

Prise de position de l'association suisse des Centres sociaux protestants (CSP)

Projet de révision complémentaire de la loi sur l'asile (LAsi) et les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile prévues dans l'option 3 soutenue par le Département fédéral de justice et police (DFJP)

Introduction

Au prétexte d'accélérer la procédure d'asile, le projet du DFJP énonce des propositions prioritairement destinées à justifier de nouveaux durcissements et à permettre à l'autorité du DFJP d'exercer un contrôle quasi-total sur l'ensemble des protagonistes censés intervenir dans la procédure d'asile, au détriment de la protection des demandeurs d'asile et de leurs droits.

La nouvelle révision partielle de la loi sur l'asile a été proposée par le Conseil fédéral et examinée par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) le 23 novembre 2010. La CIP-E est entrée en matière sur le projet de révision partielle, tout en renvoyant le dossier au département, afin qu'il propose des mesures plus globales de raccourcissement des procédures et examine la question de l'accès à une assistance juridique. Le 9 mai 2011, elle a examiné le rapport produit par le DFJP en mars 2011 et accueilli favorablement l'option 1 du rapport, dont la mise en œuvre est pour l'heure reportée. Elle a également prié l'Office fédéral des migrations (ODM) de présenter d'ici septembre 2011 une proposition de mise en œuvre du projet de révision initial et des mesures additionnelles préconisées par le rapport dans son option 3 (ou projet A). En juillet 2011, l'ODM a mis en consultation un rapport complémentaire et des propositions de modification de la LAsi supplémentaires, afin de fournir les bases légales nécessaires à l'introduction des mesures de l'option 3, qui seront discutés par la CIP-E lors de sa prochaine séance. La présente prise de position porte sur les propositions de l'option 3.

Loin de répondre de manière satisfaisante aux enjeux de la procédure d'asile, le projet présenté par le DFJP y introduit des durcissements supplémentaires, justifiés par des chiffres et un postulat discutables.

Le rapport du DFJP du mois de mars 2011 repose sur une volonté d'accélérer les procédures d'asile et tient pour évident que celles-ci seraient trop lentes, puisque d'une durée moyenne de 1400 jours. Cette moyenne inclut en réalité les délais d'exécution des renvois après la fin de la procédure, et les mesures proposées en vue de raccourcir celle-ci n'auront aucune incidence sur les renvois, qui relèvent prioritairement de la volonté des intéressés de quitter la Suisse et de la collaboration avec les Etats de provenance des demandeurs d'asile.

Le chiffre de 120 jours de procédure que l'ODM entend atteindre à terme ne comprend pas ces délais d'exécution des renvois, dont rien ne permet de penser qu'ils seront effectivement réduits par les propositions actuellement à l'étude. Les chiffres de l'ODM sont donc biaisés, puisque l'office compare celui de la situation actuelle incluant le délai d'exécution des renvois (1400 jours) à un chiffre futur ne l'incluant pas (120 jours). Par contre, les propositions en question entameront directement les droits des personnes qui recherchent légitimement une protection dans notre pays.

De plus, d'autres chiffres articulés dans le rapport de mars 2011 tendent à démontrer que les procédures d'asile ne sont pas aussi longues que l'ODM le prétend, puisque d'une durée moyenne d'une année et que près de la moitié d'entre elles sont menées en quelques mois, au travers des différentes procédures de non-entrée en matière. L'ODM relève également que les dernières mesures de réorganisation de ses services ont contribué à raccourcir considérablement les délais de traitement des dossiers et qu'elles n'ont pas encore porté tous leurs fruits. De la même manière, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a annoncé, dans un communiqué de presse récent, une réduction de 22% des affaires pendantes en matière d'asile, ce qui tend également à démontrer que la durée des procédures peut être adéquatement maîtrisée dans le contexte actuel, sans révision supplémentaire de la LAsi.¹ Dans la mesure où les remaniements perpétuels des législations et des services en charge de les appliquer entraînent inévitablement de nouveaux retards dans le traitement des demandes d'asile, il semblerait plus approprié d'attendre que ces mesures, de même que les nouvelles législations, entrées en vigueur entre 2007 et 2008 seulement, aient véritablement déployé tous leurs effets, avant d'envisager de nouvelles révisions de la LAsi, dont la pertinence est loin d'être évidente.

