



UNHCR

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

Prise de position du HCR au sujet de la votation populaire du 9 juin 2013 sur les modifications urgentes de la loi suisse sur l'asile

Le Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés HCR est chargé par l'Assemblée générale de l'ONU de veiller à la protection internationale des réfugiés, des apatrides et des autres personnes sous son mandat, ainsi que de soutenir les gouvernements dans la recherche de solutions durables. Dans le cadre de son mandat, le HCR a déposé en octobre 2012 une prise de position détaillée relative aux modifications urgentes de la loi fédérale sur l'asile entrées en vigueur le 29 septembre 2012¹, objets de la votation populaire du 9 juin 2013.

Notion de réfugié

L'article 3 LAsi règle l'application nationale de la définition du réfugié figurant dans la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés en droit suisse. Le nouvel alinéa 3 LAsi introduit une disposition selon laquelle les personnes qui se soustraient au service militaire ou désertent ne sont pas des réfugiés. Néanmoins, « les dispositions de la Convention [...] relative au statut des réfugiés sont réservées ».

Le service militaire est, dans de nombreux pays, une obligation citoyenne, et dans les pays où le service militaire est obligatoire, le refus de servir est généralement punissable par la loi. La désertion constitue d'ordinaire une infraction pénale, que le service militaire soit obligatoire ou non. La peur des sanctions en cas de désertion ou de refus de servir constitue toujours une crainte de persécution fondée au sens de la Convention de Genève. Cependant, il y a persécution lorsque la peine prévue par la loi équivaut à une persécution, si par exemple elle est excessive ou d'une dureté disproportionnée, ou viole elle-même des règles des droits de l'homme, ou si les dispositions ou les conditions du service militaire sont si strictes qu'elles sont assimilables à une persécution **et** qu'il existe un rapport de causalité avec l'un des motifs de persécution cités à l'article 1 al. 2 Convention de Genève (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social, convictions politiques). Cette règle est aussi postulée en droit européen, à l'article 9 al. 2 de la directive dite « Qualification ».

La nouvelle version de l'article 3 al. 3 LAsi peut garantir, grâce au complément, que l'interprétation du terme de réfugié par la Suisse soit conforme à la Convention de Genève. Dans l'application de la nouvelle disposition, il y a lieu de veiller à ce que celle-ci n'entraîne pas de facto l'application d'une clause d'exclusion non conforme. Le HCR prie toutefois de considérer que le **signal politique** donné à la population suisse en lien avec la reformulation de l'article 3 al. 3 LAsi, selon lequel le plus grand groupe de réfugiés en Suisse, les ressortissants érythréens, qui sont souvent des déserteurs et dont le besoin de protection devrait encore être reconnu après l'entrée en vigueur du nouvel article 3 al. 3 LAsi, ne seraient « pas des réfugiés » est inquiétant et ne favorise pas l'intégration des personnes concernées.

Suppression de la procédure d'ambassade :

La modification de l'article 19 al. 1 et l'abrogation de l'article 20 LAsi a aboli la possibilité de demander asile auprès d'une ambassade suisse à l'étranger. **Le HCR regrette cette évolution**, car la procédure d'ambassade est un élément précieux de la procédure d'asile suisse, particulièrement pour protéger des dangers de l'immigration illégale. Compte tenu du renforcement des systèmes de contrôle frontalier efficaces et modernes, **les procédures d'immigration protégée étaient souvent la seule possibilité légale pour les personnes en besoin de protection** qui ne pouvaient pas retourner dans leur pays d'origine en raison de la persécution mais pouvaient prouver **un lien étroit avec la Suisse** pour obtenir accès à un pays dans lequel elles pouvaient demander asile et bénéficier de la protection nécessaire. Il existe un risque qu'une part considérable des personnes qui s'adressaient jusqu'à présent aux représentations suisses à l'étranger s'en remettent désormais à des passeurs pour entrer en

¹ HCR, *Recommandations du HCR relatives à la mise en œuvre des modifications urgentes de la loi suisse sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)*, octobre 2012 ; cf. ég. HCR, *Recommandations du HCR dans le cadre de la consultation concernant les modifications des ordonnances relatives à la loi sur l'asile s'agissant de la mise en œuvre des modifications urgentes de la loi suisse sur l'asile (LAsi)*, mars 2013, disponible à : http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Events/UNHCR_Empfehlungen_zu_den_vorgeschlagenen_AEndrungen_der_Verordnungen_zum_Asylgesetz_01.pdf.

