

La nouvelle procédure d'asile fonctionne mieux, mais il subsiste une grande nécessité d'agir

Prise de position de l'OSAR sur l'évaluation externe des nouvelles procédures d'asile

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est l'organisation faîtière des organisations d'aide aux réfugiés en Suisse. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile, elle joue un rôle central en termes de protection juridique des requérants d'asile, notamment en collaboration avec ses organisations partenaires, l'EPER, Caritas et SOS Ticino, dans quatre des six régions d'asile de Suisse. La protection juridique gratuite a été introduite à partir de mars 2019 en tant que mesure d'accompagnement indispensable pour renforcer les droits des personnes concernées, mener des procédures rapides et équitables ainsi que garantir une qualité élevée des décisions d'asile. L'OSAR considère que sa tâche consiste à accompagner de manière critique le changement de système, en tant qu'organisation spécialisée, et à analyser si, et dans quelle mesure, les objectifs fixés sont mis en œuvre et atteints dans la pratique.

Dans son premier [bilan concernant la procédure d'asile accélérée](#) de février 2020, l'OSAR a montré à quel point les aspirations et la réalité divergeaient au cours des dix premiers mois suivant l'introduction de la nouvelle procédure d'asile : la mise en œuvre n'était pas équilibrée – la priorité ayant plutôt été donnée à l'accélération et à l'augmentation de l'efficacité, au détriment de l'équité et de la qualité des procédures.

Ce constat général pour 2019/2020 est maintenant largement confirmé par l'évaluation externe de la nouvelle procédure d'asile par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Ce dernier a été mandaté en 2019 par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour examiner la qualité des décisions d'asile de première instance ainsi que l'uniformité du modèle de protection juridique entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2020. Toutefois, les enquêtes du CSDH ne couvrent pas l'ensemble des domaines du changement de système. La procédure Dublin et la procédure étendue n'ont, en effet, pas été évaluées.

L'OSAR salue le rapport du CSDH, irréprochable sur le plan factuel et technique, lequel examine uniquement la procédure accélérée. D'une part, il révèle qu'au cours de la deuxième année après le changement de système, des améliorations en termes d'équité et de qualité de la procédure sont notées – une tendance qui semble se poursuivre en 2021. Cette évolution est à saluer et va dans la bonne direction. D'autre part, l'évaluation confirme également divers points critiqués dans le bilan de l'OSAR de février 2020 et démontre clairement qu'il subsiste une nécessité d'agir - l'accent dans la mise en œuvre de la nouvelle procédure continue d'être trop fortement et unilatéralement porté sur l'accélération.

L'OSAR a analysé le rapport final du CSDH, l'a exposé à ses propres conclusions et a résumé les principaux résultats. **La classification suivante se réfère à la période d'évaluation 2019/20 (points 1 à 3), avant que ne soit démontré la nécessité d'agir aux yeux de l'OSAR (point 4).**

1. Malgré des améliorations : la pression du temps continue d'affecter la qualité de la procédure d'asile

- **Dans une décision d'asile du SEM sur trois, les dossiers présentent de graves déficiences** : sur les 120 décisions analysées en profondeur par le CSDH, de telles déficiences graves ont été constatées dans 40 dossiers – notamment, un établissement insuffisant des faits, une évaluation insuffisante de la prise de position sur le projet de décision, des vices de procédure, des erreurs formelles dans le dispositif, une application incorrecte des lois, une conformité douteuse avec la pratique ou des manquements dans la qualité de la motivation. L'OSAR y voit une confirmation de sa critique formulée en février 2020 : l'accélération des procédures se poursuit au détriment de l'équité et de la qualité.

