

Requérants sans papiers : aucune excuse n'est jugée valable



Thème 001 / 29.11.2007 - Ceux qui demandent l'asile sans présenter des documents d'identité risquent d'être renvoyés d'emblée après une décision de non entrée en matière (NEM). La loi prévoit cependant l'entrée en matière en cas de motifs excusables. Problème : dans les arrêts rendus par le TAF après recours, les excuses données par les requérants ne sont jamais jugées valables.

Mots-clés : NEM pour défaut de pièces d'identité ([art. 32.2.a](#) et [32.3.a LAsi](#))

Résumé de la problématique :

Une demande d'asile peut se heurter d'emblée, pour divers motifs, à une décision de non entrée en matière et de renvoi. L'élargissement de la clause de non-entrée en matière (NEM) pour ceux qui ne présentent pas de papiers d'identité a été le point le plus discuté de la dernière révision de la LAsi ([art. 32 LAsi](#)). Face aux critiques qui soulignaient que de nombreuses raisons peuvent expliquer cette absence de documents de voyage, il a cependant été promis que la NEM ne s'appliquerait pas en cas de motifs excusables..

Durant ses neuf premiers mois d'activité comme instance de recours, le TAF a rendu plus de 100 décisions en français portant sur cette clause de NEM. Le constat est sans appel : jamais le TAF n'a admis que l'absence de pièces d'identité était excusable. Ni lorsque le requérant expliquait qu'il n'en possédait pas, comme de nombreuses personnes en Afrique ou ailleurs, ni lorsqu'il disait ne pas pouvoir s'en procurer en 48h, comme l'exige la loi, faute de pouvoir contacter un proche, ni pour d'autres raisons.

Le plus souvent, le TAF souligne que le récit du requérant concernant son voyage est fantaisiste et que celui-ci a bien dû avoir des papiers pour arriver en Suisse. C'est oublier, que ceux qui fuient leur pays sont le plus souvent dans l'impossibilité d'obtenir un visa et qu'ils doivent recourir à des filières mafieuses qui les obligent, sous peine de représailles, à respecter la loi du silence. Au final, et en dehors de ceux qui viennent de pays comme la Somalie, où il est notoire que l'Etat s'est effondré et ne produit plus de pièces d'identité, le garde fou des motifs excusables, pourtant inscrit dans la loi, n'existe pas dans la pratique.

Questions soulevées :

- L'exigence de remettre ses pièces d'identité dans les 48h est-elle réaliste s'il s'agit de faire venir ces documents de pays lointains et sans pouvoir toujours recourir à des moyens de communication modernes ?
- L'impossibilité de discerner, sur des bases objectives, si l'absence de papiers correspond à une dissimulation ou s'il repose sur un empêchement véritable ne conduit-elle pas à une pratique systématiquement défavorable aux requérants ?
- Une disposition légale qui débouche sur une application en complète contradiction avec la réalité a-t-elle sa place dans un Etat de droit ?

Repères chronologiques :

1992 : directive de l'ODR refusant d'enregistrer des demandeurs d'asile sans papiers.
1995 : arrêt du TF jugeant cette pratique illégale (ATF 121 II 59).
1998 : introduction par arrêté urgent d'une clause de NEM pour défaut de pièces d'identité.
2005 : durcissement de cette disposition dans le cadre d'une nouvelle révision de la LAsi.
2007 : entrée en vigueur du nouvel article 32 LAsi.

Éléments d'information :

Tout le monde l'admet, « *d'authentiques réfugiés peuvent se trouver démunis de papiers d'identité* » (message du Conseil fédéral, 4.12.1995). Christoph Blocher lui-même explique que certains requérants doivent céder leurs documents d'identité aux passeurs (discours du 3.11.2004). Selon une publication de l'UNICEF de mars 2002, 41% des enfants nés en 2000 n'ont pas été enregistrés. [L'art. 32.3.a LAsi](#) prévoit donc logiquement que la NEM pour défaut de papiers ne sera pas prononcée si celui-ci est excusable.

Qu'en est-il en pratique ? L'activité du TAF donne une réponse pour le moins inquiétante. Sur 121 arrêts rendus en français dans les 9 premiers mois de l'année 2007, on ne trouve en effet aucun cas où l'absence de pièces d'identité ait été jugée excusable. Ne pas disposer d'un numéro de téléphone, ne plus avoir de parents sur place, avoir voyagé avec un passeport d'emprunt ou sous la conduite d'un passeur, avoir vu sa maison incendiée ou de ne jamais avoir eu de papiers d'identité : tous ces motifs sont écartés comme non crédibles ou non pertinents.

Face à l'impossibilité de contacter un membre de la famille, le TAF répond que le requérant n'avait qu'à contacter des « *amis ou des connaissances* ». À ceux qui n'avaient pas les moyens financiers pour faire des démarches dans les 48h, le TAF répond que le CEP leur accorde 3 fr. par jour (un argent de poche qui n'est cependant distribué que le jeudi au CEP de Vallorbe). Le délai de 48h qui est donné aux requérants ne permet de toute façon pas de faire venir des papiers, à moins que ceux-ci ne soient déjà en Suisse. Les intéressés, qui se sont vus confisquer leur portable et leur carnet d'adresse à l'arrivée au CEP comprennent vite qu'il ne sert à rien d'entreprendre quoi que ce soit. Celui qui demande un délai au TAF se le voit refuser, et la jurisprudence précise d'ailleurs que des papiers versés au stade du recours ne remettront pas la NEM en question (JICRA 1999/16).

Dans certains cas, le TAF invoque « l'in vraisemblance générale du récit » pour juger l'absence de papiers inexcusable. Le constat préalable de l'absence inexcusable de papiers est ainsi confondu avec l'appréciation sommaire des motifs d'asile qui devrait être faite en complément. Dans un cas (no 4001/07), il est dit péremptoirement que tous les Guinéens sont tenus d'avoir constamment sur eux une pièce d'identité, et dans un autre (no 3515/07), qui n'est pas pour autant jugé excusable, qu'il est possible de vivre en Guinée sans posséder de carte d'identité. Presque à chaque cas, le TAF souligne que le requérant devait forcément disposer de papiers pour voyager et qu'il les cache donc aux autorités, feignant ici d'ignorer que la majorité des requérants arrivent en Suisse grâce à des filières mafieuses dont ils ne peuvent parler par crainte des représailles.

Seuls ceux qui viennent de pays comme la Somalie, où il est clair qu'il n'existe plus d'administration établissant des pièces d'identité, sont traités différemment. Si les NEM, qui ont presque doublé depuis 2006, ne sont pas plus nombreuses (près de 30% des cas traités, dont une moitié pour défaut de papiers), c'est uniquement parce qu'il est plus difficile de passer outre la deuxième clause de sauvegarde de l'article 31.3 LAsi : celle qui interdit d'écartier d'emblée des demandes qui nécessitent un complément d'instruction. Ceux qui n'ont pas de papiers à présenter, assimilés systématiquement à des fraudeurs, sont cependant exposés à voir leurs motifs jugés sur la seule base d'une procédure sommaire de NEM.

Sources : 121 arrêts NEM en français de janvier à septembre 2007, mis en ligne par le TAF, notamment (dans l'ordre des éléments ci-dessus) les procédures 2007 no 4582, 5413, 5609, 3538, 5609, 3538, 5609, 2324, 3686, 3841, 3975, 3762, 1356, 3804, 5413, 3152, 3646, 3515, 5933, 4887, 4001, 5926, 6005, 5609 et 1356 (www.bundesverwaltungsgericht.ch/fr).