Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève

FOB/FON

La Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres Organisations internationales à Genève présente ses compliments à la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Erythrée, au Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et au Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et a l'honneur de leur transmettre en annexe la réponse du Gouvernement suisse à leur demande conjointe du 19 juin 2019 sur la situation des requérants d'asile érythréens en Suisse.

La Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres Organisations internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler à la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Erythrée, au Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et au Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants l'assurance de sa haute considération.

Genève, le 7 janvier 2020

Haut Commissariat des Nations Unies
aux droits de l'homme
Service des procédures spéciales

Genève

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La cheffe du Département fédéral de justice et police DFJP

Berne, le 27 décembre 2019

Madame la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Érythrée,

Monsieur le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

Monsieur le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,

Votre communication conjointe du 19 juin 2019, attirant l'attention du gouvernement suisse sur la situation des requérants d'asile érythréens en Suisse nous est bien parvenue et je vous en remercie. Je salue l'opportunité qui nous est offerte de présenter nos considérations sur les informations qui vous ont été soumises. Permettez-moi également de vous remercier pour le délai supplémentaire accordé à cette fin.

En tant que cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), je suis en charge des questions ayant trait à la naturalisation, à la sécurité intérieure, à l'asile et à la migration. Au sein du DFJP, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) réglemente les conditions d'entrée, de séjour et de travail en Suisse et décide qui doit être protégé contre les persécutions. J'ai ainsi l'avantage de vous transmettre un rapport détaillé qui apportera un nouvel éclairage sur les informations qui vous sont parvenues.

Le SEM examine en permanence la situation en Érythrée et adapte si nécessaire sa pratique en matière d'asile et de renvoi. En Suisse, je peux vous assurer que chaque demande d'asile est examinée individuellement et de manière approfondie, dans le respect des obligations de notre pays au regard du droit international. Si une personne est menacée de torture ou de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour dans son pays d'origine, elle obtient une protection en Suisse.

Je saisis l'occasion de ce courrier pour rappeler que la Suisse s'engage activement pour la promotion, la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme, aux niveaux national et international. Elle reconnait l'importance des procédures spéciales et de vos mandats respectifs, ainsi que leur contribution au renforcement des droits de l'homme à travers le monde. Je vous assure du plein soutien et de l'entière coopération de la Suisse avec vos mandats respectifs.

Haut-Commissariat aux droits de l'homme
Palais des Nations, Genève

Palais fédéral ouest, 3003 Berne
www.dfjp.admin.ch

Je vous prie d'agréer, Madame la Rapporteuse spéciale et Messieurs les Rapporteurs spéciaux, l'assurance de ma haute considération.

Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale

Annexes :

- Rapport DFJP: Situation des requérants d'asile érythréens en Suisse: pratique d'asile et de renvoi, levée des admissions provisoires, retour et principe de l'aide d'urgence

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Berne, le 30 novembre 2019

Situation des requérants d'asile érythréens en Suisse : pratique en matière d'asile et de renvoi, levée des admissions provisoires, retour et principe de l'aide d'urgence

Rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) en réponse à la lettre du Haut-Commissariat des droits de l'homme (HCDH) du 19 juin 2019

Table des matières

1. La procédure d'asile et de renvoi en Suisse 2
2. La pratique suisse en matière d'asile et de renvoi pour l'Erythrée 2
3. Examen des admissions provisoires des personnes venant de l'Erythrée 4
4. Retour en Erythrée des requérants d'asile renvoyés 4
5. Le principe de l'aide d'urgence en Suisse 5
6. Remarques finales 5

