

Le rapport de l'Office fédéral des migrations (ODM) sur l'accélération de la procédure d'asile : Une autre voie ?

Après une révision dite partielle de la loi, entrée en vigueur définitivement il y a moins de 3 ans et où la moitié des articles avaient été modifiés et une vingtaine de nouvelles dispositions introduites, le Département fédéral de justice et police (DFJP) envisage une révision totale de la loi sur l'asile visant à accélérer la procédure d'asile.

En préalable, il est utile de savoir que les recommandations présentées dans ce rapport émanent uniquement de l'Office des migrations et n'ont pas été discutées par le groupe d'experts dont fait partie l'OSAR (Organisation suisse d'aide aux réfugiés).

C'est en fin de compte les propositions de l'ODM seul qui ont été présentées à la Commission des institutions politique du Conseil des États, lesquelles ont été acceptées à l'unanimité sans sourciller.

En bref, le rapport relatif à cette révision envisage :

- de raccourcir de manière drastique les délais de recours,
- de fixer des délais impératifs très courts à l'Office et au Tribunal administratif fédéral (TAF) pour statuer,
- de traiter la quasi-totalité des cas dans 5 méga-centres d'enregistrement et de procédure (CEP) d'une capacité totale de 4800 requérant-e-s d'asile et dans lesquels ceux-ci seront assigné-e-s pendant 120 jours et où seraient concentrés les services administratifs et de procédure de l'ODM, les services médicaux et juridiques et éventuellement des juges de l'instance de recours,
- de recourir beaucoup plus systématiquement à la détention en vue de refoulement et donc de demander aux cantons chargés de l'exécution du renvoi d'augmenter considérablement leur capacité d'emprisonnement.

Ces restrictions seraient compensées par l'attribution d'office, par l'ODM, d'un avocat ou mandataire pour toute la durée de la procédure. La personne requérante n'aura pas la possibilité de choisir son mandataire, à moins qu'elle soit fortunée et puisse elle-même rétribuer son défenseur !



La Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga - www.admin.ch/

D'autre part, ces mandataires seraient nommés par le Département fédéral de Justice et police (DFJP), le département dont dépend l'ODM qui prend les décisions de première instance !

Il est vrai cependant que le rapport envisage éventuellement de faire dépendre leur nomination d'un autre département, celui de l'Intérieur. Il nous semble cependant que le Département des affaires étrangères, déjà au fait avec cette matière, serait beaucoup plus compétent pour ces nominations.

Le but visé par le système envisagé est de prendre le maximum de décisions définitives et exécutoires dans les Centres d'enregistrement et de procédure. Seuls les cas où une telle décision définitive ne pourra être prise seraient envoyés dans les cantons pour la « poursuite de la procédure ». L'objectif visé est de régler définitivement dans les CEP le 80% des demandes d'asile, seuls 20% étant dirigés vers les cantons.

Nous connaissons déjà un système analogue : Cinq « Centres d'enregistrement et de procédure » dans lesquels les requérant-e-s sont assigné-e-s pendant 90 jours. En 2010, 51% des requérant-e-s quittaient les CEP avec une décision négative de première instance. Cette tendance tend à s'accroître (2008 : 32%, 2009 : 47%).

Le rapport vise donc à limiter de manière drastique les possibilités de contester les décisions prises par l'Office des Migrations en raccourcissant les délais de recours et en désignant un-e avocat-e d'office dont l'indépendance n'est pas assurée, et ceci pour toute la durée de la procédure.



Le rapport se désole aussi du taux élevé de recours contre les décisions de l'ODM, principalement dans les cas les plus compliqués, c'est-à-dire ceux dont une décision n'a pas pu être prise dans les CEP (attribution dans les cantons pour la poursuite de la procédure). Pour justifier sa position, il prend pour exemple le cas de recours mal fondés utilisant des schémas de recours trouvés sur Internet. On sait cependant que ces recours sont traités très rapidement par le Tribunal administratif fédéral, parfois même tout simplement par la demande d'une avance de frais présumés (600 frs) que la personne recourant, d'ordinaire démunie, est dans l'incapacité de régler.

Une analyse un peu plus détaillée montre au contraire, que les services juridiques font preuve de beaucoup de retenue pour contester les décisions de première instance. Globalement, moins d'un tiers (31,4%) des décisions de l'ODM ont fait l'objet d'un appel entre 2008 et 2010.

