

DURCISSEMENTS
À L'ENCONTRE
DES ÉRYTHRÉEN·NE·S :
ACTUALISATION
2020

INTRODUCTION	3	Qu'en est-il aujourd'hui?	9	Les levées d'admissions provisoires	16
1. QUELLE EST LA SITUATION EN ÉRYTHRÉE?	5	Les durcissements en chiffres	9	Conséquences juridiques	16
Nos observations de 2018	5	Une place toujours centrale sur la scène politique	10		
L'avis des institutions et organisations internationales	5	Des statistiques gonflées par les naissances et les regroupements familiaux	10	4. DES DURCISSEMENTS POUR QUELLES CONSÉQUENCES?	18
L'appréciation des autorités suisses	6			Nos observations de 2018	18
Qu'en est-il aujourd'hui?	6	3. QU'EN EST-IL DANS L'APPLICATION DU DROIT?	12	Un impact psychologique et matériel	18
		Nos observations de 2018	12	Qu'en est-il aujourd'hui?	18
2. DE QUELS DURCISSEMENTS JURIDIQUES PARLE-T-ON?	8	Des exigences accrues en matière de vraisemblance	12	Le retour volontaire, une option inenvisageable	19
Nos observations de 2018	8	L'admission provisoire en lieu et place de l'asile	12	Un no man's land qui dure	19
Un débat public agité	8	Des levées d'admissions provisoires	13	Des débouté·e·s « en errance » dans toute l'Europe	20
...et des durcissements juridiques progressifs	8	La Suisse au ban de la légalité	14		
		Qu'en est-il aujourd'hui?	14	CONCLUSION	22
		Loterie de la vraisemblance, obstacles procéduraux et lenteur des procédures	15		

INTRODUCTION

L'Érythrée est un des principaux pays de provenance des requérant·e·s d'asile en Suisse. À la fin octobre 2020, la Suisse comptait 20'551 réfugié·e·s et 9'675 personnes admises provisoirement originaires de ce pays. Parmi celles-ci, 6'211 avaient un permis F «réfugié·e», 3'464 une admission provisoire «simple» et 2'644 d'entre elles étaient en Suisse depuis sept ans ou plus¹.

Depuis maintenant quatre ans, les milieux de l'asile s'inquiètent des changements de pratiques qui remettent en question les droits de ce groupe, alors qu'il ne semble pas y avoir de réelles améliorations dans leur pays d'origine. En effet, en avril 2018, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a annoncé qu'il va réexaminer le statut de 3'200 Érythréen·ne·s, titulaires d'une admission provisoire². Cette opération, qui

sème la panique au sein de la communauté, se fonde sur la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF). Dans plusieurs arrêts de principe, les juges réduisent les cas de figure dans lesquels le statut de réfugié·e est reconnu et vont jusqu'à considérer le renvoi vers l'Érythrée comme exigible et licite dans la plupart des situations.

Concrètement, des titres de séjour sont retirés et des personnes se retrouvent dans une situation précaire. Il est attendu d'elles qu'elles quittent la Suisse. Elles sont privées de toute mesure d'intégration et de toute possibilité de travailler, même si cela fait plusieurs années qu'elles sont en Suisse.

|| 1 SEM, page *Statistiques en matière d'asile, octobre 2020*, tableaux 6-10 et 6-23, consultés le 11.11.2020. La majorité des personnes titulaire d'un permis F «réfugié·e» se sont vu refuser l'asile car elles faisaient valoir des motifs survenus après la fuite (art. 54 LAsi). || 2 SEM, «*Les renvois en Érythrée sont licites*», interview donnée au journal *Le Temps*, 11.04.2018.

L'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand) s'est donné pour mission de suivre le sort de ce groupe.

Un premier rapport sur ce sujet a permis d'examiner le contexte sociopolitique de l'Érythrée et de **retracer** les durcissements qui visent les Érythréen·ne·s en Suisse, en fondant son analyse sur des cas concrets et des témoignages émanant des personnes concernées et des professionnel·le·s qui les accompagnent. Ce rapport abordait également les conséquences du changement de pratique administrative et judiciaire, tant sur le plan psychologique que matériel³.

Deux ans plus tard, nous publions une actualisation de la précédente publication. Pour chaque chapitre, le présent rapport offre une synthèse des éléments présentés en 2018 accompagnée d'un développement sur la situation actuelle.

Il est toujours trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur certains durcissements, notamment sur la procédure de levées d'admissions provisoires. Certaines requêtes déci-

sives restent aussi pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et le Comité de l'ONU contre la torture (CAT). Ce qui est sûr, c'est que la politique amorcée en 2016 à l'égard des Érythréen·ne·s a des conséquences bien réelles pour des centaines, voire des milliers de personnes. La constitution d'un groupe toujours plus important de jeunes personnes, exclues mais non renvoyables, suscite de vives préoccupations sur le plan humain et sur celui des droits fondamentaux.

|| 3 ODAE romand, *Durcissements à l'encontre des Érythréen·ne·s: Une communauté sous pression*, rapport, novembre 2018.

1. QUELLE EST LA SITUATION EN ÉRYTHRÉE?

NOS OBSERVATIONS DE 2018

L'AVIS DES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Notre premier rapport montre que rien ne semble indiquer que la situation des droits humains se serait améliorée en Érythrée. La difficulté à trouver des informations fiables et indépendantes sur ce qui s'y passe réellement persiste⁴. Les travaux menés par la Commission d'enquête du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies constituent l'une des plus solides références⁵. Ils témoignent de crimes contre l'humanité commis depuis un quart de siècle: réduction en

esclavage, détention arbitraire, représailles contre des tiers, disparitions forcées, tortures, persécutions, viols, exécutions extrajudiciaires, entre autres exactions. Les persécutions liées au genre sont nombreuses et restent largement impunies. Le service militaire et national se caractérise par sa durée indéterminée et arbitraire qui dépasse habituellement le délai de 18 mois prévu par décret de 1995 et dure souvent plus de 10 ans. Les conscrit·e·s sont soumis·e·s au travail forcé, dans le cadre du service national, mais aussi pour le compte d'entreprises ou dans l'économie domestique. Les viols et actes de tortures sont fréquemment reportés dans les camps militaires où les conditions sont souvent inhumaines.

