

Identifier et soutenir rapidement les demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers - Résumé (Executive Summary)

Des facteurs tels que **le sexe, l'âge, l'état de santé ou les violences subies** peuvent compromettre l'accès équitable des requérants d'asile à la procédure d'asile. Afin de pouvoir **exercer leurs droits et remplir les obligations** qui en découlent **au même titre que les requérants d'asile sans besoins particuliers**, certains requérants d'asile nécessitent donc des **garanties spéciales ainsi qu'une assistance particulière au cours de la procédure d'asile**.

La définition du terme « besoins spéciaux » utilisée dans cette étude suit une **approche intersectionnelle**. Elle repose sur le **postulat** que les besoins spéciaux **doivent être identifiés au cas par cas, en tenant compte de toutes les circonstances individuelles, et non pas seulement lorsque les personnes appartiennent à certaines catégories** ou à certains groupes.

Les **instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme contraignants pour la Suisse**, en particulier la Convention contre la torture CCT, la Convention relative aux droits de l'enfant CDE, la Convention sur les droits des femmes CEDEF, la Convention relative aux droits des personnes handicapées CDPH et la Convention contre le racisme CERD, obligent les États à **identifier et à prendre en compte de manière appropriée** les besoins spéciaux. Diverses conventions du Conseil de l'Europe ratifiées par la Suisse ainsi que des instruments juridiques de l'**Union européenne**, que la Suisse doit respecter, sont également pertinentes pour l'accueil des requérants d'asile ayant des besoins particuliers. Enfin, le **droit national** impose également des obligations aux autorités suisses compétentes en matière d'asile afin que les besoins spécifiques des requérants d'asile soient **identifiés le plus tôt possible** dans la procédure d'asile et **dûment pris en compte**. Il s'agit notamment de mesures visant à garantir **l'égalité d'accès à une procédure d'asile équitable et efficace** en Suisse.

Les instruments juridiques susmentionnés accordent, entre autres, aux requérants d'asile ayant des besoins particuliers:

- **Un droit à l'information:** les requérants d'asile ont le droit d'être informés de leurs besoins particuliers et des garanties procédural et d'accueil spéciales qui en découlent.
- **Des garanties procédurales spéciales:** certains requérants d'asile ayant des besoins particuliers peuvent avoir besoin de garanties procédurales spéciales telles que le traitement prioritaire de la demande d'asile, la flexibilité des délais et la désignation d'une personne de confiance, respectivement, d'une tutelle ou d'une curatelle.
- **Une prise en compte dans l'examen du statut de réfugié et des obstacles au renvoi:** certains besoins spécifiques sont susceptibles d'impacter le **contenu concret de la demande d'asile**, les **raisons de la persécution**, l'évaluation de la **crédibilité de la demande et la recevabilité du renvoi**, y compris le renvoi dans le cadre d'une procédure de Dublin ou à un pays tiers sûr.

- **Des garanties spéciales d'accueil:** les besoins particuliers des requérants d'asile concernent leur **logement, prise en charge et traitement médical** ou la conception de tout programme d'occupation.

Pour garantir que les requérants d'asile ayant des besoins particuliers aient un accès effectif à leurs droits, il est important que ces besoins particuliers soient identifiés **le plus tôt possible au cours de la procédure d'asile**. Bien que le nouveau système d'asile ait permis d'**améliorer** l'identification et la prise en compte de certaines catégories de besoins particuliers, des défis subsistent. En particulier, les délais courts des procédures accélérées ne laissent pas toujours suffisamment de temps pour identifier les besoins particuliers. En outre, le **transfert** dans le cadre de la procédure accélérée peut entraîner une **perte d'information**. De plus, aucun outil standard n'est actuellement utilisé pour identifier les requérants d'asile ayant des besoins particuliers. Par ailleurs, tous les acteurs et actrices du système d'asile ne sont pas suffisamment formés à propos des instruments juridiques pertinents tels que le protocole d'Istanbul. Cela les empêche souvent de jouer un rôle proactif dans l'identification des besoins particuliers. Enfin, les indications de l'existence de besoins particuliers ne conduisent pas automatiquement à orienter les requérants d'asile en question vers des services spécialisés, mieux à même d'identifier les besoins particuliers. Même lorsque des précisions supplémentaires sont apportées, le manque fréquent d'information et de coopération entre les différents acteurs du système d'asile ne permet pas toujours d'identifier rapidement les besoins particuliers.

