

22 novembre 2017

Prise de position concernant la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d’asile (restructuration du domaine de l’asile)

Table des matières

Prise de position concernant la mise en œuvre du projet visant à accélérer les procédures d’asile (restructuration du domaine de l’asile)	1
1. Introduction.....	2
2. Organisation de la procédure.....	2
2.1. Saisie de documents (art. 2b al.2 p-OA1).....	3
2.2. Article 8 p-OA1	3
2.3. Séjour dans les centres de la Confédération (art. 14 p-OA1).....	4
3. Protection juridique	4
3.1. Les procédures non couvertes	4
3.2. L’affaiblissement des permanences juridiques non subventionnées	7
3.3. Procédure accélérée.....	7
3.3.1. Délais de communication aux prestataires (art. 52c et 52d p-OA1)	7
3.4. Procédure étendue.....	7
3.4.1. Article 52e alinéa 1 p-OA1.....	8
3.4.2. Article 52e alinéa 4 p-OA1.....	8
3.4.3. Article 52e alinéa 5 p-OA1.....	9
3.4.4. Article 52f p-OA1	9
3.4.5. Article 52g p-OA1	9
5. Centres spécifiques (art. 15 p-OA1)	10
5.1. Principe d’assignation à un centre spécifique (alinéa 1).....	10
5.2. Motifs d’assignation (alinéa 2)	10
5.3. Double décision : SEM et canton d’assignation (alinéa 3 et 4)	11
5.4. Possibilité de faire recours (alinéa 5)	12
6. Conclusion	12

1. Introduction

L'objectif premier de la procédure d'asile est la protection des personnes que la Suisse doit accueillir en vertu de ses obligations internationales et de sa propre tradition. En ce sens, il est nécessaire que la restructuration de l'asile permette avant tout une prise de décisions justes et équitables, au terme d'un travail d'instruction de qualité, afin de déterminer qui a droit ou non à une protection. L'accélération des procédures d'asile est souhaitable si elle permet à l'administration d'économiser des ressources et aux personnes à protéger de trouver au plus vite un ancrage en Suisse. L'accélération des procédures relève toutefois avant tout d'un nouvel agencement des structures administratives. En soi, elle ne constitue pas l'objectif premier de la procédure d'asile.

La restructuration s'accompagne de la mise en place d'une protection juridique subventionnée. Le caractère systématique de cette protection se limite aux procédures accélérées, estimées à 60% de toutes les demandes. Cette protection ne couvre donc ni les recours pour près de 40% de demandeurs d'asile (pourtant les cas les plus complexes qui auront nécessité des mesures d'instructions supplémentaires), ni les nombreuses autres démarches juridiques aujourd'hui réalisées par les permanences juridiques cantonales qui fonctionnent sur fonds propres (voir encadré p.4). La perpétuité de cette consultation juridique non subventionnée est aujourd'hui sérieusement menacée car les organismes qui la prodiguent devront justifier auprès de leurs bailleurs sa coexistence avec un système subventionné.

De plus, l'introduction d'une protection juridique ne peut pas servir de blanc-seing à toutes les mesures visant l'accélération des procédures. Sous cet aspect le projet soumis à consultation est déséquilibré. Le poids de l'accélération repose principalement sur les demandeurs d'asile et leurs représentants légaux, qui sont soumis à des délais trop courts. L'administration quant à elle, peut déroger aux délais qu'elle se fixe, comme par exemple en dépassant la durée de séjour d'assignation des demandeurs d'asile dans un centre fédéral de 140 jours, ou en laissant les cas assignés aux procédures étendues non traités, sans se fixer de maximum absolu et contraignant. Ce déséquilibre n'est pas acceptable car il porte atteinte à l'objectif de protection. Il laisse transparaître le but premier de la restructuration : l'accélération des renvois, et non celui de l'octroi de protections.

Enfin la discussion sur le présent projet, consacré strictement à la mise en œuvre de la restructuration, évince une série de questions qui ne sont plus traitées. Par exemple, il apparaît clairement dans les rapports d'évaluation que le taux de disparitions dans la clandestinité a augmenté. Pour les procédures Dublin par exemple, il est passé de 24% en procédure standard à 51% au centre-test de Zürich¹. Les personnes concernées sont contraintes à une vie des plus précaires. De plus, ces passages dans la clandestinité ne sont pas sans conséquence pour les associations, les cantons et les villes : structures associatives sollicitées pour des repas d'urgence ou des vêtements, augmentation des besoins de l'accueil d'urgence, augmentation de soins médicaux de premier recours, augmentation de la petite criminalité de survie. Ces aspects-là se retrouvent évincés de la discussion sur la restructuration, pourtant ils y sont intimement liés. Le seul point qui traite de la question se retrouve dans la proposition de baisser les forfaits d'aide d'urgence (art. 29 OA2), mesure inacceptable qui va accroître encore la pression économique sur les cantons.

