

La banalisation d'une tragédie

Karine POVLAKIC

Introduction

I. La longue route vers un improbable refuge

1. Guerre en Somalie, répression en Erythrée
2. La traversée du désert
3. Dormir dans les gares sur des cartons en Italie

II. Asile en Suisse : intransigeance et brutalité

1. Une pratique de renvois systématiques en Italie
2. La clause de souveraineté n'a pas de signification en droit suisse

Conclusion

Introduction

Cet article traite de l'accueil des réfugiés originaires de Somalie et d'Erythrée, qui ont transité par l'Italie avant de déposer une demande d'asile en Suisse. La première partie évoque les conflits et la répression qui sévissent dans ces deux pays et la route de fuite que doivent parcourir les réfugiés, au péril de leur vie et de celles de leurs proches. Arrivés épuisés, meurtris et souvent traumatisés en Italie, ils devront faire l'expérience de la rue. La plupart d'entre eux n'auront pas accès à l'aide sociale et n'auront d'autre choix que de dormir sur des cartons dans les gares ou les parcs. Certains viennent finalement chercher refuge en Suisse mais ils sont rapidement pris dans les procédures de renvoi en Italie, sur la base des accords de Dublin ou des accords bilatéraux de réadmission. Nous verrons dans la deuxième partie comment les autorités ont développé un traitement purement administratif des demandes de ces réfugiés de manière à ce que les motifs d'asile ne puissent pas s'exprimer, ni les conditions de séjour en Italie. La pratique repose sur des schémas de procédure qui banalisent considérablement le traitement des demandes au point que ce traitement se ramène pratiquement à un problème de gestion des dossiers, de délais de procédure ou d'exécution des renvois, et qu'il n'a plus rien à voir avec l'examen d'une demande de protection.

I. La longue route vers un improbable refuge

1. Guerre en Somalie, répression en Érythrée

On apprenait en août que 48'000 réfugiés sont arrivés en Italie en 2011, en provenance de la Tunisie, de la Libye ou de la Syrie principalement, mais également de l'Érythrée et de la Somalie¹. Or, ces deux derniers pays méritent une attention particulière, en raison de l'extrême gravité des conflits ou de la répression qui y sévissent. Les populations somaliennes et érythréennes fuient leur pays depuis de nombreuses années. La Cour européenne des droits de l'homme notamment a reconnu la gravité du drame auquel elles sont confrontées et a jugé qu'aucun renvoi ne devait avoir lieu vers ces destinations, en raison des risques élevés de persécutions.

La Somalie a ainsi connu ces dernières années une recrudescence d'un conflit enlisé depuis plus de 20 ans. Le groupe Al-Shabaab, qui est un groupement de différentes factions armées et qui revendique deux attentats suicide à Kampala (Ouganda), sévit dans le centre de la Somalie et contrôle la capitale Mogadiscio. Ces factions se réclament d'un islamisme radical proche d'Al-Qaïda, et appliquent, selon la Cour, l'une des sharia les plus dures du monde :

« The human rights situation has deteriorated particularly in areas controlled by al-Shabaab and allied extremist groups. Al-Shabaab and other armed groups have continued to violate women's rights in southern and central Somalia. Women face arbitrary detention, restriction of movement and other forms of abuse for failure to obey orders, including non-observance of dress codes. There is a rising pattern of inhuman and degrading treatment, including stoning, amputations, floggings and corporal punishment. »²

La situation humanitaire s'est détériorée et près de 524'000 personnes ont fui en direction d'Afgooye. L'insécurité est telle que les missions humanitaires ont dû s'évacuer et elles ne parviennent plus à porter secours aux réfugiés :

« In respect of the humanitarian situation, the report indicated that by November 2009 the total number of displaced persons had reached 1.55 million, 93% of whom were concentrated in southern and central areas, including 524,000 in the Afgooye corridor. The security situation was having a negative impact on the relief operation. Rising threats and attacks on humanitarian operations, as well as the imposition of demands from armed groups, had made it virtually impossible for the World Food Programme ("WFP") to continue reaching people in need in southern Somalia. Inflammatory statements by al-Shabaab

¹ 48 000 réfugiés depuis le début 2011, 15 août 2011

<http://fr.canoe.ca/infos/international/archives/2011/08/20110815-092709.html>

² *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, requête n°8319/07, arrêt du 28 juin 2011, § 104, rapport de la United Kingdom Border and Immigration Agency, *Operational Guidance Note*

against relief organisations, threats against humanitarian staff, explicit rejection of foreign food aid and demands for fees had all worsened. »³

La Cour a conclu qu'il existe une situation de violences généralisées en Somalie :

« the most recent reports indicate that all significant parties to the conflict have continued to engage in indiscriminate violence, conducting numerous mortar attacks against enemy forces in densely populated areas of Mogadishu without regard to the civilian population. Moreover, all parties have continued to use mortars without spotters or guidance systems, firing indiscriminately in the general direction of opposition fire or bombarding areas such as Bakara Market which were considered to be opposition strongholds »⁴

La situation en Erythrée est tout aussi préoccupante. L'Erythrée est un Etat entièrement militarisé. Le service militaire est obligatoire jusqu'à 40 ans pour les hommes et jusqu'à 27 ans pour les femmes, tandis que les élèves du second cycle sont inscrits de force dans les centres de formation de l'armée. Les opposants, contestataires et déserteurs sont sévèrement réprimés. On peut lire dans l'arrêt *Said c. Pays-Bas*⁵ que les sévices infligés vont « de la détention au secret à des expositions prolongées à de fortes températures, en passant par le ligotage des mains et des pieds dans des positions douloureuses ». La société civile est muselée. Il n'existe plus aucun média indépendant en Erythrée. La répression est si grave que les organisations internationales humanitaires ont été chassées du pays, notamment le Programme alimentaire mondial (PAM), il y a 6 ans. S'ils tentent de fuir, les civils ou les soldats risquent d'être arrêtés, détenus, torturés ou même sommairement exécutés. Les familles des déserteurs sont persécutées. L'épouse ou l'un des parents est emprisonné et soumis à des mauvais traitements, et la terre, qui est l'unique moyen de subsistance de la famille, est confisquée. Selon l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'Erythrée est un des pays les plus militarisés et des plus répressifs du monde⁶.

