

Politique suisse d'asile :

La position d'Amnesty International

1. Fondement du travail d'Amnesty International, la Convention de Genève de 1951

D'une manière générale, le travail d'Amnesty International en faveur des réfugié·e·s et requérant·e·s d'asile s'articule autour de la Convention de Genève relative au statut de réfugié de 1951 et en particulier autour du principe de non refoulement selon lequel nul ne peut être renvoyé vers un pays où il risquerait d'être victime de graves violations des droits humains (torture, disparition forcée, peine de mort, etc.). Toute mesure législative qui augmenterait le risque d'un renvoi violant ce principe est donc combattue, de même que celles qui portent atteinte d'une manière plus générale aux droits humains des personnes concernées, qu'il s'agisse des droits civils et politiques (droit à une procédure équitable, liberté de religion, liberté d'expression) ou des droits économiques, sociaux et culturels (droit à une existence dans la dignité, aux soins médicaux, à la formation, etc.).

2. La Loi suisse sur l'asile : 30 ans de spirale descendante

La loi suisse sur l'asile est en révision quasi constante depuis son entrée en vigueur en 1981. Ces révisions ont toujours introduit des mesures restrictives visant théoriquement à assurer une protection aux « vrai·e·s » réfugié·e·s, en éliminant de la procédure d'asile les réfugié·e·s dit·e·s économiques et les délinquant·e·s.

Ce document rassemble les positions de la Section suisse d'Amnesty International face aux récentes modifications de la loi sur l'asile et aux propositions de durcissements de la loi sur l'asile en discussion, dont certaines s'attaquent à l'esprit si ce n'est à la lettre de la Convention de Genève.

3. Les durcissements les plus importants de la révision actuelle

a) Demandes d'asile à l'ambassade

La possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation diplomatique à l'étranger est abolie.

La suppression de la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation diplomatique empêche les personnes directement et concrètement menacées de pouvoir demander la protection de notre pays. Nombre de défenseurs et défenseuses des droits humains, désormais réfugié·e·s statutaires, ont obtenu l'asile après avoir déposé leur demande dans une ambassade, notamment en Colombie et en Turquie. La suppression de cette possibilité revient à contraindre des personnes susceptibles de subir de graves violations des droits humains à prendre encore plus de risques, en passant à la clandestinité et en utilisant des réseaux de passeurs.

La procédure dans les ambassades présente par ailleurs des avantages qui auraient dû séduire les tenant·e·s d'une procédure plus efficace et plus économique : les abus y sont repérables beaucoup plus facilement et le problème des renvois des requérant·e·s débouté·e·s impossibles à exécuter ne se pose pas.

b) Suppression de la désertion comme motif d'asile

Les personnes persécutées par leur gouvernement parce qu'elles refusent de remplir leurs obligations militaires ne doivent plus obtenir l'asile. Le principe de non-refoulement doit cependant toujours être respecté. Les requérant·e·s d'asile ne peuvent donc pas être renvoyé·e·s lorsque leur intégrité physique et leur vie sont menacées.

En ne reconnaissant pas la désertion ou l'objection de conscience comme des motifs d'asile alors qu'elles entraînent de graves violations des droits humains allant jusqu'à la torture ou à la peine capitale, la Suisse introduit unilatéralement une restriction à la notion de réfugié telle qu'elle est formulée dans la Convention de Genève de 1951. Que le Parlement introduise cette mesure sous réserve expli-

cite qu'elle respecte la convention montre à quelle point elle est problématique. Elle contredit par ailleurs gravement une politique extérieure qui se doit de respecter le droit humanitaire et les droits humains.

Contrairement aux idées reçues, les demandeurs d'asile érythréens qui viennent en Suisse ne sont pas de simples « réfractaires » au service militaire. La chape de plomb que fait peser sur sa population le régime d'Issaias Afewerki est le plus souvent la raison véritable de la fuite de ces jeunes gens. Assignés à une obligation de servir dès l'âge de 17 ans, ils n'ont que peu de chance d'être démobilisés avant l'âge de 25 ans. Toute velléité de se soustraire à cette obligation est lourdement sanctionnée par des peines d'emprisonnement assorties d'actes de torture et de mauvais traitements, et parfois même par des disparitions forcées.

