

PLUS D'INFOS SUR
odae-romand.ch

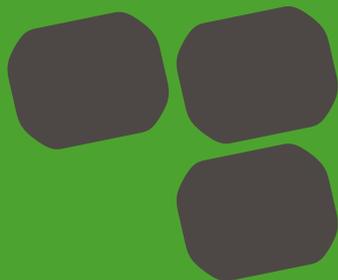
ODAE

Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers

Case postale 270 | 1211 Genève 8

022 310 57 30 | odae-romand.ch | info@odae-romand.ch

Genève, novembre 2014



pour soutenir
l'odae romand :

- diffusez nos informations
- signalez-nous des situations qui vous semblent dignes d'intérêt
- faites un don CCP 10-747881-0

Fondé en 2008, l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers s'est donné pour mission de montrer certaines conséquences, sur le plan humain, de l'application du droit d'asile et des étrangers. Ce septième rapport présente une synthèse des observations effectuées entre octobre 2013 et octobre 2014.



observatoire
— romand
du droit d'asile et des étrangers

7^e rapport annuel 2014 migration et asile en Suisse : d'observation entre avancées et régressions

Ce rapport contient de nombreux liens, pointant notamment vers des descriptions de cas publiées par l'ODAE romand, d'où l'intérêt de s'en procurer la version électronique, qui peut être téléchargée sur notre site internet www.odae-romand.ch.

ABRÉVIATIONS - fréquemment utilisées :

ALCP :	Accord sur la libre circulation des personnes
CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme
CNPT :	Commission nationale de prévention de la torture
CourEDH :	Cour européenne des droits de l'homme
LAsi :	Loi sur l'asile
LEtr :	Loi sur les étrangers
MNA :	Mineur non accompagné
NEM :	Non-entrée en matière
OASA :	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
ODAE :	Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers
ODM :	Office fédéral des migrations
OEV :	Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas
TAF :	Tribunal administratif fédéral
TF :	Tribunal fédéral
UE :	Union européenne

2

ÉDITO

ENTRE AVANCÉES ET RÉGRESSIONS

Dans son exercice d'observation neutre de la pratique, l'ODAE se doit de constater que – dans un contexte de restrictions et durcissements – certains principes fondamentaux font leur chemin en matière d'asile et de migration. Parmi ces principes, figure la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans deux domaines relevant du droit d'asile et du droit des étrangers :

Depuis février 2014, les demandes d'asile de mineurs* non accompagnés sont traitées prioritairement par l'Office fédéral des migrations. On ne devrait donc plus voir de cas comme celui d'«Helen», adolescente érythréenne fragilisée, dont la procédure d'asile a duré trois ans.

En matière de migration, le parent étranger d'un enfant ayant un droit de séjour stable ici a désormais des possibilités plus larges pour pouvoir rester auprès de son enfant, dans l'intérêt supérieur de celui-ci.

Si ces principes sont davantage admis sur le plan juridique, leur application n'est pas toujours de mise. Sous une pression politique toujours plus grande, les autorités tendent parfois à restreindre de facto des droits qui semblaient pourtant acquis. C'est le cas des accords bilatéraux souverainement signés par la Suisse et de décisions fédérales qui peinent à être appliquées par les polices des étrangers cantonales. En effet, deux cas contenus dans le présent rapport indiquent la difficulté à faire

reconnaître le droit au regroupement familial sous l'Accord sur la libre circulation des personnes et celui d'un enfant suisse de parent étranger à jouir du droit à la vie familiale inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour compléter ce tableau, il faut relever des régressions, telle que la nouvelle Loi sur la nationalité adoptée en juin 2014, qui portera sérieusement préjudice aux enfants nés en Suisse de parents étrangers qui ne parviennent pas à obtenir un permis d'établissement.

Par ailleurs, des mineurs menacés qui demandent une protection depuis l'étranger au moyen d'un visa humanitaire essuient des refus – à l'instar de l'adolescente éthiopienne «Eden».

Quant à la promesse d'un accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal, elle peine à se traduire dans les faits.

Une telle politique restrictive ne fait pas honneur à un pays qui accueille le Comité de surveillance de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant dont on fête cette année le 25^e anniversaire.

Dans ce contexte, l'ODAE continuera à documenter des situations qui témoignent de l'écart entre la théorie et la réalité du terrain, entre les promesses de protection et les dénis de justice, entre l'État de droit et le non-droit qui règne dans certaines situations et qui ne peut être toléré dans une société démocratique.

3

* Afin de rendre la lecture plus fluide, le masculin désigne indifféremment les personnes des deux sexes.