Par conséquent, il n'y a toujours pas d'identification complète, précoce et systématique de tous les besoins spéciaux dans le système d'asile suisse, quelle que soit la catégorisation. Ainsi, les obligations découlant des instruments juridiques internationaux, européens et nationaux à tous les stades de la procédure d'asile - **y compris les procédures de Dublin et de pays tiers sûrs** - ne sont pas toujours prises en compte. Il est donc **possible d'apporter des améliorations** à tous les stades de la procédure d'asile.

Conclusions et recommandations

I. Une approche holistique doit être adoptée lors de l'identification des besoins spécifiques des requérants d'asile.

- Le SEM est responsable de l'identification et de la prise en compte en temps utile des besoins particuliers à tous les stades de la procédure d'asile, y compris de la procédure de Dublin, la procédure étendue et la procédure de renvoi.
- Cependant, la responsabilité du SEM en matière d'identification des besoins spécifiques des requérants d'asile devrait être partagée par tous les acteurs du système d'asile, y compris le personnel de sécurité, de prise en charge et de soins travaillant dans les centres d'hébergement au niveau fédéral et cantonal.
- La sensibilisation, la formation régulière obligatoire ainsi que le perfectionnement de tous les acteurs du système d'asile en ce qui concerne la reconnaissance des besoins particuliers sont importants afin d'assurer une identification systématique à l'aide de toutes les parties prenantes.

- L'élaboration de procédures et d'outils standard faciliterait l'identification des requérants d'asile ayant des besoins particuliers pour tous les acteurs.
- Une approche intersectionnelle permet d'identifier les besoins spéciaux dans chaque cas individuel – indépendamment de si le requérant d'asile appartient à l'une des catégories de requérants d'asile ayant des besoins spéciaux clairement définis, comme les MNA ou les requérants d'asile souffrant d'un handicap physique ou non. En particulier, il convient de déterminer :
 - Les responsabilités et les rôles de toutes les personnes susceptibles de contribuer à l'identification des besoins spéciaux dans la procédure et dans les hébergements.
 - Des obligations de déclaration concrètes et définies – dans le respect de la protection des données – en cas d'indication de besoins particuliers pour tous les acteurs et actrices au niveau fédéral et cantonal, y compris le personnel soignant, le personnel infirmier et la représentation juridique.
- La représentation juridique devrait contribuer à l'identification en soumettant les informations pertinentes au SEM avant le premier entretien, respectivement, l'audition et, si nécessaire, en suggérant ou en initiant des clarifications supplémentaires.
- La disposition de prestataires de services dans les CFA ainsi que SEM devraient accorder à la représentation juridique suffisamment de temps pour permettre une représentation appropriée, en particulier s'il y a des indications de besoins spéciaux, et le SEM devrait approuver les demandes de prolongation du délai si nécessaire.

II. Il devrait être permis aux requérants d'asile de jouer un rôle actif dans l'identification de leurs besoins particuliers.

- Les requérants d'asile devraient, dès le début de la procédure d'asile, recevoir des informations sur les besoins particuliers et les garanties de procédure et d'accueil correspondantes, ainsi que des points de contact spécifiques.
- Ces informations doivent être transmises régulièrement à tous les stades de la procédure, tant de manière passive qu'active, dans différents lieux et par différents acteurs et actrices (conseil, représentation juridique, personnel d'encadrement et de soins, SEM).
- La prise en charge des frais de traduction par les cantons devrait être réglementée de manière uniforme.

