

Application du droit d'asile. Contrôle a posteriori relatif à l'inspection de 1987 et examen des problèmes actuels dans la pratique

Rapport de la Commission de gestion au Conseil national

du 12 novembre 1990

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

La Commission de gestion reçoit régulièrement des requêtes concernant le domaine de l'asile, qu'elle doit évaluer pour se faire une idée des tendances qui se dessinent dans la pratique. Nous vous présentons un rapport intermédiaire, car l'asile est un domaine qui subit des changements à plusieurs égards: le nouvel arrêté fédéral apporte d'importantes modifications à la procédure d'asile et le service du délégué aux réfugiés se réorganise au moment où une partie du personnel est transférée à Fribourg. D'autre part, la surveillance courante de la pratique d'asile par la Commission de gestion demeure nécessaire aussi longtemps que la commission indépendante de recours n'est pas encore établie.

Le rapport concerne la pratique *avant* l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile, mais se réfère à des aspects qui demeurent valables pour l'avenir. Il ne s'appuie pas sur les propres éclaircissements de ses auteurs, mais sur une expertise extérieure ainsi que sur des informations données par le délégué aux réfugiés. Les critiques qu'il formule à propos de certaines questions de la procédure d'asile doivent être mises en rapport avec l'ensemble du problème des réfugiés et avec le mandat du délégué aux réfugiés. Ce dernier est soumis à la double contrainte de statuer sur de nombreuses demandes d'asile tout en veillant au respect de la légalité. Les taux annuels d'accroissement de l'afflux de requérants d'asile de 40 à 50 pour cent créent des problèmes difficilement compatibles avec le souci d'améliorer en même temps la qualité des décisions. La Commission de gestion reconnaît cela, de même que l'effort évident du délégué aux réfugiés et de ses collaborateurs pour répondre au mieux aux hautes exigences de conformité de la pratique à l'Etat de droit.

- 1** **Contrôle a posteriori relatif à l'inspection de 1987**
(sur la base d'une expertise relative à la pratique des décisions
du délégué aux réfugiés)
- 11** **Expertise effectuée pour la Croix-Rouge suisse**
- 111** **Objet**

Le 4 décembre 1989, Madame Christina Hausammann, lic. iur., et M^e Alberto Ackermann, du séminaire de droit public de l'Université de Berne, département du professeur Kälin, ont remis à la Croix-Rouge suisse une expertise sur la pratique des décisions du délégué aux réfugiés (évaluation des décisions sur l'asile).

Le rapport d'expertise analyse 375 décisions prises par le délégué aux réfugiés en 1989. Il contient un grand nombre d'exemples de cas recouvrant en grande partie les problèmes qui ont été présentés au secrétariat de la Commission de gestion dans de nombreuses requêtes. Il se réfère en outre, dans des questions essentielles, au rapport de la Commission de gestion du Conseil national de mai 1987 sur son inspection de l'application du droit d'asile. Il convient donc à un contrôle a posteriori relatif à l'inspection de la Commission de gestion de 1987.

112 Crainte de poursuite future

L'article 3 de la loi sur l'asile (RS 142.31) définit les réfugiés comme des «étrangers qui, dans leur pays d'origine ..., sont exposés à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être». L'expertise constate qu'est aussi réfugié celui qui s'enfuit déjà avant une poursuite future. *La crainte fondée pour l'avenir* peut aussi exister sans sérieux préjudices dans le passé. Mais la «crainte fondée» alors nécessaire doit aussi être donnée objectivement: des indices concrets doivent exister, montrant que la poursuite menace réellement. La pratique suisse exige une haute probabilité des mesures de poursuite qui menacent.

L'expertise arrive à la conclusion que l'existence d'une crainte fondée de poursuite future n'est *examinée que de manière très insuffisante* dans les décisions évaluées, et dans tous les cas n'intervient pratiquement pas dans leurs motivations. «Dans de nombreux cas, le délégué aux réfugiés conclut, après examen de la qualité de réfugié, qu'une poursuite subie n'est pas significative pour l'octroi de l'asile. Plusieurs décisions méconnaissent pourtant le fait que, dans ce cas, il faut toujours examiner si ces événements ne pourraient pas être au moins les indices d'une crainte fondée de poursuite future» (p. 9). Le délégué aux réfugiés enfreint le droit en vigueur s'il ne procède pas à cet examen.

«L'absence d'examen du danger de poursuite future dans ces cas est finalement, à notre avis, l'un des principaux points faibles de la pratique du DAR» (p. 11).

L'exigence de haute probabilité est établie dans une phrase type. Toutefois, les experts ne trouvent dans les décisions examinées aucune explication permettant de savoir pourquoi, dans le cas concret, une haute probabilité n'existerait pas (p. 11).

113 Fait de rendre vraisemblable

L'article 12 de la loi sur l'asile prévoit que «quiconque demande asile doit ... rendre vraisemblable qu'il est un réfugié». De l'avis des experts, les phrases types ne font apparaître que peu nettement la connexion entre la règle de droit invoquée et son application à l'état de fait concret (p. 16).

