



Berne, le 28.11.2012

Version 5.0

Plan de gestion et de maîtrise des situations extraordinaires dans le domaine de l'asile (Plan d'urgence Asile)

Table des matières

1. Bases du plan	6
1.1 Origine et mandat	6
1.2 Objectifs et stratégie	6
1.3 Procédure	7
1.4 Les bases du plan dans le détail	8
1.4.1 Définitions	8
1.6 Appréciation des projets précurseurs	10
2. Situation normale et situation actuelle	12
3. Modèle dynamique de scénarios	13
3.1 Le modèle illustre la situation de départ qui se modifie	13
3.2 Représentation de la situation actuelle à l'aide d'un diagramme de scénarios	13
3.3 Le profil des requérants d'asile	15
3.4 Les scénarios d'urgence	15
3.4.1 Scénario 1 : Très fort afflux de requérants d'asile	16
3.4.2 Scénario 2 : Forte augmentation des dossiers en première instance	17
3.4.3 Scénario 3 : Forte augmentation des décisions de renvoi en attente d'exécution	18
4. Mécanismes et organes de décision	19
4.1 Obtention d'informations et évaluation d'indicateurs pour apprécier la situation	19
4.2 Processus de déclenchement de la gestion de l'urgence	20
4.3 État-major spécial Asile : objectifs, tâches, membres et méthodes de travail	20
4.4 Gestion permanente des mesures et processus de mise à jour	22
5. Aspects juridiques de la planification des situations d'urgence	23
5.1 Point de départ	23
5.2 Bases constitutionnelles	23
5.2.1 Compétence constitutionnelle d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions (indépendantes)	24
5.2.2 Assemblée fédérale	24
5.2.3 Conseil fédéral	25
5.3 Besoin d'adaptation juridique et forme d'éventuels actes	25
6. Planification et mesures préparatoires	27
6.1 Stratégie de traitement	27
6.2 Mesures juridiques	29
6.2.1 Octroi de la protection provisoire (art. 4 LAsi)	29
6.2.2 Clause d'urgence (art. 55 LAsi)	30
6.3 Hébergement	32
6.4 Options d'intervention au niveau international	36
7 Coûts et financement	38
8. Information et communication	39
8.1 But et principes	39
8.2 Communication avant la constatation de la situation extraordinaire	39
8.3 Communication pendant la situation extraordinaire	40
8.3.1 Acteurs et partenaires	40
8.3.2 Public	40
9 Mise en œuvre du plan	41
Annexes	42

Condensé

Dans le contexte des bouleversements en Afrique du Nord, le Conseil fédéral a chargé le DFJP, le 11 mai 2011, de mettre au point un plan d'urgence en matière d'asile. Ce mandat a été confié au Comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement », élargi pour tenir compte de la situation en Afrique du Nord. En décidant de faire établir un plan d'urgence, le Conseil fédéral a considéré qu'une planification préventive était indispensable pour maîtriser efficacement un afflux massif de requérants d'asile (ou une situation d'urgence d'une autre nature). Jusqu'à présent, les bases d'une telle planification n'existaient que dans certains domaines partiels.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé de créer un État-major spécial Asile qui sera convoqué en cas de besoin et dont le rôle sera d'appuyer les décisions d'ordre stratégique ou politique au niveau de l'administration fédérale ou du Conseil fédéral. L'État-major réunira, outre la direction de l'ODM, d'autres représentants du DFJP, du DDPS, du DFAE et du DFF, ainsi que des membres de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Rassembler dans un même organe et au même niveau décisionnel tous les acteurs concernés permettra de développer une stratégie globale uniforme.

Le plan d'urgence Asile est un instrument de planification préventive et préparatoire. Son but est de permettre aux responsables de réagir efficacement et en temps opportun à des évolutions particulièrement critiques dans le domaine de l'asile et de prendre rapidement des décisions même complexes. Les mesures et processus prévus dans le plan d'urgence doivent pouvoir être mis en œuvre sans délai en cas de nécessité. Au final, l'objectif stratégique est de garantir que la Suisse, même lorsque la situation est tendue, puisse continuer d'accorder son aide de manière fiable à celles et ceux qui ont besoin de protection.

Le plan d'urgence établit une distinction entre la situation « particulière » et la situation « extraordinaire ». La situation particulière est un niveau intermédiaire entre la situation normale et la situation extraordinaire. Dans cette phase, la probabilité d'une situation d'urgence donnée augmente et des mesures appropriées doivent être prises pour éviter la situation d'urgence qui se dessine. La situation est qualifiée d'extraordinaire lorsque l'urgence survient. La caractéristique majeure d'une situation extraordinaire est qu'elle s'écarte considérablement des prévisions antérieures et qu'elle évolue rapidement. Les moyens ordinaires ne suffisent plus pour y faire face.

Sous l'angle juridique, le plan d'urgence s'appuie, pour l'essentiel, sur l'actuelle loi sur l'asile et sur les mesures d'accélération prévues dans la révision en cours de cette loi¹, qui doivent être introduites par étapes. La compatibilité systémique des mesures d'accélération et du plan d'urgence est donc assurée. Au-delà des instruments existants et de ceux qui doivent être introduits à la faveur de cette révision, une série d'adaptations du droit devront être engagées ou examinées pour se préparer à la maîtrise d'une situation de crise. Citons notamment la recommandation faite aux cantons de modifier leur législation en matière de planification, de manière à pouvoir ouvrir rapidement de nouvelles places d'hébergement, la constitution de réserves stratégiques d'hébergement et le rapatriement de cas Dublin dans leur pays de provenance sur la base d'une décision de renvoi rendue par un autre État Dublin.

¹ Cf. FF 2010 4035 et FF 2011 6735

Pour développer le plan d'urgence, l'option de se fonder sur des valeurs seuil a été sciemment abandonnée. Le modèle retenu vise plutôt à permettre la représentation dynamique de toutes les situations raisonnablement imaginables à l'aide de paramètres centraux, tout en montrant en quoi une situation donnée s'écarte de la situation de départ. À cet effet, un diagramme de scénarios a été développé, dans lequel quatre blocs thématiques (demandes déposées, effectifs, dossiers en suspens et évolutions internationales) se complètent et qui tient compte d'aspects purement quantitatifs, mais aussi qualitatifs. En fonction de leur ampleur, les changements sont représentés sur une échelle comprenant trois degrés vers le haut et trois degrés vers le bas. Le changement relatif affectant chaque domaine est ainsi représenté dans un contexte global, ce qui permet aux décideurs de faire une évaluation qualifiée de la situation et de prendre les mesures adéquates.

Le plan présente trois scénarios d'urgence différents, ayant chacun une valeur d'exemple, en plaçant chaque fois l'accent sur d'autres paramètres. Cette concentration sur trois exemples ne prétend pas couvrir tous les scénarios possibles, mais plutôt servir de mode d'emploi permettant de représenter n'importe quel scénario. Dans le premier scénario, l'accent est mis sur un très fort afflux de requérants, dans le deuxième, sur une forte augmentation des dossiers en suspens en première instance et dans le troisième, sur une forte augmentation des décisions de renvoi en attente d'exécution. Pour le diagramme des scénarios, un modèle a été développé qui permet de représenter de manière dynamique de nombreux scénarios.

Compte tenu du grand nombre de scénarios et d'options d'intervention imaginables, il n'est pas très pertinent d'énumérer des lignes d'action standardisées à utiliser comme des listes de vérification, d'autant que les mesures à prendre doivent être suffisamment souples pour tenir compte d'une éventuelle aggravation de la situation. Pour néanmoins permettre une planification proactive, des exemples d'application des différentes mesures sont donnés : ils faciliteront l'identification de situations potentiellement critiques et l'adoption de mesures concrètes de planification pour désamorcer ces situations.

Une liste détaillée de mesures est présentée dans l'annexe I du plan. Les principales mesures devant permettre de maîtriser une situation extraordinaire sont les suivantes : sur le plan juridique, la Suisse peut accorder la protection provisoire à des personnes à protéger aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre. En cas de surcharge extrême du système de l'asile en Suisse due à un afflux massif de réfugiés, ou en période de tensions internationales accrues, le Conseil fédéral peut par ailleurs édicter des dispositions de procédure simplifiées, dérogeant à la loi, pour restreindre les conditions d'octroi de l'asile ou pour n'accorder l'asile qu'à titre temporaire.

Concernant l'hébergement, le plan montre comment augmenter progressivement les capacités d'accueil de la Confédération, qui sont aujourd'hui insuffisantes, et quelles sont les mesures qui permettront de créer des réserves stratégiques de lits. L'une des mesures essentielles pour garder la maîtrise de l'hébergement dans une situation particulière ou extraordinaire est une disposition prévoyant qu'à certaines conditions, une autorisation cantonale ou communale n'est pas requise pour utiliser des installations et constructions de la Confédération pour héberger temporairement des requérants d'asile.

Le plan d'urgence prévoit enfin un plan intégré de communication et d'information. Celui-ci distingue deux phases dans la communication : la phase précédant la constatation de la situation extraordinaire et la phase d'urgence proprement dite. Pendant une situation d'urgence, un bulletin est adressé aux acteurs et aux partenaires concernés pour les informer régulièrement de l'évolution de la situation. Durant cette période, le public doit être informé, mais l'accent doit aussi être mis sur l'information des cadres et du reste du personnel

de l'ODM. Pour assurer l'information du public, le plan de communication prévoit la création d'un site internet de crise qui pourra être mis en ligne lorsqu'une situation extraordinaire est constatée.

1. Bases du plan

1.1 Origine et mandat

Le Conseil fédéral a chargé le DFJP, le 11 mai 2011, de préparer un plan d'urgence sur l'asile. Le mandat a été confié au Comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement », dans une composition élargie qui inclut des représentants supplémentaires de la Confédération et des cantons. À l'origine de ce mandat, il y a la constatation, d'une part, que la maîtrise de situations particulières et extraordinaires dans le domaine des migrations passe par des décisions stratégiques et politiques à prendre au niveau du DFJP ou du Conseil fédéral. À cette fin, le Conseil fédéral a décidé de créer un État-major spécial Asile, qui sera convoqué en cas de besoin et dont le rôle est d'assurer la capacité d'action au plus haut niveau.

On a constaté, d'autre part, qu'il n'existait pas de plan d'urgence global qui permettrait, grâce à une planification établie à l'avance, d'être dans les meilleures conditions possibles pour maîtriser de manière efficiente et effective une augmentation sensible de l'afflux de requérants d'asile ou toute autre brusque modification des paramètres de ce flux. Les domaines concernés sont notamment l'exécution des procédures d'asile et des renvois, ainsi que l'hébergement et l'encadrement des requérants.

Le Conseil fédéral met ainsi en place, avec les cantons, des structures et des processus qui permettront à la Suisse de maîtriser sans problème des situations particulières et extraordinaires dans le domaine de l'asile.

Le plan d'urgence Asile est un instrument de planification établi à titre préventif. La palette d'instruments prévus, auxquels une assise politique aura été donnée à l'avance, donnera aux décideurs concernés, après la mise en œuvre du plan, les moyens de réagir à temps, de manière efficiente et effective, à des évolutions extraordinaires particulièrement critiques dans le domaine de l'asile, et de prendre rapidement des décisions complexes. Le plan d'urgence Asile doit aussi contenir des mesures et des processus qui peuvent être activés rapidement dans une situation particulière ou extraordinaire. Le mandat écrit comprenait au total 19 points et problématiques à aborder dans le plan d'urgence.

1.2 Objectifs et stratégie

La création de l'État-major spécial Asile et la mise au point du plan d'urgence Asile visent notamment les objectifs suivants :

- se préparer à des évolutions imprévisibles dans le domaine des migrations ;
- maîtriser une augmentation sensible du flux de requérants d'asile ou toute autre brusque modification des paramètres de ce flux ;
- assurer la direction stratégique et politique dans le domaine de l'asile au niveau de la Confédération et des cantons dans des situations inattendues et imprévisibles ;
- garantir le respect des principes de l'État de droit et des principes humanitaires lors de l'exécution des procédures d'asile ;
- assurer l'efficacité des mesures opérationnelles nécessaires à cet effet et leur bonne mise en œuvre.

De manière globale, il s'agit de suivre les évolutions en anticipant leurs conséquences et de déclencher les mesures nécessaires de manière planifiée. Les politiques et les autorités doivent être en mesure d'agir, et non simplement de réagir, ce qui nécessite des préparatifs concernant la planification et l'organisation.