Pour la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'Homme en Érythrée, aucun progrès n'a été réalisé depuis le rapport de 2016⁶. Elle déplore la persistance des violations des droits fondamentaux, malgré l'accord de paix signé entre l'Érythrée et l'Éthiopie en juillet 2018⁷.

|| 4 Damian Rosset, « La guerre des sources », *Vivre Ensemble*, VE 164, septembre 2017. || 5 Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport de la Commission d'enquête sur les droits de l'homme en Érythrée*, A/HRC/32/47, 09.05.2016. || 6 Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Érythrée*, A/HRC/38/50, 25.06.2018. || 7 Assemblée générale des Nations Unies, *Statement by Ms. Sheila B. Keetharuth, Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea*, 24.10.2018.

L'APPRECIATION DES AUTORITÉS SUISSES

Dans son rapport *Focus Eritrea* publié en juin 2016⁸, le SEM souligne également l'extrême difficulté d'obtenir des informations objectives sur la situation des droits de l'homme en Érythrée. L'étude du SEM admet que le gouvernement érythréen n'a jamais appliqué la limitation de la durée du service national à 18 mois. Le service est toujours d'une durée indéterminée, généralement de 5 à 10 ans, et les chances de libération sont très faibles. Ce rapport évoque des sanctions contre les personnes ayant quitté le pays sans autorisation – peines de prison et réincorporation dans le service militaire – qui seraient appliquées de manière extrajudiciaire. Cependant, selon l'avis du SEM, en payant une taxe « diaspora » de

2% et en signant une lettre de regrets auprès de leur ambassade en Suisse, les personnes retournant en Érythrée pourraient éviter ces sanctions.

Ce rapport est utilisé pour justifier le durcissement de pratique à l'égard des requérants en provenance d'Érythrée, mais fait l'objet de nombreuses critiques, au même titre que d'autres rapports produits par les autorités migratoires de plusieurs pays européens, appelés Fact-Finding Missions (ou missions d'établissements des faits). Pour le service d'analyse pays de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), ces états des lieux donnent trop de poids aux sources gouvernementales et pas suffisamment aux organismes internationaux spécialisés dans la défense des droits humains⁹.

|| 8 SEM, *Focus Eritrea: Update Nationaldienst und illegale Ausreise*, 22.06.2016 || 9 OSAR, *Érythrée: service national*, Berne, 30.06.2017.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

En mai 2020, la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'Homme en Érythrée affirme qu'elle « n'a trouvé aucune preuve d'une amélioration substantielle de la situation des droits de l'homme dans le pays »¹⁰. Dans ses rapports de 2019 et 2020, elle pointe spécifiquement du doigt la procédure de levées des admissions provisoires menée par le

de l'appréciation actuelle du SEM et du TAF, il est souligné que « les personnes en âge de servir qui n'ont jamais été convoquées ou conscrites sont traitées de la même manière que les déserteurs, c'est-à-dire emprisonnées et enrôlées ensuite. Selon une source, la sortie illégale à cet âge est considérée comme une soustraction au devoir de service national »¹⁵.

SEM et rappelle que des retours vers l'Érythrée exposerait les personnes à des arrestations, des harcèlements et de la violence¹¹. Dans un courrier du 19 juin adressé à la Suisse, elle exprime, avec deux autres rapporteurs spéciaux de l'ONU sa « vive préoccupation devant le risque de retour en Érythrée de personnes dont les demandes d'asile ont été rejetées en violation potentielle du principe de non-refoulement »¹².

Du côté des autorités suisses, leur appréciation de la situation érythréenne reste problématique: en septembre 2019, l'unité d'analyse sur les pays d'origine du SEM rédige le dernier rapport de l'European Asylum Support Office (EASO) sur l'Érythrée¹³. Ce rapport confirme que les personnes risquent d'être soumises à la torture, à de mauvais traitements, à la détention arbitraire et au travail forcé lors de leur retour en Érythrée. Le rapport affirme notamment que de graves abus continuent à se produire dans le service national militaire, et que les sanctions pour désertion et évasion comprennent la détention (de 1 à 12 mois) et des actes de torture. Selon le rapport, « le sort de la plupart des personnes renvoyées à leur arrivée en Érythrée est inconnu et non documenté. [...] Les récits disponibles décrivent qu'après leur arrivée en Érythrée, la plupart des personnes ont été placées dans une prison souterraine. [...] On rapporte que des actes de torture ont été commis dans cette prison »¹⁴. Enfin, à l'encontre

En février 2020, deux chercheur·euse·s de l'Université de Neuchâtel analysent l'information utilisée par le TAF dans ses trois arrêts de référence. Les universitaires remarquent que la situation qui est présentée dans ces arrêts, ainsi que les réserves sur la qualité des informations disponibles, « aurait aussi bien pu amener à prendre des décisions diamétralement opposées à celles retenues par les juges du TAF »¹⁶. En effet, dans son arrêt d'août 2017 (D-2311/2016) les juges relèvent que le pays est gouverné par un régime autocratique, à parti unique, avec un appareil militaire opaque, un système d'espionnage complexe, des peines de prison arbitraires et des conditions de détention précaires. Malgré cela, le TAF estime que l'Érythrée ne se trouve pas en proie à une situation de violence généralisée qui dicterait de présumer une inexigibilité générale de l'exécution du renvoi. Dans son arrêt de juillet 2018 (ATAF 2018 VI/4), le TAF estime que les conditions du service national érythréen correspondent à du travail forcé et que de mauvais traitements ont lieu dans ce cadre, notamment des violences sexuelles. Mais il conclut qu'il n'y a pas lieu d'interdire le refoulement, car il ne s'agit pas d'une violation flagrante.

|| 10 Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Érythrée*, A/HRC/44/23, 11.05.2020, p.1. || 11 Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Érythrée*, A/HRC/41/53, 16.05.2019, p. 18. || 12 ODAE romand, « Durcissements à l'encontre des Érythréen·ne·s: vive préoccupation des rapporteurs spéciaux de l'ONU », brève, 16.10.2019. || 13 EASO, *Eritrea: National service, exit, and return. Country of Origin Information Report*, septembre 2019. || 14 *Ibid.*, p. 63. || 15 *Ibid.*, pp. 53-54. || 16 Aurélie Mariotti et Damian Rosset, « L'analyse-pays et les "précédents factuels" dans la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral sur l'Érythrée: entre ombre et lumière », *Asyl*, 2/2020, p. 9.