De manière générale, il convient de souligner qu'en pratique, une instruction bâclée des demandes d'asile, loin de réduire la durée globale des procédures d'asile, ne fera que les prolonger davantage si la réduction des délais de procédure s'effectue au détriment d'un travail d'instruction de qualité. En tel cas, les demandeurs seront contraints d'utiliser les voies de droit ordinaires et extraordinaires à leur disposition, voire celles existant au niveau régional ou international. On observe en effet que les recours introduits auprès du TAF le sont très souvent en raison de la mauvaise qualité des décisions rendues par la première instance et les cassations prononcées par le TAF sont en augmentation.

Prise de position sur les propositions de l'option 3

APERÇU DES MESURES ENVISAGÉES

Introduction de la révision partielle de la LAsi
Report du projet d'assistance juridique
Introduction d'une phase préparatoire dans l'instruction des demandes
Introduction d'un examen médical dans les CEP
Prolongation de la durée du séjour dans les CEP
Traitement des demandes dans un délai de 30 jours en première instance
Examen périodique des statuts de réfugiés et admissions provisoires accordés
Convention entre le TAF et l'ODM sur les priorités de traitement des demandes d'asile

En attendant la mise en œuvre de l'option 1, le DFJP propose à titre transitoire l'introduction de l'option présentée sous le chiffre 3, qui prévoit la mise en application de la révision partielle de la LAsi, ainsi que l'introduction de certaines mesures issues de l'option 1. Le présent document ne reviendra pas sur la révision partielle de la LAsi, qui a déjà fait l'objet d'une prise de position de la part des Centres sociaux protestants (voir annexe). La présente prise de position se concentre sur les mesures additionnelles énoncées sous l'option 3, telles que détaillées dans le rapport du mois de mars 2011 «rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile» et le rapport du mois de juillet 2011 intitulé «rapport concernant les modifications de la loi sur l'asile dans le cadre d'un message complémentaire au message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile», second rapport qui ne revient que sur les mesures

¹

Communiqué de presse du Tribunal administratif fédéral du 8 juillet 2011

nécessitant de nouvelles modification de la LAsi et non sur l'ensemble des mesures envisagées dans l'option 3.

ABANDON DU PROJET D'ASSISTANCE JURIDIQUE AU STADE DE L'OPTION 3 EN FAVEUR D'UN SIMPLE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION JURIDIQUE

**Selon les rapports publiés en question, il n'est pas prévu, dans l'option 3, de renoncer au raccourcissement des délais de recours prévu dans la révision partielle de la LAsi, soit de 30 à 15 jours en procédure ordinaire et de 30 à 5 jours en procédure extraordinaire. L'option 3 abandonne en revanche la mise en œuvre d'un véritable projet d'assistance juridique et repousse son introduction à l'adoption de l'option 1. Seul un renforcement de la protection juridique est envisagé à ce stade.
En l'absence d'un système d'assistance juridique complète et digne de ce nom, toute nouvelle atteinte aux délais de recours doit être écartée.**

Nouvel article 110a LAsi:

1. Sur demande du requérant qui a été dispensé de payer les frais de procédure, le Tribunal administratif fédéral désigne un mandataire d'office.
2. Sont également habilitées à fournir l'assistance juridique d'office les personnes titulaires d'un diplôme universitaire en droit disposant de connaissances particulières du droit procédural et du droit d'asile.

Argumentaire:

Dans la mesure où le raccourcissement drastique des délais de recours prévus par la révision partielle de la LAsi examinée par la CIP-E en date du 23 novembre 2010 ne semble nullement remis en cause par les rapports du DFJP et de l'ODM, il n'est pas admissible que l'option 3 écarte l'octroi d'une assistance juridique complète aux requérants d'asile.

L'article 110a prévoit certes de faciliter la nomination d'un mandataire d'office, en élargissant les personnes qualifiées pour ce mandat aux titulaires d'une licence en droit dotés de compétences spécifiques dans le droit d'asile, et non plus aux seuls avocats. Si l'on peut voir dans cette proposition un renforcement de la protection juridique des requérants d'asile, en réalité la protection envisagée par ce nouvel article demeure extrêmement limitée et insuffisante pour permettre une véritable défense des requérants d'asile.