2. Organisation de la procédure

Un des buts principaux de la restructuration est de traiter plus rapidement les demandes d'asile débouchant sur des renvois et d'exécuter rapidement ces renvois. Pour ce faire le SEM compte éviter que des demandeurs d'asile déboutés ne soient attribués aux cantons, sortent du giron de son contrôle

¹ Rapport d'évaluation, mandat 2, p.19.

direct, et ne développent dans les cantons leurs contacts avec la société (intégration). Pour ce faire, le SEM augmente son contrôle sur la population des demandeurs d'asile. Voici quelques mesures prises ces dernières années dans cette perspective ou développées dans le présent projet (liste non exhaustive) : la durée de séjour dans les centres fédéraux est prolongée de 90 jours actuellement à 140 jours prolongeables ; les renvois peuvent être exécutés à partir des centres fédéraux (art. 13 p-OA1); les cantons sont encouragés à construire des établissements de détention administrative (art. 82 LEtr) ; les démarches en vue de l'exécution d'un renvoi forcé peuvent désormais être entamées par l'administration fédérale avant que le canton chargé de l'exécution du renvoi n'en fassent la demande (art. 2b p-OERE).

Concernant les personnes en procédure qui obtiendront l'asile ou seront admises provisoirement, il est admis que nombre d'entre elles sont des personnes vulnérables, victimes de traumatismes. Ces personnes courent le risque de se voir logées plus longtemps dans les conditions précaires de grands centres fédéraux. Leurs possibilités d'intégration, leur liberté de mouvement, leur droit à une vie privée et familiale et leurs autres droits seront en conséquent restreints pendant de plus longues périodes.

Comme ils l'ont déjà exprimé, les CSP déplorent cette évolution gestionnaire qui déshumanise et réduit l'autonomie des personnes en demande d'asile.

À ce sujet, l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile revêt une importance particulière puisqu'elle régit les aspects principaux de la vie dans les centres, et des droits des demandeurs d'asile qui s'y trouvent hébergés. Les CSP regrettent que cette ordonnance ne soit pas traitée dans le même projet mais fasse (ou fera) l'objet d'une procédure de consultation à part. Cette fragmentation du processus péjore la possibilité de se faire une vue d'ensemble de la restructuration.

2.1. Saisie de documents (art. 2b al.2 p-OA1)

La loi sur l'asile prévoit actuellement que le SEM puisse saisir « *les documents de voyage, les pièces d'identité ou tout autre document pouvant fournir des renseignements sur l'identité d'une personne ayant déposé une demande d'asile en Suisse* » (art. 8 LAsi). Le projet d'ordonnance prévoit d'étendre la liste de documents aux documents d'état civil, justificatifs de liens familiaux, actes de baptême, justificatifs de nationalité, cartes de réfugiés, permis de conduire, cartes d'identité militaires.

Le rapport explicatif ne donne aucune raison justifiant la nécessité de saisir ces documents, ne faisant qu'une mention vague de la nécessité d'accélérer les procédures d'asile. S'il est compréhensible que le SEM veuille l'original des documents d'identité et de voyage, ainsi que des copies des autres documents énumérés pour le dossier du requérant d'asile, il est en revanche injustifié que l'administration saisisse les originaux de tous ces documents. Cette mesure est invasive et disproportionnée.

2.2. Article 8 p-OA1

Cet article régit l'attribution à un centre fédéral des demandeurs d'asile qui se présentent auprès d'une autorité cantonale ou fédérale pour demander l'asile. La restructuration prévoit que la procédure sera désormais répartie en six régions distinctes qui devraient fonctionner de manière identique et donc recevoir un nombre proportionnel de demandeurs d'asile. Mais comment s'opérera la répartition initiale des demandeurs d'asile entre ces six différentes régions et quelles mesures seront prises pour assurer la proportionnalité des profils et des origines entre les différentes régions ? Le projet n'apporte pas de réponse sur ce point.

2.3. Séjour dans les centres de la Confédération (art. 14 p-OA1)

La prolongation de 90 à 140 jours constitue en soi un grand changement qui aura un impact conséquent sur la vie des demandeurs d'asile. Il est très important que dans la pratique cette durée ne puisse pas être prolongée indéfiniment.

L'article 24 alinéa 4 de la nouvelle loi sur l'asile prolonge la durée de séjour dans les centres fédéraux à 140 jours (contre 90 actuellement). L'alinéa 5 indique que « *la durée maximale du séjour peut être prolongée raisonnablement si cela permet de clore rapidement la procédure d'asile ou d'assurer l'exécution du renvoi. Le Conseil fédéral règle les modalités de prolongation de la durée maximale de séjour dans les centres de la Confédération.* »

L'alinéa 2 de l'article 14 du présent projet d'ordonnance (OA1) indique quant à lui que « *La durée maximale du séjour dans les centres de la Confédération, qui est de 140 jours, peut être raisonnablement prolongée, notamment si des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires dans le cadre de la procédure accélérée ou de la procédure Dublin et qu'elles peuvent être entreprises à brève échéance, ou que l'exécution du renvoi est imminente.* »

Force est de constater que l'article de l'ordonnance ne précise pas les modalités de prolongation. Ce flou pourrait entraîner des séjours prolongés en centre fédéral sans que les requérants d'asile ou leur représentant juridique ne sachent pourquoi. Ce flou nuit à la sécurité du droit et ouvre grande la porte à l'arbitraire.

