
Le rôle des ONG dans le nouveau management de l'asile

Philippe Bovey, Entraide protestante suisse (EPER), secrétaire romand

Le droit d'asile face aux réformes: défis juridiques et nouvelles pratiques
Colloque organisé par le Centre de droit des migrations, vendredi 31 mai 2013

Plan de l'intervention :

1. Positionnement de l'enjeu
2. Exemple de la protection juridique
 - perspective de l'Etat
 - perspective d'une ONG
3. Problèmes
4. Conclusion

Rôles des ONG : exemples

1. accompagnement, information : procédure, questions pratiques
VluchetlingenWerk Nederland, Aravoh
2. hébergement, encadrement
Heilsarmee, Berne
3. analyse pays, rapports
Country Information Research Centre (CIREC)
4. conseil juridique
EPER, CSP

Rôles des ONG : exemple de l'EPER

1. 7 bureaux de conseil juridique en Suisse, couvrant 14 cantons
61'000 consultations juridiques depuis 2008
2. plus grande coordination des représentants d'œuvres d'entraide :
17'000 auditions fédérales depuis 2008
3. Budget annuel dans le domaine « asile » : >3.5 millions
Conseil juridique financé par les Eglises protestantes suisses et des donateurs
4. En Suisse romande :
 - bureau de conseil juridique du SAJE
 - Coordination de la plus grande représentation des œuvres d'entraide en Suisse

Rôles des ONG : enjeu

« Au cours de mes deux prochaines années à la tête de cette organisation, j'ai l'intention de prêter une attention toute particulière aux rapports entre les Etats et les défenseurs des droits de l'homme, journalistes et autres membres importants de la société civile, ainsi qu'au traitement de ces personnes par les Etats. La situation des droits de l'homme ne pourra s'améliorer de manière significative sans la participation directe d'une société civile forte, libre et indépendante ».

Navi Pillay, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, 2012

« Non seulement vous (organisations de la société civile) donnez vie au concept qu'expriment l'expression "Nous, peuples des Nations Unies" au nom desquels notre Charte a été écrite; mais vous nous apportez la promesse que le "pouvoir des peuples" peut faire agir la Charte au bénéfice de tous les peuples du monde au XXI^e siècle ».

Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, 2000

Rôles des ONG : enjeu

« [...] cette volonté de défense du droit d'asile, bien qu'autorisée par l'Etat, subit une contrainte de dépendance: contrairement aux structures de l'administration, ces associations para-étatiques disparaissent si l'Etat décide de supprimer leurs subventions. L'anticipation de ce risque borne leur liberté d'expression et cantonne leur communication dans les limites de ce qui est acceptable (finançable) par l'administration ».

*Jérôme Valluy, rejet des exilés
Éd. du croquant, p. 270s, 2009*

Rôles des ONG : thèse

1. expérience du terrain, savoir-faire spécialisés, professionnalisme.
2. ONG, organisation *non gouvernementale*: pas simplement un soustraitant au service de missions de l'Etat mais au service d'un but idéal qui fonde son action.
3. Comme partenaire critique, une ONG contribue à la crédibilité de la politique d'asile suisse.

Perspective de l'Etat : but

« Pour réduire l'attrait que la Suisse exerce sur les requérants d'asile, il est nécessaire d'accélérer la procédure d'asile et de la rendre plus efficace. Il convient également de combattre les abus de manière systématique. Les personnes véritablement persécutées continueront de bénéficier, à tous égards, de la protection de la Suisse. Les propositions de modification du Conseil fédéral s'inscrivent dans la droite ligne de la tradition humanitaire de la Suisse ».

Communiqué DFJP, 26 mai 2010

Adoption du message concernant la révision partielle de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers

Perspective de l'Etat :

Art. 21 Principe

1. La Confédération garantit un conseil et une représentation juridiques gratuits au requérant d'asile dont la demande est traitée dans un centre de la Confédération. (OTest)

Commentaire :

À titre de mesure d'accompagnement à l'accélération des procédures, un conseil et une représentation juridiques gratuits sont prévus pour les requérants d'asile sans ressources.

Rapport explicatif « Modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 »

ODM, février 2013

Perspective de l'Etat :

Art. 37 Délais de recours (OTest)

Le délai de recours contre les décisions et les décisions incidentes est de dix jours à compter de la notification de la décision.

Commentaire :

« Les personnes dont la demande d'asile est traitée et fait l'objet d'une décision matérielle lors d'une procédure accélérée dans des phases de test bénéficie, en vertu de la présente ordonnance, d'une protection juridique efficace. Ainsi, il est juridiquement possible et justifié de réduire le délai de recours de 30 à 10 jours ».

