



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, le 1^{er} décembre 2014

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

mandat 4 – protection juridique : conseil et representation juridique	2
1 introduction.....	2
2 Problematique, methodologie et demarche.....	2
3 conseil	2
4 representation juridique et procedure de premiere instance	3
4.1 Représentation juridique et moyens de preuve.....	4
4.2 Représentation juridique et informations sur les pays d'origine	6
4.3 Traitement d'un même dossier par différentes personnes	7
4.4 Représentant légal en tant que personne de confiance des MNA	8
4.5 Rapports entre l'ODM et les représentants légaux	10
4.6 Profil des représentants légaux.....	11
4.7 Représentation juridique et premier entretien	12
4.8 Avis sur le projet de décision	13
5 representation juridique et procedure de recours.....	15
6 appreciation generale.....	17

MANDAT 4 – PROTECTION JURIDIQUE : CONSEIL ET REPRESENTATION JURIDIQUE

1 INTRODUCTION

Ce rapport intermédiaire présente les principaux résultats de la deuxième phase de l'évaluation de la protection juridique offerte dans le cadre de la phase de test recueillis par le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) : (1) conseil ; (2) représentation juridique dans la procédure de première instance : représentation juridique et moyens de preuve ; représentation juridique et informations sur les pays d'origine ; traitement d'un même dossier par différentes personnes ; rôle de personne de confiance pour les mineurs non accompagnés (MNA) assumé par le représentant légal ; rapports entre l'ODM et les représentants légaux ; profil des représentants légaux ; représentation juridique et premier entretien ; avis sur le projet de décision ; (3) représentation juridique et procédure de recours. Des recommandations sont formulées pour chacun de ces domaines. Le rapport s'achève sur une appréciation générale de la protection juridique offerte dans le cadre de la phase de test.

2 PROBLEMATIQUE, METHODOLOGIE ET DEMARCHE

Les auteurs de l'évaluation doivent analyser l'utilité, les effets (sur la procédure de première instance et la procédure de recours) ainsi que la qualité du conseil et de la représentation juridique. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le conseil et la représentation juridique contribuent au respect des normes juridiques mais aussi à la compréhension, l'acceptation et la crédibilité de la procédure.

Pour ce faire, les auteurs ont procédé, dans le cadre de la deuxième phase de l'évaluation, à des observations, des entretiens et des analyses de dossiers au centre pilote à Zurich. Entre le 13 octobre et le 12 novembre 2014, ils se sont rendus à 23 reprises dans ce dernier et à trois reprises au centre de Juch. A l'occasion de ces visites, ils ont observé 20 étapes de procédure, analysé 38 dossiers et réalisé 19 entretiens individuels avec des collaborateurs de l'ODM et du bureau de conseil juridique ainsi que l'ensemble des représentants légaux de même que cinq entretiens de groupe avec des requérants originaires d'Afghanistan, du Maroc, du Nigeria, du Sri Lanka et de Syrie. Viennent s'ajouter à cela de nombreuses discussions informelles avec les représentants légaux ainsi que les collaborateurs du bureau de conseil juridique et de l'ODM.

3 CONSEIL

Constat

Les conseillers juridiques remplissent essentiellement trois fonctions. Premièrement, ils informent une première fois les requérants d'asile sur la procédure accélérée. Ils renoncent à ce moment-là délibérément à aborder les motifs de fuite et à procéder à une appréciation juridique du cas (cette tâche incombe au représentant légal). C'est la transmission d'informations générales qui figure ici au centre des préoccupations. Deuxièmement, ils font le point sur la situation personnelle du

requérant, et non sur sa situation au regard du droit de l'asile. Troisièmement, ils mettent les requérants en relation avec les représentants légaux.

La transmission d'informations générales sur la procédure a, aux yeux de plusieurs acteurs impliqués, un effet positif sur la connaissance et l'acceptation des procédures menées dans le cadre de la phase de test. Le fait que les requérants d'asile se voient communiquer les mêmes informations par des acteurs différents, parfois indépendants de l'ODM, montre que cette *fonction des conseillers juridiques est essentielle*. Elle l'est tout particulièrement lorsqu'il s'agit de leur expliquer le système Dublin, qui n'est pas toujours évident à comprendre, ou de leur exposer la possibilité d'un départ volontaire. Pendant les entretiens de groupe, on a pu se rendre compte que la plupart des *requérants d'asile sont bien informés sur la procédure de la phase de test*. Ils sont en effet plusieurs à avoir mentionné que la procédure d'asile dure au maximum 140 jours. Les informations fournies par le bureau de conseil juridique sur l'indépendance et le rôle des représentants légaux sont également importantes. Pendant les entretiens de groupe avec les requérants d'asile, on a pu constater que *toutes les personnes interrogées étaient informées de la possibilité qu'elles avaient de bénéficier d'une représentation juridique gratuite* et qu'à quelques exceptions près, elles étaient toutes accompagnées par un représentant légal du bureau de conseil juridique du centre pilote. La plupart des requérants d'asile interrogés étaient, par ailleurs, convaincus que les représentants légaux agissaient entièrement ou principalement dans leurs intérêts. Enfin, le fait de se pencher sur la situation personnelle des requérants d'asile permet d'identifier parmi ces derniers ceux qui sont particulièrement vulnérables et d'en informer les représentants légaux.

Comme point particulièrement positif, on relèvera que les conseillers juridiques ont renforcé leur présence au centre de Juch (comme on le leur avait recommandé pendant la première phase de l'évaluation à l'été 2014). Actuellement, un conseiller est présent sur place tous les mardis, mercredis et jeudis après-midis. Un autre point positif à mentionner est que des informations claires et parlantes sont transmises aux requérants d'asile sur les permanences à la Förribuckstrasse et au centre de Juch durant l'entretien de conseil au centre pilote (la personne qui réalise l'entretien montre systématiquement une feuille comportant les photographies et les noms des conseillers).

Recommandation 1

Les conseillers juridiques remplissent des fonctions essentielles, que ce soit pour la protection juridique ou pour le déroulement sans heurts (efficacité) de la procédure dans le cadre de la phase de test. La répartition des tâches entre les conseillers juridiques et les représentants légaux s'est révélée utile. L'activité de conseil a, dans l'ensemble, fait ses preuves et devrait donc être conservée.

4 REPRESENTATION JURIDIQUE ET PROCEDURE DE PREMIERE INSTANCE

La partie qui suit traite de différents aspects liés à la participation des représentants légaux à la procédure de première instance qui méritent, au vu de nos constatations, une attention particulière. *L'accent* est donc mis ici *sur les points à améliorer que nous avons relevés*. Pour avoir une bonne idée de la protection juridique offerte dans le cadre de la phase de test, il convient de prendre également en considération l'appréciation générale qui figure à la fin du rapport.