2. DE QUELS DURCISSEMENTS JURIDIQUES PARLE-T-ON ?

NOS OBSERVATIONS DE 2018

UN DÉBAT PUBLIC AGITÉ ...

Notre premier rapport revient sur la politisation progressive de la question érythréenne en Suisse. Depuis 2007 en effet, l'UDC a déposé près de trente interventions parlementaires, et le PLR une dizaine. En général, ces interventions remettent en cause l'octroi du statut de réfugié aux Érythréen·ne·s et réclament l'exécution des renvois vers l'Érythrée, notamment par la négociation d'un accord de réadmission (voir par exemple la motion [15.3566](#) ou encore l'interpellation [18.3406](#)). Le débat s'intensifie en 2016 suite au voyage non officiel d'une délégation de parlementaires en Érythrée, qui en est revenue avec de « nombreuses impressions positives »¹⁷. Ce voyage est vivement critiqué par le milieu politique et les associations, parmi lesquelles Amnesty International¹⁸, qui estiment qu'il a été largement orchestré par les autorités érythréennes.

... ET DES DURCISSEMENTS JURIDIQUES PROGRESSIFS

Cette pression politique a eu un impact certain sur la pratique des autorités en charge de la mise en œuvre du droit d'asile. Au fil du temps, la situation juridique des requérant·e·s d'asile érythréen·ne·s a été appréhendée toujours plus strictement. C'est en 2016, suite à son rapport Focus Eritrea, que le SEM durcit sa pratique, en décidant que la sortie illégale du pays n'est plus suffisante en soi pour obtenir la qualité de réfugié·e. Un durcissement qui est confirmé par le TAF dans trois arrêts de référence.

Le premier ([D-7898/2015](#)), de janvier 2017, confirme la pratique du SEM concernant la sortie illégale. En août 2017, le TAF se penche sur la question de l'exigibilité de l'exécution du renvoi pour les personnes ayant déjà répondu à leurs obligations militaires et conclut que ces personnes ne risquent pas de traitement inhumain en cas de renvoi. Dans cet arrêt ([D-2311/2016](#)), le TAF estime aussi que l'Érythrée ne se trouve pas en proie à une situation de violence généralisée qui dicterait de présumer une inexigibilité générale de l'exécution du renvoi. Dans un troisième arrêt ([ATAF 2018 VI/4](#)) de juillet

2018, le TAF conclut à la licéité et à l'exigibilité des renvois y compris pour des personnes n'ayant pas encore effectué leur service militaire national. Les juges estiment que les conditions du service national sont difficiles de par sa durée et les mauvais traitements qui y prévalent, mais concluent que les violations ne sont pas suffisamment systématiques pour qualifier le service national de contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

|| ¹⁷ RTS, « Les politiciens de retour d'Érythrée veulent rencontrer Sommaruga », 13.02.2016. || ¹⁸ Amnesty International, « Voyage mis en scène en Érythrée », 16.02.2016.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

LES DURCISSEMENTS EN CHIFFRES

La pratique actuelle du SEM et du TAF reste la même. Entre 2016 et 2019, 3'332 Érythréen·ne·s ont reçu un rejet de leur demande d'asile assorti d'une décision de renvoi. Alors que le taux de décisions négatives, après examen des demandes d'asile, oscillait entre 1,5 % et 4,4 % entre 2010 et 2015, il est monté à plus de 11 % en 2016 pour atteindre 19,5 % en 2018. À la fin 2019, il s'élevait à 13,9 %¹⁹.

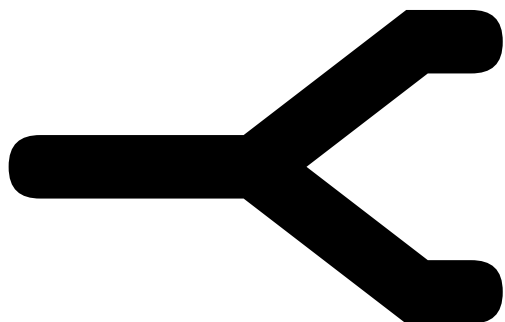
|| ¹⁹ Basé sur : SEM, page *Statistiques en matière d'asile*, 2010 à 2019, tableaux 7-20, consultés le 11.11.2020. En reprenant la *technique de calcul* de Vivre Ensemble ([asile.ch](#)), sont exclues de ce calcul les décisions de non-entrée en matière (NEM et NEM Dublin) : celles-ci indiquent en effet que l'examen des motifs d'asile devrait se faire ou a déjà été effectué dans un autre État.

UNE PLACE TOUJOURS CENTRALE SUR LA SCÈNE POLITIQUE

En mai 2018, une manifestation est organisée à Berne pour remettre à la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga une pétition demandant de préserver le droit d'asile des Érythréen·ne·s. Bien qu'elle soit munie de 12'000 signatures, le Conseil des États et le Conseil national n'y donne pas suite. En décembre 2019, l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) lance une nouvelle pétition demandant une politique suisse humaine envers les requérant·e·s d'asile érythréen·ne·s, destinée à la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter. Les cantons, qui peuvent s'opposer à la politique fédérale en faisant valoir des considérations humanitaires, se voient également interpellés sur cette question. En avril 2019, une pétition munie de 4'000 signatures est déposée à Genève, demandant le droit de rester pour les Érythréen·ne·s et la possibilité de poursuivre leur formation. Dans le Jura, une pétition pour soutenir Robel, un cas emblématique de la communauté, est lancée en novembre 2019.

