

Nouvelle procédure d'asile : bilan de l'OSAR

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est l'organisation faîtière des œuvres d'entraide et organisations actives dans le domaine de l'asile en Suisse. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile, appliquée depuis mars 2019, elle joue un rôle central en matière de protection juridique des personnes requérantes d'asile dans quatre des six régions d'asile de Suisse, notamment en collaboration avec ses organisations partenaires. La protection juridique est une mesure d'accompagnement indispensable, qui a été introduite en même temps que les nouvelles procédures d'asile, beaucoup plus rapides, menées dans les centres d'asile fédéraux.

Le conseil systématique et la représentation juridique des personnes requérantes d'asile offerts *dès le début de la procédure* dans les centres fédéraux d'asile répondent à une exigence exprimée depuis longtemps par l'OSAR. C'est pourquoi l'OSAR a soutenu dès le départ le nouveau système et ses objectifs de renforcer les droits des personnes concernées, de garantir des procédures rapides *et* équitables et d'assurer des décisions de haute qualité en matière d'asile. L'OSAR considère que sa mission est d'accompagner d'un regard critique et spécialiste les changements du système et d'évaluer si et dans quelle mesure les objectifs fixés sont mis en œuvre et réalisés dans la pratique.

Analyse des dix premiers mois après le changement de système

Le bilan que tire l'OSAR après les dix premiers mois est le suivant : la mise en œuvre des nouvelles procédures d'asile n'est pas équilibrée. L'accent est principalement mis sur l'accélération, au détriment de l'équité et de la qualité des procédures.

Les nouvelles procédures d'asile ont été introduites avec la volonté explicite d'être à la fois rapides *et* équitables. L'un des objectifs ne doit pas être appliqué au détriment de l'autre.¹ Rapide *et* équitable : sans cette double promesse, la nouvelle procédure ne peut bénéficier d'un large soutien politique ni être acceptée. Or, cette promesse n'a pour le moment pas été suffisamment tenue.

La priorité du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) au cours des dix premiers mois a consisté principalement à accroître l'efficacité. Cette priorité a certes conduit à une accélération des procédures, mais elle a également compromis leur application juridiquement correcte et équitable ainsi que la qualité des décisions. Aux yeux de l'OSAR, cela signifie que la mise en œuvre effective ne répond pas encore aux intentions initiales.

Les objectifs des politiques et des autorités

- Des procédures rapides *et* équitables ;
- Une accélération et une qualité élevée des décisions d'asile ;
- Les cas nécessitant une clarification approfondie doivent être traités dans le cadre de la procédure étendue. Valeur indicative initiale de 40 % des cas², corrigée par la suite à 28 %³ ;
- Durée de la procédure Dublin : environ 50 jours avant l'entrée en force (valeur cible)⁴ ;
- Durée de la procédure accélérée : environ 100 jours avant l'entrée en force (valeur cible)⁵ ;
- Prise en compte des besoins particuliers des personnes vulnérables ;
- La protection juridique joue un rôle central, notamment dans l'identification des personnes ayant des besoins particuliers et dans le domaine de la clarification médicale⁶ ;

¹ [Message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur l'asile \(restructuration du domaine de l'asile\) du 3 septembre 2014, FF 2014 7991](#) (Message du Conseil fédéral).

² Message du Conseil fédéral, p. 7992.

³ [Fiche d'information sur la restructuration de l'asile, 2 procédures d'asile](#), SEM, octobre 2018.

⁴ [Evaluation de la phase de test, rapport final Mandat 1, rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile, Berne, novembre 2015](#), p. 15.

⁵ Message du Conseil fédéral, p. 8011.

- La santé des personnes requérantes d'asile est souvent particulièrement sensible, les personnes nécessitant des soins adéquats. L'Office fédéral de la santé publique a commandé plusieurs études à ce sujet ⁷;
- Les nouvelles procédures d'asile visent à alléger la charge qui pèse sur les procédures de recours en la déplaçant sur les procédures d'asile de première instance (*front-loading*)⁸. Il convient en ce sens de promouvoir la qualité et, partant, l'acceptation des décisions d'asile par les personnes requérantes d'asile ;
- La mise en œuvre des nouvelles procédures tient compte des meilleures pratiques (*best practices*) issues des centres test et des conclusions de l'évaluation. Par exemple, les expériences positives acquises en matière d'échanges et de recherches de solutions au sein des séances communes entre le SEM et la protection juridique.