Les experts distinguent les principaux problèmes dans *le manque de pondération des arguments* dont on se sert pour justifier la non-crédibilité d'un requérant. Ils critiquent la tendance selon laquelle «en présence d'un ou de plusieurs de ces

arguments, on conclut automatiquement à la non-crédibilité, on rejette la demande d'asile et on ne soupèse pas les différents éléments qui interviennent dans le cas particulier. On ne trouve pratiquement aucune décision où une pondération ait été effectuée entre les arguments vraisemblables et ceux qui ne le sont pas; on ne procède pas à une *appréciation globale de la crédibilité du requérant*» (p. 16).

«Les contradictions et les obscurités ne sont pas en elles-mêmes un motif de perte de la qualité de réfugié; le principe de l'enquête et le droit d'être entendu exigent qu'on suive l'affaire et qu'on offre aux requérants d'asile l'occasion de s'exprimer à ce sujet et, éventuellement, d'éclaircir les choses» (p. 18).

Les experts portent un jugement critique sur la pratique du délégué aux réfugiés, dans le cas de *contradictions entre les déclarations faites au centre d'enregistrement* et l'audition auprès du canton ou du délégué aux réfugiés, de conclure à la non-crédibilité: «Dans les 375 décisions examinées, on a trouvé dans plus de 100 motivations l'argument selon lequel le requérant a contredit par la suite les déclarations faites au centre d'enregistrement, ou ajouté des motifs d'asile après l'audition au centre d'enregistrement» (p. 19).

Ils mentionnent à la charge de cette pratique la méfiance des requérants d'asile à l'égard des représentants de l'Etat et la brièveté de l'audition au centre d'enregistrement, qui en outre poursuit d'abord d'autres objectifs et a lieu sans la présence d'un représentant d'une œuvre d'entraide. Il est dangereux d'utiliser le procès-verbal du centre d'enregistrement pour la motivation des décisions, d'autant plus que, dans la pratique du délégué aux réfugiés, on ne formule nulle part d'exigences qualifiées à l'égard des contradictions avec les déclarations faites au centre d'enregistrement (p. 19 s.).

«On doit reprocher à la pratique du délégué aux réfugiés le fait qu'elle n'explique que rarement, et de manière insuffisante, pourquoi l'adjonction de motifs d'asile devrait être non crédible» (p. 22).

La pratique du délégué aux réfugiés à l'égard *des passeports falsifiés, manquants ou authentiques* ainsi qu'en ce qui concerne les circonstances de l'entrée en Suisse ne laisse au requérant, estime l'expertise, que «peu de chances d'avoir ne serait-ce qu'une possibilité d'apparaître crédible» (p. 23). La même chose vaut pour les *«contradictions avec l'expérience de vie en général»*: l'évaluation des décisions a montré aux experts que «le délégué aux réfugiés manque d'idées claires sur les types de poursuite usuels dans les Etats. Beaucoup d'arguments peuvent assurément être qualifiés de suppositions ou de considérations de vraisemblance plus ou moins fondées émises par les collaborateurs chargés du cas, qui peuvent aller une fois dans un sens, une fois dans l'autre» (p. 28).

«Mais, dans le doute, les déclarations du requérant sont régulièrement considérées comme non vraisemblables. A notre avis, cette attitude est clairement en contradiction avec les exigences de la manifestation de vraisemblance, car dans ces cas les choses ont très bien pu se passer comme les requérants le prétendent. Par ailleurs, les considérations de plausibilité sur les méthodes de poursuite sont très dangereuses, car elles dépendent étroitement de la situation concrète de formation et de discipline de la police ou de l'armée dans un pays donné, et ne peuvent être transférées telles quelles à des cas particuliers» (p. 29).

114 Décision de renvoi

Dans quatre décisions, toutes les motivations de renvoi examinées se résument *simplement à trois phrases types alignées l'une derrière l'autre*. Indépendamment de cela, les décisions ne contiennent pas d'autre motivation de l'admissibilité du renvoi (p. 31 s.).

Une décision sur les motifs subjectifs de fuite ultérieure montre que «le délégué aux réfugiés, dans ce cas, n'a pas examiné comme il se devait les motifs de fuite ultérieure».

115 Obligation de motivation

Le principe suivant, établi par le Tribunal fédéral, est déterminant: «Plus la marge accordée à l'autorité par suite de son pouvoir discrétionnaire et du caractère vague de certains concepts juridiques est grande, ... plus la décision empiète sur les droits individuels, ... et plus les exigences de motivation d'une décision doivent être élevées» (ATF 112 Ia 110).

L'expertise constate que, de ce fait, les exigences posées à l'obligation de motivation sont relativement élevées. L'analyse des décisions sur l'asile a pourtant montré aux experts que, parfois, les motivations données ne répondent pas à ces exigences» (p. 35).