Tant les somaliens que les érythréens subissent de graves violences : attaques armées, viols, détention, tortures, destruction de leur maison, rapt ou enlèvements d'enfants, menaces, exécution de leurs proches parfois sous leurs yeux, confiscation de leur terre ou de leurs biens, privation de nourriture et de moyens d'existence. Pour sauver leur vie, ils n'ont pas d'autre choix que de fuir.

2. La traversée du désert

Les réfugiés somaliens, s'ils parviennent à sortir du pays, passent par le Kenya. La situation des réfugiés somaliens au Kenya est extrêmement dure. Selon les informations disponibles, les conditions de vie dans les camps de réfugiés au Kenya sont dangereuses pour la santé et la sécurité en raison du surpeuplement et de pénuries d'eau et de nourriture dans une région aride. En mai, le Kenya a fermé ses frontières pour freiner l'arrivée de réfugiés mais plusieurs milliers de somaliens

³ *Sufi et Elmi* précité, § 105, rapport de la United Kingdom Border and Immigration Agency, *Operational Guidance Note*

⁴ *Sufi et Elmi* précité, § 244

⁵ *Said c. Pays-Bas*, requête n°2345/02, arrêt du 5 juillet 2005

⁶ Alexandra Geiser, *Erythrée: enlèvements au Soudan*, OSAR, Berne, 3 mai 2011

gagnent le pays chaque mois et le gouvernement sur place a refusé la construction d'un nouveau camp. La situation sanitaire est extrêmement grave et la situation sécuritaire est critique :

« *Nous avons été attaqués à deux reprises, raconte Bintou avec un débit saccadé, comme si elle tentait d'évacuer pour toujours un souvenir pénible. Une fois côté somalien, une fois côté kenyan. Des bandits armés nous ont absolument tout volé et nous ont battus, moi et les passagers* ». Elle ne s'étend pas sur les sévices qu'elle a subis, mais elle garde encore à l'esprit un traumatisme très vif. « *Pendant plusieurs jours, je ne pouvais plus parler, j'étais comme morte. Les autres ont dû me calmer, je ne pouvais même plus m'occuper de mes enfants* ». Ce genre de témoignages n'est pas rare et déjà l'année dernière, l'organisation Human Rights Watch accusait dans un rapport la police kenyane elle-même d'exiger régulièrement de l'argent, de recourir à la violence et plusieurs fois de violer les femmes. » ⁷



File d'attente pour chercher de l'eau, denrée rare dans cette zone aride
Stéphanie Braquehais/RFI

Lorsqu'ils parviennent au Soudan, les réfugiés érythréens doivent affronter de nouveaux dangers. Certains camps de réfugiés au sud du pays sont invivables, parce qu'il n'y a pratiquement pas d'eau et pas de nourriture, et que les chaleurs sont extrêmes. En outre, des miliciens érythréens font des rafles dans la zone pour ramener de force les déserteurs au pays. Des tribus de la région pratiquent l'enlèvement et la séquestration des réfugiés qui ne sont libérés que contre rançons ou bien remis aux autorités érythréennes. Le gouvernement soudanais lui-même refoule des réfugiés en Erythrée⁸. A Khartoum, les réfugiés n'ont pas le droit de circuler librement, ils n'ont pas le droit de travailler et leur sécurité n'est pas garantie :

⁷ Stéphanie Braquehais, *Au Kenya, le plus grand camp de réfugiés au monde est au bord de l'implosion*, 2 mars 2011. Voir également l'article relatif à la violence policière à l'encontre des réfugiés somaliens : *Kenya: Police Harass Somali Refugees - International NGO*, du 8 décembre 2010, publié par allAfrika.com

⁸ Alexandra Geiser, *Eritrea: Deportation von eritreischen Flüchtlingen und Asylsuchenden aus dem Sudan*, OSAR, 24 février 2010

« Refugees were vulnerable to arbitrary arrests, harassment, and beatings because applicants did not receive identification cards while awaiting government determination of refugee status. Refugees could not become resident aliens or citizens, regardless of their length of stay. Refugees were not entitled to work permits. »⁹

Finalement, les réfugiés n'ont pas de quoi se nourrir et ils doivent fuir également le Soudan.

La traversée du désert de Libye est l'épreuve suivante. Il faut voyager pendant des heures avec des passeurs sur des véhicules bondés et en mauvais état, sous une chaleur écrasante, où on vous donne de l'eau coupée avec de l'essence pour que la réserve ne s'épuise pas trop vite. Les convois sont attaqués et soumis à des rackets. Les réfugiés sont menacés d'être abandonnés dans le désert s'ils ne donnent pas tout leur argent.