Premièrement, le fait de conditionner l'accès à un mandataire nommé d'office à l'obtention préalable d'une dispense d'avance de frais auprès du Tribunal administratif fédéral ne constitue pas une garantie suffisante pour permettre aux demandeurs d'asile d'obtenir une véritable protection juridique. En effet, dans nombre de cas, une telle avance a été demandée par le Tribunal, qui estimait initialement le recours voué à l'échec, alors qu'au final, le demandeur a obtenu gain de cause dans sa procédure de recours. Dans l'option 3, les demandeurs n'obtiendront pas l'aide d'un mandataire d'office en tel cas.

Ensuite, la procédure de première instance n'est pas couverte par cette proposition, alors que c'est précisément durant cette procédure que l'ensemble des éléments déterminants pour la décision en matière d'asile et de renvoi seront rassemblés, dans un délai extrêmement bref, et qu'il est de surcroît prévu que le requérant puisse être interrogé

par écrit (voir la teneur du nouvel article 26 ci-après). Ceci impliquera indubitablement qu'une aide lui soit procurée pour comprendre les questions écrites et pour rédiger ses réponses dans une langue nationale.

La protection juridique ne démarrera qu'à partir du recours auprès du TAF. Si les délais de recours extrêmement restreints prévus par la révision partielle de la LAsi sont mis en œuvre, nombre de requérants d'asile potentiellement en danger dans leur pays ne pourront justement pas introduire un tel recours faute d'une assistance juridique réelle. Dès lors, le renforcement de la protection juridique prévu par l'option 3 ne palliera pas les effets des raccourcissements des délais de recours.

Concernant les personnes habilitées à être nommées mandataires d'office, il convient de souligner que la proposition de l'ODM ignore totalement la réalité du terrain et des bureaux de consultation juridique, où travaillent les personnes souvent les plus qualifiées dans le domaine du droit d'asile. Nombre de mandataires ne sont pas titulaires d'une licence en droit, mais détiennent un savoir approfondi et pointu du droit d'asile, alors que les avocats et licenciés en droit en sont souvent dépourvus, faute d'avoir exercé dans ce domaine peu lucratif. La proposition de l'ODM exclut donc d'emblée les personnes qui interviennent le plus fréquemment pour représenter les requérants d'asile auprès du TAF.

De manière générale, il s'agit de rappeler que la procédure d'asile est complexe, qu'elle se déroule essentiellement par écrit et que les demandeurs d'asile ne sont au fait ni de nos lois, ni des langues parlées dans notre pays. Un certain nombre d'entre eux sont illettrés et doivent impérativement être assistés par des tiers pour accéder à la justice et faire valoir leurs motifs d'asile. Malgré ces inégalités flagrantes face à la loi, les demandeurs continueront, comme aujourd'hui, à devoir trouver par leurs propres moyens une personne susceptible de les défendre, alors que les bureaux de consultations juridiques gratuits sont insuffisamment dotés, voire inexistantes dans certaines régions de Suisse.

INTRODUCTION D'UNE PHASE PRÉPARATOIRE

L'option 3 prévoit une phase préparatoire à la décision en matière d'asile d'une durée de six jours à trois semaines, durant laquelle certaines mesures d'instruction seront menées. Elle envisage que certaines de ces mesures puissent être confiées à des tiers mandatés, sans précision des mesures exactes qui feront l'objet d'une telle délégation.

En cas d'externalisation à l'administration des premières étapes de la procédure d'asile et de concentration de l'instruction sur une phase très courte, des garanties extrêmement élevées doivent être apportées quant au professionnalisme et à la probité des personnes mandatées par l'ODM.

Aucune externalisation des mesures d'instruction déterminantes pour la prise de décision ne doit être acceptée, car des services externes, recrutés à coûts réduits, ne peuvent disposer de personnel suffisamment formé pour les mener à bien.

Des exceptions aux délais de traitement des dossiers doivent être explicitement prévues, pour permettre aux demandeurs de documenter les faits qu'ils allèguent.