Cela vaut en particulier pour la motivation du renvoi: «Bien que la Commission de gestion du Conseil national ait souligné dans son rapport que le *renvoi* est juridiquement, à la différence du refus de l'asile, une intervention dans le statut de droit international public du requérant et doit en conséquence *prendre en compte les droits constitutionnels de l'intéressé* – et bien que le département ait assuré à la Commission de gestion qu'il en avait tiré les conclusions nécessaires –, les experts constatent que, *contrairement à cette assurance*, on ne distingue rien des motivations dans les décisions du délégué aux réfugiés (p. 35).

L'utilisation de *phrases types* n'est plus admissible, selon l'expertise, «quand une *différenciation adaptée au cas particulier* ne ressort pas de la décision». Les experts renvoient à des exemples dans lesquels deux ou même trois *décisions ont exactement la même teneur*, bien que les états de faits indiqués soient différents. Certaines décisions se composent pratiquement uniquement de phrases types, alignées parfois sans aucune transition (p. 37 s.).

116 Remarques sur la qualité des décisions

De l'avis des experts, «on trouve dans les motivations du délégué aux réfugiés trop d'erreurs laissant conclure à une manière de travailler inattentive (p. 38).

12 Prise de position du délégué aux réfugiés

Après avoir pris connaissance de l'expertise, le délégué aux réfugiés formule les conclusions suivantes:

Bien que le délégué aux réfugiés ait réglé l'année dernière 16 186 demandes d'asile, les 375 décisions sur l'asile analysées constituent, du point de vue du nombre, un échantillon représentatif de la pratique. Il convient de préciser néanmoins que, sur les 375 décisions analysées, 233 étaient rédigées en français, bien que dans la pratique la majorité des décisions d'asile soient publiées en allemand.

En principe, le délégué aux réfugiés accueille avec satisfaction les efforts menés par des instances indépendantes de l'administration pour se pencher avec intensité et sérieux sur la pratique de l'asile. En ce qui concerne la présente expertise, le délégué aux réfugiés accorde de l'importance au fait que seules les motivations des décisions sur l'asile aient été examinées. Il n'était pas dans le mandat des experts de prendre position sur la justesse matérielle des décisions sur l'asile. Cette limitation de l'enquête à la motivation des décisions sur l'asile est parfaitement légitime dans la mesure où on en tire les conclusions correctes. L'expertise a montré des lacunes en ce qui concerne la force exécutoire des décisions sur l'asile. Il faut toutefois considérer ici qu'une motivation de décision ne constitue qu'un extrait d'un processus de décision relativement complexe, qui dépend de nombreuses circonstances et ne peut jamais être représenté intégralement. Malgré cela, des améliorations en matière de motivation des décisions sont nécessaires et doivent être recherchées. En revanche, il serait faux, en partant seulement des lacunes de motivation critiquées et sans connaître les dossiers dans leur intégralité, de tirer la conclusion que de mauvaises décisions ont été prises.

Pour éviter des conclusions erronées, il importe de signaler ici que les expertises soumises en mars de l'année dernière, à la demande du délégué aux réfugiés, par l'Office central suisse d'aide aux réfugiés et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) concernant la justesse matérielle des décisions sur l'asile ont fait apparaître que la pratique du délégué aux réfugiés correspond pleinement aux exigences légales et aux recommandations du HCR.

L'expertise qui nous occupe exige, en ce qui concerne la motivation des décisions sur l'asile, un optimum qui supposerait l'engagement exclusif de juristes expérimentés. Mais des conflits d'objectifs apparaissent à cet égard entre l'exigence primordiale de décisions matériellement justes, la motivation optimale des décisions et le volume de prestations attendu du délégué aux réfugiés. Face au nombre sans cesse croissant des requérants et à la montagne toujours plus haute de dossiers en attente, les priorités du délégué aux réfugiés concernent en premier lieu la justesse matérielle des décisions sur l'asile et un nombre aussi élevé que possible de règlements. La politique du personnel du délégué aux réfugiés tient également compte de ces priorités. Indépendamment de la difficulté de recruter aujourd'hui des collaborateurs juridiques en nombre suffisant, on peut partir de l'idée que, précisément, des ethnologues, des sociologues, des géographes, des politologues, des historiens et des membres de professions apparentées sont qualifiés pour garantir la justesse matérielle des décisions sur l'asile. En particulier dans l'appréciation des demandes d'asile, ce sont moins les aspects

juridiques formels que la connaissance approfondie des situations de vie, de la mentalité, de la culture, des conditions sociales, économiques et politiques des pays d'origine des demandeurs d'asile qui ont une importance déterminante.

