

À l'heure où différentes mesures visant à « accélérer » la procédure d'asile sont mises en œuvre ou annoncées, peut-on réellement s'attendre à ce que chaque personne requérant la protection de la Suisse voie sa demande traitée de manière rapide et équitable ? À l'appui de treize cas concrets, le présent rapport révèle que bien souvent des années s'écoulent entre le dépôt d'une demande d'asile et la décision de l'Office fédéral des migrations. En effet, l'administration a tendance à traiter rapidement les cas devant aboutir à un renvoi et à faire attendre les personnes dont le besoin de protection est manifeste. À travers cette publication, les Observatoires du droit d'asile et des étrangers souhaitent apporter des pistes de réflexion sur les choix opérés en matière de hiérarchisation des demandes, ainsi que sur les solutions proposées dans le contexte de la restructuration du domaine de l'asile.

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers

www.odae-romand.ch

Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

www.odae-suisse.ch

Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz

www.beobachtungsstelle-rds.ch

les observatoires

DU DROIT D'ASILE ET DES ÉTRANGERS

Asile à deux vitesses

Enjeux juridiques et conséquences sur
le plan humain des délais excessifs dans
le traitement des demandes d'asile

Les Observatoires du droit d'asile et des étrangers

Les trois Observatoires présentent, par des cas concrets, les effets des durcissements des lois sur l'asile et sur les étrangers. Ils apportent ainsi un éclairage sur les conflits existant entre, d'un côté, ces lois et la façon dont elles sont appliquées et, de l'autre, les droits humains des personnes concernées et les garanties essentielles de l'État de droit.

Éditeur

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, 2014

Auteure

Mariana Duarte

Rédaction

Mariana Duarte,
Ann-Seline Fankhauser
et Stefanie Kurt

Traduction

Noëmi Fivat, Fribourg

Mise en page

L-artichaut, Genève

Tirages

2'000 exemplaires en français,
2'000 exemplaires en allemand

Diffusion

Observatoire romand du droit d'asile
et des étrangers (ODAE romand)
Mariana Duarte
Case postale 270
1211 Genève 8
022 310 57 30
info@odae-romand.ch
www.odae-romand.ch

Beobachtungsstelle für Asyl-
und Ausländerrecht Ostschweiz (BAAO)
Ann-Seline Fankhauser
Fidesstrasse 1
9000 St. Gallen
071 244 68 09
ostschweiz@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle-rds.ch

Observatoire suisse du droit d'asile
et des étrangers (ODAE-Suisse)
Stefanie Kurt
Maulbeerstrasse 14
3011 Bern
031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch
www.beobachtungsstelle.ch

Imaginez notre système juridique privé de la procédure administrative. Que se passerait-il ? **En pareil cas, nul ne sait à quelle autorité s'adresser ni comment faire contrôler une décision. Sans la procédure administrative, une décision peut être prise de n'importe quelle manière, sans preuve ni respect des droits des personnes concernées. Classiquement, l'existence d'une procédure administrative répond à une triple nécessité : elle organise et met en oeuvre les compétences des autorités, elle assure la protection des particuliers et elle permet à l'autorité de collecter et de faire circuler l'information indispensable à la prise de décision.** Mais qu'en est-il de la procédure d'asile ? **Depuis des décennies, c'est le seul domaine du droit administratif qui subit autant de révisions destinées à accélérer la procédure. Dans son Message du 25 avril 1990 à l'appui de l'arrêté fédéral sur la procédure d'asile (APA) et d'une loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés, le Conseil fédéral voulait déjà accélérer la procédure d'asile. Un quart de siècle plus tard, on retrouve les mêmes expressions. Il est fort à parier que dans deux, trois, quatre ans, un nouveau projet sera soumis, pour accélérer encore plus cette procédure. On est donc loin de la triple nécessité évoquée plus haut.**

Pourquoi tant d'accélération ? **À notre sens, la réponse réside dans la tension entre la souveraineté nationale et le principe de non-refoulement consacré à l'art. 33 de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. En droit de la LEtr, la personne doit attendre l'issue de sa procédure à l'étranger, sous réserve d'exceptions (art. 17 LEtr). Mais en droit d'asile, le requérant a, en vertu d'une norme conventionnelle, le droit de rester en Suisse durant le temps de la procédure. C'est une situation intenable pour la souveraineté. Alors, elle tente de s'en défaire en raccourcissant le plus possible la validité dans le temps du droit en cause. Comment ? En accélérant la procédure. On voit ainsi qu'au-delà des aspects relevant de la technicité juridique, il y a des enjeux fondamentaux.**

Et quelles sont les conséquences de cette accélération ? **L'ouvrage que le sous-signé a l'honneur de préfacier y répond de manière concrète et percutante. Loin des propos polémiques, la contribution des Observatoires s'appuie sur des cas réels et concrets et c'est précisément là que réside sa force. Elle nous rappelle que c'est la dignité des hommes, des femmes et des enfants qui est en jeu ; même en procédure d'asile, ils ont, eux aussi, le droit à un traitement équitable. Elle nous dit également que dans un État de droit qui est le dépositaire de la Convention de Genève, on ne saurait, au XXI^e siècle, connaître une procédure d'asile à deux vitesses. Puisse cette publication éveiller les consciences et contribuer aux débats actuels en droit d'asile.**

Minh Son Nguyen, professeur aux Universités de Lausanne et Neuchâtel et avocat

Abréviations

ATS Agence télégraphique suisse | **BAAO** Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz | **CDE** Convention relative aux droits de l'enfant | **CEP** Centre d'enregistrement et de procédure | **Cst** Constitution fédérale | **DFAE** Département fédéral des affaires étrangères | **DFJP** Département fédéral de justice et police | **HCR** Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés | **LA** Loi sur l'asile | **LEtr** Loi fédérale sur les étrangers | **NEM** Décision de non-entrée en matière | **OA1** Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure | **ODAE romand** Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers | **ODAE-Suisse** Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers | **ODM** Office fédéral des migrations | **PA** Loi fédérale sur la procédure administrative | **TAF** Tribunal administratif fédéral

Table des matières

Introduction	6
1. Cadre légal en matière de délai de traitement des demandes d'asile	7
1.1. Délai d'ordre pour la tenue d'une audition sur les motifs d'asile	7
1.2. Délais d'ordre pour rendre une décision	7
1.3. Notion de délai raisonnable et déni de justice	8
2. Pratique actuelle : les délais excessifs dans la procédure d'asile	8
2.1. Audition sur les motifs d'asile tardive	8
2.2. Une décision qui se fait attendre	10
2.3. Traitement des demandes d'entrée déposées à l'étranger	12
2.4. Le cas des Syriens	13
3. Problèmes constatés	15
3.1. Non prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE)	15
3.2. Procédure entachée par le manque de célérité	16
3.3. Entraves à l'intégration de personnes destinées à rester en Suisse	18
3.4. Décision de renvoi après plusieurs années passées en Suisse	19
4. Mesures d'«accélération de la procédure d'asile»	19
4.1. Procédures accélérées et priorisation des demandes	19
4.2. Restructuration du domaine de l'asile	23
5. Conclusion	27
5.1. Conséquences de l'attente imposée à certains requérants d'asile	27
5.2. Les limites des mesures d'accélération de la procédure d'asile	29
5.3. Pistes d'action	30

Introduction

Les révisions actuelles de la loi sur l'asile visent avant tout l'«accélération» de la procédure. Mais de l'accélération de quels types de demandes s'agit-il? Le présent rapport démontre que l'examen de certaines demandes – en particulier celles devant conduire à un renvoi ou à une décision de non-entrée en matière – se fait d'ores et déjà en mode accéléré. Dans d'autres situations au contraire, des années s'écoulent entre le dépôt de la demande et la réponse de l'Office fédéral des migrations (ODM) qui a la charge de l'examiner. Or, il n'est pour l'heure pas évident que les réformes en cours s'attaquent précisément à ces procédures excessivement longues, alors même que les juges fédéraux ont condamné l'ODM à maintes reprises pour déni de justice.

Cette longue attente est constatée alors que les personnes concernées collaborent pleinement avec les autorités. On leur oppose souvent une surcharge de travail au sein de l'administration ou le caractère faiblement prioritaire de leur demande. Cette tendance est remarquée en particulier lorsqu'une demande d'asile a de réelles chances d'aboutir à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou du moins à ce qu'aucun renvoi dans le pays d'origine ne puisse être envisagé, à l'instar de renvois vers la Syrie ou l'Érythrée. Or, s'il est légitime de vouloir répondre au plus vite «non», il doit en aller de même lorsqu'il s'agit de dire «oui» à des personnes vouées à rester pour une longue durée en Suisse. Par ailleurs, souvent, une décision négative tombe après plusieurs années d'attente. Pour les personnes concernées, un renvoi équivaut alors à un nouveau déracinement.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a eu l'occasion de rappeler qu'un traitement rapide des demandes d'asile permet de ne pas priver les personnes à protéger des droits que leur confère la Convention de Genève de 1951¹. On est réfugié, et donc protégé par cette Convention, dès le moment où on prend la fuite. Cependant, l'accélération des procédures contient elle aussi des écueils et un juste équilibre doit être trouvé pour ne pas priver les personnes concernées des garanties fondamentales telles que le droit d'être entendu et le droit à un recours effectif².

À l'appui de treize cas réels portant sur des procédures particulièrement longues, les Observatoires du droit d'asile et des étrangers souhaitent apporter des pistes de réflexion sur les choix opérés par l'ODM en matière d'ordre de priorités dans le traitement des demandes d'asile, ainsi que sur les solutions proposées dans le contexte de l'«accélération». En effet, les cas documentés démontrent que les lenteurs de procédure nuisent aux droits fondamentaux des personnes concernées et freinent leur capacité d'intégration.

