

Évaluation PERU

Protection juridique et qualité des décisions

Rapport final (résumé)

Anne-Laurence Graf

Raffaella Massara

Bendicht Tellenbach

Alberto Achermann

Berne, le 16 août 2021

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, case postale, 3001 Berne

Téléphone +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

LES AUTEURS

Docteure en droit spécialisée en droit des migrations, *Anne-Laurence Graf* travaille auprès du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) depuis octobre 2017. Elle a assuré avec Raffaella Massara la direction opérationnelle du projet.

Avocate, *Raffaella Massara* exerce à titre indépendant auprès de l'étude Omuri & Massara.

Avocat de formation, *Bendicht Tellenbach* a été juge auprès de la Commission de recours en matière d'asile de 1992 à 2006, puis auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) jusqu'au terme de sa carrière de magistrat, fin mai 2018. Il a apporté un éclairage d'expert sur les questions qui ont servi de base à l'évaluation de la qualité des décisions.

Docteur et professeur en droit, *Alberto Achermann* est avocat au barreau de Berne et professeur associé en droit des migrations à l'Université de Berne ; il est également l'organisateur des Journées suisses du droit de la migration et a assuré la direction stratégique du projet.

Mode de citation proposé : CENTRE DE COMPÉTENCE SUISSE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), Évaluation PERU, Protection juridique et qualité des décisions, rapport final (résumé), rédaction : Graf Anne-Laurence/Massara Raffaella/Tellenbach Bendicht/Achermann Alberto, Berne, 2021.

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	IV
REMERCIEMENTS	V
Protection juridique et qualité des décisions	0
I. Objet du Mandat d'évaluation	0
II. Analyse des statistiques	0
III. Évaluation de la qualité des décisions	2
1. Méthode	2
2. Constats	2
3. Principales problématiques	3
3.1. Établissement des faits et contraintes de délai	3
3.2. Avis sur le projet de décision	3
3.3. Contrôle qualité	3
4. Autres aspects relatifs à la qualité des décisions	4
5. Appréciation générale	4
IV. Évaluation de la protection juridique	5
1. Méthodologie	5
2. Principaux constats et recommandations	5
2.1. Profil d'exigences des représentants juridiques	5
2.2. Ressources personnelles et résistance aux fluctuations	5
2.3. Définition des rôles	6
2.4. Ressources de travail	6
2.5. Exécution du mandat	7
2.6. Notion de vocation à l'échec du recours	7
2.7. Actes juridiques écrits	10
2.8. CFA sans TP	10
2.9. Transfert de dossier dans le cadre de la procédure accélérée	11
2.10. Avis	11
2.11. Contrôle qualité	11
2.12. Coordination au niveau des prestataires	11
2.13. Requérants d'asile mineurs non accompagnés	12
2.14. Bureau de conseil juridique	12
3. Appréciation globale	13

ABRÉVIATIONS

APEA	autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
BCJ	bureau de conseil juridique
CFA	centre fédéral pour requérants d'asile
CFA sans TP	centre fédéral pour requérants d'asile sans tâches procédurales
LAsi	loi sur l'asile
NEM	décision de non-entrée en matière
PERU	qualité des processus, qualité des décisions et protection juridique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée
RJ	représentant juridique
RMNA	requérant d'asile mineur non accompagné
RP	responsable protection
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
TAF	Tribunal administratif fédéral

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier toutes les personnes interrogées pour leur apport à cette enquête, de même que les juges, les greffiers et les collaborateurs du Secrétariat général du TAF pour leur précieux soutien, notamment dans l'établissement des statistiques.

Leurs remerciements vont aussi aux membres des groupes de suivi interne et externe pour leurs remarques et questions pertinentes lors des présentations en virtuel des résultats de l'évaluation, les 4 et 9 mars 2021.

Ils remercient également, pour leur soutien indéfectible, les membres de l'équipe chargée au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) d'accompagner l'évaluation PERU, en particulier dans le sous-projet 2 (protection juridique et qualité des décisions).

Ils remercient enfin Lucas Heim (CSDH), pour son soutien et son expertise en début de projet, sans oublier Luisa Jakob (CSDH), pour sa contribution à l'établissement des graphiques qui illustrent ce document.

Les erreurs ou incertitudes qui demeurent dans le texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

PROTECTION JURIDIQUE ET QUALITÉ DES DÉCISIONS

I. OBJET DU MANDAT D'ÉVALUATION

Cette évaluation, réalisée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) sur mandat du SEM, porte sur la protection juridique et la qualité des décisions dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile. L'évaluation s'inscrit dans le sous-projet 2 du projet PERU, qui devait examiner la qualité des processus, la qualité des décisions et la protection juridique apportée dans le cadre de l'application de la loi révisée sur l'asile (l'examen de la qualité des processus étant l'objet du sous-projet 1).

L'évaluation du sous-projet 2 se subdivise en deux volets : le premier se focalise sur l'exécution du mandat de protection juridique dans la procédure de première instance ; le second s'intéresse à la qualité des décisions du SEM et aux actes établis dans le contexte de la protection juridique. Dans les deux cas, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur une analyse des statistiques du SEM et du TAF, complétée par une série d'entretiens réalisés auprès des acteurs impliqués (notamment les représentants juridiques [RJ]) dans les six régions Asile.