4.1 Représentation juridique et moyens de preuve

Constat

Comme point particulièrement positif, on relèvera que les représentants légaux demandent systématiquement aux requérants, lors de la première entrevue, s'ils ont des moyens de preuve, s'ils peuvent s'en procurer et s'ils ont dû en remettre à l'ODM. Ils leur apportent en outre une aide essentiellement pratique, en mettant par exemple à leur disposition un téléphone ou en leur expliquant qu'ils peuvent, dans un premier temps, faire parvenir une copie électronique du moyen de preuve par e-mail à la représentation juridique, puis lui envoyer l'original ultérieurement par courrier. De nombreux représentants légaux insistent également auprès des requérants d'asile sur l'importance que revêtent pour la procédure certains moyens de preuve, comme le livret militaire, le passeport et les documents d'identité ou l'acte de naissance et expliquent parfois aussi pourquoi ils le sont. Quelques représentants légaux soulignent que les requérants d'asile ne comprennent pas toujours pourquoi il est important de se procurer des moyens de preuve. C'est généralement pendant la discussion qui a lieu avant l'audition qu'ils demandent aux requérants d'asile s'ils peuvent se procurer certains moyens de preuve.

Plusieurs représentants légaux ont attiré l'attention sur le fait que le délai de dix jours qui est généralement fixé par l'ODM durant le premier entretien pour se procurer des moyens de preuve dans le pays d'origine n'est pas toujours suffisant. Les demandes de prolongation du délai feraient l'objet d'un traitement restrictif. De leur côté, les collaborateurs de l'ODM estiment que les représentants légaux pourraient jouer un rôle plus actif dans l'obtention de ces moyens de preuve.

Recommandation 2

Il arrive qu'en fonction de ses origines culturelles, sociales et personnelles, un requérant d'asile ait du mal à comprendre pourquoi de simples déclarations ne suffisent pas et pourquoi il faut, si possible, prouver ce qui a été dit. C'est la raison pour laquelle les représentants légaux devraient davantage insister, lors de leurs discussions avec les requérants d'asile, sur l'importance des moyens de preuve pour la procédure. La liste de contrôle pour la première entrevue devrait être adaptée en conséquence.

Recommandation 3

Pour autant que les données recueillies permettent d'en juger, un recensement des moyens de preuve pertinents pour le dossier n'est pas systématiquement effectué lors de la première entrevue. Les représentants légaux doivent donc dresser, à l'issue de cette dernière, une liste de ces moyens de preuve et la consigner dans le journal. La liste de contrôle pour la première entrevue doit être adaptée en conséquence.

Recommandation 4

Comme la participation des représentants légaux à la procédure constitue une nouveauté, il est compréhensible que tous leurs droits et leurs devoirs ne soient pas encore définis. Selon les auteurs de l'évaluation réalisée dans le cadre du mandat 4 (voir expertise)¹, il leur incombe de demander systématiquement au requérant, également entre les entretiens, où il en est dans

¹ Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a réalisé, dans le cadre du mandat 4, une expertise sur le caractère juridique de la représentation juridique offerte dans le cadre de la phase de test, sur les droits et les devoirs des représentants légaux dans la procédure de première instance et la procédure de recours et sur leurs tâches au cours des différentes étapes de la procédure.

l'obtention des moyens de preuve et de lui rappeler, le cas échéant, l'importance de ces derniers et les délais à respecter. C'est la raison pour laquelle des rappels doivent être faits aux représentants légaux lors de la planification et des interprètes être prévus pour les entretiens de courte durée. Il n'est cependant pas indispensable ici que le requérant soit convoqué pour un entretien au centre de procédure. Afin d'éviter qu'on déploie des moyens logistiques considérables, ce suivi pourra également se faire par téléphone.

Recommandation 5

On pourrait collecter des exemples de bonnes pratiques concernant le rôle du représentant légal lors du repérage, de l'obtention et de la remise des moyens de preuve, et les rendre accessibles à tous les représentants légaux. Ces pratiques et d'autres pratiques éprouvées pourraient figurer dans un guide destiné au bureau de conseil juridique du centre pilote.

Recommandation 6

Pour que les représentants légaux puissent remplir leur rôle conformément aux recommandations 3 à 5, il apparaît judicieux que l'ODM tienne davantage compte des circonstances du cas d'espèce au moment de fixer les délais relatifs à la production des moyens de preuve. Si le requérant d'asile doit faire appel à son représentant légal pour obtenir des moyens de preuve importants pour son dossier dans son pays d'origine, il doit disposer d'un délai plus long pour les remettre, sachant qu'il doit remplir ici son obligation de collaborer et que le représentant légal doit s'acquitter de ses obligations liées à l'obtention des moyens de preuve. Si un délai un peu plus long ou un léger report de l'audition peuvent, selon toutes prévisions, permettre au requérant d'asile de remettre à temps les moyens de preuve pertinents, une prolongation du délai doit être demandée et les modifications correspondantes doivent être apportées à la planification par l'ODM. S'il est malgré tout probable, au vu de la situation concrète, qu'il ne pourra pas se procurer des moyens de preuve déterminants dans son pays d'origine, le dossier devra être traité en procédure étendue.

Constat

Lorsque le premier entretien et l'audition se déroulent le même jour (comme cela s'est produit quelquefois pendant la deuxième phase de l'évaluation) et que la première entrevue avec le représentant légal est prévue juste avant, ce dernier n'a parfois pas assez de temps pour examiner les moyens de preuve et, le cas échéant, pour les traduire ou les faire traduire. Dans au moins un cas, le représentant légal n'a pas pu remettre à temps les moyens de preuve pour cette raison.

Recommandation 7

Lorsque le premier entretien et l'audition ont lieu le même jour, la première entrevue avec le représentant légal doit être planifiée bien avant ou l'heure de l'audition être fixée de manière à laisser suffisamment de temps à ce dernier pour examiner les moyens de preuve et, éventuellement, les traduire.

Constat

Les représentants légaux et les collaborateurs de l'ODM interrogés ont attiré l'attention sur le fait que les compétences relatives à la traduction des moyens de preuve ne sont pas toujours très claires. Dans la pratique, la question se pose en particulier pour les documents volumineux, tels que les décisions judiciaires, les dossiers médicaux détaillés ou les rapports de police provenant du pays d'origine.

Conformément au manuel Asile et retour de l'ODM, la règle suivante s'applique dans le système standard : « L'autorité compétente peut exiger du requérant d'asile qu'il fasse traduire dans une langue officielle un document rédigé dans une langue étrangère (art. 8, al. 2, LAsi). Si le requérant est assisté et ne peut par conséquent pas remplir son obligation, l'autorité doit, en vertu du principe de l'instruction d'office, faire traduire elle-même ces documents². » Cette règle peut également servir pour les procédures menées dans le cadre de la phase de test, mais il faudra tenir compte des spécificités du nouveau système (notamment des délais courts et de la présence du représentant légal) lorsqu'on voudra l'appliquer.

Recommandation 8

Les délais de traitement des procédures menées dans le cadre de la phase de test étant courts, il faut de toute urgence régler les compétences relatives à la traduction des moyens de preuve. Dans la pratique, une solution, qu'on pourrait reprendre, a parfois déjà été trouvée, puisque c'est le représentant légal qui se charge de traduire les documents qui ne sont pas particulièrement volumineux. Pour les autres, le représentant légal procède, avec l'aide du requérant d'asile et de l'interprète, à une première évaluation destinée à identifier les passages qui ont besoin d'être traduits. C'est ensuite l'ODM qui est compétent pour cette traduction. Si le représentant légal devait être seul compétent pour traduire les moyens de preuve, une adaptation des ressources serait nécessaire.