- **Le taux de cassation continue d'indiquer une baisse de la qualité des décisions** : selon les chiffres du Tribunal administratif fédéral (TAF), le taux de cassation des décisions du SEM en procédure accélérée est passé de 18,3 % (2019) à 11,9 % (2020). Cependant, le taux de cassation était plus de deux fois supérieur par rapport à la période précédant le changement de système, où le taux était encore de 4,8 % en moyenne pour les années 2007 à 2018.
- **Plus d'un tiers des décisions du SEM font l'objet d'un recours** : selon les statistiques du SEM, le taux de recours au TAF en procédure accélérée était en moyenne de 35 % par an en 2019/2020. Précisons néanmoins qu'il a baissé en 2020 (2019 : 40 % / 2020 : 30 %). Toutefois, le fait que, même en 2020, près d'une décision du SEM sur trois soit encore contestée confirme, aux yeux de l'OSAR, que la qualité des décisions devrait être examinée de manière plus globale et approfondie par une évaluation externe dans le cadre d'un projet de suivi.
- **Plus d'un recours sur cinq admis ou considéré comme n'étant pas dépourvu de chances de succès dans le cadre de la procédure accélérée** : selon les statistiques du TAF, le taux d'aboutissement dans le cadre des procédures accélérées (admission, admission partielle, cassation, réexamen) était de 22 % en 2019/2020.
- **Un recours sur quatre admis ou considéré comme n'étant pas dépourvu de chances de succès dans le cadre de la procédure étendue** : selon le rapport du CSDH, le taux de recours dans la procédure étendue n'a que légèrement diminué, passant de 61,9 % en 2019 à 56,5 % en 2020. Il reste donc à un niveau élevé constant. Le taux d'aboutissement dans la procédure étendue était de 23,5 % en 2020, contre 30 % en 2019.
- **Davantage de renvois à la procédure étendue** : la part d'assignations à la procédure étendue est passée de 18 % (2019) à 26,7 % (2020). Cette évolution est due aux nouvelles directives internes au SEM pour le triage dans la procédure étendue et à l'arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral du 9 juin 2020. L'OSAR y voit un indice bienvenu que ce triage est désormais effectué avec plus d'attention qu'au cours de la première année suivant le changement de système.
- **Un triage incorrect encore trop fréquent** : néanmoins, l'évaluation du CSDH conclut que l'établissement incomplet ou insuffisant des faits conduit trop souvent à un triage incorrect : selon le rapport du CSDH, la proportion de procédures accélérées est légèrement inférieure à 50 % et ne correspond donc toujours pas à l'estimation initiale de 32 %. L'OSAR estime que la proportion toujours élevée de procédures accélérées indique que les cas complexes sont encore trop souvent traités dans le cadre de la procédure accélérée.
- **La pression élevée des attentes réduit l'équité et la qualité** : selon l'avis du CSDH émis dans le rapport, il est « clair qu'une pression est exercée sur le personnel du SEM afin qu'il prenne autant de décisions que possible dans le cadre de la procédure accélérée ». Le CSDH note que la centrale du SEM aurait apparemment fixé un objectif de 80 %, mais que ce quota semble être interprété de manière divergente dans les différentes régions d'asile. L'OSAR estime que cela est très discutable - à plus forte raison, puisqu'un établissement incorrect des faits et des décisions erronées en sont le résultat direct. L'OSAR partage également l'avis du CSDH selon lequel une telle pression est tout sauf propice aux normes de qualité et contredit les exigences de triage dans les cas complexes.
- **La pression du temps empêche souvent un examen adéquat** : selon le rapport, la prise de position sur le projet de décision¹ doit être considérée comme partie intégrante du droit d'être entendu du requérant d'asile. Le rapport du CSDH soulève certains éléments indiquant qu'en raison de la pression du temps, l'avis n'est souvent pas suffisamment examiné et apprécié par le SEM.

Les exigences de l'OSAR :

¹ La prise de position concernant le projet de décision est une nouvelle étape de la procédure d'asile conforme à la nouvelle loi : le SEM prépare un projet de décision d'asile, à la suite duquel la représentation légale peut soumettre un exposé de son point de vue ou du point de vue du requérant d'asile. La représentation légale peut faire valoir des lacunes formelles dans la décision ou des clarifications incorrectes des faits ou soumettre une demande de renvoi à la procédure étendue.

