

Nouvelle loi sur l'asile: les premiers jugements suscitent la controverse

REFUGIES. Le Tribunal administratif fédéral a livré son interprétation des dispositions sur les requérants sans papiers, à son avis conformes au droit international. Si Berne juge sa pratique confortée par ces décisions, l'OSAR parle de rupture.



Un centre pour requérants d'asile à Bâle. Photo: Keystone

Denis Masméjan. Le Temps
Mardi 14 août 2007

Très attendues, les premières décisions de principe du Tribunal administratif fédéral sur l'un des chapitres les plus contestés de la nouvelle loi sur l'asile - le sort des requérants d'asile ne présentant pas de papiers d'identité valables - sont tombées au début de ce mois. Ces jugements définissent plus précisément que ne le fait le texte légal à quelles conditions les autorités sont habilitées à ne pas entrer en matière lorsqu'un requérant ne fournit pas de titre d'identité en bonne et due forme dans les 48 heures. Ces arrêts, rendus par l'organe qui a remplacé depuis le début de l'année l'ancienne Commission de recours en matière d'asile, sont définitifs. Ils ne peuvent, en particulier, pas faire l'objet d'un ultime recours auprès du Tribunal fédéral siégeant à Lausanne.

Sitôt rendues, ces décisions ont suscité des réactions totalement contradictoires, rendant leur signification exacte difficile à saisir. Tandis que l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) parle d'un «coup d'arrêt» à certaines pratiques de l'Office fédéral des migrations (ODM), ce dernier y voit au contraire la confirmation de ses propres décisions. En conséquence, «l'ODM ne changera pas sa pratique», indique sa porte-parole Brigitte Hauser-Süess.

«C'est de bonne guerre, note Yann Golay, porte-parole de l'OSAR. Ce n'est pas la première fois que les juges ont dû répéter leur jurisprudence avant que l'ODM en tire toutes les conséquences. Il est à craindre que l'histoire se répète aujourd'hui. De toute façon, la procédure de non-entrée en matière est un mouton à cinq pattes, ces décisions le montrent clairement. Il serait beaucoup plus simple de la transformer en procédure d'examen sommaire.»

Les juges ont en réalité rendu deux décisions le même jour, toutes deux qualifiées «de principe». L'une concerne la nature des papiers d'identité exigés, l'autre l'étendue des vérifications auxquelles l'autorité peut procéder sans être obligée d'entrer en matière et d'offrir au requérant une procédure d'asile ordinaire.
Décryptage.

- Le type de papiers exigés

Le premier jugement confirme sans ambiguïté la ligne suivie par l'ODM et qualifie de sans papiers tous ceux qui ne disposent pas de titres d'identité au sens strict, mais seulement de permis de conduire ou de certificats scolaires ou professionnels. Sur ce point, l'OSAR ne conteste pas que ses revendications, qu'elle avait encore réitérées au début de l'été, ont été déçues.

Les travaux parlementaires montrent avec suffisamment de clarté quelle a été l'intention du législateur. Pour lutter contre les abus, celui-ci a limité le type de documents d'identité pouvant désormais être pris en considération. Si jusque-là, un permis de conduire pouvait faire l'affaire, le parlement a estimé que les titres trop aisément falsifiables devraient être écartés à l'avenir, tout en réservant les cas où le défaut de papiers reposerait sur des motifs «excusables». Dans le cas qui lui était soumis, le Tribunal administratif fédéral a considéré que le certificat professionnel présenté par une Ougandaise ne remplissait pas les nouvelles exigences.

- La vraisemblance des faits

L'autre jugement est plus difficile à analyser. A première vue, il donne raison à l'ODM aussi. Les juges ont en effet confirmé la décision de non-entrée en matière de l'office. Ils ont admis que la nouvelle loi devait s'interpréter plus restrictivement que l'ancienne, et que, même ainsi, elle restait compatible avec le droit international. Il ne suffit pas que l'autorité ait un doute sur le droit d'un requérant à obtenir l'asile pour être contrainte d'entrer en matière et d'examiner son dossier à l'occasion d'une procédure ordinaire. Il faut que ce doute ne puisse pas être levé par un examen succinct du cas.