4.2 Représentation juridique et informations sur les pays d'origine

Constat

Comme point très positif, on relèvera que de nombreux représentants légaux citent régulièrement, dans les recours et les avis sur le projet de décision, des informations et des analyses relatives aux pays d'origine issues de sources spécialisées qui sont intéressantes pour le dossier. Certains représentants légaux possèdent d'ailleurs une excellente connaissance des pays en question. Le soutien des experts-pays de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) se révèle, par ailleurs, ici très précieux. Dans l'ensemble, il semble toutefois qu'on utilise très rarement les informations sur les pays d'origine pour préparer les discussions avec le requérant d'asile ou les questions qui seront posées pendant les auditions. Il ressort en outre de nos observations que les représentants légaux n'ont, dans les cas complexes, pas le temps de se pencher de manière approfondie sur ce type d'informations. Un point positif à souligner est que plusieurs pays d'origine sont attribués à certains représentants légaux en particulier afin qu'ils puissent acquérir des connaissances approfondies. Si les professionnels interrogés pensent que cette approche est la bonne, ils estiment souvent manquer de temps pour étudier en détail les pays d'origine des requérants d'asile dont ils défendent les intérêts.

Recommandation 9

L'expertise sur les pays disponible au sein de l'équipe de représentants légaux doit profiter à l'ensemble des représentants légaux. De brèves présentations institutionnalisées sur les principaux pays d'origine des requérants représentés, qui donneraient lieu à des échanges, pourraient à ce titre être organisées, y compris par des experts-pays de l'extérieur. Les

² ODM manuel Asile et retour, article B3, 2.2.1.6 (obligation de faire traduire des documents rédigés dans une langue étrangère).

représentants légaux doivent avoir du temps à disposition pour développer leurs connaissances sur les pays d'origine pour lesquels ils sont compétents. Ils pourraient, par exemple, faire des fiches récapitulatives contenant des informations géographiques sur les pays qu'ils mettraient à la disposition de tous leurs collègues.

Recommandation 10

Lorsqu'il apparaît, dès la planification, qu'il s'agit d'un cas complexe qui nécessitera des informations approfondies sur le pays d'origine, davantage de temps doit être prévu pour étudier les informations en question de même que pour la discussion qui a lieu avant l'audition. Les informations pertinentes sur les pays d'origine doivent en outre être davantage exploitées par les représentants légaux pour leur travail avant la notification du projet de décision et la rédaction de l'avis, notamment pour qu'ils posent des questions plus ciblées lors du premier entretien et de l'audition.

4.3 Traitement d'un même dossier par différentes personnes

Constat

Au cours des différentes étapes de la procédure, plusieurs représentants légaux se penchent régulièrement sur le même dossier. On a ainsi pu constater que plus de la moitié des dossiers analysés avaient été traités par au moins deux représentants légaux. Ces nombreux changements se justifient cependant dans une large mesure par des motifs d'ordre structurel. Les délais serrés de la procédure, l'accent mis par l'ODM sur les objectifs de rendement, la disponibilité des interprètes travaillant pour cet office et les temps partiels des représentants légaux sont autant de facteurs qui limitent considérablement la marge de manœuvre au moment de la planification. Il convient de noter que ces temps partiels sont une conséquence de la charge importante de travail qu'entraîne la procédure introduite dans le cadre de la phase de test pour les représentants légaux (voir profil des représentants légaux au paragraphe 4.6). Dans un tel contexte, il est presque inévitable qu'un même dossier soit traité par différentes personnes.

Comme point positif, on peut relever que les représentants légaux se donnent déjà énormément de mal pour minimiser les impacts négatifs liés à l'intervention de plusieurs personnes dans le traitement d'un dossier. Ainsi, tous tiennent un journal en ligne sur les dossiers dont ils s'occupent qui peut être consulté par l'ensemble de leurs collègues. Ce journal aide le représentant légal qui reprend le dossier à se faire rapidement une idée de la situation. Par ailleurs, des binômes, dont au moins un des deux membres est présent tous les jours ouvrés de la semaine, ont été constitués et se tiennent informés de leurs dossiers respectifs. Cet échange direct a généralement lieu le mercredi (ce jour-là, une majorité de représentants légaux sont présents au centre pilote). Les représentants légaux indiquent, en outre, dans le journal le fait qu'un dossier ne doit être traité que par une personne, par exemple parce qu'il s'agit d'un dossier particulièrement complexe ou que le requérant est particulièrement vulnérable. Si le secrétariat de planification du bureau de conseil juridique du centre pilote s'aperçoit, en consultant le planning hebdomadaire établi par le secrétariat de planification de l'ODM, qu'un dossier de cette nature doit être traité par une autre personne, il demande à l'ODM si une adaptation de la planification est ici possible.

Plusieurs représentants légaux ont évoqué le fait que les inscriptions portées au journal ne sont pas toujours suffisamment détaillées et ciblées pour le cas où un collègue viendrait à reprendre le dossier. L'organisation de l'échange sur les dossiers entre les membres des binômes se heurte parfois à des problèmes dans la pratique : il arrive, par exemple, qu'aucun créneau n'ait été prévu

pour cet échange ou que le créneau prévu soit trop court ou doive au dernier moment être utilisé pour d'autres tâches. Il arrive aussi que les membres de certains binômes ne travaillent pas les mêmes jours. Quelques représentants légaux ont également fait savoir que le temps prévu pour se familiariser avec le dossier lorsqu'ils prennent le relais d'un collègue était parfois trop court. En outre, une étude du dossier ne se révèle pas toujours suffisante pour bien comprendre de quoi il retourne.

Recommandation 11

Tous les représentants légaux doivent davantage prendre conscience de l'importance du journal dans les cas où le suivi d'un dossier est assuré par plusieurs personnes. De bons exemples d'inscriptions portées au journal pourraient être intégrés dans le guide de pratiques éprouvées destiné aux représentants légaux que nous avons suggéré de créer.

Recommandation 12

Faciliter dans la mesure du possible la reprise en main du dossier par les collègues : prévoir un créneau fixe et suffisamment long pour l'échange qui doit avoir lieu entre les membres des binômes et pour l'examen du dossier.

Recommandation 13

Revoir la pratique actuelle en matière de triage des cas en tenant compte de l'éventualité d'une reprise en main du dossier par une autre personne : classer aussi rapidement que possible les dossiers par catégorie (p. ex., traitement par une autre personne en aucun cas souhaitable, traitement par une autre personne non souhaitable, traitement par une autre personne possible) et en informer aussitôt l'ODM, sans attendre qu'une reprise en main du dossier par une autre personne se profile.

4.4 Représentant légal en tant que personne de confiance des MNA

Le rapport intermédiaire ne traite pas de la problématique liée à la vérification de l'âge des mineurs non accompagnés (MNA) dans le cadre de la procédure d'asile³. Nous partons, ci-après, du principe que la question de savoir si un requérant peut être considéré comme un MNA a été réglée.