Pour atteindre ces objectifs, il convient de développer une stratégie souple qui pose des hypothèses fondées sur des scénarios prévisionnels possibles et probables et qui définisse les mesures requises avec un degré de précision suffisant. Ces trains de mesures doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent être mis en œuvre en temps utile, c'est-à-dire dans des délais définis. Le pilotage des mesures se fonde sur l'observation en continu de l'évolution de la situation et sur les paramètres et indicateurs préalablement définis. Lorsque les décideurs de la Confédération et des cantons arrivent ensemble à la conclusion que la situation, compte tenu de l'évolution des paramètres observés, peut être qualifiée de particulière et que le risque existe que cette situation particulière devienne extraordinaire, les mesures peuvent être déclenchées et, grâce à la planification établie à l'avance, réalisées rapidement. Le risque d'évolutions inattendues et la survenance de situations extraordinaires peuvent ainsi être réduits au minimum.

Le plan d'urgence présenté ici forme la base pour des décisions de planification et de préparations de mesures concrètes. Il va de soi, cependant, que ce plan doit s'adapter à l'évolution de la situation et doit continuer d'être développé en permanence.

1.3 Procédure

L'ODM a établi un projet qui a été examiné et adopté par le comité d'experts. Il a veillé à la cohérence avec les autres projets actuels dans le domaine de l'asile (projets relatifs à la situation en Afrique du Nord, mesures d'accélération, message complémentaire à la révision en cours de la loi sur l'asile², travaux du groupe de travail « Asile » de la Confédération et des cantons). Les cantons et les autres offices fédéraux intéressés ont été consultés.

Le plan d'urgence se fonde sur trois éléments essentiels :

- une description des processus déterminant par qui et comment l'existence d'une situation particulière est constatée et les mesures nécessaires sont déclenchées ;
- une grille d'évaluation permettant d'appréhender la situation, à un moment donné, de manière qualitative et quantifiable et de la relier à un type de scénario ;
- un vaste catalogue de mesures se rattachant à des thèmes spécifiques (Annexe I).

Dans le cadre d'un scénario déterminé et de tendances évolutives également déterminées, les décideurs sont habilités à composer des trains de mesures couvrant plusieurs thèmes et se référant à une stratégie cohérente. Un plan intégré de communication et d'information permet de garantir que la communication renforce la confiance de la population à l'égard des autorités, contribuant ainsi à la maîtrise d'une situation particulière ou extraordinaire.

² Cf. FF 2011 6735

1.4 Les bases du plan dans le détail

1.4.1 Définitions

Pour le plan d'urgence, un diagramme de scénarios a été élaboré, qui permet de représenter toutes les situations imaginables à l'aide des paramètres pertinents. Il est ainsi possible d'avoir rapidement une vue d'ensemble de la situation en cours et d'établir un pronostic d'évolution pour tout scénario.

Situation normale :

La situation normale peut être maîtrisée sans problème à l'aide des moyens ordinaires. La situation normale est celle pour laquelle sont définies les structures et mesures permanentes dans le domaine de l'asile. La situation normale se fonde, en règle générale, sur les expériences accumulées pendant plusieurs années pour établir l'ampleur des moyens dont disposent les autorités. La situation normale doit être maîtrisée durablement avec ces moyens. La capacité de l'ensemble du système d'asile de la Suisse correspond, dans l'idéal, à la situation normale (cf. ch. 1.5).

Situation actuelle :

La situation actuelle est la situation à un moment donné. Elle est définie par la réalité observée.

Situation particulière :

La situation particulière constitue l'échelon intermédiaire entre la situation normale et la situation extraordinaire. Dans cette phase, la probabilité augmente qu'une situation déterminée survienne, avec les conséquences qui en découlent. Cette situation n'est que partiellement maîtrisable avec les moyens de la situation normale ; des mesures appropriées doivent être prises pour éviter une situation d'urgence ou situation extraordinaire.

Contrairement à la situation extraordinaire, la situation particulière est encore prévisible et planifiable et offre une fenêtre pour les mesures nécessaires. Ces mesures sont planifiées et préparées et peuvent être déclenchées au bon moment.

Situation extraordinaire / situation d'urgence :

Pour les besoins du présent plan d'urgence, la situation extraordinaire en matière d'asile et la situation d'urgence sont considérées comme un seul et même concept. La situation d'urgence qui se dessinait durant la phase précédente est survenue sans autre signe avant-coureur. La situation d'urgence (situation extraordinaire) se situe nettement en dehors des prévisions établies précédemment et peut évoluer rapidement. Un autre élément typique de la situation extraordinaire est que les moyens mis en œuvre pour maîtriser une situation ordinaire sont complètement épuisés.

1.4.2 Données empiriques

Les scénarios pris en compte ne sont pas les pires scénarios possibles, mais les pires scénarios crédibles. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de préparer des mesures pour faire face à des évolutions qui, compte tenu de l'évaluation des risques à un moment donné, peu-

vent être qualifiées de très improbables. Le pire scénario possible se fonde sur les expériences de ces dernières décennies dans le domaine de l'asile.

1.4.3 Association de tous les partenaires

Le pilotage est en principe du ressort de l'Office fédéral des migrations, en étroite collaboration avec les cantons. Le plan n'aura aucun effet si les cantons, qui gèrent le domaine de l'asile avec la Confédération, n'y sont pas associés. Les cantons doivent aussi être associés aux décisions concernant la convocation de certains organes – par exemple l'État-major spécial Asile – ou concernant la mise en œuvre de certains instruments. Ce sera toujours le cas lorsque l'évolution prévisible de la situation peut exiger des décisions qu'il serait trop long de prendre par la voie ordinaire. La participation des services cantonaux est décrite à l'annexe V.

La mise en œuvre du plan d'urgence nécessite en outre l'association de tous les partenaires concernés au plan national et la prise en compte des intérêts des partenaires internationaux (États d'accueil et organisations internationales).

1.4.4 Application du plan

Pour maintenir son efficacité et son actualité, un plan d'urgence doit être périodiquement contrôlé, même en situation normale, et les adaptations nécessaires doivent y être apportées. Le contrôle et le développement du plan peuvent se faire systématiquement dans le cadre des mesures d'exécution et doivent être mis en œuvre dans les tâches quotidiennes. Un système défini doit assurer le déclenchement des mesures préparatoires en temps opportun et lorsque la situation l'exige.

1.4.5 Pilotage des mesures à l'aide d'indicateurs et de paramètres

Le déclenchement des mesures dépendra toujours, en fin de compte, d'une décision de l'autorité. Plus le temps nécessaire à la mise en œuvre des mesures est important, plus la décision doit être prise tôt. C'est la raison pour laquelle le temps nécessaire à la mise en œuvre des différentes mesures doit être prévu dans le plan d'urgence et doit être vérifié régulièrement. Bien entendu, le plan de mise en œuvre devra aussi prévoir un contrôle à intervalles réguliers des indicateurs et des paramètres déclenchant les mesures ; il s'agira en particulier de vérifier que ces indicateurs et paramètres sont toujours appropriés.

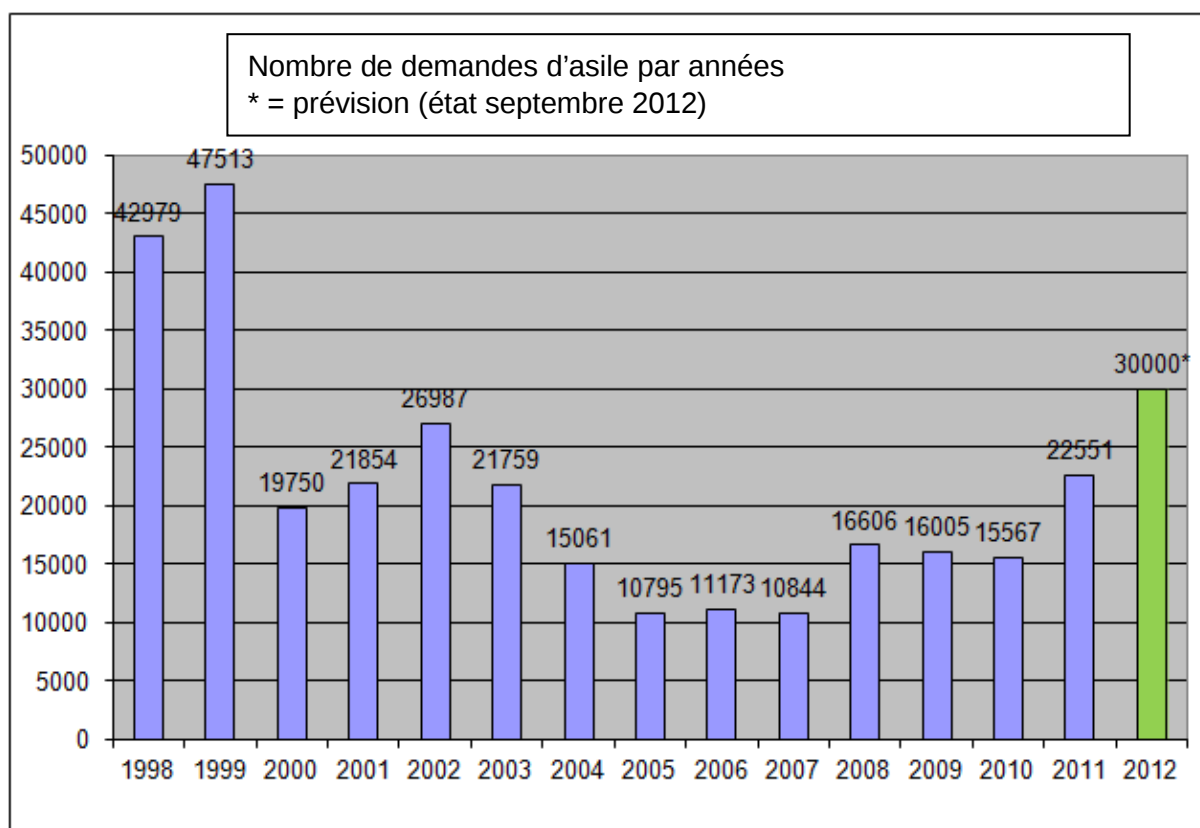
1.5 Capacité globale du système de l'asile

En 2006, la stratégie mise en place à l'ODM et dans les cantons avait pour objectif d'être en mesure de traiter 10 000 demandes d'asile par année³. Les développements et les valeurs empiriques des dix dernières années montrent cependant que ce chiffre avait été sous-estimé et que la valeur moyenne est plus proche de 16 000 demandes par année. Dans des situations extraordinaires, les demandes peuvent être encore beaucoup plus nombreuses. Les quelque 11 000 demandes des années 2005 à 2007 représentent donc des valeurs mi-

³ Office fédéral des migrations ; lettre d'information du 4 avril 2006 sur l'organisation d'urgence dans le domaine de l'asile

nimales. Or fonder un système sur des valeurs minimales doit être considéré comme risqué et pose de grands problèmes, en cas d'évolutions extraordinaires, au niveau de la capacité de réaction des décideurs et au niveau du système lui-même lorsqu'il s'agit de s'adapter en temps utile, dans une situation extraordinaire, à des valeurs supérieures, y compris concernant les demandes d'asile.

Au premier trimestre 2012, la décision a été prise de renforcer les effectifs de l'ODM pour qu'il soit capable de traiter jusqu'à 23 000 demandes d'asile par année. L'hypothèse de 23 000 demandes d'asile en 2012 et pour les années suivantes s'est cependant révélée trop optimiste. Les prévisions établies en octobre 2012 arrivent à un chiffre de 30 000 demandes en 2012 et autant en 2013. L'ODM prévoit donc d'augmenter progressivement ses effectifs pour ces deux années. L'objectif est de traiter 35 000 demandes en 2013, ce qui permettrait de diminuer de 5000 unités les demandes d'asile en suspens des années précédentes, pour autant que le nombre de demandes ne dépasse pas 30 000 par an.



Pour que l'ODM et les cantons soient capables de suivre le rythme d'un nombre de demandes qui fluctue fortement d'année en année, tout en étant préparés à faire face, à court terme, à de brusques augmentations, il faut qu'ils puissent disposer de ressources supplémentaires ou de réserves pouvant être mobilisées avec souplesse.

1.6 Appréciation des projets précurseurs

En 2006, le Conseil fédéral avait décidé que les ressources allouées au domaine de l'asile seraient calculées sur la base de 10 000 demandes par année. Le 4 avril 2006, il a demandé aux cantons de se fonder sur ce même chiffre pour organiser leurs capacités d'hébergement.