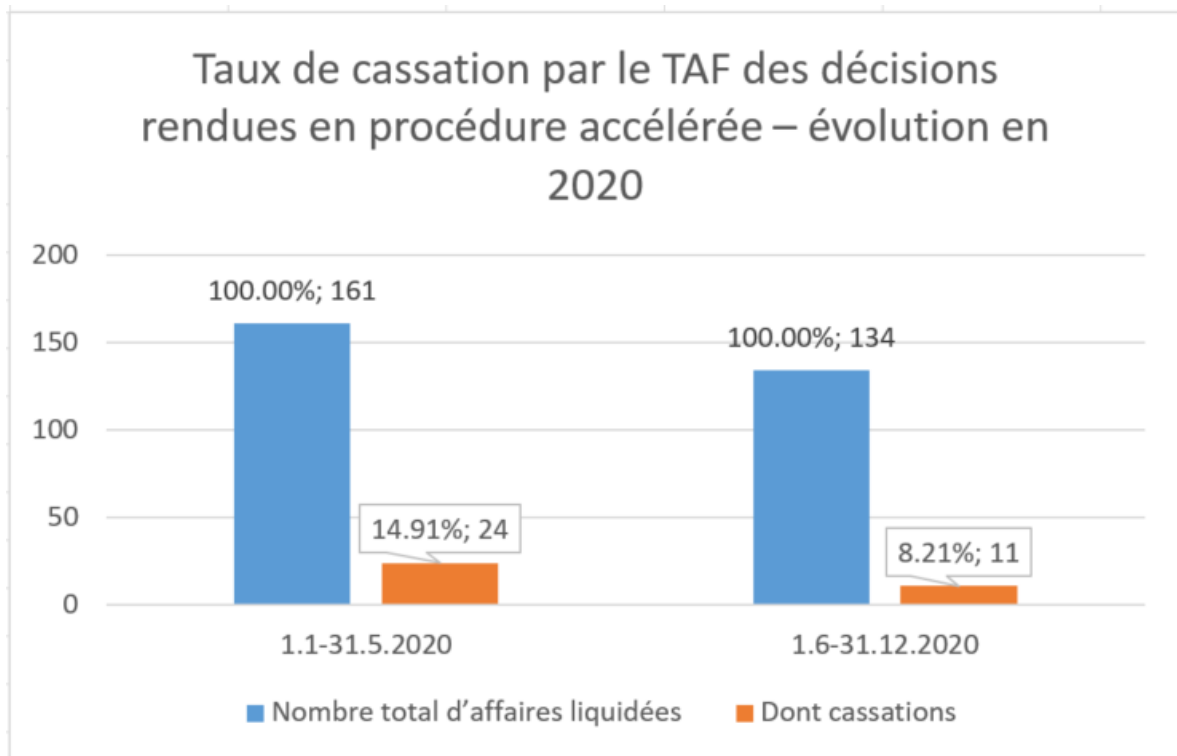
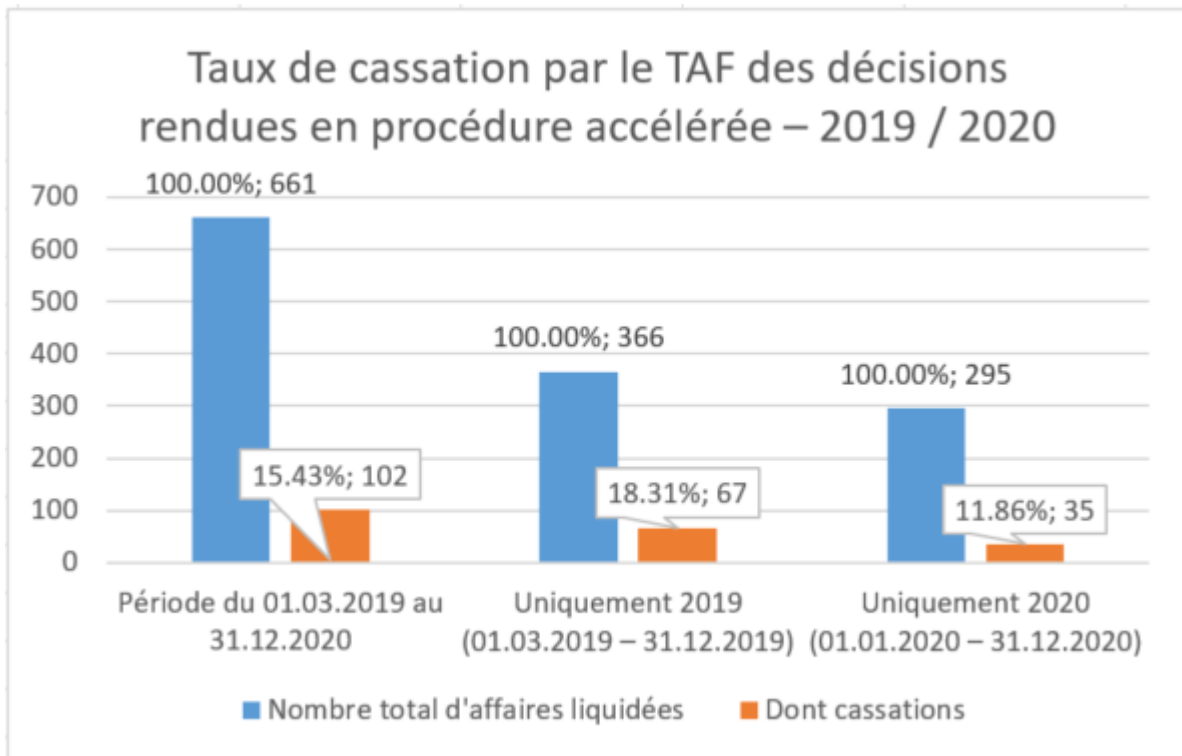
II. ANALYSE DES STATISTIQUES

À l'analyse des statistiques détaillées du SEM et du TAF, le CSDH constate ce qui suit sur l'application faite des nouvelles dispositions sur la procédure accélérée.

Au cours des douze premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile, plus de la moitié des demandes régies par le nouveau droit ont été liquidées en procédure accélérée, tandis que 20 % à peine des demandes étaient examinées en procédure étendue (contre 25 à 30 % en procédure Dublin). Cette trop faible proportion de procédures étendues a été corrigée courant 2020 pour atteindre un peu plus d'un quart des procédures aujourd'hui.

