

# Pandémie de Covid-19 : mesures dans le domaine de l'asile

Prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

---

## 1. Contexte

La propagation de la pandémie de Covid-19 et les mesures visant à l'endiguer affectent des aspects essentiels de la vie quotidienne de chacun dans le monde entier. Mais les effets sont particulièrement forts pour les personnes en fuite, qui vivent de toute façon des situations difficiles et incertaines, encore aggravées par la pandémie, les mesures politiques et les restrictions légales : il existe un risque considérablement accru de contamination dans de nombreux camps de réfugiés dans le monde, ceux-ci étant souvent désespérément bondés et manquant de place, d'hygiène, d'installations sanitaires, d'accès à un traitement médical, d'eau et de nourriture. La fermeture des routes migratoires accroît les risques pour les personnes concernées et diminue leurs possibilités de trouver une protection dans des États tiers sûrs. En Europe, des fermetures de frontières supplémentaires au printemps 2020 ont parfois rendu impossible ou, à tout le moins, compliqué considérablement la présentation d'une demande d'asile pour les personnes réfugiées.

En Suisse, le Conseil fédéral a déclaré le 16 mars 2020 l'état de situation extraordinaire selon la loi sur les épidémies et pris des mesures de protection relevant du droit d'urgence avec de vastes restrictions de la vie publique (confinement), qui ont aussi eu des conséquences sur le domaine de l'asile. Après que l'OSAR a attiré l'attention de la Cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), Karin Keller-Sutter, dans une [lettre ouverte](#), sur l'existence de lacunes et lui ayant demandé de prendre immédiatement les mesures qui s'imposent dans le domaine de l'asile pour protéger tous les acteurs, le Conseil fédéral a adopté l'[Ordonnance COVID-19 asile](#) le 1<sup>er</sup> avril 2020. Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a finalement adopté la [loi COVID-19](#), entrée en vigueur quelques jours plus tard. Avec la sortie réussie du confinement, la situation particulière prévue par la loi sur les épidémies s'applique depuis juin 2020 en Suisse. Compte tenu de la nouvelle hausse des cas de Covid-19 à l'automne (2<sup>e</sup> vague), le Conseil fédéral a pris de nouvelles mesures de protection le 29 octobre 2020.

## 2. Position et exigences de l'OSAR

L'OSAR est solidaire des efforts visant à ralentir la future propagation du Covid-19 en Suisse. Elle salue les mesures prises pour protéger tous les acteurs du domaine de l'asile, mais maintient sa précédente position : les droits des personnes requérantes d'asile doivent être toujours préservés et, en particulier, la garantie de l'accès au juge et les garanties de procédure doivent être assurées. La qualité de la procédure d'asile ne doit pas souffrir des mesures visant à endiguer le Covid-19.

Face à l'évolution actuelle en Suisse, l'OSAR confirme ses principales exigences, énumérées ci-après.

### 2.1 Les mesures de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) doivent être mises en œuvre de manière cohérente dans le domaine de l'asile

#### a. Hébergement :

- Compte tenu de la forte hausse des cas de Covid-19, l'OSAR est préoccupée par la situation actuelle de l'hébergement. Tant la Confédération que les cantons doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour augmenter les capacités d'hébergement afin d'assurer pendant l'hiver 2020/2021 un hébergement des requérant-e-s d'asile conforme aux règles et mesures de l'OFSP. L'OSAR réclame par ailleurs que les dispositions et mesures relatives à la quarantaine et à l'isolement (volontaire) dans les hébergements de la Confédération et des cantons soient appliquées et mises en

œuvre de la même façon que pour le reste de la population suisse. Pour protéger efficacement la santé des requérant-e-s d'asile et endiguer la future propagation du Covid-19, les places d'hébergement requises doivent être attribuées immédiatement.

- Il appartient au personnel des hébergements de la Confédération et des cantons de veiller à la mise en œuvre et au respect efficaces des mesures de l'OFSP sur place. Compte tenu de l'évolution actuelle, il s'agit là d'un véritable défi, d'autant que la hausse des cas de Covid-19 implique aussi la hausse des dépenses, des exigences et des charges. C'est la raison pour laquelle l'OSAR recommande de procéder à une analyse critique de la situation dans les hébergements et de garantir que l'on dispose partout de personnel suffisant et formé. Il convient d'adapter les effectifs nécessaires à la situation particulière. Si besoin est, la Confédération et les cantons doivent indemniser rapidement et simplement les organisations mandatées pour les frais supplémentaires engagés.
- Il faut garantir la disponibilité permanente de masques Covid-19, désinfectants et savons en quantité suffisante dans les hébergements collectifs de la Confédération et des cantons. Les installations sanitaires doivent être nettoyées et désinfectées plus fréquemment et l'obligation de port du masque et les distances physiques doivent (pouvoir) être respectées pendant la distribution des repas.