Ainsi, l'une des tâches les plus ardues du délégué aux réfugiés consiste à harmoniser les exigences de décisions motivées de manière circonstanciée, juridiquement irréprochables, avec les objectifs de la juste matière des décisions et d'un nombre aussi élevé que possible de règlements de demandes d'asile. Pour conclure, on peut constater que la critique des experts a déjà été prise en compte sur quelques points essentiels. Par exemple, certaines phrases types ont été modifiées de telle sorte qu'elles ne puissent être utilisées que moyennant l'adjonction d'arguments propres au cas particulier. Cela ne changera, il est vrai, que peu de chose si l'on considère le nombre croissant de demandes d'asile identiques, faisant état d'histoires personnelles identiques. Les reproches en rapport avec l'appréciation de la crédibilité d'un demandeur d'asile ont déjà été pris en considération dans le projet d'arrêté fédéral de portée générale (AFG) dans le domaine de l'asile.

Malgré cela, le délégué aux réfugiés est conscient de la nécessité de travailler en permanence à une amélioration des décisions sur l'asile. Sous cet aspect, nous acceptons volontiers les suggestions des experts. L'introduction d'un contrôle juridique interne de la pratique des décisions par un groupe de collaborateurs du service juridique constitue à cet égard un pas concret. Les requérants sont nombreux à faire valoir que les délais de fourniture des moyens de preuve sont trop courts. Il convient de constater d'abord que, depuis l'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile (RO 1990 938), *les délais légaux* suivants ont été fixés:

Le délai supplémentaire imparti pour compléter un recours est de sept jours. Le délai imparti pour fournir des preuves est de sept jours lorsqu'il s'agit de se procurer un moyen de preuve se trouvant en Suisse et de trente jours pour un moyen de preuve se trouvant à l'étranger. Les expertises doivent être fournies dans un délai de trente jours. (Art. 46c de la loi sur l'asile).

13 Appréciation de la Commission de gestion

L'expertise est particulièrement pertinente pour le contrôle a posteriori des critiques suivantes de la Commission de gestion à l'égard de la pratique de l'asile:

- exigences concernant la vraisemblance et concentration des autorités sur les contradictions,
- prise en compte contestable des procès-verbaux des centres d'enregistrement,
- insertion rigide de phrases types,
- atteinte au droit d'être entendu à propos de la question du renvoi.

La Commission de gestion a exigé que, pour la *vraisemblance* d'un motif d'asile, on n'exige rien de plus que la haute probabilité telle qu'elle est désormais expressément demandée dans l'article 12a, 2^e alinéa, de la loi sur l'asile. La Commission a critiqué en particulier le fait que l'instance d'autorisation, face à une difficulté de preuve, soit tentée de prendre sa décision sur la base de contradictions dans l'exposé du requérant, et de se concentrer de ce fait sur la recherche de telles contradictions. L'expertise confirme l'impression ressentie naguère par la Commission (cf. la pratique selon laquelle des passeports falsifiés ou manquants, mais

également authentiques, parlent contre la crédibilité du requérant, de même que les contradictions avec l'expérience de vie en général, l'absence d'appréciation globale de la crédibilité et la conclusion à l'invraisemblance en cas de doute). – Le Parlement a tenu compte de ces reproches, sur proposition du délégué aux réfugiés, dans le nouvel arrêté fédéral sur la procédure d'asile.

En 1990, la Commission de gestion a mis en doute la qualité des *procès-verbaux des centres d'enregistrement* et critiqué le fait qu'on se réfère à eux pour apprécier les contradictions. (Inspections 1989; FF 1990 II 781 s., 784). L'expertise soulève la même critique. – L'arrêté fédéral sur la procédure d'asile limite désormais l'audition au centre d'enregistrement aux données personnelles, aux circonstances de l'entrée en Suisse et aux motifs pour lesquels le requérant a quitté son pays (art. 14, 2^e al.). Par conséquent, on ne se réfère manifestement pas à l'audition sur les motifs d'asile qui, selon l'article 15, 1^{er} alinéa, doit être effectuée par l'autorité cantonale dans les 20 jours suivant le dépôt de la demande d'asile. C'est alors seulement qu'on distinguera les requérants qui ne peuvent pas faire la preuve de leur qualité de réfugié ou la rendre vraisemblable. Le délégué aux réfugiés confirme cela lors de l'entrevue avec la Commission de gestion. Au cas où l'on ferait état des contradictions entre ces deux procès-verbaux d'audition pour mettre en doute la crédibilité d'un requérant, la critique de la Commission de gestion et de l'expertise serait justifiée également à l'avenir.