La réalité

Les expériences et les évaluations de l'OSAR et de ses organisations partenaires dans quatre des six régions suisses d'asile, où sont traitées les trois quarts des demandes, conduisent au bilan suivant pour les dix premiers mois :

1. L'équité prend du temps

- Les procédures sont certes menées rapidement, mais il existe des lacunes en termes d'équité.
- La priorité du SEM est l'accélération. Les principes directeurs reposent sur des valeurs cibles prédéfinies et des délais réglementaires étroitement définis. L'accent est trop peu mis sur la qualité.
- Durée moyenne effective des procédures Dublin : 35 jours, à savoir dix jours de moins que durant la phase test⁹ et deux fois moins qu'avant le changement de système¹⁰.
- Durée moyenne effective des procédures accélérées : moins de 50 jours jusqu'à la décision de première instance.¹¹
- Seules quelques 18 % de toutes les demandes d'asile sont traitées dans le cadre de la procédure étendue.¹²
- Les conséquences de cette forte accélération sont une clarification insuffisante des faits – en particulier pour les personnes requérantes d'asile souffrant de problèmes de santé – et par conséquent des décisions d'asile incorrectes.
- La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral le prouve : dans au moins 50 cas, les décisions du SEM ont dû être corrigées en raison de lacunes dans l'examen des faits des personnes requérantes d'asile souffrant de problèmes de santé et/ou dans l'accès au système de santé pour les personnes requérantes d'asile et aux informations médicales pour la protection juridique.
- Les enseignements tirés de la phase test ne sont pas mis en œuvre de manière cohérente :
 - Les personnes souffrant de problèmes physiques ou mentaux ont à peine le temps, dans les procédures accélérées, de les présenter et d'en apporter la preuve.¹³

⁶ [Evaluation externe de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l'asile, Mandat 4, Protection juridique : conseil et représentation juridiques, rapport final, Berne, 17 novembre 2015](#) (Mandat d'évaluation 4), Conclusion 4 et [Evaluation Testbetrieb Asyl, Mandat 3, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariat für Migration \(SEM\), Luzern, den 18. November 2015](#) (Mandat d'évaluation 3), conclusions 8, 9 et 10.

⁷ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/chancengleichheit-in-der-gesundheitsversorgung/gesundheits-asylbereich.html>

⁸ [Evaluation de la phase de test, résumé des résultats de l'évaluation](#), Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Berne, nov. 2015, p. 3.

⁹ [Evaluation de la phase de test, résumé des résultats de l'évaluation](#), Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Berne, nov. 2015, p. 9.

¹⁰ ["Wer sich den Behörden widersetzt, darf nicht mit dem Bleiberecht belohnt werden", Interview mit Staatssekretär Gattiker vom 23.12.2019, Neue Zürcher Zeitung NZZ](#)

¹¹ op. cit.

¹² op. cit.

¹³ [Evaluation Testbetrieb Asyl, Mandat 3, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariat für Migration \(SEM\), Luzern, den 18. November 2015](#) (Mandat d'évaluation 3), conclusion 10.

- Les affaires complexes impliquant de nombreux éléments de preuve ou nécessitant plusieurs auditions sont trop rarement affectées à la procédure étendue, pourtant prévue à cet effet.
- Le Tribunal administratif fédéral le confirme dans sa jurisprudence : le traitement de cas complexes dans le cadre d'une procédure accélérée n'est pas approprié et comporte le risque d'une violation des garanties procédurales de la personne requérante d'asile.
- Enfin, les délais légaux de la procédure accélérée sont trop courts. Ce problème a déjà fait l'objet de nombreuses critiques et est également apparu durant la phase test¹⁴. Le délai court pour la prise de position sur la décision d'asile (24 heures) et les délais de recours (par exemple, procédure accélérée : sept jours ouvrables [centres test : six jours]) conduisent dans la pratique à ce que les objectifs explicites en matière d'amélioration de la qualité et d'acceptation des décisions d'asile ne peuvent être réalisés.