Même dans le cas des décisions aux conséquences les plus graves - le rejet de la demande d'asile avec renvoi vers le pays d'origine - seulement 2/3 sont contestées devant le Tribunal.

Malgré cela: « Le taux d'admission des recours (en réforme ou en cassation) a tendance à diminuer, de 22% en 2008, 17% en 2010 » (voir point 1.3.1.2. p.18 du rapport).

Il est assez piquant de constater que dans les pays qui ont servi de modèle à l'ODM (Pays-Bas, Norvège, Grande-Bretagne), et qui possèdent un système de protection juridique d'office, la quasi-totalité des décisions de première instance sont attaquées.

Aux Pays-Bas « Presque toutes les décisions négatives de première instance sont attaquées. Le taux de succès de ces recours est d'environ 12%. » (2.2.5. p.37). Il en va de même en Norvège où le taux d'acceptation (révision) est de 6% (2.3.5. p.42). La situation est similaire en Grande-Bretagne où « 90 à 95% des requérants d'asile déposent un recours en cas de décision négative. Le recours est alors accepté dans 20 à 25% des cas. » (2.4.5. p.46).

En conclusion, l'instauration d'un tel système de défense juridique va conduire à une multiplication des recours qui ne seront pas mieux fondés.

Mais encore, il ne permet pas d'utiliser au mieux les ressources juridiques disponibles dans les cantons.

Enfin, le coût d'un tel système centralisé n'est pas du tout chiffré, mais l'ODM reconnaît d'ailleurs d'emblée que sa mise en place va entraîner d'importantes dépenses (4.2.2. p.57).

L'Office espère des économies à terme en supposant que le nombre de recours va diminuer; mais ainsi que nous venons de le montrer, ce n'est pas le cas dans les pays choisis comme modèle. Et nous ne voyons pas la raison pour laquelle ce serait différent en Suisse.

De plus, force est de constater que le système proposé par l'ODM n'est pas du tout satisfaisant, et conduit à une impasse, tant il ne paraît guère possible d'imposer des délais impératifs à l'instance de recours, le Tribunal administratif fédéral qui statue, faut-il le rappeler, en unique et dernière instance.

Une autre voie :

Plus une décision de première instance est bien fondée, moins elle est combattue.

L'autre voie pourrait donc être que l'ODM s'attelle à assurer la meilleure décision de

première instance possible et ceci dans le délai qui lui est imparti actuellement (90 jours). Actuellement, il faut une année en moyenne pour obtenir la protection de la Suisse (l'asile ou l'admission provisoire) en première instance. On connaît même des cas où il a fallu attendre plus de 3 ans !

Pour assurer cette meilleure décision, il faudra que le/la requérant-e puisse bénéficier dès le

début de la procédure d'un conseil juridique pouvant fonctionner comme mandataire et participant aux auditions ainsi que le préconisait le Conseil d'État genevois (voir Point de presse du 17 mars 2010).

Dès la décision de première instance, il serait préférable que les requérant-e-s soient attribués dans les cantons qui sont de toute façon chargés au final de l'exécution des renvois.



Image tirée du site www.ldh-toulon.net/

Les services juridiques déjà en place jouant le rôle d'avocat ou de mandataire rétribués par la Confédération et attachés à l'examen des décisions de l'Office et, cas échéant, à l'appel contre la dite décision si nécessaire. C'est sans doute le système le plus économique puisqu'il fait appel aux ressources déjà existantes dans les cantons mais qu'il faudrait sans doute développer ponctuellement.

L'expérience acquise par ELISA dans le suivi des cas d'aéroport montre que la transmission des informations et des pièces entre le conseil juridique au CEP les services juridiques dans les cantons

serait particulièrement fiable et aisé. Une application de ce genre est d'ailleurs prévue par l'ODM pour la gestion de ses propres dossiers (4.5.4.p.64).

Il semble donc plus opportun de laisser au Tribunal administratif et aux services juridiques déjà impliqués le soin d'organiser au mieux la procédure en dernière instance.

De même, il serait souhaitable d'approfondir un peu mieux les procédures dans les pays choisis comme exemple. Il semble en effet que le système hollandais, dont s'inspire largement l'ODM, est tout récent et que nous n'en connaissons pas encore les résultats effectifs. Il n'en reste pas moins que les Pays-Bas semblent disposer d'un réseau important de 400 spécialistes et de 8 à 9000 collaborateurs et collaboratrices bénévoles coopérant étroitement avec les avocat-e-s (2.2.5. p.37).