#### **b. Auditions :**

- Le respect des directives de l'OFSP lors des auditions de requérant-e-s d'asile et les séances de conseil du service juridique est la priorité absolue. L'OSAR préconise le maintien des mesures déjà prises pendant la 1<sup>re</sup> vague de Covid-19 pour les entretiens Dublin et les auditions sur les demandes d'asile (nombre de personnes dans une pièce, distance de 1,5 m ou 4 m<sup>2</sup> par personne, aération régulière).
- Par dérogation à l'art. 4, al. 2, de l'Ordonnance COVID-19 asile, le représentant juridique (ou le représentant d'une œuvre d'entraide dans les cas relevant de l'ancien droit) doit impérativement être toujours présente et pouvoir rester dans la pièce avec le spécialiste du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et la personne requérante d'asile. À défaut, le représentant juridique (ou le représentant d'une œuvre d'entraide) ne pourra pas honorer son obligation de diligence dans l'accomplissement de son mandat pour la personne requérante d'asile (ou le représentant d'une œuvre d'entraide assumer son rôle d'observateur de la procédure). Comme par le passé, la non-participation du représentant juridique ou du représentant d'une œuvre d'entraide aux auditions n'est pas une option. Le droit à une procédure juste et correcte doit toujours être garanti.

#### **c. Examens médicaux :**

- L'OSAR réclame toujours que les requérant-e-s d'asile ayant des problèmes de santé et ayant besoin d'une aide médicale bénéficient d'une attention particulière. L'OSAR souligne que des examens médicaux individuels poussés dans la procédure d'asile sont indispensables à la prise de décisions correctes ou à l'évaluation du caractère acceptable d'un renvoi. Dès lors que la situation médicale ne peut pas être évaluée en profondeur en raison d'un manque de capacité du personnel médical et de l'engorgement des structures de santé, la procédure doit être suspendue au cas par cas.

#### **d. Procédure de Dublin et renvoi :**

- Dans certains pays, tels que l'Italie, la France, l'Espagne et l'Allemagne, le transfert de requérant-e-s d'asile dans le délai de six mois prévu à l'article 29 du règlement Dublin III est de nouveau possible depuis quelques semaines. Si un tel transfert ne peut intervenir dans le délai imparti, ce à quoi il faut de plus en plus s'attendre à l'hiver 2020/2021 compte tenu de l'évolution actuelle du Covid-19, il faudrait statuer sur la demande d'asile correspondante et examiner la demande d'asile en Suisse (clause de souveraineté, art. 17 du règlement Dublin III).
- L'OSAR demande que ne soient pas exécutés de transferts vers des États (pays Dublin et pays d'origine) figurant sur la liste des pays à risque de l'OFSP.

#### e. Délais

- L'OSAR salue le maintien du délai de recours prolongé de 30 jours dans le cadre de la procédure accélérée. Cela va dans le sens d'une gestion consciencieuse des mandats dans les circonstances actuelles compliquées, mais ne remplace en aucun cas la participation du représentant juridique aux auditions.
- Le délai de recours en cas de décisions de non-entrée en matière n'est toujours que de cinq jours ouvrés. En Suisse, la situation extraordinaire a certes été suspendue, mais ce délai reste trop court compte tenu de la particularité de la situation. Cela peut compromettre la garantie de recours et le droit à un procès équitable selon l'art. 13 CEDH. Il convient d'examiner avec bienveillance et d'approuver les demandes de prolongation de délai au cas par cas.

#### f. Nombre d'étapes procédurales

- L'évolution actuelle du Covid-19 (2<sup>e</sup> vague) entraîne de nouveau d'importantes pénuries de personnel, principalement en ce qui concerne les acteurs de la procédure (pour raison de maladie, de quarantaine, d'isolement). Il faut tenir compte de ces pénuries de personnel en adaptant le nombre des étapes de la procédure (entretiens Dublin, auditions, prononcé de projets de décision et décisions) en accord avec le service juridique et le SEM, afin qu'une représentation juridique (ou une observation de procédure) consciencieuse soit possible dans le respect des obligations contractuelles et légales. Comme pendant la première vague de Covid-19, l'OSAR réclame que le rythme et la cadence de la procédure reviennent à un niveau gérable et globalement compatible avec la protection juridique et les autres acteurs (encadrement, interprètes, personnel médical).