Constat

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 (...) assume également les tâches d'une personne de confiance ». Par ailleurs, conformément à l'art. 28, al. 1, let. e, OTest, l'ODM verse une indemnité au prestataire qui assure la « défense des intérêts de requérants d'asile mineurs non accompagnés en qualité de personne de confiance dans les centres de la Confédération ». L'art. 5 OTest renvoie à l'art. 25 OTest, qui énumère les tâches du représentant légal. Cette disposition ne donne toutefois aucune précision sur les tâches que ce dernier doit accomplir en tant que personne de confiance des MNA dans le cadre de la phase de test. Autrement dit, les obligations qui lui incombent lorsqu'il assume ce rôle ne sont pas expressément définies dans l'OTest.

³ Il arrive qu'on ne sache pas vraiment si un requérant qui se prétend mineur l'est véritablement. En cas de doute, l'ODM se fonde, dans le cadre de la phase de test, principalement sur des expertises visant à évaluer l'âge qui sont réalisées par l'Hôpital universitaire de Zurich.

Tous les représentants légaux ont déclaré ne pas savoir exactement ce qu'on attendait d'eux dans leur rôle de personnes de confiance des MNA dans le cadre de la phase de test. Quelques-uns ont parlé ici d'un gros point d'interrogation ou de l'une des plus grosses difficultés auxquelles ils sont confrontés.

D'après ce qui ressort des entretiens, le contact direct entre les représentants légaux et les MNA se limite aux discussions qui ont lieu au centre pilote avant le premier entretien et l'audition et à celles au cours desquelles ils sont informés du projet de décision et de la décision finale. Généralement, les représentants légaux prennent davantage de temps pour les discussions avec les MNA. Certains réalisent même des entretiens complémentaires. Jusqu'à présent, ils ne vont toutefois pas rendre visite aux MNA qu'ils représentent au centre de Juch. La prise de contact se fait provisoirement par l'intermédiaire du bureau de conseil juridique : les représentants légaux demandent aux conseillers juridiques présents trois jours par semaine au centre de prendre des nouvelles de certains des MNA auxquels ils ont été désignés. Il est à noter que ces derniers n'ont pas de référent au sein du bureau de conseil juridique. A l'initiative des représentants légaux, les conseillers vont également demander sur place aux encadrants de l'Asylorganisation Zürich (AOZ) comment se portent certains MNA. De nombreux représentants légaux ont expliqué qu'ils trouvaient très difficile d'établir avec les MNA un contact qui aille au-delà des rencontres ayant habituellement lieu avec les autres requérants dans le cadre des discussions et des auditions. La pression serait énorme et, compte tenu de la charge de travail à accomplir et des délais à respecter, il serait pour l'heure impossible d'en faire davantage. Plusieurs représentants légaux estiment par ailleurs ne pas être suffisamment qualifiés pour assumer le rôle de personnes de confiance des MNA, notamment lorsqu'il s'agit de requérants très jeunes⁴ ou de MNA particulièrement vulnérables.

Au vu de cette situation, des mesures doivent être prises de toute urgence dans plusieurs domaines :

Recommandation 14

Les tâches que le représentant légal doit assumer en tant que personne de confiance dans le cadre de la phase de test doivent être décrites plus précisément⁵. Même si on part du principe qu'il doit accomplir un minimum de tâches, ces dernières doivent être expressément définies. Il apparaît ici judicieux que les tâches en question soient consignées dans un cahier des charges. Pour ce faire, on pourra se fonder non seulement sur les dispositions et ordonnances pertinentes, mais aussi sur la législation et la jurisprudence en matière de protection de l'enfant, notamment sur l'art. 22 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et la jurisprudence relative à la personne de confiance dans la procédure d'asile. Il faudra tenir compte ici des spécificités de la procédure introduite dans le cadre de la phase de test.

Recommandation 15

Si, comme le prévoit le projet de loi relative à la restructuration du domaine de l'asile, le représentant légal doit effectivement aussi assumer le rôle de personne de confiance dans le cadre

⁴ Les MNA âgés de moins de 14 ans (pour les filles) ou de moins de 12 ans (pour les garçons) ne sont d'ordinaire pas hébergés au centre de Juch. Autrement dit, il devrait normalement s'agir de MNA âgés de plus de 12 ou 14 ans mais qui sont encore loin d'être majeurs.

⁵ Des discussions à ce sujet ont actuellement lieu avec les acteurs concernés dans le cadre de la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS).

de la nouvelle procédure, les ressources devront être adaptées pour garantir le respect du cahier des charges.

Recommandation 16

Le bureau de conseil juridique du centre pilote doit prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du cahier des charges. Un ou plusieurs représentants légaux particulièrement qualifiés, qui pourraient assumer le rôle de personnes de confiance, pourraient, par exemple, être désignés au sein de l'équipe en place. Il faudrait par ailleurs permettre et encourager les formations et les formations continues pertinentes. Au moment de la planification, il faudra veiller à ce que ces représentants légaux aient le temps de remplir leur rôle de personnes de confiance conformément au cahier des charges. Il faudra notamment faire en sorte qu'ils puissent régulièrement rendre visite aux MNA au centre de Juch. S'ils ne sont pas surchargés de travail, ils pourront s'occuper des autres dossiers. Dans le cas où aucun des représentants légaux au sein de l'équipe en place n'aurait les connaissances spécialisées et l'expérience requises, il faudra chercher un représentant légal spécialisé ou un spécialiste qui conviendrait pour cette tâche.

4.5 Rapports entre l'ODM et les représentants légaux

Constat

Comme point particulièrement positif, on relèvera que l'ODM et les représentants légaux travaillent actuellement à l'élaboration d'un guide commun définissant les rôles de chacun lors des premiers entretiens et des auditions au centre pilote (comme cela avait été suggéré lors de la première phase de l'évaluation à l'été 2014)⁶. D'après nos observations et ce qui ressort des entretiens réalisés dans le cadre de la deuxième phase de l'évaluation, il est évident que les collaborateurs de l'ODM et les représentants légaux ont, malgré la proximité de leurs bureaux, une vision bien ancrée de leurs rôles respectifs. De fait, aucune entrave à l'indépendance des uns ou des autres n'a pu être constatée. Cependant, cette configuration a une influence sur la perception qu'ont les personnes de l'extérieur. Pendant les entretiens de groupe, une minorité importante de requérants d'asile a ainsi évoqué le fait que les autorités et les représentants légaux travaillaient dans le même bâtiment et qu'ils se demandaient donc si ces derniers ne défendaient pas plutôt les intérêts de ces autorités. Une petite minorité de requérants d'asile avait conscience que les collaborateurs de l'ODM et les représentants légaux travaillaient dans le même bâtiment, mais étaient tout de même convaincus que ces derniers agissaient complètement ou principalement dans leur intérêt.