DROIT DES ÉTRANGERS

Le droit des étrangers connaît une forte pression, entre acquis juridiques et tendance au durcissement sur le plan politique. Si les tribunaux restent le meilleur rempart contre l'arbitraire, ces instances tendent elles-mêmes parfois à fragmenter l'accès à certains droits, tel que celui de jouir d'une vie de famille au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

RESPECT DE LA VIE FAMILIALE

ENFANTS DE PARENTS ÉTRANGERS : LIEN EN SUISSE SAUVEGARDÉ

Bien que la Suisse ait été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) pour son manque d'équilibre entre restriction de l'immigration et respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH)¹, certaines décisions récentes du Tribunal fédéral (TF) ont été rendues en faveur du maintien de la vie familiale en Suisse. En particulier, lorsqu'un enfant a un droit de séjour pérenne ici et que son parent étranger risquerait de perdre son permis suite à une séparation, il devrait désormais suffire que ce parent jouisse effectivement d'un droit de visite usuel et participe à

l'entretien de l'enfant afin de pouvoir rester en Suisse². Si les autorités cantonales et fédérales sont tenues d'appliquer ce principe aux cas qui leur sont soumis, cette réalité est loin d'être acquise. Le droit à la vie familiale n'est encore trop souvent respecté qu'en raison de nombreux courriers, voire de recours s'appuyant sur la jurisprudence en matière de droit au regroupement familial dit « inversé ». Cela requiert un travail important de mandataires surchargés ou d'avocats que toutes les personnes concernées ne peuvent solliciter.

Après 6 années de relation dont un an de mariage, le Tunisien « Jalil » et sa femme suisse se séparent. Malgré la très étroite relation qu'il conserve avec leur fille âgée de 6 ans et sa bonne intégration, il devra aller jusqu'au TF pour pouvoir rester en Suisse³.

4

REGROUPEMENT FAMILIAL DIFFÉRÉ : UNE MISSION IMPOSSIBLE ?

La pratique en matière de regroupement familial en dehors des délais prescrits par la Loi sur les étrangers (LEtr) demeure très restrictive. Une telle demande doit être formulée dans un délai d'un an pour un enfant âgé entre 12 et 17 ans et de cinq ans pour un enfant plus jeune ou pour le conjoint. Afin de pou-

voir réunir la famille en dehors de ces délais, il faut démontrer l'existence de « raisons familiales majeures » qui, dans les faits, sont rarement admises. Peu importe si des raisons indépendantes de la volonté du parent concerné l'ont empêché de déposer une demande de regroupement familial plus tôt.

5

Son premier époux s'étant opposé à la venue de ses enfants adolescents, l'Ivoirienne « Sandrine » aura attendu deux ans pour demander le regroupement familial, mais cette demande hors délai est rejetée. Cinq ans plus tard, « Sandrine » souhaite faire venir son cadet compte tenu de ses problèmes médicaux et des difficultés qu'a sa tutrice pour s'en occuper. Mais la nouvelle demande pour raisons familiales majeures est elle aussi rejetée⁴.

1 Parmi les plus récentes figure l'affaire M.P.E.V. et autres c. Suisse.

Voir *Équatoriens à Genève : relation père-fille protégée par Strasbourg*, info brève, 8 juillet 2014, odae-romand.ch.

2 ATF 139 I 315 (en allemand).

3 *Il doit aller jusqu'au TF pour pouvoir élever sa fille suisse*, cas 244, 10 avril 2014, odae-romand.ch.

4 *Un adolescent malade ne peut pas rejoindre sa mère en Suisse*, cas 255, 2 juillet 2014, odae-romand.ch.

LIBRE CIRCULATION

INSECURITÉ JURIDIQUE ET NON RESPECT DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT

Selon l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), les ressortissants de l'Union européenne (UE) ont des droits de séjour élargis en Suisse. Ces droits sont particulièrement favorables en matière de regroupement familial pour les descendants jusqu'à 21 ans (ou plus si un lien de dépendance existe) et les ascendants à charge y compris s'ils sont originaires d'États tiers. Il en va de même pour les descendants et

ascendants du conjoint. L'ODAE romand documente depuis des années les réticences de l'autorité à reconnaître de tels droits dans la pratique. Cela crée une réelle insécurité juridique pour les personnes concernées et un surcroît de travail considérable pour leurs représentants auprès de l'autorité. Sur le plan humain, cela entraîne une attente inutile pour des enfants souhaitant rejoindre leur parent européen en Suisse.

En 2013, la Française « Nathalie » souhaite faire venir son fils alors âgé de 17 ans. Le canton considère la demande abusive car elle intervient après 5 ans de séjour et que son fils approche de la majorité. Sur recours la demande est finalement acceptée⁵.

