



Evaluation externe de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l'asile

Mandat 4

Protection juridique : conseil et représentation juridiques

Rapport final

Berne, le 17 novembre 2015

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, 3012 Berne

Tél. : +41 31 631 86 51

E-mail : skmr@skmr.unibe.ch

TABLE DES MATIERES

Abréviations	II
1 Introduction	1
2 Problématique, méthodologie et démarche	1
3 Représentants légaux : tâches, statut juridique et profil	2
3.1 Tâches assignées par l'ordonnance sur les phases de test (OTest)	2
3.2 Statut juridique	2
3.3 Profil.....	3
3.4 Protection juridique en phase de test et dans le système standard	5
4 Conseil et représentation juridiques lors de la procédure de première instance.....	9
4.1 Consultation juridique et rôle du conseiller juridique.....	9
4.2 Premier entretien et entretien de conseil	10
4.3 Prise de position relative au projet de décision.....	12
4.4 Moyens de preuve.....	14
4.5 Informations sur les pays	14
4.6 Traitement d'un même dossier par différentes personnes.....	16
4.7 Exécution du mandat	17
5 Représentation juridique lors de la procédure de recours.....	18
5.1 Chiffres clés	18
5.2 Dépôt d'un recours.....	19
5.3 Qualité et assurance qualité.....	21
6 Rôle de personne de confiance du représentant légal pour le compte de mineurs non accompagnés (MNA).....	22
7 Questions structurelles.....	25
7.1 Capacité à faire face aux fluctuations	25
7.2 Relations entre les représentants légaux et le SEM	26
7.3 Requérants d'asile ayant fait appel à un mandataire volontaire ou ayant renoncé à une représentation juridique ..	27
8 Durabilité et reproductibilité du modèle de protection juridique.....	28
9 Principaux résultats de l'évaluation et appréciation générale	31

ABREVIATIONS

BCJ	Bureau de conseil juridique
LAsi	Loi sur l'asile
MNA	Mineur non accompagné
OTest	Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (ordonnance sur les phases de test)
RA	Requérant d'asile
RL	Représentant légal
ROE	Représentant d'une œuvre d'entraide
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations

MANDAT 4 – PROTECTION JURIDIQUE : CONSEIL ET REPRESENTATION JURIDIQUES

1 INTRODUCTION

Ce rapport final livre les principaux résultats de l'évaluation de la protection juridique (conseil et représentation juridiques) réalisée par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Si, par souci d'exhaustivité, il revient, lorsque cela s'avère pertinent, sur les résultats de la première et de la deuxième phase de l'évaluation et du rapport intermédiaire¹, il met surtout l'accent sur la troisième et dernière phase de l'évaluation. Il traite des aspects suivants : (1) tâches, statut juridique et profil des représentants légaux (RL) désignés ; (2) conseil et représentation juridiques dans la procédure de première instance ; (3) représentation juridique dans la procédure de recours ; (4) rôle de personne de confiance joué par le RL pour le compte de mineurs non accompagnés (MNA) ; (5) questions structurelles ; (6) durabilité et reproductibilité du modèle de protection juridique. Enfin, le rapport présente les principales conclusions de l'évaluation et s'achève sur une appréciation générale. Parallèlement à ce rapport, un avis de droit du CSDH sur la représentation juridique fournie en phase de test a été réalisé par le prof. Walter Kälin et Nula Frei dans le cadre du mandat d'évaluation². Le rapport final y renvoie lorsque cela s'avère judicieux.

2 PROBLEMATIQUE, METHODOLOGIE ET DEMARCHE

Les évaluateurs sont chargés d'analyser l'utilité de la protection juridique et ses effets sur la procédure de première instance ainsi que sur la procédure de recours, mais aussi la qualité du conseil et de la représentation juridiques. Le but est ici de déterminer dans quelle mesure le conseil et la représentation juridiques contribuent au respect des normes juridiques mais aussi à la compréhension, l'acceptation et la crédibilité de la procédure.

Pour ce faire, les évaluateurs ont procédé, à trois périodes différentes, à des observations, des analyses de dossiers et des entretiens de groupe avec des requérants ainsi que des entretiens individuels avec des collaborateurs du SEM, du bureau de conseil juridique (BCJ) du centre pilote, de plusieurs BCJ externes et du Tribunal administratif fédéral (TAF)³.

¹ CSDH, Evaluation externe de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l'asile, mandat 4, Protection juridique : conseil et représentation juridique, rapport intermédiaire, Berne, 1^{er} décembre 2014. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2015/2015-02-16/eval-zwber4-d.pdf> (dernière consultation le 18.08.2015).

² CSDH, W. Kälin/N. Frei, Expertise sur le caractère juridique de la représentation juridique dans la phase de test, mandat 4, Protection juridique : conseil et représentation juridiques, Berne, 15 janvier 2015.

³ Lors la première phase de l'évaluation, qui s'est déroulée entre le 7 mai et le 12 juin 2014, les évaluateurs ont observé 48 étapes de procédure, réalisé 28 entretiens individuels ainsi que deux entretiens de groupe et ont analysé divers dossiers. La deuxième phase, qui s'est déroulée entre le 13 octobre et le 12 novembre 2014, a permis d'observer 20 étapes de procédure, d'analyser 38 dossiers, de réaliser 19 entretiens individuels avec des collaborateurs du SEM, des conseillers juridiques ainsi que l'ensemble des RL, de même que cinq entretiens de groupe avec des requérants d'asile (RA) afghans, marocains, nigériens, sri lankais et syriens. Lors de la troisième phase, qui s'est déroulée entre le 23 juin et le 13 août 2015, les évaluateurs ont observé douze étapes de procédure et analysé 244 dossiers (109 arrêts du TAF, 80 dossiers (SEM) et 55 mémoires de recours rédigés par le BCJ du

3 REPRESENTANTS LEGAUX : TACHES, STATUT JURIDIQUE ET PROFIL

3.1 Tâches assignées par l'ordonnance sur les phases de test (OTest)

L'ordonnance sur les phases de test (OTest) utilise l'expression de « RL désignés » pour évoquer les RL du centre pilote et celle de « mandataires volontaires » pour désigner les RL externes, tels que les avocats indépendants ou les RL travaillant pour un bureau cantonal de conseil juridique. Le présent rapport reprend ces expressions et entend par RL les RL désignés lorsqu'il ne précise pas expressément qu'il s'agit de mandataires volontaires.

Voici les tâches qu'un RL désigné doit accomplir conformément à l'OTest :

- information et conseil aux RA, notamment sur les chances d'aboutir de la procédure d'asile (art. 25, al. 2, OTest) ;
- participation aux différentes étapes de la procédure, notamment le premier entretien et l'audition sur les motifs d'asile (art. 27, al. 1, et 28, al. 1, OTest) ;
- prise de position pendant et après l'audition ou l'octroi du droit d'être entendu ainsi que sur le projet de décision négative (art. 17, al. 2, let. c et f, OTest) ;
- représentation juridique lors de la procédure de recours, en particulier par la rédaction d'un mémoire de recours (art. 28, al. 1, let. d, OTest) ;
- défense des intérêts des MNA en qualité de personne de confiance (art. 5 et 28, al. 1, let. d, OTest).

Un cahier des charges élaboré par le mandant (SEM) à l'intention du prestataire (BCJ du centre pilote) contient une description détaillée de ces tâches⁴.

3.2 Statut juridique⁵

Afin de déterminer le statut juridique des RL désignés, il convient de comparer la représentation juridique assurée en phase de test avec trois modèles de représentation juridique existant dans la procédure administrative : (1) la relation contractuelle libre avec l'avocat, (2) l'assistance judiciaire d'office dans le cadre de la représentation juridique gratuite et (3) le conseil juridique étendu (conseil juridique « plus »). La représentation juridique assurée en phase de test ne correspond à aucun de ces trois modèles complètement, mais présente des similitudes avec l'assistance judiciaire d'office. Elle constitue, en effet, au vu des spécificités de la procédure d'asile menée dans le cadre de la phase de test, une forme spéciale, à part entière, d'assistance judiciaire gratuite au sens de l'art. 29, al. 3, Cst. et donc une catégorie particulière d'assistance d'office. Sauf dispositions particulières prévues pour la phase de test, les principes de l'assistance d'office s'appliquent donc.

centre pilote). Par ailleurs, ils ont réalisé 25 entretiens individuels avec des collaborateurs du BCJ du centre pilote, des spécialistes, des interprètes du SEM et des mandataires volontaires (externes). Au cours des trois phases de l'évaluation ont eu lieu des échanges avec le TAF mais aussi de nombreuses discussions informelles avec des collaborateurs du BCJ du centre pilote et du SEM. En outre, les évaluateurs ont à chaque fois analysé une sélection de statistiques.

⁴ Pour une description complète et détaillée des tâches assignées aux RL par l'OTest et le cahier des charges, se reporter à l'avis de droit, p. 18 à 19.

⁵ Voir à ce propos et à propos de ce qui suit, l'avis de droit, p. 17 à 19.

3.3 Profil

Constatations

Profil professionnel : Sont habilités à assumer la fonction de RL les avocats et les titulaires d'un diplôme universitaire en droit⁶ (art. 26, al. 3, OTest). Tous les RL travaillant au centre pilote remplissent les conditions légales minimales. Comme l'ont révélé les entretiens et l'analyse des dossiers, tous les RL disposaient déjà, au moment de leur prise de fonctions, de connaissances de base solides voire, pour certains, de connaissances complètes et approfondies sur le droit en matière d'asile. Grâce à l'expérience accumulée depuis le début de la phase de test, tous les RL possèdent désormais des connaissances très solides dans ce domaine. Expérience professionnelle : tous les RL justifiaient déjà, même si c'était à des degrés variables, d'une expérience pratique dans le domaine de l'asile, ayant pour certains, par exemple, travaillé pendant leurs études comme représentants d'une œuvre d'entraide (ROE) dans le système standard ou pendant plusieurs années comme mandataires volontaires dans un BCJ externe. Plusieurs personnes, notamment les collaborateurs du SEM, ont souligné, lors des entretiens, que les RL avaient pu acquérir, en travaillant au centre pilote, énormément d'expérience, ce qui s'en ressentait, par exemple, dans les interventions ciblées qu'ils faisaient pendant les auditions, dans leurs prises de position relatives aux projets de décision ou dans leurs mémoires de recours.

Conclusion 1

Tous les RL travaillant au centre pilote remplissaient, au moment de leur prise de fonctions, les conditions de qualifications requises par l'OTest. Ils ont, depuis, tous acquis des connaissances solides sur le droit en matière d'asile et sont aujourd'hui considérés comme qualifiés et expérimentés par les collaborateurs du SEM.

En vue d'une possible mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale⁷, il conviendrait d'envisager, lors d'un appel d'offres, d'inscrire dans un cahier des charges, outre les exigences minimales requises par l'OTest, d'autres conditions en vue d'exercer l'activité de RL dans un BCJ d'un centre de la Confédération, comme le fait de disposer d'un minimum de connaissances et d'expérience dans le domaine du droit en matière d'asile ou d'avoir effectué une formation continue pratique ou théorique en rapport avec l'activité de RL.

Profil personnel : Le travail de RL désigné se distingue fortement de celui de mandataire volontaire⁸. Le contact régulier et direct avec les RA et leur accompagnement tout au long de la procédure de première instance, l'organisation très structurée des journées, qui peut être amenée à changer rapidement, la cadence de travail élevée due aux courts délais à respecter et la pression psychologique sont autant de facteurs qui rendent, aux yeux des RL, ce travail aussi bien plaisant et captivant que difficile. Lors des entretiens menés à l'automne 2014 avec les collaborateurs du BCJ du centre pilote, la charge de travail élevée était un sujet très récurrent, ce qui n'était plus le cas lors de la dernière phase de l'évaluation. Aucun des RL interrogés ne considérait, en effet, que la charge de travail représentait un problème d'extrême urgence. Certains avaient alors le sentiment que, malgré le nombre élevé de demandes à traiter, ils arrivaient à gérer la situation et

⁶ L'OTest et le rapport explicatif du SEM (ODM) qui s'y rapporte ne précise pas si, par diplôme universitaire, on entend un master/une licence ou un bachelor. Selon des critères rationnels et au vu de la pratique du centre pilote, il semble que ce soit la première option qui soit privilégiée.

⁷ Voir ch. 8 ci-dessous.

⁸ Voir également rapport intermédiaire, p. 11.

n'avaient pas atteint leurs limites. Les RL étaient, cependant, unanimes sur le fait qu'une résistance élevée et une aptitude à travailler sous une forte pression étaient requises pour exercer ce métier.

Selon les déclarations concordantes des RL, cette évolution positive s'explique par les facteurs suivants :

Organisation : Certaines modifications apportées à l'organisation du BCJ du centre pilote ont permis une amélioration. Ainsi, la création d'un état-major, qui a été évoquée à plusieurs reprises, est considérée comme un point extrêmement positif. Le directeur ou l'un des deux RL assumant la fonction d'état-major se tient à la disposition des autres RL pour répondre à leurs questions techniques ou de gestion⁹. Les RL ont également souligné que les adaptations effectuées dans la planification, notamment la mise à disposition systématique de temps pour préparer les entretiens mais aussi pour transmettre et examiner les dossiers en cas de changement de RL, avaient permis de les soulager. Ils peuvent, en outre, faire part au service de planification d'un besoin de temps pour accomplir d'autres tâches (p. ex. se pencher sur la jurisprudence actuelle, rechercher des informations sur les pays, effectuer des tâches administratives).