Les collaborateurs de l'ODM et les représentants légaux ont souligné que la proximité spatiale favorisait également les échanges rapides et directs d'informations dans un cadre informel. Si de nombreux représentants légaux ont également mentionné que des discussions informelles à propos des dossiers traités étaient ainsi possibles, les collaborateurs de l'ODM se sont montrés plus circonspects sur ce point. Le fait que la proximité spatiale favorise les échanges informels entre les autorités et les représentants légaux sur des aspects essentiels de la phase de test fait, en revanche, l'unanimité.

Recommandation 17

Les conseillers juridiques et les représentants légaux doivent, comme c'est le cas jusqu'à présent, souligner à chaque fois, lors de leur première entrevue avec le requérant d'asile, que l'ODM et le

⁶ Ce guide est à présent terminé et applicable depuis le 10.12.2014.

bureau de conseil juridique du centre pilote assument des rôles différents et qu'ils sont eux-mêmes indépendants des autorités. Les mesures de construction doivent tenir compte de la perception qu'ont les requérants d'asile de la représentation juridique. L'installation des collaborateurs de l'ODM et du bureau de conseil juridique à des étages différents, qui était le minimum requis, a fait ses preuves. Par ailleurs, la mise en place au centre de Juch d'un préfabriqué, qui accueillera les représentants légaux et où auront lieu les premières entrevues avec les requérants d'asile, est une initiative particulièrement bienvenue.

4.6 Profil des représentants légaux

Constat

Les tâches et le rôle qu'assume le représentant légal dans le cadre de la phase de test diffèrent considérablement de ceux qu'il a dans le système standard. La participation à la procédure de première instance n'implique pas seulement des droits et des devoirs spécifiques pour lui (voir expertise)⁷. Le fait d'accompagner de près les requérants dans une procédure aux délais serrés requiert en effet des compétences particulières, ce dont les intéressés n'ont eux-mêmes pris conscience qu'au fur et à mesure de l'avancement de la phase de test. Pendant les nombreux entretiens réalisés, tous les représentants légaux ont évoqué trois principaux facteurs qui rendent le travail de représentant légal difficile, à savoir (1) des journées programmées dans le moindre détail qui sont souvent amenées à être modifiées au dernier moment, (2) la cadence de travail infernale liée aux délais très serrés et (3) la pression psychologique au départ souvent sous-estimée.

Il existe des signes évidents qui montrent que ces facteurs peuvent avoir et ont déjà des répercussions négatives sur l'attractivité du travail de représentant légal dans le cadre de la phase de test. De nombreux représentants légaux ont ainsi déclaré, lors des entretiens, qu'ils étaient extrêmement motivés et qu'ils considéraient la phase de test et l'idée même de restructurer la procédure, y compris la protection juridique, comme une amélioration significative du système d'asile, mais que si la charge de travail restait la même, ils ne s'imaginaient pas rester au centre pilote très longtemps. Au moins deux personnes ont connu des ennuis de santé sérieux à cause de leur travail et au moins quatre personnes ont réduit leur temps d'activité car elles se sentaient dépassées. Plusieurs représentants légaux expérimentés ont, en outre, décidé, peu de temps après leur arrivée au centre pilote, de reprendre une activité dans un service de conseil juridique plus classique. Presque tous ont également évoqué la pression psychologique énorme qu'ils subissent du fait de leurs contacts fréquents et très directs avec les requérants d'asile. En tant que représentants légaux, ils seraient par ailleurs souvent porteurs de mauvaises nouvelles. A cela s'ajoutent le stress lié aux délais très serrés et la grande flexibilité requise. Ces constatations ressortent des entretiens ainsi que des discussions informelles avec les représentants légaux et les collaborateurs de l'ODM mais aussi des observations que nous avons pu faire.

Des mesures doivent être prises de toute urgence dans ce domaine. Pour pérenniser ce modèle de représentation juridique et, éventuellement, introduire cette procédure à l'échelle nationale, il faut accorder une attention particulière à ces aspects.

⁷ Voir note de bas de page 1.

Les responsables du bureau de conseil juridique du centre pilote ont reconnu qu'il existait ici un problème et pris de premières mesures. Les représentants légaux ont ainsi participé à deux coachings de groupe et peuvent désormais bénéficier d'une supervision individuelle.

Recommandation 18

Il faut saluer les mesures prises (coaching et supervision). Toutefois, les résultats de l'évaluation montrent qu'elles ne sont pas suffisantes. Une autre possibilité serait d'affecter, pendant un certain temps, les représentants légaux à des postes moins pesants sur le plan psychologique, par exemple en mettant en place un système de rotation avec d'autres postes ayant trait au conseil et à la représentation juridique des requérants en dehors de la phase de test. Il faudrait également passer en revue les mesures prises dans d'autres secteurs professionnels où les collaborateurs sont soumis à de fortes pressions psychologiques (personnel médical, police, personnel humanitaire, etc.), les adapter éventuellement à la phase de test et les tester. Un atelier encadré par un spécialiste, où les représentants légaux apprendraient la bonne distance à adopter (c'est-à-dire à faire preuve d'empathie envers les requérants tout en gardant leurs distances), pourrait les aider à gérer la pression psychologique. Un sondage auprès des représentants légaux sur les améliorations possibles pourrait également permettre de trouver d'autres idées.

Recommandation 19

Il faut que les efforts déployés actuellement pour la création d'un poste à temps plein de directeur du bureau de conseil juridique du centre pilote soient soutenus par l'ensemble des participants et rapidement suivis d'actes. Lors de la création de ce poste, il faudra veiller à ce que le directeur soit présent tous les jours, toute la journée, au centre pilote et qu'il ait suffisamment de temps à disposition pour répondre aux différentes demandes des représentants légaux. Le fait qu'un directeur soit présent à plein temps permettra aux représentants légaux d'avoir un feedback plus régulier et plus détaillé sur leur travail. Ce feedback, qui fait partie du management de l'équipe de représentants légaux, doit servir non seulement au contrôle de la qualité mais aussi à la satisfaction au travail.

4.7 Représentation juridique et premier entretien

Constat

Les avis concernant l'intérêt de la participation du représentant légal au premier entretien sont très partagés. Parmi les intéressés, nombreux sont ceux qui estiment que leur présence est (presque) toujours nécessaire, notamment pour pouvoir instaurer un climat de confiance avec le requérant d'asile et parce qu'un triage (présence ou absence lors de l'entretien) serait difficile à effectuer. Ils sont également nombreux à souligner qu'il est la plupart du temps impossible de prévoir à l'avance si des informations importantes pour eux vont être recueillies au cours du premier entretien. Le fait d'être présent et de pouvoir poser des questions permettrait en quelque sorte d'assurer un contrôle de qualité. Enfin, le premier entretien ne constituerait la plupart du temps pas un simple entretien d'enregistrement. Les requérants seraient en effet, mis à part dans les cas Dublin évidents, déjà interrogés de manière sommaire sur les motifs les ayant poussés à quitter leur pays. De nombreux collaborateurs de l'ODM sont, quant à eux, sceptiques concernant la présence des représentants légaux lors du premier entretien. Selon eux, plutôt que de participer à un premier entretien au cours duquel ils ne feraient souvent rien ou ne pourraient rien faire, il serait préférable qu'ils consacrent

ce temps à des premières entrevues plus poussées. Parmi les représentants légaux et les collaborateurs de l'ODM, certains considèrent qu'un triage se révélerait judicieux.