LE CAS DES CROATES

Le lendemain de la votation du 9 février 2014 visant à limiter davantage l'immigration, la Suisse a annoncé qu'en lieu et place de l'extension de l'ALCP aux ressortissants croates, ce serait par voie d'ordonnance et de circulaire que des droits tout à fait analogues à ceux dont bénéficient les autres ressortissants de l'UE leur seraient garantis, ceci « sans discrimination ». Or, l'analyse des textes en question révèle qu'en réalité

les Croates ne pourront venir que lorsque leurs qualifications seront jugées telles qu'un permis puisse être octroyé, selon les besoins de l'économie. Par ailleurs, ils devraient rester soumis à la Loi sur les étrangers dans tous les domaines, notamment le droit au regroupement familial – soit des délais stricts, une limitation à 17 ans pour les enfants et l'impossibilité de faire venir les ascendants⁶.

⁵ Une Française ne peut pas faire venir son fils auprès d'elle, cas 232, 8 janvier 2014, odae-romand.ch.

⁶ Croates traités sans discrimination? info brève, 3 juillet 2014, odae-romand.ch.

b

MIGRANTES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES

UN SEUIL DE VIOLENCE ACCEPTABLE ?

L'ODAE romand documente depuis des années l'application de l'art. 50 LETr, qui donne droit au prolongement de l'autorisation de séjour suite à la séparation d'avec son conjoint suisse ou titulaire d'un permis C, notamment lorsque des violences conjugales ont été subies. Le but de cette disposition est d'éviter qu'une personne – le plus souvent une femme – ne reste dans une situation de violence par crainte de perdre son permis. Dans la pratique, il est exigé dans de tels cas de

démontrer que les violences subies ont atteint une « certaine intensité », voire qu'elles ont été « systématiques ». Bien que les certificats des services spécialisés doivent être pris en considération au titre de l'art. 77 al. 6bis OASA, ils ne pèsent pas assez lourd dans certaines décisions des autorités, qui tendent parfois à accorder un poids prépondérant aux allégations de l'époux ou à l'absence de condamnation pénale de celui-ci, voire à responsabiliser la victime pour les actes qu'elle a subis.

Malgré les attestations de services spécialisés, l'ODM estime que les violences conjugales que « Sonia » a subies doivent être « relativisées » car elle avait connaissance des troubles psychiques de son époux avant leur mariage. Un recours est actuellement en suspens devant le TAF⁷.

Quelques développements récents sont cependant encourageants. Un arrêt du TAF souligne que le fait d'avoir cherché de l'aide auprès de spécialistes est en soi un indice important que des violences conjugales graves ont été subies⁸.

Le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'est par ailleurs inquiété de l'exigence de prouver l'intensité des violences subies dans le cadre du renouvellement du permis de la victime⁹.

⁷ Victime de violences conjugales, elle doit partir, cas 235, 22 janvier 2014, odae-romand.ch.

⁸ Arrêt du TAF C-6450/2012 du 30 juillet 2014 et Migrantes victimes de violences conjugales : vers une meilleure prise en compte des avis des spécialistes, info brève, 30 septembre 2014, odae-romand.ch.

⁹ L'ONU épingle la politique migratoire et d'asile de la Suisse, info brève, 27 février 2014, odae-romand.ch.

7

VICTIME, JE M'INTÈGRE VITE OU JE PARS

Il n'en demeure pas moins que, lorsqu'un permis a été renouvelé au titre de l'art. 50 LETr, rien ne garantit qu'un droit de séjour subsiste même à court terme. Ce permis est renouvelé pour une année, à l'issue de laquelle a lieu un examen des motifs de révocation énumérés à l'art. 62 LETr, tel que la dépendance à l'assistance publique. La mention d'un tel examen dès le premier renouvellement suite à une séparation pour

violences conjugales peut constituer un moyen de pression disproportionné, notamment s'agissant de femmes isolées, élevant seules un jeune enfant. Dans ces conditions, peut-on vraiment exiger d'une victime qu'elle se remette rapidement de ce qu'elle a subi et soit intégrée dans le monde du travail dans les meilleurs délais ?

Après que son permis ait été renouvelé pour une année suite à des violences conjugales, Mme B. se retrouve sans permis pendant une année, son intégration étant considérée comme insuffisante. Pourtant, elle élève seule sa fille en âge préscolaire et pour laquelle elle n'a pas de solution de garde¹⁰.

Voir également le rapport thématique romand « Femmes étrangères victimes de violences conjugales » et le cas de « Sibel »¹¹, toujours en suspens.

¹⁰ *Contrat d'intégration imposé à une victime de violences : lorsque l'ODM se substitue (abusivement) aux cantons*, info brève, 20 mars 2014, odae-romand.ch.

¹¹ *Fragilisée par les violences conjugales, elle est renvoyée après 11 années en Suisse*, cas 220, 7 octobre 2013, odae-romand.ch.