Coaching de groupe : Tous les RL interrogés ont expliqué que le coaching de groupe proposé à plusieurs reprises par un spécialiste de l'extérieur s'était avéré extrêmement utile. Ce spécialiste les a aidés à replacer dans leur contexte certains événements traumatisants. Les RL sont désormais plus à même de se situer et comprennent mieux le degré de responsabilité qu'ils endossent en tant que RL et celui endossé par les autres acteurs. Les conditions et le manque de temps ne se prêteraient pas à de tels échanges au quotidien. Au besoin, les RL peuvent également demander à bénéficier d'un coaching individuel.

Taux d'activité : De nombreux RL ont indiqué que le fait d'exercer leur activité à temps partiel les aidait à prendre de la distance par rapport à leur travail et à trouver un équilibre, ce qui confirme les résultats du rapport intermédiaire. Certains RL préfèrent toutefois exercer leur activité au BCJ du centre pilote à plein temps.

Equipe : Tous les RL interrogés ont mis en avant la bonne ambiance de travail qui règne et le fort esprit d'équipe qui existe entre les collaborateurs du BCJ du centre pilote. Les échanges réguliers et ouverts au sein de l'équipe les aideraient, dans une large mesure, à faire face à leur charge de travail.

Les entretiens ont permis d'identifier d'autres changements ou mesures ayant contribué à une amélioration : l'expérience professionnelle accumulée depuis l'automne 2014 permet aux RL d'accomplir leurs tâches de manière plus routinière ; les effectifs ont été légèrement revus à la hausse (en raison d'une augmentation significative du nombre de demandes d'asile). Enfin, suite à une analyse interne des besoins, des formations continues sont également prévues, ce qui contribuera également à soulager les RL à moyen et à long terme.

Conclusion 2

L'activité de RL requiert une grande résistance et une aptitude à travailler sous une forte pression. Après quelques difficultés rencontrées au départ, tous les RL sont à présent en mesure de faire face à leur charge de travail, ce qu'ils expliquent par la bonne ambiance de travail, la création d'un état-major auquel ils peuvent s'adresser en cas de questions techniques, une planification bien

⁹ A propos de la disponibilité des personnes assumant la fonction d'état-major lors des fluctuations de la charge de travail, voir ch. 7.1.

rodée, des coachings de groupe réguliers, la possibilité de bénéficier d'un coaching individuel et de travailler à temps partiel ainsi que les échanges réguliers et ouverts au sein de l'équipe.

En vue d'une possible mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale, il conviendrait de garantir l'existence des éléments susmentionnés – état-major, coaching, planification, possibilité de travail à temps partiel, échanges au sein de l'équipe – et de mettre à disposition les ressources nécessaires. Pour détecter suffisamment tôt les cas dans lesquels la pression serait mal vécue, une enquête pourrait être régulièrement menée auprès des collaborateurs.

3.4 Protection juridique en phase de test et dans le système standard

La désignation d'un RL dès le début de la procédure constitue, au même titre que l'introduction de délais courts et impératifs, l'une des principales nouveautés introduites dans le cadre de la phase de test. Une comparaison entre le modèle de protection juridique de la phase de test et celui du système standard doit être effectuée dans le cadre du mandat d'évaluation. Pour que cette comparaison soit pertinente, le CSDH a analysé au total 80 dossiers traités par le SEM (40 par système). Par ailleurs, des RL, des spécialistes et des interprètes du SEM (ayant tous une expérience au centre pilote et dans les CEP) ont été interrogés. Les modèles étant toutefois fondamentalement différents, notamment lors de la procédure de première instance, il est difficile de procéder à une comparaison systématique.

Rôles : Voici un aperçu des principales différences existant entre le ROE, le RL et le mandataire volontaire :

ROE dans le système standard	RL dans le cadre de la phase de test ¹⁰	mandataire volontaire
s'assure que l'audition se déroule de manière équitable ¹¹	accompagne et représente le RA pendant toute la procédure de première instance	n'intervient généralement que lors de la procédure de recours
peut (faire) poser des questions, ne bénéficie pas de droits de partie	peut éventuellement former un recours	peut éventuellement conseiller/représenter sur des questions n'ayant pas trait au droit en matière d'asile (p. ex. droit du travail)

Il ressort des entretiens et de l'analyse de dossiers que, par rapport au ROE, le RL désigné est perçu par le SEM comme une partie à la procédure dotée des mêmes droits et de même valeur que les autres, ce qui est logique au vu seulement du rôle différent qu'il assume. Il a toutefois fallu tout un processus pour en arriver là : au début de la phase de test, certains spécialistes du SEM assimilaient le RL à un ROE¹².

¹⁰ Pour en savoir plus sur le rôle et les tâches du RL, se reporter au ch. 3.1 et à l'avis de droit, p. 18-19.

¹¹ Pendant l'audition, un spécialiste interroge le RA sur les raisons pour lesquelles il a quitté son pays (motifs d'asile).

¹² A propos du contexte différent dans lesquels les mandataires volontaires et les RL désignés interviennent lors de la phase de recours, voir ch. 3.4.

Des différences apparaissent également dans l'exercice de leurs rôles respectifs : presque tous les interprètes (SEM) ont déclaré que les RL désignés étaient sympathiques, professionnels dans leur travail et qu'ils agissaient dans l'intérêt des RA. Par ailleurs, les spécialistes du SEM et les RL garderaient toujours une certaine distance entre eux. Concernant les ROE, le tableau est plus mitigé : une partie d'entre eux, notamment les jeunes engagés, seraient actifs et poseraient souvent des questions importantes lors des auditions. Certains ROE expérimentés auraient, quant à eux, noué une relation d'amitié avec les spécialistes du SEM, ce qui aurait parfois des répercussions négatives sur les auditions, par exemple lorsqu'ils poseraient des questions qui ne serviraient pas les intérêts du RA. C'est ce qui ressort également de l'analyse de dossiers : si l'on trouve de nombreux exemples de cas dans lesquels les questions posées par les ROE visent à établir l'état de fait, il existe également quelques cas dans lesquels elles ne servent pas les intérêts du RA¹³.

Niveau de connaissances : Les RL interrogés ont souligné que le fait d'accompagner les RA tout au long de la procédure de première instance leur permettait d'effectuer leur travail en s'appuyant sur des éléments qu'ils n'auraient pas pu obtenir autrement. Les mandataires volontaires se fondent, quant à eux, principalement sur leur analyse du dossier ainsi que sur l'entretien qu'ils ont eu avec le RA à la fin de la procédure de première instance. En phase de test, les échanges directs avec le RA, les observations et les interventions faites pendant les entretiens ainsi que l'analyse de dossier viennent se compléter, ce qui est considéré comme un avantage. Certains RL ont ainsi expliqué que le fait d'avoir participé au premier entretien et à l'audition leur permettait de mieux replacer dans leur contexte des contradictions entre ces deux entretiens mises en avant dans la décision.

Possibilités d'une participation active à la procédure de première instance : Les RL désignés participent activement à presque toutes les étapes de la procédure de première instance alors que les mandataires volontaires, même s'ils en ont la possibilité, n'y prennent part qu'exceptionnellement, faute d'effectifs suffisants, ou n'interviennent que lors de la procédure de recours. Cette possibilité de participation active dès le début de la procédure est également considérée par les RL interrogés comme une différence de taille par rapport au système standard. Il leur est ainsi possible de détecter suffisamment tôt d'éventuelles erreurs et de les faire corriger, ce qui permet parfois d'éviter des recours. Par ailleurs, certaines erreurs ne peuvent guère ou que difficilement être corrigées lors de la procédure de recours¹⁴.

Information des RA : La plupart des interprètes (SEM) interrogés ont expliqué qu'une spécificité de la procédure introduite dans le cadre de la phase de test était que les RA obtiennent des informations fiables sur la procédure et leur dossier, et ce d'une personne agissant dans leur intérêt, à savoir le RL. Depuis des années, circulent régulièrement et rapidement entre les RA des informations sur la procédure d'asile, dont beaucoup sont erronées (p. ex. ce serait mal de fournir ses documents d'identité). Certains interprètes ont expliqué qu'ils avaient, à plusieurs reprises, vu les RL leur faire prendre conscience de leur erreur et les convaincre de donner leurs documents d'identité. Plusieurs interprètes ont également affirmé que les requérants choisis pour participer à la

¹³ Un ROE a par exemple demandé à un RA d'écrire son nom sur une feuille alors que celui-ci venait de déclarer qu'il était analphabète.

¹⁴ Un RL a par exemple cité le cas d'une RA qui avait prétendu être majeure pour obtenir un visa. Depuis le début de la procédure d'asile, elle disait pourtant être mineure. Le RL qui lui avait été attribué a suggéré de vérifier la procédure ayant mené à l'obtention du visa et demandé une expertise de son âge, qui a été mandatée par le SEM. Cette expertise a conclu que la RA pouvait être mineure. Le SEM ayant toutefois continué de la considérer comme une personne majeure, le RL a déposé un recours, qui a abouti. Sans son intervention pendant la procédure de première instance, un recours aurait été beaucoup plus difficile à former (et aurait eu plus de mal à aboutir).

phase de test, même s'ils sont eux aussi nerveux, le sont beaucoup moins que ceux dont la demande est traitée dans le système standard car ils disposent d'informations de meilleure qualité et qu'ils sont accompagnés par une personne en laquelle ils ont confiance. Plusieurs spécialistes du SEM partagent d'ailleurs ce point de vue. L'un d'entre eux a expliqué qu'il existait, selon lui, une différence de taille entre la phase de test et le système standard en ce qui concerne l'information et la préparation des RA. Ces derniers répondent, en effet, la plupart du temps directement aux questions durant les auditions alors que, dans le système standard, ils font plus souvent des déclarations qui ne présentent aucun intérêt pour l'appréciation de la demande d'asile.

Audition : Le contexte de la participation à l'audition n'est pas le même pour le ROE et le RL désigné. En effet, le ROE reçoit le procès-verbal du premier entretien (audition sur les données personnelles) juste avant l'audition et rencontre pour la première fois le RA lors de cette dernière, tandis que le RL a lui-même participé au premier entretien, a auparavant pu s'entretenir une première fois avec lui et l'a rencontré une deuxième fois pour préparer l'audition.

L'analyse de dossiers permet en outre de se faire une idée plus précise de l'attitude des ROE et des RL pendant l'audition. Il convient ici de noter que, si le contexte de leur participation à l'audition n'est pas le même, leur rôle ne l'est pas non plus¹⁵. Si l'on regarde les interventions faites au cours des auditions, des différences apparaissent notamment dans leurs manières de procéder. Tous les RL posent la plupart du temps plusieurs questions et font parfois des remarques au cours des auditions. Ces questions leur permettent généralement d'éclaircir, de préciser et d'expliquer les faits, mais aussi de s'assurer que les éventuelles contradictions soient clarifiées et, si possible, résolues. L'impression qui prévaut est que les RL participent activement aux auditions en posant des questions ciblées¹⁶.

On observe une attitude similaire chez les ROE dans la moitié environ des dossiers du système standard analysés : les questions posées aident à clarifier les faits. Dans certains cas, le ROE s'enquiert uniquement de l'état de santé du requérant ou, plus généralement, de son bien-être. La proportion de ROE qui n'interviennent pas pendant les auditions est plus importante que celle des RL. La différence la plus flagrante dans la manière de procéder concerne le fait que les ROE posent des questions à charge au RA. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la rubrique « Rôles »¹⁷, plusieurs exemples de cas dans lesquels l'intervention du ROE ne servait pas les intérêts du RA ont été trouvés. Une telle attitude de la part des RL n'a pu être constatée dans aucun dossier.

Selon certains spécialistes du SEM, les questions posées aux RA permettent également aux RL de s'assurer qu'aucun élément de fait important ne soit oublié, ce qui leur est également utile (les RL connaissent la plupart du temps déjà bien les motifs qui ont poussé les RA à quitter leur pays grâce aux discussions qu'ils ont pu avoir avec eux).

Décisions : La qualité des décisions rendues par le centre pilote ne s'explique pas uniquement par les RL. En effet, les contrôles de qualité effectués en interne par le SEM, la motivation, la formation de base et continue ainsi que l'expérience de la direction et des spécialistes du SEM ont également leur importance. La participation des RL désignés à la procédure de première instance mais aussi

¹⁵ A propos du rôle différent des ROE et des RL désignés, voir la rubrique « Rôles » ci-dessus (ch. 3.4).

¹⁶ Un RL a par exemple demandé à une RA si elle pouvait décrire la cellule dans laquelle elle était enfermée ou si elle pouvait raconter ce qui s'était passé lors du contrôle de police dont elle a fait l'objet. Un RL a expliqué que les déclarations de la RA, selon lesquelles elle serait sortie de prison avec son oncle, n'auraient eu aucun sens si on s'en était tenu aux propos tenus lors de l'audition. Comme le RL savait que l'oncle en question travaillait pour l'armée, il a rapidement pu dissiper un éventuel malentendu en posant une question.

¹⁷ Voir exemples dans la rubrique « Rôles » ci-dessus (ch. 3.4).

et surtout l'introduction des nouvelles étapes de procédure que sont le projet de décision et l'avis relatif à ce projet¹⁸ sont toutefois des facteurs qui peuvent influencer la qualité des décisions. En effet, les RL peuvent intervenir pendant l'audition et attirer l'attention, dans leur avis, sur des erreurs de procédure ou des problèmes de droit matériel, sur lesquels les spécialistes du SEM auront ensuite à se pencher. Un spécialiste a ainsi souligné qu'au moment de rédiger son projet de décision il avait à l'esprit que le RL allait l'examiner et l'apprécier sous l'angle juridique dans sa prise de position.