Par ailleurs, le 6 février 2006, les anciens chefs du DFJP et du DDPS ont conclu un accord administratif entre leurs départements prévoyant que les cantons se chargent d'héberger jusqu'à 10 000 requérants d'asile, l'armée, en cas de besoin, mettant à disposition des places supplémentaires. Du côté du DDPS, l'État-major de conduite de l'armée devait mettre à disposition de l'ODM les hébergements d'urgence dans un délai de trois semaines à compter du moment où la demande était faite. L'armée devait en plus ouvrir d'autres hébergements, jusqu'à un maximum de 13 500 lits supplémentaires, dans un délai de six mois.

Du point de vue actuel, l'hypothèse de l'examen d'un maximum de 10 000 demandes par année doit être qualifiée d'improbable. En outre, compte tenu des restructurations qu'a connues l'armée, cette dernière serait incapable d'assurer aujourd'hui les prestations convenues en 2006. C'est la raison pour laquelle les deux départements sont arrivés d'un commun accord à la conclusion que l'accord administratif de 2006 n'était plus applicable.

Un groupe de travail paritaire a planché, durant l'année 2006, sur une stratégie pour régler la question de l'hébergement à partir du moment où la barre des 10 000 demandes serait dépassée. Cette stratégie ne définissait cependant la situation d'urgence que sur la base du nombre de demandes enregistrées chaque mois, sans s'interroger sur les capacités dont dispose l'ODM pour traiter ces demandes.

Cette manière de considérer les choses est dès lors peu satisfaisante, puisqu'elle ne tient compte des outils disponibles pour maîtriser la situation que de manière sectorielle. Le système d'identification de scénarios proposé ici est, en ce sens, plus complet.

2. Situation normale et situation actuelle

Au cours des derniers dix ans, comme nous l'avons exposé plus haut, la Suisse a enregistré en moyenne 16 000 demandes d'asile par année. En 2011, le chiffre a atteint 22 551. En 2012, il est de 14 400 pour le premier semestre et devrait atteindre 30 000 à la fin de l'année. Le système d'asile ayant été basé, en 2006, sur la valeur minimale de 10 000 demandes par année, il y a aujourd'hui déjà un écart par rapport aux paramètres prévus.

L'ODM est aujourd'hui en mesure de traiter 15 000 demandes d'asile par année avec les moyens ordinaires, ce qui n'est pas suffisant compte tenu des quelque 30 000 demandes attendues en 2012. En ce moment, le nombre de demandes déposées excède les capacités de traitement de l'ODM. Malgré les effectifs supplémentaires engagés à titre temporaire en 2011 et en 2012, grâce auxquels l'ODM peut traiter jusqu'à 23 000 demandes, les dossiers en attente d'une décision en première instance sont en train de s'accumuler, et l'exécution des renvois, en cas de décision négative, prend également du retard.

En 2011, la situation actuelle s'est donc modifiée et les valeurs de la situation normale ont été sensiblement dépassées. Nous nous trouvons donc en 2012 dans une *situation particulière*.

Reconnaître qu'une situation doit être qualifiée de particulière nécessite une bonne compréhension du système. Les acteurs concernés doivent savoir quelles sont les capacités du système d'asile en temps normal pour être en mesure d'identifier une situation particulière et de reconnaître les changements à apporter – et les efforts supplémentaires à fournir – pour que la situation reste maîtrisable. Plus la situation actuelle s'écarte des paramètres prévus, plus les défis que le système doit relever sont grands et plus la réaction de celui-ci doit être efficace.

Il est admis que le système d'asile se trouve aujourd'hui dans une situation particulière en raison des événements en Afrique du Nord. Les premières mesures prises pour y faire face ont été l'engagement de personnel supplémentaire, sur une base temporaire, et la définition de priorités. Différentes mesures ont également été prises en vue d'accélérer les procédures. Le rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, du mois de mars 2011, visait lui aussi à augmenter les capacités du système. De nombreuses mesures ont également été arrêtées en vue d'améliorer l'exécution des renvois et de lutter contre les abus. Pour encourager les retours vers une région en crise dans laquelle le calme est revenu, de nombreux instruments existants ont en outre fait leurs preuves (programmes d'aide au retour, aide individuelle au retour, aide structurelle dans les pays d'origine, etc.).

La décision prise par le Conseil fédéral le 2 mars 2012 concernant l'hébergement de requérants d'asile dans des structures de l'armée marque le point de départ d'une réorientation de la stratégie en matière d'hébergement, qui devra répondre à la restructuration du système de l'asile : la Confédération va s'efforcer, à long terme, d'augmenter progressivement ses capacités d'hébergement, afin que les requérants d'asile qui n'obtiendront manifestement pas le droit de rester en Suisse soient maintenus dans des structures relevant de la compétence de la Confédération jusqu'à ce qu'une décision soit prise les concernant et que l'exécution de leur retour se fasse directement à partir des centres de procédures fédéraux. Par ailleurs, des dispositions ont été édictées pour permettre à la Confédération et aux cantons de se dispenser de requérir une autorisation pour utiliser des installations et constructions de la Confédération pour y héberger temporairement des requérants d'asile⁴.

⁴ Cf. art. 26a LAsi (RO 2012 5359)

3. Modèle dynamique de scénarios

3.1 Le modèle illustre la situation de départ qui se modifie

Le modèle de scénarios que nous avons élaboré illustre, à l'aide de paramètres centraux, toutes les situations imaginables et montre simultanément le changement par rapport à la situation de départ. La situation illustrée correspond donc à la situation à un moment donné, tandis que l'écart par rapport à la situation de départ indique la nécessité d'une intervention conformément au catalogue de mesures présentées ci-après.

Suite à une discussion approfondie avec les membres du Comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement », l'idée de fixer des valeurs seuil pour les différents paramètres a été abandonnée. D'une part, en effet, les valeurs seuils se révèlent flexibles, du fait que la situation de départ dans le domaine de l'asile peut se modifier rapidement, et avec elle les limites de capacités du système. D'autre part, il apparaît que les bases permettant de déterminer des valeurs seuil ne sont pas interprétées de la même façon et conduisent dès lors à des résultats qui, selon les points de vue, peuvent nécessiter des explications. L'observation de fluctuations, en revanche, tient compte d'une situation de départ donnée et illustre ainsi de manière plus proche de la pratique le besoin effectif d'agir.

3.2 Représentation de la situation actuelle à l'aide d'un diagramme de scénarios

Le diagramme de scénarios dynamique permet aux décideurs de représenter sous forme graphique les évolutions actuelles dans le domaine de l'asile. Cet instrument les aide à interpréter la situation actuelle et à décider si une situation donnée menace de s'aggraver.

Dans le diagramme de scénarios, quatre blocs de thèmes se complètent pour constituer une représentation en forme de cercle : demandes déposées, effectifs, dossiers en suspens et évolutions internationales.

En fonction de son ampleur, chaque changement est représenté sur une échelle comprenant trois degrés vers le haut et trois degrés vers le bas. Le changement relatif de chaque domaine est ainsi représenté dans un contexte global. Si un paramètre se modifie rapidement vers le haut (degré 3) ou si plusieurs paramètres se modifient vers le haut, alors les responsables doivent évaluer la situation. S'ils arrivent à la conclusion que le changement est durable, la situation peut être qualifiée de particulière et les décideurs doivent prendre des mesures.

À la suite du graphique se trouve un tableau dans lequel sont présentées les valeurs actuelles et la modification qu'elles ont subie par rapport à la valeur de départ. Les valeurs de départ doivent être périodiquement vérifiées et mises à jour.

Dans la version actuelle, les valeurs de départ correspondent aux chiffres planifiés (paramètres du budget). Les valeurs comprises entre 0 et 1 sont indiquées par un 0 dans le graphique, les valeurs comprises entre 1 et 2 sont indiquées par un 1, etc. Si les valeurs dépassent les chiffres indiqués dans la colonne 3, le graphique présente un écart de niveau 3. Les valeurs jusqu'à 1 représentent donc une situation que le système doit être capable de gérer avec les moyens ordinaires. Lorsque les valeurs de la colonne 1 sont dépassées pendant une période prolongée, il faut s'attendre à ce que des moyens supplémentaires deviennent

nécessaires. Pour prendre un exemple concret, avec 1600 demandes d'asile déposées en un mois, on est encore dans la colonne 0 et le graphique présente la valeur dans la zone verte.

À l'heure actuelle, la plupart des valeurs se situent au-delà de la plage allant de 0 à 1 et se trouvent donc au delà de la zone verte. Les valeurs moyennes de ces dix dernières années montrent néanmoins que sur le long terme, les moyens ordinaires doivent permettre de traiter au moins 16 000 demandes par an.

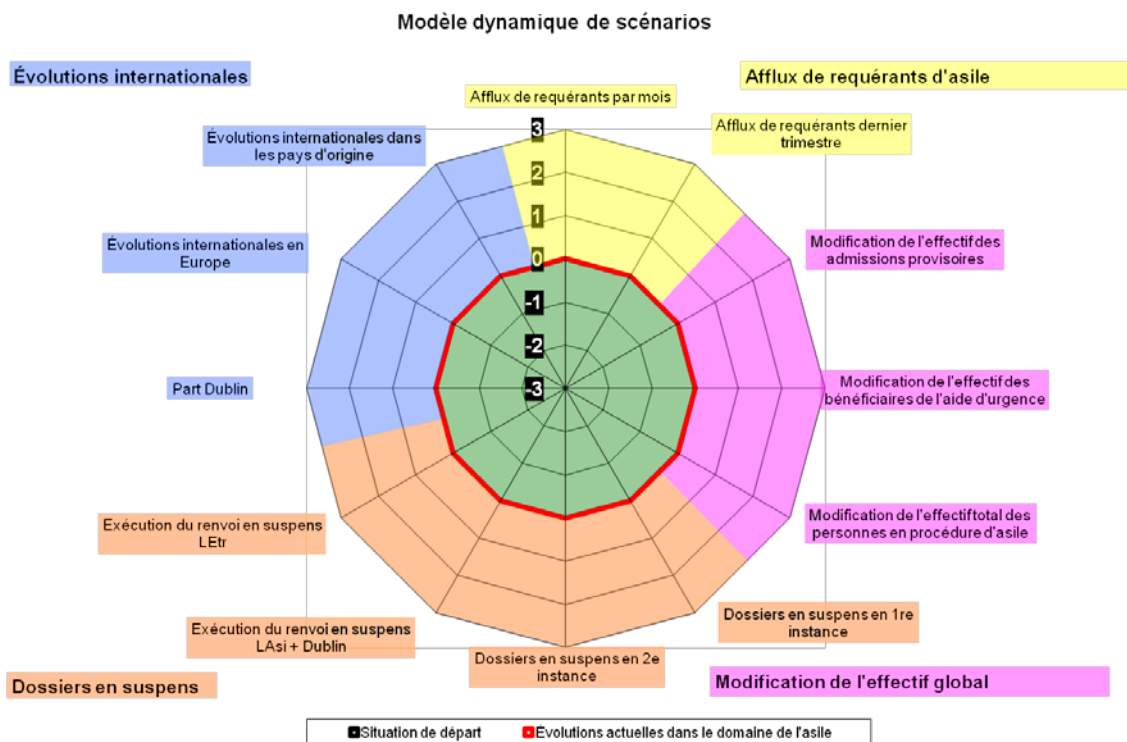


Table de calcul

	-3	-2	-1	0	1	2	3
Afflux de requérants d'asile :							
par mois	0	301	501	1'200	1'601	2'001	2'401
durant le dernier trimestre	0	901	1'501	3'600	4'801	6'001	7'201
Évolution de l'effectif global :							
admissions provisoires	0	11'001	15'501	20'001	24'501	29'001	33'501
bénéficiaires de l'aide d'urgence	0	2001	5001	8001	11001	13001	15001
total des personnes en procédure d'asile	20001	25001	30001	35001	40001	45001	50001
Évolution des dossiers en suspens :							
en 1 ^{re} instance	3'001	5'001	7'001	10'001	12'001	14'001	16'001
en 2 ^e instance	0	601	1401	2201	3001	3801	4601
exécution du renvoi LAsi + Dublin	501	2001	3501	5001	6501	8001	9501
exécution du renvoi LEtr	0	201	501	1001	1501	2001	2501
Évolution internationale :							
part Dublin	100	80	60	40	30	25	15
en Europe	optimal			stable			crise
dans les pays d'origine	optimal			stable			crise

Le diagramme de scénarios est mis à disposition ci-dessous (fichier Excel). Les chiffres actuels peuvent être saisis dans les cellules colorées en bleu, de manière à pouvoir représenter à tout moment la modification de la situation. Les valeurs de référence se trouvent sur une autre feuille du même fichier. Comme la situation de départ et les capacités maximales du système de l'asile peuvent évoluer rapidement, il sera de temps en temps nécessaire d'adapter les valeurs de références à l'état actuel de la situation. C'est la raison pour laquelle les différentes feuilles du fichier ne sont pourvues que d'une protection simple. Il suffit donc de la supprimer pour pouvoir redéfinir soi-même les valeurs de référence ou les paramètres.