Le rapport explicatif indique quant à lui que le séjour peut être prolongé par exemple « *en cas de recours en suspens auprès du TAF, lorsqu'on peut s'attendre à ce qu'une décision soit rendue rapidement* ». Ce n'est pas plus rassurant, car en vertu du principe de séparation des pouvoirs, le SEM ne peut pas avoir d'influence sur le temps que prend le Tribunal pour rendre ses décisions et ne peut en aucun cas le prédire. À titre d'illustration, rappelons que le délai d'ordre pour le TAF pour traiter un recours est de vingt jours (art. 109 n-LAsi). D'une part ce délai n'est pas contraignant et sera dépassé dans bien des cas, d'autre part vingt jours supplémentaires passés dans un centre fédéral constitue déjà une restriction importante de différents droits pour les demandeurs d'asile concernés.

Ces éléments montrent bien que la fixation d'un seuil maximal de durée de séjour dans un centre fédéral est nécessaire. Au-delà de ce seuil maximal, l'attribution du demandeur d'asile à un canton doit s'effectuer *automatiquement*. Les CSP proposent à nouveau un seuil de 5 jours supplémentaires, portant la durée maximale dans un centre fédéral à 145 jours, au-delà desquels les demandeurs d'asile sont impérativement et automatiquement attribués à un canton.

3. Protection juridique

La protection juridique prévue dans la restructuration de l'asile comprend un conseil juridique et une représentation juridique. L'introduction d'un tel dispositif est positive sur le principe, mais elle est limitée et risque d'entraîner un affaiblissement de la protection juridique à d'autres endroits. La protection juridique se réalise essentiellement dans un centre fédéral de procédure. Elle couvre principalement la phase de préparation et la phase cadencée de la procédure accélérée. Elle couvre également la possibilité d'un recours lorsque la demande a été traitée en procédure accélérée. Elle ne couvre pas le recours en cas de procédure étendue.

3.1. Les procédures non couvertes

La protection juridique telle qu'elle est assurée aujourd'hui par des permanences cantonales comme celles des CSP comprend un champ bien plus large que celui qu'il est prévu d'instaurer et de subventionner avec la restructuration de l'asile. Les CSP défendent cette protection juridique globale

dans l'intérêt des demandeurs d'asile, du respect de leurs droits et de leur meilleure intégration. Le tableau ci-dessous indique les démarches qui demeureront non-couvertes.

Démarches non couvertes par la protection juridique subventionnée (liste non exhaustive)
Recours en procédure accélérée si le mandataire renonce à son mandat
Recours en procédure étendue
Levée de l'admission provisoire
Procédure de réexamen ou de révision
Passage du permis F en B
Inclusion d'un-e conjoint-e ou des enfants dans la qualité de réfugié-e
Cas de rigueur (art. 14 al. 2 LAsi)
Changement d'attribution cantonale
Regroupement familial
Demandes diverses relatives à l'assistance, à l'hébergement, au réseau de santé ou à d'autres prestations spécifiques au canton
Demandes de visas humanitaires
Entraves à la liberté de mouvement (exclusion d'un centre, assignation à un centre spécifique,...)
Etc.

La plupart de ces démarches nécessitent la rédaction d'une demande initiale, suivie de nombreux échanges avec l'administration, voire d'un recours. La population concernée ne maîtrise que rarement une langue nationale, connaît mal les procédures administratives et juridiques de notre pays, et n'a pas les moyens de se payer les services d'un avocat. Les permanences juridiques cantonales constituent donc le seul moyen d'introduire et de suivre ces différentes démarches.

Recours en procédure accélérée

Le représentant juridique attitré du requérant d'asile peut renoncer à déposer un recours si celui-ci lui semble voué à l'échec (art. 102h al. 4 n-LAsi). On peut imaginer que le représentant juridique renonce parfois pour des raisons de surcharge ou commette une erreur d'appréciation. Depuis le démarrage du test à Zurich, 48% des recours ont été déposés par les demandeurs d'asile eux-mêmes ou par des mandataires externes à la protection juridique subventionnée². Cet appui de mandataires externes est possible dans le centre-test situé en plein cœur de Zurich, parce que le réseau associatif y est dense. Mais dans les centres fédéraux qui seront éloignés des villes, qui permettra aux demandeurs d'asile d'exercer leur droit au recours ?

Recours en procédure étendue

Le recours pour environ 40% des demandeurs d'asile ne sera pas couvert par la protection juridique subventionnée. Pourtant ce sont les cas les plus complexes qui seront traités dans cette procédure étendue, engendrant en cas de décision négative un besoin de recours fouillé. L'assistance judiciaire qu'un requérant peut obtenir à ce stade est définie dans l'article 110a LAsi, qui sera repris dans la nouvelle loi par l'art. 102m n-LAsi. Un mandataire hors représentation juridique subventionnée peut être désigné à condition que le recours ne soit pas voué à l'échec selon l'analyse du Tribunal administratif fédéral. Le mandataire obtient alors remboursement de ses frais. Cet article exclut sciemment de l'assistance judiciaire les procédures Dublin, les procédures de réexamen et seconde demande d'asile. Notons que ce système existe déjà aujourd'hui indépendamment de la restructuration.