L'analyse de dossiers¹⁹ a révélé que la qualité des décisions rendues par le centre pilote était bonne, voire excellente. Dans les décisions d'asile négatives, les spécialistes expliquent en effet clairement pourquoi les allégations faites ne sont, de l'avis du SEM, pas vraisemblables ou pertinentes au regard du droit en matière d'asile. Les décisions rendues dans le système standard étaient, quant à elles, d'une qualité très disparate. Nombre d'entre elles étaient de bonne qualité et reposaient sur une argumentation en matière de droit d'asile claire. Quelques-unes étaient même d'excellente qualité. Plusieurs décisions reposaient toutefois sur une argumentation qui n'était pas évidente à suivre ou étaient de qualité médiocre, ce qui n'était le cas d'aucune décision du centre pilote. En résumé, on peut donc dire que le modèle de protection juridique introduit dans le cadre de la phase de test a – ajouté à d'autres facteurs – une incidence positive sur la qualité des décisions.

Exigences relatives à l'exécution du mandat : Le nouveau modèle de protection juridique pose de nouvelles exigences aux RL²⁰. Au contraire de ce qui se passe dans le système standard, il est essentiel en phase de test que le RL fasse part de ses critiques dès la procédure de première instance. S'il attend la phase de recours, il peut lui être reproché de ne pas avoir contesté les points en question lors de l'audition ou dans sa prise de position relative au projet de décision.

Phase de recours : A partir de la phase de recours, la protection juridique assurée en phase de test est similaire à celle assurée dans le système standard. Dans les deux systèmes, il s'agit généralement pour le RL d'examiner la décision du SEM sous l'angle juridique et de décider si un recours doit être formé auprès du TAF. Il existe toutefois certaines différences : les RL désignés disposent d'autres éléments que les ROE, mais aussi que les mandataires volontaires, pour apprécier le cas. Il s'agit là d'une condition essentielle pour que les RA puissent faire valoir leur droit de recours malgré le raccourcissement du délai de recours à dix jours ouvrés en phase de test. La principale différence réside cependant dans le fait que les RL doivent se demander si le recours a des chances d'aboutir (art. 25, al. 4, OTest) avant de décider s'ils souhaitent représenter le RA lors de la procédure devant le TAF ou mettre fin à leur mandat. Selon des représentants du TAF, le modèle de protection juridique introduit dans le cadre de la phase de test contribue à décharger le TAF et à lui faciliter la tâche, notamment en raison de la bonne, voire de l'excellente qualité des recours déposés par les RL²¹.

Conclusion 3

Les différences entre, d'une part, les RL associés à la phase de test et, d'autre part, les ROE et les mandataires volontaires qui interviennent dans le système standard, sont significatives dans la

¹⁸ Voir également à ce propos le ch. 4.3.

¹⁹ 80 dossiers (SEM) ont été analysés.

²⁰ A propos des observations faites concernant l'exécution du mandat par les RL du centre pilote, voir ch. 4.7.

²¹ Voir à ce propos le ch. 5 ci-dessous.

procédure de première instance, comme le législateur l'avait prévu. Les RL ont notamment l'avantage de pouvoir être présents à toutes les étapes de la procédure. Cette présence non seulement permet une meilleure représentation des RA mais contribue aussi, associée à d'autres facteurs, à la qualité homogène des décisions rendues par le centre pilote, du fait par exemple de leur participation active aux auditions ou de l'appréciation juridique du projet de décision à laquelle ils se livrent dans leurs prises de position. La possibilité d'attirer l'attention sur d'éventuelles erreurs dès la procédure de première instance, et non plus seulement lors de la phase de recours, ainsi que l'obligation de déposer des recours qui ne sont pas voués à l'échec contribuent à réduire le nombre de ces recours. Selon des représentants du TAF, le modèle de protection juridique introduit dans le cadre de la phase de test permettrait, lorsque des recours sont formés, de faciliter la tâche des collaborateurs du TAF et donc de les décharger.

4 CONSEIL ET REPRESENTATION JURIDIQUES LORS DE LA PROCEDURE DE PREMIERE INSTANCE

4.1 Consultation juridique et rôle du conseiller juridique

Constatations

La consultation juridique remplit plusieurs fonctions. Premièrement, elle vise à informer une première fois les RA sur la procédure menée dans le cadre de la phase de test. Les conseillers juridiques renoncent ici délibérément à aborder les motifs de fuite et à se livrer à une appréciation juridique du cas (cette tâche est réservée au RL). Le but est ici de transmettre des informations générales au RA. Les conseillers attirent également l'attention sur l'importance des moyens de preuve pour la procédure d'asile et expliquent, à l'aide d'une feuille d'information comportant essentiellement des images, comment les RA peuvent leur fournir les éventuels moyens de preuve²². Ce faisant, ils peuvent déjà rectifier des informations erronées qu'auraient les RA sur la procédure d'asile²³. Deuxièmement, la consultation juridique vise à faire le point sur la situation personnelle du requérant, et notamment sur son état de santé et son âge (personne mineure ou majeure)²⁴. Troisièmement, elle sert à mettre les RA en relation avec les RL : le rôle de ces derniers est expliqué aux RA, qui signent généralement un document en vue de leur donner procuration²⁵.

Plusieurs RL ont souligné qu'ils disposaient déjà, grâce à la consultation juridique, d'informations préalables importantes sur les RA. Le formulaire rempli lors de cette consultation leur est, en effet, transmis. Par ailleurs, d'autres informations importantes sont consignées dans le journal en ligne. Les conseillers juridiques peuvent également leur fournir oralement des informations si cela s'avère pertinent. Certains RL ont fait savoir qu'il était utile pour eux que les RA aient déjà reçu des informations sur la procédure d'asile. Pour toutes ces raisons, ils peuvent se concentrer, lors de la

²² A propos du rôle du conseiller dans le suivi de l'obtention des moyens de preuve, voir ch. 4.4.

²³ Un conseiller juridique a, par exemple, pu expliquer à un RA érythréen qu'il était important pour la procédure qu'il présente son passeport pour prouver son origine.

²⁴ Alors que les évaluateurs étaient au centre pilote, deux très jeunes MNA sont arrivés. Le conseiller juridique présent sur place a pu s'assurer qu'ils puissent s'entretenir immédiatement avec un RL. A propos de la manière de procéder des conseillers juridiques et de leur collaboration avec le service de planification et les RL dans le cas des MNA, voir ch. 6.

²⁵ A propos des RA qui ne signent la procuration que plus tard ou qui renoncent à être représentés par le RL qui leur a été attribué, voir ch. 7.3.

première entrevue, sur des aspects importants du dossier. Plusieurs collaborateurs du BCJ du centre pilote ont indiqué que la consultation juridique était l'occasion d'un premier contact entre les RA et le BCJ du centre pilote. Autrement dit, elle leur permet de se faire une première idée de ce dernier. Des conseils juridiques de bonne qualité ont donc un impact positif sur la manière dont est perçue le travail effectué par la suite par les RL.

Le fait pour les RA de pouvoir, en principe, entrer à tout moment en contact avec un conseiller juridique (des interprètes assurent, selon les possibilités, un service de piquet pour les langues les plus demandées) est essentiel. Ces consultations non planifiées leur permettent, par exemple, de venir remettre des moyens de preuve ou de faire part de problèmes²⁶. Plusieurs RL ont souligné l'importance d'un tel interlocuteur : les RA savent ainsi qu'ils peuvent venir quand ils le souhaitent et qu'ils trouveront toujours quelqu'un pour répondre à leurs questions. Le planning des RL est généralement trop chargé pour pouvoir assumer cette fonction.

Enfin, les RL et les conseillers juridiques interrogés ont indiqué que la collaboration entre eux était très agréable et fonctionnait bien. Depuis l'automne 2014, plusieurs discussions ont permis de préciser davantage les modalités de cette collaboration (contenu et déroulement). Les tâches incombant à chacun en ce qui concerne l'aide à apporter aux RA ou l'obtention des moyens de preuve ainsi que la manière de procéder avec les MNA et les RA traumatisés ont, par exemple, été définies plus en détail.

Conclusion 4

Le conseil juridique remplit des fonctions essentielles, que ce soit pour la protection juridique ou pour le déroulement sans heurts (efficience) de la procédure dans le cadre de la phase de test. La répartition des tâches entre les conseillers juridiques et les RL s'est ici révélée efficace. Le conseil juridique a, dans l'ensemble, fait ses preuves et devrait donc être conservé sous cette forme.

La consultation juridique permet de mieux informer les RA sur la procédure d'asile, d'identifier les RA vulnérables, de les mettre en contact avec le RL et contribue, dans une large mesure, à ce que le BCJ du centre pilote et les RL soient bien perçus par les RA.

L'identification précoce des MNA, des RA présentant des problèmes de santé (physiques ou psychologiques) sérieux et des RA particulièrement vulnérables par les conseillers juridiques est judicieuse. Cette fonction devrait être renforcée en proposant aux collaborateurs des formations continues adaptées.

La fonction d'interlocuteurs accessibles à tout moment des conseillers juridiques devrait être conservée et renforcée.

4.2 Premier entretien et entretien de conseil

Depuis mai 2015, le SEM mène un entretien de conseil en lieu et place du premier entretien (art. 25a LAsi et art. 5 du règlement Dublin III). Les principales différences entre ces deux entretiens sont les suivantes : l'entretien de conseil intervient après l'enregistrement des données personnelles, étape de procédure à laquelle le RL ne participe pas. Pendant cet entretien, les RA sont

²⁶ Un RA a, par exemple, apporté l'original de son acte de naissance et de son livret de service militaire. Un autre RA a pu se procurer une copie du rapport de police relatif à son arrestation dans son pays d'origine. Un MNA a également raconté qu'il avait fait, la veille, l'objet de menaces et qu'il ne se sentait plus en sécurité dans le centre d'hébergement.

principalement interrogés sur leur itinéraire et sur leur état de santé, mais aussi sommairement sur les motifs pour lesquels ils ont quitté leur pays. Il s'agit ici de vérifier si la Suisse est vraiment compétente pour examiner la demande d'asile conformément au règlement Dublin III. Lors de cet entretien, le RA se voit également octroyer le droit d'être entendu. Contrairement à ce qui est prévu pendant le premier entretien, les spécialistes du SEM ne dressent pas de procès-verbal intégral lors de l'entretien de conseil mais rédigent, conformément à l'art. 5 du règlement Dublin III, un résumé des déclarations faites par le RA sur son itinéraire, sur son état de santé et sur son droit d'être entendu. Les questions et les réponses relatives aux motifs d'asile ne sont pas consignées, mais les spécialistes en gardent une trace écrite dans des notes internes. Les RL retranscrivent les déclarations des RA concernant les motifs d'asile sous forme de mots-clés, qu'ils saisissent plus tard dans le journal en ligne. Les RA enregistrés comme MNA continuent, quant à eux, d'être interrogés dans le cadre d'un premier entretien et non d'un entretien de conseil.

Tous les RL interrogés portaient un regard essentiellement positif sur l'entretien de conseil. Ils étaient ainsi plusieurs à déclarer que ce dernier était plus efficace et prenait mieux en compte les ressources que le premier entretien car il mettait l'accent sur l'itinéraire emprunté et donc sur la question de savoir si la Suisse était compétente pour traiter la demande d'asile. Le fait que les RL ne soient pas présents lors de l'enregistrement des données personnelles a été jugé judicieux par une grande majorité des personnes interrogées. En outre, le fait que seules les déclarations relatives aux motifs d'asile faites lors de l'audition présentent désormais une valeur juridique constitue une avancée considérable selon les RL. Les déclarations faites pendant l'entretien de conseil doivent, quant à elles, aider le SEM à préparer l'audition. Un autre point positif est que l'entretien de conseil fait davantage office de discussion entre le RA et le spécialiste du SEM que le premier entretien, qui revêt un caractère formel²⁷. De nombreux RL interrogés estiment cependant que ses modalités actuelles présentent un inconvénient de taille car ils ne savent pas, en tant que RL, ce qu'il advient des notes internes relatives aux motifs d'asile. Les spécialistes du SEM interrogés ont, quant à eux, un avis plus nuancé concernant l'entretien de conseil. L'un d'eux a ainsi expliqué qu'il était problématique, aussi bien pour le SEM que pour les RL, que les motifs d'asile ne soient pas consignés dans un procès-verbal, ni traduits. Il serait ainsi déroutant de ne pas pouvoir signaler à un RA, lors de son audition, que ses propos sont en totale contradiction avec ce qu'il a déclaré lors de l'entretien de conseil. En pareils cas, le spécialiste demanderait au RA s'il est vrai qu'il a tenu certains propos (pendant l'entretien de conseil).

Les avis concernant l'intérêt d'une participation systématique du RL à la première audition (généralement l'entretien de conseil) sont partagés, comme cela avait déjà été relevé dans le rapport intermédiaire²⁸. Un nombre considérable de RL estiment que leur présence est nécessaire à tous les entretiens, afin notamment de pouvoir créer une relation de confiance avec le RA et parce qu'il serait difficile d'effectuer un tri (entre les entretiens lors desquels leur présence est nécessaire et ceux lors desquels elle ne l'est pas). Ils sont également nombreux à souligner qu'il est souvent impossible de savoir à l'avance si des informations importantes pour eux seront recueillies lors de la première audition. De nombreux collaborateurs du SEM sont, quant à eux, plus sceptiques en ce qui concerne la participation des RL à cette dernière. Selon eux, le temps consacré à ces entretiens pourrait être utilisé à meilleur escient, par exemple pour des premières entrevues plus poussées avec le RA. Dans certains cas au moins (p. ex. personnes pour lesquelles les recherches

²⁷ Lors de l'entretien de conseil, tous les acteurs sont en principe assis autour d'une table tandis que, lors du premier entretien, le spécialiste du SEM est assis à son bureau, devant son ordinateur, et dresse le procès-verbal.

²⁸ Rapport intermédiaire, p. 13.

dans le SIS ont donné des résultats positifs), on pourrait envisager de renoncer à une participation des RL.