[Lien : diagramme de scénarios](#)

3.3 Le profil des requérants d'asile

Le diagramme de scénarios permet une représentation quantifiable de la situation actuelle. Au final, l'interprétation de la situation doit cependant aussi tenir compte du profil général des requérants d'asile. On utilisera à cette fin les critères d'influence qualitatifs présentés ci-dessous. L'influence effective de ces critères qualitatifs ne peut cependant être évaluée de manière réaliste que dans la situation d'urgence qui se présente concrètement. Il est donc d'autant plus important que les responsables tiennent compte de ces critères en situation d'urgence.

Critères d'influence qualitatifs

Critères simplifiant les choses	Critères compliquant les choses
flux lent	flux rapide
flux temporaire	flux durable
procédure simple	procédure complexe
exécution du renvoi possible	exécution du renvoi impossible
personne seule	famille
personne en bonne santé	personne vulnérable à la maladie
acceptation dans la population	ressentiment

3.4 Les scénarios d'urgence

Le plan d'urgence présente trois scénarios d'urgence différents, à titre d'exemples, en plaçant chaque fois l'accent sur un autre paramètre. On notera que les quatre paramètres retenus s'influencent les uns les autres : un nombre élevé de demandes entraînera une forte charge de travail pour les collaborateurs chargés de rendre des décisions d'asile et nécessite un renforcement des structures d'hébergement ; le traitement de ces demandes entraînera une augmentation des dossiers en suspens au niveau de l'exécution, etc.

Cette concentration sur trois exemples ne doit cependant pas donner l'impression que ces exemples couvrent tous les scénarios possibles et imaginables.

3.4.1 Scénario 1 : Très fort afflux de requérants d'asile

Hypothèse : en très peu de temps et de manière imprévue, le nombre de requérants d'asile qui arrivent dépasse largement les valeurs normales. Plus le temps à disposition pour réagir est court, plus il est urgent d'arrêter les mesures nécessaires et de les mettre en œuvre. L'augmentation des arrivées entraîne tout d'abord une surcharge des structures d'hébergement. Les personnes recherchant une protection doivent être enregistrées et encadrées. La Suisse ouvre une procédure d'asile et vérifie que c'est bien à elle que revient, selon les traités internationaux, la compétence d'examiner la demande.



Scénario 1

L'afflux important et rapide de requérants d'asile se traduit avant tout par un nombre élevé de demandes. Comme les demandes qui viennent d'être déposées n'ont pas encore pu être examinées, on observe une augmentation concomitante des dossiers en suspens en première instance. L'effectif total des personnes en procédure d'asile augmente également. L'interprétation de ce paramètre montre clairement qu'un besoin de lits supplémentaires se dessine. Le graphique montre également que les pays voisins de la Suisse connaissent aussi un afflux de demandeurs d'asile. On voit ainsi dans quels domaines une intervention est nécessaire.

3.4.2 Scénario 2 : Forte augmentation des dossiers en première instance

Quand le nombre de demandes d'asile déposées excède les capacités de traitement des autorités, le nombre de requérants attendant une décision en première instance augmente. Le nombre total de requérants d'asile présents en Suisse augmente également. Comme l'expérience montre que la plus grande partie de ces personnes ne seront pas reconnues comme réfugiés, la Suisse accueille sur son territoire un nombre croissant de personnes qui n'ont pas besoin de notre protection et qui devraient quitter le pays.



Scénario 2

Les scénarios 1 et 2 doivent être clairement distingués. Lorsqu'en plus du courant normal, un événement survient qui pousse 5000 personnes supplémentaires à rechercher une protection en Suisse (scénario 1), le premier problème consiste à trouver un toit pour toutes ces personnes. Mais si les autorités ont suffisamment de ressources à disposition pour traiter ces demandes supplémentaires dans les délais ordinaires prévus par la loi, on n'observera pas d'accumulation des dossiers en suspens.

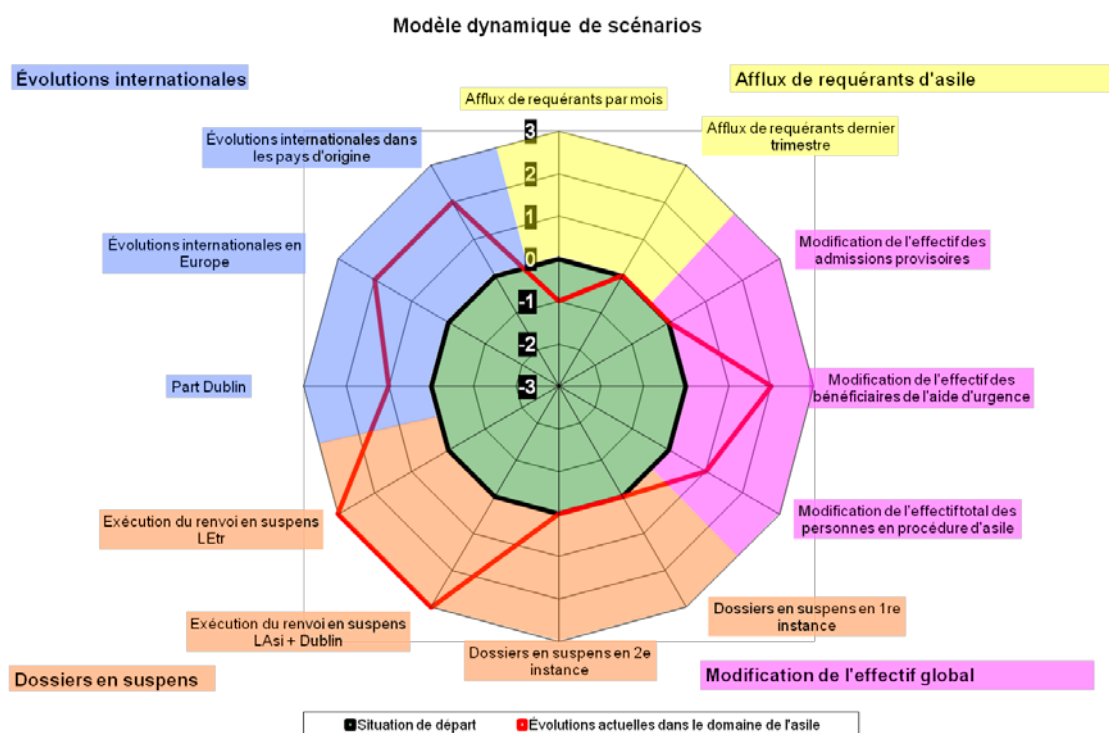
En revanche, si le nombre de nouvelles demandes d'asile reste au même niveau pendant plusieurs mois, mais que le nombre des demandes traitées par les autorités est inférieur au nombre des arrivées, alors le scénario 2 peut tout de même entraîner une situation particulière, voire extraordinaire, dans le domaine de l'asile.

Cette manière de considérer les choses est très importante, car jusqu'à présent, la probabilité d'une situation d'urgence dans le domaine de l'asile était principalement évaluée en fonction des foyers de crise à l'étranger. On pense par exemple à la crise du Kosovo. Mais le simple décompte des demandes d'asile n'est pas suffisant, puisqu'il ne tient pas compte des capacités de traitement des demandes par les autorités. Le système d'identification de scénarios proposé ici est en ce sens plus complet, parce qu'il tient compte des facteurs de risques endogènes.

3.4.3 Scénario 3 : Forte augmentation des décisions de renvoi en attente d'exécution

Si un nombre croissant de demandes d'asile sont déposées par des personnes provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance est faible et vers lesquels il est difficile de les renvoyer, le nombre de demandes en attente d'exécution va aussi mécaniquement augmenter. Le nombre de dossiers en suspens augmente également lorsque dans le cadre d'une procédure Dublin, les autorités de l'État partenaire compétent s'opposent au transfèrement des requérants concernés. Cette évolution peut également entraîner une situation particulière, voire extraordinaire.

Le plan d'urgence présente des mesures possibles pour maintenir, voire améliorer la coopération avec les autorités de l'État de destination dans une situation particulière. Cela suppose, déjà en temps normal, d'encourager les retours volontaires, de restreindre l'accès à l'aide sociale ou d'encourager la collaboration internationale au niveau opérationnel. Au vu des expériences faites en matière d'exécution des renvois, il faut cependant souligner que l'influence des autorités suisses sur l'efficacité de ces mesures n'est que partielle : il faut aussi que les autorités de l'État d'accueil soient disposées à coopérer ; si tel n'est pas le cas, il faudra d'abord engager des efforts pour se concilier la bonne volonté desdites autorités.



Scénario 3

Ce scénario montre une augmentation des dossiers en suspens au niveau de l'exécution des renvois. Le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence augmente donc également, tout comme le nombre total de personnes en procédure d'asile, puisque l'exécution est bloquée pour certains groupes de personnes tenues de quitter la Suisse. L'augmentation des dossiers en suspens au niveau de l'exécution des renvois est due, dans cet exemple, au manque de coopération de certains États partenaires importants dans le régime Dublin, et au refus des autorités d'États de provenance importants, hors des frontières de l'Europe, de reprendre leurs ressortissants. Les indicateurs des évolutions internationales sont donc à un degré plus élevé.

4. Mécanismes et organes de décision

Le plan d'urgence ne pourra déployer ses effets de manière optimale que s'il fait l'objet d'une gestion en continu et s'il est mis en œuvre au bon moment et de manière systématique lorsque les conditions sont réunies. Cela vaut en particulier pour les scénarios et les indicateurs nouvellement introduits avec le plan d'urgence, car ils forment la base d'un meilleur pilotage des mesures.

La plupart des instruments nécessaires à cette fin existent déjà mais doivent être placés dans le contexte concret qui leur permettra de produire leurs effets. Pour les modifications législatives et les processus nouveaux, il faut s'assurer que les instruments prévus dans le plan d'urgence tiennent compte des circonstances modifiées. Cela demande un surcroît de travail, d'une part, mais permettra aussi, d'autre part, des synergies renforcées.

Avec l'État-major spécial Asile, le Conseil fédéral dispose d'un instrument grâce auquel il est mis en situation d'exercer le plus tôt possible et de manière proactive une influence sur les évolutions menaçantes qui se dessinent dans le domaine de l'asile, jusqu'à la situation d'urgence. À ce moment, les différents acteurs au niveau de la Confédération et des cantons ont déjà engagé les mesures qui sont à leur disposition et réagi ainsi en continu à l'évolution de la situation.

Le passage de la situation particulière à la situation extraordinaire a lieu, dans les faits, sans solution de continuité. Ce qui est important, c'est que l'observation et l'évaluation de scénarios et d'indicateurs qu'introduit le plan d'urgence entraînent un meilleur pilotage des mesures. En fin de compte, le facteur déterminant est que les bonnes mesures soient prises au bon moment et que leur efficacité fasse l'objet d'un contrôle permanent.

4.1 Obtention d'informations et évaluation d'indicateurs pour apprécier la situation

Le déclenchement en temps opportun des mesures nécessaires présuppose que des informations soient obtenues et évaluées de manière systématique, fiable et en anticipant sur l'avenir. C'est l'ODM qui est compétent pour effectuer cette analyse, et aujourd'hui déjà, l'ODM évalue systématiquement la situation présente.

L'organe d'analyse compétent doit suivre avec une attention particulière les changements essentiels des paramètres selon les diagrammes des scénarios (cf. ch. 3) et en faire le cœur du message de l'analyse et de la transmission d'informations aux décideurs. Ces changements des valeurs doivent cependant être considérés uniquement comme des aides à la décision, qui ne sauraient se substituer à la responsabilité des décideurs.

Les constatations et appréciations des « sismographes » constituent un autre élément de l'obtention d'informations. Les sismographes sont des personnes qui, en raison de leur position dans le processus d'asile, peuvent constater très tôt des évolutions inhabituelles ou qui

obtiennent, d'une autre manière, des informations pouvant indiquer une évolution vers une situation particulière ou extraordinaire⁵.

Ces personnes doivent, par le biais d'une procédure structurée, transmettre à l'ODM leurs observations indiquant l'émergence d'une situation d'urgence. Pour recueillir ces informations, un point de contact unique est mis en place, qui peut être joint en tout temps par téléphone ou par courrier électronique.