¹ *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne*, juillet 2000, p. 4 : « Le besoin de mettre en place des procédures d'asile expéditives revêt clairement une haute importance à cause des périodes prolongées d'incertitude entraînant une souffrance pour les demandeurs d'asile, et afin d'éviter que les normes de traitement prévues par la Convention de 1951 ne soient refusées à ceux qui se révèlent être des réfugiés. »

² Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1471 (2005), *Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*, adoptée le 7 octobre 2005. Le présent rapport examinera uniquement les conséquences sur les plans humain et juridique des procédures excessivement longues. Une évaluation de la phase de test relative à l'accélération de la procédure d'asile dans les centres fédéraux est par ailleurs prévue.

1. Cadre légal en matière de délai de traitement des demandes d'asile

Nul ne conteste que la procédure d'asile doit être menée, dans la mesure du possible, de manière rapide afin que les personnes concernées soient fixées au plus vite sur leur sort. Cependant, la durée de traitement d'une demande peut varier en fonction de la complexité du cas ou du besoin de rechercher des éléments de preuve. Il est dès lors légitime que l'autorité dispose d'une certaine latitude dans le domaine, bien que celle-ci ne soit pas illimitée. Si les délais prescrits à l'ODM pour traiter les demandes d'asile ne sont pas contraignants – contrairement au délai imparti au requérant pour faire recours –, un dépassement excessif et injustifié de ces délais par l'autorité n'est pas autorisé.

1.1. Délai d'ordre pour la tenue d'une audition sur les motifs d'asile

Suite au dépôt d'une demande, une audition sommaire portant sur l'identité de la personne et très sommairement sur ses motifs d'asile a lieu dans un des Centres d'enregistrement et de procédure (CEP) ou à l'aéroport. Si la durée maximale de 90 jours pour le séjour en CEP (art. 16 al. 2 OA1) ou de 60 jours pour celui à l'aéroport (art. 22 al. 5 LAsi) est dépassée avant qu'une décision ne soit rendue, l'ODM attribue le requérant à un canton, responsable de l'hébergement (art. 22 al. 6 et 27 LAsi).

Selon l'art. 29 al. 1 LAsi, 20 jours après l'attribution à un canton, une audition sur les motifs d'asile doit être menée par l'ODM si celle-ci n'a pu se faire au lieu d'enregistrement de la demande. C'est un délai d'ordre, c'est-à-dire dont la violation par l'administration n'est pas sanctionnée. Bien souvent, celui-ci n'est pas respecté.

1.2. Délais d'ordre pour rendre une décision

La loi prévoit également des délais d'ordre pour que l'ODM rende une décision, à compter du dépôt de la demande d'asile. Selon l'art. 37 LAsi le délai est de 10 jours ouvrables pour rendre une décision de non-entrée en matière (NEM) et de 20 jours pour toute autre décision qui ne nécessite aucune mesure d'instruction supplémentaire. Si des mesures d'instruction s'imposent, la décision doit être prise dans les trois mois qui suivent le dépôt de la demande.

1.3. Notion de délai raisonnable et déni de justice

La Constitution fédérale prévoit qu'une décision soit rendue dans un «délai raisonnable», faute de quoi un déni de justice peut être constaté (art. 29 Cst). Tel est le cas lorsqu'il y a «retard injustifié» au sens de l'art. 46a PA. Pour faire valoir une telle violation, un requérant doit d'abord inciter l'instance compétente – en l'occurrence l'ODM – à statuer ou à expliquer son inaction.

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a eu l'occasion d'examiner des recours portant sur cette question. Il rappelle que la notion de lenteur excessive doit être déterminée au vu notamment de la complexité du cas d'espèce, donc au cas par cas. Mais des ordres de grandeur indiquant **des retards a priori excessifs** sont donnés par cette instance. Ainsi, «apparaissent en particulier comme des carences choquantes une inactivité de treize ou quatorze mois au stade de l'instruction»³.

Quant **aux motifs pouvant être invoqués** par l'autorité lors d'un retard, le TAF estime qu'«une organisation déficiente, un manque de personnel ou une surcharge structurelle ne peuvent justifier la lenteur excessive d'une procédure»⁴. Une surcharge de travail est pourtant l'un des motifs fréquemment évoqués par l'ODM lorsqu'un requérant s'enquiert de l'avancée de sa procédure ou que le TAF demande à l'Office de s'en expliquer.

Bien que le Tribunal ait condamné à maintes reprises l'ODM pour déni de justice⁵, **aucun délai contraignant ou sanction** ne lui sont imposés pour autant.

³ TAF, D-4563/2012, arrêt du 6 décembre 2012, consid. 2.2.1.

⁴ Ibid.

⁵ Parmi les décisions récentes du TAF, voir D-4253/2013, arrêt du 15 août 2013 concernant une demande déposée à l'étranger avec une période d'inaction de plus de trois ans quant à l'instruction et E-6372/2013, arrêt du 3 décembre 2013 (en allemand) concernant la demande d'asile d'un ressortissant syrien restée en suspens pendant plus de deux ans.

2. Pratique actuelle : les délais excessifs dans la procédure d'asile

2.1. Audition sur les motifs d'asile tardive

Un et demi, deux, voire trois ans à attendre une audition. C'est long lorsqu'on fuit un conflit ou des persécutions, sans avoir pu encore expliquer en détails pourquoi l'on est venu demander la protection de la Suisse. Cette attente est souvent imposée à des personnes provenant de pays où elles ne pourront manifestement pas être renvoyées. Lorsque l'ODM est interpellé, il justifie le retard soit par le caractère non prioritaire de la demande en question, soit par des restructurations internes qui ralentissent son fonctionnement. Dans certains cas, il faudra menacer l'ODM d'un recours pour déni de justice – ou aller jusqu'à engager une telle procédure

– avant de pouvoir obtenir une convocation à une audition fédérale. En attendant, les demandeurs d'asile peinent à se reconstruire, à se projeter dans l'avenir et à s'intégrer avec le statut précaire de permis N. Par ailleurs, un délai excessif entre l'audition sommaire et celle sur les motifs accroît les risques de contradictions ou d'oublis, ce qui peut conduire l'ODM à remettre en cause la vraisemblance du récit⁶.

« FARZAN »

est détenu et torturé en Iran à cause de son engagement politique. Il fuit et demande l'asile en Suisse en 2011. Il envoie plusieurs courriers à l'ODM, dont l'un avec copie au directeur de l'Office, qui tout en répondant que sa demande n'est « pas hautement prioritaire », s'engage à le convoquer à une audition fédérale. Celle-ci se tiendra 21 mois après le dépôt de sa demande d'asile. Toujours en attente d'une décision, « Farzan » vit dans un container et ne peut prétendre à un hébergement individuel avec son permis N, bien qu'il travaille et puisse se le payer⁷.

« AHMADI »,

âgé de 17 ans, le ressortissant afghan « Ahmadi » dépose une demande d'asile en Suisse en 2011. Il attendra également deux ans avant d'être entendu sur ses motifs d'asile, ceci après l'envoi de plusieurs relances à l'ODM et une condamnation par le TAF suite à un recours pour déni de justice. Peu après son audition qui finit par se tenir en mars 2013, l'asile est refusé à « Ahmadi » et une admission provisoire lui est octroyée. Pendant l'attente d'une décision, le statut de permis N l'a empêché de suivre un apprentissage et l'a placé dans une attente insupportable⁸.

« HELEN »,

érythréenne âgée de 14 ans, psychologiquement fragile, demande l'asile en Suisse en 2010. Elle attendra deux ans avant d'être auditionnée sur ses motifs d'asile, puis une année supplémentaire pour recevoir une réponse à sa demande. On lui reproche des contradictions entre l'audition sommaire qui s'est tenue au moment du dépôt de sa demande et celle réalisée deux ans plus tard. Une admission provisoire lui est octroyée, mais l'asile lui est refusé sur la base de ces contradictions. « Helen » craint d'avoir des difficultés à trouver une place de stage de longue durée à l'issue de sa formation, du fait de son statut de personne admise « provisoirement »⁹.

⁶ Cette problématique est détaillée sous le point 3.2.2, p. 17.

⁷ ODAE romand, *Deux longues années avant d'être entendu sur ses motifs d'asile*, Cas 215, 16 septembre 2013.

⁸ BAAO, *Amtsinterne Priorisierung der Verfahren führt zu Rechtsverzögerung und Rechtsungleichheit* (La priorisation interne des procédures conduit au déni de justice et à l'inégalité de traitement), Cas 223, 16 octobre 2013.

⁹ ODAE romand, *Une mineure non-accompagnée attend 3 ans avant de se voir refuser l'asile*, Cas 222, 16 octobre 2013.

« SAHANI », demande l'asile auprès de l'ambassade suisse à Colombo en 2006. Après l'octroi d'une autorisation d'entrée, elle arrive en Suisse en février 2008. Ce n'est que trois ans plus tard, en avril 2011, qu'elle est entendue sur ses motifs d'asile. « Sahani » devra ensuite attendre deux années et demie supplémentaires, jusqu'en décembre 2013, pour une réponse à sa demande. Elle est négative, notamment parce que les motifs permettant de fonder sa demande ne sont plus d'actualité aux yeux des autorités. Cependant, une admission provisoire lui est octroyée ainsi qu'à sa famille, compte tenu de l'inexigibilité de leur renvoi. Au total, sept années se seront écoulées entre le moment où les autorités helvétiques ont été informées de sa situation et la décision de l'ODM¹⁰.

2.2. Une décision qui se fait attendre

À l'instar de « Sahani », d'autres ressortissants sri-lankais, ainsi que des Irakiens et bien d'autres encore, attendent pendant de longues années une réponse à leur demande d'asile. Cette attente semble avoir pour buts d'une part d'attendre une hypothétique stabilisation de la situation dans leur pays afin qu'un renvoi devienne possible, d'autre part de freiner un éventuel regroupement familial. En attendant la réponse de l'ODM, les demandeurs d'asile vivent avec un statut précaire. Cette attente est imposée tant aux personnes autorisées à entrer en Suisse suite à une demande d'asile déposée à l'étranger – et donc dont le besoin de protection est a priori admis – qu'à celles ayant déposé leur demande d'asile directement en Suisse.