En Libye, avant la guerre civile, de nombreux réfugiés, notamment érythréens, ont été détenus dans des conditions extrêmes. Une femme raconte :

« Les autorités libyennes nous ont arrêtés à l'endroit où nous logions parce que nous étions clandestins, mon mari, notre enfant de 3 ans et moi-même. Nous avons été conduits au poste de police. Ils nous ont dérobé tous nos biens et ils nous ont brutalisés devant notre enfant. Ils m'ont cassé la main gauche. Ils nous ont placés dans des centres de détention différents, moi avec mon fils à Garabuli, et mon mari dans un autre centre. La vie en détention était répugnante et particulièrement dure. Nous avons souffert de la faim et nous avons eu des problèmes de peau à cause du manque d'hygiène. Nous avons été maltraités psychologiquement. Mon fils a failli mourir à la suite de problèmes aux poumons. Le chef du centre de détention m'a autorisée à le conduire au centre de soins. Nous avons été accompagnés de deux gardes mais j'ai réussi à fuir avec mon fils et je me suis cachée avec d'autres érythréens. Mon mari a finalement été libéré en 2011 à cause des événements, et nous nous sommes retrouvés. » [*Il mourra noyé lors de la traversée de la Méditerranée un mois plus tard, tandis qu'elle parviendra à rejoindre le camp de Choucha et sera autorisée à entrer en Suisse avec son enfant.*]

Pendant la guerre civile, les réfugiés ont dû fuir au plus vite. Ils étaient la cible des opposants au régime en place. A cause de leur couleur de peau, ils étaient assimilés aux mercenaires de Khadafi. Arrivés au camp de Choucha en Tunisie, ils ont d'abord été accueillis par les tunisiens mais leur nombre a rapidement augmenté parce que la Libye employait de nombreux travailleurs migrants. En mai 2011, un incendie criminel provoqué par la population locale mécontente, a ravagé les deux tiers du camp¹⁰. Il y fait une chaleur suffocante là aussi. Il n'y a pas d'ombre, et les conditions sanitaires sont très mauvaises pendant les premiers mois. Le camp est un lieu d'accueil d'urgence et de transit. Nul n'est censé y demeurer et médecins sans frontières dénonce les conditions d'accueil¹¹. En juillet 2011, le Parlement européen lance un appel aux Etats membres de l'Union pour

⁹ Alexandra Geiser, *Eritrea: Deportation von eritreischen Flüchtlingen und Asylsuchenden aus dem Sudan*, OSAR, 24 février 2010, p. 1; cf. également : *Le HCR dénonce l'expulsion forcée d'érythréens par le Soudan*, communiqué de presse du 26 juillet 2011

¹⁰ *Tunisie : les deux tiers du camp de Choucha ont été brûlés ou pillés*, Romandie News, 27 mai 2011

¹¹ Médecins sans frontières, *Les invisibles du camp de Choucha*, 19 juillet 2011

la réinstallation des réfugiés du camp de Choucha¹². Un représentant d'une délégation qui a visité le camp déclare : « Nous avons été bouleversés par les conditions extrêmement pénibles dans lesquelles les gens vivent, notamment étant donné la chaleur, les tempêtes de sable, l'accès limité à l'eau propre et l'absence de conditions sanitaires et d'hygiène adéquates. » Nathalie Griesbeck, membre de la délégation, explique que depuis le début de la crise, les Etats de l'Union Européenne n'ont proposé que 466 possibilités de réinstallation alors que, selon elle, plus de 5000 personnes en ont besoin¹³.

Nombre de ces réfugiés, qui connaissent ainsi des fuites multiples, vont ensuite tenter la traversée de la Méditerranée dont tous savent qu'elle est extrêmement dangereuse et que beaucoup y ont déjà perdu la vie. Dans un communiqué de presse, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) a déclaré que la Méditerranée est devenue « un charnier »¹⁴. Selon les estimations, 1'820 réfugiés sont morts en mer depuis le début de cette année, de faim ou de soif, parce qu'ils ont dérivé pendant des jours et que personne ne les a secourus, ou parce qu'ils se sont noyés. L'ECRE dénonce amèrement la passivité de l'Europe face à ces drames :

« Europe protects the borders, but not the refugees. Those who die are victims of a failure to offer assistance. And so 25 young people have just suffocated on the engine exhaust of a boat on their way from Libya to Italy. Death on the Mediterranean has become a haunting routine, accepted as a fate that cannot be escaped. Europe accepts those deaths in the Mediterranean, which the Romans called Mare Nostrum, fatalistically, out of fear that offering help will attract even more refugees. Help is considered as an encouragement to flee. That's why no support ships are sent out by the navy to rescue those on the leaky boats; that's why there are no European assistance and reception programmes. Death on the Mediterranean is, like it or not, part of a deterrence strategy. Frontex, the European agency that coordinates member states' actions along the external borders, is responsible for intercepting refugees, but not for helping them. The Frontex patrols on air and land force the refugees to take ever more dangerous routes to avoid them. The paper of the Geneva Convention on Refugees, which has just turned 60, has grown brittle. And the promise of the European Union to be a space for freedom, security and justice applies only to the European peoples. »¹⁵

Un rescapé raconte l'horreur de la traversée :

« J'ai été en mer pendant 21 jours. Il y avait 80 personnes sur le bateau. Toutes sont mortes sauf cinq qui ont survécu. Après trois jours, il n'y avait plus d'eau, plus rien à manger et plus d'essence. Le bateau a dérivé. C'était au mois d'août et il n'a jamais plu. Certains commençaient à boire leur pipi et à vomir. Après huit jours, le premier est mort. Il y avait 25 femmes, une seule a survécu. Tous les jours il y avait des morts. Deux femmes étaient enceintes et ont donné naissance à leur enfant sur le bateau. Elles et les bébés sont morts aussi. Pendant la journée, le

¹² Parlement européen, Commission: Libertés civiles, justice et affaires intérieures, *Réfugiés à la frontière tuniso-libyenne : il faut agir rapidement*, 18 juillet 2011

¹³ *Réfugiés à la frontière tuniso-libyenne : pour Nathalie Griesbeck « il faut agir rapidement »*, site de la délégation des députés européens du Mouvement démocrate au Parlement européen, 26 juillet 2011. En juillet 2011 on comptait environ 1'000 réfugiés somaliens et 700 érythréens au camp de Choucha. (Blogasile, *Un scandale nommé Choucha*, 18 août 2011)