Beaucoup de requérant·e·s d'asile érythréen·ne·s viennent en Suisse parce qu'ils savent qu'ils vont pouvoir y retrouver des membres de leur famille et le soutien d'une forte diaspora. Le fait de ne plus les reconnaître comme réfugié·e·s non seulement ne les dissuadera pas de venir chez nous, mais rendra leur intégration plus difficile. De fait, les ressortissant·e·s érythréen·ne·s ne pourront de toute manière pas être renvoyé·e·s dans leur pays vu les risques encourus. En l'absence de statut de réfugié, leur intégration n'en sera par ailleurs que plus difficile.

Autre cas de figure tout à fait significatif depuis quelques mois, celui de la Syrie. Un déserteur de l'armée syrienne qui viendrait demander l'asile dans notre pays parce qu'il n'est plus d'accord de s'engager contre les civil·e·s, dont des enfants, ou parce qu'il ne veut pas être obligé de commettre de graves violations des droits humains ou du droit international humanitaire, ne pourra plus prétendre à la qualité de réfugié. Or, en cas de renvoi dans son pays, il serait exposé à des sanctions allant jusqu'à la peine capitale.

c) Logement des requérant·e·s d'asile «récalcitrant·e·s» dans des camps spéciaux

Les requérant·e·s d'asile « récalcitrant·e·s » doivent être logés dans des centres spéciaux. La manière dont ces centres seront concrètement gérés et organisés reste encore ouverte.

Amnesty International est très sceptique vis-à-vis de cette mesure. La notion de « récalcitrant » n'est pas une notion juridique clairement définie, elle ouvre donc la porte à l'arbitraire. Si des requérant·e·s d'asile se rendent coupables d'actes délictueux, il existe un droit pénal pour les juger et, le cas échéant, les condamner. Il n'est nul besoin d'introduire des mesures qui représentent de facto une justice d'exception et que la présence d'une petite minorité de requérant·e·s d'asile qui posent problème ne justifie pas.

Amnesty ne s'oppose pas à un traitement particulier pour les personnes posant des problèmes de sécurité. Mais les mesures prises doivent relever du cadre du droit pénal et rester proportionnelles s'il s'agit de restrictions à des droits fondamentaux comme celui de la liberté de mouvement.

Divers incidents récents montrent par ailleurs que le confinement des requérant·e·s d'asile dans des centres isolés, sans possibilité de contact avec le monde extérieur et sans programme d'occupation intelligent, favorise les tensions et entraîne régulièrement des situations de conflits qui seraient tout à fait évitables en milieu ouvert et avec l'accompagnement de travailleurs sociaux qualifiés.

La dégradation des conditions de vie des requérant·e·s d'asile ne fera pas baisser le nombre de dealers dans nos rues, ni ne facilitera l'intégration de près de 50% des personnes qui sont appelées à rester en Suisse à un titre ou à un autre à l'issue de la procédure d'asile.

d) Réduction de l'assistance sociale pour les requérant·e·s d'asile, aide d'urgence pour les délinquant·e·s

Les prestations sociales pour les requérant·e·s d'asile doivent être réduites, le cas échéant être ramenées au niveau de l'aide d'urgence pour les requérants qui refusent de collaborer ou qui se rendent coupables d'infractions pénales.

La Constitution fédérale garantit à toutes et à tous une vie dans la dignité. Au-delà des simples besoins de base, ceci implique une participation minimale à la vie sociale, culturelle et politique. Les prestations de l'aide d'urgence ne le permettent pas. Elles sont donc non seulement contraires aux principes éthiques, mais violent également les droits humains. C'est ce que la Cour constitutionnelle allemande a clairement établi dans un jugement du 17 juillet 2012 dont la Suisse ferait bien de s'inspirer.

Les requérant-e-s d'asile touchent aujourd'hui à titre d'assistance sociale moins de mille francs par mois. Ils reçoivent en règle générale moins de 500 francs par mois en espèces – 12 à 13 francs par jour – auxquels s'ajoutent leur caisse maladie, leur logement et un abonnement aux transports publics. Leur statut de requérant-e-s d'asile ne leur ouvre que très difficilement l'accès à un emploi qui leur permettrait de ne plus dépendre de l'assistance sociale.