Un nombre relativement important de demandes examinées en procédure accélérée a abouti en tout ou en partie (débouchant sur l'octroi de l'asile dans 23 à 24 % des cas et sur une admission provisoire dans 32 à 44 % des cas, même si ces taux varient fortement selon le pays d'origine). Il en découle que – contrairement à des craintes exprimées – les demandes sont souvent tranchées rapidement lorsqu'elles apparaissent clairement fondées, même en procédure accélérée.

Lors de la première phase d'évaluation (qui s'est étendue de mars 2019 à février 2020), on avait relevé un taux inquiétant de décisions du SEM rendues en procédure accélérée et cassées par le TAF (renvoyées au SEM pour réexamen). Cette tendance s'est inversée par la suite, le taux de cassation de ces décisions étant en net recul depuis début 2020 (retombant de 18-19 % à 10-11 % des décisions contestées, selon les modalités de calcul du SEM ou du TAF).



III. ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DES DÉCISIONS

1. Méthode

Pour évaluer la qualité des décisions, le CSDH s'est appuyé sur l'analyse de 120 dossiers individuels liquidés en procédure accélérée entre mars 2019 et décembre 2020. Le choix des dossiers s'est opéré de façon aléatoire ou presque, à partir de critères bien définis (20 dossiers par région Asile, parmi les huit principaux pays d'origine des requérants (Afghanistan, Chine [Tibet], Érythrée, Irak, Iran, Sri Lanka, Syrie et Turquie). L'échantillon comprenait aussi bien des décisions négatives (61) que des décisions d'admission provisoire (47) ou d'octroi de l'asile (12), portées ou non devant le TAF.

Sur les 108 décisions d'asile négatives que comptait l'échantillon (demandes rejetées en tout ou sur le point de l'asile avec admission provisoire), un peu plus de la moitié ont été portées devant le TAF. Sur ce nombre, 7 recours ont abouti (dont 4 introduits par un RJ désigné), 4 sont pendants (dont 3 déposés par un RJ désigné). Les autres recours ont été rejetés ou ont donné lieu à une décision formelle (soit 4 cas).

L'évaluation des dossiers sous l'angle des manquements qu'ils pouvaient présenter a essentiellement porté sur la qualité de la conduite de la procédure et sur la motivation des décisions – ces aspects ne se recoupant pas nécessairement, dans les faits, avec la justesse d'une décision et son bien-fondé juridique. En effet, le fait qu'une décision présente des manquements qualitatifs ne signifie pas forcément qu'elle ne résiste pas à un examen juridique, de même que le rejet d'un recours par le TAF ne signifie pas forcément que la décision attaquée était d'une qualité irréprochable.

2. Constats

Dans près de la moitié de ces cas, le dossier ne présentait pas d'anomalies, ni de manquements contestables ; plusieurs dossiers comportaient des lacunes mineures ou soulevaient pour le moins des questions. Des éléments pertinents pour l'appréciation de la qualité ressortaient d'une quarantaine d'autres, avec parfois des lacunes graves, notamment dans l'établissement des faits, une prise en compte insuffisante de l'avis du RJ sur le projet de décision, des vices de procédure, des erreurs formelles dans le dispositif, des erreurs dans l'application du droit ou encore des écarts par rapport à la pratique établie ou des faiblesses qualitatives dans l'argumentation.

Eu égard à la taille relativement limitée de l'échantillon, les enseignements tirés ne permettent pas de livrer une appréciation qualitative générale de la nouvelle procédure d'asile. De même, les chiffres se rapportant aux divers constats formulés n'ont pas valeur de statistiques. L'évaluation permet néanmoins de se faire une idée de l'application faite de la nouvelle procédure, en mettant en lumière des problématiques et difficultés pertinentes, mais aussi des pistes d'amélioration.

3. Principales problématiques

3.1. Établissement des faits et contraintes de délai

Dans de nombreux cas, il semble que l'établissement lacunaire des faits soit imputable à la pression des délais (p. ex. pour boucler un dossier en procédure accélérée). La question du tri des dossiers entre ceux qui seront examinés en procédure accélérée et ceux, plus complexes, qui donneront lieu à une procédure étendue ne faisait (certes) pas partie du mandat d'évaluation. Il ressort néanmoins que, initialement du moins, de nombreux dossiers ont été traités en procédure accélérée alors qu'ils méritaient des éclaircissements, ce qui s'est aussi traduit par un fort taux de cassation des décisions par le TAF.

Pour corriger cette évolution, le SEM a établi, en mars 2020, une nouvelle liste de contrôle pour décider de la procédure à suivre (« Checklist de détermination entre procédure accélérée et étendue »). Le nombre de dossiers examinés en procédure étendue s'est accru par la suite, avec à la clé un taux de cassation des décisions quasiment divisé par deux en 2020.

Le CSDH recommande au SEM de continuer à surveiller le tri (entre procédure accélérée et étendue), eu égard également à la jurisprudence pertinente du TAF (cf. ATAF 2020 VI/5, arrêt de principe du 9 juin 2020).