Pour terminer, on peut s'étonner que le rapport, qui cite pourtant les importants projets de modification en matière d'asile en cours dans l'Union européenne, n'en tienne pas du tout compte.

En effet, la mise en place d'un régime commun d'asile dans 18 mois au plus tard et les importantes adaptations du système Dublin (permettant le renvoi des personnes demandant l'asile pour l'examen de leur demande, vers le pays qui a autorisé l'entrée

dans le territoire communautaire) auront un impact direct sur les différentes législations des pays qui nous entourent. Dès lors, on voit difficilement comment notre pays pourrait se distancer de la législation communautaire et profiter des avantages retirés par le système Dublin par exemple, en se retranchant derrière le fait que celle-ci ne serait pas contraignante pour la Suisse !

En conclusion, nous ressentons aussi un profond malaise à la lecture de ce rapport qui peut se résumer, tant les intérêts des requérants et requérantes sont peu pris en compte, à la maxime suivante : Comment s'en débarrasser au plus vite !

Le comité d'ELISA



Image tirée du site radio-fmr.net/

ELISA dénonce un vice de procédure concernant deux requérants mineurs non-accompagnés retenus à l'aéroport

Récemment deux requérants mineurs non-accompagnés (RMNA) qui ont déposé une demande d'asile à l'aéroport de Genève n'ont pu recevoir l'accompagnement exigé par la loi suisse qui prévoit la nomination immédiate d'une personne de confiance à leurs côtés et ceci dès le début et tout au long de la procédure d'asile à l'aéroport.

Article 17 al. 3 (a) Loi sur l'asile (LAsi) :

« Les autorités cantonales compétentes désignent immédiatement une personne de confiance chargée de représenter les intérêts des requérants mineurs non-accompagnés aussi longtemps que dure : (a) la procédure à l'aéroport si des actes de procédures déterminants pour la décision d'asile y sont accomplis ».

Il faut garder à l'esprit la difficulté pour les RMNA de recevoir des décisions positives parce qu'ils peinent à décrire ce qu'ils ont subi, ce qu'ils craignent. Ils ont du mal à préciser leurs motifs. Ont-ils une appartenance politique claire ? Sont-ils mis au courant des activités de leurs parents, cousins, oncles ? Ont-ils une bonne compréhension de la situation ethnique, raciale, religieuse et des risques qu'ils encourent dans leurs pays ?

Le rôle de la personne de confiance est de guider et de soutenir les RMNA durant la procédure d'asile et c'est ELISA qui a été mandaté par l'Office de la Jeunesse pour assurer cette tâche à l'aéroport. Cette responsabilité est importante puisque les RMNA, comme tous les autres requérant-e-s peuvent être retenus jusqu'à 60 jours dans la zone de rétention de l'aéroport où l'ODM procède à l'audition sommaire et à l'audition sur les motifs.

Mais ELISA a dû attendre plus d'une semaine avant d'être nommée par le tribunal tutélaire et, à sa grande surprise, elle n'a pu participer aux auditions sommaires en tant que « personne de confiance » puisque, selon l'ODM, « l'audition sommaire ne constitue pas un acte de procédure déterminant pour la décision d'asile ».

Pourtant nous savons :

- que l'audition sommaire peut être relativement longue (2 heures) et stressante pour un RMNA parce qu'elle comporte aussi une partie importante sur les motifs d'asile ;
- qu'il n'y a pas de représentant-e d'œuvre d'entraide lors de ces auditions ;
- que régulièrement l'ODM évoque non seulement les contradictions existantes entre l'audition sommaire et l'audition sur les motifs mais aussi les allégations tardives de l'intéressé pour soutenir un manque de vraisemblance des allégations du requérant et son manque de crédibilité afin de justifier une décision négative (c.f. Manuel de procédure de l'ODM, chapitre E§1 : la preuve de la qualité de réfugié, p. 6-7).
- que les juges du Tribunal Administratif Fédéral tiennent aussi compte des allégations contradictoires et tardives faites par l'intéressé dans l'audition sommaire et dans les auditions qui suivent ;

En fait les autorités suisses ne considèrent pas l'audition sommaire comme « un acte de procédure déterminant pour la décision d'asile » tout en s'y référant explicitement lorsqu'il s'agit de justifier une décision négative.

A l'aéroport de Genève, les mandataires d'ELISA disposent d'un bureau tout proche de la zone de rétention des demandeurs d'asile et collaborent étroitement et quotidiennement avec l'AGORA (Accueil œcuménique pour les requérants d'asile) afin de se tenir au courant des nouvelles demandes. Il est donc possible d'être rapidement informé sur l'arrivée de

RMNA et de participer à leurs auditions sommaires en tant que mandataire (représentant légal détenant une procuration du RMNA).