PERSONNES À LA SANTÉ FRAGILE : VERS UN MEILLEUR EXAMEN DES SITUATIONS MÉDICALES ?

Depuis la publication en septembre 2012 du rapport « Ren-vois et accès aux soins » en collaboration avec le Groupe sida Genève, l'ODAE romand a pu constater des développements positifs dans la jurisprudence du TAF en matière d'examen de l'accès aux soins dans le pays d'origine et des risques encourus en cas de renvoi que doit mener l'ODM. Le Tribunal a notamment exigé de l'Office qu'il revoie sa copie suite au rejet

des demandes de permis B humanitaire (art. 30 al. 1 let. b LETr et 31 OASA) déposées par deux ressortissantes étrangères dont les situations sont décrites dans le rapport. Bien intégrées socialement et ayant séjourné depuis plusieurs années en Suisse, toutes deux sont par ailleurs gravement atteintes dans leur santé. Ces situations appellent donc un examen minutieux de l'existence d'un cas de rigueur.

Dans le cas de « Nadège », il est reproché à l'ODM de n'avoir ni motivé suffisamment son refus, ni pris en compte tous les éléments avancés, dont l'étude contenue dans le rapport « Renvois et accès aux soins » au sujet de la disponibilité et l'accessibilité des soins pour les personnes séropositives au Cameroun¹².

À propos du cas de « Lany », le TAF estime que l'Office a violé son droit d'être entendue en ne lui permettant pas d'avoir connaissance et donc de se prononcer sur une enquête sur l'accès aux soins pour les personnes atteintes d'un cancer aux Philippines ayant déterminé la décision de renvoi¹³.

¹² *L'inaccessibilité des soins n'empêche pas l'ODM de prononcer son renvoi*, cas 176, 3 avril 2012, odae-romand.ch et arrêt du TAF C-5710/2011 du 13 décembre 2013.

¹³ *L'ODM veut la renvoyer après 10 ans de séjour sans garantie qu'elle sera soignée*, cas 181, 26 juillet 2012, odae-romand.ch et arrêt du TAF C-2265/2012 du 19 septembre 2014.

DROIT D'ASILE

En matière d'asile, la protection des mineurs seuls en Suisse s'améliore. Mais le renvoi de familles avec de jeunes enfants se poursuit, notamment sous le règlement de Dublin. Quant aux visas humanitaires, ils ne compensent pas la suppression des demandes d'asile en ambassade, qui permettaient notamment à des enfants en danger de se mettre à l'abri en faisant valoir leur lien avec la Suisse, étant donné la présence d'un parent ici.

DROITS DE L'ENFANT EN PROCÉDURE D'ASILE

PRIORITÉ AUX CAS DE MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Dans le rapport «Asile à deux vitesses», élaboré en collaboration avec les Observatoires basés à Berne et à St-Gall, l'ODAE romand a souligné l'effet délétère de procédures d'asile qui durent trop longtemps. Ces longues années d'attente sont imposées tout particulièrement aux personnes dont la demande d'asile a le plus de chances d'aboutir, y compris lorsqu'il s'agit de familles avec de jeunes enfants ou de mineurs non accompagnés (MNA). Alors que la durée moyenne

de la procédure de première instance – soit entre le dépôt de la demande et la décision de l'ODM – est de quelques mois¹⁴, de nombreux cas documentés font état d'une attente de trois ans ou plus.

Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 17 al. 2bis LA le 1er février 2014, les demandes d'asile des MNA doivent être traitées de manière prioritaire par l'ODM. Il est attendu que des cas tel que celui d'«Helen» ne se produisent plus.

L'Érythréenne «Helen», demande l'asile en Suisse à l'âge de 14 ans. On lui reproche des contradictions entre des auditions intervenues à 2 ans d'intervalle avant de lui attribuer une admission provisoire, à l'issue de 3 années de procédure¹⁵.

10

11

UNE PROCÉDURE RESPECTUEUSE DES ENFANTS

À propos de l'audition des MNA, il faut relever une clarification importante quant aux normes à respecter afin de ne pas prêter leurs chances d'obtenir l'asile et de respecter leurs droits. Cette clarification a trait à la formation spécifique dont doivent bénéficier les fonctionnaires concernés, au déroulement de l'audition selon un procédé et un rythme

précis, à l'attitude empathique à adopter à l'égard du mineur et à l'interprétation de la vraisemblance du récit en tenant compte de l'âge et de la communication non-verbale. Le TAF a rendu une décision très détaillée à cet égard¹⁶. Il appartient désormais à l'ODM d'appliquer ces normes clairement énoncées¹⁷.