L'OSAR voit là une rupture avec la pratique suivie par l'ODM jusqu'ici, ce que ce dernier conteste. Il est vrai que, depuis cet arrêt de principe, le Tribunal administratif fédéral a rendu plusieurs autres jugements confirmant eux aussi des décisions de l'ODM sur ce point. Le 27 juillet, les juges ont néanmoins été amenés à annuler une décision de non-entrée en matière de l'ODM. Pour le tribunal, l'examen matériel du dossier était allé trop loin, il fallait dès lors que l'office enclenche une procédure normale. Les recoupements effectués, notamment via Internet, sortaient du cadre étroit tracé par la voie de la non-entrée en matière. Les dispositions dont l'interprétation fait problème ont été au cœur de la campagne référendaire de septembre 2006. Elles avaient été introduites sur proposition de Christoph Blocher alors qu'un premier projet avait déjà été transmis au parlement par la précédente responsable du Département de justice et police, Ruth Metzler. Cette manière de légiférer en flux tendu avait été vivement critiquée.

Ce procédé a sérieusement compliqué le travail des juges, qui ne disposaient pas en l'occurrence du traditionnel message du Conseil fédéral accompagnant chaque projet et qui constitue généralement aux yeux des juristes une base sûre pour l'interprétation des lois.



Le sort réservé aux requérants dépourvus de documents d'identité

Denis Masméjan

Les dispositions introduites dans la loi à l'initiative de Christoph Blocher ont porté en particulier sur la procédure applicable aux requérants d'asile dépourvus, sans raisons valables, de papiers d'identité. L'objectif était de lutter contre les abus, une proportion importante des requérants d'asile, a estimé la majorité du Conseil fédéral et du parlement, se présentant volontairement aux autorités sans leurs documents d'identité afin de rendre plus difficile leur renvoi.

Pour ses promoteurs, la révision devait inciter les requérants à présenter leurs papiers s'ils en possédaient. Dans la version adoptée par les Chambres en 2005, et approuvée en référendum l'année suivante, les autorités refusent d'entrer en matière «si le requérant d'asile ne remet pas, dans un délai de 48 heures après le dépôt de sa demande, ses documents de voyage ou ses pièces d'identité.» La loi en vigueur auparavant se contentait de «documents de voyage ou d'autres documents permettant d'identifier» le requérant. La nouvelle loi oblige l'autorité à entrer en matière dans l'un des trois cas suivants:

U Le requérant rend vraisemblable que, pour des motifs excusables, il ne peut pas remettre les papiers exigés dans le délai fixé;

U Sa qualité de réfugié est manifeste et ressort sans ambiguïté de sa première audition;

U Sa demande d'asile n'est pas manifestement sans fondement et nécessite des mesures d'instruction supplémentaires.

C'est sur cette dernière clause que porte l'un des deux arrêts de principe rendus par le Tribunal administratif fédéral. L'ancienne loi parlait d'indices de persécution. Dès que de pareils indices existaient, l'autorité devait entrer en matière. La nouvelle loi est plus restrictive, ont estimé les juges: l'entrée en matière n'est obligatoire que dans la mesure où les doutes ne peuvent être levés par un examen sommaire du dossier.

Gare au simplisme des réactions

Commentaire.

Denis Masméjan

Les décisions de principe rendues par le Tribunal administratif fédéral portent sur des points essentiels de la révision de la loi sur l'asile et auront un impact certain sur les effets que cette dernière est susceptible de déployer en pratique.

Les réactions contradictoires des défenseurs des réfugiés, d'une part, et de l'Office fédéral des migrations de l'autre, n'ouvrent pas seulement la porte à des querelles de spécialistes. Parce qu'ils ne sont pas aisément déchiffrables, ces arrêts sont susceptibles d'être utilisés par chaque camp à son profit. On en a eu une petite idée la semaine dernière, la Weltwoche, qui ne fait plus grand-chose pour démentir sa réputation d'être la voix officielle de l'UDC, ayant déjà inscrit les jugements du Tribunal administratif fédéral au rayon des décisions de justice trahissant la volonté populaire et enlevant à la nouvelle loi sur l'asile l'essentiel de ses griffes.

Rien n'est plus simpliste. La réaction de l'OSAR, pour qui cette jurisprudence donne un coup d'arrêt à la pratique de l'ODM, risque certes de contribuer à accréditer cette lecture. Mais il faudrait ne pas savoir lire pour ignorer ce que les juges disent par ailleurs, et qui est loin d'aller uniquement dans le sens indiqué par l'OSAR.

Le Tribunal administratif fédéral est une institution neuve. La Commission de recours en matière d'asile qu'il a remplacée avait eu à essuyer les critiques brutales de Christoph Blocher. Il sera intéressant de voir si l'élu UDC fait preuve de davantage de retenue à l'égard de la nouvelle autorité.

[top](#)