2. L'équité exige une coopération sur un même pied d'égalité

- En tant que donneur d'ordre des acteurs impliqués, le SEM influe sur les nouvelles procédures d'asile. C'est donc à lui incontestablement que revient le rôle central dans la conduite de la procédure.
- Parallèlement, le changement de système exige un changement de culture et, partant, une nouvelle compréhension des rôles et de l'interaction entre les acteurs impliqués. Malgré les expériences acquises, la prise de conscience que la réussite repose sur des solutions soutenues par l'ensemble des parties n'est pas encore suffisamment ancrée.
- L'identification des personnes ayant des besoins particuliers dans la nouvelle procédure d'asile est inadéquate. L'évaluation de la phase test montre que c'est précisément dans de tels cas que le travail de la protection juridique dans les procédures de première instance est fondamental.¹⁵
- Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, il arrive trop fréquemment que le SEM n'attende pas la présentation des rapports médicaux ou des éléments de preuves et n'accorde pas de prolongation de délai à la protection juridique. Il n'y a pas de coopération sur un pied d'égalité, ce qui conduit à des décisions erronées.
- Il existe trop d'obstacles pratiques à la protection juridique :
 - Par exemple, la communication directe de la protection juridique avec les professionnel-le-s de la santé et l'organisation d'encadrement est trop souvent restreinte.
 - Le manque de consultation et l'accent mis sur l'accélération entraînent des difficultés dans la planification des étapes de la procédure. Il en résulte de nombreux « passages de relai » dans la représentation des personnes requérantes d'asile. Par conséquent, la construction du capital confiance et le suivi continu, pourtant nécessaires, ne sont que difficilement assurés, en particulier pour les personnes ayant des besoins particuliers.
 - Il en résulte, pour la protection juridique, une marge de manœuvre limitée et, par conséquent, l'impossibilité d'assurer son rôle central de soutien aux processus.
- Cette situation touche souvent des personnes en quête de protection ayant des besoins particuliers, comme les enfants, les femmes victimes de violence ou les personnes gravement traumatisées. Par ailleurs, des lacunes évidentes doivent être comblées en matière d'hébergement et de prise en charge de ces groupes, comme le confirment diverses études¹⁶ : en particulier en ce qui concerne des zones d'accueil séparées femmes-hommes, des installations sanitaires adaptées, accessibles et sécurisées, l'accès systématique à des personnes de contact (de sexe féminin) en matière d'encadrement, de sécurité et de soins ou des offres d'occupation adaptées aux femmes et aux hommes et des structures de garde d'enfants appropriées.

3. Pas de qualité sans équité

¹⁴ [Restructuration du domaine de l'asile - modifications de l'ordonnance sur l'asile 1, position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, 30 novembre 2017](#), p. 4 f.

¹⁵ [Evaluation externe de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l'asile, Mandat 4, Protection juridique : conseil et représentation juridiques, rapport final, Berne, 17 novembre 2015](#) (Mandat d'évaluation 4), Conclusions 4 et 9.

¹⁶ [Analyse de la situation des femmes et des filles relevant du domaine de l'asile dans les centres fédéraux pour requérants d'asile et les centres d'hébergement collectif cantonaux, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 16.3407, Berne 2019](#) ; [Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen. Zur Situation in den Kantonen, Bericht zu Händen des SEM und der SODK, Bern 2019](#).

- La qualité des décisions en matière d'asile :
 - Le Tribunal administratif fédéral renvoie beaucoup plus d'affaires au SEM qu'avant le changement de système et que lors de la phase test : selon les chiffres du Tribunal administratif fédéral, le taux de renvois au cours du premier semestre de l'année suivant le changement de système (mars à août 2019) était de 16,8 %, soit un taux environ trois fois plus élevé que la moyenne des années 2007-2018 (4,8 %) ¹⁷.
 - Le problème est particulièrement aigu dans la procédure accélérée, comme le montre l'analyse de l'OSAR : un recours sur trois (33 %) *déposés par les représentations juridiques désignées dans quatre des six régions d'asile* a abouti (approbations, approbations partielles et renvois, entre mars et décembre 2019). Cela indique clairement que l'accélération du rythme des procédures se fait au détriment de la qualité de la décision.
- Taux de recours : sur la base des informations actuellement disponibles, il est à supposer que le taux de recours général introduits depuis le changement de système est comparable au taux de recours introduits durant la phase test de Zurich. ¹⁸ Les craintes que l'augmentation du nombre de recours ne retarde les procédures semblent donc non fondées.