La Commission de gestion a examiné en 1989 *l'insertion des phrases types* par le délégué aux réfugiés. (Inspections 1988; FF 1989 II 303 s., 326 s.). Elle a blâmé notamment la tendance à orienter trop nettement l'appréciation du cas selon les phrases types existantes. L'expertise confirme cette impression en particulier aussi en ce qui concerne les décisions de renvoi. Les assurances données par le département à propos des droits constitutionnels de la personne intéressée en cas de renvoi sont restées sans suite, tout au moins dans les motivations. Le délégué fait valoir ici que la critique des motivations de décisions insuffisantes ne signifie pas que les décisions prises n'aient pas été matériellement justes malgré tout. Néanmoins, il a tenu compte de la critique dans la mesure où il a modifié certaines phrases types de telle manière qu'elles ne puissent être utilisées que moyennant l'adjonction d'arguments adaptés au cas particulier. – La Commission de gestion espère qu'ainsi les défauts critiqués seront éliminés. Elle signale qu'une motivation irréprochable des décisions ne saurait constituer seulement une qualité complémentaire de décisions en soi matériellement justes, mais qu'elle doit représenter plutôt, pour celui qui est appelé à juger, un contrôle et une garantie de la justesse matérielle. Le lien entre l'état de fait du point de vue du droit d'asile et les circonstances de vie doit être mieux mis en évidence. Le délégué aux réfugiés devra de toute manière répondre aux exigences de la Commission de gestion et de l'expertise dès que la commission de recours entrera en fonction.

La Commission de gestion avait déploré que, dans certains cas, *l'audition concernant le renvoi* ne soit pas suffisamment garantie. L'expertise confirme cette préoccupation. Le département a déjà assuré précédemment à la Commission qu'une audition spéciale avait lieu concernant le renvoi. – La Commission espère que le respect des droits constitutionnels en ce domaine se fera mieux sentir désormais également dans les motivations. Par ailleurs, la Commission constate avec satisfaction que le délégué aux réfugiés s'est déclaré prêt à admettre les suggestions des experts.

2 Examen des problèmes actuels dans la pratique

21 Problèmes des centres d'enregistrement

Nous avons déjà signalé les difficultés de l'application pratique dans le domaine de l'asile lors de la session d'été 1990, en prenant l'exemple du centre d'enregistrement de Genève-Cointrin (BO N 1990 869).

Plusieurs organisations d'entraide se sont plaintes auprès de la Commission de gestion de la pratique du centre d'enregistrement de Genève-Cointrin. A l'heure actuelle, le système des centres d'enregistrement serait responsable en tant que tel de certains abus: créé dans le but de diminuer le nombre des requérants d'asile, ce système imposerait aux fonctionnaires un travail dégradant et inhumain.

Dans certains cas, des requérants d'asile auraient été retenus au centre d'enregistrement alors qu'on leur avait assigné le séjour dans un autre canton. Les intéressés considèrent cela comme une privation de liberté sans motif et se plaignent que, pendant ce temps, on leur ait interdit de prendre contact avec leur représentant. Dans ces conditions, le centre a obtenu ce que l'on nomme le retrait volontaire de la demande d'asile.

La statistique des rejets et des retraits de demandes d'asile montre que ceux-ci sont trois fois plus nombreux au centre d'enregistrement de Genève qu'à ceux de Chiasso, Bâle ou Kreuzlingen.

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) souligne que la pression constante due à l'afflux massif de demandeurs d'asile à l'époque (parfois, plus de 100 personnes par jour et par centre d'enregistrement) était également responsable des tensions survenues au sein du personnel fédéral et des collaborateurs chargés de l'enregistrement et de l'assistance dans les quatre centres. Les services compétents du délégué aux réfugiés ont pris des mesures en vue d'atténuer ces tensions et d'apaiser les esprits. A notre connaissance, la situation s'est calmée depuis lors.

Après avoir examiné les documents de procédure correspondants, le DFJP a la conviction que les cas mentionnés ont été traités conformément au droit.

Le délégué aux réfugiés conteste la limitation de liberté prétendument abusive. Dans un cas concret, par exemple, on a constaté après coup que le requérant avait un visa valable pour un Etat voisin, raison pour laquelle on a suspendu l'affectation à un canton et ordonné l'envoi dans cet Etat.

A propos de la statistique, le délégué aux réfugiés constate que ce n'est pas le nombre des retraits ou des renvois dans un Etat tiers qui compte, mais bien plutôt la question de savoir si, dans chaque cas, la procédure a été correcte.

Pour la Commission de gestion, la chose est difficile à apprécier moyennant des charges acceptables. A l'heure actuelle, les données se contredisent. Ce qui est important, c'est que ces centres soient librement accessibles aux organisations d'entraide et qu'un règlement des divergences soit possible.

La Commission de gestion et le délégué aux réfugiés sont d'accord sur le fait qu'il faudrait porter une condamnation sévère au cas où, dans les centres d'enregistrement, on ferait pression sur des demandeurs d'asile pour qu'ils retirent leur

demande. D'une part la surveillance doit être exercée de manière à empêcher les abus significatifs, et d'autre part le droit de recours et la position des organisations d'entraide doivent permettre de corriger les cas particuliers.