Nouvel article 26, al. 1bis, al. 2, 2bis et 2 ter LAsi

^{1bis}. Lorsque la demande d'asile est déposée, la phase préparatoire commence. Elle ne doit pas durer plus de trois semaines.

2. Durant la phase préparatoire, l'autorité compétente recueille les données personnelles du requérant, relève en règle générale ses empreintes digitales puis le photographie. Elle peut aussi saisir d'autres données biométriques le concernant, établir une expertise visant à déterminer son âge (art. 17 al. 3^{bis}), vérifier les moyens de preuves, les documents de voyage ainsi que les papiers d'identité et prendre des mesures d'instruction concernant la provenance et l'identité du requérant. Elle peut interroger le requérant, par écrit ou par oral, sur son identité, sur l'itinéraire emprunté et, sommairement, sur les motifs d'asile qui l'ont poussé à quitter son pays.

2^{bis}. La comparaison des données avec celles de l'unité centrale du système Eurodac (art. 102a^{bis}) et la demande de prise ou reprise en charge à l'Etat Dublin responsable sont en général effectuées durant la phase préparatoire.

2^{ter}. L'ODM peut confier à des tiers des tâches destinées à assurer le fonctionnement des centres d'enregistrement et de procédure, ainsi que d'autres tâches visées à l'article 2. Ces tiers sont soumis à l'obligation de garder le secret au même titre que le personnel de la Confédération.

Argumentaire:

L'introduction d'une phase préparatoire à l'examen de la demande d'asile n'a rien de nouveau en elle-même, dans la mesure où l'instruction des demandes d'asile comprend déjà la plupart des mesures envisagées dans cette phase, qui sera néanmoins concentrée sur une période plus courte et déléguée à des tiers.

Le nouvel article 26 al. 2 ne précise pas le degré d'approfondissement de l'instruction de la demande envisagé durant cette phase préparatoire, ni les tâches précises qui seront déléguées à des tiers. Une audition sommaire y est mentionnée et celle-ci pourrait être confiée à des personnes extérieures à l'ODM, effectuée par écrit, sans précision des aides et garanties qui seront fournies pour qu'elle se déroule équitablement. Le personnel de l'ODM resterait par la suite en charge de l'audition approfondie sur les motifs d'asile et de la décision, au terme de cette phase préparatoire.

Dans la majorité des décisions d'asile portant sur la vraisemblance, c'est la comparaison entre l'audition sommaire, actuellement menée par le personnel de l'ODM, et l'audition approfondie qui fonde les arguments de la première instance, toute contradiction étant retenue à charge. Ainsi, quand bien même l'ODM souligne dans son rapport complémentaire que la décision en matière d'asile et l'audition approfondie sur les motifs d'asile doit demeurer du ressort des collaborateurs de l'office, des éléments tout à fait centraux pour la prise de décision seront délégués à des tiers, sans garanties de professionnalisme suffisantes. Une telle externalisation vise en premier lieu la réduction des coûts et il est à craindre que les entreprises qui se verront confier de tels mandats ne disposent nullement des structures nécessaires à la préparation et à la formation de leur personnel.

Or, les entretiens menés avec des personnes étrangères et victimes de violences physiques et psychiques requièrent de solides compétences humaines et scientifiques. Il est également indispensable que les personnes en charge d'interroger les demandeurs d'asile aient une connaissance approfondie de leur culture et de leur pays d'origine. La nature sensible des données recueillies durant l'instruction des demandes d'asile exige également un respect strict de la confidentialité à l'égard des autorités du pays d'origine et du public. L'article 2^{ter} mentionne certes que ces tiers seront tenus au secret professionnel au même titre que les collaborateurs de l'ODM, néanmoins aucune explication n'est donnée quant au profil des personnes qui pourraient se voir déléguer une telle responsabilité, ni quant aux compétences et aux qualifications qui seront exigées pour mener cette tâche.

De surcroît, aucune précision n'est donnée quant à l'autorité qui décidera ou non de mener les mesures d'instruction mentionnées à l'article 26 al. 2, pouvoir décisionnel qui pourrait dès lors lui aussi être délégué à des tiers.

Au vu des compétences requises et des implications de certaines mesures prévues dans la phase préparatoire pour la suite de la procédure, il n'est pas acceptable qu'elles soient déléguées à du personnel extérieur à l'administration.