En outre, les partenaires dans les cantons peuvent, avec des outils appropriés, par exemple un logiciel développant une évaluation consolidée de la situation, se mettre en réseau avec les organes d'analyse de la Confédération et garantir ainsi un niveau équivalent et optimal d'information.

4.2 Processus de déclenchement de la gestion de l'urgence

La gestion de l'urgence est composée d'éléments de l'obtention d'informations, du suivi et de l'évaluation de la situation, ainsi que d'une série de mesures à prendre en fonction de la situation. Il appartient à la direction de l'ODM de décider que la situation doit être qualifiée de particulière ou d'extraordinaire, et de prendre ou de proposer des mesures. Elle prend de manière autonome les mesures qui relèvent de sa compétence pour maîtriser une situation particulière ou en voie d'aggravation. Le processus de consultation pour la convocation de l'État-major spécial Asile est présenté dans l'annexe V.

La direction de l'office informe le chef du DFJP en temps utile et au niveau approprié de l'évolution de la situation.

Si le DFJP est convaincu que la situation doit être qualifiée d'extraordinaire, ou qu'une situation extraordinaire peut être imminente, et donc qu'il est urgent de prendre des mesures pour y faire face, le directeur de l'ODM contacte immédiatement les responsables de la CDAS et de la CCDJP. L'évaluation des conférences cantonales est prise en considération pour décider s'il y a lieu de convoquer l'État-major spécial Asile. Lorsqu'un accord est trouvé, une proposition est présentée sans délai au Conseil fédéral.

Dès que l'État-major spécial a été activé, la compétence lui revient, conformément à son règlement, de décider de la suite de la stratégie, de la planification et du contrôle de la mise en œuvre des mesures prises pour maîtriser la situation extraordinaire. Il prépare les décisions du Conseil fédéral et gère l'information du public, en étroite collaboration avec les cantons et les départements (cf. règlement de l'État-major spécial Asile – Annexe III).

4.3 État-major spécial Asile : objectifs, tâches, membres et méthodes de travail

Les objectifs de l'État-major spécial Asile sont les suivants⁶:

⁵ Peuvent être considérés comme des sismographes : les chefs de la division CEP/Dublin, les collaborateurs de la Section Stratégie, analyses et recherche de l'ODM, les responsables pays de l'ODM, selon la situation, les attachés de migration et les collaborateurs des ambassades dans les principaux pays de provenance et de transit, les interlocuteurs d'autres autorités chargées des migrations en Europe, les coordinateurs asile des cantons, les membres de l'ASM, des personnes clés à l'extérieur de la Suisse, Commandement Cgfr (CAR et officiers de liaison Cgfr-ODM).

⁶ Cf. projet de règlement de l'État-major spécial, directive du DFJP relative à l'État-major spécial, ch. 2

- renforcement de la conduite stratégique,
- maîtrise de la situation particulière ou extraordinaire sur la base d'une stratégie globale,
- réunion de tous les acteurs concernés dans un organe unique et au même niveau décisionnel,
- rapidité de la prise de décisions, à l'issue de procédures plus courtes, possibilité de se mettre d'accord rapidement entre instances concernées,
- coordination de l'ensemble des activités concernant l'asile et la politique d'immigration à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale dans le cadre du mandat,
- • communication uniforme et centralisée pour tout ce qui touche à la situation particulière ou extraordinaire,
- • centralisation de l'évaluation permanente de la situation, au rythme nécessaire.

L'État-major spécial Asile assure notamment les tâches suivantes :

- préparer les décisions du DFJP et du Conseil fédéral en matière de pilotage stratégique et politique
- contrôler la mise en œuvre des décisions et des mandats du Conseil fédéral, le cas échéant inviter les cantons à prendre les décisions nécessaires
- en cas de besoin, élaborer une stratégie globale pour maîtriser la situation particulière et extraordinaire sur les plans de la politique intérieure, de la migration légale et de la communication
- garantir la compatibilité des mesures de politique intérieure avec la stratégie globale
- assurer que les activités de la Confédération et des cantons sont coordonnées et que les attentes des cantons sont prises en considération
- approuver les plans d'action dans le domaine couvert par son mandat, contrôler leur mise en œuvre et évaluer leur efficacité
- conseiller et soutenir les services compétents de la Confédération et des cantons
- suivre la situation en permanence et évaluer la manière dont elle évolue
- coordonner la communication et assurer une information consistante
- assurer la coordination avec les autres organes de conduite du Conseil fédéral
- informer en continu – via la direction du DFJP – le Conseil fédéral, les départements, et les cantons.

L'État-major spécial se compose d'un État-major central et d'autres membres. Le chef de l'État-major spécial constitue l'État-major central selon les besoins et les tâches.

Toutes les fonctions nécessaires sont représentées dans l'État-major central⁷.

⁷ En font partie, selon son règlement : direction de l'ODM, direction de l'Office fédéral de la police, direction du Service de renseignement de la Confédération, représentation de la direction de l'armée, direction du domaine Politique de sécurité (DDPS), direction de la Direction du développement et de la coopération, direction de la division politique concernée de la Direction politique, direction du Bureau de l'intégration, direction du Corps des gardes-frontière, direction de l'Administration fédérale des finances, deux représentants de la CCDJP, deux représentants de la CDAS, un chef de l'information.

4.4 Gestion permanente des mesures et processus de mise à jour

Comme dans tout système efficace de gestion des risques, les mesures dans le domaine de l'asile doivent être soumises à une évaluation permanente quant à leur efficacité. Des instruments à cet effet doivent être mis en place.

L'ODM doit introduire un contrôle continu de plausibilité. Lorsque c'est nécessaire en raison de nouvelles connaissances ou de changements de l'environnement, le plan d'urgence doit être adapté progressivement en fonction de l'évolution de la situation. Une fois par année, les résultats de ce contrôle, ainsi que les modifications des processus ou des mesures, doivent être communiqués aux autorités partenaires au niveau de la Confédération et des cantons, dans la mesure où la compétence décisionnelle appartient au DFJP.

Ce processus de mise à jour permet, d'une part, de garantir que le plan d'urgence reste adapté aux circonstances réelles et applicables, d'autre part, de maintenir chez les acteurs concernés la conscience de la nécessité d'une planification pour les situations d'urgence.

5. Aspects juridiques de la planification des situations d'urgence

5.1 Point de départ

L'analyse juridique montre que de nombreuses possibilités existent déjà pour faire face à des situations d'urgence graves, notamment la compétence du Conseil fédéral et du Parlement d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions dites indépendantes, c'est-à-dire fondées directement sur la Constitution fédérale (art. 184, al. 3, art. 185, al. 3, et art. 173, al. 1, let. c, Cst.), l'octroi d'une protection provisoire (art. 4 LAsi) et les mesures particulières que le Conseil fédéral peut prendre en dérogation de la loi sur l'asile (clause d'urgence, art. 55 LAsi).

Dans les situations particulières et les situations d'urgence, on observe en principe les degrés d'escalade suivants :

- adaptation de la procédure sur la base du droit en vigueur : définition de priorités pour le traitement des demandes, délais plus longs pour quitter la Suisse accordés aux personnes provenant de certaines régions, hébergement des réfugiés chez des particuliers pendant la procédure d'asile, octroi d'autorisations de séjour de courte durée aux personnes qui renoncent à déposer une demande d'asile, etc. ;
- octroi de la protection provisoire par le Conseil fédéral (art. 4 et 66 ss LAsi) ;
- législation d'urgence par le Parlement (art. 165 Cst.) ;
- sur la base de la clause d'urgence de l'art. 55, al. 2, LAsi, le Conseil fédéral peut en dérogeant à la LAsi, régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et édicter des dispositions de procédure particulières. Si l'hébergement durable de réfugiés dépasse les possibilités d'accueil de la Suisse, l'asile peut n'être accordé qu'à titre temporaire jusqu'à ce que les personnes accueillies puissent se rendre dans un autre pays (art. 55, al. 3, LAsi) ;
- compétence du Conseil fédéral et du Parlement d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions fondées directement sur la Constitution, pour préserver la sécurité intérieure et extérieure (art. 184, al. 3, art. 185, al. 3, et art. 173, al. 1, let. c, Cst.).

Dans une situation de menace ou de mise en danger d'intérêts qui est prévisible et non singulière, les principes de l'État de droit imposent l'adoption d'une base légale au sens formel au terme d'une procédure ordinaire. Ce principe important s'applique aussi dans le domaine de l'asile.

5.2 Bases constitutionnelles

Les outils juridiques existants auxquels il est possible de recourir en situation d'urgence sont présentés ci-après. Le recours à ces outils dépend de la situation concrète et de la manière adéquate de la maîtriser. Les mesures appropriées seront choisies en fonction de la situation donnée. Il est cependant possible d'établir une planification plus concrète concernant la mise à disposition d'hébergements, l'encadrement et les ressources générales.

5.2.1 Compétence constitutionnelle d'édicter des ordonnances et de prendre des décisions (indépendantes)

La Constitution fédérale (Cst.) contient des normes relatives aux situations sortant de l'ordinaire (cf. ch. 5.1). Les mesures prises en application de ces normes relèvent donc en core de l'ordre constitutionnel.

Ces mesures sont à distinguer de celles que le Conseil fédéral aurait à prendre dans un état d'exception, en cas de menace existentielle, par exemple en cas de guerre ou suite à une catastrophe de très grande ampleur. Dans une telle situation, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale pourraient prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires à la survie de l'État et de la nation, même si ces mesures dérogeaient au droit constitutionnel existant (droit de nécessité). Il est toutefois inutile de s'étendre sur ce sujet ici, puisque ce droit de nécessité (extraconstitutionnel) n'est pas pertinent dans le contexte actuel.

5.2.2 Assemblée fédérale

- *Compétences de l'Assemblée fédérale pour préserver la sécurité intérieure et extérieure (art. 173, al. 1, let. a à c, Cst.) :*

Selon l'art. 173, al. 1, let. a à c, Cst., l'Assemblée fédérale prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse. Le recours à ces dispositions suppose une menace concrète pour la sécurité, l'indépendance ou la neutralité de la Suisse qui, en raison de l'urgence et de la nécessité matérielle, ne permet pas de recourir à la procédure législative normale ou d'urgence. Les mesures sont édictées sous forme d'ordonnances ou d'arrêtés fédéraux simples.

Cette compétence ne peut être utilisée qu'en situation d'urgence absolue. On peut penser à un afflux massif de réfugiés constituant une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, ou encore à des conflits opposant différentes ethnies ou groupes de migrants en Suisse et qui constituent une menace concrète pour la sécurité intérieure.

- *Législation d'urgence (art. 165 Cst.) :*

En vertu de l'art. 165, al. 1, Cst., une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. Il n'est ainsi pas nécessaire de laisser passer le délai référendaire de 100 jours, ni l'issue d'une éventuelle votation. La validité de la loi doit cependant être limitée dans le temps.

Pour le reste, le processus législatif normal s'applique (procédure de consultation, message du Conseil fédéral, examen au Conseil national et au Conseil des États).

Le 28 septembre 2012, le Parlement a fait usage de cette compétence et a déclaré urgentes certaines dispositions de l'actuelle révision de la loi sur l'asile, fixant leur entrée en vigueur au 29 septembre 2012⁸. Il a par exemple été décidé que les installations et constructions de la Confédération peuvent être utilisées sans autorisation cantonale ou communale pour l'hébergement de requérants d'asile pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans. Est également entrée en vigueur la disposition prévoyant que les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics peuvent être hébergés dans des centres spécifiques créés à cet effet. La durée de validité de ces

⁸ RO 2012 5359

dispositions est de trois ans. Le délai référendaire contre cette loi court jusqu'au 17 janvier 2013⁹.

5.2.3 Conseil fédéral

- ***Compétences du Conseil fédéral pour sauvegarder les intérêts du pays selon l'art. 184, al. 3, Cst.***

En matière de relations avec l'étranger, l'art. 184, al. 3, Cst., habilite le Conseil fédéral à adopter les ordonnances (limitées dans le temps) et à prendre les décisions nécessaires « *lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige* ».

- ***Compétences du Conseil fédéral pour sauvegarder la sécurité extérieure ou intérieure de la Suisse selon l'art. 185, al. 3, Cst.***

Le Conseil fédéral veille à préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. Il veille aussi à la sécurité intérieure et au maintien de l'ordre public. Les conditions suivantes doivent être réunies pour édicter des ordonnances et prendre des décisions sur la base de l'art. 185, al. 3, Cst. :

- nécessité matérielle : troubles menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure.
- urgence : troubles existants ou imminents ; respect de la procédure législative ordinaire impossible.
- les mesures adoptées doivent être nécessaires, justifiées par un intérêt public et proportionnées au but visé (art. 36, al. 2 et 3, Cst.).