2.2.1. Entrée suite à une demande en ambassade

« LUCA » demande l'asile auprès d'une ambassade suisse dans le Caucase en 2011. Il obtient rapidement l'autorisation d'entrer en Suisse puis il est entendu sur ses motifs en l'espace de quelques mois. Pourtant, deux années s'écouleront entre le dépôt de la demande et la décision de l'ODM. L'Office refuse de lui octroyer l'asile, lui reprochant – seulement à ce stade – un manque de crédibilité. Au moment de la rédaction, un recours est pendant devant le TAF¹¹.

→ Voir également le cas « Sahani »¹²

¹⁰ ODAE romand, *Une famille attend depuis 5 ans une décision sur sa demande d'asile*, Cas 227, 19 novembre 2013 et décision de l'ODM du 9 décembre 2013.

¹¹ ODAE-Suisse, *Negativer Asylentscheid trotz bewilligter Einreise für die Einreichung eines Asylgesuchs in der Schweiz* [Décision d'asile négative malgré l'octroi d'une autorisation d'entrée en Suisse en vue de la procédure d'asile], Cas 221, 11 octobre 2013.

¹² Voir descriptif au point 2.1 ci-dessus.

2.2.2. Demandes déposées en Suisse

« KAJAN »

demande l'asile en 2006. C'est seulement six ans plus tard qu'une décision en première instance est rendue. Elle est négative, alors que des rapports faisant état d'une recrudescence de représailles à l'égard des Tamouls et une jurisprudence récente du TAF concernant le Sri Lanka ont été joints au dossier. Saisi, le TAF ordonne à l'ODM en décembre 2013 de rendre une nouvelle décision en tenant compte de ces éléments. En parallèle, la demande de permis B humanitaire (art. 14 al. 2 LAsi) déposée par « Kajan » est rejetée par l'ODM malgré une intégration réussie et le préavis positif du canton. L'Office lui reproche son manque de spécialisation, alors que l'apprentissage lui est refusé tant qu'il ne bénéficie que d'un statut de demandeur d'asile¹³.

« MALIK »

En 2009, le ressortissant irakien « Malik » est entendu sur ses motifs d'asile. L'année suivante, il envoie à l'ODM de nouveaux documents pour appuyer sa demande. Plus aucune mesure d'instruction n'ayant été entreprise, la mandataire de « Malik » relance les autorités en 2013. Celles-ci prétextent d'abord des remaniements internes pour justifier leur retard puis, face à l'insistance de la mandataire, qui les menace d'un recours pour déni de justice, l'ODM demande subitement des traductions de documents qu'il détenait depuis trois ans. Ensuite, « Malik » est convoqué à une deuxième audition sur ses motifs d'asile. Celle-ci a lieu plus de quatre ans après la première audition, alors que « Malik » souffre notamment d'un problème de mémoire, qui découle de troubles psychiques sérieux. En décembre 2013, l'ODM lui octroie l'asile¹⁴.

→ Voir également le cas « Helen »¹⁵

¹³ ODAE-Suisse, *Asylgesuch wird nach sechs Jahren entschieden ohne erneute Abklärungen zur veränderten Situation vorzunehmen* [La décision en matière d'asile tombe après six ans, sans prendre en compte de nouveaux éléments concernant le changement de la situation], Cas 193, 9 novembre 2012, et mise à jour en janvier 2014.

¹⁴ ODAE romand, *Traumatisé, il attend depuis cinq ans une réponse à sa demande d'asile*, Cas 229, 2 décembre 2013.

¹⁵ Voir le descriptif du cas au point 2.1, p. 9.

2.3. Traitement des demandes d'entrée déposées à l'étranger

Jusqu'au 28 septembre 2012, il était encore possible de demander l'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger¹⁶. Ces demandes émanaient souvent de proches parents de personnes titulaires d'une admission provisoire en Suisse (permis F). Pour les bénéficiaires de ce statut, la possibilité de faire venir leur famille par le regroupement familial est très limitée¹⁷. Dès lors, la procédure d'asile via une représentation suisse à l'étranger permettait de faire venir des proches, lorsque ceux-ci avaient des motifs d'asile valables. Certaines de ces demandes d'entrée sont encore pendantes aujourd'hui ou n'ont pu aboutir qu'après une longue attente. Pourtant, les cas que nous avons documentés concernent des personnes se trouvant dans une détresse extrême, et qui sont d'autant plus vulnérables qu'il s'agit souvent de mineurs isolés, de femmes seules avec de jeunes enfants, et de personnes malades.

« MUKHTAR » ET SA SŒUR « SAFA »

Une demande d'asile est déposée auprès de l'ambassade suisse en Éthiopie par les enfants mineurs de « Mukhtar », Somalien au bénéfice d'un permis F en Suisse, et par sa sœur, « Safa », qui les accompagne. Malade, « Safa » a un besoin urgent de soins, mais la réponse de l'ODM se fait attendre pendant une année. La demande était pourtant fondée, puisque l'Office revient sur son refus, après recours, en juillet 2013. La famille de « Mukhtar » est enfin arrivée en Suisse, et « Safa » attend désormais une réponse à sa demande d'asile¹⁸.

« AMAL »

quitte la Somalie suite à un viol par des miliciens d'Al-Shabab et obtient un permis F en Suisse. Elle laisse ses cinq enfants mineurs à sa mère, « Halima », qui se réfugie ensuite en Éthiopie avec ses petits-enfants. En avril 2012, « Halima » demande l'asile auprès de l'ambassade suisse. Pendant une longue attente de réponse, qui durera 20 mois, la fille aînée d'« Amal » subit un viol et « Halima » décède. Il aura fallu au final sept lettres, dont une adressée à la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, pour que l'ODM autorise enfin l'entrée des enfants en Suisse. Ni le viol de la fille aînée d'« Amal », ni le décès d'« Halima » n'avaient auparavant poussé l'ODM à traiter la demande de manière prioritaire¹⁹.

¹⁶ Ancien art. 20 LAsi.

¹⁷ Art. 85 al. 7 LEtr.

¹⁸ ODAE romand, *L'autorisation d'entrer en Suisse se fait attendre malgré l'urgence de la situation*, Cas 204, 29 avril 2013 et nouvelles informations entre fin avril et juillet 2013.

¹⁹ ODAE romand, *5 mineurs attendent plus d'un an pour rejoindre leur mère en Suisse*, Cas 234, 16 janvier 2014.

« FIYORI »

Les enfants mineurs de « Fiyori », Érythréenne au bénéfice d'un permis F, demandent l'asile depuis l'étranger en mai 2012. Un an plus tard, toujours en attente d'une décision, ils se retrouvent seuls au Soudan suite à l'enlèvement de la cousine qui s'occupait d'eux. En juillet 2013, l'ODM leur octroie une autorisation d'entrée en vue de leur procédure d'asile²⁰.

« NEBAY »

Réfugié au Soudan après avoir déserté l'armée érythréenne, « Nebay » dépose en avril 2012 une demande d'asile auprès de la Suisse, où vit son frère. Entre-temps, il est kidnappé par des groupes armés soudanais. Libéré suite au versement d'une rançon par son frère, « Nebay » attendra pendant plus d'une année une réponse à sa demande d'entrée en Suisse, alors que sa mandataire a transmis des certificats faisant état des sérieux problèmes de santé dont il souffre. En novembre 2013, sa demande d'entrée est rejetée. Au moment de la rédaction, un recours devant le TAF est pendant²¹.

2.4. Le cas des Syriens

La question des Syriens cherchant refuge en Suisse a défrayé la chronique en 2013. D'un côté, il y a eu les discours officiels qui, d'une part, prônaient l'« accélération » de la procédure d'asile²² et qui, d'autre part, reconnaissaient que la situation humanitaire en Syrie était catastrophique²³. L'annonce, le 4 septembre 2013, de l'accueil d'un contingent de 500 Syriens sur trois ans²⁴ et de l'assouplissement des conditions d'octroi de visas aux membres de la famille de Syriens établis en Suisse²⁵ est venue renforcer ce discours officiel bienveillant. Mais, à l'heure où nous rédigeons ce rapport, seuls 30 Syriens ont été accueillis par le biais de la politique des contingents établie en accord avec le HCR²⁶. Quant aux visas facilités, ils ont été supprimés seulement deux mois après leur entrée en vigueur²⁷.

²⁰ ODAE-Suisse, *Minderjährige Kinder alleine im Sudan – BFM lässt mit Entscheid auf sich warten (Mineurs seuls au Soudan – la décision de l'ODM se fait attendre)*, Cas 209, 30 mai 2013 et nouvelles informations en juillet 2013.

²¹ ODAE-Suisse, *Kein Entscheid seit 18 Monaten, trotz grosser Gefahr einer erneuten Entführung (Pas de décision après 18 mois, malgré un risque important de nouvel enlèvement)*, Cas 228, 20 novembre 2013.

²² Voir chapitre 4, p. 19 ss.

²³ Cf. parmi d'autres prises de positions: DFAE, *Armes chimiques en Syrie: position et action de la Suisse*, Communiqué, 16 septembre 2013.

²⁴ Conseil fédéral, *La Suisse prête à accueillir des groupes de réfugiés*, Communiqué, 4 septembre 2013.

²⁵ ODM, *Facilités d'entrée pour les parents de ressortissants syriens qui séjournent en Suisse*, Communiqué, 4 septembre 2013 et *directive* du 4 septembre 2013.

²⁶ DFJP, *Arrivée du premier groupe de réfugiés dans le cadre du projet pilote de trois ans*, Communiqué, 29 novembre 2013.

²⁷ Conseil fédéral, *Octroi facilité de visas aux parents de ressortissants syriens vivant en Suisse: levée de la mesure provisoire*, Communiqué, 29 novembre 2013.

De l'autre côté, à l'ombre des discours officiels, un grand nombre de Syriens ayant déposé une demande d'asile en Suisse depuis des mois voire des années attendent toujours une réponse. Ne supportant plus l'écart entre le discours officiel et leur vécu, près d'une centaine de ressortissants syriens en procédure d'asile, dont des familles avec de jeunes enfants, a campé plusieurs jours devant l'ODM au début du mois de septembre 2013. Une dizaine d'entre eux a entrepris une grève de la faim²⁸. Suite à cette action, ces ressortissants syriens ont obtenu l'engagement de la part de l'ODM que ceux qui avaient déposé une demande d'asile avant 2011 auraient une réponse jusqu'à fin 2013 et les autres jusqu'à fin 2014, sauf nouvel afflux important de requérants d'asile en Suisse²⁹. Selon les informations recueillies, les choses se sont effectivement accélérées par la suite pour certaines de ces personnes. Ils ont toutefois souvent reçu une admission provisoire, et non pas l'asile³⁰. Pour d'autres Syriens, l'attente se poursuit.

