

Durcissements du 1^{er} avril 2004 dans le domaine de l'asile et des étrangers

Bilan après une année

Conclusions et recommandations en français

Kathrin Buchmann, Silvana Kohler

Berne, le 15 juillet 2005

7 Conclusions

Le nouveau système d'asile tourne le dos aux valeurs humanitaires. Le débat social et politique se focalise sur la lutte contre les abus. La dignité humaine et les garanties constitutionnelles risquent fort, dans ces conditions, d'être bafouées.

Outre des économies d'ordre financier, le Parlement et les autorités s'attendaient à ce que les durcissements de la législation sur l'asile et les étrangers en vigueur depuis le 1^{er} avril 2004 règlent les difficultés de renvoi actuelles. Or on ne dispose à ce stade d'aucune donnée solide montrant que le nouveau système contribue à résoudre les vrais problèmes. En effet, la grande majorité des personnes quittent la Suisse sans faire l'objet de contrôles. Quant aux coûts, ils ont été reportés sur les cantons, dont les forfaits fédéraux ne couvrent pas les charges. Et si le nombre des demandes d'asile diminue, il s'agit d'une tendance générale en Europe depuis 2001.¹ En Suisse les demandes ont baissé de 21 % en 2003 par rapport à l'année précédente.²

Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur les conséquences de la mesure de suppression de l'aide sociale. En effet, on manque encore de données et d'expériences. On constate toutefois que loin de résoudre les problèmes actuels, les durcissements en ont créé de nouveaux:

1. Dans la pratique les obstacles à surmonter lors de l'examen d'une demande d'asile sont souvent excessifs, ce qui accroît le risque de décisions erronées. Des décisions de non-entrée en matière (NEM) sont souvent injustifiées. Seule une protection juridique suffisante permettrait de réparer de telles erreurs.
2. La réduction du délai de recours et les restrictions à la liberté individuelle font que la protection juridique n'est souvent plus garantie. Il y a le danger que le délai de recours, qui expire après cinq jours ouvrables en cas de NEM, ne respecte pas à l'art. 13 CEDH. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dénonce un tel système.
3. Bien souvent, les personnes frappées d'une NEM ignorent leur droit à l'aide d'urgence. Or seule une information systématique permettrait de se prévaloir de ce droit fondamental.

¹ UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004*, Genève, 1^{er} mars 2005, p. 3ss: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=422439144&page=statistics>.

² ODR, *Statistique en matière d'asile 2003*, p. 3: <http://www.bfm.admin.ch>.

4. Le délai de départ, généralement fixé à 24 heures à l'issue de la procédure, est irréaliste et met les personnes touchées en situation d'illégalité. Un délai de départ d'un mois n'est accordé que lorsque la procédure d'asile a duré au moins six mois.
5. Seule une faible proportion des personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force sollicite l'aide d'urgence. Les vérifications effectuées par la police des étrangers, la perspective d'une procédure pour séjour illégal et d'une détention en vue du refoulement dissuadent visiblement de faire appel à l'aide d'urgence. On ignore comment les personnes exclues de l'aide sociale font pour s'en tirer jusqu'à leur départ éventuel, d'autant plus qu'elles ont l'interdiction formelle de travailler. Tant le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe que le Comité des Nations Unies contre la torture dénoncent un tel système.
6. Certains des cantons ou des communes refusent régulièrement d'octroyer l'aide d'urgence. Or celle-ci doit absolument être accordée, indépendamment de l'attitude du bénéficiaire. Il n'est pas admissible qu'elle soit refusée ou réduite.
7. Les modalités de l'aide d'urgence diffèrent d'un canton à l'autre. Un seul canton (Bâle Ville) délivre notoirement des pièces de légitimation aux bénéficiaires de l'aide d'urgence.
8. Les personnes particulièrement vulnérables sont elles aussi frappées par l'exclusion de l'aide d'urgence. En outre, il est fréquent que les prestations de l'aide d'urgence ne répondent pas à leurs besoins.
9. Les personnes frappées de NEM n'ont aucune garantie de rentrer chez elles dans la sécurité et la dignité. En effet les cantons ne proposent ni conseils en matière de retour ni aide pour encourager les retours volontaires. L'ODM propose bien dans les centres d'accueil des conseils en matière de retour, mais il s'agit encore d'un projet pilote.
10. On ignore combien de temps en définitive les personnes NEM restent encore en Suisse. Or quiconque ne se rend pas légalement dans son pays d'origine séjournera illégalement en Suisse ou dans un pays tiers.

8 Recommandations

1. Lorsque des décisions de NEM sont rendues, elles doivent absolument respecter les exigences légales. A moyen terme, il s'agira de remplacer le système de NEM par une procédure de fond plus rapide.
2. Le délai de recours devrait être d'au moins dix jours, afin que les personnes concernées puissent réellement faire usage de leur droit de recours.
3. Il faut absolument garantir l'accès à des conseils et à une représentation juridiques.
4. Il importe de proposer aux personnes frappées d'une NEM entrée en force des conseils en matière de retour et l'aide correspondante, pour garantir que les retours s'effectuent dans la sécurité et la dignité. Ce principe vaut aussi pour les personnes attribuées entre-temps à un canton.
5. Les personnes concernées doivent être informées de leur droit à l'aide d'urgence. Il incombe à l'ODM et aux cantons de garantir la diffusion de telles informations. A cet effet, des directives pourront être édictées.
6. L'accès concret à l'aide d'urgence doit absolument être garanti.
7. De façon générale, il importe que les modalités de l'aide d'urgence soient identiques dans tous les cantons. Elle sera accordée selon des critères uniformes et respectueux de la dignité humaine. L'encadrement s'effectuera dans des structures adéquates, accessibles de jour aussi. En outre, il serait souhaitable que tous les cantons délivrent une pièce de légitimation aux bénéficiaires de l'aide d'urgence.
8. Il importe que la Confédération prenne en charge les frais des structures d'aide d'urgence ainsi que ceux d'encadrement.
9. L'aide d'urgence ne peut être ni réduite ni refusée.
10. On aura soin d'accorder à toutes les personnes frappées de NEM un délai de départ approprié et réaliste, pour que les départs puissent s'effectuer dans la légalité et que les personnes concernées puissent effectivement les gérer elles-mêmes.

11. En cas de recours à des mesures de contrainte, il faut absolument que celles-ci soient conformes aux droits de l'homme et proportionnelles.
12. Les personnes particulièrement vulnérables ne devront pas faire l'objet de NEM.
13. Si des personnes particulièrement vulnérables sont frappées de NEM, il importe de les aiguiller directement vers les services cantonaux et les structures d'aide sociale.
14. Les mineurs non accompagnés doivent bénéficier de mesures tutélaires jusqu'à leur départ.
15. L'OSAR s'oppose à ce que l'exclusion de l'aide sociale soit étendue à tous les requérants d'asile déboutés.³ Avant toute décision à ce sujet, il faut attendre les conclusions du «monitoring» de trois ans mis sur pied par l'ODM.
16. Les nouvelles mesures de détention prévue dans la révision de la loi sur les étrangers (détention pour insoumission, prolongation de la durée maximale de détention) doivent être rejetées.
17. Il serait souhaitable d'ordonner une enquête indépendante sur la situation effective des personnes exclues de l'aide sociale.

³ L'exclusion de l'aide sociale risque d'enfreindre l'art. 3 de la CEDH. Voir également à ce sujet le rapport de M. Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, loc. cit., p. 22.