¹⁴ European Council for Refugees and Exiles (ECRE), *Asylum in Europe: a mirage across the water*, 3 août 2011

¹⁵ ECRE, *Asylum in Europe: a mirage across the water*, 3 août 2011

soleil était brûlant. On portait seulement des shorts et notre peau était brûlée. Mon corps me faisait mal et même mes habits, j'avais la sensation de ne pas les supporter, qu'ils me faisaient mal aussi. L'eau de la mer rentrait dans le bateau. On était toujours mouillés et la nuit, il faisait très froid. Des bateaux, au moins 4 par jour, passaient à côté de nous mais ils ne nous ont pas secourus. Un jour, il y avait deux bateaux, probablement des bateaux militaires. Ils étaient très proches de nous. Trois d'entre nous se sont mis à nager et un a réussi à monter sur le bateau mais les occupants l'ont rejeté à la mer. Ils n'avaient plus la force de revenir et ils sont morts noyés. Quand on voyait un bateau, on rassemblait toutes nos forces pour l'appeler. Mais après quelques jours, tout le monde était trop affamé, assoiffé et souffrant et on n'y arrivait plus. Nous avons commencé à avoir des hallucinations, à sentir l'odeur de la nourriture et à voir de la nourriture. Vers la fin, un bateau nous a jeté 20 litres d'eau puis il a passé son chemin. Ce jour là, nous étions encore six personnes. Au début, nous jetions à la mer toutes les personnes mortes mais après, nous n'avions plus la force. Nous étions six survivants et huit morts dans le bateau. Les cadavres étaient tout gonflés et l'odeur était insoutenable. Quand on a reçu les 20 litres d'eau, on a essayé de jeter les corps à la mer. La chair des membres qu'on voulait porter se décomposait dans nos mains que nous protégeions tant bien que mal avec des bouts de pantalons souillés. Les membres se détachaient et se disloquaient. Nous avons dû jeter morceau par morceau et la puanteur était très forte. Après, encore une personne est morte et un jour plus tard, un bateau est venu [et nous a secourus]. »¹⁶

3. Dormir dans les gares sur des cartons en Italie

Lorsqu'ils ont survécu à tout cela et qu'ils arrivent en Italie, le calvaire des réfugiés n'est pas terminé. Ceux qui ont pu échapper au camp de Lampedusa ne trouveront aucun moyen de survivre dans ce pays. Selon le rapport de Proasyl¹⁷, il n'y a que 3'000 places d'accueil en centre pour 31'000 nouvelles demandes d'asile en 2008 et 17'000 nouvelles demandes d'asile en 2009. En dehors de ces centres, il n'y a aucun système d'aide sociale en Italie. Les demandeurs d'asile ou même les réfugiés reconnus vivent dans la rue, abandonnés à eux-mêmes. Les plus désœuvrés dorment par terre, sur des cartons, dans les gares ou dans des parcs. Ils se regroupent pour se protéger des agressions. Ils ne prennent pas de douche et doivent utiliser les toilettes publiques. Ils doivent faire des kilomètres chaque jour pour se rendre auprès du lieu de distribution de la soupe populaire, une fois par jour, par Caritas, qui a un mandat annuel du gouvernement Italien pour ce faire. En hiver, certains

¹⁶ Témoignage recueilli par Amnesty International, Section suisse. Il s'agit du naufrage signalé dans la presse italienne le 6 août 2009, *Il naufragio infinito di titti e hadengai, Ventun giorni alla deriva senz'acqua vedendo i compagni morire*, Ezio Mauro, *La Repubblica*

¹⁷ Maria Bethke, Dominik Bender, *Zur Situation von Flüchtlingen in Italien*, 28 février 2011, www.proasyl.de. Voir également :

Asylum procedure and reception conditions in Italy, Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees, The Law Students' Legal Aid Office, Juss-Buss, Norway, Swiss Refugee Council, SFH/OSAR, Switzerland, Bern and Oslo, mai 2011

Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011, CommDH(2011)26, 7 September 2011

The Norwegian Organization for Asylum Seekers (NOAS), *The Italian approach to asylum: system and core problems*, avril 2011

meurent de froid. L'accès aux soins médicaux est illusoire. Ces quasi-clochards sont victimes d'agressions et la quasi-totalité des femmes seules qui viennent demander l'asile en Suisse ont été violées en Italie, en plus des viols subis dans leur pays d'origine ou pendant leur fuite, et quelques hommes aussi. Ou elles ont consenti à l'acte sexuel en échange de passer quelques nuits dans un abri, mais elles se retrouvent rapidement jetées à la rue, ou bien elles y retournent d'elles-mêmes parce que les abus dépassent ce qu'elles peuvent supporter. Les plus chanceux de ces miséreux parviennent à trouver une place dans un squat.



Photo tirée du rapport de Proasyl précité

Ce sont le plus souvent des bâtiments désaffectés où les fenêtres et les portes cassées sont recouvertes de bâches en plastique. Il n'y a pas d'eau, pas de cuisine, pas de toilettes, pas d'électricité et pas de chauffage. Les matelas sales sont jetés par terre ou sur des caisses, autant que la pièce peut en contenir parce qu'il est toujours préférable de dormir dans ces espèces d'abris que dans la rue. On trouve encore en Italie des terrains vagues où les réfugiés ont eux-mêmes construit des abris de fortune avec des matériaux de récupération. De nombreuses familles, femmes enceintes, enfants en bas âge, personnes malades, mineurs non accompagnés survivent dans ces conditions et quasiment tous les hommes ou les femmes célibataires. Certains témoignent que leurs conditions de vie (sanitaires, non pas politiques) étaient pires en Italie que dans leur pays d'origine, l'Erythrée ou la Somalie.