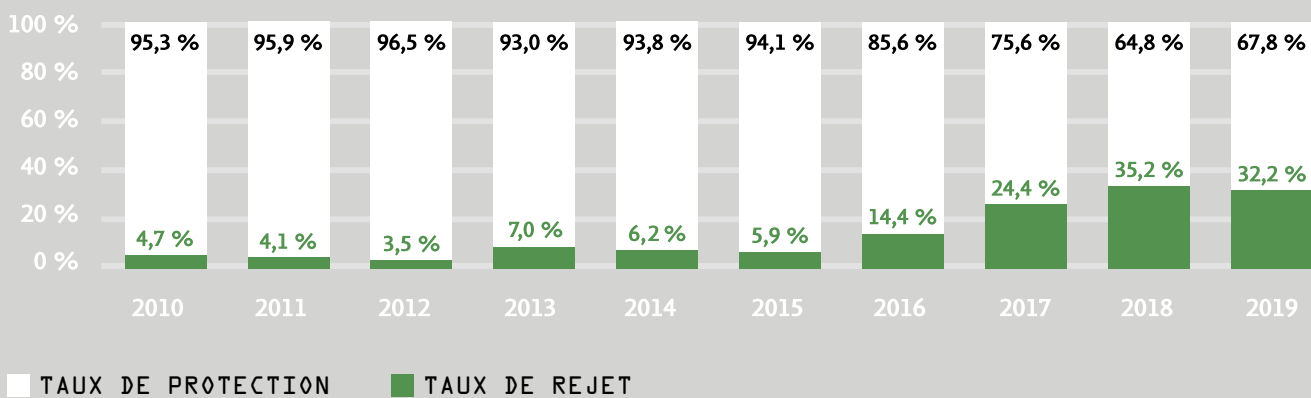
DES STATISTIQUES GONFLÉES PAR LES NAISSANCES ET LES REGROUPEMENTS FAMILIAUX

De janvier à fin octobre 2020, le SEM a comptabilisé 1'512 nouvelles demandes d'asile d'Érythréen·ne·s. Parmi elles, 216 concernent un regroupement familial, 1'003 des naissances, et 142 des demandes multiples. Seules 151 personnes (10 % des demandes d'asile) ont donc effectué ce que le SEM nomme une « demande primaire », c'est-à-dire une demande par une personne ayant spontanément gagné la Suisse. Les chiffres sont similaires pour 2019, avec 297 « demandes primaires » pour 2'899 demandes d'asile²⁰. En juin 2020, Vivre Ensemble révèle ainsi que les naissances d'enfants et les regroupements familiaux des personnes titulaires de permis F ou B réfugié·e sont inclus dans le calcul des « nouvelles demandes d'asile » du SEM. Dans le cas des ressortissant·e·s érythréen·ne·s, ces demandes dites « secondaires » viennent considérablement « gonfler » les chiffres des nouvelles demandes d'asile. En effet, depuis 2017, naissances et regroupements familiaux représentent plus de 80% des demandes d'asile des Érythréen·ne·s. Alors que les nombreux durcissements sont liés à la taille jugée trop importante de cette communauté, l'enquête montre qu'« hormis un pic en 2014 et 2015, qui a vu une augmentation générale des requêtes de ces exilé·e·s dans toute l'Europe, leur nombre a été surestimé de 30 à 40 % par l'inclusion des naissances et regroupements familiaux »²¹.



À la lumière des révélations de Vivre Ensemble, nous nous sommes intéressé·e·s au calcul des décisions sur les demandes d'asile. Nous avons ainsi exclu du calcul du taux de décisions négatives sur le fond (présenté en p.9) les cas d'octroi de l'asile par regroupements familiaux, afin de nous approcher du taux de rejet des demandes dites « primaires ». Ce taux s'en voit ainsi considérablement augmenté. Il oscille entre 3,5 % et 7% entre 2010 et 2015, avant de monter à 14,4% en 2016 pour atteindre 35,2 % en 2018 et 32,2 % en 2019²².

ÉRYTHRÉEN·NE·S : DÉCISIONS SANS NEM ET SANS REGROUPEMENT FAMILIAL DES RÉFUGIÉ·E·S RECONNU·E·S



|| 20 SEM, page *Statistiques en matière d'asile*, 2019 et 2020, tableaux 7-21, consultés le 11.11.2020. || 21 Sophie Malka, « Les bébés de réfugié·e·s gonflent les statistiques des demandes d'asile », asile.ch, 17.07.2020. || 22 Basé sur : SEM page *Statistiques en matière d'asile*, 2010 à 2019, tableaux 7-20 et 7-40. Ce taux de rejet est encore au-dessous de la réalité : il faudrait également pouvoir exclure les naissances, mais il n'existe pas de statistiques sur la répartition des naissances par statut. De même les regroupements familiaux des bénéficiaires d'une admission provisoire ne peuvent pas être retranchés du calcul, parce qu'il n'existe pas d'indications statistiques à ce sujet.

3. QU'EN EST-IL DANS L'APPLICATION DU DROIT ?

NOS OBSERVATIONS DE 2018

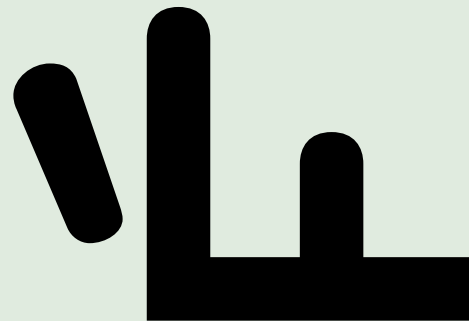
DES EXIGENCES ACCRUES EN MATIÈRE DE VRAISEMBLANCE

Dans notre premier rapport, nous montrons que les durcissements se traduisent également par une appréciation toujours plus exigeante des motifs d'asile invoqués par les personnes. Les cas dans lesquels les récits ont été jugés invraisemblables (art. 7 al. 3 LAsi) sont toujours plus nombreux et le SEM semble faire preuve d'arbitraire dans l'appréciation des propos de certain·e·s requérant·e·s et dans l'établissement des faits, en témoigne le cas de [Bereket](#)*²³.

Nous constatons que la situation des Érythréen·ne·s est emblématique d'une tendance plus générale dans le domaine de l'asile, selon laquelle l'appréciation de la vraisemblance par l'autorité est de plus en plus restrictive. Quant à la pratique du TAF, différents exemples montrent qu'elle n'est pas très claire et peut même apparaître parfois contradictoire.

Nous soulignons aussi les difficultés des requérant·e·s d'asile à raconter et à remplir les exigences de vraisemblance : départ

à un âge très jeune, traumatismes liés à la route de l'exil, paranoïa et méfiance vis-à-vis de l'autorité, méconnaissance des droits et du déroulement d'une procédure administrative, temps écoulé entre les faits et le moment des auditions sur les motifs d'asile, etc.