En matière de délais, aucune dérogation au délai de 6 jours à trois semaines prévu pour mener à terme la phase préparatoire n'est prévue, par exemple si le demandeur a besoin de plus de temps pour faire venir des moyens de preuve de son pays ou si des examens médicaux approfondis sont nécessaires pour déterminer les éventuels obstacles à son renvoi. De telles dérogations doivent impérativement être énoncées, afin de garantir aux demandeurs d'asile la possibilité de compléter leur dossier en fonction des exigences de la procédure d'asile.

Les personnes qui fuient leur pays doivent fréquemment partir dans la précipitation, sans avoir le temps d'emporter les preuves dont elles pourraient disposer. Il est donc illusoire de penser que le délai de trois semaines prévu par l'option 3 garantisse dans tous les cas une instruction suffisante de la demande avant décision. Les chiffres avancés² par l'ODM dans son rapport du mois de mars 2011, selon lesquels 90% des demandes d'asile pourraient être traitées après audition et sans complément d'instruction ne reposent sur aucun bilan réel et critique du travail effectué par l'ODM. En réalité, dans bien des cas, l'instruction insuffisante de la demande débouche sur des décisions de piètre qualité et oblige les demandeurs à utiliser les voies de recours à disposition. Tout comme dans le cas des motifs médicaux (voir ci-après), un temps insuffisant à la constitution d'un dossier complet en vue de la décision sur la demande d'asile ne fait que prolonger ultérieurement les procédures, par le biais de recours et plus souvent encore, de procédures extraordinaires. Le requérant qui ne dispose pas d'un temps suffisant pour rétablir des contacts avec son pays d'origine et obtenir les éventuelles preuves de ses allégations, utilisera forcément cette seconde voie de droit pour exiger l'appréciation de ces éléments nouveaux et les durées des procédures s'en trouveront rallongées.

Seule une procédure menée par du personnel compétent, en nombre suffisant et dans des délais raisonnables permettant aux demandeurs de faire état de l'ensemble de leurs motifs, pourra garantir une meilleure qualité de l'instruction et des décisions, et permettre une réduction du nombre de recours introduits auprès du TAF et des délais de procédure de manière plus générale.

INTRODUCTION D'UN EXAMEN MÉDICAL À L'ARRIVÉE EN SUISSE

L'encadrement médical dans les Centres d'enregistrement et de procédure (CEP) a été progressivement supprimé durant les dernières années et il est souhaitable qu'il soit réintroduit, au vu de la vulnérabilité des populations hébergées dans les CEP. Cependant, l'option 3 prévoit une instrumentalisation de l'examen médical aux fins de la procédure, qui soulève des questions à la fois déontologiques et procédurales.

De toute évidence, cette mesure vise essentiellement la limitation de l'accès à l'admission provisoire pour motifs médicaux et en particulier celle obtenue en raison de troubles psychiques. Dans la majorité des cas, ces troubles sont en effet détectés plusieurs mois après l'arrivée en Suisse, tout en étant liés à des événements traumatiques, tels que l'exposition à la torture ou un viol, survenus

² Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, p. 52

dans le pays d'origine. Il est probable que leur invocation après plusieurs mois de séjour en Suisse soit considérée comme tardive indépendamment de leur gravité.

Lorsque les requérants d'asile n'auront pu invoquer leurs problèmes de santé en procédure ordinaire, faute d'une détection dans les premières étapes de la procédure, ils devront le faire au travers d'une procédure extraordinaire, ce qui aura pour effet de prolonger la procédure et non de la raccourcir.

Nouvel article 26a LAsi

1. Immédiatement après le dépôt de leur demande d'asile, les requérants sont tenus de faire valoir toute atteinte à leur santé dont ils ont connaissance à ce moment-là et qui pourrait s'avérer déterminante pour la procédure d'asile et de renvoi. L'ODM désigne le professionnel de la santé qui sera responsable de l'examen médical. L'art. 82a s'applique par analogie. L'ODM peut confier à des tiers les tâches médicales nécessaires.
2. Les atteintes à la santé invoquées ultérieurement ou constatées par un autre professionnel de la santé peuvent être prises en compte dans la procédure d'asile et de renvoi si elles sont prouvées. L'ODM peut faire appel à un médecin de confiance.