Amnesty International demande des prestations sociales qui permettent de vivre dans la dignité non seulement pour les requérants d'asile dont la procédure est encore pendante, mais également pour les débouté-e-s. Ces personnes sont aujourd'hui soumises au régime de l'aide d'urgence, peu respectueux de la dignité humaine, qui tend à les pousser vers la clandestinité plutôt qu'à la collaboration avec les autorités. Amnesty International a mené avec d'autres organisations une campagne nationale contre le système de l'aide d'urgence.

e) Restrictions à l'asile familial

L'octroi de l'asile familial doit être restreint aux seuls enfants mineurs et au conjoint. Les parents et les enfants majeurs en sont dorénavant exclus.

La décision de restreindre l'asile familial aux enfants mineurs et au conjoint est éthiquement et humainement contestable. Des parents âgés ayant vécu avec un réfugié vivant en Suisse ne doivent pas être laissés à l'abandon dans le pays d'origine. Et une jeune Afghane de 18 ans, donc majeure au sens du droit suisse, doit pouvoir rejoindre ses parents au lieu d'être laissée seule avec tous les risques que cela comporte.

Cette mesure est également contreproductive puisque les personnes qui n'ont plus la possibilité de venir en Suisse au titre de l'asile familial viendront tout de même chez nous, mais en y déposant une demande d'asile séparée qui contribuera à l'engorgement de la procédure.

f) Prolongation du délai d'obtention du permis C

Selon le droit en vigueur, les réfugié-e-s reconnu-e-s ont droit à un permis C après un délai de 5 ans. Ce délai est maintenant prolongé à 10 ans. Par ailleurs, l'obtention du permis C ne répond plus à un droit, mais est le résultat d'une procédure administrative.

Une telle mesure rend une intégration plus difficile quand elle ne l'empêche pas complètement, notamment parce qu'elle limite l'accès au marché du travail. La décision est d'autant plus problématique que le projet de nouvelle loi sur la naturalisation prévoit que seuls les titulaires d'un permis C pourront être naturalisés. Ceci est contraire à la Convention de Genève de 1951 qui stipule que les Etats doivent favoriser la naturalisation des réfugié-e-s

g) Phases test

L'ODM est autorisé à mettre en place des « phases de procédures tests » qui peuvent déroger à la loi sur l'asile.

D'une durée de deux ans, ces procédures tests permettront de raccourcir le délai de recours de 30 à 10 jours, ce qui est très problématique lorsque l'on doit se procurer des moyens de preuve dans le pays d'origine. Une protection juridique suffisante pour les requérant-e-s devrait certes être garantie « par des mesures appropriées », mais la formulation proposée par le Parlement reste très floue sur la qualité de cette protection. Amnesty réclame depuis longtemps une assistance juridique gratuite pour les requérant-e-s d'asile, qui devraient donc pouvoir bénéficier du soutien de juristes compétents dont les

frais seraient couverts par la Confédération. La nouvelle réglementation ne précise pas non plus à quelles dispositions de la loi l'ODM pourrait déroger pour ces « phases de procédures test ». C'est donc presque un chèque en blanc qui est donné à l'administration fédérale, au mépris du principe de la légalité.

h) Clause d'urgence

Une partie des mesures de durcissement de la loi sur l'asile doivent entrer en force avec effet immédiat. Il en va ainsi de la suppression de la procédure dans les ambassades, de l'exclusion de la désertion comme motif d'asile, de la création de centres spéciaux et de la création de centres fédéraux ne nécessitant pas l'autorisation préalable des cantons et des communes.

Lorsque des dispositions sont placées sous la clause d'urgence, elles entrent en vigueur immédiatement après leur adoption par le Parlement. Les droits populaires sont alors suspendus en ce sens qu'un référendum ne suspend pas l'entrée en vigueur d'une loi. Selon la Constitution fédérale, des conditions matérielles et temporelles doivent être réunies pour que la clause d'urgence puisse être activée. Le principe de la proportionnalité doit par ailleurs toujours être respecté.

Amnesty International estime, en particulier pour les deux premiers points précités, que ces conditions ne sont pas respectées et que cette entorse aux règles de la démocratie n'est pas justifiée dès lors qu'il s'agit de modifications centrales et très controversées de la loi.

i) Entretiens préliminaires

Dorénavant, un pré-entretien se déroulera avant l'ouverture formelle de la procédure d'asile, au cours duquel on cherchera à établir le trajet du requérant d'asile et ses motifs. Cette tâche, qui pourra être déléguée à des tiers, doit permettre de déterminer rapidement s'il s'agit réellement d'une demande d'asile au sens de la loi. S'il devait s'avérer que ce n'est pas le cas, le retour dans le pays d'origine serait immédiatement ordonné.