² Réponses aux questions des candidats à l'appel d'offre 159298 Conseil et représentation juridique dans les centres fédéraux de Boudry et de Chevrolles, réponse 95.

Levée de l'admission provisoire

La défense juridique pour exercer un droit au recours en cas de levée d'admission provisoire n'est pas couverte par la protection juridique dont il est question ici.

Procédure de réexamen ou de révision

Ces procédures sont fréquentes quand un nouveau moyen de preuve est obtenu ou que la situation médicale du requérant a changé. Il arrive aussi que le SEM prononce un moratoire sur certaines expulsions, comme c'est arrivé pour le Sri Lanka suite à des cas de tortures avérés qui s'étaient produits après des renvois. Alors les permanences juridiques cantonales s'étaient vues contraintes de demander le réexamen de la situation des demandeurs d'asile concernés, agissant en complément de la politique décidée par le SEM lui-même.

Passage du permis F en B

Les demandes d'autorisation de séjour basées sur l'art. 84 al. 5 LETr ne sont pas couvertes par la protection juridique.

Inclusion d'un-e conjoint-e ou des enfants dans la qualité de réfugié-e

En vertu de l'art. 51 al. 1 LAsi, « le conjoint d'un réfugié et ses enfants mineurs sont reconnus comme réfugiés et obtiennent l'asile ». Cette reconnaissance nécessite néanmoins l'entreprise de démarches administratives et juridiques.

Cas de rigueur

Cette procédure concerne les demandeurs d'asile déboutés, en procédure ordinaire ou extraordinaire, qui sont intégrés et ont plus de cinq ans de séjour (art. 14 al. 2 LAsi).

Changement d'attribution cantonale

Il n'est pas rare que pour des raisons familiales ou de travail, un demandeur d'asile en procédure ou qui a obtenu un statut doit changer de canton.

Regroupement familial

Les réfugiés ont droit au regroupement familial en vertu de l'art. 51 al. 1 LAsi. Les personnes admises à titre provisoire y ont droit en vertu de l'art. 85 al. 7 LETr.

Demandes diverses relatives à l'assistance, à l'hébergement, au réseau de santé ou à d'autres prestations spécifiques au canton

Les permanences cantonales sont par définition ancrées dans un réseau cantonal qu'elles sont les seules à connaître. En marge des démarches juridiques, elles conseillent et orientent les demandeurs d'asile par rapport à différentes demandes d'ordre social au sens large. Outre permettre de faire valoir les différents droits des demandeurs d'asile, ces démarches évitent leur précarisation et favorisent leur intégration.

Demandes de visas humanitaires

Le cas de la Syrie a démontré que lorsque des crises importantes apparaissent, à l'appel même des autorités suisses, des demandes de visas humanitaires doivent être introduites pour que les proches de personnes vivant en Suisse échappent aux violences et à la guerre.

Entraves à la liberté de mouvement

Les demandeurs d'asile font aussi l'objet de décisions administratives concernant leur hébergement (déménagement d'un centre à un autre, affectation à un hébergement inapproprié, exclusion d'un centre) au sujet desquelles ils doivent parfois obtenir quelque conseil juridique. Par ailleurs, concernant les assignations à des centres spécifiques, en cas de procédure accélérée la disponibilité effective des représentants légaux de la protection juridique des centres fédéraux à faire recours sur

cet aspect-là n'est pas explicitement garantie. En cas d'assignation à un centre spécifique alors que le requérant d'asile se trouve en procédure étendue, il est certain que ce sont les permanences cantonales qui devront agir.

3.2. L'affaiblissement des permanences juridiques non subventionnées

L'instauration d'une protection juridique subventionnée va affaiblir les permanences juridiques non subventionnées. Non pas que ces dernières n'auront plus de démarches à entreprendre (voir ci-dessus le tableau des démarches non-couvertes), mais parce que l'attention des acteurs qui engagent des ressources ou leurs bailleurs sera détournée vers l'attrait de subventions.

Ce phénomène pose la question suivante : si les permanences cantonales disparaissent au profit de la protection juridique dans les centres fédéraux, qui prendra le relai pour les démarches non-couvertes décrites ci-avant ?

3.3. Procédure accélérée

3.3.1. Délais de communication aux prestataires (art. 52c et 52d p-OA1)

L'article 52c p-OA1 fixe les délais dans lesquels le SEM communique certaines informations aux prestataires de la protection juridique. Selon l'alinéa 1, le SEM peut avertir le prestataire de la date d'une étape de procédure seulement un jour ouvrable à l'avance. Selon l'alinéa 2, le SEM peut avertir le prestataire de la date de l'audition sur les motifs d'asile seulement deux jours ouvrables à l'avance.