VISAS HUMANITAIRES AU COMPTE-GOUTTES

Au moment de l'adoption de mesures urgentes en matière d'asile par le Parlement fédéral en septembre 2012, la possibilité de demander l'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger a été supprimée. L'octroi de visas humanitaires est censé pallier ce manque et permettre la mise à l'abri de personnes

persécutées sur la base d'une ordonnance (art. 2 al. 4 OE, complété par la directive ODM du 25 février 2014). Les demandes d'asile en ambassade permettaient notamment à un enfant qui s'est retrouvé isolé après la séparation d'avec sa famille de faire valoir son besoin de protection auprès de la Suisse.

Les enfants de la Somalienne «Amal», au bénéfice d'une admission provisoire en Suisse depuis 2010, ont pu la rejoindre en 2013 suite à une demande d'asile déposée auprès de l'ambassade suisse en Éthiopie¹⁸.

14 163 jours en 2012 et 258 jours en 2013. ODM, Rapport sur la migration 2013, juillet 2014, p. 26.

15 Une mineure non-accompagnée attend 3 ans avant de se voir refuser l'asile, cas 222, 16 octobre 2013, odae-romand.ch.

16 Arrêt du TAF E-1928/2014 du 24 juillet 2014.

17 Audition des MNA: l'ODM peut-il véritablement garantir le respect de leurs droits? info brève, 2 septembre 2014, odae-romand.ch.

18 5 mineurs attendent plus d'un an pour rejoindre leur mère en Suisse, cas 234, 16 janvier 2014, odae-romand.ch.

Durant l'année 2012, 579 entrées ont été accordées suite à une demande d'asile déposée auprès d'une ambassade, contre seulement 48 visas humanitaires délivrés entre septembre 2012 et juin 2014. Le faible taux d'octroi de visas humanitaires est en partie dû au fait que, lorsqu'une personne quitte son pays pour solliciter une représentation

diplomatique située dans un pays tiers – en l'absence d'une telle possibilité dans le pays d'origine –, l'ODM estime qu'« on peut considérer en règle générale qu'[elle] n'est plus menacé[e] ». Cependant, même si la demande est formulée dans le pays d'origine et que l'on a des liens familiaux en Suisse, il demeure extrêmement difficile d'obtenir un tel visa.

L'adolescente éthiopienne « Eden » est contrainte de vivre cachée avec sa mère après avoir fui un mariage forcé. Dans la mesure où sa sœur réside en Suisse, elle demande un visa humanitaire à l'ambassade suisse, mais essuie un refus. Tout en reconnaissant qu'elle ne peut pas compter sur la protection des autorités de son pays, le TAF confirme cette décision estimant qu'elle ne court pas de « danger imminent »¹⁹.

Par ailleurs, il est parfois reproché aux personnes concernées de ne pas avoir fourni assez de garanties de leur volonté de quitter la Suisse, à l'échéance du visa de trois mois. Or, cet argument est en contradiction avec la recherche

de protection qui motive la demande. Le TAF lui-même a reconnu que le but premier du visa humanitaire est de permettre le dépôt d'une demande d'asile en Suisse²⁰.

Au Cameroun, « Michel » vit dans la crainte depuis que son homosexualité a été découverte : sa famille le menace de mort et il ne peut réclamer la protection des autorités camerounaises, qui pourraient le faire condamner à 5 ans de prison. On lui refuse un visa humanitaire sollicité à l'ambassade suisse au motif qu'il ne serait pas suffisamment menacé et n'aurait pas établi sa volonté de quitter l'espace Schengen à l'issue du visa. Un recours est en suspens devant le TAF²¹.

19 *Mineure et fuyant un mariage forcé, elle ne peut entrer en Suisse*, cas 240, 17 mars 2014, odae-romand.ch.

20 Arrêt du TAF E-7319/2013 du 7 février 2014.

21 *Refus de visa humanitaire à un homosexuel camerounais persécuté*, cas 265, 1er septembre 2014, odae-romand.ch.

12

13

DURÉE DE LA PROCÉDURE D'ASILE

ASILE À DEUX VITESSES

Depuis 2012, l'ODM a mis sur pied un système de procédure d'asile à « deux vitesses », consacrant une hiérarchisation des demandes d'asile que l'on peut résumer ainsi : une procédure rapide pour les cas devant en principe aboutir à une décision négative et une procédure (bien) plus longue pour les demandes dont l'issue pourrait être positive. Dans cette optique, l'ODM a instauré une procédure en 48 heures pour les ressortissants des Balkans et de la Géorgie, une procédure « fast-track » pour ceux venant du Nigéria, de la Tunisie, du Maroc et d'Algérie, et plus largement une procédure prio-

ritaire pour les ressortissants de pays où un renvoi rapide semble possible, y compris sous la contrainte. Cette priorisation aboutit à des procédures extrêmement rapides pour les cas jugés voués à l'échec, dans un but de dissuasion, au détriment de personnes dont les possibilités d'obtenir l'asile sont élevées et qui attendent de longues années avant d'obtenir une réponse à leur demande. L'incertitude quant à l'issue de la procédure nuit à la reconstruction de personnes fragilisées et entrave leur intégration, alors qu'elles sont vouées à rester durablement en Suisse.