III. Les consultations médicales et les informations initiales (Eintrittsinformationen) pourraient être mieux utilisées pour identifier les besoins particuliers

- Les informations médicales initiales et les premières consultations médicales pourraient être utilisées à des fins de dépistage systématique des besoins spéciaux grâce à l'introduction d'outils appropriés et à une formation adéquate du personnel à l'utilisation de ces outils (par exemple, des questionnaires types ou l'outil EASO *Tool for Identification of Persons with Special Needs*).

- Des services d'interprétation transculturelle doivent être mis à disposition, si nécessaire, pour les rendez-vous avec le personnel infirmier et les médecins responsables.
- Le recours systématique à du personnel médical et à des interprètes du même sexe que les requérants d'asile est conforme aux bonnes pratiques internationales et facilite grandement l'identification et le traitement des besoins particuliers.
- Le SEM devrait adapter son concept de santé en conséquence, afin que la représentation légale et les autorités puissent être informées en temps utile par le personnel soignant et d'accompagnement.

IV. La collaboration avec les agences spécialisées peut être normalisée et améliorée.

- Il convient de préciser dans quels cas il est obligatoire de faire appel à l'expertise d'un organisme spécialisé pour identifier les besoins particuliers. Cela devrait être le cas en particulier pour les victimes de tortures ou de traite des êtres humains. Une compensation financière doit être prévue pour l'effort fourni, à moins qu'il s'agisse d'un organisme d'État.
- Un développement systématique de services spécialisés dans tous les cantons ainsi que dans les CFA permettra qu'une identification professionnelle soit effectuée dans chaque cas. En cas de manque de services spécialisés, des unités spécialisées devraient être créées dans la mesure du possible ou les unités existantes devraient bénéficier d'un soutien financier.
- L'état de santé mentale doit être clarifié dès que possible par une unité spécialisée et ce, même si une décision positive ou un triage dans la procédure étendue se profilent. L'état de santé mentale n'a pas seulement un impact sur la procédure d'asile. Un traitement tardif ou inexistant peut également rendre le processus de guérison impossible et engendrer des coûts de suivi élevés.
- S'il y a des indications que des tortures ont été subies, un rapport médical doit être préparé conformément au protocole d'Istanbul. À cette fin, il est nécessaire qu'un nombre suffisant de médecins soient formés à la préparation de ces rapports.

V. Le calendrier de la procédure doit être adapté si l'identification de besoins spécifiques l'exige.

- Le SEM devrait établir une procédure standard garantissant qu'aucune décision négative ou de non-entrée en matière ne soit prise lors de l'évaluation de la situation de santé (mentale), afin que les résultats de l'évaluation puissent être pris en compte dans la décision d'asile.
- Si les enquêtes nécessaires peuvent être menées à bien dans un court délai, un bref dépassement des délais réglementaires et des demandes de prolongation de délai sont à préférer à l'affectation à la procédure étendue.
- Le SEM devrait réviser sa stratégie de traitement de manière à ce que les personnes ayant des besoins particuliers bénéficient également d'un traitement prioritaire, à condition que le

traitement dans le cadre de la procédure accélérée soit possible sans inconvénient pour les requérants d'asile.

VI. Les techniques d'audition et d'entretien devraient être adaptées en fonction des circonstances et des motifs d'asile de la personne afin de permettre l'identification et la prise en compte des besoins particuliers. Garanties procédurales relatives à certaines catégories de requérants d'asile :

Femmes

- En particulier, les requérantes l'asile doivent être expressément informées que leurs déclarations seront traitées de manière confidentielle et ne seront pas transmises à leur époux, partenaire ou autre personne les accompagnant.