Les évaluateurs ont un avis nuancé sur l'entretien de conseil. L'enregistrement préalable des données personnelles, sans la présence du RL, est un point positif. Un autre point qui mérite d'être mentionné est que le SEM peut, en cas de demande d'asile manifestement vouée à l'échec, en faire part suffisamment tôt au RA et l'informer des étapes qui vont suivre (retrait de la demande, entretien de départ). On ne peut pas non plus nier que les premières informations recueillies sur les motifs d'asile facilitent le travail de préparation de l'audition effectué par les spécialistes. La situation devient toutefois problématique lorsque l'entretien de conseil revêt le caractère d'un premier entretien, sans que les garanties de procédure (procès-verbal avec traduction) soient respectées, ou lorsque des discussions informelles viennent se mêler à des discussions formelles si bien que le RA ne sait plus ce qu'il en est. Par ailleurs, si, conformément à la loi, le RA peut être entendu sur les motifs d'asile dans le cadre de l'entretien de conseil, il n'est pas prévu que ses réponses soient consignées intégralement ou sommairement dans un procès-verbal ou traduites, ce qui est problématique au regard de la protection juridique. En effet, lors de cet entretien, les spécialistes du SEM se font inévitablement une première idée sur les motifs d'asile, qui sera forcément prise compte lors de l'audition, même si cela ne se fait pas de manière transparente. Le risque est ici que les principes de l'Etat de droit ne soient pas respectés.

Conclusion 5

La pratique introduite en mai 2015, consistant à procéder à l'enregistrement des données personnelles sans les RL et à mettre l'accent sur l'itinéraire emprunté et l'état de santé lors de l'entretien de conseil, semble judicieuse. Cette pratique devrait être conservée.

Le fait que l'entretien de conseil serve à recueillir des informations sur les motifs d'asile et remplisse donc la fonction d'un premier entretien, sans toutefois que les garanties de procédure soient respectées, est problématique au regard de la protection juridique. En vue d'une mise en œuvre à l'échelle nationale du modèle introduit dans le cadre de la phase de test, il faudrait définir clairement la fonction de l'entretien de conseil ainsi que son cadre en termes de respect de l'Etat de droit.

4.3 Prise de position relative au projet de décision

Constatations

Voici ce que l'on peut dire concernant les fonctions de la prise de position relative au projet de décision :

Décision finale : La prise de position du RL n'a presque jamais d'incidence sur la décision finale.

Motivation de la décision : Dans les 40 décisions du centre pilote analysées, le SEM a systématiquement consacré, dans les considérants, un paragraphe aux différents arguments avancés par le RL dans sa prise de position. A l'inverse de ce qui avait été constaté à l'automne 2014²⁹, aucune décision ne se borne à une formulation type expliquant que l'avis du RL ne changeait rien à l'appréciation du cas. Dans toutes les décisions analysées, les spécialistes du SEM ont examiné de façon détaillée, voire très détaillée, les différents arguments avancés. Cette pratique répond à

²⁹ Rapport intermédiaire, p. 13.

l'obligation de motivation que le TAF a imposée s'agissant de l'examen de la prise de position du RL par le SEM³⁰.

Attribution en procédure étendue : Dans plusieurs prises de position analysées, le RL demande, en invoquant différentes raisons, que le traitement du dossier se poursuive en procédure étendue. Plusieurs RL ont fait savoir, lors des entretiens, que quelques cas avaient été réorientés vers la procédure étendue suite à leur avis. Même si le BCJ ne procède pas à un recensement systématique de ces cas, sept dossiers dans lesquels le SEM a accepté que la demande soit finalement traitée en procédure étendue ont pu être identifiés.

Fonction de soupape : Dans leurs prises de position, les RL commencent généralement par présenter le point de vue personnel du RA sur le projet de décision, puis se livrent à une appréciation juridique du projet. Le fait de permettre au RA de s'exprimer a, selon les RL, une fonction importante de soupape : il peut directement faire part aux autorités de son avis concernant la décision attendue. Par ailleurs, le RL a la possibilité, dans les cas voués à l'échec, de faire au moins entendre les griefs du RA, ce qui peut se révéler important sur le plan psychologique pour ce dernier.

Délai/temps : Tous les RL et les collaborateurs du SEM interrogés ont indiqué que le délai de 24 heures dont ils disposent pour rédiger la prise de position et l'examiner est, dans de nombreux cas, insuffisant. Le SEM se montre plus conciliant qu'à l'automne 2014 vis-à-vis des demandes de rallongement du délai : quelques heures supplémentaires sont presque toujours octroyées.

Sens et utilité de la prise de position : Les RL et les collaborateurs du SEM ont toujours des points de vue très divergents sur la question. Les collaborateurs du SEM trouvent judicieux que les RL puissent signaler les erreurs d'ordre formel dans leurs prises de position et que l'échange à ce sujet entre le SEM et les RL ait lieu au centre pilote plutôt que devant le TAF. Selon certains spécialistes, les efforts déployés par les RL, notamment pour rendre compte de l'avis du RA ou d'une appréciation divergente de la vraisemblance des allégations, seraient disproportionnés par rapport au résultat obtenu. Les RL soulignent, quant à eux, qu'ils sont également tenus, de par leurs fonctions, de commenter des aspects matériels du projet de décision. Ces commentaires sont, d'après ce qui ressort de l'avis de droit³¹ et de la jurisprudence du TAF, non seulement opportuns, mais surtout nécessaires : le TAF a établi que le RL devait formuler ses critiques sur la procédure dès la procédure de première instance, c'est-à-dire pendant l'audition ou au plus tard dans son avis relatif au projet de décision, pour que le tribunal traite ses griefs³². Le TAF n'a, semble-t-il, jusqu'à pas eu besoin de trancher la question de savoir si cette obligation vaut aussi pour les éléments de droit matériel. Compte tenu du mandat légal et du rôle qui lui sont confiés, le RL est toutefois tenu de faire tout ce qui est dans l'intérêt bien compris de son client lors de la procédure de première instance. Par ailleurs, l'invocation d'arguments de droit matériel peut permettre d'éviter des recours.

Conclusion 6

³⁰ ATAF E-1857/2014 du 17 juin 2014, consid. 6.2, 6.3, 6.4 ; ATAF D-2363/2014 du 17 juillet 2014 ; ATAF D-2936/2014 10 juillet 2014, consid. 7.3 ; ATAF E-7340/2014 du 17 février 2015, consid. 6.1.2 ; ATAF E-2963/2015 du 24 juillet 2015.

³¹ Avis de droit, p. 29.

³² ATAF D-6683/2014 du 23 février 2015, consid. 3.4 ; ATAF D-6683/2014 du 23 février 2015, consid. 3.4

D'après la pratique du TAF, il est souhaitable, voire nécessaire pour respecter l'obligation légale de motivation, de mentionner la prise de position du RL et d'en apprécier le contenu dans la décision. Selon la jurisprudence, les RL doivent faire part de leurs objections, en tout cas celles portant sur le droit de procédure, dès la procédure de première instance.

Dans la mesure où il peut, lors de la procédure de recours, être reproché au RL d'avoir manqué d'esprit critique dans sa prise de position, il faut que tous les RL prennent davantage conscience de l'importance de cette dernière. Par ailleurs, une discussion approfondie entre le SEM et le BCJ du centre pilote sur le sens et l'utilité de la prise de position serait indiquée.

4.4 Moyens de preuve

Dans le rapport intermédiaire, les évaluateurs recommandaient aux RL d'insister davantage auprès des RA sur l'importance des moyens de preuve pour la procédure d'asile, de veiller à répertorier systématiquement les moyens de preuve obtenus et de s'occuper du suivi (en demandant aux RA s'ils ont réussi à obtenir un moyen de preuve annoncé).

Les observations et les entretiens laissent apparaître que l'importance des moyens de preuve pour la procédure d'asile est soulignée une première fois lors de la consultation juridique. Les conseillers indiquent, en effet, systématiquement aux RA où et comment ils peuvent remettre des moyens de preuve. Lors de leur première entrevue avec les RA, les RL leur rappellent également l'importance de ces moyens de preuve et leur demandent s'ils en détiennent ou s'ils peuvent en obtenir. S'il manque un moyen de preuve, les RL s'occupent du suivi avec l'aide des conseillers juridiques : ces derniers sont chargés par les RL d'aller se renseigner auprès des RA concernés au centre de Juch³³. Les RA peuvent à tout moment remettre leurs moyens de preuve aux conseillers présents au centre pilote pendant les heures d'ouverture ou pendant les consultations effectuées au centre de Juch. Les conseillers répertorient alors les moyens de preuve obtenus et les transmettent, par l'intermédiaire du service de planification, aux RL. Ces derniers les examinent – parfois avec l'aide des RA et des conseillers juridiques, mais aussi d'un interprète (BCJ du centre pilote) – et les transmettent au SEM. A la différence de ce qui se passait à l'automne 2014, la transmission se déroule désormais de manière formelle et fait l'objet d'un compte rendu écrit.

Conclusion 7

Les adaptations auxquelles le BCJ du centre pilote a procédé montrent que l'ensemble des recommandations formulées dans le rapport intermédiaire sur les moyens de preuve ont été mises en œuvre de manière judicieuse.

4.5 Informations sur les pays

L'analyse de dossiers ainsi que les entretiens réalisés avec les spécialistes et les interprètes du SEM révèlent que tous les RL disposent de connaissances solides, voire pour certains très solides, sur les pays d'origine des RA et qu'ils savent les utiliser à bon escient lors des différentes étapes de la procédure. Comme cela a déjà été évoqué dans le rapport intermédiaire, les RL utilisent

³³ Voir ch. 4.1.

régulièrement, dans leurs prises de position relatives aux projets de décision et dans leurs mémoires de recours, des informations sur les pays pertinentes pour le cas d'espèce. Certaines prises de position sont même accompagnées d'un rapport complet sur le pays, dont le contenu ne présente toutefois pas forcément d'intérêt immédiat pour le cas d'espèce (p. ex. informations sur la situation en matière de sécurité dans un pays d'origine). Il existe cependant de nombreux exemples de prises de position dans lesquelles les informations sur les pays viennent étayer des allégations importantes du RA³⁴. Contrairement à ce qu'avaient relevé les évaluateurs à l'automne 2014, les informations sur les pays sont également utilisées à bon escient lors des étapes de procédure précédentes. L'examen de 40 procès-verbaux d'auditions dressés par le centre pilote montre ainsi que les RL se sont la plupart du temps bien préparés et qu'ils posent des questions ciblées en s'appuyant sur leurs connaissances du pays d'origine du RA³⁵.

Les RL ont indiqué que deux changements importants étaient intervenus depuis l'automne 2014 en ce qui concerne les informations sur les pays d'origine : depuis quelque temps, un expert-pays de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est présent un jour par semaine au centre pilote, ce qui permet aux RL d'accéder plus vite aux informations dont ils ont besoin sur les pays, de discuter rapidement, après avoir effectué des recherches, de la fiabilité des sources et informations trouvées avec un expert compétent ou d'échanger régulièrement avec ce dernier des informations d'ordre général sur des pays très représentés. Comme la plupart des RL travaillent à temps partiel et que l'expert-pays n'est présent qu'un jour par semaine, certains RL ne peuvent pas ou que rarement profiter de sa présence. Il serait à ce titre judicieux de pouvoir, à titre complémentaire, continuer de soumettre à l'OSAR, comme c'était le cas jusqu'à présent, des demandes de recherches rapides. Les RL trouvaient, par ailleurs, extrêmement utile que les recherches rapides effectuées jusque-là par l'OSAR fassent systématiquement l'objet d'un archivage électronique et puissent être rapidement consultées par tous les collaborateurs.

Conclusion 8

Les constatations faites montrent que les recommandations formulées dans le rapport intermédiaire concernant les informations sur les pays ont été mises en œuvre de manière judicieuse. Les RL doivent prendre davantage conscience de l'importance de ces informations pour l'audition.

Lorsqu'ils rédigent leurs prises de position, les RL devraient veiller, comme le font déjà une grande majorité d'entre eux, à se concentrer sur les informations relatives au pays d'origine qui sont pertinentes pour le cas d'espèce et à les présenter de façon à ce que – malgré la pression exercée au niveau des délais – les chances que les spécialistes du SEM les traitent et les examinent soient plus grandes.

La présence d'un expert-pays de l'OSAR sur place est un point extrêmement positif. Il serait souhaitable de faire en sorte qu'un maximum de RL puissent profiter d'un échange régulier avec lui (si possible hebdomadaire).

³⁴ Le RL a par exemple joint à sa prise de position une recherche rapide de l'OSAR qui montrait qu'une certaine organisation militante dans le pays d'origine du RA avait déjà obligé à plusieurs reprises des mineurs ou des jeunes non membres à commettre des attentats à la bombe, comme l'avait indiqué le RA.

³⁵ Le RL a par exemple interrogé un RA qui se réclamait d'un parti politique pas très connu sur son affiliation à ce parti et la structure de ce dernier.

4.6 Traitement d'un même dossier par différentes personnes

Constatations

Minimiser les répercussions négatives : Pour des raisons d'ordre structurel, des changements plus fréquents dans la gestion des dossiers devraient être difficiles à éviter dans le cadre de la phase de test. Les efforts considérables déployés par les RL pour minimiser l'impact négatif de ces changements, qui avaient déjà pu être observés à l'automne 2014, se sont accrus. Lorsqu'un tel changement intervient, le RL jusqu'alors compétent en avise le RA et lui présente, dans la mesure du possible, son nouveau RL. Du temps est désormais mis automatiquement à disposition pour permettre la transmission du dossier (échanges entre l'ancien et le nouveau RL) et son examen (le nouveau RL dispose de temps pour se familiariser avec ce dernier). Le journal en ligne accessible à tous les RL a été adapté et ces derniers s'en servent en tenant davantage compte d'un éventuel changement de RL. Chaque étape ainsi que les réflexions du RL sur le dossier y sont à présent consignées. Pour toutes les informations enregistrées figurent la date de l'enregistrement et les initiales du RL qui a effectué la saisie. S'il doit reprendre le dossier d'un collègue, le nouveau RL peut ainsi retrouver plus facilement qui a fait quoi à tel moment et ce qu'il reste à faire. Grâce à ce journal, il est par exemple possible de savoir s'il reste des moyens de preuve à obtenir ou si un rendez-vous chez le médecin est prévu.