Argumentaire:

Dorénavant, les demandeurs d'asile se verront proposer un examen médical destiné à déceler les problèmes médicaux qui pourraient par la suite faire obstacle à un renvoi ou prouver leurs allégations de mauvais traitements, durant la phase dite préparatoire. Si de tels problèmes ne sont pas décelés dans le cadre de cet examen, les possibilités de les invoquer par la suite seront réduites et ces problèmes seront jugés «non crédibles», aux termes du rapport du DFJP du mois de mars 2011, à moins que le demandeur n'apporte la preuve du contraire.³ En cas de refus de l'examen médical, le fardeau de la preuve serait en outre renversé.

Le renforcement des moyens médicaux à disposition dans les CEP est en soi une amélioration souhaitable, dans la mesure où l'encadrement médical y a peu à peu été supprimé malgré les besoins pourtant importants des requérants accueillis dans ces centres, caractérisés par la promiscuité et l'isolement.

L'instrumentalisation de cet examen en vue de limiter l'invocation de motifs médicaux au cours de la procédure réduit pourtant cette amélioration à néant. Ce d'autant plus que le personnel médical travaillera sur mandat de l'ODM, sans indépendance vis-à-vis de l'autorité chargée d'apprécier les problèmes médicaux détectés, dans le cadre de la décision sur la demande d'asile.

L'option ne précise pas quelles investigations médicales sont prévues, comment le secret médical sera garanti, ni le type de soins auxquels les requérants auront effectivement accès, en vue d'un diagnostic exhaustif.

En l'absence d'un conseil juridique, il est peu probable que les requérants comprennent réellement les enjeux de l'examen médical qui leur sera proposé et les droits qui pourraient en découler dans la suite de la procédure, au risque qu'ils se voient ensuite reprocher d'avoir refusé un examen médical au CEP, pour écarter l'invocation de motifs d'admission provisoire ultérieurs.

³

Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, p. 53

Certaines catégories de migrants, et en particulier les femmes, pourraient refuser de se soumettre à un tel examen pour des raisons culturelles, par exemple si le personnel médical est essentiellement masculin.

Si pour certaines problématiques médicales il peut sembler relativement aisé d'expliquer les raisons d'un diagnostic médical postérieur à l'arrivée en Suisse, d'autres, et en particulier les maladies d'ordre psychique, resteront contestées du point de vue de leur crédibilité, dans la mesure où elles se rattachent la plupart du temps à des événements traumatiques évoqués au cours des auditions en début de procédure et que leur origine est antérieure au séjour en Suisse. Dans la plupart des cas, ces troubles se déclarent néanmoins plusieurs mois après l'arrivée en Suisse et non à l'arrivée, lorsque les migrants sont encore mobilisés par le stress de la fuite et de l'adaptation à leur nouveau lieu de séjour, même s'ils préexistent de manière latente. Cette particularité risque d'inciter l'ODM ou le TAF à refuser leur prise en compte, en raison de leur invocation tardive.

On peut douter que le personnel médical qui travaillera dans les CEP soit à même de détecter de tels troubles, ce d'autant moins que le cadre des CEP (un lieu de semi-détention) semble peu propice à de telles investigations, qui nécessitent une relation thérapeutique de confiance et de longue durée. L'expérience développée par le corps médical en charge des migrants montre que les barrières linguistiques et culturelles entravent et retardent généralement le diagnostic des troubles psychiques. La confiance nécessaire à leur prise en charge ne s'élabore pas en quelques jours, mais requiert souvent plusieurs mois. L'évaluation psychique elle-même nécessite plusieurs entretiens et un diagnostic fiable ne peut être posé au terme d'un examen médical unique, ni en quelques semaines.

Faute de pouvoir être invoqués durant de la phase préparatoire, qui durera au maximum 3 semaines, et au terme d'une procédure en première instance dont la durée prévue est de 30 jours, il est probable que des problèmes médicaux de cette nature, de même que d'autres types de problèmes médicaux, devront systématiquement être invoqués dans le cadre de procédures extraordinaires. Tout comme pour le dépôt de moyens de preuve, l'effet de cette mesure sera selon toute vraisemblance de prolonger la procédure d'asile et non de la raccourcir, comme le prétend le projet soumis à la CIP-E.