L'article 52d indique lui que le représentant juridique, pour prendre position sur un projet de décision négative, dispose d'un jour ouvrable à partir de la communication au prestataire.

Si un représentant juridique travaille à 80%, et que le prestataire reçoit une communication un jour à l'avance au moment du congé du représentant juridique, cela signifie que le représentant juridique pourrait apprendre le jour même qu'une étape de procédure a lieu ou qu'il doit rendre une prise de position sur un projet de décision négative. Des questions similaires se posent en cas de maladie ou de vacances du représentant juridique.

Différentes étapes sont cruciales, et en particulier la prise de position du représentant juridique sur un projet de décision négative. En effet, s'il ne donne pas d'avis ou le donne en dehors des délais impartis, « *il est réputé avoir renoncé à prendre position* » (art. 102j al. 3 n-LAsi). Par ailleurs, il est arrivé au TAF de juger que des problèmes procéduraux qui n'avaient pas été signalés par le représentant juridique au moment de la prise de position ne pouvaient plus être invoqués au moment du recours (voir D-6683/2014 du 23 février 2015). L'étape de la prise de position revêt donc une importance cruciale.

Ces délais sont trop courts. Ils ne permettront pas au prestataire de s'organiser correctement, ce qui mettra en danger l'effectivité de la protection juridique. Les intérêts en jeu pour les demandeurs d'asile sont trop importants pour être mis en péril par des délais trop courts.

Les délais de communication devraient être de dix jours ouvrables minimum pour ce qui est de la communication des dates de la participation du représentant juridique aux étapes de procédure (art. 52c al. 1 p-OA1), de cinq jours ouvrables pour la communication au prestataire des dates des auditions sur les motifs d'asile (art. 52c al. 2 p-OA1), et de cinq jours ouvrables également pour prendre position sur le projet de décision d'asile négative (art. 52d al. 1 p-OA1). Avec ces délais plus longs, l'accélération des procédures n'en serait pas pour autant menacée.

3.4. Procédure étendue

La protection juridique qui s'applique lorsqu'un demandeur d'asile passe en procédure étendue et est attribué à un canton constitue l'un des points faibles des ordonnances. Le projet dénote un manque

de compréhension de la part du SEM du fonctionnement actuel des permanences juridiques pour requérants d'asile.

L'organisation proposée désavantage les permanences cantonales. Celles-ci auront toujours des démarches non-couvertes à assurer (voir 3.1). De plus, le prestataire du centre fédéral pourra choisir en premier s'il poursuit son mandat en procédure étendue ou pas, ce qui fait qu'il pourra renoncer aux mandats en procédure étendue en cas d'arrivées massives, et que ce sont donc les permanences cantonales qui devront absorber les fluctuations. Cette primauté accordée au choix du prestataire du centre fédéral pourrait aussi faire que seuls les cas les moins stimulants professionnellement seront délégués aux permanences cantonales. Pour toutes ces raisons les CSP se posent de réelles questions quant à l'attractivité des mandats de représentation juridique pour les permanences cantonales.

En même temps, il se peut aussi que dans plusieurs cantons plusieurs permanences pourraient être habilitées à représenter des requérants en procédure étendue. Or l'usage singulier d' « *un bureau de conseil juridique compétent* » a été retenu dans le projet d'ordonnance. Pour s'adapter à la réalité de certains cantons, il faudrait remplacer cet usage singulier par « *les bureaux de conseil juridique compétents* ».

En outre les questions suivantes qui à ce stade ne sont toujours pas réglées : comment un requérant d'asile communiquera-t-il avec son représentant juridique si celui-ci reste dans un centre fédéral d'asile potentiellement éloigné de son canton d'attribution ? Qui du requérant ou du représentant juridique se déplace et avec quelles ressources ?

3.4.1. Article 52e alinéa 1 p-OA1

L'alinéa 1 précise que « *le prestataire fait savoir au SEM, au plus tard lorsque le requérant d'asile sort du centre de la Confédération ou de l'aéroport, si le représentant juridique désigné restera à la disposition du requérant concerné dans le cadre de la procédure étendue.* »

Au moment de quitter le centre fédéral et de s'entretenir avec son représentant juridique, le requérant n'a aucune idée de ce qui l'attend dans son canton d'attribution. Il ne peut pas se représenter à quelle distance il sera de son représentant juridique du centre fédéral, et il n'a pas une conscience concrète, même si on l'en informe, des possibilités de représentation juridique de son futur canton. Bref, il n'est pas suffisamment informé pour choisir librement qui doit le représenter pour la suite de la procédure. C'est pourquoi le requérant d'asile doit garder en tout temps la possibilité de changer de représentant juridique. Cette liberté de choix est essentielle car la confiance que le requérant d'asile a en son représentant juridique est un facteur-clé de la qualité de la défense juridique. Le SEM doit clarifier par quelle disposition légale cette liberté de choix est garantie, voire la mentionner spécifiquement dans l'OA1.