Ainsi, selon le site de humanrights.ch, la plupart des personnes renvoyées dans le cadre des accords de Dublin en Italie finissent à la rue :

“Most end up in the street

In Italy, most asylum seekers - but also recognized refugees - receive no guarantees to be sheltered, and often only survive thanks to aid organizations. Shelters are not sufficient, and while being put on long waiting lists, even vulnerable persons such as minors, traumatized persons, pregnant women or sick persons, are to sleep on the streets, in parks or empty houses. This situation, even worst in Winter, was observed by Caritas Rom for instance.”¹⁸

Finalement, nombre de réfugiés vont encore devoir fuir l'Italie parce qu'ils n'y trouvent pas les conditions minimales pour vivre et qu'ils n'y sont pas en sécurité. Certains viennent en Suisse et demandent l'asile. Ils arrivent épuisés moralement, physiquement très affaiblis ou même malades, traumatisés, déchirés par l'exil, ils ont traversé mille dangers : rapt, viols, agressions, vols, menaces, exploitation de leur détresse (abus sexuels, conditions de travail proches de l'esclavage...), détention dans des conditions extrêmes, et toutes sortes de violences. Ils ont plusieurs fois craint pour leur vie. Leur famille est écartelée et partiellement décimée. Souvent, l'épouse et les enfants ont dû rester sur place, ou les enfants seuls, qui chez un oncle, qui chez une voisine. Parfois, les nouvelles de la famille se font rares car le conflit et la répression s'aggravent tant en Somalie qu'en Erythrée. On apprend soudain, après plusieurs mois de silence angoissant, une disparition ou un décès, ou bien la maison a été bombardée et l'un des enfants est grièvement blessé. Certains ont perdu des proches pendant la fuite, en méditerranée notamment.

II. Asile en Suisse : intransigeance et brutalité

1. Une pratique de renvois systématiques en Italie

Les érythréens et les somaliens subissent une tragédie collective qui ne paraît pas avoir de fin. En Suisse notamment, il n'y a pas de reconnaissance de cette tragédie. Les réfugiés et les demandeurs d'asile viennent s'écraser contre le mur des accords de réadmission. La politique actuelle à leur égard consiste à les renvoyer systématiquement en Italie. Nombre d'entre eux seront renvoyés directement depuis les centres d'enregistrement deux mois à peine après leur arrivée. Leur accueil sur le plan social est très mauvais, pour les décourager de venir ici. Les hommes qui sont attribués au canton de Vaud par exemple, sont logés dans des abris de protection civile, dans des blocs de béton sous la terre, autre condition extrême de survie, dans des dortoirs collectifs. On leur distribue à manger parce qu'ils ne sont pas autorisés à cuisiner eux-mêmes, et pour limiter leur autonomie économique (ils reçoivent 4,50 frs par jour d'argent de poche). L'abri est fermé pendant la journée et ils peuvent errer dans la rue ou aller s'entasser dans le centre d'accueil de jour, bruyant et

¹⁸ *Problematic deportation of asylum seekers to Italy and Greece*, Humanrights.ch, septembre 2010

surpeuplé, lieu de désœuvrement absolu, meublé de quelques fauteuils de récupération, d'une télévision et d'un babyfoot. En moins de six mois, certaines familles connaissent deux à trois déménagements d'un centre à un autre, ce qui contribue encore à les fragiliser sur le plan psychosocial en les maintenant dans un rythme perpétuel de déplacement forcé, dans la précarité des conditions de séjour et l'incertitude du lendemain. Une partie d'entre eux connaîtront encore l'aide d'urgence, c'est-à-dire seront privés d'aide sociale en attendant l'exécution de leur renvoi¹⁹.

L'exécution du renvoi de Suisse est le prolongement du drame grave et persistant que subissent ces populations. Depuis l'entrée en vigueur des accords de Dublin en 2009, les autorités suisses ont fait preuve d'intransigeance et de brutalité. Il faut s'arrêter là sur quelques exemples :

Une femme érythréenne se jette du troisième étage au moment où la police vient la chercher pour la conduire à l'aéroport²⁰.

Un homme érythréen très gravement malade, qui reçoit des soins complexes et lourds dont sa survie dépend, est renvoyé *manu militari* sans ses médicaments, sans protocole de soins, et sans même que les autorités italiennes n'aient été averties du cas médical²¹.

Une enfant érythréenne, qui a vécu dans la rue en Italie et qui a été témoin de violences, se met à hurler de panique à la vue des policiers qui viennent chercher la famille. La police est obligée de reporter l'exécution du renvoi à plus tard.

Une jeune femme érythréenne, surprise au saut du lit par les policiers, est renvoyée en Italie « en pyjama, sans chaussures ni sac »²². Elle s'est retrouvée à errer dans les rues de Rome dans cette tenue et elle a été agressée et violée. Au moment du renvoi en Italie, elle a été séparée de sa sœur avec qui elle était arrivée jusqu'en Suisse et qui logeait avec elle dans le centre pour requérants d'asile. Elle revient en Suisse, très affectée. Une psychothérapie de soutien est mise en place. Les médecins attestent de la sévérité de sa situation, mais l'ODM ordonne un nouveau renvoi vers l'Italie qui est confirmé par le Tribunal administratif fédéral (TAF) au motif que la requérante n'a pas démontré qu'elle risquerait d'y être à nouveau violée (E-499/2010, consid. 7.4).

Dans l'un des très rares arrêts où le TAF a annulé l'exécution d'un renvoi vers l'Italie, on apprend que Monsieur a été renvoyé deux fois sans avertissement préalable et séparé de sa fiancée, et que le TAF avait confirmé un troisième renvoi avant de se raviser, dans une procédure de révision, lorsque Madame a annoncé qu'elle était enceinte (E-5989/2010). Elle-même avait été renvoyée deux fois en Italie dans les mêmes conditions.