PROLONGATION DU SÉJOUR DANS LES CENTRE D'ENREGISTREMENT ET DE PROCÉDURE

La prolongation de la rétention dans les CEP, où les structures d'aide juridique privées sont insuffisantes, contrevient tant à la liberté de mouvement des demandeurs qu'à leur droit à une procédure équitable. Ces lieux ne sont pas adaptés pour les demandeurs d'asile vulnérables, en particulier les familles avec enfants, qui devraient pouvoir accéder à l'école et aux loisirs, les mineurs non accompagnés, les femmes seules, les personnes malades ou âgées.

Argumentaire:

A l'heure actuelle, la durée du séjour dans les CEP peut aller jusqu'à 90 jours. L'option 3 prévoit d'allonger cette durée sans préciser de délai maximum, laissant entendre que cette durée pourra être considérablement augmentée selon les cas⁴.

⁴

Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, p. 61

En raison de la variabilité des effectifs relevant du domaine de l'asile, les CEP sont régulièrement confrontés à des situations de saturation, obligeant l'attribution cantonale rapide, afin de désengorger les CEP. Sans création de nouvelles structures à même d'accueillir les demandeurs d'asile, il ne semble de toute manière pas réaliste d'introduire une telle mesure, alors même que les pronostics du groupe d'experts de la Confédération misent sur une augmentation des effectifs dans les mois qui viennent. Ce d'autant plus que le projet prévoit de surcroît de retenir les cas Dublin dans les CEP, qui représentent déjà à eux seuls plus de 30 % des demandeurs.

Les CEP sont des lieux de semi-détention, où les entraves à la liberté de mouvement sont nombreuses. Dans la mesure où rien ne permet d'établir que l'attribution des requérants aux cantons contribue aux ralentissements de la procédure d'asile, le maintien d'êtres humains dans de tels centres pour des durées prolongées et indéterminées paraît disproportionné et n'est justifié par aucun but d'intérêt public⁵.

En outre, les structures de défense juridique gratuite reposant sur les associations caritatives privées se trouvent majoritairement dans les cantons et les postes existant dans les structures proches des CEP sont insuffisants à ce jour, faute de moyens financiers. Priver les requérants d'accéder géographiquement à des personnes qualifiées pour les défendre adéquatement contribue également à restreindre leurs droits, déjà entamés par la diminution des délais de recours.

Finalement, certaines catégories de requérants d'asile ne peuvent rester durant de longues périodes dans ces centres, en particulier les personnes malades ou âgées, les familles avec enfants et les mineurs non-accompagnés, dont l'intérêt supérieur et le droit à l'éducation doivent également être pris en considération, ou encore les femmes seules. A l'heure actuelle, les enfants qui séjournent dans les CEP n'ont par exemple pas accès à l'école.

VÉRIFICATION RÉGULIÈRE DES STATUTS OCTROYÉS (QUALITÉ DE RÉFUGIÉ ET ADMISSION PROVISOIRE)

L'octroi d'un statut en Suisse traduit la reconnaissance d'un risque de persécution dans le pays d'origine ou d'un obstacle au renvoi, individuel ou collectif. Ces statuts doivent permettre aux intéressés de se stabiliser dans notre pays et de débiter leur intégration, afin de garantir leur insertion harmonieuse dans la société et favoriser une cohabitation respectueuse des populations suisses et étrangères.

La remise en cause systématique des statuts octroyés aura pour effet de surcharger l'ODM de procédures inutiles, tout en plaçant les individus concernés dans une situation d'insécurité constante quant à leur avenir, au risque d'entraver leur intégration sociale et professionnelle et de les maintenir dans une précarité matérielle et psychique dont les effets à long terme ne peuvent qu'être désastreux.

Argumentaire:

⁵ L'ODM, dans son rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, identifie cet aspect comme problématique, du point de vue des délais de procédure. Or, aucun élément concret ne vient étayer cette appréciation. La convocation d'un demandeur d'asile à une audition à Berne implique uniquement la rédaction d'un courrier et son envoi, puis le déplacement du requérant d'asile. Si ces démarches sont effectuées avec diligence (envoi à la bonne adresse et planification des auditions), aucun retard ne peut en découler.