L'ADMISSION PROVISOIRE EN LIEU ET PLACE DE L'ASILE

Notre premier rapport fait également le constat d'une tendance de l'autorité à préférer l'octroi d'une admission provisoire (avec ou sans statut de réfugié·e) plutôt que l'asile. Selon les mandataires juridiques, il y a un risque que certaines personnes ne se voient pas reconnaître leurs motifs d'asile parce qu'elles ne souhaitent pas faire recours après avoir obtenu une

admission provisoire, la procédure de recours étant longue et incertaine, comme le montre le cas de [Hiwet](#)*²⁴.

Pourtant la différence de statut est importante, puisque l'admission provisoire restreint un certain nombre de droits et de possibilités, notamment en ce qui concerne la possibilité de voyager et le regroupement familial²⁵. Par ailleurs, pour ceux et celles qui reçoivent une admission provisoire sans qualité de réfugié·e, le refus d'asile signifie souvent que les autorités n'ont pas cru aux motifs exposés, ce qui peut profondément affecter les victimes de persécutions en quête d'une réparation morale²⁶. Enfin, comme de nombreux autres titulaires d'une admission provisoire, les Érythréen·ne·s font face à de multiples obstacles lorsqu'il s'agit de demander une transformation de leur permis F en permis B, comme le montre le cas d'[Abdela](#)*²⁷.

13

DES LEVÉES D'ADMISSIONS PROVISOIRES

Le changement de pratique des autorités vis-à-vis des requérant·e·s érythréen·ne·s a également donné lieu au réexamen du permis F de quelque 3'200 Érythréen·ne·s. Ce chiffre correspond au nombre des titulaires d'une admission provisoire sans qualité de réfugié début 2018. Considérant

|| ²³ ODAE romand, « Le SEM met en doute le récit et prononce le renvoi d'un érythréen de 19 ans », cas 332, 19.09.2018 ; tous les prénoms sont fictifs. || ²⁴ ODAE romand, « Après plus de trois ans de procédure et quatre décisions différentes, elle obtient l'asile », cas 352, 10.03.2020. || ²⁵ Voir à ce sujet différents cas portés par le Centre suisse pour la défense des migrants (CSDM) devant les instances internationales : B.F. c. Suisse, requête n°13258/18 (CourEDH) ; L.S. et R.S. c. Suisse, Communication n° 81/2019 (Comité des droits de l'enfant). || ²⁶ Voir à ce sujet : ODAE romand, *Permis F: admission provisoire ou exclusion durable?*, rapport, octobre 2015. || ²⁷ ODAE romand, « Transformation de F en B : procédure bloquée à cause d'un passeport manquant », cas 376, 12.11.2020.

que pour toutes ces personnes le renvoi est potentiellement exigible, le SEM envoie une lettre d'intention de levée de l'admission aux personnes concernées, ne contenant aucune motivation, si ce n'est la référence à la nouvelle jurisprudence du TAF. La personne à qui cette lettre est destinée peut prendre position contre cette intention, dans un délai de 30 jours. Dans notre premier rapport, nous constatons que, pour prendre sa décision, le SEM semble procéder à un examen de l'intégration qu'il compare aux possibilités de réintégration en Érythrée, mais il est très difficile de savoir ce qui influence réellement la décision.

LA SUISSE AU BAN DE LA LÉGALITÉ

Notre rapport met également en avant les conséquences des durcissements sur le plan juridique. D'une part, l'arrêt du TAF d'août 2017 – dans lequel les juges ont conclu qu'il n'y avait pas de violence généralisée en Érythrée et que la situation du pays ne devait pas mener systématiquement à conclure que le renvoi était inexigible – a été porté devant le CAT qui n'a pas encore tranché. D'autre part, l'interprétation du TAF selon laquelle le service national illimité ne constituait pas une violation de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (art. 4 CEDH) assez grave pour empêcher un renvoi (E-5022/2017), a été remise en cause dans différents cas portés devant le CAT et la CourEDH.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

LOTÉRIE DE LA VRAISEMBLANCE, OBSTACLES PROCÉDURAUX ET LENTEUR DES PROCÉDURES

De manière générale, les constats faits en 2018 restent toujours d'actualité. L'ODAE romand a recensé et analysé les arrêts du TAF rendus en français en 2019 pour les ressortissant·e·s érythréen·ne·s. Notre analyse montre que plus de deux tiers des arrêts négatifs ont été rendus sur la base de l'invraisemblance des motifs d'asile. En d'autres termes, les Érythréen·ne·s se retrouvent confronté·e·s à la « politique institutionnalisée du soupçon » qui caractérise l'examen des demandes d'asile²⁸.

À l'évaluation restrictive de la vraisemblance s'ajoutent d'autres obstacles procéduraux qui limitent l'accès à un examen de fond sur les motifs d'asile et sur la vraisemblance du récit des requérant·e·s. L'analyse des arrêts du TAF montre le caractère parfois expéditif et sommaire de la procédure d'asile : problèmes d'accès à la traduction, interrogations rudimentaires, non-prise en compte de rapports médicaux, ou encore motivation insuffisante des décisions de la part du SEM.

Dans une décision de décembre 2018²⁸, le CAT pointe du doigt les obstacles qui ont empêché un requérant érythréen de faire valoir ses motifs d'asile. Premièrement, lors de l'audition, le requérant n'a pas eu accès à une traduction dans sa langue maternelle malgré sa demande dans ce sens. Deuxièmement, les autorités suisses ont écarté les documents fournis par le requérant, prétendant qu'ils étaient falsifiés sans prendre de mesures pour vérifier leur authenticité. Troisièmement, le CAT critique l'avance de frais de 600 frs exigée par le TAF, pour se prononcer sur le fond du recours. Une condition inéquitable pour un requérant qui ne perçoit que 415 frs par mois d'aide sociale. Il a donc été privé d'un « examen effectif indépendant et impartial », ce qui constitue une violation du principe de non-refoulement conféré à l'art. 3 de la Convention contre la torture³⁰.