22 Turcs en danger dans leur pays

Sous le titre «Application en Turquie du principe de la coresponsabilité familiale», la Commission de gestion a déjà signalé le danger que courent les ressortissants turcs renvoyés dans leur pays, qui ne font pas directement l'objet d'une poursuite mais qui sont proches parents d'une personne poursuivie en Turquie. Le département a répondu qu'il s'agissait de simples interrogatoires de membres de la famille dans le cadre d'une procédure d'enquête de police judiciaire, dont il ne pouvait être tenu compte du point de vue du droit d'asile car il n'existait pas de motif de poursuite à l'encontre de la personne concernée. Mais, selon un rapport sur la Turquie publié par Amnesty International en novembre 1988, la torture est souvent pratiquée lors de tels interrogatoires.

C'est pourquoi la Commission de gestion a prié le département de prendre position sur la question de savoir si le renvoi de membres de la famille de Turcs poursuivis politiquement constitue, dans ces conditions, une violation de l'interdiction de traitements inhumains au sens de l'article 3 CEDH.

Le département répond à cela que la simple supposition du requérant qu'il pourrait être exposé à la torture en cas de retour dans son pays ne suffit pas, selon la jurisprudence relative à l'article 3 CEDH, à motiver une renonciation à l'exécution du renvoi. Dans de tels cas, il appartient au demandeur d'asile de prouver «qu'il existe des motifs concrets et sérieux de penser qu'il peut s'attendre dans le pays en cause (la Turquie) à une peine ou traitement inhumain» (JAAC 1987, N° 89).

La coresponsabilité familiale en tant que telle (poursuite pénale de membres de la famille à la place du délinquant politique en fuite) n'existe pas en Turquie. Mais, dans la pratique, il arrive très souvent que des demandeurs d'asile fassent valoir qu'ils ont été arrêtés et torturés dans le cadre d'une procédure d'enquête de police judiciaire. Dans ce cas, le département examine si ce traitement constitue un motif d'asile ou si, d'une autre manière, le renvoi serait inadmissible.

Dans un cas concret, une organisation d'entraide a affirmé que deux Turcs renvoyés avaient été emprisonnés après leur retour en Turquie et avaient fait l'objet d'une poursuite pénale, certes en rapport avec un crime commis par la suite, mais cependant en raison de leur appartenance présumée à l'opposition. Le délégué aux réfugiés a répondu à l'organisation «qu'il ne disposait pas de renseignements fiables lui permettant de savoir s'il s'agissait d'une inculpation fondée sur un prétexte illégitime». En conséquence, il ne jugeait pas nécessaire d'entreprendre quoi ce soit pour sa part.

En réponse à une question de la Commission de gestion, le département explique que, de manière très générale, on ne peut prendre en considération la suite de la vie des requérants d'asile dont la demande a été rejetée et qui retournent dans leur pays. Si, en cas d'issue négative de la procédure d'asile, la question de l'acceptabilité du retour et le principe du non-refoulement ont été soigneusement examinés, il n'y a pas lieu de prendre en compte la suite du destin de la personne

intéressée. Par ailleurs, une telle procédure se heurterait à la résistance des autorités nationales en cause. En outre, les bases légales d'une telle procédure manquent, de même que les moyens de financer les frais qui en découleraient. Dans le cas cité, le délégué aux réfugiés a immédiatement informé le DFAE et la représentation suisse à Ankara, et les a priés d'entreprendre de discrètes recherches sur le motif de l'arrestation opérée trois mois après le retour. Mais de telles questions doivent d'abord être pleinement éclaircies, sans quoi les autorités turques rejetteraient à juste titre toute intervention de la part d'instances suisses en tant qu'ingérence inadmissible dans leurs affaires intérieures.

De l'avis de la Commission de gestion, cette réponse signifie que si le délégué aux réfugiés ne dispose pas de renseignements fiables, il n'entreprend aucune démarche pour garantir la sécurité personnelle des requérants d'asile renvoyés dans leur pays et n'agit que lorsqu'il apprend de tiers les difficultés auxquelles se heurtent des personnes retournées dans leur pays. La Confédération se soustrait ainsi à une responsabilité, tout au moins morale. Mais, sur le plan juridique également, la question se pose de savoir si, pour respecter l'article 3 CEDH, il ne faudrait pas également examiner les indices incertains.

Du point de vue du contrôle administratif, il est en outre inquiétant que, dans ces conditions, le délégué aux réfugiés n'ait pas connaissance des conséquences effectives de sa pratique: il ne reçoit pas d'information en retour lui permettant de savoir si sa décision était bonne. Il importe à cet égard de rechercher des moyens propres à faciliter un meilleur contrôle a posteriori.

23 Non-refoulement; évaluation de la situation dans les pays où l'on renvoie les requérants

A plusieurs reprises, la Commission de gestion a relevé l'importance que revêt en soi l'examen du renvoi dans l'optique du principe du non-refoulement. On a signalé des cas où d'anciens requérants d'asile auraient eu à subir des mauvais traitements une fois rentrés en Turquie; il convient donc de poser encore une fois d'une façon générale des questions sur la pratique des autorités fédérales à cet égard.