« ISMAIL »

Syrien arrivé en Suisse en 2010, il voit sa demande d'asile rejetée. Il dépose une demande de réexamen en 2011, dans la mesure où le conflit prend de l'ampleur et que le renvoi est devenu encore plus inexigible. Malgré cette évidence, il attendra deux ans pour se voir octroyer une admission provisoire. Pendant trois ans il aura ainsi été mis à l'aide d'urgence, soit un régime de survie, et non pas au bénéfice des mesures d'intégration et d'aide sociale proposées aux personnes admises à titre provisoire, alors que le besoin de protection des Syriens était avéré depuis longtemps³¹.

« MAHIR »

En février 2011, le ressortissant syrien « Mahir » demande l'asile en Suisse. Après deux courriers restés sans réponse demandant à l'ODM d'entendre les motifs d'asile de « Mahir », son mandataire dépose un recours pour déni de justice. Le TAF admet que l'attente imposée à « Mahir » est injustifiée et invite l'ODM à accélérer la procédure. Suite à son audition en mai 2013, « Mahir » attendra six mois supplémentaires pour obtenir une réponse à sa demande d'asile. Celle-ci est rejetée, mais une admission provisoire lui est octroyée compte tenu du conflit qui se poursuit en Syrie³².

²⁸ ATS, *Des dizaines de Syriens protestent à Berne devant l'ODM* [repris sur www.unhcr.org], 11 septembre 2013.

²⁹ ATS, *Des Syriens mettent un terme à leur action devant l'ODM* [repris sur www.rts.ch], 21 septembre 2013.

³⁰ Entretiens de l'ODAE romand avec deux des Syriens ayant participé à cette action, résidant dans le canton de Vaud.

³¹ BAAO, *BFM zögert zwei Jahre lang auf den Fall eines Syrers einzugehen [L'ODM attend deux ans avant de traiter le cas d'un Syrien]*, Cas 217, 19 septembre 2013.

³² BAAO, *Amtsinterne Priorisierung der Verfahren führt zu Rechtsverzögerung und Rechtsungleichheit (III)* [La priorisation interne des procédures conduit au déni de justice et à l'inégalité de traitement (III)], Cas 225, 8 novembre 2013.

3. Problèmes constatés

3.1. Non prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE)

Selon la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), ratifiée par la Suisse, tout enfant ou adolescent a droit à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale dans toute décision ou politique le concernant (article 3). Cela inclut les décisions administratives et judiciaires en matière d'asile. Or, les cas que nous avons documentés témoignent du caractère faiblement prioritaire des demandes émanant d'enfants, qu'ils soient séparés d'un parent au bénéfice de l'admission provisoire en Suisse ou qu'ils arrivent seuls et sans famille proche en Suisse.

3.1.1. Enfants seuls à l'étranger

Les enfants dont un parent se trouve en Suisse au bénéfice d'une admission provisoire ne peuvent venir par le biais du regroupement familial avant un délai de trois ans et seulement si la famille a les moyens financiers de se prendre entièrement en charge et dispose d'un logement approprié, ce qui selon les situations s'avère impossible³³. Les demandes d'asile déposées à l'étranger jusqu'au 28 septembre 2012 ont permis à certains de rejoindre la Suisse, mais le plus souvent après une longue attente. Celle-ci est imposée même lorsque ces enfants s'étaient retrouvés seuls – à l'instar des enfants de « Fiyori » et d'« Amal » – ou que l'adulte qui en a la charge est gravement malade – comme dans le cas de « Safa »³⁴. Ces enfants auront vécu ainsi pendant plus d'une année dans une précarité extrême, parfois livrés à eux-mêmes.

Suite à la décision du Parlement de supprimer les demandes d'asile en ambassade, seul le visa humanitaire demeure désormais comme voie d'entrée. Or, celui-ci n'est a priori pas octroyé lorsqu'on se trouve dans un pays tiers³⁵, c'est-à-dire un autre pays que le pays d'origine, ce qui était pourtant le cas des enfants des Somaliens « Mukhtar » et « Amal », qui se trouvaient respectivement en Éthiopie et au Kenya, et de ceux de l'Érythréenne « Fiyori » qui vivaient alors au Soudan. Ce n'est donc plus une longue attente qui leur sera imposée à l'avenir, mais plutôt une fin de non-recevoir.

³³ Sur cette question, voir Les Observatoires du droit d'asile et des étrangers, *Le Regroupement familial et les limitations au droit à la vie familiale*, mai 2012. En avril 2013, une motion visant à supprimer totalement le droit au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire a été rejetée par le Conseil national à une voix près [11.3920]. Une nouvelle initiative parlementaire allant exactement dans le même sens a été déposée dans la foulée, en avril 2013 [13.425]. Cette dernière initiative est toujours pendante devant le Conseil national.

³⁴ Voir les descriptifs des cas au point 2.3, pp. 12-13.

³⁵ ODM, *Directive n° 322.126* du 28 septembre 2012, p. 2.

3.1.2. Enfants seuls en Suisse³⁶

Quant aux adolescents arrivés seuls en Suisse, comme c'est le cas d'«Helen» et d'«Ahmadi»³⁷, ils ne voient pas non plus leur demande d'asile traitée avec célérité, deux ans s'étant écoulés entre le dépôt de leur demande et l'audition sur leurs motifs d'asile. L'Érythréenne «Helen» attendra au total trois ans pour une décision de première instance, alors que le ressortissant afghan «Ahmadi» devra patienter deux ans et demi. Aucun des deux n'a obtenu l'asile. Il y a dès lors lieu de se demander si leur jeune âge et le temps écoulé entre l'audition sommaire et la deuxième audition sur les motifs sont pris en considération de manière adéquate lors de l'examen de la vraisemblance de leur récit³⁸.

Pour les mineurs non accompagnés comme «Helen» et «Ahmadi», il est regrettable que le traitement de la demande tire en longueur alors même que le *Manuel de la procédure d'asile* de l'ODM prévoit que ce type de demande soit traitée prioritairement par l'Office³⁹. Le caractère prioritaire de ces demandes est désormais consacré à l'article 17 al. 2bis LAsi, entré en vigueur en février 2014. Si l'on peut s'attendre à un changement de pratique, il est toutefois étrange que l'article 37b LAsi sur la stratégie de l'ODM en matière d'ordre de priorité dans le traitement des demandes d'asile ne fasse nullement le lien avec l'article 17 al. 2bis (traitement prioritaire des demandes déposées par les mineurs non accompagnés).

3.2. Procédure entachée par le manque de célérité

3.2.1. Établissement des faits

Une décision en matière d'asile doit tenir compte de la situation dans le pays d'origine au moment où elle est rendue. Pourtant, il arrive que l'ODM fasse l'impasse sur un examen actuel de la situation et des risques encourus par une personne donnée. Ainsi, après six années d'attente, le ressortissant sri-lankais «Kajan»⁴⁰ se voit refuser l'asile en février 2012, et l'exécution de son renvoi est jugée exigible par l'ODM, sans prise en compte des nouveaux éléments mis en avant, dont un arrêt du TAF du 27 octobre 2011 (E-6220/2006). Dans cet arrêt, le Tribunal estime qu'un examen au cas par cas demeure nécessaire, en particulier pour certaines catégories de personnes dont «Kajan» estime faire partie⁴¹.

³⁶La publication d'un rapport sur les mineurs non-accompagnés par l'ODAE-Suisse est prévue en novembre 2014.

³⁷Voir les descriptifs des cas au point 2.1, p. 9.

³⁸Voir point 3.2.1 ci-dessous.

³⁹ODM, *Manuel de la procédure d'asile*, Chap. J §1 Problématique des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), p. 40.

⁴⁰Voir le descriptif du cas au point 2.2.2, p. 11.

⁴¹ODAE romand, *Sri Lanka : malgré la fin du conflit, les renvois doivent être examinés au cas par cas*, Info brève, 15 novembre 2011.

En effet, selon son mandataire, son lien avec les Tigres tamouls est avéré et le seul fait d'avoir vécu en Suisse le mettrait en danger en cas de retour. Fin août 2013, l'Office donnera d'ailleurs un coup d'arrêt aux renvois vers le Sri Lanka suite à l'arrestation et aux mauvais traitements infligés à deux Tamouls que la Suisse avait renvoyés⁴².

3.2.2. Examen de la vraisemblance

Souvent, une longue période s'écoule entre les premières déclarations du requérant (audition sommaire) et le moment où il est entendu sur ses motifs d'asile au titre de l'article 29 LAsi (audition sur les motifs), voire celui où une nouvelle audition est requise (audition supplémentaire). Cela n'est pas sans conséquences sur la cohérence du récit, d'autant plus lorsque celui-ci se rapporte à des faits bien antérieurs à l'arrivée en Suisse. S'agissant de l'adolescente «Helen»⁴³, arrivée à l'âge de 14 ans, l'invraisemblance qui lui est reprochée pourrait de toute évidence être liée au temps écoulé entre les deux auditions tenues. Son jeune âge et sa fragilité psychique ne viennent pas renforcer la cohérence et l'exhaustivité de sa narration. C'est précisément pour cette raison que l'asile lui est refusé.