¹⁹ K. Povlakic, *Des réfugiés à l'aide d'urgence*, juin 2011, www.jusletter.ch

²⁰ Observatoire romand du Droit d'Asile et des Etrangers (ODAE), cas 155, 12 juillet 2011, www.oda.ch

²¹ K. Povlakic, *Légalité et arbitraire : le renvoi des « cas Dublin »*, in Marie-Claire Caloz-Tschopp (dir), *Résister dans le travail et dans la migration*, actes du colloque international de théorie politique *Colère, courage, création politique*, Université de Lausanne (IEPI), L'Harmattan, Paris, vol. 7, 2011

²² Michaël Rodriguez, *Les militants du droit d'asile dénoncent une « escalade » de la répression*, in *Le Courrier*, 31 octobre 2009

Une autre femme enceinte, somalienne, sera renvoyée en Italie alors que le père de l'enfant vit en Suisse²³.

Une très jeune femme raconte qu'elle a mis au monde, à la suite d'un viol subi en Italie, un enfant dont la trisomie n'a jamais été diagnostiquée dans ce pays, parce qu'elle n'avait pas accès aux soins médicaux. Pendant plus d'un an et demi, elle ignorait les troubles dont souffrait son bébé et elle n'a reçu aucun conseil, ni accompagnement. Le TAF a confirmé son renvoi en Italie (D-3685/2011), sans attendre les prescriptions des médecins en Suisse qui ont pourtant dûment signalé cette situation aux autorités et insisté sur le besoin de soins après évaluation.

Un érythréen arrive en Suisse déjà très affaibli et il perd encore 10 kg pendant son séjour ici. Sa fille de 9 ans est restée en Erythrée. Elle ne connaît pas sa mère qui était soldat et qui a fui le pays. Elle vit chez ses grands parents paternels. Dans deux ans, elle ne pourra plus sortir du pays parce que les autorités érythréennes interdisent la sortie des enfants dès l'âge de 12 ans, pour empêcher l'hémorragie des futurs soldats. Le requérant ne sait pas s'il la reverra un jour. Il est très déprimé et il a perdu tout espoir. Il dit dans son audition qu'il a dû dormir dans la rue, avec d'autres réfugiés qui étaient dans la même situation que lui et qu'il en était venu à regretter son existence. Une psychothérapie de soutien est sur le point d'être mise en place mais il n'aura pas l'occasion de s'y rendre car le TAF a confirmé son renvoi de Suisse (E-5959/2010 et E-2681/2011), et il est placé en détention administrative en vue de l'exécution de son renvoi en Italie.

Dans une autre affaire, une femme, en fuyant la Libye où elle avait été détenue (voir ci-dessus), parvient au camp de Choucha avec son enfant de trois ans. Son conjoint n'aura pas cette chance. Il a dû fuir par la mer et il périt noyé, avec 300 autres victimes²⁴. Son frère est en Suisse et il l'aide à faire les démarches pour le rejoindre. Lui-même est pris dans les procédures de renvoi Dublin. Il est renvoyé trois fois en Italie mais il revient en Suisse parce qu'il doit aider sa sœur, pour qui il est le seul contact et le seul soutien. Finalement, l'ODM accepte l'entrée en Suisse de la mère et de l'enfant, peu après que le HCR ait appelé l'Union Européenne à accueillir les réfugiés érythréens du camp de Choucha²⁵. Lorsqu'ils arrivent deux mois plus tard, ils sont attribués au canton de Zürich, tandis que son frère, attribué au canton de Vaud, est à nouveau renvoyé en Italie. Dans son recours, le requérant invoquait le besoin de sa sœur et de lui-même d'être réunis, de se retrouver et de se soutenir mutuellement, à cause des souffrances que tous deux ont traversées pendant plusieurs années après leur fuite de l'Erythrée. Mais le Tribunal ne voit pas là de motifs humanitaires pour faire exception au renvoi vers l'Italie et le confirme (D-3846/2011).

On ne compte plus le nombre de femmes isolées, de mineurs non accompagnés, de victimes de traumatismes qui avaient entamé un suivi psychiatrique en Suisse, de personnes malades, de familles avec des enfants ou un nouveau né qui ont été renvoyés en Italie sans aucune attention

²³ Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE), cas 111, 7 mai 2010

²⁴ leJDD.fr, *La Méditerranée endeuillée*, 1^{er} avril 2011

²⁵ *Le HCR appelle les Etats à respecter les principes du sauvetage en mer et du partage de la charge*, 12 avril 2004

portée à leur situation vulnérable et à leur parcours de fuite extrême, ou encore de familles séparées par ces renvois. Pendant plus d'une année depuis l'entrée en vigueur des accords de Dublin, en 2009, les requérants d'asile étaient renvoyés en Italie *manu militari* sans aucun avertissement préalable. La police venait les prendre au petit matin à leur domicile, par surprise, avant même qu'ils aient été informés de l'existence d'une décision de renvoi à leur rencontre. Cette pratique, contraire aux garanties de procédure élémentaires dans un Etat de droit, a révélé l'ampleur du mépris dans lequel l'office fédéral des migrations tient les demandeurs d'asile. C'est finalement le Tribunal administratif fédéral qui a réagi à cette façon brutale de procéder, en publiant un arrêt de principe dans lequel le droit de quiconque de recevoir une décision et d'avoir le temps nécessaire pour déposer un recours, avant l'exécution du renvoi, est réaffirmé (ATAF 2010/1)²⁶.

