

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Résumé des recommandations du HCR sur la modification de la loi suisse sur l'asile (restructuration du domaine de l'asile, acte 2, LAsi)

Le HCR salue l'introduction du principe du « front loading » dans la procédure d'asile suisse qui peut contribuer, d'après lui, à une meilleure efficacité des procédures. Du point de vue de la protection internationale des réfugiés, il est cependant de la plus haute importance que la rapidité d'exécution de la procédure ne fasse pas obstacle ou ne rende pas plus difficile à atteindre l'objectif fondamental du système d'asile, à savoir l'identification des personnes nécessitant une protection, l'octroi de la protection et par conséquent le respect du principe de non-refoulement. Le conseil et la représentation juridique prévus pour la procédure accélérée sont importants tant pour le respect des droits des demandeurs d'asile que pour la qualité des décisions de première instance et la garantie de procédures équitables et efficaces. Le HCR souligne également la nécessité d'un hébergement et d'un traitement des demandeurs d'asile dans des conditions qui intensifieraient leur autonomie dans la mesure du possible. Cela devrait être utile tant pour l'intégration que pour un éventuel retour. La détention tout comme les retours forcés devraient toujours intervenir qu'en dernier recours.

Se fondant sur son mandat, le HCR se permet d'adresser les recommandations et observations suivantes concernant certaines dispositions du projet. Pour plus de détails, il renvoie à sa prise de position détaillée dans la procédure de consultation.¹

Objection de conscience (art. 3 al. 3 P-LAsi) : Le HCR fait observer que les objecteurs de conscience et les déserteurs qui craignent d'être poursuivis pour des motifs politiques ou autres doivent en principe pouvoir être reconnus comme réfugiés.²

Obligation de collaborer et examen médical (art. 8 et 26a P-LAsi) : Le concept de l'examen médical global devrait avant tout être au service du bien-être du demandeur d'asile, se dérouler dans le respect de la dignité humaine et ne pas être utilisé pour justifier des restrictions aux droits procéduraux. Lorsqu'un demandeur d'asile enfreint l'obligation de se rendre à un examen médical prescrit, il faudrait toujours prendre en compte les circonstances du cas concret, en particulier les barrières psychologiques, culturelles et liées au sexe, ainsi que de donner une interprétation étendue à la notion de « raison valable » visée à l'art. 8 al. 3bis LAsi. Lors de la constatation des faits médicaux conformément à l'art. 26a P-LAsi, un examen individuel et approfondi de la crédibilité devrait toujours être effectué, en particulier chez les personnes vulnérables, afin de prendre dûment en compte le cas concret.

Notification de la décision (art. 12 et 12a P-LAsi) : Pour des raisons de clarté juridique, compte tenu des délais de procédure courts, ainsi que pour le respect du droit à un recours effectif (art. 29 ss Constitution fédérale, art. 13 CEDH), le HCR recommande que le délai de recours ne commence à courir que lorsque la communication ou la décision a été notifiée au demandeur d'asile ou à son représentant légal. Le HCR recommande en outre que les décisions soient notifiées au demandeur d'asile à l'oral en présence d'un interprète et qu'une traduction écrite soit établie.

¹ Consultable sur http://www.unhcr.ch/no_cache/recht/3-asyl-in-der-schweiz/33-unhcr-positionen.html?L=0&cid=10477&did=9875&sechash=f4900895 (8 janvier 2015).

² Pour plus de détails, voir *UNHCR*, Principes directeurs sur la protection internationale no. 10 : Demandes de statut de réfugié liées au service militaire dans le contexte de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 3 décembre 2013, HCR/GIP/13/10, consultable sur <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html> (8 janvier 2015).

Langue de la procédure (art. 16 P-LAsi) : Pour renforcer le droit à un recours effectif, le HCR recommande de supprimer l'art. 16 al. 1, 2^e phrase, P-LAsi et d'autoriser les requêtes dans n'importe quelle langue officielle : dans la mesure où les demandeurs d'asile sans représentant légal peuvent continuer à choisir la langue de procédure, les autorités sont de toute façon en mesure de traiter les demandes dans les autres langues officielles.

Dispositions de procédure particulières (art. 17 P-LAsi) : Dans les cas qui concernent des demandeurs d'asile mineurs non accompagnés, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait à tout moment être une considération primordiale. Les enfants devraient immédiatement être affectés, dans la mesure du possible, à un centre cantonal spécialisé pour les demandeurs d'asile mineurs non accompagnés. L'intérêt supérieur de l'enfant serait ainsi mieux pris en compte et cela permettrait à l'enfant de créer une relation de confiance avec une personne spécialisée. Le HCR recommande en outre qu'une personne de confiance ainsi qu'un représentant légal soient affectés aux enfants non accompagnés dans la procédure d'asile.