Certes, une corrélation entre d'une part les vulnérabilités des personnes auditionnées et la durée de l'intervalle entre les différentes auditions, et d'autre part la conclusion qu'un récit est invraisemblable, n'est pas établie. Mais il serait à tout le moins incompréhensible que les deux premiers éléments ne soient pas pris en considération lors de l'examen de la vraisemblance. Ainsi, s'agissant des enfants et adolescents, ainsi que des personnes atteintes psychologiquement, les faire répéter à plusieurs années d'intervalle les mêmes récits ne semble pouvoir conduire qu'à constater des contradictions ou des lacunes. Ceci est d'autant plus probable lorsqu'on cherche à se détacher d'un passé traumatique pour se reconstruire⁴⁴. Dès lors, la vraisemblance ne devrait pas être examinée sur la seule base de quelques imprécisions et incohérences mineures⁴⁵, à plus forte raison lorsqu'un délai excessif entre les différentes auditions est imposé par l'autorité. En tout état de cause, une audition tenue dans un laps de temps se rapprochant de celui prévu par la loi (soit 20 jours après l'attribution à un canton) prêterait bien moins les chances de voir son récit être jugé vraisemblable.

⁴²ODM, *L'Office fédéral des migrations suspend les renvois au Sri Lanka*, Communiqué, 4 septembre 2013.

⁴³Voir le descriptif du cas au point 2.1, p. 9.

⁴⁴HCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Procedures: Full Report*, mai 2013, p. 56 ss.

⁴⁵Sur la portée des contradictions entre l'audition sommaire et l'audition sur les motifs voir JICRA 1993/3 [Jurisprudence et Informations de la Commission de recours en matière d'asile - décision de principe].

3.3. Entraves à l'intégration de personnes destinées à rester en Suisse

Le maintien dans un statut de requérant d'asile pour une longue durée crée des obstacles à une vie décente et à l'intégration qui se situent à la fois sur les plans psychique et pratique. Outre l'incapacité de se projeter dans l'avenir, il y a l'impossibilité de faire venir ou de rendre visite à sa famille. À cela s'ajoute le fait que l'assistance sociale qui leur est octroyée est bien plus faible que celle accordée aux réfugiés. De même, les années passées avec un statut de demandeur d'asile ne sont pas prises en compte lorsqu'on souhaite obtenir un permis d'établissement (livret C), voire, à terme, demander la nationalité suisse.

De plus, le parcours professionnel se trouve entravé avec un droit de séjour en sursis, l'employeur potentiel pouvant redouter que la personne soit, du jour au lendemain, déboutée et interdite de travailler, voire renvoyée, ce qui ne l'encourage pas à embaucher. C'est ce qui s'est passé pour «Ahmadi»⁴⁶, qui a été empêché d'obtenir une place d'apprentissage deux ans et demi après le dépôt de sa demande d'asile avec son statut de demandeur d'asile. Quant à «Kajan»⁴⁷, il a pu être employé mais l'apprentissage lui a été refusé en raison de son statut. C'est ce manque de spécialisation qui lui a d'ailleurs été reproché par l'ODM pour lui refuser une autorisation de séjour (art. 14 al. 2 LAsi) en attendant une réponse à sa demande d'asile.

Le statut de demandeur d'asile complique également les démarches quotidiennes : souscription à un abonnement téléphonique, signature d'un bail à loyer lorsque la vie dans un hébergement collectif est devenue incompatible avec des horaires de travail et le besoin de se reposer. Ainsi, «Farzan»⁴⁸ ne peut prétendre à un logement individuel compte tenu du parc immobilier limité à la disposition de l'Hospice général dans le canton de Genève. Avec son permis N, il n'a aucune chance de pouvoir signer un bail avec une régie privée non plus. Pourtant, il travaille et pourrait payer un loyer en logement individuel. En attendant, il vit dans un container avec d'autres demandeurs d'asile.

Ne pouvant bénéficier ni de mesures d'intégration, ni d'une reconnaissance quant au bien-fondé de leur demande d'asile, les efforts mis en œuvre par les demandeurs d'asile pour participer pleinement à la vie économique et sociale sont d'autant plus louables. De plus, pour les plus fragiles d'entre eux, l'incertitude liée au statut est une source de détresse additionnelle, voire parfois encore plus importante que celle liée à un vécu traumatique dans le pays d'origine ou lors de la fuite⁴⁹. Outre la souffrance individuelle engendrée, les possibilités d'intégra-

⁴⁶ Voir le descriptif du cas au point 2.1, p. 9.

⁴⁷ Voir le descriptif du cas au point 2.2.2, p. 11.

⁴⁸ Voir le descriptif du cas au point 2.1, p. 9.

⁴⁹ Selon la Doctoresse Franceline James, une «re-traumatisation», liée à des conditions d'accueil tendant à la précarisation et au déni du vécu des personnes demandeuses d'asile, est bien plus destructrice que la «traumatisation première». Franceline James, «Santé mentale des réfugiés, santé mentale de notre société», *Vivre Ensemble* 132, avril 2011.

tion s'en trouvent entravées durablement, la période suivant l'arrivée en Suisse étant déterminante pour l'intégration à long terme.

3.4. Décision de renvoi après plusieurs années passées en Suisse

La durée excessive de la procédure a également des effets néfastes pour les personnes qui, après plusieurs années passées en Suisse dans l'attente d'une réponse, n'obtiennent au final ni l'asile, ni l'admission provisoire. Souvent intégrées, elles se retrouvent du jour au lendemain à l'aide d'urgence ou, le cas échéant, sont tenues de quitter leur emploi. En cas de renvoi, c'est un nouveau déracinement qui leur est imposé.

La violence du rejet d'une demande d'asile après une longue période est d'autant plus importante que les possibilités de régularisation sont très minces. Les conditions d'obtention d'un permis humanitaire au titre de l'article 14 al. 2 LAsi sont extrêmement restrictives. Outre les cinq années de séjour obligatoires et le fait que le lieu de domicile doit avoir été connu des autorités pour toute cette période, une «intégration poussée» est exigée. Le Sri-lankais «Kajan»⁵⁰ n'a pas pu obtenir ce sésame alors même qu'il travaillait à 100% et que le canton y était favorable⁵¹. Un nouveau durcissement vient d'ailleurs d'entrer en vigueur le 1er février 2014 : désormais une personne au bénéfice de l'aide sociale ne peut pas obtenir un permis de séjour au titre de l'art. 14 al. 2 LAsi.

⁵⁰ Voir le descriptif du cas au point 2.2.2, p. 11.

⁵¹ Au sujet de l'application de l'art. 14 al. 2 LAsi, voir également ODAE romand, *Le permis B pour cas de rigueur lui est refusé, malgré une intégration exemplaire*, Cas 198, 24 janvier 2013.

4. Mesures d'«accélération de la procédure d'asile»

En 2012, l'ODM a instauré des procédures accélérées pour certains types de demande. Par ailleurs, les modifications de la LAsi en cours sont justifiées avant tout par l'objectif d'accélération de la procédure. Cependant, ces mesures semblent cibler assez peu les cas de lenteur excessive documentés par les Observatoires.

4.1. Procédures accélérées et priorisation des demandes

4.1.1. Procédures accélérées en vigueur

Sans attendre les nouvelles modifications législatives et les phases de test dans le domaine de l'asile que nous décrivons ci-dessous (point 4.2), l'ODM a annoncé

dès 2012 une série de procédures spécifiques pour répondre rapidement à certaines catégories de demandeurs d'asile désignées en fonction des pays d'origine de ceux-ci. Outre l'objectif de procéder à leur renvoi directement depuis le CEP, donc sans qu'ils puissent passer par les cantons, cette accélération semble, comme on le verra, avoir pour but de dissuader les ressortissants des pays concernés de demander l'asile en Suisse.

Dès août 2012, l'ODM a introduit le **traitement en 48 heures** au CEP de Bâle des demandes d'asile de personnes provenant des pays des Balkans désormais exemptées de visa pour l'entrée en Suisse: la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et la Macédoine⁵². Outre un traitement accéléré puis un renvoi rapide, l'aide au retour est refusée aux ressortissants de ces trois pays dans un objectif de dissuasion. Cette procédure en 48 heures a été ensuite étendue dès mars 2013 au Kosovo et à la Géorgie qui, bien que soumis à l'obligation de visa, sont des pays vers lesquels des « rapatriements (...) peuvent être exécutés facilement » selon l'ODM⁵³. Lors de la désignation des pays d'origine relevant de la procédure en 48 heures, l'Office met en avant le faible taux d'octroi de l'asile aux ressortissants concernés. Le succès du premier volet de la procédure a été jugé par l'ODM sur la base de sa capacité à faire baisser le nombre de demandes de ressortissants bosniaques, macédoniens et serbes⁵⁴. Il convient de noter que l'ensemble de ces pays, à l'exception de la Géorgie, sont considérés comme « sûrs » par le Conseil fédéral. Par ailleurs, des accords de réadmission ont été conclus avec chacun de ces États.

En parallèle, l'ODM a communiqué de manière moins formelle à propos d'une **procédure « fast-track »** appliquée dès avril 2013 aux demandeurs d'asile provenant du Nigeria, d'Algérie et du Maroc, voire également à ceux provenant de la Tunisie⁵⁵. Selon le directeur de l'Office, sous cette procédure, les décisions en première instance sont prises dans les 20 jours qui suivent le dépôt de la demande, dans le CEP. Manifestement, comme pour la procédure en 48 heures, le but est de pouvoir renvoyer ces personnes dans les meilleurs délais, des accords de partenariat migratoire ayant par ailleurs été signés avec le Nigeria et la Tunisie. Une aide au retour conséquente est également prévue dans les échanges avec le Nigeria, ceci lorsque le renvoi se fait depuis le CEP⁵⁶.

⁵² ODM, *Mesures particulières applicables aux requérants d'asile en provenance d'Etats européens sûrs*, Communiqué, 21 août 2012.

⁵³ ODM, *Procédure en 48 heures étendue au Kosovo et à la Géorgie*, Communiqué, 26 mars 2013.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Mario Gattiker, « Unser oberstes Ziel ist es nicht, die Zahlen zu senken », Interview dans *SonntagsZeitung*, 22 septembre 2013. Le directeur de l'ODM mentionne les procédures « fast-track », en expliquant qu'elles devraient permettre d'accélérer les renvois vers les pays concernés, mais que ces renvois ne peuvent se faire aussi rapidement qu'avec les pays des Balkans, d'où la distinction entre ces deux procédures. Tout en niant que ces procédures accélérées aient pour but ultime la baisse du nombre des demandes d'asile, M. Gattiker indique que globalement de telles mesures ciblent les demandes jugées infondées.