- Les différentes étapes de la procédure doivent être ralenties. En particulier, l'établissement des faits doit pouvoir être effectué de manière exhaustive et dans la qualité requise.
- Le taux d'aboutissement indiqué dans le rapport du CSDH est inférieur à celui du rapport de l'OSAR de février 2020 (un recours sur trois aboutit). Néanmoins, l'OSAR estime que le nombre élevé de recours ayant abouti reste une indication claire que la qualité des décisions dans le cadre de la nouvelle procédure accélérée est encore insatisfaisante. Cette qualité doit être améliorée sans délai, dans l'intérêt de procédures équitables et correctes.
- L'OSAR estime qu'il est urgent d'agir dans le cadre de la procédure étendue. Compte tenu du taux d'aboutissement élevé de près de 25 %, la qualité des décisions prises dans le cadre des procédures étendues doit être revue.
- La centrale du SEM ne doit pas exercer de pression sur le personnel des régions d'asile pour qu'il prenne un maximum de décisions dans le cadre de la procédure accélérée. S'il existe des ambiguïtés et des malentendus au sein du SEM, ceux-ci doivent être clarifiés et dissipés sans délai.
- Le triage minutieux doit jouir d'une priorité absolue, car il est indispensable pour l'équité et la qualité des procédures. Les cas complexes qui nécessitent une clarification plus approfondie des faits doivent donc être affectés de manière encore plus cohérente à la procédure étendue.
- Le SEM devrait accorder plus d'attention à l'avis de la protection juridique concernant le projet de décision, d'autant plus qu'il s'agit d'une obligation légale pour les requérants d'asile dans le cadre du droit d'être entendu. En outre, l'utilisation correcte de l'instrument de la prise de position favorise à la fois l'équité et la qualité de la procédure. Par conséquent, en cas de doute, les objections justifiées qui y sont soulevées devraient davantage conduire à une assignation à la procédure étendue.

2. Des pratiques incohérentes entre les régions d'asile

- **Éviter les changements de main n'est pas une priorité dans toutes les régions d'asile** : le rapport du CSDH indique que la pratique du SEM concernant les demandes de prolongation des délais est incohérente et souvent trop restrictive. Les demandes de prolongation des délais servent à empêcher les changements de mains au niveau de la protection juridique. L'OSAR partage l'appréciation du CSDH selon laquelle les changements de mains – notamment dans le cas de personnes ayant des besoins particuliers et surtout de requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) – doivent être évités autant que possible afin de ne pas mettre en péril la relation de confiance entre le représentant légal et le requérant d'asile, laquelle est fondamentale pour la procédure.
- **Différentes manières de traiter les moyens de preuve et l'accès aux dossiers** : le rapport du CSDH estime qu'il existe un besoin d'harmonisation entre les régions en ce qui concerne la réception des moyens de preuves et le droit d'accès au dossier en cas d'audition en procédure étendue. Selon le CSDH, l'art. 27 al. 3 de la loi sur la procédure administrative (PA) ne rend pas impossible pour le SEM d'accorder un accès continu et complet aux dossiers de manière uniforme dans toutes les régions d'asile.
- **L'attribution aux cantons ne se fait pas de manière uniforme** : le rapport du CSDH indique que la répartition des cas entre les cantons n'est pas uniforme et se fait parfois vers d'autres régions linguistiques. Si les requérants d'asile sont transférés dans des cantons d'une autre région linguistique pour la procédure étendue, cela entraîne un travail supplémentaire important et des coûts accrus pour la représentation juridique. L'OSAR partage donc l'évaluation du rapport du CSDH selon laquelle de telles attributions vers d'autres régions linguistiques que celle où se trouve le centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) devraient être évitées.
- **Informations incohérentes et incomplètes** : en ce qui concerne les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), le rapport du CSDH indique que le flux d'informations entre le SEM et la personne de confiance (représentation juridique) est incohérent et incomplet dans les deux régions étudiées. La représentation légale souligne que cela implique pour elle une impossibilité

de remplir adéquatement son rôle de personne de confiance. L'OSAR soutient la recommandation du CSDH selon laquelle la personne de confiance doit impérativement jouir d'un accès aisé aux acteurs concernés (santé, socio-pédagogues, APEA, police/Securitas/Protectas et école). En outre, elle doit recevoir toutes les informations concernant le bien-être du RMNA.

