez-passer à l'enfant. Samia\* et son bébé arrivent en Suisse en avril 2023.

Au total, pas moins de quatre années et demie se sont écoulées depuis la demande de regroupement familial déposée par Michele\* en septembre 2018, alors que les conditions étaient remplies et la demande acceptée par les autorités en Suisse. Une attente au Soudan injustifiée, une famille avec un nouveau-né impuissante et contrainte de vivre séparément, des conséquences humaines irréversibles : voilà les constats des pratiques de l'ambassade. Nos correspondant-exs nous ont rapporté d'autres récits similaires, cumulant exigences illégales de documents, accès impossible aux



locaux de l'ambassade et attente interminable. Les obstacles sont particulièrement importants pour les ressortissant-exs érythréen-nexs pour lesquels la représentation suisse à Khartoum prévoit des horaires spéciaux : iels ne sont reçu-exs que deux jours par semaine entre 13h00 et 14h15, sans rendez-vous, et à un maximum de cinq personnes par jour. Des files d'attente se créent alors longtemps avant l'ouverture. Les Érythréen-nexs qui espèrent faire partie des cinq personnes qui auront la chance d'entrer dans l'ambassade dorment parfois sur place, dans la rue, pour ne pas perdre leur place dans la file. À Khartoum, les pratiques de l'ambassade de Suisse entraînent ainsi la violation de droits fondamentaux, notamment de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE) et du droit à une vie de famille (art. 8 CEDH). La Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) avait pourtant rappelé, en condamnant la France à trois reprises, que l'examen des demandes de regroupement familial devait être mené avec souplesse, célérité et efficacité<sup>26</sup>. /Elisa Turtschi

<sup>24</sup> ODAE romand, Cas 441, à paraître. /<sup>25</sup> ODAE romand, Cas 442, à paraître. /<sup>26</sup> CourEDH, affaire Mugenzi c. France, 10 juillet 2014, n° 52701/09 ; CourEDH, affaire Tanda-Muzinga c. France, 10 juillet 2014, n° 2260/10 ; CourEDH, affaire Senigo Longue et autres c. France, 10 juillet 2014, n° 19113/09.

# ROMANDA

## Qui sommes-nous ?

L'ODAE romand a pour mission de surveiller l'application des lois sur l'asile et les étranger·ères et de proposer une information fiable, fondée sur des cas individuels réels. Par notre travail de veille citoyenne, d'enquêtes thématiques et de sensibilisation, nous contribuons à une application des lois respectueuse de l'État de droit et rendons visibles les réalités cachées vécues par un grand nombre de personnes étrangères en Suisse.

### NOTRE ACTION SE DÉCLINE EN TROIS VOILETS

**OBSERVER** Collecter des cas d'application de la législation ou de pratiques des autorités qui entraînent des conséquences humaines choquantes, grâce à un réseau d'une centaine de correspondant·exs engagé·exs dans la pratique en Suisse romande.

**VÉRIFIER** Sélectionner et analyser ces informations, les synthétiser et les faire relire par des spécialistes avant diffusion.

**INFORMER** Diffuser et valoriser les informations, encourager leur utilisation par les personnes clés du débat sur l'asile et la migration, sensibiliser le grand public, mettre une expertise à disposition des professionnel·lexs, des associations, des écoles ou universités, etc.

### IMPRESSUM

Tirage 1000 exemplaires

#### Rédaction

Elisa Turttschi, Aude Martenot  
et Megane Léderrey (ODAE romand)  
Guadalupe De Iudicibus  
(La Fraternité, CSP Vaud)

#### Graphisme

I-artichaut.ch

#### Illustrations

Léandre Ackermann

Faites un don avec  
**TWINT!**

Scannez le code QR avec  
l'app TWINT  
Confirmez le montant et  
le don



ISSN 2674-1296