Après la première phase de l'évaluation, qui a eu lieu à l'été 2014, les évaluateurs avaient suggéré que les représentants légaux renoncent en principe à participer au premier entretien. Au vu des observations, des analyses de dossiers et des entretiens faits au cours de la deuxième phase, ils adoptent ici un point de vue plus nuancé. Ils ont, en effet, pu constater que l'énoncé sommaire des motifs de fuite par le requérant a, dans de nombreux cas, pu être complété par des éléments de fait supplémentaires car le représentant légal avait posé des questions à l'intéressé, évoqué des moyens de preuve importants ou demandé une adaptation du contenu du procès-verbal pendant la traduction. L'analyse des dossiers a ainsi révélé que plusieurs décisions d'asile négatives étaient motivées par le manque de crédibilité des faits énoncés, car les déclarations faites lors du premier entretien et de l'audition étaient contradictoires. Parallèlement, il existe de nombreux cas dans lesquels la présence du représentant légal n'apporte rien ou pas grand-chose.

Recommandation 20

Les représentants légaux doivent tester, pendant un certain temps, un système de triage qui leur permettra de déterminer les cas dans lesquels ils doivent assister au premier entretien. Ce sont eux qui définiront les critères de ce triage et qui vérifieront s'ils s'avèrent appropriés dans la pratique. Faire du « peu de chances du requérant d'obtenir le droit de rester en Suisse » un critère de triage aussi tôt dans la procédure est, pour une question d'acceptation de la procédure et d'équité, peu approprié. On pourrait cependant envisager que le représentant légal renonce à participer au premier entretien s'il existe une probabilité élevée que le requérant obtienne le droit d'asile ou se voie accorder une admission provisoire. Une autre possibilité serait d'enregistrer les premiers entretiens auxquels les représentants légaux n'ont pas assisté. Il faudrait cependant créer les bases légales requises pour ce faire.

4.8 Avis sur le projet de décision

Constat

L'avis sur le projet de décision remplit, en gros, quatre fonctions :

Décision finale : L'avis du représentant légal n'a presque jamais d'impact sur la décision finale. Dans les dossiers analysés, la décision finale coïncidait toujours avec le projet de décision. Lors des entretiens avec les représentants légaux et les collaborateurs de l'ODM, il a été question d'un cas uniquement dans lequel le droit d'asile a été accordé au requérant suite à l'avis du représentant légal alors que le projet de décision prévoyait une admission provisoire.

Motivation de la décision : L'avis a clairement un impact sur la motivation des décisions. Dans les dossiers analysés, un paragraphe consacré aux différents arguments avancés par le représentant légal dans son avis a généralement été ajouté dans les considérants de la décision. L'auteur s'est rarement contenté d'une formulation type pour dire que l'avis du représentant légal ne changeait rien à l'appréciation du cas. La plupart du temps, les spécialistes de l'ODM se sont penchés de manière (très) approfondie sur les différents arguments avancés.

Attribution en procédure étendue : Dans plusieurs avis analysés, le représentant légal demandait, en invoquant différentes raisons, que le traitement du dossier se poursuive en procédure étendue. Il ressort de l'analyse des dossiers que ces demandes ont un impact mitigé. Les statistiques

rèvent ainsi que le traitement du dossier s'est poursuivi en procédure étendue à la demande du représentant légal dans au moins trois cas. Dans quelques décisions, la demande du représentant légal est évoquée mais on n'y donne pas suite et, dans les autres cas, cette demande n'est pas du tout mentionnée.

Fonction de soupape : Les avis rédigés par les représentants légaux débutent généralement par une retranscription du point de vue personnel du requérant sur le projet de décision. Certains se limitent d'ailleurs à cet aspect. Cette possibilité de s'exprimer a, selon tous les représentants légaux, une fonction importante de soupape : le requérant peut directement faire part aux autorités de son point de vue sur une décision qui n'est pas encore définitive. Par ailleurs, le représentant légal pourrait encore entreprendre quelque chose, dans le cas notamment des décisions négatives, où, de l'avis du représentant légal, les chances d'aboutir d'un recours sont nulles.

Autres constatations importantes :

Délai/temps : Presque tous les représentants légaux interrogés ont attiré l'attention sur le fait que le délai de 24 heures dont ils disposent pour rédiger leur avis suffit s'ils se contentent de retranscrire le point de vue personnel du requérant. Dans les cas cependant qui requièrent, d'après eux, un avis plus détaillé, ce délai serait trop court. Qui plus est, les demandes de prolongation du délai feraient l'objet d'un traitement restrictif de la part de l'ODM. En outre, l'ODM aurait la plupart du temps peu de temps pour se pencher sur ces avis.

Sens et utilité de l'avis : Concernant le sens et l'utilité de l'avis sur le projet de décision, les représentants légaux et les collaborateurs de l'ODM ont des points de vue divergents sur certains aspects. Alors que de nombreux collaborateurs de l'ODM considèrent que cet avis doit principalement permettre aux représentants légaux d'attirer l'attention sur des erreurs d'ordre formel, les représentants légaux s'en servent aussi pour faire valoir des arguments d'ordre matériel.

Importance de l'étape intermédiaire que constitue l'avis sur le projet de décision : Les observations et les entretiens que nous avons faits ont révélé que l'étape intermédiaire constitué par l'avis sur le projet de décision remplissait une fonction importante, même si ce n'était au départ pas prévu par le législateur, dans les cas notamment où la décision d'asile négative est assortie d'un renvoi exécutoire : le fait pour le représentant légal de discuter personnellement du projet de décision avec le requérant d'asile permet de préparer ce dernier à une issue défavorable. Le requérant peut ainsi se faire plus rapidement à la décision. Par ailleurs, les statistiques tenues par l'ODM sur les requérants d'asile disparus ne confirment pas la crainte qu'un nombre particulièrement important de requérants d'asile disparaît lors de cette étape de la procédure : sur les 273 requérants qui ont disparu à ce jour, 10 seulement l'ont été pendant la phase cadencée, phase où, notamment, le requérant est informé du projet de décision et où l'avis est rédigé (source : ODM, état au 30 octobre 2014).

Recommandation 21

L'ODM et les représentants légaux doivent organiser une discussion sur le sens et l'utilité de l'avis sur le projet de décision, à laquelle devront participer un maximum de collaborateurs. Durant cette discussion, il conviendra de clarifier notamment la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'avis doit intégrer des arguments matériels. Sur la base de cette discussion, les représentants légaux pourraient définir les cas dans lesquels des arguments matériels pourront être avancés dans leur avis.

Recommandation 22

Comme la retranscription du point de vue personnel du requérant demande peu de temps et qu'elle a une importante fonction de soupape, il faut la conserver, sauf si le requérant y renonce de lui-même. Le représentant légal devrait expliquer à ce dernier qu'il faut prendre cette possibilité pour ce qu'elle est véritablement, c'est-à-dire une occasion de s'exprimer, sans que cela ait toutefois d'impact (considérable) sur la décision finale et la motivation de cette décision. La discussion concernant le projet de décision et l'avis rempli, elle aussi, diverses fonctions importantes. Il faut par conséquent la conserver.