Des ajustements sont nécessaires

- L'expérience de l'année dernière montre clairement les limites de l'accélération.
- Il faut plus de temps pour prendre des décisions justes, surtout dans le cas des personnes malades et des personnes ayant des besoins particuliers.
- Afin de pouvoir garantir des procédures vraiment rapides et équitables, il faut plus de temps pour chacune des étapes de la procédure. Cela aura un impact positif sur la qualité du travail de représentation ainsi que sur les décisions en matière d'asile. Des décisions correctes permettent également d'éviter de longues procédures de recours et, partant, de raccourcir la durée globale de la procédure.
- Une coopération sur un pied d'égalité entre le SEM et la protection juridique permet d'éviter les changements constants de représentation, de renforcer le suivi continu et la confiance et, partant, de favoriser des procédures d'asile équitables.
- Une clarification plus complète des faits influe sur l'évaluation de la demande d'asile et permet aux spécialistes du SEM de rédiger une décision d'asile exempte d'erreur. Cela permet d'améliorer la qualité de la motivation.

L'OSAR pose ses exigences

- Il importe d'accorder davantage de temps pour les différentes étapes de la procédure : compte tenu du parcours d'exil des personnes concernées, qui s'étale souvent sur de nombreuses années, une prolongation de quelques jours de la procédure apparaît justifiée, notamment pour la préparation de la procédure, pour la clarification des motifs d'exil et pour le processus de prise de décision. C'est pourquoi l'OSAR a proposé en 2012 déjà un modèle « 4x30 jours » ¹⁹. Ce modèle prévoit pour la procédure accélérée 60 jours jusqu'à la décision de première instance.
- Les délais de procédure en première instance sont des délais réglementaires. La marge de manœuvre existante devrait donc être appliquée de manière plus souple.
- Le délai de recours dans la procédure accélérée devrait être adapté. En effet, le délai a toujours fait l'objet de critiques, car jugé clairement trop court. Or, par rapport à la phase test, il a encore été réduit de dix jours à sept jours ouvrables. Un changement en la matière apparaît urgent.

¹⁷ [Deutsch mehr Asylbescheide gehen zurück ans SEM](#), SRF, 15.10.2019. Pour des chiffres consolidés, voir également le [Rapport 2018 sur la surveillance du régime d'asile, SEM](#), p. 13 et suivantes.

¹⁸ ["Ceux qui résistent aux autorités ne doivent pas être récompensés par le droit de rester". entretien avec le secrétaire d'État Gattiker le 23.12.2019, Neue Zürcher Zeitung NZZ](#). Pour les chiffres consolidés, voir également le [Suivi du système d'asile : Rapport 2018, SEM](#), p. 13 et suivantes.

¹⁹ [Vorschläge der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH und der ihr angeschlossenen Organisationen für ein effizientes, faires und glaubwürdiges Asylverfahren, Bern, im Oktober 2012](#).

- Il importe d'adopter une approche au cas par cas, afin d'assurer la qualité des procédures. En particulier pour les personnes malades et celles ayant des besoins particuliers, les considérations économiques et les valeurs cibles ne devraient jouer aucun rôle. Sans une clarification adéquate des faits et une prise en compte des besoins particuliers mentionnés, les procédures d'asile seront dans l'ensemble plus longues, comme en attestent les premiers mois.
- Il importe d'apporter des améliorations significatives dans l'hébergement et la prise en charge des personnes ayant des besoins particuliers. Dans le cas des mineur-e-s non accompagné-e-s, quelques petits pas dans la bonne direction sont à relever.²⁰ Toutefois, en ce qui concerne l'encadrement des femmes victimes de violence, des victimes de la traite des êtres humains et des personnes dépendantes d'une aide psychiatrique, des améliorations considérables sont nécessaires. Ainsi, il faut améliorer la formation des professionnel-le-s responsables de l'identification de ces personnes ou encore permettre leur hébergement en dehors des centres collectifs.
- Il importe que soient pris au sérieux le changement de culture et la nouvelle conception des rôles entre le SEM et la protection juridique, afin d'assurer une bonne coopération sur un pied d'égalité. La protection juridique a besoin d'une plus grande marge de manœuvre afin de pouvoir assumer pleinement son rôle central de soutien aux procédures.

²⁰ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2019/2019-06-11.html>