1. La procédure d'asile et de renvoi en Suisse

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), qui est chargé des procédures d'asile, examine chaque demande d'asile individuellement et avec soin. La Suisse accorde une protection à toute personne qui peut rendre vraisemblable qu'elle est exposée à de sérieux préjudices dans son pays d'origine pour les motifs énumérés à l'article 3 de la loi suisse sur l'asile (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social déterminé ou opinions politiques) ou qui a une crainte fondée d'être exposée à de tels préjudices. Lorsque ces conditions sont remplies, un demandeur d'asile est reconnu comme réfugié et se voit accorder l'asile, sous réserve de motifs d'exclusion. Lorsque le SEM rejette une demande d'asile ou n'entre pas en matière sur une demande d'asile, il prononce le renvoi de Suisse et ordonne l'exécution du renvoi. Le renvoi est une injonction officielle par laquelle l'étranger est tenu de quitter la Suisse dans un certain délai. L'exécution du renvoi est ordonnée pour autant qu'elle soit licite, raisonnablement exigible et possible. Elle n'est pas *licite* lorsque la poursuite du voyage de l'étranger vers son pays d'origine, son pays de provenance ou un pays tiers est contraire aux obligations de la Suisse en vertu du droit international (obstacle relevant du droit international public). L'exécution du renvoi n'est pas *raisonnablement exigible* lorsqu'il y a une mise en danger concrète de l'étranger en raison d'une situation de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou d'une situation d'urgence médicale dans son pays d'origine ou de provenance (obstacle pour motif humanitaire). L'exécution du renvoi n'est pas *possible* lorsque l'étranger ne peut pas se rendre ou être conduit dans son pays d'origine, dans son pays de provenance ou dans un pays tiers (obstacle technique).

En cas de décision négative, le demandeur d'asile peut s'adresser au Tribunal administratif fédéral (TAF). Le TAF est une instance judiciaire indépendante. La jurisprudence du TAF est contraignante pour le SEM dans les cas individuels et en ce qui concerne la pratique en matière d'asile et de renvoi.

2. La pratique suisse en matière d'asile et de renvoi pour l'Erythrée

En septembre 2012, la loi suisse sur l'asile a été modifiée afin que le refus de servir et la désertion n'entraînent pas en soi la reconnaissance du statut de réfugié et l'octroi de l'asile. Toutefois, l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi sur l'asile (LAsi) dispose expressément que le respect de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés ; CR) est réservé.[1] Cela signifie que les sanctions en cas de non-respect de l'obligation de service militaire sont autorisées en soi, mais deviennent pertinentes pour l'évaluation du statut de réfugié si le refus de servir ou la désertion constitue un motif de punition disproportionnellement sévère d'une personne en raison de sa race, de sa religion ou de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses convictions politiques (« politmalus »).

La Suisse part du principe que les déserteurs et les réfractaires en Erythrée sont arbitrairement punis sans procès. Les mesures punitives habituellement appliquées peuvent constituer de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture ; CAT)[2] et des dispositions matériellement identiques de l'article 25, alinéa

[1] Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31) ; article 3, alinéa 3
[2] Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105)

3, de la Constitution fédérale (Cst.)[3] et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[4]. En Erythrée, les déserteurs et les réfractaires sont généralement sanctionnés pour des motifs politiques, en particulier pour leur attitude antiétatique ou oppositionnelle. Ces sanctions représentent donc un « politmalus ». C'est pourquoi l'inclusion de l'article 3, alinéa 3, dans la loi suisse sur l'asile n'a eu aucune influence directe sur la pratique en matière d'asile pour l'Erythrée. En conséquence, le taux de reconnaissance (statut de réfugié avec asile ou avec admission provisoire) pour les demandes d'asile des personnes ayant la nationalité érythréenne est resté élevé même après la modification de la loi. Les réfugiés en Suisse sont protégés contre le renvoi vers l'Etat persécuteur conformément à l'article 33 CR[5].

Jusqu'en juin 2016, le SEM a supposé qu'en principe, toute personne ayant quitté illégalement l'Erythrée serait passible d'une peine à motivation politique contraire aux droits de l'homme si elle retournait en Erythrée. Les personnes qui ont quitté l'Erythrée illégalement ont donc été *généralement reconnues comme réfugiées*. Dans la mesure où il n'y avait pas de motifs de fuite antérieurs, ces personnes ont été exclues de l'asile en raison de motifs subjectifs survenus après la fuite[6], étant donné qu'elles n'avaient créé la situation de persécution que par leur départ illégal, mais ont été admises à titre provisoire comme réfugiées, l'exécution de leur renvoi n'étant pas licite.

En juin 2016, sur la base des nouvelles informations disponibles, le SEM a adapté sa pratique d'asile à l'égard de l'Erythrée de manière à ce que *le seul* départ illégal n'entraîne plus une crainte fondée de préjudices au sens de l'article 3 LAsi. Au vu des informations à disposition, le SEM part du principe qu'un risque considérable de sanction pour des motifs liés à l'asile en cas de retour ne peut être admis que si, outre le départ illégal, d'autres facteurs viennent s'ajouter qui font du demandeur d'asile une personne mal vue des autorités érythréennes. Un tel facteur supplémentaire est, par exemple, des menaces en relation avec le service obligatoire avant le départ.