- **Rôles et responsabilités manquant de clarté** : le rapport du CSDH estime que les rôles, les responsabilités et la répartition des tâches entre la personne de confiance, le SEM et l'APEA ne sont pas uniformes dans les deux régions d'asile étudiés et doivent donc être clarifiés.

Les exigences de l'OSAR :

- Les demandes de prolongation des délais par la représentation juridique doivent être traitées de manière uniforme dans toute la Suisse et en principe de façon conciliante, afin d'éviter les changements de main au niveau de la protection juridique. Les demandes de prolongation des délais doivent impérativement être approuvées, notamment dans le cas des personnes ayant des besoins particuliers.
- La représentation légale doit bénéficier d'un accès continu et complet aux dossiers. Dans toutes les régions d'asile, la représentation légale doit bénéficier d'un accès égal et uniforme au procès-verbal de l'audition initiale et à tous les moyens de preuve afin d'assurer que le mandat est exécuté correctement et que les voies de droit sont garanties. Les dossiers et les moyens de preuve doivent être à la disposition de la représentation juridique à veille des étapes procédurales à venir afin qu'elle puisse faire preuve de diligence dans la conduite du mandat.
- L'attribution aux cantons (procédure étendue) doit être uniforme dans toute la Suisse. Par exemple, les dossiers des requérants d'asile mariés ne doivent pas être attribués à des cantons différents. Les assignations à la procédure étendue dans d'autres régions linguistiques sont également extrêmement chronophages pour les bureaux cantonaux de conseil juridique, d'autant plus qu'elles entraînent parfois de très longs déplacements pour des auditions supplémentaires. La représentation juridique dispose donc généralement de trop peu de temps pour préparer l'audition avec le requérant d'asile.

3. La protection juridique remplit ses missions

- **Gestion diligente du mandat** : le CSDH estime que les prestataires de services de protection juridique de toutes les régions prennent au sérieux leur obligation de représenter légalement les requérants d'asile et exercent leur mandat avec diligence.
- **Pour les intérêts et les droits des requérants d'asile** : selon le rapport d'évaluation, la représentation juridique voit son rôle à la fois dans le respect des garanties procédurales dans la procédure d'asile et dans la défense des intérêts des requérants d'asile. Cependant, il existe aussi parfois des différences d'ordre culturel dans la compréhension du rôle entre les régions, ce qui pourrait expliquer des taux de recours différents, estime le CSDH. Le rapport du CSDH estime que la compréhension du rôle de la représentation juridique a été de mieux en mieux précisée au cours de la période d'enquête. L'OSAR préconise que ces différences soient examinées et éliminées afin de garantir une compréhension uniforme du rôle dans toute la Suisse.
- **Bonne qualité** : le rapport du CSDH estime que la qualité globale des actes juridiques – et en particulier celle des recours – est bonne.
- **Des évaluations différentes** : le rapport du CSDH indique qu'il existe encore des différences significatives entre les régions dans l'évaluation des représentants juridiques quant aux chances de succès d'un éventuel recours. Le CSDH estime que cette évaluation est en partie plutôt restrictive. Selon l'OSAR, les intérêts du requérant d'asile devraient toujours prévaloir en cas de doute et un recours devrait être déposé.
- **Huit recours sur dix provenaient de la protection juridique dans les CFA** : selon le rapport du CSDH, 20 % des recours déposés auprès du TAF en 2019/2020 proviennent de représentants juridiques externes au CFA (133 sur 661 recours). La proportion de recours émanant de représentants juridiques en dehors du CFA est « non négligeable », estime le CSDH.