Alors que l'ODM entend intervenir sur la durée générale des procédures d'asile, il envisage cependant de procéder à une vérification systématique des statuts octroyés au travers de ses décisions⁶. Une telle vérification, dans la mesure où elle est envisagée de manière périodique, ne peut qu'entraîner une démultiplication des procédures, sans véritable justification.

En effet, les raisons pour lesquelles l'un ou l'autre de ces statuts sont octroyés sont déjà rigoureusement vérifiées au moment de la décision. Si des doutes persistent, par exemple sur la gravité à long terme d'une affection médicale, la pratique actuelle de l'ODM est d'attendre et de vérifier au travers de rapports médicaux complémentaires si les conditions d'octroi d'une admission provisoire sont effectivement remplies. Lorsque celle-ci est prononcée, cela signifie que l'on a admis qu'il existait une atteinte durable à la santé des intéressés, qui ne pourrait être traitée dans le pays d'origine. Dès lors, une vérification périodique ne viendra qu'engorger l'ODM et TAF, sans réelle nécessité.

La révocation du statut de réfugié ou la levée de l'admission provisoire s'effectue au travers d'une nouvelle procédure, impliquant des échanges d'écritures, une décision matérielle et des voies de recours. L'introduction systématique de cette vérification implique donc que pour un même dossier, des procédures multiples seront provoquées par l'ODM et celles-ci auront inévitablement des répercussions sur la durée générale des procédures d'asile.

En outre, les dernières révisions législatives ont montré que les personnes admises à titre provisoire, particulièrement visée par ce point de l'option 3, étaient dans la plupart des cas appelées à demeurer en Suisse sur le long terme, non pas parce que leur statut ne faisait pas l'objet d'une vérification, mais parce que les raisons de leur admission étaient durables pour la plupart. Pour cette raison, il a été décidé de favoriser leur intégration, au travers d'un élargissement de leur accès au marché de l'emploi et de mesures financières d'intégration. Les mesures envisagées par l'option 3, s'inscrivent en totale contradiction avec ces progrès récents et avec la politique adoptée par le Conseil fédéral durant les quatre dernières années envers cette catégorie d'étrangers.

CONVENTION ENTRE L'ODM ET LE TAF SUR LES PRIORITÉS DE TRAITEMENT

Dans la procédure de consultation, le TAF s'est prononcé défavorablement sur de telles conventions, en raison de l'atteinte à l'indépendance de la justice qu'elles constituent. Le TAF ne peut être assujéti à des instructions déterminées par l'instance inférieure. C'est à l'ODM de s'aligner sur les instructions du TAF, notamment en respectant sa jurisprudence.

Article 109a

Des conventions peuvent être conclues entre le département et le Tribunal administratif fédéral concernant la priorisation et les processus administratifs des procédures de première et de seconde instance.

Argumentaire:

Lors du processus de consultation auquel le TAF a participé, celui-ci s'est dit fermement opposé à l'établissement de telles conventions, en raison de l'atteinte à son

⁶ Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, p. 61

indépendance qu'elles constituaient.⁷ En procédure d'asile, seules deux instances sont en charge des décisions, contrairement à la plupart des autres domaines du droit. L'indépendance rigoureuse du TAF vis-à-vis de l'ODM est donc fondamentale pour garantir une procédure équitable aux personnes qui cherchent protection en Suisse.

Si de telles conventions devaient être adoptées, il est à craindre que l'ODM n'utilise ce moyen pour entraver le travail du TAF, qui se montre souvent critique à l'égard de la première instance et de la qualité de son travail.

Le TAF a déjà eu l'occasion de relever les manquements de la première instance en matière de respect des règles de droit, notamment dans le cadre d'une jurisprudence rendue publique au mois de décembre 2010 et dans laquelle il relevait que près de 50% des recours admis, l'étaient en raison du non-respect par l'ODM des jurisprudences du TAF.

Dans un tel contexte, toute mesure qui octroierait, d'une manière ou d'une autre, un pouvoir de contrôle par l'ODM sur le TAF doit être impérativement rejetée.

⁷

Rapport sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, p. 65