La situation des personnes traumatisées n'a absolument pas été prise en compte lors de l'élaboration de cette disposition. L'ODM cherche à introduire de nouvelles étapes importantes dans la période préparatoire à la procédure proprement dite, sans accorder de protection juridique et sans la présence d'un-e représentant-e des œuvres d'entraide. Les conséquences de cette manière de procéder sont prévisibles, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes traumatisées.

Organiser un entretien préliminaire au dépôt formel de la demande d'asile n'est pas en soi une mauvaise chose, puisque cela peut permettre de donner une information complète aux requérant-e-s sur la procédure ainsi que sur leurs droits et devoirs. Accessoirement, l'entretien préliminaire peut permettre de détecter les cas de demandes manifestement infondées.

Toutefois, il est indispensable que ces entretiens soient menés par du personnel spécialement formé à cet effet. L'ODM ne devrait donc pas déléguer cette tâche à des tiers. Un-e représentant-e d'une œuvre d'entraide ou un-e représentant-e légal-e devrait assister à cette audition.

Sans ces mesures, l'audition est particulièrement problématique. Des pressions peuvent être exercées sur les requérant-e-s à qui l'on peut même proposer des « primes de départ » si cela peut les inciter à ne pas déposer de demande ou à la retirer. Des personnes particulièrement menacées ou traumatisées (victimes de torture par exemple) peuvent ne pas être en mesure de faire valoir leurs motifs d'asile, même de manière sommaire.

j) Accès restreint aux procédures de réexamen

Les requérants d'asile déboutés n'auront désormais plus que trente jours au lieu de 90 pour déposer une demande de réexamen de leur demande, celle-ci devra être formulée par écrit et être dûment motivée. Les demandes de réexamen non motivées ou basées sur les mêmes motifs que la

première demande, de même que les demandes multiples, pourront être rejetées de manière informelle.

Cette nouveauté préoccupe particulièrement Amnesty International. Près d'un tiers des demandes de réexamen aboutissent aujourd'hui à une décision positive. Et cette procédure est un correctif essentiel aux décisions erronées qui, dans un domaine aussi difficile que celui de l'asile, peuvent toujours se produire. Amnesty International est toujours plus souvent confrontée à des cas de femmes violées qui ne parviennent pas à parler des sévices dont elles ont été victimes. Elles n'y parviennent finalement que sous la pression d'une décision négative et la menace d'un renvoi. Ces personnes en particulier n'auront quasiment plus la possibilité, vu la brièveté du délai, de rendre le récit de leurs persécutions vraisemblable. La collecte de preuves, qui nécessite une expertise psychologique, dure très longtemps dans ce genre de situation et ne peut être effectuée sérieusement dans un délai d'un mois.

4. Procédures spéciales pour les ressortissants des Balkans

Parallèlement à la révision de la loi sur l'asile, l'ODM a mis en place une procédure spéciale pour les ressortissant·e·s des Balkans.

Un entretien préalable doit permettre d'évaluer si les requérant·e·s en provenance des Balkans ont effectivement des motifs d'asile à faire valoir ou s'il est envisageable de renoncer à une procédure d'asile. Les conditions dans lesquelles se déroulent ces entretiens ne sont pas claires à l'heure actuelle.

Le raccourcissement de la procédure est une excellente chose, mais il ne doit pas se faire au détriment de son équité. Les ressortissant·e·s des minorités roms des Balkans ne sont pas, contrairement à ce que prétend l'ODM, à l'abri des persécutions. Ils sont souvent la cible de harcèlements voire d'agressions de la part des forces de l'ordre et sont victimes de nombreuses évictions forcées. Ils doivent donc pouvoir, comme les autres requérant·e·s d'asile, bénéficier d'une procédure complète et équitable qui ne saurait se dérouler sur une période de 48 heures comme cela a été décidé par nos autorités.

Plutôt que de mettre en place une procédure spéciale pour certains pays, il serait préférable d'instaurer une procédure rapide et équitable, accompagnée d'une évaluation sérieuse de la situation dans le pays d'origine. Les requérant·e·s d'asile doivent par ailleurs bénéficier d'une assistance juridique financée par l'Etat.