Par ailleurs une règle par défaut devrait s'appliquer au cas où le prestataire du centre fédéral omettrait de transmettre l'information au SEM concernant le représentant juridique d'un requérant. Sinon la confusion risque de régner et c'est le requérant qui en fera les frais. En l'absence de communication du prestataire du centre fédéral, par défaut le mandat devrait rester entre ses mains.

3.4.2. Article 52e alinéa 4 p-OA1

L'alinéa 4 précise que « *Faute d'accord du requérant d'asile en vertu de l'al. 3, le bureau de conseil juridique compétent peut renoncer à ses activités si le requérant d'asile ne porte pas en temps utile à sa connaissance les dates des étapes de la procédure de première instance déterminantes pour la décision d'asile qui ont été communiquées par le SEM.* »

Cette phrase prête à confusion, car elle contient de manière peu claire deux conditions « *faute d'accord du requérant* » et « *si le requérant d'asile ne porte pas en temps utile à sa connaissance les dates (...)* ».

Il serait également nécessaire de préciser, afin que le requérant puisse faire valoir ses droits, que le bureau de conseil juridique a l'obligation d'informer le requérant qu'il renonce à le défendre et de lui présenter les alternatives pour la suite de sa défense juridique.

3.4.3. Article 52e alinéa 5 p-OA1

L'alinéa 5 définit quelles étapes de procédure sont couvertes par un financement en procédure étendue. Ce sont « *la réalisation d'auditions supplémentaires sur les motifs d'asile et l'octroi du droit d'être entendu* ». Cette liste est incomplète et insuffisante.

Même si cet aspect est d'ores et déjà réglé au niveau de la loi, les CSP regrettent que les recours ne soient pas couverts par la protection juridique en procédure étendue. Le recours constitue pourtant une étape cruciale et complexe au cours de laquelle la défense des droits des requérants doit être assurée.

Il est de plus nécessaire qu'un nouveau représentant juridique puisse faire connaissance avec le requérant et lui expliquer les tenants et les aboutissants de la suite de la procédure au cours d'un entretien. Cet entretien de prise en charge doit être couvert par le financement de la protection juridique. De même, le représentant juridique doit s'entretenir avec son mandant au moment de la notification de la décision. Il doit pouvoir l'orienter pour la suite de la procédure (obtention d'un statut et/ou éventuel recours). Il s'agit là d'étapes déterminantes pour la procédure d'asile.

3.4.4. Article 52f p-OA1

Cet article précise que les étapes de procédure sont communiquées par le SEM au bureau de conseil juridique ou à la personne chargée d'assumer le conseil et la représentation « *au minimum cinq jours ouvrables avant la réalisation de l'étape* ». Ce délai est trop court. Il compliquera l'organisation du travail des prestataires alors même que le gain de quelques jours est inutile, puisqu'en procédure étendue l'impératif d'une procédure très rapide est moindre. Ce délai devrait être ramené à quinze jours ouvrables minimum.

3.4.5. Article 52g p-OA1

Cet article précise quels bureaux de conseil juridique peuvent être habilités à assurer une représentation juridique en procédure étendue. Le rapport explicatif n'est pas clair puisqu'il commence par un usage singulier « *le bureau de conseil juridique compétent du canton* » avant de mentionner « *tout bureau de conseil juridique (...)* ». On ignore donc à ce stade si le SEM a la volonté de ne désigner qu'un seul bureau de conseil juridique compétent par canton ou s'il entend s'appuyer sur tout bureau de conseil juridique qui répondrait aux critères d'habilitation.

Comme nous l'avons dit plus haut dans plusieurs cantons plusieurs permanences pourraient être habilitées à représenter des requérants en procédure étendue. S'appuyer sur plusieurs bureaux présente l'avantage de faciliter la flexibilité en cas de fluctuations importantes des nouvelles demandes. De plus, dans la mesure où les requérants sont rarement hébergés au même endroit dans un canton, il serait bénéfique que plusieurs bureaux situés à des emplacements géographiques différents puissent être habilités à assurer la représentation juridique. L'usage singulier doit être remplacé par un usage pluriel « *des bureaux de conseil juridique compétents* ».

Enfin la procédure par laquelle les permanences juridiques cantonales seront habilitées à représenter des requérants d'asile en procédure étendue reste abstraite. Il faudrait à tout le moins que cette

procédure permette l'habilitation de plusieurs organismes ou professionnels indépendants, ceci afin de garantir la possibilité de faire face à des fluctuations du nombre de demandeurs d'asile avec une flexibilité suffisante.

5. Centres spécifiques (art. 15 p-OA1)

5.1. Principe d'assignation à un centre spécifique (alinéa 1)

L'article 15 p-OA1 traite de l'assignation à un centre spécifique de tout demandeur d'asile qui « *menace sensiblement la sécurité et l'ordre publics ou, par son comportement, porte sensiblement atteinte au fonctionnement et à la sécurité du centre de la Confédération* ». Cette mesure ne se limite pas aux centres de la Confédération, puisque selon la nouvelle loi sur l'asile les demandeurs d'asile hébergés dans des centres communaux et cantonaux peuvent aussi être assignés à un centre spécifique (art. 24a n-LAsi et art. 24d al. 6 n-LAsi). Tous les demandeurs d'asile sont donc concernés.