Le TAF a confirmé cette pratique dans son arrêt du 30 janvier 2017[7].

Dans son arrêt du 17 août 2017[8], le TAF a estimé qu'une éventuelle incorporation dans le service national lors d'un retour en Erythrée ne conduit pas à l'asile, car *il ne s'agit pas* d'une mesure prise pour des motifs relevant du droit d'asile qui sont énumérés dans l'article 3, alinéa 1, LAsi. La question de savoir si le recrutement dans le service national constitue une violation des dispositions du droit international doit être examinée sous l'aspect de la licéité de l'exécution du renvoi.

Dans son arrêt du 18 juillet 2018[9], le TAF a conclu que l'exécution du renvoi vers l'Erythrée était en principe licite, même s'il existait un risque d'incorporation dans le service national érythréen en cas de retour.

---

[3] Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
[4] Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
[5] Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30)
[6] Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (RS 142.31) ; article 54
[7] Consultable sous : www.bvger.ch > Base de données des arrêts du TAF > Numéro d'affaire : D-7898/2015
[8] Consultable sous : www.bvger.ch > Base de données des arrêts du TAF > Numéro d'affaire : D-2311/2016
[9] Consultable sous : www.bvger.ch > Base de données des arrêts du TAF > Numéro d'affaire : D-5022/2017

Le SEM procède à un examen approfondi de la licéité pour chaque *cas individuel* qui donne lieu au prononcé de l'exécution du renvoi. Les dispositions de droit national et international susmentionnées interdisent d'exécuter le renvoi lorsqu'il existe des indices objectifs qu'une personne risque d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains à son retour dans son pays d'origine. Toutefois, les exigences pour l'affirmation d'un tel risque sont élevées. Il faut de bonnes raisons pour admettre l'existence d'un risque concret et sérieux que la personne concernée subisse une violation grave des droits de l'homme.

Le SEM conclut, en tenant compte de la jurisprudence nationale et internationale, qu'un risque réel et immédiat de violation future des obligations de la Suisse au regard du droit international doit être rendu *crédible* dans les cas individuels. Aucune preuve stricte pour l'établissement des faits pertinents n'est requise.

Si le SEM parvient à la conclusion, dans un cas particulier, que l'exécution du renvoi vers l'Erythrée doit être considérée comme illicite, elle est reportée en faveur de l'admission provisoire.

Jusqu'à la mi-2017, la constatation de l'exigibilité de l'exécution du renvoi vers l'Erythrée dans les cas individuels supposait des circonstances individuelles favorables. Dans son arrêt du 17 août 2017, le TAF part de l'idée, sur la base d'une analyse actualisée de la situation, que l'exécution du renvoi doit en principe être considérée comme exigible. Si l'examen du cas individuel montre qu'il existe une menace grave pour la personne, celle-ci sera admise à titre provisoire en raison de l'inexigibilité de l'exécution de son renvoi en Erythrée.

En principe, la possibilité de l'exécution du renvoi est donnée. Un retour en Erythrée sur une base volontaire est possible en tout temps.

3. Examen des admissions provisoires des personnes venant de l'Erythrée

Dans son arrêt précité du 17 août 2017, le TAF a conclu qu'il n'y avait pas de situation de violence généralisée en Erythrée et qu'un retour était en principe raisonnablement exigible. Selon l'article 84, alinéa 1, de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)[10], le SEM est tenu de vérifier périodiquement si les conditions pour les admissions provisoires qui ont été ordonnées sont toujours remplies. A la suite d'une initiative parlementaire du Conseil national suisse en septembre 2017[11], le SEM a commencé au printemps 2018 l'examen de quelque 3'000 admissions provisoires de ressortissants érythréens ordonnées avant l'arrêt susmentionné en raison de l'illicéité de l'exécution du renvoi. Les travaux en la matière sont en grande partie achevés. Sur les quelque 3'000 admissions provisoires de personnes érythréennes examinées, 82 ont été levées, ce qui correspond à un taux de levée en première instance de 2,7 % (état fin octobre 2019).