Le département assure que l'appréciation de la situation dans les pays d'origine des requérants d'asile est contrôlée en permanence par une multiplicité de sources indépendantes. Les opérations sont effectuées par le nouveau service de documentation centrale par pays, directement subordonné au chef du service de la procédure d'asile. L'appréciation proprement dite de la situation intervient lors d'une séance convoquée par la direction de l'office et à laquelle des experts du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sont également invités. Dans le cadre de cette séance, les catégories de menaces sont définies et des lignes directrices sont élaborées, sur la base desquelles les demandes peuvent être appréciées individuellement de cas en cas.

Au cours de ces dernières années, les contacts avec le DFAE se sont toujours plus institutionnalisés et ils constituent aujourd'hui une composante solide et substantielle de l'acquisition d'informations par le délégué aux réfugiés.

Le risque que les conditions changent sensiblement entre la décision sur l'asile et le moment du renvoi possible, rendant nécessaire une nouvelle appréciation, est pris en compte de diverses manières: si la nouvelle menace repose dans le cas particulier sur des circonstances qui, au moment de la décision, n'étaient pas connues, il appartient, selon la pratique du département, à l'étranger en cause de faire valoir ces nouveaux faits par un moyen de recours extraordinaire. Si la nouvelle situation de menace naît d'un changement des conditions politiques (p.ex. coup d'Etat) et qu'elle concerne de ce fait la totalité ou une grande partie des requérants en provenance du pays en cause, le département et le délégué aux réfugiés reconnaissent leur devoir de suspendre l'exécution des renvois jusqu'à ce qu'on ait des éclaircissements sur les nouvelles conditions dans le pays, et le cas échéant de reconsidérer les décisions prises.

24 Décisions concernant les frais

Une requête a été formulée contre la pratique de l'avance des frais du service des recours du DFJP, considérée comme prohibitive et qui ne se fonde sur aucune base légale selon la loi sur la procédure administrative. La requête fait valoir que le principe de la couverture des frais et de l'équivalence qui doit s'appliquer au calcul des émoluments serait violé. C'est sur cette base qu'il y a un an la Commission de gestion a demandé d'une façon générale si la pratique de la Confédération concernant l'avance de frais était compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, et soulevé la question de la légalité de l'avance de frais.

Le département estime que l'ordonnance sur les frais est compatible avec la loi fédérale sur la procédure administrative (LPA) et avec la CEDH, étant donné que les avances de frais plus élevées se limitent aux recours téméraires, c'est-à-dire à ceux dont il apparaît exclu qu'ils soient admis, ne fût-ce que partiellement.

La Commission de gestion ne peut admettre cette vision des choses que dans la mesure où l'on ne se sert pas de la taxe et de l'avance pour écarter des recours; le principe de la couverture des frais doit être sauvegardé. Il est vrai qu'on peut laisser en suspens la question de savoir jusqu'à quel point ces limites ont été respectées dans le passé dans le domaine de l'asile, étant donné que, depuis l'arrêté fédéral du 22 juin 1990, l'article 46e de la loi sur l'asile n'autorise plus le prélèvement d'avances de frais.

25 Pagination des dossiers du délégué aux réfugiés et du service des recours du Département fédéral de justice et police

Comme la Commission d'enquête parlementaire (p. 227 de son rapport), la Revue suisse Asile n° 89/3 estime que la clarté de la procédure n'est pas assurée du fait que ni le délégué aux réfugiés ni le service des recours ne numérotent les pièces des dossiers, ce qui se fait habituellement dans une procédure semblable de type judiciaire. Cette lacune fait qu'il n'est pas possible de contrôler si un dossier est complet, ce qui est considéré par le requérant et recourant comme une atteinte au droit d'être entendu.

En réponse à une question, le département assure que la saisie systématique des pièces a été décidée. Tous les dossiers contiendront des répertoires correspondants. L'innovation sera introduite en même temps que l'automatisation de bureau.

26 Délai de présentation des preuves

En ce qui concerne la pratique de la fixation de délais, le département a assuré à la Commission de gestion, dans une lettre datée du 22 mai 1989, qu'on se montrait assez large en ce qui concerne les délais de présentation des preuves et qu'on évitait tout formalisme excessif.

En réponse à une demande d'éclaircissements de la Commission de gestion, le département résume à ce propos les principes ci-après de la pratique, qui demeurent valables également dans la nouvelle procédure d'asile:

Si un recours ou des documents sont remis au SR dans une langue autre qu'une langue officielle, le recourant dispose d'un délai de 10 à 15 jours pour en fournir une traduction.

De manière générale, on accorde au recourant qui, pendant la procédure, souhaite présenter un moyen de preuve ou d'autres documents, un délai de 15 jours. Par ailleurs, il est régulièrement informé qu'en cas d'expiration du délai de présentation ou de traduction de moyens de preuve ou d'autres documents, l'article 32, alinéa 2, de la LPA est applicable, selon lequel les allégués tardifs peuvent être pris en considération s'ils paraissent décisifs. L'intéressé peut demander en tout temps une prolongation du délai. La décision à ce sujet dépend d'une part de la motivation de la demande et d'autre part de la pertinence et de la force probantes prévisibles du document offert.