⁵⁶ ODM, *Programme d'aide au retour au Nigeria dans les Centres d'enregistrement et de procédure [CEP]*, Circulaire, 15 juillet 2013, à propos d'un programme ad hoc plus conséquent que l'aide au retour ordinaire. Ainsi, afin que les conditions de participation à ce programme s'adaptent à l'« objectif des procédures accélérées », une telle possibilité n'est ouverte qu'aux personnes qui quittent la Suisse directement depuis un CEP.

Les ressortissants tunisiens bénéficient eux aussi d'une aide au retour individuelle différenciée, quel que soit le stade de la procédure⁵⁷.

4.1.2. Hiérarchisation et priorisation des demandes par l'ODM

Afin de comprendre sur quoi repose la stratégie globale de l'administration, il faut se référer au Rapport de l'ODM sur la migration 2012, publié en juin 2013⁵⁸. On apprend ainsi que dès le 1er juillet 2012, l'Office a adopté **une nouvelle stratégie de traitement des demandes d'asile**, dont les buts sont les suivants :

- «– donner la priorité aux décisions de non-entrée en matière (cas Dublin et pays sûrs notamment) et aux décisions négatives ne nécessitant pas de clarifications supplémentaires et dans le cas desquelles le renvoi peut être exécuté rapidement, y compris sous contrainte ;
- limiter l'attrait du système de l'asile suisse aux yeux des requérants dont la demande est vouée à l'échec ;
- atténuer les problèmes d'hébergement ;
- éviter l'effet d'attraction et
- réduire les frais dans le domaine de l'asile en général».

Plus précisément, sont traitées en « première priorité » les demandes suivantes :
– *Les demandes vouées à l'échec et pouvant conduire à un renvoi rapide*, le cas échéant sous contrainte, soit les demandes émanant de ressortissants « des Balkans, du Sri Lanka⁵⁹, de Turquie, d'Irak et de plusieurs Etats d'Europe de l'Est ».

– *Les demandes vouées à l'échec mais pour lesquelles le renvoi sous contrainte est « plus difficile »*, soit « celles déposées par des ressortissants de Guinée, du Nigeria, de Tunisie, de même que, depuis le 1er janvier 2013, d'Algérie et du Maroc ». Ici, pour l'ODM, « il s'agit avant tout de limiter l'attrait du système de l'asile suisse ».

– *Les demandes de « requérants délinquants, récalcitrants ou asociaux »*. Aucune définition des comportements non délictueux permettant de qualifier une personne de récalcitrante ou asociale n'est toutefois avancée⁶⁰.

Cette stratégie vise ainsi avant tout l'accélération des expulsions, mais pas seulement. Elle concerne aussi les personnes qui ne peuvent être renvoyées facilement mais à qui on souhaite envoyer un signal de dissuasion. Selon l'ODM, au

⁵⁷ ODM, *Programme d'aide au retour en Tunisie*, Circulaire, 16 avril 2013 et *Prolongement du programme d'aide au retour en Tunisie*, Circulaire, 1er juillet 2013.

⁵⁸ ODM, *Rapport sur la migration 2012*, juin 2013, p. 40.

⁵⁹ Entre-temps, un moratoire sur les renvois au Sri Lanka a été émis. Voir le point 3.2.1 p. 16-17.

⁶⁰ À ce sujet, voir ATS/Newsnet, *L'ODM recense les faits et gestes des requérants* (repris sur www.tdg.ch), 23 février 2014.

cours du second semestre 2012, environ 79% des demandes réglées appartenaient à ces trois cas de figure⁶¹.

Les demandes d'asile devant aboutir à une protection n'apparaissent qu'en deuxième⁶², voire troisième priorité⁶³. À aucun moment il n'est fait mention des mineurs non accompagnés⁶⁴, ou de personnes pour lesquelles l'exécution du renvoi est généralement considérée comme illicite ou inexigible, et dont on aurait donc tout intérêt à favoriser l'intégration dans les meilleurs délais.

Enfin, dans le cadre des modifications de la LAsi adoptées en décembre 2012 et entrées en vigueur le 1er février 2014, figure un nouvel article 37b qui autorise l'ODM à établir à l'interne ses propres stratégies⁶⁵. Ainsi, le cadre légal formalise désormais cette pratique de l'ODM visant à définir un ordre de priorités dans le traitement des demandes d'asile qui lui sont soumises. Rien ne semble indiquer que cet ordre diffère à l'avenir de celui qui a été établi et mis en œuvre par l'ODM ces dernières années.

4.1.3. Quelques données chiffrées⁶⁶

Afin de comprendre l'ampleur de la stratégie de hiérarchisation de l'ODM, nous avons comparé le **taux de traitement des demandes d'asile selon les pays d'origine**, qu'il s'agisse de pays soumis à une procédure accélérée (Kosovo, Nigeria et Tunisie) ou de ceux dont les ressortissants subissent, selon nos constats, des délais de procédure importants (Afghanistan, Érythrée et Syrie). Pour les nationalités sélectionnées, nous avons examiné le ratio entre le nombre de demandes déposées en 2012 et 2013 et le nombre de cas réglés pendant la même période.

Pays en procédure accélérée: les nouvelles demandes émanant de ressortissants kosovars, nigériens et tunisiens ont été respectivement de 1'300, 4'500 et 4'000. Le nombre de cas réglés correspondant à ces nationalités a été de 1'600 pour les Kosovars, 5'100 pour les Nigériens et 4'600 pour les Tunisiens. Le taux de traitement de leurs demandes se situe ainsi entre 110 et 120% pour la période 2012-2013. L'accélération a donc permis de traiter également des cas plus anciens déposés par les ressortissants de ces pays.

⁶¹ ODM, *Rapport sur la migration 2012*, juin 2013, p. 40. Ceci pourrait expliquer pourquoi le taux de reconnaissance de l'asile est passé de 21% en 2011 à 11,7% en 2012. Voir ODM, *Statistique d'asile, Aperçu par années*, état du 31.01.2014, 3 février 2014.

⁶² Soit « les demandes susceptibles d'aboutir à l'octroi de l'asile sans que des éclaircissements supplémentaires ne soient nécessaires ». ODM, *Rapport sur la migration 2012*, juin 2013, p. 40.

⁶³ Soit « (les) demandes formulées par des personnes auxquelles il est possible d'octroyer l'admission provisoire ou l'asile après avoir procédé à des éclaircissements supplémentaires ». Ibid.

⁶⁴ À ce sujet, voir le point 3.1, p. 15 ss.

⁶⁵ « Art. 37b Stratégie de l'ODM en matière de traitement des demandes. L'ODM définit une stratégie de traitement des demandes d'asile dans laquelle il détermine un ordre de priorité. A cet égard, il tient notamment compte des délais légaux de traitement, de la situation dans les Etats de provenance, du caractère manifestement fondé ou non des demandes ainsi que du comportement des requérants ». Les modifications de la LAsi permettent également au TAF de définir ce type de stratégies. Voir art. 109b LAsi.

⁶⁶ Source : ODM, *Statistique en matière d'asile 2012*, état du 31.12.2012 et *Statistique en matière d'asile 2013*, état du 31.12.2013.

Pays pour lesquels une attente a été imposée: 2'300 Afghans, 7'000 Érythréens et 3'100 Syriens ont demandé l'asile en Suisse lors des deux dernières années. Pendant cette période, le nombre de cas de ces ressortissants traités par l'ODM a été de 1'600, 5'000 et 1'600 respectivement. Le taux de traitement est donc de près de 70% dans le cas des Afghans et Érythréens et de 50% pour les Syriens. Si l'on isole la seule année 2012, le ratio pour les cas afghans descend à 600 cas traités pour 1'400 demandes déposées et pour les Érythréens à 2'100 cas traités pour 4'400 demandes, soit une mise en attente encore plus importante que celle imposée aux Syriens.

Le deuxième point de comparaison est le **taux d'acceptation des demandes traitées**. Nous avons retenu comme « succès » les décisions d'asile positives ainsi que les mises au bénéfice d'une admission provisoire. Ainsi, le taux d'acceptation des cas traités pendant cette période est de 52% pour les Afghans, 80% pour les Érythréens et 64% pour les Syriens (ressortissants pour lesquels une attente a été imposée). Ce taux se situe à 9% pour les Kosovars, 1% pour les Nigériens et 0% pour les Tunisiens (dont les demandes sont traitées en mode accéléré). Ces chiffres confirment la forte tendance à accélérer les décisions de renvoi et à faire attendre les personnes dont le besoin de protection est manifeste.

4.2. Restructuration du domaine de l'asile

4.2.1. Les grandes lignes de la restructuration

Une importante révision de la loi sur l'asile est en cours. Entamée en 2010 par la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, cette réforme a été reprise et complétée par l'actuelle ministre chargée de la justice et de la police, Simonetta Sommaruga, selon le mot d'ordre « accélération dans le domaine de l'asile »⁶⁷.

Depuis, la LAsi a successivement fait l'objet de mesures urgentes (projet III)⁶⁸ et de modifications non-urgentes (projet I)⁶⁹. Le dernier pilier de cette réforme, baptisé « restructuration du domaine de l'asile » (projet II), a été mis en consultation de juin à octobre 2013 et devra être présenté au Parlement fédéral courant 2014. Simultanément au traitement du dossier par les Chambres fédérales, le troisième en moins de cinq ans, les grandes lignes de ce nouveau système sont mises à l'essai dans le cadre d'une phase de test, qui se tient depuis janvier 2014 dans un centre fédéral à Zurich⁷⁰.

La réforme telle qu'elle a été mise en consultation⁷¹ consacre officiellement une procédure à deux vitesses : *rapide* dans près de 60% des cas – dont les deux tiers

⁶⁷ DFJP, *Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile*, mars 2011.

⁶⁸ Modifications de la LAsi adoptées le 28 septembre 2012, entrées en vigueur le 29 septembre 2012, RS 142.31.