L'Irakien « Malik » demande l'asile en 2008. Auditionné en 2009, il attend une décision qui ne vient pas. En 2013, sa mandataire menace l'ODM d'un recours pour déni de justice. Alors qu'il peine à surmonter les traumatismes subis, il est convoqué à une nouvelle audition, suite à laquelle il obtient enfin l'asile²².

La Sri-lankaise « Sahani » attendra 5 ans entre son entrée en Suisse suite à une demande en ambassade et la décision de l'ODM. Victime de torture dans son pays, elle vit très difficilement cette longue attente qui met à mal sa santé psychique²³.

22 *Traumatisé, il attend depuis cinq ans une réponse à sa demande d'asile*, cas 229, 2 décembre 2013, odae-romand.ch.

23 *Une famille attend depuis 5 ans une décision sur sa demande d'asile*, cas 227, 19 novembre 2013, odae-romand.ch.

PHASE DE TEST

Une phase de test a lieu à Zurich depuis janvier 2014 dans le cadre des mesures urgentes en matière d'asile votées en septembre 2012. Ce test est censé permettre une meilleure prise de décision en raison de la centralisation et de la restructuration de la procédure d'asile. Paradoxalement, un projet de loi ayant le même but se trouve déjà devant le Parlement fédéral²⁴, avant même que les résultats de l'évaluation de la phase de test mandatée à l'externe par la Confédération ne soient connus. En juin 2014, l'ODAE romand s'est rendu au centre de test à Zurich. Nous avons ainsi pu constater que cette procédure n'est pas soumise à la hiérarchisation des demandes d'asile instaurée par l'ODM selon ce système à « deux vitesses ». Sans préjuger de la qualité des décisions rendues, le changement de paradigme dans le cadre du test en cours est encourageant, aucune mise en attente n'ayant été imposée selon les chances de succès des demandes d'asile déposées.

Ainsi, sur 160 décisions sur le fond, 100 ont abouti à l'octroi de l'asile ou d'une admission provisoire, ce qui représente un taux d'acceptation de près de 70%²⁵. Cela correspond presque au double du taux d'acceptation enregistré sur l'ensemble des décisions sur le fond rendues en 2012 et 2013 (36% et 38% respectivement).

²⁴ Conseil fédéral, *Message concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile)* et *Communiqué* du 3 septembre 2014.

²⁵ *Les premières expériences réalisées dans le cadre de la phase de test visant à accélérer les procédures d'asile sont positives*, Communiqué, ODM, 11 juin 2014.

NEM DUBLIN

USAGE EXCESSIF DE LA CONTRAINTE

Le système de Dublin dont la Suisse fait partie depuis décembre 2008 comprend des règles minimales communes, y compris en matière de détention administrative. Celle-ci peut intervenir avant la détermination de l'État compétent pour traiter la de-

mande d'asile. Mais dans tous les cas, la détention doit répondre à des critères de nécessité et de proportionnalité. En Suisse, la marge d'appréciation laissée aux cantons peut aboutir parfois à un recours disproportionné à la détention administrative.

« Soraya », Somalienne, est mise en détention administrative au moment-même où une décision de NEM Dublin lui est notifiée, en vue de son transfert en Suède. Elle annonce alors qu'elle pense être enceinte. Suite à la confirmation de sa grossesse, « Soraya » est tout de même maintenue en détention et finit par perdre son bébé. Après cet événement tragique, le TAF ordonne à l'ODM de traiter sa demande d'asile en Suisse et de renoncer à son transfert²⁶.

Lors de la transposition du règlement Dublin III en droit interne, la Suisse s'est arrogé le droit de détenir une personne pour sept mois et demi dans le cadre d'une procédure Dublin²⁷, au lieu des trois mois prévus par le règlement européen²⁸. Cette mesure peut concerner plusieurs milliers de personnes : 7'000 décisions de NEM Dublin sont rendues chaque année en Suisse. Par ailleurs, dans son dernier rapport relatif au contrôle des renvois, la Commission nationale

de prévention de la torture (CNPT) s'inquiète de transferts Dublin vers l'Italie qui s'apparentent à des vols spéciaux de niveau 4, avec recours à l'entravement complet de manière indiscriminée – c'est-à-dire même en l'absence de signes de résistance²⁹. Il n'existe aucun intérêt public majeur à procéder de la sorte à l'égard de personnes qui ne menacent pas la sécurité et l'ordre publics et qui, le plus souvent, n'ont même pas été entendues sur leurs motifs d'asile.