Les ordonnances que le Conseil fédéral prend sur la base de l'art. 184, al. 3, et de l'art. 185, al. 3, Cst. sont dites indépendantes, c'est-à-dire qu'elles sont fondées directement sur la Constitution. Elles ont pour fonction de s'appliquer en lieu et place d'une loi qui fait défaut. Ces ordonnances doivent respecter l'ordre constitutionnel, c'est-à-dire qu'elles doivent tenir compte des normes constitutionnelles et légales existantes ; ce n'est qu'à titre exceptionnel, dans des cas particulièrement graves, qu'elles peuvent déroger à des dispositions légales en vigueur. Ces ordonnances d'urgence doivent dans tous les cas être limitées dans le temps, car elles n'ont une base constitutionnelle que tant que dure la situation d'urgence qui les a motivées et tant que les mesures qu'elles instituent sont nécessaires ; si la situation extraordinaire qui nécessite une réglementation perdue, le législateur doit intervenir.

5.3 Besoin d'adaptation juridique et forme d'éventuels actes

Pour les situations d'urgence graves, la Constitution fédérale et la loi sur l'asile contiennent déjà suffisamment de bases légales qui permettent de réagir de manière conforme à la situation, en dérogeant au droit en vigueur (cf. ci-dessus). La compétence en revient au Parlement et au Conseil fédéral.

⁹ FF 2012 7647

Une optimisation des procédures tant en situation normale qu'en situation particulière ou extraordinaire est l'un des buts de la révision en cours de la loi sur l'asile. Son objectif principal est de simplifier et d'accélérer le déroulement aujourd'hui compliqué et peu transparent des procédures¹⁰.

¹⁰ Contexte :

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté un message concernant la modification de la loi sur l'asile (LAsi). Le 23 novembre 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) est entrée en matière sur le projet. Simultanément, elle a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de présenter avant la fin de mars 2011 un rapport sur la situation dans le domaine de l'asile et de proposer de nouvelles options qui permettraient de diminuer considérablement la durée des procédures. Le DFJP a donc rédigé un rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, qu'il a soumis à la CIP-E : <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

Le 9 mai 2011, la CIP s'est prononcée à l'unanimité pour la poursuite de l'option 1 dudit rapport. Cette option prévoit que la grande majorité des procédures d'asile seraient traitées dans des centres de procédure (fédéraux) dans un délai bref et impératif. La mise en œuvre de cette option implique une restructuration complète du domaine de l'asile. Les procédures doivent être menées dans le respect des principes de l'État de droit et de manière équitable. Il s'agit en particulier de fournir aux requérants une représentation juridique complète et gratuite. La CIP-E a par ailleurs décidé que les mesures à court terme proposées dans le rapport seraient intégrées à la révision en cours de la loi sur l'asile.

Le 6 juin 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de présenter avant la fin de septembre 2011 un message complémentaire au message du 26 mai 2010 concernant la modification de la LAsi. Ce nouveau message devait contenir les modifications législatives nécessaires pour mettre en œuvre les mesures à court terme préconisées dans le rapport sur l'accélération des procédures dans le domaine de l'asile.

Parallèlement, le DFJP a été chargé d'approfondir les conséquences financières, organisationnelles, juridiques et politiques de la restructuration à long terme du domaine de l'asile selon les préconisations du rapport. Cette restructuration à long terme comprend en particulier la création de centres de procédure fédéraux et des mesures pour développer la protection juridique des requérants. Lorsque cet examen sera achevé, le DFJP sera chargé de présenter au Conseil fédéral un projet de modification de la loi sur l'asile à envoyer en consultation.

État de la révision de la LAsi

Le message complémentaire au message du 26 mai 2010 a été adopté par le Conseil fédéral le 23 septembre 2011. Il est examiné par le Parlement en même temps que le précédent projet du 26 mai 2010.

Le 28 septembre 2012, le Parlement a décidé de déclarer urgentes certaines des nouvelles dispositions (projet 3). Ces modifications de la loi sont entrées en vigueur le 29 septembre 2012. Les autres modifications de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers (projet 1) sont encore en cours d'examen par le Parlement.

Restructuration du domaine de l'asile

Le 2 juillet 2012, le groupe de travail Confédération / cantons institué pour examiner la mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile a publié un rapport intermédiaire. Il y constate notamment que la révision en cours de la loi sur l'asile anticipe un grand nombre des modifications législatives qui seront nécessaires pour la restructuration du domaine de l'asile. Une partie de la révision a été déclarée urgente et est entrée en vigueur le 29 septembre 2012 (projet 3). Le groupe de travail estime qu'il ne serait pas opportun de terminer les travaux de révision de la loi sur l'asile en même temps qu'une procédure de consultation est ouverte sur un nouveau projet de révision (projet 2). Cette procédure de consultation devrait être lancée si possible au cours du premier trimestre 2013. Les grandes lignes des mesures d'accélération des procédures devraient être adoptées par les cantons dans le cadre d'une conférence sur l'asile.

6. Planification et mesures préparatoires

Chaque mesure d'urgence nécessite une planification préventive, de manière à réduire au minimum le besoin d'improvisation au moment où survient la crise.

Lorsqu'une mesure d'urgence doit effectivement être mise en œuvre, un plan d'engagement concret est nécessaire, qui tient compte de ce qui doit encore être fait au début de la situation extraordinaire. La planification de la mise en œuvre permet d'adapter les mesures planifiées à titre préventif à la situation actuelle.

On trouvera en annexe un catalogue comprenant 29 mesures couvrant les aspects les plus divers du domaine de l'asile, notamment la gestion de la procédure, l'hébergement, l'exécution des renvois et l'encouragement des retours volontaires, mais aussi le recrutement, la formation et le déplacement interne de collaborateurs.

Le présent chapitre récapitule les principales mesures regroupées thématiquement et aborde la question de la manière de dégager les moyens nécessaires à la maîtrise de situations particulières ou extraordinaires.

6.1 Stratégie de traitement

Un pilotage optimal des processus présuppose dans chaque cas la meilleure stratégie de traitement. Cette stratégie est ainsi le plan supérieur qui permet de planifier et de piloter les différentes mesures. Une stratégie globale de traitement va au-delà de l'examen des demandes d'asile : elle doit aussi couvrir, par exemple, l'examen périodique des admissions provisoires ou la prise en compte des possibilités de l'exécution des renvois.

Pour le plan d'urgence, une stratégie de traitement doit être développée qui s'inspire de la stratégie qui prévaut lors d'une situation ordinaire et montre les changements qui doivent éventuellement y être apportés.

Les décideurs concernés élaborent, au niveau approprié, le meilleur moyen de procéder pour atteindre les objectifs supérieurs. Plus la portée d'une modification stratégique de pratique est grande, plus la décision doit bénéficier d'un large appui. Si des objectifs stratégiques sont en contradiction les uns avec les autres, on procédera à une pesée des intérêts.

Chaque stratégie de traitement globale se distingue par des principes orientés sur les processus et des principes fonctionnels. Les principes orientés sur les processus indiquent comment la procédure doit se dérouler, les principes fonctionnels posent les jalons pour le processus.

Principe orientés sur les processus :

En *situation ordinaire*, on applique le principe (orienté sur les processus) selon lequel les demandes d'asile sont traitées dans l'ordre dans lequel elles ont été déposées. Dans un système idéal, le travail à effectuer ne serait donc soumis à aucun autre ordre de priorité.

Dans une *situation particulière*, on reprend normalement la stratégie de traitement existante. Sont ainsi applicables, dans un premier temps, les principes qui prévalent en situation ordinaire.

L'ODM examine toujours les demandes d'asile chronologiquement, selon l'ordre dans lequel elles ont été déposées. **Principe : first in - first out.**

On s'écartera de ce principe selon la liste de **priorités** suivante :

1. **Demandes d'asile abusives ou déposées par des personnes délinquantes** : la première priorité sont les requérants d'asile délinquants et les demandes déposées abusivement. Principe : last in - first out.
2. **Cas de détention** : les demandes d'asile déposées par des personnes en détention sont traitées en priorité.
3. **Principaux pays de provenance** : les demandes déposées par des personnes des principaux pays de provenance sont traitées de manière prioritaire.
4. **Demandes multiples** : tant dans la procédure Dublin que dans la procédure nationale, les demandes multiples sont traitées en priorité, pour autant qu'il faille les traiter.

Parallèlement, les demandes restantes doivent également être triées selon des priorités supplémentaires. Lorsque la charge sur le système global de l'asile augmente, la stratégie de traitement doit davantage tenir compte du temps nécessaire pour traiter une demande et des perspectives d'exécution, pour pouvoir traiter un plus grand nombre de demandes à court terme.

Si l'afflux de requérants se poursuit à un rythme soutenu, la stratégie de traitement est donc complétée par les principes suivants (orientés sur les processus) :

1. Une protection provisoire est octroyée lorsque le besoin de protection est manifeste.
2. Les demandes de requérants d'asile pour lesquels le taux de reconnaissance sera vraisemblablement faible et qui viennent de pays ne posant pas de problèmes pour l'exécution des renvois sont traitées en priorité.
3. Les requérants d'asile ayant un profil complexe et provenant de pays ne posant pas de problèmes pour l'exécution des renvois, de même que les cas simples provenant de pays posant des problèmes pour l'exécution des renvois, sont moins prioritaires.
4. Reculent également dans l'ordre de priorités les requérants d'asile ayant un profil complexe provenant de pays posant des problèmes pour l'exécution des renvois.
5. Enfin l'examen périodique des admissions provisoires cesse également d'être une priorité.

Traiter les demandes d'asile en fonction du temps nécessaire et des perspectives d'exécution du renvoi présente des avantages et des inconvénients :

À court terme, il est possible d'augmenter sensiblement le nombre de demandes liquidées.

En revanche, comme le traitement des demandes déposées par des requérants au profil complexe et qui exigent de nombreuses mesures d'instruction est reporté à plus tard, le personnel devra ultérieurement traiter un nombre supérieur à la moyenne de procédures longues et complexes, ce qui fera inmanquablement baisser la productivité.

En se concentrant sur les demandes de requérants provenant de pays vers lesquels ils pourront facilement être renvoyés si leur demande est rejetée, on ne rend pas de décisions pour les requérants provenant de pays avec lesquels l'exécution des renvois est plus problématique. Le risque existe que les candidats à l'asile de ces derniers pays apprennent cette situation et affluent en Suisse (effet d'attraction).

Principes fonctionnels :

Procédures Dublin avant les procédures nationales :

Lorsqu'une procédure Dublin est possible, elle est menée, même dans une situation particulière. Dans une procédure Dublin, la Suisse examine si un autre État est compétent, selon l'accord de Dublin, pour traiter la demande d'asile. Si tel est le cas et si l'État en question reconnaît sa compétence, l'ODM n'a pas besoin d'examiner la demande sur le plan matériel et la Suisse peut se déclarer incompétente pour des demandes ultérieurement déposées dans d'autres pays européens.

Lors d'une situation extraordinaire, on dérogera à la procédure Dublin pour les requérants provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance est faible et vers lesquels l'exécution des renvois ne pose pas de problème. On diminue ainsi la probabilité que la personne revienne bientôt en Suisse. On procédera de la sorte lorsque la charge de travail nécessaire pour renvoyer le requérant dans son pays d'origine est comparable à celle que nécessiterait sa reprise par l'État Dublin compétent. Par ailleurs, pour des motifs humanitaires, la Suisse peut décider d'entrer en matière sur une demande même si elle n'est pas compétente selon les règles de Dublin.

Priorité aux décisions en première instance par rapport à la levée d'admissions provisoires qui ne sont plus justifiées :

L'examen périodique des admissions provisoires fait partie du traitement complet de toutes les demandes d'asile. L'examen de faits qui pourraient justifier la fin de l'admission provisoire demande cependant un travail considérable, et une telle décision peut faire l'objet d'un recours, ce qui entraîne encore une charge de travail supplémentaire.

Dans une situation particulière, il faut donc reporter à plus tard l'examen périodique des admissions provisoires. Toutes les énergies disponibles doivent être consacrées à traiter les demandes d'asile en suspens en première instance.