⁶⁹ Modifications de la LAsi adoptées le 14 décembre 2012, entrées en vigueur le 1er février 2014, FF 2012 8943.

⁷⁰ ODM, *Procédures d'asile accélérées : lancement de la phase de test à Zurich*, Communiqué, 6 janvier 2014.

⁷¹ DFJP, *Rapport explicatif. Projet de modification de la loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile*, juin 2013, p. 11 ss.

devraient conduire à un transfert « Dublin » vers un autre État européen – et *étendue* pour les 40% restants. Suite à une audition sommaire et des examens médicaux en phase préparatoire, puis à l'audition sur les motifs d'asile à l'intérieur du centre, un tri est effectué entre les demandes pouvant y être réglées rapidement et celles qui requièrent davantage de mesures d'instruction.

La **procédure rapide** englobe à la fois ce que le DFJP appelle « procédure accélérée » et ce qui est dénommé « procédure Dublin », toutes deux menées au sein du centre fédéral. En procédure accélérée, la décision de première instance est rendue normalement en l'espace de 10 jours à l'issue de la phase préparatoire. Pour les cas Dublin, une décision est prise dans les deux jours qui suivent la réponse de l'État que la Suisse estime compétent⁷². Suite à une demande de prise en charge adressée à un État Dublin et en attendant l'issue de la procédure, les requérants quittent le centre fédéral pour rejoindre des « centres d'attente ou de départ »⁷³. Ils ne seront donc en principe plus attribués aux cantons, tout comme en procédure accélérée. En cas de recours contre les décisions rendues dans les centres fédéraux, sauf exception, le TAF y auditionne les requérants et rend sa décision le jour même⁷⁴.

Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure accélérée ou Dublin, un conseil et une représentation juridique gratuits sont prévus afin de « compenser » la réduction du délai de recours, qui passe de 30 jours à neuf jours. Il convient cependant de souligner que, pour les personnes provenant d'un État tiers sûr ou frappées d'une décision de transfert vers un État Dublin (NEM Dublin), le délai de recours est déjà très court à l'heure actuelle (sept jours), et le demeurera.

Ainsi, les demandes jugées mal fondées ou pour lesquelles un autre État Dublin pourrait être compétent continueront à être traitées rapidement, comme à l'heure actuelle. La question de savoir si les demandes fondées présentant peu de complexité seront traitées tout aussi rapidement par l'ODM, ou du moins dans des délais raisonnables, demeure.

Dans le cadre d'une « **procédure étendue** », c'est-à-dire lorsque des mesures d'instruction supplémentaires s'imposent à l'issue de la phase préparatoire, les personnes concernées quittent le centre fédéral et sont attribuées à un canton. Dans ces cas, le délai d'ordre pour rendre une décision en première instance sera « en règle générale, de deux mois »⁷⁵ après la conclusion de la phase préparatoire. De plus, un « moratoire » est prévu lorsque la situation dans le pays d'origine est jugée instable⁷⁶.

Cela revient à autoriser la mise en attente, indépendamment du délai d'ordre prescrit, des demandes de personnes ayant un réel besoin de protection, à l'instar des Syriens⁷⁷.

Au total, selon les autorités, la procédure accélérée ne devrait pas durer plus de 100 jours, alors que la procédure étendue ne devrait pas dépasser 12 mois, recours⁷⁸ et renvoi compris.

4.2.2. La révision en cours apporte-t-elle des réponses adéquates ?

Selon le projet de restructuration de la procédure d'asile présenté par le DFJP, à l'avenir, l'audition sur les motifs d'asile devra se tenir systématiquement dans des centres fédéraux, ce qui implique qu'elle devra être effectuée en l'espace de quelques semaines. Si cela devenait le cas, ce serait effectivement un changement important pour l'ensemble des demandeurs d'asile, car à l'heure actuelle une ou deux années peuvent s'écouler entre le dépôt de la demande dans un CEP et la tenue de l'audition fédérale, ceci malgré un délai d'ordre de 20 jours après le transfert du CEP à un canton. Toutefois, en ce qui concerne le délai pour rendre une décision en procédure étendue (deux mois après l'attribution cantonale), c'est-à-dire lorsque des mesures d'instruction supplémentaires s'avèrent nécessaires, il restera sensiblement le même qu'aujourd'hui (trois mois après le dépôt de la demande d'asile). Ce délai n'étant pas contraignant, l'ODM pourra continuer à le dépasser sans aucune conséquence concrète. La seule contrainte est celle du versement de dépens en cas de condamnation de l'Office pour déni de justice (art. 29 Cst). Cependant, seule une partie des cas qui pourraient aboutir à une telle condamnation est portée devant le TAF. Il n'est pas certain que le cumul des frais à verser constitue à ce jour une mesure suffisamment incitative pour assurer la célérité de l'ensemble des procédures.

De plus, la réforme prévoit que l'ODM continue à procéder à une « hiérarchisation » des demandes d'asile et peut mettre en attente – au moyen d'un « moratoire » – celles de ressortissants de pays dont la situation est instable⁷⁹. Or, comme nous l'avons vu, la hiérarchisation dont il est question conduit à faire attendre les personnes dont les demandes ont de réelles chances d'aboutir, ou du moins pour lesquelles un renvoi ne peut se faire compte tenu de la situation dans le pays d'origine, et qui devraient de ce fait bénéficier d'une admission provisoire. Il est donc permis de douter qu'il y ait à l'avenir une accélération de la procédure dans l'ensemble des situations.

⁷² Ibid., pp. 13, 16 et 17. Le délai de réponse imposé à l'État Dublin sollicité est de deux mois, à l'issue duquel cet État devient automatiquement compétent s'il n'a rendu de réponse (art. 22 al. 1 et 7 Règlement Dublin III). En cas de réponse négative, ou lorsque l'ODM échoue ou renonce à renvoyer le requérant dans un délai de six mois, la demande d'asile est traitée en procédure nationale (art. 29 al. 2. Règlement Dublin III).

⁷³ DFJP, Rapport explicatif. Projet de modification de la loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile, juin 2013, p. 17.

⁷⁴ Ibid., pp. 17-18.

⁷⁵ Ibid., pp. 37-38.

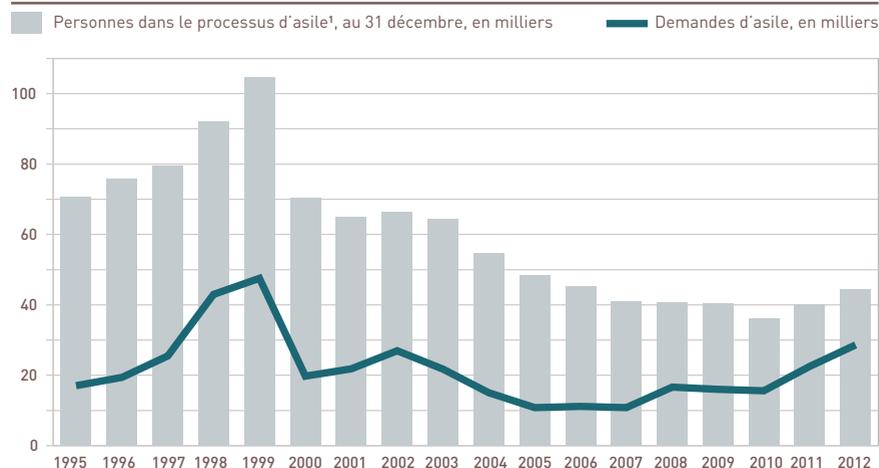
⁷⁶ Ibid., p. 13.

⁷⁷ Voir les points 2.4 et 4.1.3 ci-dessus, respectivement pp. 13 et 22.

⁷⁸ Le projet prévoit également des délais d'ordre pour les décisions que devra prendre le TAF sur recours, soit 20 jours en procédure accélérée et deux mois en procédure étendue. Ces délais sont encore plus courts en cas de recours contre des décisions de non-entrée en matière ou lorsque le recourant est originaire d'un État tiers sûr, soit sept jours civils. Ibid., pp. 49-50, ainsi que art. 109 LAsi.

⁷⁹ Ibid.

Demandes d'asile et personnes dans le processus d'asile



¹ Livrets F et N

Source: PETRA, STATPOP, ODM (SYMIC)

© OFS

Quant aux moyens mis à disposition, la proposition du DFJP d'augmenter les effectifs de l'ODM de 50 à 100%⁸⁰ pourrait ne pas aboutir pour des raisons budgétaires, au risque de voir les demandes les plus complexes, voire celles ayant le plus de chances d'aboutir à l'asile ou à une admission provisoire, pâtir d'une affectation prioritaire des ressources aux centres fédéraux, au nom de la hiérarchisation. Pourtant, la procédure étendue concernera près de 40% des cas, ce qui n'est pas négligeable.

À terme, les autorités misent sur l'effet dissuasif de l'accélération des décisions de renvoi. Selon le postulat du DFJP, cette mesure devrait conduire à une baisse du nombre de demandes d'asile « infondées » de 25%, ce qui permettrait ensuite de régler l'ensemble des cas rapidement tout en fixant les capacités de traitement des demandes et d'accueil à une cible de 20'000 demandes par année⁸¹. Une telle baisse des demandes n'est pourtant pas garantie dans la durée. À titre de comparaison, l'introduction de la NEM en cas de non-remise de papiers d'identité devait avoir un effet désincitatif qui n'a jamais été constaté. En 2006, avant l'entrée en vigueur de cette disposition, seuls 24,7% des demandeurs d'asile déposaient leurs papiers. Les années qui ont suivi cette modification, le pourcentage est resté sensiblement le même, soit 27,6% en 2008 et 28,8% en 2009⁸².

⁸⁰ DFJP, *Rapport explicatif. Projet de modification de la loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile*, juin 2013, p. 56.

⁸¹ Ibid.

⁸² Voir DFJP, *Rapport explicatif relatif à la modification de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers concernant le remplacement des décisions de non-entrée en matière*, 16 décembre 2009, p. 3.