²⁶ *Placée en détention administrative, elle perd son enfant*, cas 256, 8 juillet 2014, odae-romand.ch.

²⁷ *Arrêté fédéral du 26 septembre 2014*, nouvel art. 76a al. 3 LEtr (soit 7 semaines, plus 5 semaines, plus 6 semaines, plus 3 mois).

²⁸ Art. 28 al. 3 du règlement 604/2013 UE (soit 1 mois, plus 2 semaines, plus 6 semaines). Voir également Vivre Ensemble, *Dublin III, la Suisse joue avec le feu*, 20 juin 2014.

²⁹ CNPT, *Rapport relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers de mai 2013 à avril 2014, 8 juillet 2014*, p. 14-15. Voir également *Renvois forcés : entravement « préventif » et autres pratiques dénoncées*, info brève, 9 juillet 2014, odae-romand.ch.

PERSONNES VULNÉRABLES

Chaque année, ce sont donc des milliers de personnes que la Suisse transfère vers un autre État Dublin car elles y ont transité auparavant ou bénéficient d'un visa à destination de ce pays sans forcément y avoir mis les pieds. Elle n'en accueille que quelques centaines en retour. Pourtant, le règlement

de Dublin laisse toute latitude aux États pour décider souverainement de renoncer à un transfert lorsque le principe d'humanité l'impose. Le peu d'utilisation de cette marge de manœuvre par la Suisse afin de régler elle-même les demandes d'asile des personnes les plus fragilisées interpelle.

Le transfert en Pologne d'une famille géorgienne fortement fragilisée sur le plan psychique est confirmé après 4 ans de séjour et la naissance d'un deuxième enfant³⁰.

Dans un récent rapport³¹, l'ODM signale qu'il évite désormais de transférer des personnes vulnérables en Bulgarie, en Hongrie et à Malte, compte tenu de l'accueil insuffisant dans ces pays. Concernant la situation en Italie, une décision de la CourEDH est tombée le 4 novembre 2014³². Il s'agit du cas d'une famille avec de jeunes enfants qui s'oppose à son retour en Italie, où elle a vécu dans des conditions extrêmement précaires. Dans son arrêt, la Cour fait désormais primer

l'intérêt supérieur des enfants sur l'application mécanique du règlement de Dublin à propos des familles que la Suisse souhaite renvoyer en Italie. Désormais, la Suisse devra obtenir des garanties individuelles et concrètes de prise en charge adéquate et du maintien de l'unité de la famille. À défaut de telles garanties, elle devra examiner elle-même la demande d'asile des personnes concernées.

30 *Après 4 ans en Suisse l'ODM veut les renvoyer en Pologne*, cas 241, 18 mars 2014, odae-romand.ch.

31 ODM, *Rapport sur la migration 2013*, juillet 2014, p. 44.

32 Requête n° 29217/12, Tarakhel et autres contre Suisse, introduite le 10 mai 2012.

Voir *La CEDH met un frein aux transferts Dublin automatiques vers l'Italie*, info brève, 7 novembre 2014, odae-romand.ch.

AUTRES OBSERVATIONS

NOUVELLE LOI SUR LA NATIONALITÉ

Après de longues tractations, le Parlement fédéral a adopté la révision totale de la Loi sur la nationalité en juin 2014³³. Le délai référendaire étant désormais échu, il appartient au Conseil fédéral d'en fixer la date d'entrée en vigueur. Parmi les principaux changements figure l'exigence de détenir une autorisation d'établissement (permis C) pour prétendre à la nationalité suisse. Cette mesure défavorisera tout particulièrement les enfants de personnes titulaires d'une admission provisoire ou d'une autorisation de séjour (permis B) qui pouvaient jusqu'ici déposer une demande de naturalisation dès qu'ils remplissaient des critères de durée de séjour et d'intégration sociale, indépendamment de la

situation de la famille. Ces jeunes, souvent nés en Suisse, mais dont les parents ont parfois des difficultés à s'intégrer professionnellement – et donc à obtenir un permis C, voire à garder un permis B³⁴ – devront ainsi patienter beaucoup plus longtemps avant de pouvoir solliciter la nationalité suisse. Issus de familles défavorisées, ils se verront ainsi privés d'un important tremplin dans leur propre insertion socioprofessionnelle.

Par ailleurs, une bonne maîtrise de la langue écrite sera bientôt exigée, sauf rares exceptions (nouvel art. 12 de la loi). À l'heure actuelle, il est déjà difficile de renverser des décisions de refus de naturalisation pour maîtrise jugée insuffisante de la langue.