15

|| 28 Voir, entre autres, à ce sujet Laura Affolter, «Prise de décision en matière d'asile. Le régime de la suspicion», *Vivre Ensemble*, VE 169, septembre 2018 ; Jonathan Miaz, «De la "lutte contre les abus" aux dispositifs et pratiques de contrôle des demandes d'asile», in Leyvraz, Anne-Cécile et al. (dir.), *Asile et abus : regards pluridisciplinaires sur un discours dominant*, Zurich et Genève, Seismo, 2020, pp. 193-218. || 29 CAT, décision *M.G. contre Suisse* n° 811/2017 du 7 décembre 2018. || 30 ODAE romand, «Une décision de renvoi vers l'Érythrée viole la Convention contre la torture», brève, 20.12.2018.

Les mandataires s'inquiètent également de la longueur des procédures. Entre le dépôt de la demande d'asile et la réponse définitive, les délais d'attente sont souvent très longs et peuvent aller jusqu'à quatre ou cinq ans. De tels délais sont particulièrement problématiques, d'autant plus que le statut de requérant·e d'asile est précaire et qu'en cas de décision négative en première instance, cette précarité s'accroît (voir p. 19).

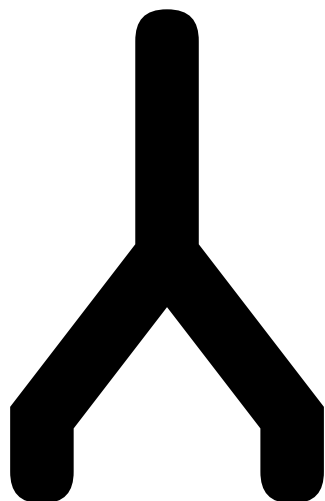
Enfin, plusieurs correspondant·e·s s'inquiètent d'un traitement différencié de demandes d'asile similaires déposées tantôt par des hommes, tantôt par des femmes. Les mandataires s'interrogent sur une éventuelle inégalité de traitement en fonction du genre. Les allégations de femmes seraient jugées moins vraisemblables et leurs activités politiques en Suisse moins importantes. Un tel biais mérite des investigations supplémentaires.

LES LEVÉES D'ADMISSIONS PROVISOIRES

À la fin septembre 2020, 61 admissions provisoires ont été levées par le SEM, mais les examens se poursuivent³¹. La pratique en la matière et les critères de décision de la levée de l'admission provisoire restent peu clairs. L'autorité analyse la situation individuelle hypothétique en cas de retour en Érythrée et selon le Conseil fédéral, «[le SEM] tient également compte, dans les limites prévues par la loi, des mesures d'intégration en cours»³². Jusqu'à fin octobre, cet élément semblait pourtant incertain, au vu des quelques

arrêts du TAF sur la question, comme celui de [Kidane*](#) pour qui le SEM et le TAF avaient refusé d'examiner la question du principe de proportionnalité, arguant que le degré d'intégration en Suisse n'entraînait pas dans les critères de fin de l'admission provisoire³³.

Le 28 octobre 2020, dans un arrêt de principe ([E-3822/2019](#)) concernant un ressortissant érythréen, le TAF tranche cette question en soulignant que l'examen qui est fait lors de la levée ne peut pas être le même que celui qui est effectué lors



de l'octroi initial de l'admission provisoire. Lors d'une levée, le SEM, doit procéder à une pesée des intérêts privés et publics en présence et doit appliquer le principe de proportionnalité ([art. 5 al. 2 Cst](#))³⁴.

Hormis la question de l'intégration, selon nos correspondant·e·s, ce n'est souvent qu'en présence de circonstances personnelles particulièrement défavorables, d'absence de réseau social en Érythrée et d'un «cumul de vulnérabilités» que les autorités laissent une personne bénéficier d'une admission provisoire.

CONSÉQUENCES JURIDIQUES

Actuellement, seule l'affaire [M.G. contre Suisse](#), décrite précédemment, a donné lieu à une condamnation de la Suisse par le CAT, en décembre 2018. C'est principalement en raison de défauts de procédure que l'instance a considéré que la décision

de renvoi constituait une violation de l'art. 3 CEDH. Le Comité cite aussi les conclusions alarmantes de la rapporteuse spéciale sur la situation de droits humains en Érythrée (voir pp. 5-7), mais la décision n'a eu aucun effet sur la pratique du SEM.

En 2020, après une longue bataille juridique, un avocat lausannois obtient une prise de position interne concernant le traitement des demandes de réexamen qui seraient fondées sur la décision précitée. Le document conclut que «la décision du CAT du 7 décembre 2018 n'affecte pas les pratiques du SEM en matière d'asile et d'expulsion». Pour Christophe Tafelmacher, avocat spécialiste du droit d'asile, cette conclusion est contestable parce qu'«en citant [la rapporteuse spéciale], le CAT fait bien référence à des éléments généraux, et pas seulement à des problèmes survenus sur le plan formel dans un cas particulier»³⁵.

En 2019, le Centre suisse pour la défense des droits des migrants (CSDM) a développé un projet relatif à la protection des droits des requérant·e·s érythréen·ne·s. Dans ce cadre, plusieurs dossiers ont été introduits auprès de la CourÉDH, du CAT ou du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD). Alors que différents cas sont toujours pendants devant les instances internationales, il se peut que les décisions de renvoi qui sont actuellement prononcées le soient en violation du droit international.

|| 31 SEM, page *Statistiques en matière d'asile*, 2018 à 2020, tableaux 7-40, consultés le 11.11.2020. || 32 Avis du Conseil fédéral du 05.09.2018, en réponse à l'[interpellation 18.3471](#) de Lisa Mazzone (Groupe des Verts) au Conseil national le 07.06.2020. || 33 ODAE romand, «[Levée d'admission provisoire d'un Érythréen de 21 ans: une mesure disproportionnée?](#)», cas 351, 27.02.2020. || 34 ODAE romand, «[Selon le TAF, le principe de proportionnalité doit être appliqué en cas de levée d'admission provisoire](#)», brève, 16.11.2020. || 35 Christophe Tafelmacher, «Érythrée: contourner les instances internationale», SOS Asile, bulletin 135, 2020.