3.2. Avis sur le projet de décision

Le fait d'avoir ajouté à la procédure une nouvelle étape invitant le RJ du requérant d'asile à se déterminer sur le projet de décision apporte une amélioration significative à la procédure et concrétise le principe du droit d'être entendu. Cette étape se heurte néanmoins à certaines difficultés. Les RJ déplorent ainsi le fait que ces avis ne sont que très rarement (voire jamais) répercutés sur la décision ou dans sa motivation ; que, même motivés exhaustivement, ces avis ne sont souvent pas pris en compte ou sont écartés succinctement, sans véritable appréciation de fond. Pour leur part, les collaborateurs du SEM jugent parfois insuffisante la qualité des avis reçus. L'analyse des dossiers montre que, si cette démarche a été bien intégrée dans de nombreux cas, les avis remis sont souvent insuffisamment pris en considération (quant au fond) et que des ajustements méthodiques restent à faire. L'un dans l'autre, il reste des aspects à améliorer dans l'application, avec néanmoins des différences notables d'une région à l'autre. La Région Berne et la Région Tessin et Suisse centrale notamment sont déjà bien rodées, tandis qu'une bonne marge d'amélioration subsiste dans les autres régions, notamment dans la Région Suisse romande. Le CSDH a formulé diverses recommandations sur ce point, à l'intention tant du SEM que des prestataires chargés de la représentation juridique.

3.3. Contrôle qualité

Le contrôle qualité interne est lui aussi perfectible. Le principe du double contrôle n'est pas toujours respecté rigoureusement, comme le montrent plusieurs décisions qui comportaient des erreurs formelles manifestes.

Les collaborateurs semblent être sous la pression d'attentes les poussant à examiner un maximum de demandes en procédure accélérée, ce qui va au détriment de la qualité. Il est difficile de

déterminer si cette pression résulte d'objectifs mal compris quant au respect des délais ou si elle reflète plutôt l'ambition ou l'esprit de compétition des collaborateurs de certaines régions.

Le CSDH a, là encore, formulé diverses recommandations au SEM relatives au contrôle qualité.

4. Autres aspects relatifs à la qualité des décisions

Au-delà des principales problématiques relevées, le SEM a constaté d'autres lacunes sur lesquelles il a formulé des recommandations, notamment sur la consultation des dossiers, sur des aspects formels et sur l'application du droit dans des domaines propres au droit de l'asile ou à l'égard de pays spécifiques.

Parallèlement à la directive sur le tri (cf. plus haut), le SEM a également pris d'autres mesures correctives après douze mois d'application des nouvelles dispositions procédurales. Il s'est ainsi doté, en mai 2020, d'une directive sur les dossiers de référence (dossiers apparentés concernant des interlocuteurs clés, susceptibles de fournir des informations de fond ou des références croisées) – lesquels n'ont pas toujours été consultés (ou insuffisamment) au départ.

La qualité juridique des décisions est satisfaisante dans l'ensemble. Quelques décisions présentaient néanmoins des manquements plus ou moins graves, voire des erreurs.

La qualité de la motivation est, là encore, globalement satisfaisante, à quelques exceptions près (et avec une réserve concernant le traitement des avis des RJ sur les projets de décisions). Mais l'échantillon comprenait aussi de nombreuses décisions bien, voire très bien motivées.

5. Appréciation générale

Le CSDH considère la qualité des décisions du SEM rendues en procédure accélérée comme satisfaisante dans l'ensemble, en dépit de certaines réserves.

Il se prononce dès lors comme suit sur la question de la qualité des décisions.

Les décisions répondent pour l'essentiel aux principales exigences de qualité posées, en dépit de certaines réserves.

Quoiqu'on ne puisse se prononcer définitivement sur l'uniformité de la pratique en matière d'asile entre les six régions Asile, eu égard à la portée limitée des statistiques et au nombre relativement restreint des dossiers examinés, rien ne permet de conclure à des pratiques divergentes sur des questions liées au droit de l'asile ou spécifiques de certains pays.

IV. ÉVALUATION DE LA PROTECTION JURIDIQUE

1. Méthodologie

S'agissant de la protection juridique, l'analyse s'est appuyée, d'une part, sur une série d'entretiens avec des RJ et des collaborateurs du SEM exerçant des fonctions dirigeantes dans les six régions Asile et, d'autre part, sur l'examen de dossiers individuels liquidés en procédure accélérée (hors décisions Dublin, décisions de non-entrée en matière [NEM] et procédures étendues).

Dans une première phase, le CSDH a procédé, dans chaque région Asile, à des entretiens avec cinq RJ, un responsable protection (RP), deux conseillers juridiques et un responsable de division de chacune des régions Asile du SEM. L'équipe d'évaluation a ensuite examiné, sous l'aspect de la gestion du mandat, 130 dossiers liquidés par le SEM entre mars et décembre 2019. Dans un deuxième temps, la CSDH a conduit une nouvelle série d'entretiens (même composition) dans toutes les régions Asile, tout en interrogeant parallèlement d'autres RJ (librement choisis) et bureaux de conseil juridique habilités. Enfin, il a procédé à l'analyse d'actes de procédure versés aux dossiers. Le CSDH s'est également référé, tout au long de ce travail, à d'autres documents et statistiques, ainsi qu'à la jurisprudence du TAF.