Les CSP se sont opposés aux centres spécifiques depuis qu'il en est question. Cette problématique a émergé suite aux Printemps arabes, un contexte particulier de polémique autour de requérants d'asile jugés « récalcitrants ». Les CSP estiment que les demandeurs d'asile qui contreviennent à la loi doivent être jugés comme tout autre résident du pays, en fonction des dispositions légales qu'ils ont violées. Des comportements qui ne relèvent pas du droit pénal, mais du simple irrespect d'une consigne, ne devraient pas conduire à des restrictions importantes de liberté, comme il en est pourtant question ici. Le dispositif proposé ici se rapproche de mesures carcérales, mais sans contrôle judiciaire systématique. L'absence de contrôle judiciaire signifie l'absence de contrôle de la sanction conduisant à l'assignation, l'absence de contrôle de la proportionnalité (prise en compte des circonstances du cas, durée d'assignation, etc.). Ce dispositif menace les libertés fondamentales des intéressés.

Enfin la durée de séjour maximale en centre spécifique n'est pas fixée. Par défaut elle est la même que celle en centre fédéral, et peut donc être prolongée « *raisonnablement* ». Le commentaire émis plus haut concernant l'article 14 p-OA1 s'applique donc par analogie aux centres spécifiques, avec encore plus d'acuité puisqu'il est question ici de privation accrue de liberté.

5.2. Motifs d'assignation (alinéa 2)

« *Il y a notamment une atteinte sensible au fonctionnement et à la sécurité d'un centre de la Confédération lorsque le requérant d'asile:*

- a. viole gravement le règlement intérieur du centre de la Confédération, notamment parce qu'il possède ou conserve des armes ou des stupéfiants, ou enfreint, de manière répétée, une interdiction de sortie;*
- b. ne respecte pas les consignes de comportement du personnel du centre de la Confédération et, de ce fait, harcèle, menace ou met en danger d'autres requérants d'asile ou le personnel;*
- c. entrave, de manière répétée, le bon fonctionnement du centre de la Confédération, notamment en refusant de participer aux travaux domestiques ou en ne respectant pas la période de repos nocturne. »*

L'assignation à un centre spécifique s'accompagne systématiquement d'une assignation à résidence ou d'une interdiction de périmètre. Or la liberté de mouvement est une liberté fondamentale. Toute restriction doit être ordonnée dans un cadre clair. Le mot « *notamment* », qui apparaît à deux reprises dans cet alinéa, laisse entendre que des sanctions seront prises sur la base de comportements fautifs qui ne sont pas prévus par les bases légales. Ce flou est extrêmement grave et entraîne un risque de violation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

La *lettre a* relève clairement d'infractions pénales. Le SEM n'a pas à se substituer à la police et aux autorités judiciaires en matière de droit pénal. L'idée qu'un droit spécial, réservé aux seuls demandeurs d'asile, puisse se développer en parallèle du droit pénal, ouvre la porte à des dérives extrêmement graves.

D'un côté le rapport explicatif annonce que « *les exigences posées pour assigner une personne à un centre spécifique sont désormais plus élevées* », puisque le caractère de l'atteinte doit désormais être « *sensible* », mais d'un autre côté les comportements conduisant à une assignation n'ont plus besoin d'être répétés. De plus, toujours selon le rapport explicatif, ce ne sont plus seulement les consignes du responsable qui doivent être respectées, mais celles du personnel du centre dans son ensemble. Les exigences posées pour assigner une personne à un centre spécifique sont donc partiellement moindres que celles qui prévalaient jusqu'ici (même si, rappelons-le, ces dispositions n'ont encore jamais été appliquées).

Concernant la transmission des consignes ou du règlement aux demandeurs d'asile, rappelons qu'à leur arrivée les demandeurs d'asile lisent parfois mal y compris dans leur propre langue, et que partant ils ne comprennent la plupart du temps pas les langues officielles de la Suisse. Les règles élémentaires de fonctionnement sont alors communiquées à l'arrivée par oral, dans le meilleur des cas avec un traducteur, mais plus souvent dans un sabir improvisé où les possibilités de malentendus et d'incompréhension sont nombreuses. Ce d'autant plus que les demandeurs sont au début de leur séjour en Suisse, encore éprouvés et mobilisés par la fuite et son cortège de risques et de stress. Ils doivent, dans cet état précaire, assimiler l'ensemble du système juridique, social, culturel dans lequel ils devront tenter de faire valoir leurs droits. Autant dire que les règles d'hébergement ont peu de chance d'être bien comprises et assimilées à un tel moment.

Dans ce contexte il est extrêmement périlleux de permettre une sanction aussi grave que l'assignation à un centre spécifique sur la seule base de l'irrespect, à une seule reprise, d'une consigne transmise oralement.