6.2 Mesures juridiques

Deux mesures juridiques importantes font partie des stratégies de traitement utilisées en situation extraordinaire. C'est la raison pour laquelle elles sont mentionnées spécialement ici. (Pour d'autres mesures, se référer à l'annexe I.)

6.2.1 Octroi de la protection provisoire (art. 4 LAsi)

En situation extraordinaire, la Suisse peut, selon l'art. 4 LAsi, accorder la protection provisoire à des personnes à protéger aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger géné-

ral grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée.

Cette clause dite de sauvegarde n'a vocation à être une option envisageable que lorsque la situation atteint un degré élevé de gravité. Dans une situation extraordinaire, elle est néanmoins la principale mesure d'une stratégie de traitement qu'il faut examiner en situation d'urgence. Conformément à l'art. 66 LAsi, le Conseil fédéral décide, après consultation des cantons et des organisations concernées, si la Suisse accorde une protection provisoire à des réfugiés, et selon quels critères.

L'application de cette clause de sauvegarde a des conséquences de grande portée, en particulier concernant le regroupement familial et la procédure Dublin, de sorte que cette mesure doit être réservée à la maîtrise de situations d'urgence extraordinaires.

En cas de fort afflux, l'avantage de l'octroi d'une protection provisoire est que la procédure d'examen d'une éventuelle demande en reconnaissance de la qualité de réfugié est suspendue (art. 69, al. 3, LAsi), ce qui décharge le système d'asile. Lorsque la protection provisoire est levée, l'examen des demandes d'asile doit cependant être repris selon la procédure ordinaire. Pendant la protection provisoire, le droit d'exercer une activité lucrative est par ailleurs réglé comme pour les personnes admises à titre provisoire (art. 53 OASA).

Les conséquences concernent en particulier le regroupement familial. Lorsque la protection provisoire est accordée sur la base de l'art. 4 LAsi, il y a un droit au regroupement familial en vertu de l'art. 71 LAsi si les membres d'une famille demandent ensemble la protection de la Suisse ou si la famille a été séparée pendant sa fuite et entend se réunir en Suisse. Une autre conséquence est que l'octroi de la protection provisoire est considéré comme un motif fondant la compétence selon le règlement Dublin II. Si l'une des personnes concernées dépose une nouvelle demande d'asile dans un autre État Dublin, la Suisse serait tenue, en vertu de l'art. 16, al. 2, du règlement Dublin II, de la reprendre. Même si la protection provisoire était levée, la Suisse resterait compétente pour l'exécution du renvoi.

En fin de compte, l'application de la clause de sauvegarde est une mesure qui doit être considérée, malgré ses conséquences, lorsqu'on peut partir du principe qu'aucun autre État européen n'est compétent et qu'un renvoi vers l'État de provenance ne sera pas possible pour une période prolongée. La clause de sauvegarde doit donc être utilisée lorsqu'une intégration aussi rapide que possible dans la société est souhaitée. En vertu de l'art. 66, al. 1, LAsi, le Conseil fédéral dispose en outre d'une certaine marge de manœuvre concernant les critères (relatifs aux personnes et aux circonstances) permettant d'octroyer une protection provisoire.

6.2.2 Clause d'urgence (art. 55 LAsi)

En période de tensions internationales accrues, en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée, ou lorsqu'a lieu, en temps de paix, un afflux inhabituel de requérants d'asile pendant une période prolongée, le Conseil fédéral, en application de l'art. 55 LAsi, peut édicter des dispositions de procédure simplifiées pour reprendre le contrôle de la situation. Ces dispositions doivent toutefois respecter les garanties de procédure prévues par le droit constitutionnel.

Pour que l'existence d'une telle situation d'exception soit constatée, il faut non seulement qu'un nombre extraordinairement élevé de requérants d'asile arrivent, mais aussi que les

structures existantes soient durablement surchargées, de sorte que les demandes ne peuvent plus être traitées selon la procédure ordinaire pendant une durée indéterminée.

Entrent ainsi dans le champ d'application de la clause d'urgence (art. 55 LAsi) des situations qui ne peuvent manifestement plus être maîtrisées avec les dispositions en vigueur de la LAsi. L'application de cet article ne dispense pas non plus de respecter le principe de proportionnalité et le principe de non-refoulement (droit international impératif). Cela signifie que le Conseil fédéral doit d'abord prendre des mesures en application du droit en vigueur. La clause d'urgence doit donc être comprise comme un ultime recours, à n'appliquer que dans des situations extrêmes.

6.3 Hébergement

La Confédération et les cantons doivent constater que face à l'afflux actuel, les capacités ordinaires dont dispose la Confédération ne suffisent pas pour que les requérants concernés restent dans des hébergements de la Confédération pendant que leur demande est traitée, au terme d'une procédure rapide. En raison du manque de lits, de trop nombreux réfugiés doivent être attribués prématurément à des cantons, ce qui a tendance à prolonger les procédures.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'hébergement doit être clarifiée. La loi donne à l'ODM, dans un premier temps, la compétence d'héberger les requérants dans les centres d'enregistrement et de procédure pendant la durée de la procédure (art. 26, al. 1, LAsi, en lien avec art. 80, al. 2, LAsi). Après attribution aux cantons, ceux-ci assurent les prestations d'aide sociale et l'aide d'urgence (cf. art. 80, al. 1, et art. 82 LAsi). L'exigence des cantons d'un développement des capacités d'hébergement au niveau fédéral se fonde sur l'idée que la Confédération ne devrait pas attribuer aux cantons des requérants dont la demande d'asile sera selon toute vraisemblance rejetée.

Cette exigence est justifiée même en situation normale et la Confédération en tiendra compte pour l'avenir du domaine de l'asile. Les capacités des centres d'enregistrement et de procédure devront donc être massivement développées ces prochaines années. Les mesures nécessaires à cette fin ont déjà été prises et, pour certaines d'entre elles, mises en œuvre. Avec des capacités d'hébergement renforcées, l'ODM pourra assurer qu'il sera beaucoup moins souvent nécessaire de prendre des mesures d'urgence dans le domaine de l'hébergement qu'avec les capacités actuelles.

L'augmentation des capacités d'hébergement est donc une nécessité urgente pour adapter les structures fédérales aux exigences réelles. L'augmentation des capacités d'hébergement, les dispositions permettant de se passer d'autorisation pour utiliser les installations et constructions de la Confédération pour l'hébergement temporaire de requérants d'asile et la mise à disposition de réserves stratégiques de places d'hébergement comptent parmi les principales mesures préparatoires du plan d'urgence pour prévenir les situations d'urgence et pour gérer les situations extraordinaires.

6.3.1 Stratégie de l'ODM en matière d'hébergement

La stratégie de l'ODM en matière d'hébergement vise les objectifs suivants :

- La stratégie de l'ODM tient compte de la restructuration prévue du domaine de l'asile (augmentation considérable des capacités d'hébergement au niveau fédéral).
- L'ODM garde dans les centres de la Confédération les requérants d'asile qui n'obtiendront vraisemblablement pas le droit de rester en Suisse et exécute leur renvoi directement à partir des centres de procédure.
- L'ODM dispose de structures de réserve qui lui permettent d'absorber les fluctuations du nombre de demandes d'asile.
- La stratégie de l'ODM prend en compte les intérêts des cantons.
- La stratégie d'hébergement est calquée sur la stratégie de traitement des demandes.
- La Suisse respecte ses engagements internationaux et observe les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile énoncées dans la directive européenne 2003/9/CE. La Suisse n'est pas liée par cette directive, mais du fait de sa participation au système

Dublin, elle est tenue de respecter dans le domaine de l'asile les normes minimales appliquées par les États européens.

Le développement des capacités d'hébergement au niveau fédéral devra permettre de n'attribuer aux cantons que les requérants qui devraient être autorisés à rester en Suisse. Il s'agit cependant d'une perspective à long terme, car il sera impossible de trouver rapidement des places d'hébergement en nombre suffisant. La stratégie de traitement des demandes doit donc préciser quels requérants doivent prioritairement rester dans les centres de la Confédération. Les objectifs de la stratégie de traitement peuvent ainsi être pris en considérations en fonction du nombre de lits disponibles.

Les valeurs de référence suivantes sont fondées sur le flux de requérants d'asile pour 2012.

Option	Buts de l'option	Nombre de lits nécessaires au niveau fédéral
A	La Confédération n'attribue aux cantons que les requérants qui pourront vraisemblablement rester en Suisse et elle dispose de structures de réserve lui permettant d'absorber les fluctuations des demandes.	6500
B	La Confédération exécute directement à partir des centres de procédure le renvoi des cas Dublin et des requérants d'asile déboutés provenant de pays vers lesquels ils peuvent être renvoyés sans problèmes.	5000
C	La Confédération exécute directement à partir des centres de procédure le renvoi de tous les cas de reprise en charge au titre de Dublin (env. 50 % des cas Dublin) des requérants d'asile déboutés provenant de pays vers lesquels ils peuvent être renvoyés sans problèmes.	3500
D	Tous les cas de reprise en charge au titre de Dublin font l'objet d'une décision pendant le séjour de l'intéressé dans le centre de procédure. Dans la mesure du possible, la décision est exécutée. Le renvoi peut être exécuté directement à partir du centre de procédure dans les cas simples de requérants déboutés provenant de pays vers lesquels ils peuvent être renvoyés sans problèmes. Les autres requérants déboutés continuent d'être attribués aux cantons en vue de l'exécution de leur renvoi.	2500

L'ODM établit un lien impératif entre la stratégie de traitement des demandes et les capacités d'hébergement. D'autres éléments de la stratégie de traitement (délinquance, charge de travail que représente le traitement du cas, âge et profil du requérant, etc.) doivent aussi être pris en considération. Par souci d'efficacité et pour utiliser les synergies, la stratégie globale doit être établie avec le concours des cantons. La création de centres d'hébergement fédéraux pour la préparation des départs constitue une option complémentaire qui peut intervenir quelle que soit la capacité d'hébergement (cf. Annexe I, mesure 25).

Le succès de la stratégie d'hébergement dépendra par ailleurs de l'efficacité d'autres mesures, par exemple de l'augmentation du nombre de places de détention (pour assurer l'exécution des retours), du développement du retour volontaire dans les pays d'origine (y

compris l'aide au retour), de la conclusion d'accords de réadmission avec les principaux pays d'origine ou du recrutement rapide de collaborateurs supplémentaires pour venir à bout de la masse de travail. Toutes ces mesures sont discutées dans l'Annexe I.

6.3.2. Structures d'hébergement ordinaires et réserves stratégiques

Si la Confédération augmente massivement ses capacités d'hébergement, elle devra également veiller à prévoir et à maintenir des structures de réserve. Elle doit en effet être capable d'absorber les fluctuations du nombre d'arrivées et de s'acquitter de ses tâches de procédure même en cas de fort afflux de réfugiés, sans se défausser sur les cantons. Les réserves de la Confédération ont donc aussi pour objectif de donner aux cantons le temps nécessaire, en cas de besoin, pour mettre en place de leur côté des structures d'hébergement supplémentaires. L'hébergement des requérants d'asile étant une tâche commune, la Confédération comme les cantons devront participer à la mise en place et au maintien des structures de réserve.

6.3.3. Mandat de constituer une réserve stratégique d'hébergements

La planification et la gestion de réserves stratégiques d'hébergement est une mesure essentielle de préparation à la maîtrise d'une situation de crise. Cette mesure préparatoire est utile lorsqu'elle permet non seulement de maîtriser plus rapidement un afflux de demandes d'asile, mais aussi, à moyen et à long terme, de réduire les coûts subséquents à la charge de l'aide sociale. Les coûts des investissements durant la phase préparatoire doivent donc être placés dans le contexte global des besoins supplémentaires dans une situation extraordinaire.

Dans ce contexte, la Commission des institutions politiques du Conseil national a déposé une motion, le 21 juin 2012, par laquelle elle charge le Conseil fédéral de prévoir une réserve stratégique de logements pour les requérants d'asile¹¹. La liste de ces logements sera régulièrement réexaminée et, le cas échéant, adaptée. Le 5 septembre 2012, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Le Conseil national l'a adoptée le 28 septembre 2012 sans opposition. Le Conseil des États devrait se prononcer durant la session d'hiver 2012.

Avant de pouvoir créer une réserve stratégique de logements pour les requérants d'asile, conformément au mandat qui devrait donc être donné par le Parlement tout prochainement, une stratégie commune doit être développée avec les partenaires concernés. Il faut à cet effet établir une liste ferme d'objets immobiliers militaires et civils, préparer un plan d'exploitation permettant de gérer de manière optimale toutes les places d'hébergement disponibles, clarifier la question du financement et, au besoin, conclure avec des tiers des contrats de mise à disposition. Les réserves à constituer serviront, dans une situation particulière, à absorber les fluctuations des demandes. La question de savoir si une structure de réserve doit être créée et maintenue également en vue d'une situation extraordinaire, ou si l'on peut se contenter de la planifier, devra être tranchée au niveau politique.