- **Taux de recours** : les statistiques du rapport du CSDH ne répertorient pas les décisions Dublin (décisions de non entrée en matière (NEM)) et les recours déposés les concernant. Toutefois, il convient d'en tenir compte dans le cadre d'une évaluation globale de la pratique des recours dans les différentes régions. Avec les recours contre les décisions NEM, le taux de recours augmente entre 7 et 20 % selon les régions.
- **Rechercher les causes des recours hors CFA** : l'OSAR estime que les taux de recours et d'aboutissement « non négligeables » déposés par des représentants juridiques en dehors du CFA soulignent leur rôle important dans le nouveau système et dans la représentation des intérêts des requérants d'asile. En chiffres absolus, ces recours « externes » sont nettement inférieurs aux recours déposés par la représentation juridique assignée au sein du CFA, néanmoins, l'OSAR préconise une analyse plus détaillée de leurs causes.

4. Nécessité d'agir aux yeux de l'OSAR

- Les recommandations du CSDH doivent être prises au sérieux et mises en œuvre. L'évaluation externe confirme en particulier le résultat de l'évaluation de l'OSAR de février 2020 : les procédures sont encore menées à un rythme trop élevé, et l'accent continue d'être mis trop fortement et trop unilatéralement sur l'accélération de la procédure. Il est donc impératif d'accorder une plus grande attention à l'équité et à la qualité des procédures, afin que la mise en œuvre équilibrée promise soit réellement garantie. En outre, une pratique uniforme dans toute la Suisse doit être assurée afin d'éviter une inégalité de traitement des requérants d'asile.
- L'OSAR réitère sa demande de février 2020 stipulant qu'il est impératif d'assurer une orientation vers le cas individuel afin de pouvoir garantir la qualité des procédures. Les cas complexes doivent systématiquement être assignés à la procédure étendue et, en particulier dans le cas des personnes présentant des besoins particuliers, ni des considérations d'économie et d'efficacité, ni la pression des attentes ne doivent intervenir.
- Les valeurs indicatives² doivent être fondamentalement révisées. Comme le montrent l'expérience issue de la phase de test ainsi que les deux premières années depuis le changement de système, trop de cas sont encore traités dans le cadre de la procédure accélérée. La valeur indicative de la procédure étendue doit être augmentée afin que les cas complexes, en particulier, puissent être traités avec la qualité nécessaire et dans un délai suffisant.
- L'identification, l'hébergement et la prise en charge des personnes ayant des besoins spécifiques sont encore insuffisants. Bien que les premières mesures prises aillent dans la bonne direction, elles doivent être renforcées et mises en œuvre de manière uniforme dans toute la Suisse.
- Les délais encore trop courts de la procédure accélérée (24 heures pour la prise de position concernant la décision d'asile, 7 jours ouvrables pour un recours) doivent être adaptés. L'OSAR estime que ces brefs délais entraînent une pression temporelle excessive dans la procédure et ne sont donc pas propices à la qualité de la décision.
- Les recherches effectuées dans le cadre du rapport du CSDH ne couvrent pas tous les domaines des procédures selon le nouveau cadre juridique. Celles-ci devraient être examinées de manière plus approfondie dans le cadre d'un projet de suivi, afin de permettre une vision globale de l'ensemble de la procédure d'asile :
 - Les procédures de Dublin et autres NEM avec une part d'environ 30 %. En particulier, les décisions de non entrée en matière (NEM) doivent être examinées du point de vue de leur qualité.
 - La procédure étendue, avec une part d'environ 26 % et un taux de recours bien supérieur à 50 % et un taux d'aboutissement de 23,5 %. Les principales données statistiques du rapport du CSDH font état de graves déficiences.

² 40 % procédure de Dublin, 28 % procédure étendue, 32 % procédure accélérée

- L'identification des personnes ayant des besoins particuliers ainsi que l'hébergement et la prise en charge des requérants d'asile. L'OSAR recommande vivement que ces domaines importants soient inclus dans un projet de suivi.
- La question du triage entre procédure accélérée et étendue. Sur la recommandation du CSDH et avec l'implication de la représentation juridique, cette question nécessite une étude approfondie.
- Le taux de recours et d'aboutissement des représentants juridiques en dehors du CFA. Il convient d'examiner si, et dans quelle mesure, les déficiences systémiques de la procédure de la nouvelle loi sont la cause des taux observés.

Bern, août 2021