Eviter les changements dans la gestion des dossiers : Les MNA ou les autres RA particulièrement vulnérables, dont les dossiers devraient être traités par un seul et même RL, se voient attribuer par le service de planification du BCJ du centre pilote les RL ayant le taux d'activité le plus élevé pour prévenir au maximum un risque de changement dans la gestion du dossier. Lorsqu'un conseiller signale (après la consultation juridique) la présence d'un MNA particulièrement jeune ou vulnérable, le service de planification fait en sorte que la personne concernée puisse rapidement rencontrer un RL, qui assumera également la fonction de personne de confiance³⁶. En pareils cas, le service de planification du BCJ du centre pilote fait savoir au service de planification du SEM qu'aucun changement dans la gestion du dossier ne doit intervenir. Il en va de même dans les cas où le conseiller ou le RL estiment que le dossier ne doit en aucun cas être traité par un autre RL (p. ex. RA qui mettent du temps à accorder leur confiance ou RA gravement traumatisés). Ces demandes sont presque toujours prises en compte par le SEM.

Jurisprudence du TAF : Le TAF s'est déjà exprimé, dans plusieurs de ses arrêts, sur la question des changements susceptibles d'intervenir dans la gestion des dossiers en phase de test. Dans ces arrêts, le TAF a estimé que si un tel changement était « pénalisant » ou « n'était pas idéal », il n'était pas contraire à la loi. Selon le TAF, une prudence particulière est de mise dans le cas des MNA : « Si l'on n'a pas d'autre choix que de procéder à un changement de RL dans une procédure impliquant un requérant d'asile mineur – changement qui n'est pas sans poser de problème au regard de l'art. 17 LAsi et de la convention des droits de l'enfant –, il n'est pas à exclure que, conformément à l'art. 17, al. 3, OTest, la durée de la procédure soit prolongée pour de justes motifs³⁷ ».

Conclusion 9

Le BCJ du centre pilote et, lorsque c'était nécessaire, le SEM ont mis en œuvre les principales recommandations formulées dans le rapport intermédiaire en ce qui concerne les changements

³⁶ A propos du rôle de personne de confiance assumé par le RL pour le compte des MNA, voir ch. 6.

³⁷ ATAF [E-5381/2014](#) du 11 mai 2015, consid. 2.3.

dans la gestion des dossiers. La pratique actuelle consistant à renoncer totalement à un changement de RL dans le cas des MNA particulièrement jeunes ou des RA particulièrement vulnérables est à saluer et doit être conservée. L'art. 17 OTest prévoit, en pareils cas, la marge de manœuvre temporelle et juridique requise. Dans les cas où un changement de RL est inévitable (pour respecter les délais) mais poserait problème, le RL jusqu'alors compétent devrait demander que la demande soit réorientée vers la procédure étendue (il conviendrait alors de conserver, si possible, le même RL, qui se verrait confier un nouveau mandat hors phase de test).

4.7 Exécution du mandat

Les observations qui ont pu être faites sur les RL lors de la procédure de première instance et de la phase de recours révèlent qu'ils travaillent de manière consciencieuse, voire très consciencieuse pour certains. Ils doivent cependant prendre conscience des nouvelles difficultés que le nouveau modèle de protection juridique engendre pour eux³⁸. Dans deux arrêts au moins, le TAF a rejeté le recours au motif, entre autres, que le RL n'avait pas, lors de la procédure de première instance, critiqué l'aspect contesté dans le recours pendant l'audition ou dans sa prise de position³⁹.

Comme cela a déjà été évoqué⁴⁰, la répartition des tâches et les processus entre les conseillers juridiques, le service de planification et les RL s'agissant des RA particulièrement vulnérables sont aujourd'hui clairement définis. L'analyse de dossiers montre que ces RA sont généralement bien identifiés et que les mesures requises⁴¹ sont systématiquement prises⁴².

Lorsqu'une réorientation de la demande vers la procédure étendue apparaît judicieuse au vu des circonstances concrètes⁴³ du cas d'espèce, le RL en fait la demande, généralement, mais pas toujours, dans la prise de position relative au projet de décision. Si le SEM décide que le traitement d'une demande se poursuivra en procédure étendue, la phase préparatoire ou cadencée prend fin au centre pilote. Pour ce qui est de la suite de la procédure, trois cas de figure sont possibles :

- une mise en relation active avec un mandataire volontaire se révèle inutile : le RL oriente le RA vers le BCJ du canton auquel il a été attribué et met fin à son mandat ;
- une mise en relation active est indiquée : le RL met alors le RA en relation avec un mandataire volontaire (contacts téléphoniques avec des RL potentiels et envoi des dossiers, généralement à un RL d'un BCJ dans le canton assigné) et ne met fin à son mandat qu'une fois que le dossier a été repris ;
- exceptionnellement, le RL conserve le dossier parce qu'il est particulièrement important d'éviter qu'il soit traité par une autre personne ; sur le plan formel, il met fin à son mandat au centre pilote et fait signer au RA une nouvelle procuration pour un mandat de mandataire volontaire du BCJ de Berne.

³⁸ Voir à ce propos le point « Exigences relatives à l'exécution du mandat » au ch. 3.4.

³⁹ Voir à ce propos notamment la jurisprudence du TAF citée au ch. 4.3.

⁴⁰ Voir à ce propos notamment le ch. 4.1.

⁴¹ Organiser immédiatement plusieurs entrevues entre le RA et le RL, éviter les changements de RL, prendre un rendez-vous chez le médecin, signaler une mise en danger à l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant (APAE) ou réorienter le dossier vers la procédure étendue, etc.

⁴² Dans un des cas analysés, la vulnérabilité du RA n'a été établie que lors de la phase de recours, après que des membres de sa famille ont attiré l'attention du RL sur ses capacités cognitives limitées.

⁴³ Par exemple, parce que le récit de leur fuite était particulièrement complexe ou que des moyens de preuve importants restent à obtenir ou encore que le RA fait l'objet d'un traitement en milieu institutionnel.

Jurisprudence du TAF (sur l'exécution du mandat de RL au centre pilote) : voir ch. 4.3 ci-dessus, jurisprudence citée.

Conclusion 10

Le BCJ du centre pilote devrait faire prendre davantage conscience aux RL des exigences particulières relatives à l'exécution de leur mandat fixées par la jurisprudence et l'avis de droit⁴⁴.

Le système actuel d'identification des RA particulièrement vulnérables doit être conservé et développé. Une formation continue sur les RA traumatisés⁴⁵ ou, le cas échéant, sur l'identification des victimes de la traite des êtres humains devrait être proposée aux RL et aux conseillers juridiques.

La manière dont les RL procèdent s'agissant de la procédure étendue, mais aussi de l'exécution et de la résiliation de leur mandat, contribue à une protection juridique plus ciblée et plus systématique et devrait être conservée.

5 REPRESENTATION JURIDIQUE LORS DE LA PROCEDURE DE RECOURS

5.1 Chiffres clés

Une comparaison entre les taux de recours et de succès enregistrés en phase de test et dans le système standard montre que le modèle de protection juridique introduit dans le cadre de la phase de test a les effets suivants sur la procédure de recours :

Taux de recours

	Phase de test (total)	Phase de test RL désigné	Système standard
01.01.2014 – 30.08.2015	17,1 %	8,6 %	25,4 %
01.01.2014 – 31.10.2014	15,2 %	6,0 %	20,9 %

(Source : SEM)

Le taux de recours est plus bas en phase de test que dans le système standard. La tendance qui se profilait déjà dans le rapport intermédiaire s'est donc confirmée. Sur 1225 décisions sujettes à recours (une décision par personne), 210 ont fait l'objet d'un recours. 105 recours ont été déposés par un RL du BCJ du centre pilote (état au 31.08.2015, source : SEM), ce qui représente la moitié des recours déposés dans le cadre de la phase de test. En moyenne, 10,45 recours par mois ont donc été déposés durant la période sous revue. Si l'on ne prend en compte que les recours déposés par les RL désignés, ce chiffre passe à 5,25.

⁴⁴ Un tableau présentant une vue d'ensemble des normes de qualité devant, d'un point de vue légal, être respectées par le RL lors de l'exécution de son mandat figure dans l'avis de droit, p. 39 à 43. Une analyse détaillée de ces normes s'y trouve également, p. 26 à 36.

⁴⁵ Sur des questions telles que : Quels sont les signes d'un traumatisme ? Comment se comporte une personne traumatisée ? Comment dois-je m'y prendre en tant que RL ou conseiller juridique ?

Si l'on compare le taux de recours (17,1 %) contre des décisions du centre pilote enregistré au terme de la période d'évaluation sur laquelle se fonde le rapport final (31.08.2015) au taux de recours (15,2 %) enregistré au terme de la période d'évaluation sur laquelle se fonde le rapport intermédiaire (31.10.2014), on observe une augmentation de près de 2 points de pourcentage. Si l'on prend uniquement en compte les recours formés par les RL désignés, ce taux passe de 6 à 8,6 %, ce qui représente une augmentation de 2,6 points de pourcentage. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation du nombre de recours déposés suite à l'arrêt rendu le 4 novembre 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Tarakhel contre Suisse*⁴⁶. Si l'on compare les taux de recours enregistrés dans le système standard aux mêmes périodes, on constate une hausse de 3,6 points de pourcentage.

Taux de succès

	Phase de test (total)	Phase de test RL désigné	Système standard
01.01.2014 – 31.08.2015	8,2 %	13,9 %	9,7 %
01.01.2014 – 31.10.2014	7,8 %	21,1 %	6,1 %

(Source SEM)

Les taux de succès des recours déposés par le BCJ du centre pilote, qui s'élèvent à 13,9 et 21,1 %, sont supérieurs aux taux de succès des recours déposés d'une manière générale dans le cadre de la phase de test ou dans le système standard, ce qui montre que les RL désignés déposent des recours plus ciblés. L'appréciation faite dans le rapport intermédiaire se trouve donc confirmée⁴⁷.

5.2 Dépôt d'un recours

Constatations

Décision de recours et chances d'aboutir nulles : Parmi les tâches que doit assumer le RL figure la représentation juridique lors de la procédure de recours, en particulier par la rédaction d'un mémoire de recours (art. 28, al. 1, let. d, OTest). Conformément à l'OTest, le RL peut renoncer à déposer un recours parce que celui-ci serait voué à l'échec (art. 25, al. 4, OTest). Selon l'avis de droit, cette disposition doit être considérée à la lumière de l'obligation de fidélité et de diligence qui incombe aux avocats et du droit à une assistance judiciaire gratuite : en résumé, on peut dire qu'un recours doit être déposé dans tous les cas où il existe des éléments concrets montrant que le SEM n'a pas correctement ou complètement établi l'état de fait pertinent ou qu'il a violé le droit fédéral dans sa décision. Le RL est habilité et encouragé à renoncer à déposer un recours et à mettre fin à son mandat – en dérogation aux principes de l'assistance d'office – s'il est convaincu que la décision du SEM est formellement et matériellement conforme au droit et qu'un recours serait par conséquent voué à l'échec ou servirait un but autre que celui initialement visé⁴⁸.

⁴⁶ Voir à ce propos le ch. 5.2.

⁴⁷ Rapport intermédiaire, p. 15.

⁴⁸ Avis de droit, p. 35.

Afin de savoir si les RL tiennent compte de ces critères dans la pratique, les évaluateurs ont procédé à une analyse de dossiers (arrêts du TAF, dossiers du SEM et mémoires de recours du BCJ du centre pilote). Ils ont, par ailleurs, réalisé des entretiens avec des collaborateurs de BCJ externes dans le cadre du mandat 4.

Un examen des arrêts publiés par le TAF durant la période sous revue révèle que, dans au moins dix cas, le recours était manifestement fondé selon lui⁴⁹ et avait été déposé non pas par le RL désigné mais par un mandataire volontaire ou le RA lui-même (recours de profane). Les entretiens avec les collaborateurs du BCJ du centre pilote ont permis d'apprendre qu'il existait, dans la plupart de ces cas, des raisons compréhensibles justifiant que ces recours n'aient pas été déposés par le RL désigné. Plusieurs RA ont délibérément décidé de faire appel à un mandataire volontaire, entre autres, car des membres de leur famille se trouvant en Suisse avaient déjà eu recours à ses services. Dans un cas, le RL désigné et le RA ont convenu d'un commun accord que le RA déposerait lui-même le recours (recours de profane).

Les entretiens avec les mandataires volontaires ayant déposé un recours contre des décisions du centre pilote permettent de dresser un bilan similaire, quoiqu'un peu plus critique : la plupart du temps, ils partageaient l'avis selon lequel le recours était voué à l'échec, mais dans quelques cas, ils n'étaient pas d'accord avec l'appréciation faite par le RL du centre pilote. En dépit d'un regard critique sur le système introduit dans le cadre de la phase de test et le travail des RL désignés, les mandataires volontaires considèrent que la collaboration fonctionne bien dans certains cas particuliers, notamment lors de la mise en relation avec les RA dont la demande est finalement traitée en procédure étendue.

Jurisprudence du TAF : Le TAF a souligné que « l'appréciation du RL concernant les chances d'échec probables d'un recours se fait de manière autonome et est définitive. Il n'y a pas place pour que le tribunal vérifie si le RL désigné s'est bien fondé sur des critères objectifs pour juger que le recours était voué à l'échec et s'il a mis fin à son mandat à juste titre⁵⁰ ».