4. DES DURCISSEMENTS POUR QUELLES CONSÉQUENCES ?

NOS OBSERVATIONS DE 2018

UN IMPACT PSYCHOLOGIQUE ET MATÉRIEL

Notre premier rapport sur la situation des Érythréen·ne·s montre le fort impact psychologique que les différents durcissements et l'annonce d'intentions de levées d'admissions provisoires a pour les personnes concernées.

Pour celles qui se retrouvent avec une décision de renvoi, le choc est brutal. Elles n'ont plus le droit de travailler et sont privées de toute mesure d'intégration. Les efforts entrepris jusque-là par elles et par les professionnel·le·s qui les accompagnent tombent alors à l'eau. Elles perdent également le droit de percevoir l'aide sociale (art. 81 et 82 LAsi) et ne

bénéficient plus que de l'aide d'urgence (droit de percevoir un minimum vital garanti par l'art. 12 de la Constitution). Ces personnes déboutées se retrouvent en Suisse dans une « zone grise », interdites de rester, mais pas « renvoyables ». Si elles se font contrôler, elles peuvent être condamnées à une amende ou même à une peine de prison par leur simple présence sur le territoire suisse.

La précarité de l'aide d'urgence a également des conséquences sur l'état de santé, physique et psychique. Elle peut ainsi anéantir le processus de reconstruction de personnes déjà fragilisées par l'exil.

QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

LE RETOUR VOLONTAIRE, UNE OPTION INENVISAGEABLE

En avril 2020, une vaste enquête sur les retours volontaires en Érythrée est diffusée sur les sites Das Republik et Reflekt³⁶. Les journalistes retracent le parcours de cinq personnes reparties de Suisse et les difficultés endurées sur place. Si l'enquête mentionne près de 150 personnes retournées en Érythrée en trois ans (2017, 2018, 2019), le chiffre doit être relativisé. Il correspond à la catégorie « départs volontaires contrôlés » des statistiques du SEM³⁷, une catégorie pour laquelle le pays de destination n'est pas enregistré, selon une information récoltée auprès du SEM. Dans cette enquête, les journalistes dressent le constat suivant : les exactions contre la population restent la norme en Érythrée et la plupart des personnes rentrées fuient leur pays une seconde fois, ce que confirme les informations transmises par nos correspondant·e·s.

UN NO MAN'S LAND QUI DURE

Une grande partie des Érythréen·ne·s débouté·e·s de l'asile suite aux durcissements de 2016 sont jeunes et beaucoup sont arrivé·e·s mineur·e·s sur le sol helvétique. Cela fait maintenant de nombreuses années qu'ils vivent à l'aide d'urgence et que leurs projets de formation ou professionnels sont entravés en raison de leur (non-)statut. Dans certains cantons, recevoir une décision négative est également synonyme d'un déménagement dans un foyer collectif d'aide d'urgence³⁸.

Selon le rapport 2019 du SEM sur l'aide d'urgence³⁹, les Érythréen·ne·s composaient le groupe le plus important de ses bénéficiaires, avec 861 personnes, dont 251 étaient considéré·e·s comme bénéficiaires de longue durée⁴⁰. Dans 91,8 % des cas, ces personnes se sont retrouvées à l'aide d'urgence suite à une décision négative à leur demande d'asile.

|| 36 Reflekt.ch, « Zurück in die Diktatur », avril 2020 ; Giada de Coulon, « Érythrée : "Retour en dictature", enquête sur la pratique Suisse », *Vivre Ensemble*, VE 178, juin-juillet 2020.

|| 37 SEM, page *Statistiques en matière d'asile*, 2017 à 2020, tableaux 7-30 et 7-31, consultés le 11.11.2020. || 38 Commission fédérale des migrations CFM, *Personnes sortant du système d'asile : profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives*, rapport, décembre 2019. Voir aussi Giada de Coulon, *L'illégalité régulière*, Lausanne : Antipodes, 2019 ; Marine Pernet, « Stop-pés en plein envol », *Vivre Ensemble*, VE 176, février 2020. || 39 SEM, *Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale : année 2019*, rapport, août 2020. || 40 Les bénéficiaires de l'aide d'urgence de longue durée (BALD) sont des personnes à l'aide d'urgence depuis plus d'une année.

Pour comparaison, en 2015, 439 Érythréen·ne·s étaient à l'aide d'urgence, 86% s'étant retrouvés dans cette situation suite à une décision de NEM Dublin.

À Genève, en 2020, la Coordination asile.ge a compté près de 60 débouté·e·s érythréen·ne·s à l'aide d'urgence, dont plus de la moitié ont moins de 25 ans. Beaucoup sont maintenant sur le sol suisse depuis plus de 5 ans et pourraient prétendre à une régularisation de leur situation ([art. 14 al. 2 LAsi](#)). Mais cette possibilité est entravée par le fait que très peu de dossiers sont présentés par le canton au SEM, en charge d'approuver les cas de rigueur. La situation est la même un peu partout en Suisse: en effet, depuis 2016, seul·e·s 12 personnes érythréennes ont pu bénéficier de cette possibilité⁴¹. Dans plusieurs cantons romands, nos correspondant·e·s nous signalent que l'interprétation des critères pour les cas de rigueur est extrêmement restrictive et que les autorités ont des exigences qui vont au-delà du cadre légal, notamment celle de la présentation d'un passeport.

DES DÉBOUTÉ·E·S «EN ERRANCE» DANS TOUTE L'EUROPE

Une fois déboutées de leur demande d'asile, certaines personnes restent en Suisse dans une situation de grande précarité. Mais d'autres, conscient·e·s que la Suisse fait exception dans sa pratique envers l'Érythrée, décident de tenter leur chance ailleurs en Europe⁴². Entre janvier 2016 et décembre 2019, les statistiques du SEM dénombrèrent 2'422 «départs non contrôlés» de ressortissant·e·s érythréen·ne·s⁴³.

Ce phénomène entraîne, d'une part, un report de l'accueil sur les autres pays européens; et d'autre part, une plongée dans l'incertitude et l'errance, car le risque d'un refoulement vers la Suisse n'est jamais absent. En effet, lorsque ces personnes demandent l'asile ailleurs en Europe, elles se confrontent au Règlement Dublin, en application duquel elles peuvent être renvoyées en Suisse. En 2019, près de 287 Érythréen·ne·s ont ainsi été renvoyés vers la Suisse après avoir tenté leur chance ailleurs⁴⁴. Pour ces personnes, une possibilité de prétendre à une régularisation de leur situation sous l'angle de l'[art. 14 al. 2 LAsi](#) est davantage compromise. Certaines feront donc

plusieurs tentatives, refusant d'attendre en Suisse, dans des conditions de vie indignes, un renvoi vers un pays où leur vie et leur liberté sont menacées.