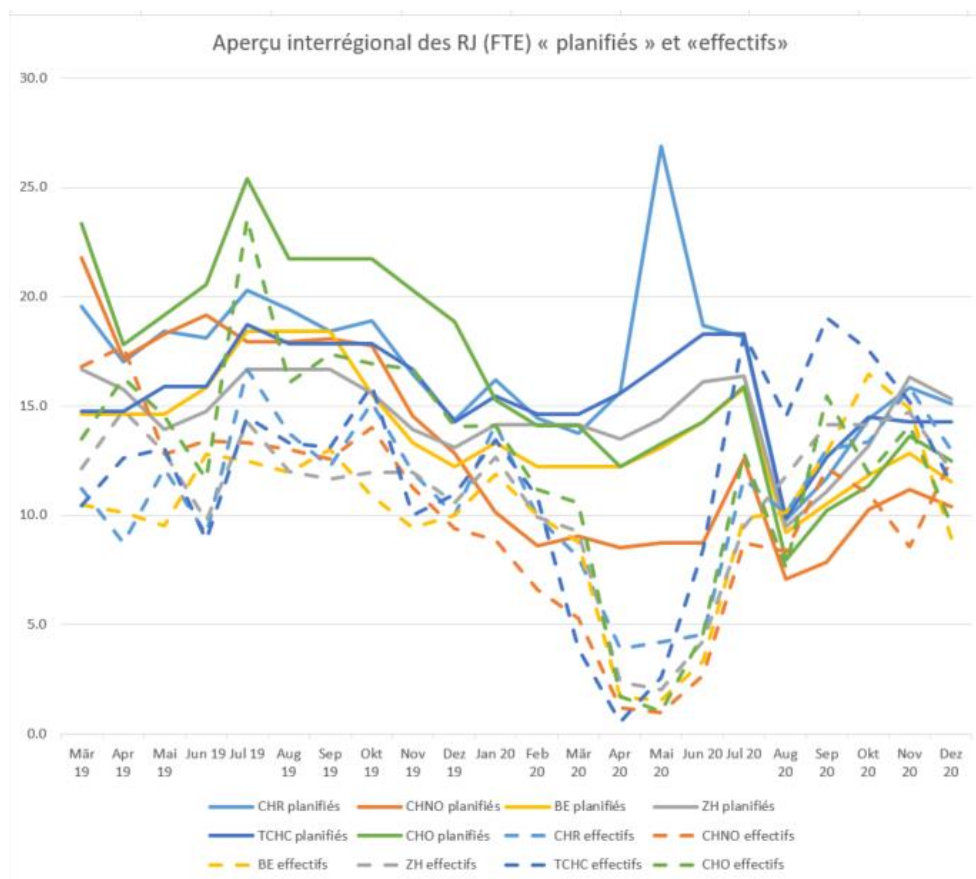
2. Principaux constats et recommandations

2.1. Profil d'exigences des représentants juridiques

Dans toutes les régions, les RJ interrogés répondaient (au moment de l'évaluation) aux exigences posées par la loi sur l'asile. Pour étoffer l'offre de formation et de formation continue ou concrétiser les stratégies définies sur ce point et améliorer la compréhension respective du travail des prestataires (au niveau interrégional) et du SEM, le CSDH recommande de prévoir des modules de formation et de formation continue à un rythme trimestriel et de réserver des plages d'un ou deux jours ouvrés par an pour permettre aux différents prestataires du pays de se rencontrer.

2.2. Ressources personnelles et résistance aux fluctuations

Les prestataires mandatés pour assurer la protection juridique des requérants ont bien planifié leurs ressources en personnel au cours de la période sous revue. Rapportée aux étapes à accomplir (voir le graphique ci-après), la disponibilité de RJ était ainsi assurée en nombre suffisant sur la majeure partie de la période d'évaluation. Tous les prestataires sont en mesure de faire face à une fluctuation du nombre de requérants à représenter. Dotés d'un plan ad hoc, ils se sentent aptes à maîtriser ce type de fluctuations, du moment qu'elles sont prévisibles. À l'inverse, les fluctuations non prévisibles posent problème, car elles supposent des capacités qu'il faut planifier (capacités liées aux démarches à accomplir). Le CSDH recommande ainsi au SEM d'introduire, dans toutes les régions, la règle dite « des sept jours » (remise du projet de décision dans les sept jours suivant l'audition), pour faciliter la planification des différentes étapes. Il recommande par ailleurs au SEM d'examiner d'autres modèles de financement de la protection juridique en prévision de la prochaine mise au concours.



Dans le graphique ci-dessus, les courbes en pointillé indiquent, par région Asile, le nombre de RJ (EPT) effectivement sollicités dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), tandis que les lignes continues correspondent aux chiffres de planification des prestataires (en nombre de RJ, EPT).

2.3. Définition des rôles

Le rôle des RJ désignés pour représenter les requérants d'asile n'est pas défini avec la même clarté dans toutes les régions. La coopération entre le SEM et les prestataires semble se trouver améliorée par une définition claire de ce rôle. Les divergences de conception de ce rôle peuvent aussi avoir un impact sur l'appréciation par le RJ de l'opportunité de contester une décision. Le CSDH recommande aux prestataires et au SEM de réexaminer plus avant la définition du rôle du RJ (en l'inscrivant à l'agenda de coordination national des prestataires).

2.4. Ressources de travail

Tous les prestataires sont suffisamment dotés en ressources de travail. Seul l'accès des bureaux de conseil juridique (BCJ) aux services d'interprètes mériterait parfois d'être amélioré. Le CSDH recommande, sur ce point, aux prestataires de mettre en place un « service de piquet » pour les langues les plus demandées.

2.5. Exécution du mandat

Dans les six régions, les prestataires chargés de la représentation juridique prennent leurs engagements très au sérieux et exécutent leur mandat avec le plus grand soin. On relève quelques rares cas (décisions négatives non contestées) dans lesquels le RJ a omis de mettre fin à son mandat ou a tardé à le faire. Le CSDH souligne qu'il faut impérativement, lorsqu'il y a renonciation, que cette décision soit communiquée et remise au requérant le jour de sa notification (voir sur ce point les observations se rapportant aux CFA sans tâches procédurales [CFA sans TP]). En pareil cas, les acteurs impliqués (SEM/prestataire) devraient également faciliter les démarches entreprises par le requérant pour se faire représenter par un RJ de son choix.

Il apparaît par ailleurs, dans toutes les régions, qu'une multitude de facteurs influent sur l'exécution du mandat du RJ au moment de l'audition, par exemple le climat dans lequel cette dernière se déroule, sa durée, la tenue du procès-verbal, mais aussi le moment auquel l'audition est préparée ou les moyens de preuve remis. Pour sa part, le SEM estime nécessaire d'harmoniser deux points notamment entre les régions, à savoir les modalités de remise des moyens de preuve et la consultation du dossier lors des auditions en procédure étendue. Le CSDH recommande en outre au SEM de permettre aux RJ d'accéder au dossier tout au long de la procédure accélérée. La consultation du procès-verbal d'audition devra leur être garantie, en tout état de cause, dès le moment où d'autres mesures d'instruction ne s'imposent plus. Le CSDH recommande aussi aux prestataires de préparer l'audition sur les motifs d'asile au plus tôt, ce qui suppose que le SEM fasse savoir rapidement au RJ si un dossier est examiné en procédure nationale ou non. Enfin, il suggère au SEM d'envisager un enregistrement audio des auditions.