5 REPRESENTATION JURIDIQUE ET PROCEDURE DE RECOURS

Constat

Pour ce qui est de la procédure de recours, des enseignements ont pu être tirés sur trois aspects : le taux de recours, les processus internes relatifs à la procédure de recours et la qualité des recours déposés.

Taux de recours : Avec 15,2 %, le taux de recours enregistré dans le cadre de la phase de test est bien plus bas que celui observé dans le système standard (20,9 %) durant la même période (source : ODM, état au 31.10.2014). Sur 580 décisions sujettes à recours rendues par le centre pilote, 59 recours concernant 88 personnes ont été déposés. Sur ces 59 recours, 29 ont été interjetés par un représentant légal du bureau de conseil juridique du centre pilote (représentant légal désigné) (source : Tribunal administratif fédéral : état au 31.10.2014). Sur les cinq décisions de première instance annulées⁸, quatre recours ont été formés par un représentant légal travaillant au centre pilote. Compte tenu du nombre peu élevé de recours déposés dans le cadre de la phase de test, on ne peut guère tirer de conclusions fiables. Le faible taux de recours et l'issue relativement positive des recours déposés montrent toutefois que ces derniers sont, dans l'ensemble, plus ciblés grâce à la protection juridique offerte dans le cadre de la phase de test.

Processus visant à déterminer si un recours doit être déposé ou non : Tous les représentants légaux interrogés ont fait référence au principe de double contrôle. Dans la pratique, ce principe serait appliqué dans les cas où ils auraient un doute. Dans les cas Dublin évidents, par exemple, ils n'auraient généralement pas besoin de consulter un collègue. Cette application ciblée du principe de double contrôle se révèle judicieuse au vu notamment des effectifs limités.

L'application du principe de double contrôle se heurte toutefois à quelques difficultés. En général, le représentant légal consulte un collègue qui est présent et disponible. Nombre de représentants légaux sont relativement peu expérimentés. Or, pour déterminer si un recours doit être déposé ou non, il faut avoir beaucoup d'expérience. Enfin, plusieurs représentants légaux ont expliqué que le collègue qu'ils souhaitaient consulter n'avait souvent pas le temps d'examiner le dossier en détail. Cet examen se limiterait donc souvent à la lecture de la décision, de l'avis et du projet de décision. Dans la majorité des cas, il n'aurait pas le temps de lire les procès-verbaux du premier entretien et de l'audition.

Il existe quelques signes qui peuvent montrer que le principe de double contrôle ne fonctionne pas toujours pour ces raisons, comme le fait qu'on aurait pu renoncer à certains recours ou qu'on a renoncé à tort à en déposer un. L'analyse des dossiers révèle que le premier cas ne s'est pas

⁸ Sur les 44 recours contre des décisions prises par le centre pilote, 32 ont été rejetés, cinq ont abouti à une décision de non-entrée en matière, deux ont été classés et cinq ont donné lieu à une annulation de la décision rendue par l'ODM. Aucun n'a, à ce jour, été admis (source : Tribunal administratif fédéral, état au 31.10.2014).

présenté. Certains recours déposés par le bureau de conseil juridique du centre pilote ont certes été considérés comme sans objet par le Tribunal administratif fédéral, mais dans ces cas, comme dans les autres, le recours était au moins cohérent. À l'inverse, le représentant légal a, de notre point de vue, renoncé à tort à un recours dans au moins deux cas. Dans au moins un des dossiers traités en première instance que nous avons analysés, un recours n'aurait, de l'avis des évaluateurs, pas été manifestement voué à l'échec. Dans une décision de l'ODM annulée par le Tribunal administratif fédéral, un requérant avait déposé lui-même un recours car le représentant légal y avait renoncé.

Nous avons également pu constater qu'au moment de notifier la décision d'asile négative aux requérants, les représentants légaux communiquaient également à ces derniers les coordonnées d'autres services de représentants légaux s'ils avaient décidé de renoncer à un recours. Ils expliquaient en général à ce moment-là clairement aux requérants les raisons de cette décision. La question de la démission des représentants légaux à un moment inopportun est traitée dans l'expertise.

Recommandation 23

Dans les cas où il doit être décidé si un recours sera déposé ou non, il faudra faire appel à un représentant légal confirmé au moment d'appliquer le principe de double contrôle. Il devrait, en principe, s'agir du directeur du bureau de conseil juridique du centre pilote (voir recommandation 19) ou d'un autre représentant légal très expérimenté. Lors de la planification, il faudra veiller à ce que le directeur ou un représentant légal très expérimenté soit toujours présent au centre pilote et qu'il ait suffisamment de temps à consacrer à cette tâche. Le bureau de conseil juridique du centre pilote doit élaborer une liste de contrôle, qui devra être accessible à tous les représentants légaux et les aidera à décider s'ils doivent ou non déposer un recours.

Rédaction du mémoire de recours : Comme point particulièrement positif, on relèvera ici que de nombreux représentants légaux ont évoqué le nouveau poste de conseiller spécialisé qui est occupé depuis octobre par un représentant légal confirmé. Ce dernier les aide régulièrement à rédiger le mémoire de recours.

Recommandation 24

Le mode de fonctionnement actuel, dans lequel une personne expérimentée vient systématiquement apporter son aide et assurer un contrôle de qualité lors de la rédaction des mémoires de recours de droit administratif, doit être conservé. Le poste de directeur à plein temps du bureau de conseil juridique du centre pilote qui doit être créé devra tenir compte de cet aspect.

Exploitation des anciens recours : Quelques représentants légaux ont fait savoir que les anciens recours pouvaient être consultés par l'ensemble de l'équipe en place. Leur utilité pratique serait toutefois limitée car les différentes versions du projet de recours seraient sauvegardées au même endroit que la version définitive du recours adressé au Tribunal administratif fédéral. Des passages d'anciens recours seraient parfois repris s'ils conviennent pour le cas traité. De l'ordre devrait encore être remis ici.

Recommandation 25

Les anciens recours devraient pouvoir être mieux exploités par tous les représentants légaux. Leur accès pourrait être amélioré grâce, par exemple, à un tableau synoptique mis à jour régulièrement (informations sur le jugement, le pays d'origine du requérant, les griefs et les spécificités du

dossier). Une sélection de recours types particulièrement réussis et de passages souvent repris pourrait figurer dans le guide destiné aux représentants légaux que nous avons suggéré de créer.

Concernant la qualité des recours déposés par les représentants légaux du centre pilote, on relèvera, comme point positif, que presque tous étaient de très bonne qualité. Certains recours, qui avaient même parfois été rédigés par des représentants légaux relativement peu expérimentés, nous ont impressionnés par la clarté et la cohérence de leur argumentation juridique.

Recommandation 26

Il faut continuer à assurer l'excellente qualité des recours en mettant en place des contrôles de qualité systématiques.