Jurisprudence de la CEDH : Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 4 novembre 2014 dans l'affaire *Tarakhel contre Suisse*, la CEDH a établi que les transferts vers l'Italie au titre du règlement de Dublin étaient en principe possibles, mais qu'en l'absence de garantie de prise en charge individuelle des autorités italiennes un renvoi des requérants – un couple afghan avec six enfants – vers ce pays serait incompatible avec la CEDH. Après la publication de cet arrêt, les RL du BCJ du centre pilote ont déposé, en l'espace de quelques semaines, plusieurs recours contre des décisions de non-entrée en matière Dublin assorties d'un renvoi vers l'Italie. Il ressort des entretiens effectués avec les différents acteurs et de l'analyse de dossiers que cette démarche était le fruit d'une décision réfléchie, qui visait à clarifier rapidement, par la voie du recours, la question de savoir quel pouvait être l'impact de l'arrêt *Tarakhel contre Suisse* pour les autres RA.

Décision de recours et principe de double contrôle : Dans le rapport intermédiaire, les évaluateurs faisaient état de difficultés concernant la mise en œuvre du principe de double contrôle. En règle générale, un RL sollicitait l'avis d'un autre RL disponible. Comme la décision relative au dépôt d'un recours requiert souvent beaucoup d'expérience, les évaluateurs recommandaient de faire systématiquement appel, pour prendre cette décision, à un RL très expérimenté.

⁴⁹ Le critère de « recours manifestement infondé » n'est pas le même que celui de « recours voué à l'échec » ; pour pouvoir évaluer la pratique des RL en matière de recours, il est toutefois utile de prendre en compte le premier critère. A propos de ces deux critères, voir également l'avis de droit, p. 34-35.

⁵⁰ ATAF [D-4880/2014](#) du 19 janvier 2015, consid. 3.3.4.

A l'heure actuelle, le principe de double contrôle est mis en œuvre de la façon suivante : dans les cas évidents où aucun recours n'est déposé (p. ex. décision de non-entrée en matière Dublin assortie d'un renvoi vers l'Allemagne, RA jeune et en bonne santé), le RL ne consulte généralement pas de collègue pour prendre sa décision. Si le RL est convaincu qu'un recours doit être déposé, il demande l'avis d'un autre RL ayant, si possible, déjà été confronté à un cas de figure similaire⁵¹. S'il a des doutes (p. ex. parce qu'il s'agit d'un cas de figure jamais rencontré auparavant ou que la pratique n'est pas claire), il s'adresse soit à la direction du BCJ soit à l'un des deux RL assumant la fonction d'état-major. Du temps est alors mis à leur disposition. De nombreux RL ont indiqué qu'il existait une culture des échanges bien ancrée au sein de l'équipe. La question de savoir si un recours doit ou non être déposé dans un cas particulier serait, à ce titre, également abordée dans le cadre de discussions (informelles ou complémentaires).

Conclusion 11

Au vu des constatations faites, on peut dire que le bilan concernant la pratique en matière de recours est très positif. Le critère de « recours voué à l'échec » est généralement bien pris en compte par les RL.

En plus d'expliquer oralement au RA pourquoi on renonce à déposer un recours, il conviendrait, comme c'est déjà très souvent le cas, de consigner systématiquement (p. ex. dans le journal en ligne), au moins en interne, les raisons pour lesquelles on a estimé qu'un recours était voué à l'échec. Si des questions surviennent plus tard sur le dossier, il pourrait être utile de comprendre pourquoi on a renoncé à un recours.

Le BCJ du centre pilote pourrait par ailleurs tenir une liste régulièrement mise à jour des cas dans lesquels le RL a renoncé à déposer un recours mais où le TAF a estimé que le recours n'était pas manifestement infondé. Cette liste pourrait servir d'instrument de contrôle (une forte augmentation des cas en question serait le signe que les RL devraient revoir leur pratique en matière de recours) et être utilisée à des fins de formation.

L'utilisation par les RL d'une stratégie en matière de recours suite à la publication d'un arrêt fondamental de la CEDH, comme celui rendu dans l'affaire Tarakhel, ne se justifie, d'un point de vue de la protection juridique, de la défense des intérêts bien compris du RA et de la sécurité juridique, que tant que la portée et l'importance pratique d'un arrêt de ce type pour les autres cas ne sont pas clarifiées.

La mise en œuvre actuelle du principe de double contrôle dans les cas où il faut décider si un recours doit ou non être déposé est pertinente et conforme à la recommandation formulée dans le rapport intermédiaire et devrait être maintenue sous cette forme.

5.3 Qualité et assurance qualité

Le principe du double contrôle est également appliqué pour garantir la qualité des mémoires de recours. Le projet de mémoire est, si possible, relu par un RL rompu à la procédure de recours, qui a lui-même déjà rédigé un ou plusieurs mémoires de recours sur un cas de figure similaire. Du temps est mis à sa disposition pour ce faire.

⁵¹ Un RL s'est p. ex. spécialisé dans les transferts Dublin vers la Hongrie et un autre dans les requérants syriens.

L'examen de plus de 50 mémoires de recours rédigés par des RL désignés révèle qu'ils sont de bonne, voire de très bonne (et même dans certains cas d'excellente) qualité. Sur le plan formel, ces mémoires de recours convainquent de par leur structure claire. Ils se fondent par ailleurs sur une argumentation matérielle et formelle précise, nuancée et concise. Les informations sur les pays y sont, en outre, utilisées à bon escient. Le fait notamment qu'aucun recours de qualité médiocre n'ait été trouvé montre que la qualité est contrôlée correctement. Ce constat confirme ce que pensent les collaborateurs du TAF, à savoir que les recours déposés dans le cadre de la phase de test sont de bonne, voire de très bonne qualité, ce qui leur facilite la tâche.

Les mémoires de recours rédigés jusqu'à présent font désormais l'objet d'un archivage électronique et peuvent être consultés facilement par tous les RL, comme cela avait été suggéré dans le rapport intermédiaire.

Conclusion 12

Il faudrait que la qualité des recours, qui est jugée bonne, voire très bonne, reste à ce niveau et soit optimisée grâce au système de contrôle de qualité éprouvé qui est mis en place.

Le modèle de protection juridique introduit dans le cadre de la phase de test contribue non seulement à la bonne qualité des recours mais aussi à un taux de recours plus faible et à des recours plus ciblés, ce qui permet de décharger le TAF.

Le TAF a pu statuer facilement et rapidement sur les recours relativement peu nombreux en chiffres absolus qui ont été déposés dans le cadre de la phase de test. Il convient toutefois de noter qu'en cas de mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale le TAF sera, en dépit d'une baisse attendue du taux de recours, confronté, d'une manière générale mais surtout lors des pics de demandes, à une charge de travail plus importante, car les délais de traitement des recours déposés par les centres de la Confédération ont été raccourcis. Des mesures visant à garantir la capacité du TAF à faire face aux fluctuations devraient donc être envisagées.

6 ROLE DE PERSONNE DE CONFIANCE DU REPRESENTANT LEGAL POUR LE COMPTE DE MINEURS NON ACCOMPAGNES (MNA)

En vertu de l'art. 5 OTest, tant qu'un requérant d'asile mineur non accompagné séjourne dans un centre de la Confédération, la représentation juridique (...) assume également les tâches d'une personne de confiance ». A l'automne 2014, tous les RL ont déclaré ne pas savoir exactement ce qui était attendu d'un RL assumant le rôle d'une personne de confiance. Certains parlaient d'un gros point d'interrogation ou de l'une des plus grosses difficultés à laquelle ils étaient confrontés. Dans le rapport intermédiaire, les évaluateurs recommandaient, par conséquent, aux acteurs concernés de définir les tâches que le RL doit assumer lorsqu'il remplit cette fonction dans le cadre de la phase de test. Ils conseillaient au BCJ du centre pilote de prendre des mesures concernant l'organisation et la planification mais aussi la formation de base et continue de ses collaborateurs.

Le nombre de MNA connaît actuellement une forte hausse. Parmi eux figurent de nombreux MNA âgés de 16 ans ou moins. Aussi le rôle de personne de confiance assumé par les RL en phase de test a-t-il considérablement gagné en importance dans la pratique.

Rôle de personne de confiance : Dans l'avis de droit, le rôle de personne de confiance est résumé de la manière suivante⁵² : il va bien au-delà de la simple représentation juridique et comprend également des tâches de soutien et d'encadrement sur des aspects d'ordre administratif, organisationnel et social, comme aider les MNA sur les questions en matière d'assurances, s'assurer du suivi d'un éventuel traitement médical ou psychologique ou défendre les droits des enfants (p. ex. le droit d'aller à l'école). En fin de compte, la personne de confiance doit « compenser l'inexpérience du MNA due à son âge et le hisser ainsi, en quelque sorte, au rang d'adulte moyen⁵³ ».

Les RL ont souligné qu'ils comprenaient désormais mieux leur rôle de personne de confiance grâce aux discussions qu'ils avaient pu avoir dans le cadre des séances d'équipe et à la venue au BCJ du centre pilote d'un spécialiste des MNA⁵⁴. Les RL interrogés ont expliqué qu'ils voyaient désormais leur rôle de personne de confiance comme celui d'un coordinateur. En tant que personnes de confiance, ils ne seraient pas compétents pour répondre à toutes les requêtes des MNA mais devraient garder un œil sur leur situation concrète et veiller à ce que les services compétents soient, le cas échéant, informés et prêts à intervenir.

Organisation et processus : Des adaptations ont également été effectuées au niveau de l'organisation et de la planification afin de permettre aux RL de mieux assumer leur rôle de personne de confiance et de renforcer la collaboration avec les conseillers juridiques dans ce domaine. Si un conseiller identifie, lors de la consultation juridique, un MNA particulièrement jeune ou vulnérable, il en informe immédiatement le service de planification du BCJ du centre pilote, qui attribue à l'intéressé un RL chargé d'assumer cette fonction et planifie une première entrevue avec ce dernier. Lors de cette entrevue, la personne de confiance se concentre sur la situation personnelle du MNA. A l'aide d'une liste de contrôle, elle lui pose des questions sur son bien-être, son lieu d'hébergement, sa famille (elle lui demande p. ex. s'il a de la famille en Suisse), son état de santé et son parcours scolaire. A l'issue de cette entrevue, elle décide si des mesures doivent être prises – et le cas échéant, lesquelles – et qui est compétent pour les prendre. Ce n'est que lors de la deuxième entrevue que la personne de confiance – désormais en sa qualité de RL – aborde la procédure menée dans le cadre de la phase de test.

Collaboration avec les autres acteurs : Afin que les RL puissent assumer leur rôle de personne de confiance, il est nécessaire que tous les acteurs concernés aient conscience de leurs rôles respectifs, que les compétences et les tâches de chacun soient clarifiées et que les modalités de la collaboration soient définies. Plusieurs RL ont expliqué que de nombreux changements étaient en cours en ce qui concerne la collaboration ayant trait aux MNA avec plusieurs acteurs concernés au sein du centre pilote et en dehors. Des échanges actifs et constructifs sur les tâches de chacun et la collaboration dans ce domaine ont lieu entre l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) de la ville de Zurich, l'AOZ responsable de l'hébergement et de la prise en charge au centre de Juch, le SEM et le BCJ du centre pilote⁵⁵.

⁵² Avis de droit, p. 27.

⁵³ JICRA 2003/1, consid. 3e.

⁵⁴ En prenant l'exemple du canton de Berne, la responsable d'un projet sur les MNA a expliqué le rôle de personne de confiance, présenté une liste de contrôle, répondu aux questions des RL, permettant ainsi qu'un échange ait lieu.

⁵⁵ Des représentants de l'APEA se sont, par exemple, intéressés de plus près, au mois de juillet, à la situation sur place de certains MNA particulièrement jeunes suite à un signalement du RL/de la personne de confiance, puis ont rédigé un rapport contenant des recommandations.

Mesures prévues : Le BCJ du centre pilote prévoit de mettre sur pied, dans le cadre de la phase de test, un projet spécifique pour les MNA : un spécialiste (éducateur spécialisé) doit venir compléter et soutenir le travail effectué par les personnes de confiance et les conseiller juridiques dans le domaine des MNA et ainsi permettre de décharger d'autres acteurs, en particulier l'APEA. Il est ainsi prévu que ce spécialiste procède à des clarifications préalables sur la situation individuelle des MNA, rédige un rapport contenant des recommandations et fasse, le cas échéant, un signalement à l'APEA par l'intermédiaire de la personne de confiance/du RL. Des adaptations sont également prévues en ce qui concerne l'hébergement et la prise en charge au centre de Juch.

Fin du rôle de personne de confiance : Conformément à l'art. 5 OTest, le RL assume les tâches d'une personne de confiance tant qu'un requérant d'asile mineur non accompagné séjourne dans un centre de la Confédération. En pratique, les RL désignés assument leur rôle de personne de confiance jusqu'à ce qu'une autre personne prenne le relais (p. ex. en cas d'attribution à un canton suite à une réorientation de la demande vers la procédure étendue) ou qu'un curateur soit désigné.

Se posent par ailleurs les questions suivantes en ce qui concerne le début et la fin de la relation entre le MNA et la personne de confiance : (1) Quelles répercussions la résiliation du mandat a-t-elle sur la fin du rôle de personne de confiance (en pratique, ces deux processus peuvent intervenir à deux moments différents) ? (2) Qu'en est-il du rôle de personne de confiance lorsque le MNA renonce à être représenté par le RL qui lui a été attribué ?

En vue de la mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale, il serait souhaitable que les questions en suspens soient réglées au moins à l'échelon de l'ordonnance.