4. Retour en Erythrée des requérants d'asile renvoyés

Lorsque le SEM, après un examen attentif et spécifique d'une demande d'asile, conclut qu'une personne n'a pas besoin de la protection – de l'intégrité psychologique et physique – de la Suisse, cette personne doit quitter la Suisse. L'Erythrée n'accepte que le retour volontaire. Les personnes disposées à rentrer de manière volontaire bénéficient d'une aide au retour de la Suisse. Avant

[10] Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (RS 142.20)
[11] Consultable sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista base de données des objets parlementaires > Numéro d'affaire : 18.3409

leur départ, un soutien sous forme de conseils leur est proposé, et une aide au retour financière leur est remise afin de faciliter leur réintégration sur place. En l'absence de partenaires opérationnels sur place pour l'aide au retour un suivi et un soutien effectifs n'ont à ce jour pas pu être mis sur pied en Erythrée.

5. Le principe de l'aide d'urgence en Suisse

Comme toutes les autres personnes qui, à l'issue négative de leur procédure d'asile, ont fait l'objet d'une décision de renvoi entrée en force et à qui un délai de départ a été imparti, les Erythréens dont la décision de levée d'admission provisoire est entrée en force sont exclus de l'aide sociale et reçoivent l'aide d'urgence au sens de l'article 12 de la Constitution fédérale.

L'arrêt de l'aide social s'applique à toutes les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi entrée en force et qui doivent quitter la Suisse. Pour ces personnes, il a été déterminé dans le cadre d'une procédure d'asile ou de levée d'admission provisoire ayant abouti à une décision entrée en force, que l'asile ne peut pas leur être accordé et qu'il n'y a pas (plus) d'obstacle à l'exécution de leur renvoi. Si elles ne donnent pas suite à leur obligation de quitter la Suisse, elles n'ont plus droit à l'aide sociale. En ce sens, il est logique que même les personnes qui ne peuvent être rapatriées de force ne bénéficient que d'une aide d'urgence.

Avec l'aide d'urgence, les personnes contraintes à quitter le pays reçoivent tout ce qui est matériellement indispensable (en particulier la nourriture, les vêtements, le logement et les soins médicaux de base) à une existence digne d'un être humain et sont ainsi protégées contre une détresse existentielle.

L'aide d'urgence est fournie par les autorités cantonales ou communales compétentes, en tenant compte des besoins individuels et concrets de la personne concernée. Lors de l'octroi des prestations, les besoins particuliers des personnes vulnérables (par ex. les mineurs non accompagnés) doivent être pris en considération, conformément à la Constitution fédérale.

Selon la loi, l'autorisation d'exercer une activité lucrative expire pour les personnes qui sont obligées de quitter le pays à l'échéance du délai de départ imparti. Après cette date, il est interdit à ces personnes de travailler. En effet, les personnes qui ne peuvent plus résider en Suisse ne sont plus autorisées à exercer une activité lucrative. En outre, il n'y a plus d'incitation à rester en Suisse et l'exécution volontaire de l'obligation de quitter le pays – le départ volontaire est toujours possible pour les personnes d'origine érythréenne dans cette situation – est favorisée.

6. Remarques finales

Le SEM examine en permanence la situation en Erythrée et évalue les rapports des organisations des Nations Unies, des organisations internationales des droits de l'homme et d'autres sources dignes de confiance. Par ailleurs, le SEM entreprend ses propres missions et entretient un échange animé avec les experts de l'Erythrée et les bureaux des migrations d'autres pays européens ainsi qu'avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). En octobre 2019, le SEM a rédigé un rapport national qui a été publié par l'EASO.[12]

[12] Secrétariat d'Etat aux migrations [Berne], EASO report Eritrea: National service, exit, and return, 30.09.2019

Si nécessaire, le SEM adapte sa pratique en matière d'asile et de renvoi aux connaissances ainsi acquises. Les décisions du Comité contre la torture (CAT) sont également prises en compte et incluses dans l'évaluation des demandes d'asile. Par exemple, le SEM a évalué la décision que le CAT a prise en décembre 2018[13] à propos d'un ressortissant érythréen et en a examiné en détail les conséquences pour sa pratique d'asile et de renvoi.

Comme déjà mentionné, le SEM procède pour chaque demande d'asile à un examen individuel et approfondi, conformément aux réglementations nationales et internationales. Si le SEM conclut, *dans les cas individuels*, qu'une personne d'origine érythréenne a des raisons de craindre d'être persécutée ou qu'il existe des obstacles à l'exécution d'un éventuel renvoi, cette personne obtient une protection en Suisse, ce qui correspond à environ 80 pourcent en 2019[14].

[13] Voir décision du CAT; M.G contre Suisse du 7 décembre 2018, 811/2017
[14] Statistiques en matière d'asile consultable sous www.sem.admin.ch > Publications et services > Statistiques en matière d'asile