6 APPRECIATION GENERALE

Les observations, les analyses de dossiers, les entretiens et les statistiques auxquels nous avons procédé pendant la deuxième phase de l'évaluation ont livré des enseignements fondamentaux sur le rôle joué par la protection juridique dans le respect des normes juridiques ainsi que dans la compréhension, l'acceptation et la crédibilité de la procédure introduite dans le cadre de la phase de test :

Meilleure information des requérants : L'attribution systématique d'un représentant légal aux requérants d'asile participant à la phase de test explique que le fait que ces derniers sont 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. La transmission de nombreuses informations par des personnes indépendantes des autorités aux requérants joue également un rôle important. Durant les entretiens de groupe, on a pu constater que la majorité des requérants d'asile étaient bien informés sur la procédure introduite dans le cadre de la phase de test et qu'ils faisaient souvent référence à leur représentant légal. Quelques requérants d'asile ont déclaré qu'ils n'étaient pas particulièrement satisfaits de leur représentant légal mais qu'ils comprenaient, grâce à lui, qu'ils ne pourraient pas faire grand-chose contre le fait qu'une décision Dublin serait probablement rendue. D'autres requérants ont expliqué qu'ils comprenaient grâce au représentant légal pourquoi un recours serait voué à l'échec dans leur cas. Les entretiens de groupe ont également permis de constater que les informations transmises par les conseillers juridiques et les représentants légaux circulaient rapidement entre les requérants puisque tous vivent dans le même centre pendant la durée de la procédure.

Meilleure acceptation : Les informations transmises par les conseillers juridiques et les représentants légaux contribuent à ce que les requérants soient mieux informés sur la procédure, mais ce n'est pas tout. Les entretiens de groupe ont, en effet, révélé que de nombreux requérants étaient réalistes quant à leurs chances de voir leur demande aboutir. A quelques rares exceptions près, tous les requérants sont favorables à la procédure accélérée. Tous les requérants d'asile ayant de fortes chances de voir leur demande aboutir et de nombreux requérants se trouvant dans la situation inverse ont souligné, durant les entretiens de groupe, que cette procédure leur permettait de ne pas rester longtemps dans l'incertitude. Nombre de requérants interrogés se sont d'ailleurs dits contents d'être accompagnés pendant toute la durée de la procédure par un représentant légal. Un interprète expérimenté a, en outre raconté que les requérants d'asile étaient beaucoup plus tranquilles durant les auditions du fait de la présence des représentants légaux.

D'autres aspects de la protection juridique contribuent à une meilleure acceptation de la procédure : on a ainsi pu observer que nombre de requérants étaient contents de pouvoir exprimer leur point de vue personnel sur le projet de décision. Les observations et les entretiens ont, par ailleurs, révélé que les étapes de procédure que constituent le projet de décision, l'avis, la décision finale, permettaient, associées les unes aux autres, de mieux faire accepter aux requérants la décision et la procédure.

Protection juridique plus juste : La désignation d'un représentant légal a également des effets positifs sur la protection juridique. Dans la phase de test, la protection juridique dépend beaucoup moins du fait que le requérant a ou non été informé de la possibilité d'une représentation juridique et, le cas échéant, de la manière dont il l'a été. Alors que, dans le système standard, le recours à un représentant légal est fortement lié aux circonstances et à une prise d'initiative du requérant, dans le modèle de protection juridique de la phase de test, chaque requérant se voit, désigner un représentant légal qui exerce ses fonctions en tenant compte de la situation particulière du cas d'espèce.

Obligation de collaborer : Alors que quelques-unes des personnes interrogées voyaient ici encore des possibilités d'amélioration, nombre d'acteurs ont souligné que le représentant légal avait des effets positifs sur l'obligation de collaborer des requérants d'asile. Un représentant légal a ainsi rappelé à un requérant, lors d'une pause pendant une audition, qu'il devait répondre en détail aux questions qui lui étaient posées. On a également pu observer que tous les représentants légaux expliquaient aux requérants, lors de leur première entrevue, qu'ils avaient l'obligation de dire la vérité lors des auditions. Par ailleurs, les représentants légaux aident les requérants d'asile à se procurer des moyens de preuve. Ils ont ainsi parfois permis aux requérants de se procurer des moyens de preuve plus rapidement ou de s'en procurer carrément.

Pratique plus uniforme : Plusieurs collaborateurs de l'ODM ont souligné que les représentants légaux avaient un effet positif sur l'uniformisation de la pratique en matière de décisions de l'ODM. Les représentants légaux auraient, dans le cadre de la phase de test, une meilleure vue d'ensemble des décisions que dans le système standard, ce qui leur permettrait de s'apercevoir que des cas comparables ont été motivés différemment ou ont abouti à des décisions différentes. Ainsi, les représentants légaux simplifieraient la tâche des chefs de section de l'ODM consistant à garantir une pratique uniforme, ce qui permettrait à ces derniers de l'accomplir au mieux.

Soulagement des autres acteurs impliqués : Aussi bien les collaborateurs de l'ODM que les interprètes travaillant pour cet office affirment que les représentants légaux leur permettent de se concentrer sur leurs rôles respectifs. Beaucoup ont également mentionné qu'ils soulageaient, dans l'absolu, les autres acteurs amenés à intervenir dans la procédure, même si des tensions peuvent apparaître en raison des différents rôles assumés.

Recours plus ciblés : Comme expliqué au paragraphe 5, plusieurs signes montrent que le modèle de protection juridique de la phase de test a, dans l'ensemble, un effet positif et contribue à cibler davantage les recours.

Evolutions positives : Depuis la première phase de l'évaluation (été 2014), le domaine de la protection juridique a fait l'objet de plusieurs améliorations de taille. Par exemple, la planification des premiers entretiens et des auditions a été adaptée, ce qui facilite considérablement la tâche des représentants légaux. Ce qui est particulièrement positif aussi, c'est que l'ODM et le bureau de conseil juridique du centre pilote travaillent à l'élaboration d'un guide définissant les rôles de chacun lors des premiers entretiens et des auditions. En outre, les conseillers juridiques ont renforcé leur présence au centre de Juch. Les représentants légaux prévoient, eux aussi, de s'y

installer prochainement et d'y organiser leurs premières entrevues avec les requérants d'asile. Même si des tensions apparaîtraient parfois, la collaboration se passerait de mieux en mieux, selon de nombreux collaborateurs de l'ODM et représentants légaux. Ces évolutions positives montrent que la phase de test dans son ensemble, et en particulier la protection juridique, évoluent dans le bon sens.

Un modèle qui fonctionne bien dans l'ensemble : Les enseignements qu'on a pu tirer de la deuxième phase de l'évaluation confirment que le modèle choisi fait ses preuves dans l'ensemble, même si se pose la question de savoir comment et dans quelle mesure il pourra être appliqué à l'échelle nationale (voir à ce propos les commentaires au paragraphe 4.6, profil des représentants légaux). La troisième phase de l'évaluation aura pour but de répondre à cette question.

La deuxième phase de l'évaluation confirme, dans l'ensemble, que le conseil et la représentation juridique constituent des éléments essentiels de la procédure introduite dans le cadre de la phase de test, 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.