Notons enfin que le caractère excessivement sévère de la présente disposition se manifeste à travers le seul usage du français que fait le SEM. Le « *harcèlement* » est en effet considéré comme un comportement qui peut conduire à une assignation or, selon le rapport explicatif, les comportements fautifs n'ont pas besoin d'être répétés. Tous les dictionnaires définissent pourtant le terme d' « *harcèlement* » comme un comportement continu, incessant ou répété.

5.3. Double décision : SEM et canton d'assignation (alinéa 3 et 4)

«³ *Le SEM informe immédiatement l'autorité cantonale compétente en matière d'assignation d'un lieu de résidence et d'interdiction de pénétrer dans une région déterminée visées à l'art. 74 , al. 1bis, LETr des motifs de l'assignation à un centre spécifique.*

⁴ *L'autorité cantonale compétente ordonne l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée qui s'impose dans le contexte de l'hébergement dans un centre spécifique et en informe immédiatement le SEM.»*

Comme le montrent les alinéas 3 et 4 reproduits ci-dessus, l'assignation à un centre spécifique prend corps à travers une double décision : la première décision émane du SEM, contient les motifs d'assignation au centre spécifique, n'est pas sujette à recours avant que le demandeur d'asile ait reçu sa décision sur l'asile. La seconde émane du canton, ordonne l'assignation d'un lieu de résidence ou l'interdiction de périmètre.

Cette duplicité de la décision est bancale, elle traduit le caractère « bricolé » de l'ensemble du dispositif. De plus, les demandeurs d'asile pourront faire recours contre la décision cantonale, mais pas contre la décision du SEM, du moins pas avant d'avoir reçu leur décision sur l'asile. Ce dispositif dans son ensemble est donc incohérent et devrait être abandonné.

5.4. Possibilité de faire recours (alinéa 5)

« ⁵ La décision d'assignation à un centre spécifique ne peut être attaquée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. »

Cette disposition implique que les demandeurs d'asile n'auront bien souvent droit de faire recours qu'après avoir fait l'objet d'une assignation et donc d'une privation de liberté. Le caractère effectif de l'accès au recours n'est donc pas garanti, ce qui équivaut à une violation d'un droit fondamental. On peut d'ores et déjà se demander quelles seront les réparations accordées aux demandeurs d'asile dont il sera reconnu *a posteriori* que leur assignation à un centre spécifique était injustifiée ? Le présent projet n'en pipe pas un mot.

Que la décision d'assignation ne soit attaquable que dans la décision sur l'asile implique par ailleurs que la décision sur l'asile sera composée de deux matières totalement différentes : une analyse de la demande d'asile d'une part et une sanction administrative (pour ne pas dire pénale) d'autre part. Cette duplicité de la matière est inacceptable. En partant du principe qu'elle soit même légale, ce qui fera certainement l'objet de discussions, cette duplicité des matières complique l'exercice du droit au recours.

Enfin cette disposition est discutable sous l'angle de l'égalité de traitement. Les demandeurs d'asile qui recevront une décision sur l'asile au moment de leur assignation pourront faire recours immédiatement, pas les autres. De plus, les demandeurs d'asile en procédure accélérée auront sept jours ouvrables pour faire recours, tandis que les demandeurs d'asile en procédure étendue, qui peuvent aussi être assignés à un centre spécifique, en auront trente. La question de savoir s'ils doivent être assignés à un centre spécifique est pourtant indépendante de leur demande d'asile. Il est donc anormal que pour une même question deux personnes aient un délai de recours sensiblement différent.

6. Conclusion

Le présent projet manque de clarté sur plusieurs points. Des précisions et ajustements sont nécessaires.

De manière générale, les délais minimaux dans lesquels les prestataires de représentation juridique ou les requérants d'asile doivent agir sont trop courts : vingt-quatre heures pour anticiper une étape de procédure accélérée ou pour prendre position sur un projet de décisions négatives, quarante-huit heures pour anticiper l'audition sur les motifs d'asile, cinq jours pour anticiper une étape de procédure étendue, sept jours ouvrables pour rédiger un recours en procédure accélérée (contre 30 en procédure étendue). L'administration, de son côté, n'a que des délais d'ordre non contraignants à respecter pour le traitement des demandes : une demande en procédure étendue devrait être traitée en deux mois, la durée de séjour dans les centres peut être prolongée pour une durée raisonnable non définie, le SEM peut toujours affecter ou attribuer les requérants aux cantons quand elle le souhaite.

Ainsi, l'administration garde une flexibilité totale tandis que les demandeurs d'asile et leurs représentants légaux portent le poids de l'accélération. Certains requérants d'asile en paieront aussi le prix fort, par exemple si un représentant juridique ne peut pas s'opposer à un projet de décision parce qu'il est débordé de travail ou que l'information ne lui est pas parvenue à temps. Leur procédure

sera menée au pas de charge, les demandes de réexamen ne seront pas couvertes par la protection juridique, augmentant d'autant le risque que leurs motifs ne soient pas reconnus et que des violations du droit en découlent.