***Rapport explicatif « Modifications urgentes de
la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 »***

ODM, février 2013

Perspective de l'Etat :

« La qualité de la procédure est améliorée grâce à la protection juridique complète, objective et équitable, qui permet en outre d'éviter des renvois non nécessaires de l'instance de recours ».

***Rapport sur des mesures d'accélération
dans le domaine de l'asile
DFJP, mars 2011, p. 58***

Perspective de l'Etat :

Art. 16 Procédure accélérée (OTest)

- 2 La procédure accélérée [8-10 jours] comprend les étapes suivantes:
 - a) préparation de l'audition sur les motifs d'asile;
 - b) audition sur les motifs de la demande d'asile (art. 29 LAsi) ou octroi du droit d'être entendu (art. 36, al. 2, LAsi);
 - c) autres avis éventuels du représentant juridique;
 - d) tri entre procédure accélérée et procédure hors phases de test;
 - e) rédaction du projet de décision ;
 - f) avis du représentant juridique sur le projet de décision négative;**
 - g) rédaction finale de la décision;
 - h) notification de la décision.

Perspective de l'Etat :

f) avis du représentant juridique sur le projet de décision négative

Commentaire:

« A l'instar du modèle néerlandais, le projet de décision négative en matière d'asile est soumis au représentant juridique compétent pour qu'il prenne position avant la décision définitive (let. f). Une telle démarche est susceptible d'accroître la qualité et l'acceptation de la décision et de raccourcir une éventuelle procédure de recours, puisque les motifs de recours envisageables peuvent être pris en compte dès la rédaction de la décision. »

***Rapport explicatif « Modifications urgentes de
la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 »***

ODM, février 2013

Perspective de l'Etat : LAasi

Commentaire sur l'art. 110a Assistance judiciaire (LAasi) :

« L'assistance judiciaire permet de rehausser les exigences en matière de respect des prescriptions de forme, si bien que la procédure de recours peut, dans l'ensemble, être allégée. Les personnes habilitées à fournir l'assistance judiciaire disposent de connaissances approfondies de la procédure d'asile, ce qui permet d'améliorer la qualité des mémoires ».

**Message complémentaire du Conseil fédéral
concernant la modification de la loi sur l'asile**
du 23 septembre 2011

Perspective de l'Etat : résumé

1. Mesure d'accompagnement à l'accélération des procédures
2. contrôle de qualité: améliorer les décisions et la qualité des mémoires
3. augmenter l'acceptation des décisions
4. éviter les recours inutiles, alléger la charge de l'instance de recours

Perspective ONG : but

« nous effectuons un travail de plaidoyer : nous nous engageons pour que les droits garantis par les conventions internationales sur les droits humains, la Constitution suisse et les législations nationales et cantonales soient également respectés pour les personnes socialement défavorisées ».

Stratégie EPER 2013-2017

Perspective ONG : principes

Art. 29 Garanties générales de procédure (Cst)

- 1 Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.
- 2 Les parties ont le droit d'être entendues.
- 3 Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert.

Autres ancrages juridiques :

PIDCP 14, CEDH 6 et 13

Perspective ONG :

« L'État partie devrait revoir sa législation de façon à accorder gratuitement l'assistance d'un avocat aux demandeurs d'asile pendant toutes les procédures, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires ».

Recommandation 18, Rapport du comité des droits de l'homme
30 octobre 2009, CCPR/C/CHE/CO/3

« A tous les stades de la procédure, y compris au stade de la recevabilité, les demandeurs d'asile doivent recevoir des conseils sur la procédure et avoir accès aux conseils juridiques. Lorsqu'une aide juridique gratuite est possible, les demandeurs d'asile doivent y avoir accès s'ils en ont besoin ».

Recommandation § 50 g) Consultations mondiales sur la protection internationale: Processus d'asile (procédures d'asile juste et efficaces)
Haut commissaire aux réfugiés de l'ONU, 31 mai 2001, EC/GC/01/12

Perspective ONG :

33. Assistance juridique gratuite pendant la procédure d'asile

La Suisse ne connaît pas d'assistance juridique financée par l'État, accordée d'office et sans frais, que ce soit dans le cadre de la procédure d'asile ordinaire ou après une décision négative. Les oeuvres d'entraide, faute de ressources, ne sont pas en mesure de combler cette lacune. Or, presque un quart des dossiers pour lesquels des moyens juridiques sont engagés aboutissent à un succès. Ceci démontre qu'une assistance et une représentation juridique qualifiées constituent un réel besoin.

Recommandation :

La Suisse devrait introduire pour les requérant-e-s d'asile un système d'assistance juridique financé par la confédération pour toute la durée de la procédure.