Notre crainte porte principalement sur les auditions sommaires tenues dans des Centres d'Enregistrement et de Procédure (CEP), où les bureaux de permanences juridiques ne sont pas immédiatement informés de l'arrivée d'un mineur non-accompagné et où les auditions sommaires se tiennent à huis clos.



Mineur de Côte d'Ivoire – aéroport de Genève, février 2011

En conclusion ELISA recommande que :

- la nomination d'une personne de confiance se fasse dans les plus brefs délais pour tous les mineurs non-accompagnés qui soumettent une demande d'asile en suisse afin qu'ils puissent recevoir une information adéquate sur la procédure d'asile en Suisse, sur leurs droits et leurs obligations ;
- la personne de confiance soit convoquée à l'audition sommaire afin que les intérêts du RMNA soient représentés le mieux possible ;
- si l'audition sommaire n'est pas considérée comme « un cas de procédure déterminant pour la décision d'asile », les autorités suisses d'asiles ne peuvent tenir compte des déclarations faites par les RMNA sur les motifs d'asile dans l'audition sommaire pour justifier une décision négative ;

La loi suisse a prévu que la « personne de confiance » comble l'absence des deux parents, cette personne a une responsabilité plus large que le représentant juridique (mandataire) qui bien souvent n'intervient que lorsque le demandeur d'asile reçoit une décision négative de l'ODM. La « personne de confiance » est là pour encadrer, informer, rassurer et représenter juridiquement l'intéressé dès le dépôt de sa demande d'asile.

Jasmine Caye
Mandataire Elisa-aéroport

Le parcours d'un requérant kurde syrien en Suisse.

Le 12 mars 2004, au cours d'un match de football à Qamishli, dans le nord-est de la Syrie, des supporters rivaux, Arabes et Kurdes, se sont affrontés. Les forces de sécurité ont réagi en tirant, à balles réelles, sur la foule. Seuls les Kurdes ont été pris pour cibles et plusieurs personnes ont été tuées.

Quand Jamil¹, d'ethnie kurde, apprend ce qui se passe, il s'y rend de suite. Lorsqu'il voit deux jeunes blessés gisant sur le sol, il les met dans une voiture en direction de l'hôpital puis rentre chez lui.

Le lendemain, il se rend à la manifestation accompagnant le cortège funèbre.

Des membres des forces de sécurité tirent des coups de feu sur la foule « comme des loups attaquent des moutons » dicit Jamil.

Il s'en suit deux journées de manifestations et d'émeutes à Qamishli et dans d'autres villes du nord et du nord-est du pays. Amnesty International a recueilli le nom d'au moins 36 personnes, presque toutes des Kurdes, qui ont été tuées par les forces de sécurité. « Plus de 100 personnes ont été blessées et plus de 2 000 autres, presque toutes kurdes, ont été arrêtées à la suite de ces événements. La plupart ont été détenues au secret dans des lieux inconnus et de nombreux cas de torture et de mauvais traitements ont été dénoncés, y compris à l'encontre de détenus parmi lesquels se trouvaient des enfants, des femmes et des personnes âgées »².

Jamil fait partie des personnes arrêtées et torturées durant leur détention.

Plus de deux mois s'écoulaient avant qu'il soit enfin libéré, sans qu'il n'y ait eu de procès.

Les deux années suivantes, les arrestations se répètent inlassablement. Les agents de la sécurité viennent l'arrêter et le retiennent en prison durant 3-4 jours à la date de commémoration des événements de Qamishli, et au cours du Newroz (nouvel an kurde) pour l'empêcher d'y participer. Les conditions de détention sont toujours les mêmes, les maltraitements sont quotidiens.

A bout, Jamil décide alors de quitter son pays et arrive en Suisse durant l'été 2006 où il dépose sa demande d'asile.

Malgré ses propres traumatismes, Jamil pense aux siens restés au pays et souffrant quotidiennement de persécutions infligées aux Kurdes. Il décide alors d'intégrer des mouvements politiques pacifistes pro-kurdes afin de dénoncer un régime tyrannique et sensibiliser l'opinion publique sur les violences perpétrées régulièrement et impunément.