Mais ce droit de faire recours avant d'être renvoyé en Italie est la seule garantie concédée aux réfugiés. On sait maintenant, avec suffisamment de recul, que cette garantie est vide de contenu, c'est-à-dire qu'il est pratiquement inutile de déposer un recours contre une décision de renvoi vers l'Italie. En 2011, le TAF a rendu 388 arrêts relatifs à un renvoi vers l'Italie. Treize arrêts sont positifs mais cinq d'entre eux sont des arrêts de procédure qui n'annulent pas le renvoi Dublin. Huit arrêts ont abouti à l'annulation définitive du renvoi de Suisse soit un taux d'admission de 2% des recours. Ces huit arrêts concernent un couple de somalie (E-1727/2011), un homme érythréen (D-3298/2011), deux femmes qui ont vécu des violences en Italie et qui sont traumatisées, une avec un enfant (E-3893/2011 et E-2131/2010) et des personnes d'autres nationalités. Au total cinq hommes, trois femmes et trois enfants ont échappé définitivement à un renvoi vers l'Italie à la suite d'un recours au TAF au cours de l'année 2011. (voir tableaux statistiques en annexe)

Pour le TAF, les mauvaises conditions de vie en Italie n'ont pas à être prises en considération en Suisse, parce qu'il appartient aux requérants ou aux réfugiés de faire valoir leurs droits en Italie. Dans l'arrêt qui concerne cette femme renvoyée en pyjama et pieds nus en Italie, on peut lire ainsi :

« En outre, le Tribunal considère que l'intéressée n'a pas été en mesure d'établir l'existence d'un risque personnel concret et sérieux d'être soumise, en cas de renvoi en Italie, à un traitement prohibé par l'art. 3 CEDH (cf. aussi à ce sujet le consid. 7.2 ci-avant). En effet, des conditions de vie précaires, telles qu'elle les a évoquées dans son recours ne permettent pas d'admettre un risque concret et sérieux d'un traitement inhumain et dégradant au sens de la disposition précitée pour l'intéressée. S'il est certain que les difficultés matérielles auxquelles elle devra faire face ne sont pas toujours évidentes à surmonter dans un pays étranger, force est de constater que ce seul fait ne saurait constituer un traitement prohibé par la disposition précitée. Sauf circonstances très exceptionnelles - telles qu'en particulier la nécessité de recevoir des soins complexes et indispensables dont l'interruption équivaldrait sans aucun doute possible à un traitement cruel et inhumain - des conditions d'existence, même particulièrement précaires, ne sauraient être suffisantes pour empêcher le renvoi dans un pays européen partie à l'Accord d'association à Dublin. » (E-499/2010, arrêt du 5 février 2010, consid. 7.4)

²⁶ Ruedi ILLES, *Heiligt der Zweck die Mittel ?, Von Eröffnung von Verfügungen und des Anordnung von Ausschaffungshaft im Dublin-Verfahren*, in ASYL 1/10, OSAR, Stämpfli Verlag AG, Berne, 2010, p. 10 ; Constantin HRUSCHKA, *Rechtliche Standards für Verfahrensabläufe in Dublin-Fällen – eine Zwischenbilanz anhand des Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts*, in ASYL 2/10, OSAR, Stämpfli Verlag AG, Berne, 2010, p. 3

Il s'agit là d'un bloc de texte que l'on retrouve dans pratiquement tous les arrêts relatifs à un renvoi vers un Etat tiers, qui signifie grosso-modo que le problème de protection des femmes ou des victimes de violences ne concerne pas directement la Suisse et est un problème des Etats voisins.

2. La clause de souveraineté n'a pas de signification en droit suisse

Sur le plan de la procédure, à peu de choses près, il n'existe aucune chance d'obtenir des autorités la renonciation au renvoi vers l'Italie. La loi tout d'abord, l'article 34 de la loi sur l'asile²⁷, ne prévoit aucune exception aux renvois ordonnés vers l'Italie en application des accords de Dublin ou des accords bilatéraux de réadmission²⁸. La clause dite de souveraineté contenue dans ces accords²⁹ n'a pas été concrétisée en droit suisse. L'ODM est d'avis à cet égard que cette clause ne peut pas être invoquée par les requérants d'asile et qu'il appartient souverainement et discrétionnairement à l'autorité de décider de son éventuelle application exceptionnelle. Selon la formule maintenant consacrée que l'on retrouve pratiquement dans toutes les décisions de l'ODM sur réexamen :

« Il sied de rappeler que la clause de souveraineté prévue à l'article 3 al. 2 du règlement Dublin est une *disposition potestative* (décision discrétionnaire). Par conséquent, il n'existe aucune obligation de droit international selon laquelle il faudrait renoncer à l'application de l'Accord d'association à Dublin pour certains groupes de personnes vulnérables. » (en italiques dans le texte)

Comme il n'existe « aucune obligation », l'autorité administrative ne prête aucune attention sérieuse aux conditions de séjour en Italie. Au cours de l'unique audition qui est accordée aux réfugiés, l'ODM pose des questions superficielles sur ce séjour, c'est-à-dire refuse implicitement de prendre en considération la souffrance et la détresse de ces personnes qui ont dû survivre parfois pendant plusieurs mois à l'état d'abandon, dans la rue. Comme le renvoi n'aura pas lieu vers leur pays d'origine mais vers un Etat tiers, l'ODM pose encore des questions superficielles sur les motifs d'asile des requérants érythréens et somaliens, car ces motifs n'importent pas dans une procédure de réadmission. Ils ne sont pas même évoqués dans la décision de renvoi. Ces décisions ne font pas référence aux motifs et ne sont donc pas personnalisées. Elles se reproduisent dans les mêmes termes d'une situation à une autre, sans distinctions. Elles sont rédigées à partir de blocs de textes copier-coller qui reprennent les différents actes de procédure (date de la saisie des empreintes digitales en Italie, date de la demande d'asile en Suisse, date de la demande de réadmission, etc.), le texte des différentes bases légales ainsi qu'une argumentation-type comme quoi le requérant n'a pas démontré que l'Italie ne respecterait pas ses obligations internationales à son égard. Par exemple :