Conclusion 13

La clarification du rôle d'une personne de confiance répond à une recommandation importante formulée dans le rapport intermédiaire. Par souci de clarté, mais aussi en raison du caractère contraignant qu'elles revêtent et pour que tous les RL puissent assumer correctement leur rôle de personne de confiance en cas de mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale, il serait judicieux que le BCJ du centre pilote règle de manière brève et générale les tâches à assumer par la personne de confiance dans un document. Il peut, pour ce faire, s'appuyer sur les expériences faites dans le cadre de la phase de test et sur l'avis de droit.

En revoyant l'organisation et les processus relatifs aux MNA, le BCJ du centre pilote a mis en œuvre une autre recommandation importante formulée dans le rapport intermédiaire. Il doit les revoir régulièrement et, le cas échéant, les adapter. Le projet relatif aux MNA qui est planifié semble, dans ce contexte, particulièrement pertinent.

L'OTest prévoit que le RL désigné assume les tâches d'une personne de confiance tant que le MNA séjourne dans un centre de la Confédération. Il serait plus logique que le RL assume ces tâches jusqu'à ce qu'une nouvelle personne de confiance (généralement dans le canton d'attribution) prenne le relais ou qu'un curateur soit désigné. Pour éviter – notamment dans le cas des MNA particulièrement jeunes ou vulnérables – toute faille dans le soutien apporté par la personne de confiance, une adaptation des dispositions légales à la pratique du BCJ du centre pilote semble judicieuse.

Il serait souhaitable que le législateur règle (par voie d'ordonnance) les questions encore ouvertes concernant le début et la fin du rôle de personne de confiance assumé par le RL et la relation de ce dernier avec les institutions de protection de l'enfant.

7 QUESTIONS STRUCTURELLES

7.1 Capacité à faire face aux fluctuations

Pour vérifier la capacité du centre pilote à faire face aux fluctuations, une proportion fixe de demandes d'asile lui est attribuée de manière aléatoire depuis décembre 2014, ce qui a conduit à une forte diminution du nombre de demandes traitées jusqu'en avril 2015 et à une forte hausse à compter du mois de mai. Les évaluateurs s'intéressent, dans le cadre du mandat 4, à la question de savoir si – et, le cas échéant, dans quelle mesure – ces fluctuations importantes ont des conséquences sur le travail des collaborateurs, et en particulier celui des RL du BCJ du centre pilote (et donc indirectement sur la protection juridique).

Conseil : Les collaborateurs du BCJ du centre pilote ont expliqué que le nombre élevé de demandes actuellement traité n'avait rien changé à l'organisation et au contenu de leur travail mais les avait obligés à adapter leur manière de travailler : lorsque le nombre de demandes était moins important, ils pouvaient recevoir rapidement et sans rendez-vous les RA pour des consultations, ce qui n'est plus possible aujourd'hui. Certaines tâches incombant au RL (p. ex. suivi de l'obtention d'un moyen de preuve auprès du RA au centre pilote ou traduction d'un moyen de preuve avec l'aide d'un interprète) ne peuvent, la plupart du temps, plus être réalisées de manière spontanée. Dans l'ensemble, toutes les tâches peuvent être exécutées correctement et dans les délais, mais tout est beaucoup plus planifié. En outre, le temps dont disposent les RL pour effectuer leurs différentes tâches a diminué et vient même à manquer pour effectuer rapidement et spontanément certains entretiens ou certaines tâches. Si leur charge de travail est relativement élevée, ils ne s'estiment pas pour autant débordés.

Planification : Une forte augmentation ou diminution du nombre de demandes d'asile a des répercussions plus importantes pour les RL que pour le SEM. Le BCJ du centre pilote a, en effet, un nombre plus élevé de rendez-vous à planifier pour chaque RA que le SEM⁵⁶. Un nombre de demandes particulièrement bas a également des conséquences sur la planification. Ainsi, au printemps, les RL ont dû réduire leur taux d'activité (notamment en utilisant leur solde d'heures supplémentaires ou en prenant des vacances) car il y avait trop peu de demandes à traiter.

RL : Les fluctuations des demandes ont également un impact considérable sur la charge de travail des RL. Ces derniers sont actuellement confrontés à une charge de travail élevée mais parviennent à y faire face, notamment parce que le travail est plaisant, que la collaboration au sein de l'équipe fonctionne bien, qu'ils ont tous acquis plus d'expérience, que la planification est rodée et que les rôles et les processus sont mieux ancrés.

Etat-major : Au vu de la charge de travail actuelle des RL, les deux RL assumant la fonction d'état-major ne peuvent pas se consacrer entièrement aux tâches dévolues à cette fonction les jours prévus à cet effet. Une adaptation est ici prévue.

⁵⁶ BCJ du centre pilote : première entrevue entre le RL et le RA, première audition au SEM (éventuellement entrevue supplémentaire entre RA et RL, notamment dans le cas des MNA), entrevue entre RL et RA avant l'audition, audition au SEM, discussion relative au projet de décision et à la prise de position, notification de la décision et éventuellement entrevue supplémentaire avec le RA pour discuter du dépôt d'un recours. SEM : arrivée, enregistrement et relevé des empreintes digitales (2 doigts), relevé des empreintes digitales (10 doigts) et enregistrement des données personnelles, entretien de conseil ou premier entretien, audition, entretien de départ.

Interprètes : Comme les interprètes du BCJ du centre pilote travaillent sur appel, aucune difficulté ne se poserait concernant leur temps de travail. Les besoins supplémentaires en interprètes/prestations de traduction ont pu être couverts.

Réserves de RL : Pour faire face aux pics de travail, on a fait appel à des RL du BCJ de Berne – qui fait partie de la communauté du prestataire – après les avoir initiés à leurs nouvelles fonctions, ce qui a permis de venir rapidement à bout d'un nombre particulièrement élevé de demandes.

Modèle de financement : Avec le modèle de financement retenu, les fluctuations du nombre de demandes d'asile se répercutent selon un rapport d'un à un sur les recettes. La flexibilité n'est toutefois pas la même en ce qui concerne les coûts (il faudrait, pour ce faire, qu'une grande majorité de collaborateurs, voire tous, y compris les RL, travaillent sur appel, mais cette situation ne pourrait guère durer). Le petit nombre de demandes d'asile traitées a ainsi donné lieu à un déficit financier au début de cette année. Il existe en outre un certain nombre de fonctions (p. ex. direction et état-major, expertise sur les pays et contrôle qualité) pour lesquelles la charge de travail n'est pas directement liée au nombre de demandes traitées mais qui doivent être maintenues, quel que soit le nombre de demandes.

Bilan : Le dispositif actuel ne devrait pas faire long feu en cas de mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale. Le prestataire et le mandant peuvent toutefois garantir sa pérennité en prenant des mesures destinées à accroître la capacité du système à faire face aux fluctuations. Le premier peut, par exemple, introduire des modèles de temps de travail flexibles et créer des capacités de réserve pour les RL et les conseillers juridiques, tandis que le second peut prévoir un modèle de contrat et de financement qui offre la flexibilité requise.

Conclusion 14

L'organisation actuelle permet aux collaborateurs du BCJ du centre pilote d'effectuer leur travail en dépit du nombre important de demandes à traiter.

Modèle de travail : Le travail de RL au BCJ du centre pilote requiert énormément de flexibilité. Pour maintenir son attractivité et, en même temps, parvenir à faire face aux fluctuations, il pourrait s'avérer utile de proposer un taux d'activité minimal ou un taux d'activité fixe à l'année et d'introduire, en connaissance de cause, un modèle de temps de travail annualisé. Si les fluctuations saisonnières peuvent être anticipées jusqu'à un certain point, il est également possible de prévoir les périodes où la charge de travail sera particulièrement élevée ou basse.

Réserve de RL : Le BCJ du centre pilote doit examiner la possibilité de créer une réserve (élargie) de RL qui pourraient travailler sur appel et, si possible, tester ce dispositif.

Mandant : Au vu des constatations faites concernant la capacité à faire face aux fluctuations, il apparaît judicieux, pour l'avenir, de revoir le modèle de contrat et de financement⁵⁷.

7.2 Relations entre les représentants légaux et le SEM

Vision du rôle du RL : Les observations (formelles et informelles) ainsi que les entretiens réalisés lors de la troisième et dernière phase de l'évaluation confirment les résultats du rapport intermédiaire : malgré la proximité spatiale du SEM et du BCJ du centre pilote et l'étroite coordination des

⁵⁷ On pourrait, p. ex., envisager de compléter le modèle existant de forfaits par cas par un financement de base (contribution de base).

tâches effectuées par les RL et les spécialistes du SEM, les différents acteurs ont une vision bien ancrée de leurs rôles respectifs. De fait, aucune entrave à l'indépendance des uns et des autres n'a pu être constatée. Presque tous les interprètes du SEM ont ainsi déclaré qu'ils percevaient les RL comme des personnes agissant dans l'intérêt des RA. Les RL et les spécialistes du SEM conservent toujours une certaine distance entre eux. Les RL et les spécialistes du SEM interrogés ont cependant déclaré que si les conflits faisaient toujours partie de leur quotidien, ils étaient désormais presque toujours d'ordre professionnel et portaient sur des cas concrets. Le guide sur la répartition des rôles lors des premiers entretiens et des auditions qui a été adopté en décembre 2014⁵⁸ leur sert de ligne directrice et de document de référence. Pendant les entretiens, ni les RL ni les spécialistes du SEM n'y font référence ou n'ont besoin d'y faire référence.

Perception par les RA : Dans les faits, la question de l'indépendance des RL et de l'exercice correct de leurs fonctions ne pose pas de problème. La manière dont les RL sont perçus par les RA est cependant une autre question. Cette perception a, en effet, une incidence de taille sur la capacité des RL à assumer leurs tâches et sur leur manière de s'y prendre. Les observations ainsi que les entretiens faits lors de la troisième et dernière phase de l'évaluation confirment les résultats du rapport intermédiaire. A l'époque, il était ressorti de cinq entretiens de groupe menés avec des ressortissants afghans, marocains, nigériens, sri lankais et syriens qu'une majorité d'entre eux considéraient le RL comme une personne agissant dans leur intérêt. Lors de la dernière phase de l'évaluation menée à l'été 2015, on a pu constater à de multiples reprises que de nombreux RA s'adressaient aux RL pour leur poser des questions sur la procédure, mais aussi pour leur faire part de problèmes ou de préoccupations d'ordre personnel. Lors des entretiens, nombre d'interprètes du SEM ont indiqué que, si les RA étaient toujours nerveux lors des entretiens menés par le SEM, ils l'étaient beaucoup moins que dans le système standard. Les RL externes (que des RA participant à la phase de test ont rencontrés) ont expliqué que certains RA avaient émis des doutes concernant le RL qui leur avait été attribué.

Conclusion 15

Tous les acteurs associés à la procédure ont une vision bien ancrée du rôle du RL. Pour ce qui est de la manière dont ces derniers sont perçus par les RA, le bilan est, dans l'ensemble, également positif. Des améliorations pourraient être apportées concernant des points de détail et dans certains cas particuliers. Comme cela a été suggéré lors d'un entretien, le BCJ du centre pilote devrait faire évaluer régulièrement par des spécialistes la manière dont les RA perçoivent les RL et procéder, le cas échéant, à des adaptations sur la base des résultats de cette évaluation.

7.3 Requéranants d'asile ayant fait appel à un mandataire volontaire ou ayant renoncé à une représentation juridique

Tout requérant d'asile dont la demande est traitée dans un centre de la Confédération (art. 23, al. 1, OTest) a droit, à moins qu'il y renonce expressément (art. 25, al. 1, OTest), à une représentation juridique gratuite. Lors de leur première entrevue avec les RA, les conseillers juridiques expliquent à ces derniers le rôle du RL qui leur est attribué. A l'issue de cette entrevue, le RA a la possibilité de signer une procuration.

⁵⁸ Voir rapport intermédiaire, p. 10.

2 606 RA ont participé à la phase de test depuis que celle-ci a commencé. Ils sont 2 569 à avoir signé cette procuration pendant la consultation juridique, trois à l'avoir signée après avoir, dans un premier temps, renoncé à se faire représenter et 34 à avoir complètement renoncé à être représenté par le RL qui leur avait été attribué. Sur ces 34 personnes, sept ont décidé de faire appel aux services d'un mandataire volontaire, quatre ont expliqué ne pas avoir besoin d'avocat, neuf n'ont donné aucune explication et quatorze ont retiré leur demande d'asile à l'issue de la consultation juridique avant de participer à un entretien en vue du retour. Seize RA ont retiré le mandat au RL avant que celui-ci ne le résilie (la plupart du temps lors de la phase de recours)⁵⁹.

Ces chiffres montrent que les RA qui renoncent à être représentés par le RL qui leur a été attribué sont rares (1,3 %). Les raisons de cette décision sont par ailleurs compréhensibles.

Conclusion 16

Concernant l'importance du recours à un mandataire volontaire ou de la renonciation à une représentation juridique, aucune mesure n'a besoin d'être prise. Il apparaît judicieux de continuer à établir des statistiques sur les cas de renonciation ainsi que sur les motifs invoqués et de les analyser régulièrement. Le BCJ du centre pilote pourra, de cette manière, détecter très tôt les éventuels changements et prendre, le cas échéant, des mesures.

8 DURABILITE ET REPRODUCTIBILITE DU MODELE DE PROTECTION JURIDIQUE

Une phase de test vise à évaluer de nouvelles procédures lorsque celles-ci exigent qu'une phase de test ait lieu avant l'adoption d'une modification de loi en raison de mesures organisationnelles et techniques complexes (art. 112b, al. 1, LAsi). En d'autres termes, les expériences de la phase de test seront prises en compte dans la restructuration du domaine de l'asile. Le modèle de protection juridique constitue, à cet égard, un élément clé de la phase de test⁶⁰. La mise en œuvre réussie d'une telle procédure à l'échelle nationale passe par une mise en œuvre réussie du modèle de protection juridique. A la fin de l'évaluation, il est donc opportun de considérer des pistes possibles pour la mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale. Les commentaires qui suivent ne sont pas des recommandations, mais des réflexions basées sur les entretiens menés avec les différents acteurs et sur l'avis personnel des évaluateurs.