2.6. Notion de vocation à l'échec du recours

Dans l'examen des chances de succès d'un recours, le principe du « double contrôle » est appliqué dans toutes les régions. De l'avis du CSDH, l'art. 102*h*, al. 4, de la loi sur l'asile (LAsi), laisse certes une certaine marge au RJ pour décider de former un recours ou non. Toutefois, le seul manque de ressources ne saurait justifier le non-dépôt d'un recours. De façon générale, il ressort des statistiques que, premièrement, l'absence de chances de succès s'interprète différemment selon la région étudiée ; deuxièmement, un nombre non négligeable de recours déposés par des RJ librement choisis ou déposés par les requérants eux-mêmes n'ont pas été considérés comme voués à l'échec par le TAF ; troisièmement, les critères retenus par les prestataires chargés de la représentation juridique pour apprécier la vocation à l'échec semblent relativement stricts (hormis pour la Région Suisse romande).

Les graphiques ci-après ont été établis à partir de statistiques du TAF récapitulatif, par région et selon leur issue, le nombre d'arrêts rendus sur des décisions en procédure accélérée pour la période allant du 1^{er} mars 2019 à la fin 2020, en les ventilant en trois catégories : RJ désignés (prestataires), RJ librement choisis ou sans RJ.

Légendes graphiques :

Admis, arrêt rendu en collège (de trois, év. cinq juges)

■ Admis, collège

Admis, procédure à juge unique (avec l'accord d'un deuxième juge) en vertu de l'art. 111, let. e, LAsi (recours manifestement fondés)

■ Admis, juge unique

Cassation (renvoi), arrêt rendu en collège (de trois, év. cinq juges)

■ Cassation, collège

Cassation (renvoi), procédure à juge unique (avec l'accord d'un deuxième juge) en vertu de l'art. 111, let. e LAsi (recours manifestement fondé)

■ Cassation, juge unique

Réexamen par le SEM (art. 58 PA)

■ Réexamen SEM

Autre classement (retrait du recours, recours sans objet)

■ Classement

Rejet, arrêt rendu en collège (de trois, év. cinq juges)
(recours infondé, mais non inutile)

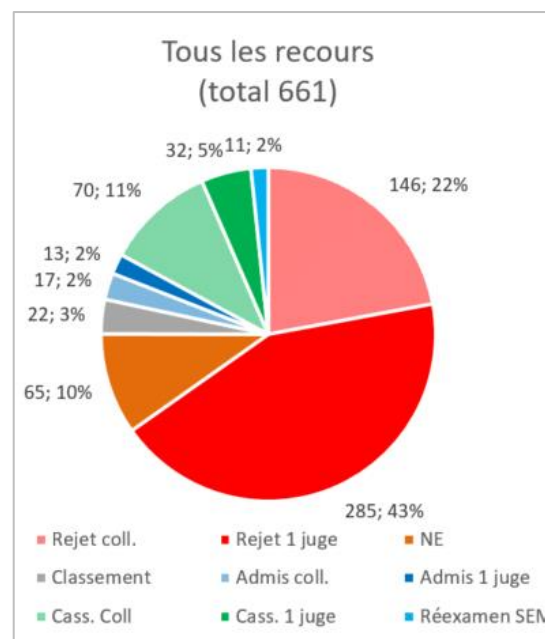
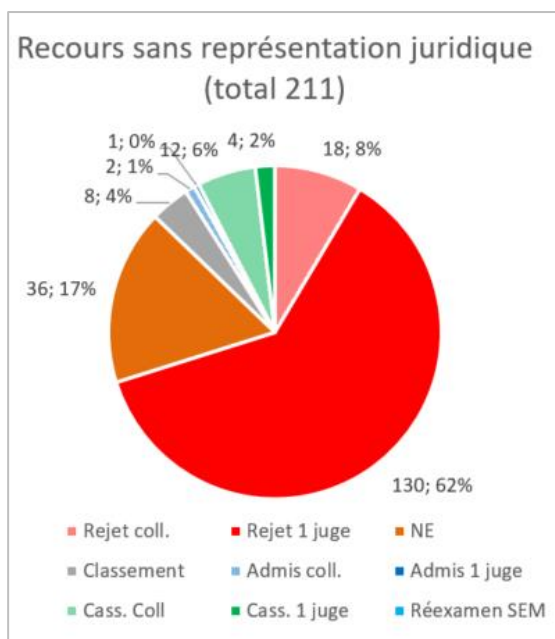
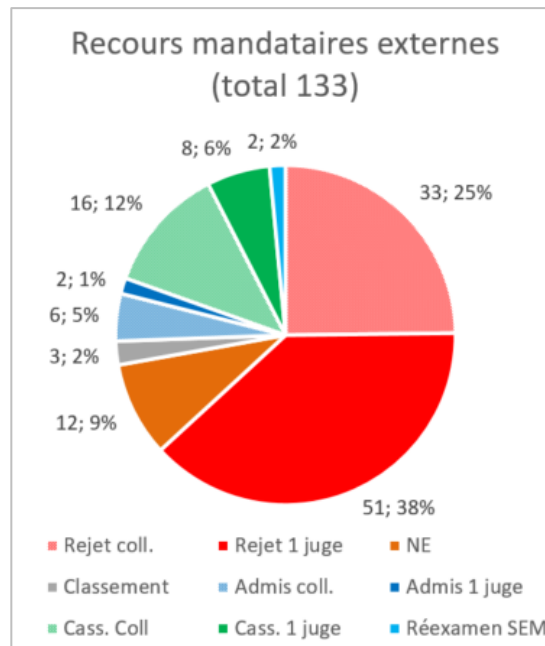
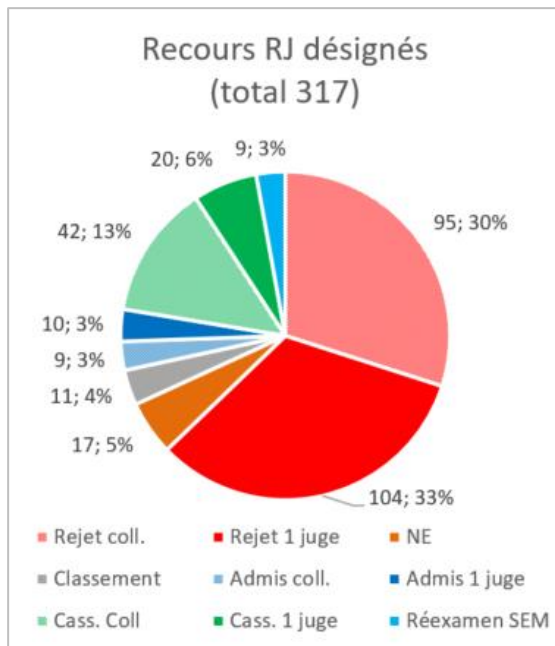
■ Rejet, collège