Victimes de violence et de persécution fondées sur le sexe

- Lors de l'entretien initial, l'attention de la requérante doit systématiquement être attirée sur les garanties procédurales spécifiques en cas de violence et de persécution fondées sur le sexe et l'identité sexuelle et il doit lui être demandé s'il existe un éventuel souhait concernant la composition de l'équipe conduisant l'entretien en fonction du sexe. Les souhaits de la requérante d'asile concernant le sexe de la représentation juridique et/ou des interprètes doivent également être pris en compte.
- Pour les demandes d'asile fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, le modèle *Difference, Stigma, Shame, Harm* (DSSH) ou un modèle comparable reconnu dans les milieux spécialisés doit être appliqué pendant l'audition.
- Les services de spécialistes formés devraient être utilisés pour interroger les requérants d'asile traumatisés afin de faciliter l'identification systématique.
- Les cas de violence et de persécution spécifiques au genre doivent être enregistrés statistiquement par le SEM, conformément aux règlements sur la protection des données.

Victimes de la traite des êtres humains

- Une procédure spécifique devrait être élaborée pour identifier les victimes de la traite des êtres humains. Celle-ci devrait contenir des procédures et standards appropriés et faire appel à des organismes spécialisés.
- Le droit des victimes présumées de la traite des êtres humains à un délai de repos et de réflexion existe également dans la procédure de Dublin, que la traite ait eu lieu dans un autre État Dublin ou en Suisse et qu'une procédure pénale ait été engagée ou non.
- Une gestion systématique de l'interface entre les procédures d'asile et l'aide aux victimes devrait garantir, dès qu'un soupçon de traite des êtres humains émerge, que les victimes aient accès à toutes les mesures de protection et de soutien auxquelles les victimes de crimes ont droit. A cette fin, les directives du SEM relevant du domaine des étrangers pour

les victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile devraient être révisées.

Enfants non accompagnés

- Le SEM, avec le soutien d'autres acteurs et actrices, devrait définir des critères pour le déroulement de l'évaluation de l'âge ainsi que des lignes directrices pour les méthodes d'évaluation de l'âge. Ces critères devraient stipuler que l'évaluation de l'âge ne doit être effectuée que s'il existe des doutes confirmés sur l'âge d'un enfant.
- L'application d'une approche multidisciplinaire et holistique devrait garantir que l'évaluation de l'âge aboutisse à des résultats corrects. L'analyse doit inclure à la fois des preuves et les résultats d'une conversation avec l'enfant, en évaluant sa maturité et son niveau de développement d'un point de vue psychologique, social et culturel.
- L'évaluation médicale de l'âge ne doit être ordonnée que dans des cas exceptionnels et en dernier recours. Une évaluation de la maturité sexuelle dans le cadre de l'examen médical ne doit être effectuée en aucun cas, car cela est incompatible avec la dignité humaine.
- Les décisions relatives à l'évaluation de l'âge devraient être directement contestables. En outre, les règles de procédure et d'admission pertinentes devraient s'appliquer aux enfants requérants d'asile tant que l'âge n'est pas évalué de manière concluante. Afin d'éviter des préjudices irréparables pour les enfants non accompagnés.
- Les tâches de la personne de confiance doivent être précisées dans un concept de prise en charge, de soutien et de représentation du MNA. Il convient notamment de les séparer des tâches du personnel d'accompagnement et de l'APEA et de clarifier les interfaces entre les différents acteurs.
- La responsabilité statutaire de l'APEA reste en place malgré l'institution de la personne de confiance. Celle-ci doit notamment intervenir si le bien-être de l'enfant est menacé.

Requérants d'asile souffrant d'un handicap

- L'autonomie des requérants d'asile souffrant d'un handicap doit être respectée. Si la désignation d'un curateur est nécessaire en raison de préoccupations quant à sa capacité de discernement, il convient de tenir compte de la situation et des préférences individuelles de la personne concernée.

VII. L'obligation d'identifier et de prendre en compte les besoins particuliers reste en vigueur même lorsqu'un requérant d'asile est attribué à la procédure étendue.

- Le SEM doit prendre en compte la position de la représentation légale et inclure des points motivés dans la décision ou accorder une demande d'**affectation à la procédure étendue** si la position contient des preuves de besoins particuliers ou la nécessité d'une clarification supplémentaire et que cela n'a pas d'impact sur la décision qui a déjà été prise en compte.