Centres de la Confédération (art. 24 P-LAsi) : Le HCR recommande que les centres soient organisés de manière à ce que les conditions d'accueil prennent dûment en compte les exigences particulières des demandeurs d'asile vulnérables et des personnes ayant d'autres besoins spécifiques (par exemple de nature médicale). Compte tenu de la période d'hébergement maximale autorisée de 140 jours, des exigences élevées quant aux normes de qualité et à la liberté de mouvement devraient être fixées. Même dans le cas des personnes en attente d'un transfert Dublin, il faudrait tenir compte du principe de non-discrimination ainsi que du fait qu'il pourrait s'agir de réfugiés.

Centres spécifiques (art. 24a P-LAsi) : Tous les demandeurs d'asile devraient être traités avec dignité, humanité et respect pendant toute la durée de la procédure, même en cas d'hébergement dans des centres spécifiques ; ils devraient être clairement informés de leurs droits et devoirs, y compris des conséquences du non-respect de ces derniers, et devraient être hébergés d'une manière appropriée. Une voie de recours autonome devrait être explicitement prévue contre la décision d'hébergement dans un centre spécifique.

Phase préparatoire (art. 26 P-LAsi) : Pour la phase préparatoire, le HCR recommande :

- de prévoir une possibilité d'extension de la phase préparatoire qui, dans la procédure Dublin, est limitée à un maximum de dix jours ;
- de traiter dans le cadre de la procédure régulière les cas Dublin compliqués concernant des personnes vulnérables et les cas dans lesquels une application humanitaire des critères de responsabilité est plausible ;
- de réorganiser le droit d'être entendu de manière à ce qu'il corresponde aux exigences d'un entretien Dublin spécifique au sens du règlement Dublin III et de planifier les ressources nécessaires dans la phase préparatoire ; en outre, il faudrait définir comment procéder lorsqu'il apparaît, pendant ou après la phase préparatoire normale, qu'il s'agit d'un cas Dublin ;
- d'héberger à tout moment les personnes vulnérables en fonction de leurs besoins ;
- de créer des mécanismes pour la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est-à-dire de garantir, outre un hébergement adapté à ce moment-là, la nomination le plus tôt possible d'une personne de confiance pour la procédure ;
- de créer les mécanismes de protection et d'identification appropriés pour les victimes potentielles de traite d'êtres humains.

Types de procédure de première instance et délais (art. 26b-26d et 37 P-LAsi) : Le HCR salue, sur le principe, les procédures d'asile efficaces. Il est cependant de la plus haute importance que la rapidité d'exécution de la procédure ne fasse pas obstacle ou ne rende pas plus difficile à atteindre l'objectif fondamental du système d'asile, à savoir l'identification des personnes nécessitant une protection et l'octroi de la protection, ainsi que le respect des principes d'équité.

Le HCR salue le fait que les demandes d'asile manifestement justifiées soient aussi traitées dans le cadre de la procédure accélérée, car les requérants peuvent ainsi plus rapidement avoir accès aux droits garantis par la Convention de Genève relative aux réfugiés. De plus, le HCR recommande, que les groupes de personnes particulièrement vulnérables, comme les personnes souffrant de graves problèmes psychiques ou de traumatismes, les mineurs non accompagnés, les personnes âgées ou les victimes de traite d'êtres humains soient expressément exclus de la procédure accélérée.

Activité lucrative et programmes d'occupation (art. 43 et 75 al. 4 P-LAsi) : Le HCR salue la possibilité, nouvellement introduite, d'exercer une activité lucrative dès l'affectation à la procédure étendue. Cependant, le HCR regrette que, en cas d'hébergement dans les centres de la Confédération, il soit interdit aux demandeurs d'asile d'exercer une activité lucrative non plus pendant 3 mois mais désormais jusqu'à 140 jours. Les programmes d'occupation dans les centres jouent donc un rôle important pour préserver et encourager l'indépendance des intéressés et prévenir la déqualification ; ils devraient dès lors être conçus ou développés dans une mesure qui reflète leur importance.

Conseil en vue du retour (art. 93 P-LAsi) : Le HCR recommande :

- que des informations générales sur la possibilité d'un retour dans le pays d'origine soient données au plus tôt qu'après le rejet en première instance d'une demande d'asile ;
- de ne proposer des conseils concrets en vue du retour qu'après un rejet en dernière instance de la demande d'asile ; les demandeurs d'asile pourraient autrement ressentir le conseil en vue du retour comme une forme de pression ;
- de donner en tout cas aux personnes en charge du conseil en vue du retour une formation adaptée et de les sensibiliser aux obligations de la Suisse, en particulier concernant le principe du non-refoulement.