Or, en participant activement aux manifestations organisées à Genève ou à Berne, et en dénonçant publiquement (articles publiés sur internet, interviews télévisées) la politique menée par le Président Bashar Al Assad, Jamil prend des risques considérables en cas de retour en Syrie.

Des militants politiques, des défenseurs des droits humains, des blogueurs, des militants de la minorité kurde ainsi que d'autres personnes ayant critiqué le gouvernement ou dénoncé des violations des droits fondamentaux sont incarcérés arbitrairement, souvent pendant de longues périodes. Certains sont condamnés à des peines d'emprisonnement à l'issue de procès qui ne respectent pas les normes d'équité et qui se déroulent devant la Cour suprême de sûreté de l'État ou devant des juridictions pénales ou militaires.³



Manifestation kurde en Syrie, 28 mars 2011

Les services de sécurité ont développé des organes de surveillance des activités d'opposition à l'étranger. Les militants en exil risquent fort d'être identifiés. Quant au contrôle d'internet, force est de constater que la Syrie fait partie des pays de la liste des états "Ennemis d'Internet", désignés chaque année par Reporters sans frontières.⁴

A leur arrivée à l'aéroport de Damascus (Syrie), les personnes déboutées sont systématiquement interrogées afin de connaître les raisons et les circonstances de leur départ. Si les personnes sont fichées sur l'une des nombreuses listes des services de sécurité syriens, elles sont immédiatement arrêtées et emmenées vers un lieu de détention souvent tenu secret.

La crainte de Jamil est donc fondée. Son renvoi ne saurait être licite et exigible.

Ainsi, en mai 2011, soit près de 5 années après son arrivée en Suisse, des dizaines d'échanges de courriers avec les autorités fédérales, Jamil est enfin reconnu comme réfugié.

Bien que nous nous réjouissons de l'issue de cette histoire, nous ne pouvons nous empêcher de regretter qu'il ait fallu plus de 1100 civils tués et au moins 10.000 autres

interpellés en Syrie depuis le début de la révolte (mi-mars), pour que les autorités fédérales prennent enfin en compte le témoignage de Jamil et les nombreuses preuves que nous avons versées tout au long de sa procédure.

Aujourd'hui, grâce au courage des manifestants, parmi lesquels ceux qui filment les débordements et la violente répression, la communauté internationale ouvre enfin les yeux sur un régime tyrannique en place depuis plus d'un demi-siècle.

Permanence des Tattes

¹ Prénom d'emprunt

² Source : Amnesty international (AI)

³ AI : rapport 2011 – Syrie

⁴ Les ennemis d'Internet, 12 mars 2011 – Journée mondiale contre la cyber-censure. Reporters sans frontières

Marcher sur son 31 - une marche pour les soixante ans de la Convention de Genève

La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés définit les modalités selon lesquelles un État doit accorder le statut de réfugié aux personnes qui en font la demande, ainsi que les droits et les devoirs de ces personnes. Elle représente le socle de la protection internationale des réfugié-e-s.

Forum Réfugiés, une organisation lyonnaise, a tenu à célébrer cet anniversaire en organisant une marche et une fête.

« *Marcher sur son 31* » sera une houle d'indignation, une pluie d'été, une mer de solidarité... »

La marche partira le 28 juillet à 9h du HCR, à Genève et reliera Lyon, en suivant le chemin des Huguenots, le long du Rhône. 1^{ère} étape : **Avully**, village qui a accueilli les réfugiés réformés qui fuyaient les persécutions religieuses au XVI et XVII^{ème} siècle puis quelques siècles plus tard, les réfugié-e-s fuyant les villages incendiés par la Wehrmacht.

2^{ème} étape : **Chaumont**, en France, petit village où se rencontrent marcheurs du chemin de St Jacques de Compostelle et marcheurs du chemin des Huguenots.

3^{ème} étape : du village de **Droisy** à la gare de **Seysssel** pour prendre le train jusqu'à Lyon, où a lieu le dimanche 31 à 19 h un grand spectacle au Théâtre antique de Fourvière "La nuit d'après", une soirée de fête et d'alerte en faveur des réfugié-e-s dans le monde, avec des artistes engagés.

Un groupe à vélo fera les mêmes étapes, s'inscrire auprès de Rémi Court : rcourt@forumrefugies.org

Pour la marche, s'adresser à Emilie Deudon : edeudon@forumrefugies.org

Pour le spectacle à Lyon, Bernard : bbolze@forumrefugies.org

Une équipe d'ELISA prendra part à la Marche.

Consulter le site : www.forumrefugies.org