Utilisation du centre pilote comme modèle : Plusieurs acteurs interrogés ont souligné que le système de la phase de test – y compris en ce qui concerne la protection juridique – fonctionnait bien. Certains aspects ne sont toutefois pas encore réglés. Pour que le modèle développé dans le cadre de la phase de test puisse servir de modèle pour la restructuration, des adaptations et du temps supplémentaires sont nécessaires. Si la phase de test se conclut avec succès, l'impact sur la mise en œuvre de la restructuration n'en sera que positif. Certains se demandent par ailleurs ce qui se passera lorsque l'esprit pionnier qui anime le centre pilote aura disparu et que la nouvelle procédure n'intéressera plus autant l'opinion publique.

Transfert de connaissances et d'expériences : De nombreuses personnes ont souligné que l'une des grosses interrogations portait sur la manière dont on pourrait se servir des expériences faites

⁵⁹ Source : BCJ du centre pilote, état au 31.08.2015.

⁶⁰ A propos de l'importance du modèle de protection juridique pour l'accélération de la procédure, voir ch. 9.

dans le cadre de la phase de test et des connaissances acquises (sous l'angle du mandat 4, notamment par les collaborateurs du BCJ du centre pilote) en cas de mise en œuvre à l'échelle nationale. Voici quelques-unes des idées proposées :

- intervention ponctuelle des RL du centre pilote en tant que coaches/conseillers dans les BCJ des centres de la Confédération ;
- engagement des RL du centre pilote en tant que collaborateurs (notamment fonction d'état-major) ;
- utiliser le centre pilote de Zurich comme centre de formation pour les RL, les conseillers juridiques et les directeurs/RL assumant une fonction d'état-major dans les BCJ des centres de la Confédération mais aussi pour les collaborateurs du SEM.

Définition et vision du rôle : La définition du rôle de RL et la compréhension des rôles respectifs des RL et des spécialistes du SEM ont été le fruit d'un cheminement qui ne s'est pas fait sans heurts et qui a demandé du temps. Désormais, le rôle et les tâches que le RL doit assumer dans le cadre de la phase de test sont clairs et acceptés par tous. Selon plusieurs personnes interrogées, il serait souhaitable, en cas de mise en œuvre à l'échelle nationale, d'organiser ce processus de définition des rôles en connaissance de cause et de prendre en compte les expériences faites durant la phase de test. La définition des rôles respectifs des RL et des spécialistes du SEM ainsi que des modalités de leur collaboration constitue un défi de taille en vue de la possible mise en œuvre du modèle juridique dans les centres de la Confédération, ce d'autant que les RL et les spécialistes du SEM travaillant au centre pilote se sont lancés dans le nouveau modèle en connaissance de cause et de leur propre initiative.

Organisation et processus : Certaines personnes ont déclaré qu'en cas de mise en œuvre il faudrait réfléchir précisément au degré de centralisation ou de décentralisation des BCJ par rapport aux centres de la Confédération et se demander si l'appel d'offres doit se faire par région d'asile, par centre ou de manière globale. Une collaboration et des échanges entre les différents BCJ seraient en tout cas judicieux et nécessaires. Il faudrait, au moment de définir l'organisation ainsi que les structures et formes de collaboration possibles entre les différents BCJ, trouver un équilibre entre autonomie et harmonisation.

Une collaboration efficace entre le service de planification du BCJ et le SEM serait déterminante pour la réussite du nouveau système. La collaboration fonctionne actuellement très bien au centre pilote, mais tout est une question de personnes. On ne sait pas encore très bien à quoi pourrait ressembler une solution transposable pour ce qui est de la planification. Pour trouver un dispositif reproductible, il est opportun que la phase de test ait été prolongée. Il est ainsi possible de trouver des solutions encore plus optimales et encore plus reproductibles. L'idée d'un guide qui contiendrait des règles doit être creusée davantage. Le développement d'un logiciel commun serait nécessaire, notamment pour planifier les divers rendez-vous (entre les différents BCJ et entre les BCJ et le SEM). Il a été suggéré qu'un atelier de travail sur la planification soit organisé conjointement par le SEM et les BCJ en vue d'une mise en œuvre à l'échelle nationale.

Sous l'angle de la protection juridique, il est essentiel que la planification soit considérée comme un enjeu commun du SEM et du BCJ du centre de la Confédération. Une planification commune est nécessaire car elle permet de tenir compte des souhaits particuliers des RL ; quant à savoir qui décide quoi et comment, c'est une autre question. Il faut pour ce faire des règles de base claires, mais qui ne soient pas trop rigides ni trop détaillées.

Pour ce qui est de l'aménagement de l'espace, différentes solutions pourront être proposées en fonction du lieu. La perception des RL par les RA doit, dans tous les cas, être prise en compte.

Dans le cadre de la phase de test, on a par exemple jugé suffisant que les bureaux du BCJ et du SEM soient situés à des étages différents.

Ressources personnelles : *Représentation juridique* : Dans l'ensemble, les expériences du BCJ du centre pilote montrent que le travail de RL attire surtout les jeunes juristes, notamment en raison des compétences particulières qu'il requiert⁶¹. Pour compenser dès le départ une éventuelle différence d'expérience entre les RL et les spécialistes du SEM, il pourra s'avérer nécessaire de respecter strictement, lors du recrutement, les exigences minimales requises pour ce qui est des connaissances et de l'expérience en matière d'asile, de bien former les RL fraîchement recrutés (cours d'introduction), mais aussi de les encadrer étroitement à leurs débuts et de continuer à les former. La question de savoir si un nombre suffisant de RL qualifiés pourra être trouvé dépendra également des lieux d'implantation des centres de la Confédération, du temps que prendra la mise en œuvre et de son déroulement.

Conseil : Les ROE pourraient constituer une réserve de candidats potentiels aux postes de conseillers juridiques dans les BCJ des centres de la Confédération.

Etat-major/direction : On pourrait ici puiser dans l'équipe de RL en place ; les RL expérimentés des BCJ cantonaux font également figure de candidats potentiels.

Planification : Selon les personnes interrogées, c'est un gros avantage de pouvoir également recruter des personnes qui n'ont encore aucune connaissance du domaine de l'asile. Il s'agit toutefois d'un défi de taille car le fonctionnement de l'ensemble de la procédure dépend, en grande partie, d'une bonne planification.

Interprètes (BCJ) : D'après l'un des spécialistes interrogés, un nombre suffisant d'interprètes qualifiés est disponible en Suisse. Il est judicieux que le BCJ du centre pilote fasse appel à d'autres interprètes que ceux utilisés par le SEM. Cette pratique devrait être conservée en cas de mise en œuvre à l'échelle nationale. Une préparation minutieuse des interprètes travaillant pour les BCJ des centres de la Confédération se révélera importante.

Assurance qualité : Plusieurs personnes ont souligné, lors des entretiens, que l'assurance qualité du travail réalisé par les BCJ des centres de la Confédération allait être l'une des principales pré-occupations. L'avis de droit peut servir de base pour définir des critères de qualité. Une autre possibilité consisterait à se servir du modèle de protection juridique développé conjointement par les œuvres d'entraide pour les BCJ cantonaux dans le système standard (modèle Löwenberg). Ce modèle, qui permet de savoir si un recours doit ou non être déposé, devrait être adapté au rôle du RL désigné. Afin de garantir la qualité des prestations fournies, il apparaît indiqué de créer une entité responsable de tous les BCJ (entité commune) et de la doter d'un cahier des charges.

MNA : Comme expliqué précédemment, des changements sont en cours dans le cadre de la phase de test dans le domaine des MNA (notamment en ce qui concerne le rôle du BCJ). Il est essentiel que la recherche de solutions dans le cadre de la phase de test se fasse en ayant à l'esprit que les solutions trouvées à Zurich pourraient se révéler importantes en vue d'une mise en œuvre à l'échelle nationale et au moins servir de base pour des solutions comparables à d'autres endroits.

⁶¹ Des explications plus détaillées à ce propos figurent au ch. 3.3.

9 PRINCIPAUX RESULTATS DE L'EVALUATION ET APPRECIATION GENERALE

Les données recueillies à trois périodes différentes livrent certains enseignements fondamentaux sur la contribution de la protection juridique au respect des normes juridiques ainsi qu'à la compréhension, l'acceptation et la crédibilité de la procédure introduite dans le cadre de la phase de test :

Caractère juridique : Le système du RL désigné constitue, au vu des spécificités de la procédure introduite dans le cadre de la phase de test, une forme spécifique, à part entière, d'assistance judiciaire gratuite au sens de l'art. 29, al. 3, Cst. et donc une catégorie particulière d'assistance d'office.

Modèle de protection juridique qui fonctionne : Le système du RL désigné est un modèle de protection juridique qui fonctionne. Des possibilités d'amélioration existent notamment concernant des points de détail dans les domaines de l'organisation, des processus et des ressources. Le système du RL désigné a en soi fait ses preuves et évolué positivement au cours de la phase de test.

Meilleure information : le fait que les RA soient correctement informés sur la procédure et sur leurs chances de voir leur demande d'asile aboutir tient moins du hasard que dans le système standard, ce qui s'explique par l'attribution systématique d'un RL aux RA participant à la phase de test. De plus, le fait que ces informations leur soient également transmises par des partenaires indépendants des autorités renforce leur crédibilité.

Meilleure acceptation : Les entretiens de groupe avec les RA ont révélé que nombre d'entre eux avaient des perceptions réalistes de leurs chances de voir leur demande aboutir. A quelques rares exceptions près, tous les RA se sont déclarés favorables à la procédure accélérée. Tous les RA dont les perspectives d'obtenir l'asile étaient bonnes, de même que de nombreux requérants dont les perspectives de l'obtenir étaient mauvaises, ont souligné que la procédure appliquée en phase de test leur évitait de rester trop longtemps dans l'incertitude. A cet égard, nombre de RA interrogés se sont déclarés satisfaits d'être accompagnés par un RL durant toute la procédure. Plusieurs interprètes du SEM ont par ailleurs expliqué que la présence des RL tranquillisait considérablement les RA durant les entretiens. Les observations et les entretiens ont, par ailleurs, révélé que les étapes de procédure que constituent le projet de décision, la prise de position et la décision finale permettent, associées les unes aux autres, de mieux faire accepter la décision et la procédure aux RA.

Renforcement de l'obligation de collaborer : La représentation juridique a, dans l'ensemble, une incidence positive sur l'obligation de collaborer des RA. Il a par exemple été observé que, lors du premier entretien, tous les RL expliquaient aux RA qu'ils devaient dire la vérité pendant les entretiens. Certains RL leur ont rappelé, lors de pauses, qu'ils devaient répondre en détail aux questions qui leur étaient posées. En outre, les RL aident les RA à réunir des moyens de preuve et contribuent à l'obtention (plus rapide) de moyens de preuve importants.

Protection juridique plus juste : Au contraire de ce qui se passe dans le système standard, la protection juridique assurée en phase de test dépend beaucoup moins de la mesure dans laquelle les RA sont informés des possibilités d'obtenir une représentation juridique et de la manière dont cette information leur est communiquée. Tandis qu'avec le système standard, le recours à un RL dépend dans une large mesure des circonstances et de la propre initiative des RA, le modèle de protection proposé en phase de test garantit une représentation juridique individuelle à chaque RA. Le RL désigné peut également s'assurer dans tous les cas que les RA ayant besoin d'une assistance dans le cadre d'une procédure étendue soient mis en relation avec un mandataire volontaire. Conclusion : la protection juridique est plus systématique et plus complète.

Qualité homogène des décisions : Le fait que les collaborateurs du SEM aient à l'esprit qu'une personne compétente et agissant dans l'intérêt des RA, à savoir le RL, va examiner le projet de décision ainsi que la décision et les apprécier sous l'angle juridique, mais aussi qu'ils soient tenus de prendre en considération son avis, a un impact positif sur la qualité des décisions rendues.

Allègement de la phase de recours : Les expériences faites dans le cadre de la phase de test montrent que les recours déposés sont moins nombreux, qu'ils sont plus ciblés et qu'ils sont de bonne, voire de très bonne qualité. Grâce à la participation des RL à la procédure de première instance, il est possible de détecter très tôt des erreurs et parfois de les corriger à ce stade, ce qui contribue à décharger le TAF. Il convient toutefois de noter qu'en cas de mise en œuvre du modèle de protection juridique à l'échelle nationale, la charge de travail du TAF sera dans l'ensemble plus élevée, et ce en dépit d'une baisse attendue du taux de recours, car il faudra traiter un plus grand nombre de recours déposés par les centres de la Confédération dans des délais plus courts, ce qui soulève la question de la capacité du TAF à faire face aux fluctuations.

Durabilité et reproductibilité : La réussite de la mise en œuvre éventuelle du modèle de protection juridique à l'échelle nationale dépendra de nombreux détails. La durabilité et la reproductibilité du modèle de protection juridique devraient être garanties avec une planification et un suivi minutieux par les différents acteurs, notamment le mandant (SEM) et les futurs prestataires (BCJ des centres de la Confédération). Il sera toutefois important de s'assurer, en aménageant de manière adéquate les contrats de prestation avec les prestataires et en proposant des mesures de formation, que les expériences faites durant la phase de test soient prises en considération et, si possible, transposées dans les nouveaux centres de la Confédération.

Conclusion générale : Le conseil et la représentation juridiques constituent des éléments clés de la restructuration du domaine de l'asile, qui contribuent à la conformité à l'Etat de droit, à l'efficacité, à la crédibilité et à l'acceptation du système de l'asile.