## 2.2 L'accès à la procédure d'asile doit rester garanti pendant la pandémie

- Dans le cadre des mesures Covid-19 relevant du droit d'urgence, une fermeture provisoire des frontières suisses a été décidée au printemps 2020. L'OSAR souligne à ce sujet que l'accès à la procédure d'asile à la frontière doit toujours être garanti et qu'il convient de vérifier à chaque fois si un transfert (renvoi) serait contraire à l'interdiction de refoulement. Elle a expliqué et largement justifié cette position dans sa [prise de position dans la procédure de consultation sur la loi Covid-19](#). L'OSAR maintient sa position s'il devait encore y avoir des fermetures de frontières en raison de l'évolution du Covid-19.
- Les règles du droit international privé visant à protéger les réfugié-e-s s'appliquent aussi à l'accès au territoire dans le cadre des mesures de lutte contre le Covid-19. Ces mesures ne doivent pas avoir pour effet le refus d'un moyen efficace de demande d'asile à des requérant-e-s d'asile ou leur renvoi.<sup>1</sup> L'un des éléments déterminants est notamment l'interdiction de refoulement (art. 3 CEDH, art. 33 CSR, art. 25 al. 2 et 3 Cst, art. 7 Pacte II de l'ONU, art. 19 al. 2 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Cela vaut également pour les requérant-e-s d'asile à la frontière – dès qu'ils se trouvent sur le territoire d'un État, donc aussi lors d'un contrôle à la frontière.<sup>2</sup>
- Il peut aussi exister un risque de manquement au principe du non-refoulement selon l'art. 3 CEDH (interdiction d'extradition vers un pays dans lequel il existe un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant) en cas de renvoi vers un autre pays européen.<sup>3</sup> La question de savoir si une personne pourrait subir un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'art. 3 CEDH en raison de sa situation individuelle et de la situation concrète dans l'État Dublin en question doit aussi être clarifiée individuellement.

---

<sup>1</sup> UNHCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16 March 2020, [www.refworld.org/docid/5e7132834.html](http://www.refworld.org/docid/5e7132834.html); UNHCR, Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic, 9 April 2020, [www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/04/Practical-Recommendations-and-Good-Practice-to-Address-Protection-Concerns-in-the-COVID-19-Context-April-2020.pdf](http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2020/04/Practical-Recommendations-and-Good-Practice-to-Address-Protection-Concerns-in-the-COVID-19-Context-April-2020.pdf),

<sup>2</sup> Dernière publication dans : CDEH, Ilias et Ahmed contre la Hongrie, n° 47287/15, 21 novembre 2019.

<sup>3</sup> Ceci selon la CEDH et la CJUE, d'une part, en cas de lacunes systémiques du système d'asile d'un État Dublin : M.S.S. contre la Belgique et la Grèce, n° 30696/09, 21 janvier 2011 ; CJUE, N.S. et M.E., C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011. D'autre part, un manquement à l'art. 3 CEDH est aussi possible en l'absence de lacunes systémiques : CEDH, Tarakhel contre la Suisse, n° 29217/12, 4 novembre 2014 ; CJUE, C.K., H.F. et A.S. contre la Slovaquie, C-578/16, 16 février 2017.

- Si une personne souhaite demander une protection à la frontière, il convient de vérifier au cas par cas si un transfert (renvoi) serait contraire au principe de non-refoulement. Un tel examen individuel n'est possible que dans le cadre d'une procédure correspondante. C'est la raison pour laquelle il doit toujours être possible, à la frontière, de présenter une demande d'asile et d'avoir ainsi accès à la procédure d'asile. Cela vaut également lors de fermetures de frontières et/ou de restrictions d'entrée, d'autant que la Suisse doit assumer une responsabilité solidaire, y compris pendant la pandémie de Covid-19, au lieu de refouler des personnes vers des pays tiers.
- Afin de garantir l'accès à la procédure d'asile, l'OSAR réclame donc, en cas de futures fermetures de frontières et/ou restrictions d'entrée :
  - Une précision dans la directive du SEM concernant l'identification des personnes requérantes d'asile et particulièrement vulnérables à la frontière ;
  - Une exception pour les requérant-e-s d'asile dans le règlement pertinent ou, au minimum, une précision dans la directive du SEM concernant l'application de la clause de rigueur aux requérant-e-s d'asile aux fins de l'accès à la procédure d'asile.

### **2.3 Restrictions des droits fondamentaux : pas de règles particulières pour les requérant-e-s d'asile**

- L'OSAR fait observer que, sur le fondement du principe de l'égalité de traitement, les dispositions et mesures visant à la mise en œuvre et au respect des directives de l'OFSP qui s'appliquent aux requérant-e-s d'asile sont les mêmes que celles applicables au reste de la population suisse. Des règles spéciales exclusivement applicables aux requérant-e-s d'asile sont contraires au principe de l'interdiction de discrimination.
- Une interdiction de passer la nuit le week-end ou une interdiction générale de sortie pour les requérant-e-s d'asile pendant les périodes autorisées par l'article 17, al. 3, de l'ordonnance du DFJP constitue une règle spéciale visant à restreindre exclusivement la liberté de circulation des requérant-e-s d'asile dans les centres d'asile de la Confédération. En outre, les atteintes à la liberté doivent être appropriées, nécessaires et proportionnelles. Les interdictions de passer la nuit et de sortie pour les requérant-e-s d'asile ne remplissent pas ces conditions. Du point de vue de l'OSAR, ni la loi Covid-19, ni l'ordonnance du DFJP ne fournit de base légale suffisante à cet effet. L'OSAR réclame donc leur suspension immédiate et l'abandon de toutes autres restrictions unilatérales de la liberté de circulation des requérant-e-s d'asile.

Berne, le 12 novembre 2020