D'autres personnes, plus chanceuses, sont parfois admises à rester dans un autre État. Néanmoins, pour l'heure, aucune juridiction nationale des États membres de Dublin n'a formellement admis que le renvoi de personnes érythréennes en Suisse les exposerait à un renvoi en chaîne vers l'Érythrée et violerait ainsi le principe de non-refoulement.

|| 41 SEM, page *Statistiques en matière d'asile*, 2016 à 2020, tableaux 7-60, consultés le 11.11.2020. || 42 Madame Marie, «A Bruxelles, à la rencontre de jeunes Érythréens ayant fui une Suisse inhospitalière», *Vivre Ensemble*, VE 174, décembre 2019. || 43 SEM, page *Statistiques en matière d'asile*, 2016 à 2020, tableaux 7-30 et 7-31, consultés le 11.11.2020. || 44 SEM, page *Statistiques en matière d'asile 2019*, tableau 7-50, consulté le 11.11.2020.

CONCLUSION

De la politisation de la question érythréenne – renforcée par un gonflement des statistiques du nombre de demandes d’asile – aux durcissements juridiques et procéduraux visant cette communauté, c’est à la genèse d’une exclusion dramatique que s’attache ce rapport.

À l’heure actuelle, les décisions de renvoi continuent de tomber et les levées d’admissions provisoires se poursuivent. Or, une grande partie des personnes concernées, souvent jeunes, restent durablement en Suisse, notamment parce que très peu retournent en Érythrée sur une base volontaire, de peur d’y être persécuté·e·s, et qu’il n’y a pas d’accord de réadmission avec ce pays. Nombre d’entre elles avaient entamé une formation ou travaillaient et étaient intégrées dans le tissu social et économique suisse. Au moment de la décision fatidique, elles perdent le droit d’exercer leur métier ou de se former et se retrouvent à l’aide d’urgence.

Il devient dès lors urgent de questionner le coût humain et social de cette politique menée au nom de la « lutte contre

les abus » et de la « réduction de l’attractivité de la Suisse ». Une telle politique ne constitue-t-elle pas un autogoal pour la Suisse, sachant que les personnes ne vont pas partir et resteront durablement sur le sol helvétique, dans des conditions précaires et sans ouverture pour leur avenir ?

Au-delà des conséquences dramatiques pour les personnes, c’est pour le droit d’asile au sens large qu’il faut aussi s’inquiéter. L’exemple érythréen montre que l’application de ce

droit est extrêmement perméable aux incitations venues du monde politique et peut être remaniée sans raison manifeste. Il est en effet frappant de constater la force du discours politique sur les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. La manière dont différentes mesures et instruments juridiques – appréciation de la situation dans le pays d’origine, examen de la vraisemblance, régime d’aide d’urgence – se conjuguent pour répondre à une volonté de contrôle migratoire révèle la faiblesse d’un droit pourtant fondamental.

L’inquiétude qui ressortait de notre premier rapport est toujours autant d’actualité : si aujourd’hui ce sont les Érythréen·ne·s qui sont sous le feu des projecteurs, quel groupe sera marqué demain par de nouvelles injustices et verra ses droits fondamentaux restreints ?



Remerciements

L’Observatoire romand du droit d’asile et des étrangers remercie toutes celles et tous ceux qui par leur travail et leur collaboration ont rendu possible la réalisation de ce rapport. Les auteur·e·s remercient tout particulièrement les personnes ayant accepté de témoigner dans le cadre du premier rapport, les correspondant·e·s qui nous transmettent les cas sur lesquels sont basées nos observations, et les membres du comité de l’ODAE romand pour leur appui constant.

Un vif remerciement est adressé au canton de Genève - Bureau de l’intégration des étrangers et à la Ville de Genève – Service Agenda 21, ainsi qu’aux fondations Gertrud Kurz et Paul Grüninger pour leur soutien à notre projet « Érythrée ».

Impressum

Tirage : 1’500 exemplaires

Rédaction : Raphaël Rey & Marine Pernet, ODAE romand

Graphisme : Jennifer Cesa, Kaliata Guinand & Zoe Russbach, l-artichaut.ch

La version électronique du présent rapport, contenant des liens HTML aux sources et références utilisées, peut être téléchargée sur le site : odae-romand.ch

Genève, décembre 2020.

Qui sommes-nous ?

L'ODAE romand est une association à but non lucratif et politiquement neutre, financée essentiellement par les cotisations et dons de ses membres et sympathisant·e·s. Son activité principale consiste à fournir des informations concrètes, factuelles et fiables sur l'application des lois sur l'asile et les étrangers, à partir de cas individuels posant problème sous l'angle du respect des droits humains.

D'où proviennent nos informations ?

Plusieurs dizaines de correspondant·e·s et d'organisations collaborent régulièrement avec l'ODAE romand en donnant des informations sur la base de leur pratique du terrain en Suisse romande. Ces informations sont ensuite relayées dans différents types de documents, tous vérifiés et relus par des spécialistes du droit d'asile et des étrangers.

Que deviennent nos informations ?

Nos informations sont accessibles sur notre site internet et diffusées par une newsletter à plus de 900 abonné·e·s. Au niveau fédéral, des parlementaires interpellent les autorités sur la base de nos cas et des tribunaux s'appuient sur nos analyses dans leurs décisions. Des journalistes, scientifiques et organisations relaient nos informations auprès du public, ainsi que d'institutions nationales et internationales.

PLUS D'INFOS SUR odae-romand.ch

Observatoire romand du droit
d'asile et des étrangers (ODAE romand)
Case postale 270 || 1211 Genève 8
022 310 57 30 || info@odae-romand.ch

POUR SOUTENIR L'ODAE romand :

diffusez nos informations, signalez-nous des situations qui vous semblent dignes d'intérêt, faites un don : CCP 10-747881-0