Recours rejeté en procédure à juge unique (avec l'accord d'un deuxième juge) en vertu de l'art. 111, let. e, LAsi (recours manifestement infondé)

■ Rejet, juge unique

Irrecevable (non-entrée en matière pour cause d'irrégularité formelle, de dépôt tardif ou de non-paiement de l'avance de frais)

■ NE



Le CSDH recommande aux prestataires, d'une part, de ne renoncer à recourir que lorsque le RJ et le RP s'accordent à considérer le recours comme voué à l'échec et, d'autre part, de s'entendre sur la définition à donner à cette notion. Pour permettre aux prestataires de mieux savoir comment appliquer ce critère, le CSDH estime qu'il serait souhaitable de mettre à leur disposition des chiffres et des statistiques sur le nombre de cas dans lesquels un RJ librement choisi ou le requérant lui-même ont formé recours après que le RJ a mis fin à son mandat de représentation (y compris les raisons qui l'y ont poussé). Sous l'angle de la protection des données, il faudrait pour ce faire que le TAF mentionne la région de rattachement des décisions du SEM dans ses arrêts et que les statistiques du SEM sur le taux de recours par région soient ventilées par type de représentation juridique (RJ désigné, RJ librement choisi, sans RJ).

2.7. Actes juridiques écrits

S'il estime que les écrits juridiques sont de bonne qualité, le CSDH recommande néanmoins aux prestataires de ne pas omettre le rappel des faits et, lorsque les conclusions ne portent pour l'essentiel que sur la cassation, de conclure au moins à une régularisation du recours s'il n'est pas donné suite au recours en cassation.

2.8. CFA sans TP

S'agissant de l'organisation et de la présence des RJ dans les CFA sans TP, différents modèles ressortent de la première phase d'évaluation. Dans plusieurs régions, il a été fait état de retards dans la communication et la remise des décisions. Le CSDH rappelle, à cet égard, la nécessité de communiquer et de remettre les décisions du SEM à l'intéressé le jour même de leur notification, sans quoi les droits procéduraux et l'exercice par le requérant de son droit de recours seraient mis en péril, eu égard à la brièveté des délais de recours (soit 5 ou 7 jours ouvrables). Dans la deuxième phase d'évaluation, les régions visées ont amélioré leur pratique dans les CFA sans TP. Reste que des améliorations méritent d'être apportées, dans certains centres sans TP, en termes de présence et de pratique de notification des décisions par les RJ.

Le CSDH a formulé diverses recommandations à l'adresse des prestataires, notamment : assurer, dans les CFA sans TP, une présence d'une demi-journée quotidienne au guichet de conseil/représentation juridique (une présence moindre peut se justifier si le requérant peut accéder par navette ou, en temps utile, par les transports publics au BCJ d'un CFA avec tâches procédurales) ; s'assurer que les entretiens par visioconférence se déroulent toujours en présence d'un conseiller BCJ et d'un interprète communautaire (sur place) ; s'assurer que les décisions et les actes qui s'y rapportent sont bien remis aux requérants concernés le jour de leur notification. Il serait souhaitable que le SEM prenne des dispositions pour permettre la tenue d'entretiens par visioconférence dans ses locaux. Il faudrait également prévoir un délai raisonnable avant l'ouverture et la fermeture des CFA sans TP et, enfin, réexaminer les conditions d'accès à la protection juridique lorsque la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est ordonnée au CFA sans TP de Glaubenberg.

2.9. Transfert de dossier dans le cadre de la procédure accélérée

Il apparaît, dans toutes les régions Asile, que les transferts sont difficiles à éviter, même en procédure accélérée. Tous les prestataires chargés de la représentation juridique s'efforcent néanmoins de les éviter pour les personnes vulnérables et les requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), même si le SEM ne semble pas faire preuve de la même souplesse dans toutes les régions lorsqu'un report de délai est demandé à cette fin. Le CSDH recommande aux prestataires de réclamer un report de délai en pareil cas et au SEM de traiter ces requêtes avec un maximum de souplesse.