²⁷ Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (RS 142.31) Art. 34 al. 2 let. d « En règle générale, l'office n'entre pas en matière sur la demande d'asile lorsque le requérant peut se rendre dans un Etat tiers compétent, en vertu d'un accord international, pour mener la procédure d'asile et de renvoi. »

²⁸ Sous l'angle des accords de réadmission, le TAF estime que la plus importante des exceptions prévues par l'article 34 al. 3 LAsi, celle liée à la qualité de réfugié manifeste, ne s'applique pas ou seulement très restrictivement : ATAF 2010/56

²⁹ Article 3 § 2 du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers*

« En date du ... 2011, l'ODM a octroyé le droit d'être entendu à la requérante. Elle fait valoir qu'elle a obtenu des papiers de la part des autorités italiennes ; par contre, en ce qui concerne la nourriture, un abri ou tout autre entretien personnel, elle n'a rien reçu. Elle ajoute que si l'Italie accepte de l'entretenir, elle serait d'accord de s'y rendre.

Ces arguments ne permettent cependant pas d'inverser les conclusions de l'autorité [que l'Italie est l'Etat compétent pour traiter de la demande d'asile de la requérante]. Il est à relever que le Tribunal administratif fédéral, dans son arrêt du 23 novembre 2010 (E-7176/2010), a constaté que l'Italie est liée par les règles relatives aux conditions matérielles d'accueil, dont la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, qui imposent aux Etats membres de l'Union européenne de prendre des mesures qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs d'asile. Il appartient donc à l'Italie de soutenir la requérante et son enfant. Partant, il n'est pas du ressort des autorités suisses de se substituer à l'Italie. »

L'autorité ne prend ainsi pas la mesure des préjudices subis par ces populations et finalement, tous les dossiers de ces migrants deviennent pratiquement impersonnels, insignifiants, identiques les uns aux autres, et soumis à un traitement administratif lui-même identique de l'un à l'autre, c'est-à-dire de renvoi systématique vers l'Italie d'une manière qui se rapproche d'un traitement collectif indiscriminé et donc intransigeant, ou sourd aux persécutions subies par les réfugiés qui viennent demander l'asile en Suisse. La question de l'accueil des réfugiés devient ainsi une banalité, un simple problème de gestion administrative des dossiers, de délais de traitement des dossiers notamment, comme il ressort dans une large mesure du projet actuel de révision de la loi sur l'asile rédigé par l'ODM³⁰, et un problème pratique d'exécution des renvois. A travers les cas Dublin, on voit comment la question de l'asile n'est plus une question politique en Suisse, mais une affaire purement administrative de gestion d'une population condamnée à l'exclusion sociale et à l'errance perpétuelle.

³⁰ Rapport du DFJP sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, mars 2011
<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

Conclusion

L'application des accords de réadmission est un des maillons de la tragédie collective dans laquelle les érythréens et les somaliens sont pris comme dans un cercle vicieux. Les organisations de défense des requérants d'asile sont quotidiennement confrontées, comme témoins horrifiés et impuissants, à des drames humains d'une extrême intensité qui paraissent ne jamais trouver de fin. Les autorités suisses font preuve d'une incroyable indifférence à leur égard et c'est sans hésitation qu'elles les renvoient systématiquement vers l'Italie en se campant sur une interprétation ultra rigoureuse, légaliste et opportuniste de l'article 34 de la loi sur l'asile. Opportuniste parce que par le jeu des accords de réadmission, les autorités épongent une politique qui consiste essentiellement à renvoyer les étrangers. Le respect du principe de l'accès à une procédure d'asile et de l'octroi d'un refuge effectif est devenu, du point de vue des autorités suisses, une obligation internationale de l'Italie exclusivement. Les accords de Dublin sont interprétés politiquement comme le bon droit de la Suisse de ne plus s'occuper d'affaires d'asile qui incombent désormais aux Etats voisins. Interprétation ultra rigoureuse parce que si l'article 34 LAsi dit bien qu'« *En règle générale* », c'est-à-dire « pas dans tous les cas », les autorités considèrent que ces exceptions n'existent pas, à tout le moins, pas concrètement, ou d'une manière si exceptionnelle qu'elle n'est pas significative en soi et ne peut servir de précédent dans d'autres situations tout aussi vulnérables. L'application très éventuelle de la clause de souveraineté reste une exception parmi les exceptions, imprévisible et en dehors de toute règle ou selon des critères maintenus secrets. On en vient dans les différentes procédures, faute de règles applicables, à supplier le bon sens humaniste des autorités chargées de décider, ce qui est une absurdité dans une procédure administrative qui a pour fin de permettre la bonne application de la règle. Une autorité n'a pas de vocation humaniste. Elle est instituée pour appliquer la loi. Une interprétation légaliste de l'article 34 LAsi finalement parce que les autorités d'application semblent attendre que le législateur prévoie une éventuelle liste d'exceptions à l'occasion d'une éventuelle prochaine révision de la loi sur l'asile. La révision de la loi sur l'asile actuellement en cours ne prévoit strictement aucune modification de l'article 34 LAsi³¹.

Deux ans et demi après l'entrée en vigueur des accords de Dublin, on attend encore de connaître les exceptions à ces renvois vers un Etat tiers, autres que celles commandés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (les renvois vers la Grèce sont suspendus à la suite de l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*³²), mais celles qui relèvent du droit suisse, qui seraient portées par notre propre pratique d'accueil des réfugiés, une politique d'asile menée en Suisse, qui offrirait de réelles perspectives aux victimes des conflits ou de la répression militaire de trouver refuge.

Lausanne, novembre 2011

³¹ Rapport du DFJP sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, précité

³² *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête n°30696/09, arrêt du 21 janvier 2011