En règle générale, le nombre de demandes d'asile dépend de bien d'autres facteurs, dont l'éclatement de conflits dans des régions proches. Dans l'histoire récente, comme l'indique le graphique ci-contre, un tel épisode s'est produit au moment des conflits dans les Balkans, avec près de 40'000 demandes en 1991, 1998 et 1999⁸³, contre 21'500 demandes en 2013⁸⁴.

Vu le caractère imprévisible de la situation dans les pays d'origine, il paraît imprudent de miser sur un scénario de baisse du nombre de demandes d'asile pour permettre d'assurer dans le futur le traitement dans un délai raisonnable de toutes les demandes. Tout dépassement de la cible de 20'000 demandes pourrait alors servir à justifier la mise en attente des demandes d'asile fondées comme cela a été le cas ces dernières années.

⁸³ Office fédéral de la statistique, *Migration et intégration - Indicateurs. Population étrangère: asile*, site internet consulté le 21 janvier 2014.

⁸⁴ ODM, *Statistiques en matière d'asile. Aperçu par années*, état du 22 janvier 2014.

5. Conclusion

5.1. Conséquences de l'attente imposée à certains requérants d'asile

5.1.1. Conséquences sur le plan humain

L'effet de l'attente prolongée d'une réponse à une demande d'asile est particulièrement néfaste pour les personnes les plus vulnérables, dont le besoin de se reconstruire et de se projeter dans l'avenir est vital. Lorsqu'il s'agit de mineurs non accompagnés, cette attente est même contraire à l'article 3 CDE (intérêt supérieur de l'enfant). Un délai de plusieurs années dans le traitement d'une demande d'asile semble d'autant moins supportable que les réformes actuelles du système de l'asile ont comme leitmotiv l'« accélération » de la procédure. Or, selon le discours officiel, cette accélération a pour but non seulement de faire face à une hausse des demandes, et donc de maîtriser la gestion de flux et des structures d'hébergement, mais aussi, selon la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, de répondre à un impératif humanitaire : « l'essentiel, c'est la manière dont nous traitons les personnes qui cherchent refuge chez nous »⁸⁵.

⁸⁵ Madame Simonetta Sommaruga, *Restructuration du domaine de l'asile : pour des procédures rapides et équitables*, Discours, conférence de presse du 14 juin 2013.

Pourtant, l'écart entre les discours officiels et la réalité pour une bonne partie des demandeurs d'asile est évident. La souffrance des personnes concernées est manifeste, comme en témoigne la mobilisation de requérants d'asile syriens ayant campé pendant plusieurs jours devant l'ODM en septembre 2013 et qui, pour certains, ont mené une grève de la faim. Plusieurs d'entre eux attendaient depuis deux ans d'être auditionnés par l'ODM pour exposer leurs motifs d'asile.

Sur le plan individuel, la précarité du statut de demandeur d'asile entrave l'intégration de personnes dont le besoin de protection est manifeste, et qu'il convient donc d'intégrer dans la société dans les meilleurs délais. En effet, bien que dans certains cas les personnes titulaires d'un permis N puissent travailler, elles n'ont pas accès aux mesures d'intégration. Leur accès à un logement convenable et à certaines formations est également entravé. De plus, aucun droit au regroupement familial ne leur est donné.

Quant aux personnes qui obtiennent une décision négative après plusieurs années d'attente, elles se voient d'abord confrontées à la violence d'une mise à l'aide d'urgence du jour au lendemain, mais aussi à un nouveau déracinement que représente le renvoi. Et si pour ces cas de figure une possibilité de régularisation existe (art. 14 al. 2 LAsi), dans la pratique, les possibilités de voir leur demande traitée favorablement sont très minces.

5.1.2. Enjeux juridiques d'une procédure excessivement longue

Outre les aspects humains, la procédure d'asile à deux vitesses comporte des questions juridiques importantes. Sur le plan du droit international, la mise en attente des demandes d'asile fondées conduit à priver durablement les personnes à protéger de garanties pourtant prévues dans la **Convention relative au statut des réfugiés de 1951**.

Par ailleurs, le TAF a condamné l'ODM à plusieurs reprises pour **déni de justice** (art. 29 Cst). Si ces retards excessifs dans le traitement de la demande d'asile sont épinglés par la justice, ce n'est pas seulement pour une question de forme, mais aussi parce que la célérité de la procédure est une des conditions essentielles à la perception que cette procédure est juste et équitable⁸⁶.

De plus, il existe une **inégalité de traitement** entre les personnes qui sont entendues sur leurs motifs d'asile peu après le dépôt de leur demande et celles qui sont auditionnées à plusieurs années d'intervalle. Les chances de se contredire sont en effet plus importantes dans ce dernier cas de figure. Le principe d'égalité devant la loi est pourtant un des piliers d'un État de droit, garanti dans la Constitution fédérale (art. 8 al. 1 Cst). De plus, une procédure étalée dans le temps peut

perdre toute sa pertinence juridique si, au moment de la décision, un examen actualisé de la situation n'est pas effectué.

Enfin, **les droits de l'enfant** se trouvent bafoués lorsque les demandes d'asile déposées par des mineurs, qu'ils soient seuls à l'étranger ou en Suisse, ne sont pas traitées rapidement. En effet, la Suisse est tenue de prendre en compte de manière prépondérante l'intérêt supérieur de l'enfant lors de toute décision le concernant (art. 3 CDE), y compris en matière d'asile. À cet égard, le nouvel article 17 al. 2bis LAsi accordant un caractère prioritaire aux demandes d'asile de mineurs non accompagnés est une amélioration juridique que nous espérons voir se concrétiser dans la pratique.

5.2. Les limites des mesures d'accélération de la procédure d'asile

Malgré une reconnaissance officielle que la procédure d'asile peut parfois durer trop longtemps, à ce jour peu de mesures concrètes sont avancées afin d'accélérer l'ensemble des procédures. Au contraire, l'écart entre des demandes vouées à l'échec traitées en quelques jours seulement et la mise en attente pendant des années des demandes ayant des chances d'aboutir à une forme de protection semble se creuser. La compétence donnée à l'ODM de hiérarchiser les demandes d'asile sous le nouvel article 37b LAsi, entré en vigueur le 1er février 2014, tend en effet à confirmer cette tendance.

Le projet de restructuration du domaine de l'asile présenté en juin 2013 apporte a priori une solution d'accélération, à savoir la tenue obligatoire de l'audition sur les motifs d'asile au sein des centres fédéraux. Mais l'impact concret de cette mesure reste à démontrer et il n'est pas certain que, suite à cette audition, des réponses rapides soient rendues également lorsque le besoin de protection est manifeste. Ceci pour plusieurs raisons :

Premièrement, la hiérarchisation des demandes d'asile établie par l'ODM, laquelle favorise le traitement rapide des demandes vouées à l'échec, n'est pas remise en cause. *Deuxièmement*, la loi donne carte blanche à l'ODM pour surseoir au délai de deux mois pour rendre une décision lorsqu'une personne quitte un centre fédéral. *Troisièmement*, comme c'est le cas à l'heure actuelle, la loi ne prévoit ni mesure de compensation pour les personnes souffrant d'un retard excessif dans le traitement de leur demande, ni sanction pour l'Office qui est responsable d'un tel retard. *Quatrièmement*, dans le cadre d'une restructuration du domaine d'asile pourtant motivée par le besoin d'accélérer la procédure, la possibilité est donnée à l'ODM de poser un « moratoire » pour certaines catégories de demandeurs d'asile. Or, la procédure d'asile doit être menée de bonne foi et elle ne devrait pas permettre de mettre « sous le tapis » les demandes d'asile fondées, dans l'es-

⁸⁶ HCR, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, juin 2013, p. 35.

poir que la situation dans le pays s'améliore et qu'à terme le besoin de protection ne soit plus d'actualité. Ces personnes, qui pourtant avaient fui avec raison, auront donc vécu des années dans la précarité d'un livret N au lieu d'avoir pu légitimement bénéficier de leur qualité de réfugié.

5.3. Pistes d'action

L'asile à deux vitesses entraîne des conséquences suffisamment graves, qui risquent encore de s'accroître avec la restructuration du domaine de l'asile à venir. Il semble dès lors que des garde-fous doivent être mis en place afin d'inciter l'ODM à instruire et conclure l'examen de l'ensemble des demandes d'asile dans des délais raisonnables. Sur le plan juridique, seule la complexité et le besoin de mesures d'instruction justifient un retard dans le traitement d'une demande d'asile. Mais même en présence de cas complexes, le délai de traitement ne peut se prolonger indéfiniment, qui plus est s'agissant de requérants mineurs seuls.

À cette fin, quelques pistes pourraient être explorées, à savoir :

- Rendre hautement prioritaires les demandes déposées par des mineurs non accompagnés, en introduisant – dans le nouvel [article 17 al. 2bis LAsi](#) – des délais impératifs pour rendre une décision en première instance les concernant.
- Accorder une réparation pour torts et préjudices lorsqu'un déni de justice est constaté, voire lorsqu'une décision en première instance n'a pas été rendue dans les 12 mois qui suivent la conclusion de la phase préparatoire ([art. 26 LAsi](#)) et donc l'attribution à un canton⁸⁷.
- Octroyer automatiquement une autorisation de séjour au-delà d'une certaine durée de la procédure d'asile, sans préjuger de l'issue de celle-ci.

⁸⁷ Centres sociaux protestants GE-NE-VD, *Prise de position sur le Projet de modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile)*, 7 octobre 2013, p. 13.

REMERCIEMENTS

Les Observatoires du droit d'asile et des étrangers remercient toutes celles et ceux qui, par leur travail et leur collaboration, ont rendu possible la réalisation de ce rapport. Les auteures souhaitent remercier tout particulièrement les correspondants régionaux qui nous fournissent les cas présentés dans le rapport, les comités des trois Observatoires pour leur appui constant, Hélène Baud pour la relecture de la version française et Noëmi Fivat pour la traduction en langue allemande. Un vif remerciement est également adressé aux institutions qui ont contribué financièrement à la réalisation de ce projet.

La version électronique du présent rapport, contenant des liens HTML aux sources et références utilisées, peut être téléchargée sur www.odae-romand.ch, www.odae-suisse.ch ou www.beobachtungsstelle-rds.ch.