2.10. Avis

L'évaluation de la protection juridique et de la qualité des décisions montre que cette nouvelle étape (avis du RJ sur le projet de décision) n'a pas été intégrée dans le cycle procédural avec le même succès partout. Alors que, dans certaines régions, l'avis du RJ constitue déjà quasiment un « mini-recours », dans d'autres, il reste insuffisamment pris en compte. Le traitement inégal réservé à cet avis selon la région pourrait être le reflet de différences dans la conception des rôles. Il apparaît aussi que, dans certaines régions, le projet de décision n'est pas discuté avec le requérant ou que le RJ, sans consulter l'intéressé, décide de ne pas se déterminer. Le CSDH estime pourtant que cet avis est un élément du droit d'être entendu, constitutif pour le requérant d'un droit de participation et impliquant pour le RJ un devoir d'informer et d'aviser. Le RJ est tenu d'éclairer le requérant sur le contenu du projet de décision. De l'avis du CSDH, le projet de décision devrait toujours être discuté avec le requérant et donner lieu à un avis « juridique », à moins que l'affaire ne soulève aucune objection juridique.

2.11. Contrôle qualité

Dans toutes les régions, les actes écrits remis par le RJ désigné sont systématiquement contrôlés par le RP. Le contrôle qualité des actes non écrits ne s'est par contre pas institutionnalisé. Le CSDH recommande de soumettre également, à l'avenir, les étapes de procédure non écrites (audition, notification de la décision du SEM, etc.) à un contrôle qualité.

2.12. Coordination au niveau des prestataires

Force est de constater que les prestataires mandatés ne sont, pour l'heure, pas suffisamment coordonnés entre eux à l'échelle du pays.

À défaut d'autre forme de consensus, il est recommandé, pour coordonner l'intervention des prestataires mandatés (conformément à l'art. 52a, al. 3, OA 1), d'opter pour un modèle à responsabilité annuelle alternée (préparation des questions de forme et de fond). La coordination pourrait également être renforcée par des rencontres réunissant des RP à l'échelon supérieur, un élargissement des thématiques abordées et la désignation de responsables qualité ou d'experts transversaux.

Le CSDH recommande au SEM, chargé d'organiser et de présider les séances de coordination avec les prestataires conformément à l'art. 102i, al. 5, LAsi, d'accroître la fréquence de ces séances (p. ex. périodicité de 4 à 6 mois). Pour plus d'efficacité, il serait également envisageable d'organiser des réunions de coordination entre prestataires le même jour. Enfin, faute d'entente

entre les prestataires, le CSDH recommande au SEM de consacrer les normes minimums préconisées par le CSDH, à moins que les prestataires ne s'entendent sur un autre mécanisme de coopération. Pour permettre ensuite des échanges entre les prestataires à un niveau inférieur également (notamment au niveau des RJ), le CSDH recommande au SEM de réserver à cette fin (ou à des fins de formation continue) des plages libres dans la planification de la procédure cadencée, qui ne seront pas affectées à des étapes de procédure.

2.13. Requéranants d'asile mineurs non accompagnés

Conformément aux termes du mandat, la question des RMNA n'a été examinée que pour les régions Suisse du Nord-Ouest et Zurich. Il est apparu, sur ce point, que les rôles et responsabilités des RJ (en leur qualité de personnes de confiance), du SEM et de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) auprès de ce groupe de requérants particulièrement vulnérables nécessitent d'être précisés. Pour pouvoir exercer dûment le rôle de personne de confiance, il faut pouvoir échanger directement et sans formalités excessives avec les acteurs qui servent d'interface auprès des RMNA (structures de santé, encadrement, APEA, personne de confiance dans le canton, SEM, parents, autorités de police/Securitas, établissements scolaires, etc.).

Il est recommandé aux prestataires de n'attribuer les RMNA qu'à des RJ expérimentés dans le travail avec des mineurs et versés dans les droits des enfants ; pour soutenir les RJ tout en les soulageant, il serait par ailleurs envisageable de mettre en place un dispositif d'accompagnement professionnel des RMNA dans d'autres régions également.

Il est recommandé au SEM, d'une part, de permettre aux personnes de confiance de contacter directement et sans formalités excessives l'ensemble des acteurs intervenant dans la prise en charge et l'encadrement des RMNA (structures de santé, APEA, personne de confiance désignée par le canton, parents, autorités de police/Securitas/Protectas et établissements scolaires, etc.) et, d'autre part, d'exiger de ces mêmes acteurs qu'ils communiquent à la personne de confiance toute information utile au bien-être du RMNA.

Le CSDH recommande aux prestataires et au SEM de préciser le rôle et les responsabilités du RJ en sa qualité de personne de confiance, du SEM et de l'APEA à l'égard des RMNA et, en tout état de cause, d'éviter la réattribution de RMNA à d'autres RJ.

2.14. Bureau de conseil juridique

Les bureaux de conseil juridique et les RJ travaillent ensemble en bonne intelligence, ce constat se vérifiant dans toutes les régions Asile. Les rôles et missions des conseillers sont généralement bien délimités par rapport à ceux des RJ. Des différences existent néanmoins d'une région à l'autre, s'agissant des flux d'informations entre les BCJ, le SEM et les prestataires intervenant dans l'hébergement, l'encadrement et la santé des requérants d'asile. Le CSDH recommande au SEM d'améliorer, dans toutes les régions Asile, les flux d'information dans le domaine de la santé et de permettre aux RJ d'accéder directement aux structures d'hébergement des requérants d'asile lorsque nécessaire.

3. Appréciation globale

Le CSDH tire un bilan globalement positif de la protection juridique garantie par les prestataires mandatés dans les six régions Asile. Des écarts de pratique ont néanmoins été constatés entre les différents prestataires, qui pourraient être corrigés moyennant une meilleure coordination interrégionale et une harmonisation des pratiques du SEM, ces efforts de coordination (prestataires) et d'harmonisation (SEM) étant indispensables à une procédure d'asile qui soit conforme aux principes d'un État de droit.