Les juges genevois se sont opposés au refus du Conseil d'État de naturaliser une Somalienne résidant en Suisse depuis plus de 20 ans, mère de 3 enfants naturalisés suisses et titulaire d'un permis B réfugié. Grâce à l'aide de son avocate, elle a pu convaincre la Cour que sa faible maîtrise du français était due à son illettrisme et non pas à un manque de volonté de sa part. Cette décision est encore soumise à l'approbation de l'ODM³⁵.

33 *Loi sur la nationalité suisse (LN) du 20 juin 2014* (FF 2014 5001).

34 Voir *Après 20 ans en Suisse, « Houria » se voit réattribuer un statut précaire*, cas 211, 3 juillet 2013, odae-romand.ch.

35 *Naturalisation: vers une appréciation de l'intégration en fonction des capacités objectives de chacun?* info brève, 14 octobre 2014, odae-romand.ch.

APPRENTISSAGE POUR LES JEUNES SANS-PAPIERS : ACCÈS ENTRAVÉ

Depuis février 2013, les jeunes sans statut légal peuvent prétendre à un permis de séjour en vue d'un apprentissage. Dans la pratique, parmi les centaines de personnes pouvant en principe en bénéficier, seules cinq ont déposé une demande en ce sens³⁶.

Lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 26 août 2014, la Plateforme nationale pour les sans-papiers a souligné que l'une des principales raisons du faible nombre de demandes de permis était la crainte d'un refus, pouvant être suivi du renvoi de toute une famille jusqu'alors inconnue de la police des étrangers. Un examen anonyme pourrait permettre un meilleur accès à cette mesure. Par ailleurs, l'exigence d'avoir effectué cinq années de scolarité obligatoire en Suisse restreint considérablement le nombre de jeunes pouvant prétendre à un tel permis³⁷.

Malgré le constat des limites du dispositif en vigueur, une motion parlementaire a été adoptée par le Conseil national le 12 juin 2014. Elle vise à traiter cette problématique sous la forme d'une loi fédérale – devant ainsi être débattue au Parlement et pouvant être soumise à un référendum – contrairement à la situation actuelle qui règle cette question dans le cadre d'une ordonnance (art. 30a OASA). Cette motion que le Conseil fédéral propose de rejeter est, à présent, au Conseil des États³⁸.

36 Sur cinq demandes déposées par les cantons, toutes ont été acceptées selon les informations fournies par l'ODM.

Atelier sur la réglementation des cas de rigueur, Berne, le 29 octobre 2014.

37 *L'accès à l'apprentissage pour les jeunes sans-papiers durement mis à l'épreuve*, info brève, 9 septembre 2014, et *Apprentissage pour les jeunes sans-papiers : accessible seulement à une minorité?* info brève, 17 mars 2014, odae-romand.ch.

38 Céline Amaudruz, *Motion 12.3515*, «Apprentissage professionnel pour les sans-papiers. Empêcher la fraude orchestrée par ordonnance» du 13 juin 2012.

D'OÙ VIENNENT NOS INFORMATIONS ?

Plusieurs dizaines de correspondants et d'organisations collaborent régulièrement avec l'ODAE romand en donnant des informations sur la base de leur pratique du terrain en Suisse romande. Ces informations sont ensuite relayées dans différents types de documents, tous vérifiés et relus par des spécialistes du droit d'asile et des étrangers.

QUE DEVIENNENT NOS INFORMATIONS ?

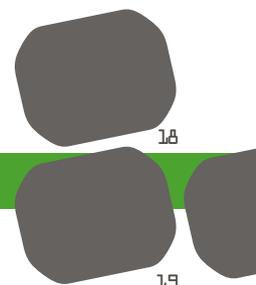
Nos informations sont accessibles sur notre site internet et diffusées par une newsletter à près de 700 abonnés. Au niveau fédéral, des parlementaires interpellent régulièrement les autorités sur la base de nos cas et des tribunaux s'appuient sur nos analyses dans leurs décisions. De nombreux journalistes, chercheurs et organisations relaient nos informations auprès du public, ainsi que d'institutions nationales et internationales.

Pour retrouver toutes nos informations, vous abonner à notre newsletter gratuite, en savoir plus sur le travail de l'ODAE romand : www.oda-e-romand.ch

Sur notre site, nous relayons également les descriptions de cas en allemand produites par les Observatoires suisse et de Suisse orientale.

Comité de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers

Caroline Meraldi – Fribourg | Aldo Brina – Genève | Mariana Duarte (coordinatrice) – Genève
Inge Hoffmann (présidente) – Genève | Eva Kiss – Genève | Philippe Nussbaum – Jura bernois
Fanny Matthey – Neuchâtel | Mélanie Müller-Rossel – Neuchâtel | Françoise Jacquemettaz – Valais
Anna Fadini – Vaud | Magalie Gafner – Vaud



18

19