Europe par des voies dangereuses, qui font de nombreux morts chaque année. En outre, les procédures d'immigration protégée représentent, en tant que possibilité d'accès au système d'asile, un signe de solidarité en matière de protection des réfugiés important, adressé aux pays moins développés, dans lesquels séjournent plus de 80% des réfugiés dans le monde.

La suppression de la procédure d'ambassade recèle également le risque que des familles, particulièrement en raison de la situation légale très restrictive pour les personnes admises provisoirement, restent séparées durant des années, car le temps d'attente et les conditions supplémentaires pour le **regroupement familial de nombreuses personnes admises provisoirement** ne peuvent être respectés, à cause notamment du statut juridique précaire pendant une longue période. Ce groupe contient avant tout des personnes fuyant la guerre et la violence, dont le besoin de protection est généralement similaire et de même durée que celui des réfugiés au sens de la Convention de Genève.

Placement de requérants d'asile dans des centres spéciaux :

Le HCR reconnaît qu'il peut y avoir des raisons justifiant la répartition des requérants d'asile dans différents centres et que des mesures sont nécessaires pour lutter efficacement contre la mise en péril de la sécurité et de l'ordre publics ou contre les dysfonctionnements importants dans les centres d'hébergements. Dans la mesure où un placement dans des « centres spéciaux » est ordonné sous forme de sanction, le HCR souhaite toutefois souligner qu'un tel placement devrait être effectué conformément aux normes du droit international public. Le HCR recommande de toujours décider du placement en centre spécial et, le cas échéant, des interdictions de périmètre, en tenant compte des **circonstances du cas concret**, de garantir explicitement une **possibilité de recours indépendant** contre la décision de placement en centre spécial et de permettre à tous les requérants d'asile des contacts effectifs avec une représentation et un conseil juridiques, y compris des entretiens personnels organisés à court terme.

Protection juridique dans la phase test :

Le HCR salue dans l'ensemble les efforts visant à assurer une procédure plus équitable et plus efficace. Il est important que la personne requérante ait l'occasion et le temps nécessaires pour exposer toutes les raisons pouvant conduire à l'octroi de la protection, et que l'autorité examinant son cas soit en mesure de procéder à cet examen et à toutes les clarifications nécessaires, afin de garantir, outre le raccourcissement de la procédure, que les besoins de protection existants ne soient pas ignorés. L'accès à un conseil juridique de qualité aide à identifier de manière précoce quelles personnes ont besoin d'une protection internationale. La nécessité d'une représentation juridique dans la procédure d'asile correspond, du point de vue du HCR, à la réalité des personnes concernées, qui ont souvent des origines culturelles différentes et peu de connaissances juridiques, ce pourquoi elles ont besoin de conseils spécialisés. Dans ses entretiens avec des requérants d'asile, le HCR a constaté que ceux-ci ne sont souvent guère informés de la possibilité de recevoir des conseils et d'autres questions relatives à la protection juridique et qu'ils ne comprennent pas suffisamment la procédure, car ces conseils et explications ne sont souvent pas suffisamment garantis. Le HCR se félicite donc particulièrement du renforcement prévu de la protection juridique des personnes concernées.

Le besoin de protection devrait déjà être identifié efficacement en première instance, sachant que les procédures de recours ne sont toujours que la deuxième meilleure solution pour la protection des droits des personnes nécessitant une protection. Dans le système d'asile suisse, il n'existe qu'une seule instance de recours (le Tribunal administratif fédéral), qui statue sans débats oraux ni audition de la personne concernée. C'est pourquoi le HCR voit dans le raccourcissement du délai de recours à dix jours un risque potentiel pour la protection juridique effective, car il pourrait être difficile pour les requérants d'asile de prendre position, preuves à l'appui, sur la décision de l'Office fédéral des migrations dans un délai aussi court. Cependant, tant la Constitution fédérale suisse que la CEDH exige que le droit à un moyen de recours efficace existe non seulement sur le plan formel mais soit aussi disponible dans les faits. Les délais de recours et de complètement de mémoires brefs contribuent en outre à des demandes de réexamen et à des demandes multiples justifiées.