14^e examen périodique universel 2012, Contributions des ONG suisses
Coalition suisse des [47] ONG pour l'EPU, avril 2012

Perspective ONG :

Droit à l'assistance judiciaire et à la représentation

1. Les demandeurs d'une protection internationale se voient accorder la possibilité effective de consulter un conseil juridique ou un autre conseiller reconnu comme tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national sur des questions touchant à leur demande de protection internationale, à tous les stades de la procédure, y compris après une décision négative.
2. Les États membres veillent à ce que l'assistance judiciaire gratuite soit accordée sur demande, sous réserve des dispositions du paragraphe 3.

art. 18, directive « Procédure » 2008/85/CE
proposition de modification
COM(2009) 554 final, 22 octobre 2009

Perspective ONG : résumé

1. les requérants d'asile forment un groupe particulièrement fragile: langue, méconnaissance de la procédure, fragilité, isolement.
2. la protection juridique est un droit fondamental, constitutif d'un Etat de droit: droit à une procédure équitable, droit d'être entendu, égalité des armes.
3. la garantie de ce droit est une responsabilité de l'Etat.

3 problèmes :

1. protection juridique incomplète
2. délais de recours menaçant le droit à un recours effectif
3. financement problématique

1. protection juridique incomplète

Art. 110a Assistance judiciaire (LAsi)

- 2 Font exception les recours visés à l'al. 1, lorsqu'ils sont formés dans le cadre de procédures Dublin (art. 31a, al. 1, let. b), de procédures de réexamen, de procédures de révision ou de demandes multiples. Dans ces cas-ci et dans les cas autres que ceux visés à l'al. 1, l'art. 65, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative est applicable.

1. protection juridique incomplète

Art. 21 Principe (OTest)

1. La Confédération garantit un conseil et une représentation juridiques gratuits au requérant d'asile dont la demande est traitée dans un centre de la Confédération.

Commentaire:

Un requérant peut prétendre à ce droit uniquement si sa demande d'asile est traitée dans le cadre des phases de test. Il n'a plus droit à ce conseil et à cette représentation juridiques gratuits à partir du moment où il est décidé, suite à l'audition sur les motifs d'asile, de ne pas poursuivre le traitement de sa demande dans le cadre des phases de test.

Rapport explicatif « Modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 »

ODM, février 2013

2. Délais de recours trop courts

Art. 108, al. 2 (LAsi)

2 Le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière et contre les décisions visées à l'art. 23, al. 1, et à l'art. 40 en relation avec l'art. 6a, al. 2, let. a, est de cinq jours ouvrables.

Art. 37 Délais de recours (Otest)

Le délai de recours contre les décisions et les décisions incidentes est de dix jours à compter de la notification de la décision. Pour le reste, les délais de recours visés à l'art. 108, al. 2, LAsi s'appliquent.

2. Délais de recours trop courts

« Ainsi, quant à l'effectivité du système de droit interne pris dans son ensemble, la Cour constate que si les recours exercés par le requérant étaient théoriquement disponibles, leur accessibilité en pratique a été limitée par plusieurs facteurs, liés pour l'essentiel au classement automatique de sa demande en procédure prioritaire, à la brièveté des délais de recours à sa disposition et aux difficultés matérielles et procédurales d'apporter des preuves alors que le requérant se trouvait en détention ou en rétention ».

CourEDH, Affaire I.M. c. France, § 154
Requête no 9152/09, 2 février 2012

3. Financement problématique

Art. 26 Indemnité pour le conseil et la représentation juridiques (OTest)

- 1 La Confédération verse au prestataire une indemnité forfaitaire notamment pour les tâches suivantes:
 - a) information et conseil aux requérants;
 - b) participation au premier entretien et à l'audition;
 - c) prise de position sur le projet de décision négative;
 - d) représentation juridique lors de la procédure de recours, en particulier par la rédaction d'un mémoire de recours.

3. Financement problématique

« Afin de restreindre les répercussions financières, la Confédération privilégiera des solutions avantageuses financièrement. De plus, il conviendra, lors du contrôle de qualité, de veiller à limiter la représentation juridique dans des procédures de recours aux cas qui ne sont pas d'emblée voués à l'échec ».

***Rapport explicatif « Modifications urgentes de
la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 »***
ODM, février 2013

Conclusion : contribuer à une procédure équitable et efficace

1. La protection juridique ne se résume pas à une mesure d'accompagnement, centrée sur l'efficacité de la procédure et limitée à une fonction de « contrôle de qualité ».
2. La protection juridique doit rester centrée sur la défense des droits du requérant d'asile.
3. Les ONG peuvent aider l'Etat à concilier impératifs d'efficacité et d'équité.
4. Pour rester crédibles dans ce rôle, et contribuer ainsi à la crédibilité de la procédure d'asile, les ONG doivent pouvoir préserver leur indépendance et disposer de moyens suffisants.