Le HCR salue la séparation organisationnelle claire entre conseil et représentation juridique pendant la procédure, d'un côté, et conseil en vue du retour, de l'autre. Cela peut contribuer de manière significative à l'efficacité des deux types de consultation.

Protection juridique et assistance judiciaire (art. 102f-102m P-LAsi) : Le HCR salue expressément le conseil et la représentation juridique gratuits prévus aux articles 102f ss. Le HCR recommande à cet égard, lors de l'affectation, de prendre en compte les éventuelles préférences des demandeurs d'asile, en particulier en cas de motifs de fuite liés au sexe. En pratique, il est particulièrement important que les demandeurs d'asile puissent entrer en contact, de manière effective, avec un conseiller ou un représentant juridique même dans un centre spécifique ou d'attente, qui pourrait être isolé. Cela inclut la possibilité d'un entretien individuel fixé à court terme.

En outre, compte tenu des intérêts juridiques particulièrement importants en jeu dans la procédure d'asile, le HCR suggère qu'une expertise suffisante dans les questions relatives à l'asile soit requise, en particulier lorsqu'un avocat est affecté à la représentation juridique d'un demandeur

d'asile (par exemple, formations continues adaptées comme mesure pour garantir la qualité conformément à l'art. 102i al. 4 P-LAsi).

Le HCR souhaite souligner que le risque d'un défaut de transmission de la notification de décisions et communications entre prestataires et représentation juridique ne doit pas être à la charge du demandeur d'asile (art. 102j P-LAsi). La possibilité, pour la représentation juridique, de refuser de déposer un recours voué à l'échec (art. 102h al. 4 P-LAsi) semble peu compatible, au regard du droit jurisprudentiel et du délai de recours bref, avec le droit à un recours effectif, garanti aux art. 29 ss de la Constitution fédérale et à l'art. 13 CEDH, ainsi qu'avec les dispositions déontologiques afférentes aux représentants juridiques désignés d'office.

Procédures et délais de recours (art. 108 ss P-LAsi) : Pour satisfaire au principe du droit à un recours effectif (art. 29 ss Constitution fédérale ; art. 13 CEDH), non seulement sur le plan formel mais aussi dans les faits, le HCR recommande de ne raccourcir ni les délais de recours dans la procédure d'asile à 30 jours ni le délai supplémentaire pour régulariser le recours. Il serait souhaitable de remplacer les jours calendaires par des jours ouvrables compte tenu de l'accès, parfois compliqué dans la pratique, au conseil et à la représentation juridique. De manière générale, pour garantir le droit à un recours effectif, le HCR recommande de mettre à disposition de tous les demandeurs d'asile une représentation juridique gratuite dans l'instance de recours, même dans la procédure étendue, y compris la procédure Dublin. Le HCR salue la mise en œuvre prévue de mesures d'instruction, en particulier des auditions orales dans la procédure de recours contre des décisions prises dans le cadre de la procédure accélérée ou de la procédure Dublin, ainsi que la possibilité de notifier le jugement oralement. Les deux aspects devraient être élargis à la procédure de recours contre des décisions prises dans le cadre de la procédure étendue.

Demandes de réexamen et demandes multiples (art. 111b et 111c P-LAsi) : Les nouveaux développements dans le pays d'origine et l'activité politique en exil, tout comme les traumatismes, les difficultés linguistiques ou les éléments liés à l'âge, au sexe ou à la culture peuvent empêcher que toutes les questions relatives à l'asile soient débattues pleinement lors d'une demande d'asile antérieurement déposée. Comme la plupart de ces événements peuvent se produire à tout moment, le HCR recommande fortement de s'abstenir de prévoir une limite temporelle pour introduire une demande de réexamen ou une demande multiple. Le HCR recommande, dans tous les cas de demande de réexamen ou de demande multiple qui n sont pas uniquement fondée sur des motifs déjà présentés précédemment, d'effectuer une audition orale de la personne concernée, au cours de laquelle cette dernière pourra expliquer les raisons de sa demande.

Motifs de détention (art. 76 al. 1 let. b P-LEtr) : La détention ne peut être prévue que comme mesure de dernier recours et doit être nécessaire et proportionnée au cas concret. Dans cette optique, il est suggéré de contrôler la cohérence de toutes les dispositions relatives à la détention et leur compatibilité avec les exigences internationales et européennes contraignantes pour la Suisse.

UNHCR Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein
Genève, janvier 2015