- Lors du choix du canton d'accueil des requérants d'asile ayant des besoins particuliers, il convient de tenir compte des relations familiales et thérapeutiques ainsi que de la possibilité d'accès aux organisations spécialisées et aux dispositifs d'assistance du canton concerné.
- La représentation juridique du CFA devrait poursuivre le mandat dans la procédure étendue si le requérant d'asile présente des signes de difficultés à établir une relation de confiance en raison de besoins particuliers, à condition que les circonstances spécifiques le permettent et que le requérant d'asile y consente.
- En cas de changement de mandat, il incombe à la représentation légale auprès du CFA d'assurer l'échange d'informations et le transfert complet des dossiers au bureau cantonal de conseil juridique.

VIII. Les besoins particuliers des requérants d'asile doivent également être dûment pris en compte lors de la prise d'une décision sur le fond de la demande d'asile.

- Dans le cas des demandes d'asile de personnes ayant des besoins particuliers, chacun des cinq **motifs de persécution** de la définition du terme de réfugié de la Convention relative au statut des réfugiés peut être pertinent.
- Pour évaluer s'il existe une alternative de fuite interne, il convient d'accorder une attention particulière aux circonstances individuelles et aux besoins particuliers de la personne concernée.
- Il convient de tenir compte du fait que les personnes ayant des besoins particuliers peuvent être exposées à des **formes particulières de persécution**.
- Lors de l'évaluation de l'intensité des préjudices subis ou à craindre, il est important de tenir compte des circonstances individuelles de la personne concernée telles que son sexe, son âge, ses capacités intellectuelles et son degré de développement, ainsi que son état de santé.
- Pour évaluer le degré de **vraisemblance**, il convient de tenir compte en particulier des effets des traumatismes, des troubles psychologiques ainsi que d'autres facteurs individuels. Lorsqu'il existe des raisons objectives, la vraisemblance des demandes d'asile ne doit pas être niée uniquement sur la base de contradictions ou de déclarations non fondées. Dans la mesure du possible, le SEM ne devrait pas se fonder uniquement sur les déclarations des requérants d'asile, mais devrait rechercher des informations et des preuves supplémentaires.
- En particulier dans le cas de persécution liée au sexe et de persécution sur la base de l'orientation sexuelle et l'identité de genre, il ne doit pas être supposé que la personne concernée pourrait ou voudrait vivre discrètement à son retour dans son pays d'origine. Le danger imminent de persécution doit plutôt être évalué sur la base des graves préjudices auxquels la personne concernée serait confrontée si le pays d'origine ou l'environnement était conscient de son orientation sexuelle ou de son identité de genre.

- Lors de l'évaluation de la protection étatique, le facteur décisif n'est pas l'existence de lois criminalisant les actes de persécution liées au sexe, mais plutôt leur application, en tenant compte des circonstances individuelles de chaque cas.

IX. Les garanties spécifiques de la CEDH, de la CDE, de la CDPH et d'autres conventions relatives aux droits de l'homme sont pertinentes pour l'évaluation de l'admissibilité de l'exécution du renvoi, y compris le renvoi dans le cas d'une procédure Dublin ou d'une procédure dans un pays tiers.

- Les circonstances individuelles des personnes ayant des besoins particuliers devraient être prises en compte lors de l'examen de l'illicéité de l'exécution du renvoi.
- Dans le cas des enfants, les autorités de tutelle compétentes devraient être impliquées dans l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant en ce qui concerne le renvoi.
- Les circonstances individuelles, en particulier les besoins médicaux, devraient également être traitées de manière adéquate dans les **décisions de Dublin et des Etats tiers sûrs**.
- S'il existe des indications de problèmes de santé susceptibles de s'opposer à un transfert, il convient d'attendre le rapport médical d'un spécialiste avant de prendre une décision.
- Le formulaire type envoyé à l'État de Dublin avec la demande de (ré)admission doit préciser les besoins particuliers et les mesures nécessaires.