Pour une demande d'examen du dossier, on accorde au recourant un délai de 10 à 15 jours, qui peut se prolonger selon les circonstances jusqu'à trois semaines.

Si la prise de position de l'instance précédente contient des éléments nouveaux, le recourant bénéficie dans la règle d'un délai de 10 à 15 jours pour donner son avis.

Le délai de paiement de l'avance de frais est de 10 à 15 jours pour les recourants séjournant en Suisse. Des demandes de prolongation, dont l'appréciation dépend des motifs présentés, peuvent être déposées.

Par ailleurs, l'octroi de délais, en particulier de prolongations, est limité par l'exigence d'accomplissement d'une procédure rapide.

La Commission de gestion se borne à enregistrer cette information dans l'intérêt de la pratique future.

3 Avis du Département fédéral de justice et police

Dans l'avis qu'il donne, le chef du département souligne que le délégué aux réfugiés n'a pas la tâche facile. Il craint que les exigences de la Commission de gestion ne provoquent un surcroît de travail considérable pour ceux qui traitent les demandes et pense que la sécurité du droit n'en sortira pas renforcée. Il estime par ailleurs que de telles exigences remettraient en cause une grande partie des mesures d'accélération de la procédure prises ces dernières années et fait remarquer:

Que lorsque les indications fournies par un requérant au centre d'enregistrement sont en totale contradiction avec ce qu'il déclare lors de l'audition sur les motifs, il est difficile voire impossible de ne pas en tenir compte pour juger de sa bonne foi.

Que la loi sur l'asile ne donne pas aux représentants des œuvres d'entraide reconnues le droit de pénétrer librement dans les centres d'enregistrement, comme l'a suggéré la Commission de gestion, et que le délégué aux réfugiés a reçu l'ordre de revoir, avec les œuvres d'entraide, les modalités de leur collaboration.

Le département a enfin déclaré que l'un des deux ressortissants turcs était rentré dans son pays de son plein gré, que les autorités avaient fourni l'information spontanément et qu'elles avaient enquêté sur le pourquoi de la chose.

La *Commission de gestion* maintient sa position pour ce qui est des deux premiers points; pour le troisième, elle a d'ores et déjà modifié le texte dans le sens souhaité.

4 Appréciation générale

Le problème de l'asile, comme la Commission de gestion l'a déjà relevé dans son premier rapport de 1987, ne fait pas l'objet de l'examen des commissions de gestion dans sa totalité. D'une part, l'exécution des décisions de renvoi est de la compétence des cantons, et de l'autre les problèmes d'exécution touchent à des questions politiquement très controversées. C'est pourquoi la Commission de gestion doit se préoccuper en premier lieu des questions de conformité à l'Etat de droit et d'efficacité de la pratique au niveau fédéral. Les questions de la procédure d'asile revêtent une importance toute particulière dans la mesure où il s'agit de poursuivre le développement d'une pratique d'autorisation politiquement délicate, qui inclut matériellement un large pouvoir discrétionnaire. Mais ce qui manque avant tout dans la procédure d'asile, c'est la possibilité, qui existe sans cela partout, de recourir contre des décisions administratives soit auprès du Tribunal fédéral soit auprès du Conseil fédéral. C'est pourquoi la Commission de gestion a décidé en 1987 de consacrer son attention en ce domaine avant tout au respect des principes de procédure fondamentaux et d'un droit matériel clair. Elle doit continuer à assumer un contrôle général de la conformité à l'Etat de droit en se fondant sur des exemples de cas, jusqu'à ce que la commission de recours prévue dans l'arrêté sur la nouvelle procédure d'asile entre en fonction.

C'est ce qui explique pourquoi le présent rapport se concentre sur les problèmes formels de la procédure d'asile. Les faiblesses indiquées ne devraient pas impliquer un jugement global. D'une part, ce rapport montre également à quel point le délégué aux réfugiés s'efforce de prendre en compte les propositions d'amélioration, et d'autre part la critique doit se situer par rapport à l'ampleur et à

la difficulté de la tâche que suppose une politique d'asile en Suisse. Les efforts du département, du délégué et de ses collaborateurs en ce domaine continuent à mériter le soutien de la Commission de gestion.

12 novembre 1990

Pour la version de la section DFJP:

Le président, Couchepin

Le secrétaire, Mastronardi

Pour la version de la commission:

Le président, Tschuppert

34141

Application du droit d'asile. Contrôle a posteriori relatif à l'inspection de 1987 et examen des problèmes actuels dans la pratique Rapport de la Commission de gestion au Conseil national du 12 novembre 1990

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.1991
Date	
Data	
Seite	261-274
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 439

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.