11 12.3653, motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national : Réserve stratégique de logements pour les requérants d'asile

6.3.4. Hébergement de requérants d'asile dans des installations et constructions de la Confédération (art. 26a LAsi)

En vertu des dispositions déclarées urgentes par le Parlement le 28 septembre 2012, les installations et les constructions de la Confédération peuvent être utilisées sans autorisation cantonale ou communale pour l'hébergement de requérants d'asile pendant trois ans au plus, lorsque le changement d'affectation ne nécessite pas d'importants travaux de transformation et qu'il n'entraîne aucune modification essentielle dans l'occupation de l'installation ou de la construction. Les autorités fédérales consultent au préalable le canton et la commune où se trouve l'installation ou la construction en question et leur annoncent le changement d'utilisation au plus tard 60 jours avant la mise en service de l'hébergement. La Confédération continuera néanmoins dans la mesure du possible de rechercher des solutions consensuelles avec les cantons et communes concernés. Les cantons peuvent également loger les requérants qui leur sont attribués dans les hébergements gérés par l'ODM, pour autant que cela soit nécessaire et que des capacités soient disponibles. La disposition en question est applicable depuis le 29 septembre 2012 et sa durée de validité est limitée à trois ans. Le délai référendaire court jusqu'au 17 janvier 2013¹². Si le référendum n'est pas demandé ou en cas d'échec d'un éventuel référendum, la question se posera alors de savoir comment transposer cette disposition dans le droit ordinaire.

6.3.5. Soutien subsidiaire de l'armée

L'art. 67, al. 1, de la loi sur l'armée (LAAM), en lien avec l'art. 67, al. 2, LAAM, définissent les conditions dans lesquelles les cantons ou les autorités fédérales civiles peuvent, par une proposition au Conseil fédéral, requérir une aide subsidiaire de l'armée : les autorités civiles peuvent solliciter une aide de l'armée en cas de situation extraordinaire (dans le contexte qui nous occupe art. 67, al. 1, let. e, LAAM). Il faut par ailleurs que la tâche soit d'intérêt public et que les moyens propres des autorités soient épuisés ou qu'il soit prouvé que les moyens nécessaires font défaut et qu'ils ne peuvent être fournis de manière suffisante et en temps utile par des prestataires commerciaux. Demeure réservée l'aide spontanée durant le service d'instruction¹³. La loi ne définit pas l'ampleur de cette aide et ne précise pas les conditions dans lesquelles elle est fournie.

L'art. 70 LAAM définit la compétence pour la mise sur pied destinée à des engagements subsidiaires. Si la mise sur pied comprend plus de 2000 militaires ou si elle dure plus de trois semaines, c'est l'Assemblée fédérale qui doit approuver l'engagement ; dans les autres cas, la compétence en revient au Conseil fédéral.

En vertu de l'art. 71 LAAM, la responsabilité de l'engagement revient toujours à l'autorité civile, pour les engagements en Suisse, tandis que la responsabilité de la conduite reste de la compétence des responsables de l'armée. Pour les engagements de soutien subsidiaires, l'autorité responsable de l'engagement a donc la compétence de décision sur les moyens militaires subordonnés ou destinés à des fins de collaboration. C'est elle qui fixe les missions, après entente avec le DDPS. Cette responsabilité pour l'engagement est par ailleurs liée à l'obligation d'assumer les conséquences des résultats de la mission. Le responsable

¹² FF 2012 7647

¹³ Art. 72 LAAM

de la conduite, quant à lui, doit faire en sorte que les meilleures prestations possibles soient apportées en faveur des bénéficiaires¹⁴.

6.3.6. Soutien apporté au DFJP par le DDPS

Le 2 mars 2012, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mettre à disposition du DFJP à court terme, pour une durée d'utilisation de six mois au moins, des structures d'hébergement totalisant 2000 lits, divisées en unités de petite taille comptant chacune entre 150 et 200 lits, ainsi que des structures d'hébergement plus grandes, totalisant également 2000 lits et divisées en unités comptant chacune plus de 250 lits, pouvant être utilisées pendant trois ans au moins. Cette mission est une tâche commune des deux départements.

À long terme, des structures d'hébergement de grande taille pouvant être utilisées durablement serviront de centres de procédure et seront transférées à cette fin dans le parc d'immobilier civil de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL). La même réflexion vaut pour les structures d'hébergement dont l'armée n'a plus besoin et qui serviront de réserves pour absorber les fluctuations.

À moyen et à long terme, pour que les buts visés puissent être atteints, le parc d'immeubles de l'ODM devra être complété par des structures civiles d'hébergement pouvant être utilisées durablement. Les capacités nécessaires aux différentes options envisagées ne pourront pas être atteintes en recourant uniquement à des structures militaires.

6.3.7. Le rôle de l'armée dans une situation extraordinaire

Comme on l'a vu avec la décision prise par le Conseil fédéral le 2 mars 2012, mentionnée plus haut, un soutien aux autorités civiles est en général déjà demandé au stade de la situation particulière, dans le but d'avoir accès à des ressources supplémentaires et d'éviter ainsi d'arriver à la situation extraordinaire. La question se pose donc d'un transfert des responsabilités au cours d'un engagement subsidiaire lorsque la situation s'aggrave.

Dans une situation extraordinaire, le Conseil fédéral adopte des mesures spécifiques en vue de maîtriser la situation (cf. ch. 5.2.1.3.). Il peut charger tant l'armée que les autorités civiles de la Confédération et des cantons d'exécuter des tâches supplémentaires ou d'assumer, pour un temps, des compétences supplémentaires.

Dans une situation extraordinaire, la coordination de toutes ces différentes tâches relèvera de la compétence de l'État-major spécial Asile.

6.4 Options d'intervention au niveau international

Les mesures possibles dans le domaine international sont en principe des mesures relevant du courant normal qui devraient être utilisées de manière plus intensive dans une situation particulière ou extraordinaire. Il n'est donc pas proposé de mesures d'urgence supplémentaires qu'il s'agirait de mettre en œuvre dans le cadre du plan d'urgence.

¹⁴ Cf. Rapport à l'attention de l'organe politique de la plate-forme CCDJP/DDPS sur l'exécution des mandats, juin 2005, p. 10

Dans le cadre du plan d'urgence, les options internationales doivent être considérées comme une planification ou des mesures préventives susceptibles d'empêcher une aggravation de la situation, voire de prévenir l'apparition d'une situation extraordinaire.

Pour pouvoir défendre efficacement ses intérêts au niveau international, la Suisse doit intervenir de manière cohérente. Cet objectif ne peut être atteint que par une coordination permanente de tous les acteurs au niveau national. L'ODM doit donc coordonner ses activités avec ses partenaires au sein de l'administration fédérale, en temps normal comme lors d'une situation particulière. Ce n'est qu'ensemble qu'il sera possible de développer, dans des situations d'urgence, des lignes d'action efficaces et adaptées à la situation. Face à une situation d'urgence, l'ODM doit commencer par prendre contact, le plus rapidement possible, avec ses partenaires au sein de l'administration fédérale, afin d'identifier des options adéquates pour intervenir au niveau international. Dans une situation particulière ou extraordinaire, il convient de s'assurer que tous les acteurs nationaux concernés aient conscience de l'importance de la problématique de la migration et qu'ils lui accordent une priorité adéquate (approche pangouvernementale).

La collaboration internationale ne peut souvent produire rapidement des résultats concrets que si des travaux préventifs ou une planification adéquate ont été réalisés avant que ne survienne une situation extraordinaire. À cette fin, il faut avoir identifié à l'avance les partenaires essentiels au niveau international et établi une collaboration avec eux. Un réseau de relations ne peut être activé rapidement en situation d'urgence que s'il a été correctement entretenu au préalable. Un autre avantage non négligeable d'une collaboration active au niveau international est que la Suisse serait prévenue à l'avance, par ses contacts à l'étranger, des crises qui se dessinent, et qu'elle aurait du temps pour se préparer à y faire face.

7 Coûts et financement

Les conséquences financières des mesures préparatoires et des mesures d'urgence ont été évaluées individuellement (cf. Annexe I). En fonction du scénario, les mesures peuvent être combinées de différentes manières, ce qui se répercutera aussi sur les coûts. Compte tenu du grand nombre de scénarios et d'axes d'interventions envisageables, il est impossible de calculer les moyens supplémentaires nécessaires, qui dépendraient aussi de la situation de départ retenue.

On peut cependant exposer quels paramètres clés génèrent des besoins supplémentaires, quels sont les effets de l'engagement de personnel supplémentaire et comment fonctionne le processus d'acquisition de moyens supplémentaires.

Le besoin de ressources financières et personnelles supplémentaires est causé principalement par un afflux de requérants d'asile. Les demandes doivent être examinées selon une procédure (coûts de personnel et de procédure) et les requérants doivent être hébergés et encadrés (aide sociale pour les requérants, coûts d'hébergement et d'encadrement).

L'exemple ci-dessous est fondé sur l'hypothèse suivante : les demandes d'environ 1000 personnes qui devraient quitter la Suisse si elles n'obtiennent pas l'asile ne peuvent pas être traitées pendant une année. L'ODM estime qu'il verse aux cantons environ 20 000 francs par année et par requérant d'asile nécessitant un soutien.

En une année, les coûts s'élèveraient donc à 20 millions de francs. Si en revanche, ces demandes peuvent être traitées dans le courant d'une année, les coûts de l'aide sociale ne sont plus que de 10 millions de francs en moyenne pour l'année. Il faut par ailleurs tenir compte des dix postes (services d'assistance compris) engagés pour traiter les demandes, à savoir 142'500 francs par année en incluant tous les coûts (127'500 francs de coûts salariaux et 15'000 francs pour l'équipement du poste de travail), soit une charge totale de 1,42 million de francs. On est donc dans un rapport de 1 à 7 avec l'économie de 10 millions de francs réalisée en traitant les demandes au cours de l'année.

L'acquisition des moyens financiers supplémentaires nécessaires se fait soit par le processus budgétaire normal, soit dans le cadre des demandes de crédits supplémentaires I et II (avec ou sans crédit provisoire). L'obtention d'un crédit supplémentaire, entre le moment où la demande en est faite et le moment où le Parlement l'approuve, dure au maximum six mois. Cette durée peut être considérablement réduite lorsque le crédit supplémentaire est déclaré urgent et soumis à la Délégation des finances.

8. Information et communication

8.1 But et principes

En situation d'urgence, une communication détaillée revêt une importance particulière, plus grande encore qu'en situation normale. L'objectif de la stratégie de communication doit être d'assurer que tous les responsables disposent des mêmes renseignements et des mêmes connaissances et de fournir aux médias et au public des informations qui, dans toute la mesure du possible, sont actuelles, complètes, dépourvues de contradictions et conformes à la réalité.

Il est donc primordial de définir, pour les situations d'urgence, des principes que devront impérativement respecter tous les acteurs concernés. La stratégie de communication doit être aussi simple que possible, car une stratégie complexe est plus susceptible de connaître des dysfonctionnements et n'est donc pas adaptée à une situation de crise.

L'expérience montre que, dans une situation extraordinaire, les voies de communication mises en œuvre en situation normale ne fonctionnent souvent plus de manière satisfaisante : les acteurs concernés partent – à tort – du principe que la communication est assurée de manière centralisée, à un autre échelon, au lieu de continuer à utiliser les canaux traditionnels, pourtant parfaitement rodés et pleinement opérationnels.

Il faut dès lors veiller à ce que les outils usuels de la situation normale continuent d'être utilisés et soient, au besoin, renforcés. Concrètement, l'information communiquée à tous les acteurs concernés doit mentionner que les compétences usuelles sont maintenues et qu'il faut continuer à communiquer via les canaux ordinaires.

On distingue deux phases dans la communication :

- la phase précédant la constatation de la situation extraordinaire et
- la phase d'urgence proprement dite.

Jusqu'à la convocation de l'État-major spécial Asile, c'est l'ODM qui assume la responsabilité de la communication, d'entente avec la Chancellerie fédérale. Lorsque l'État-major spécial Asile est en fonction, c'est lui qui coordonne la communication et assure le flux d'informations.

8.2 Communication avant la constatation de la situation extraordinaire

Dans cette phase, les processus décisionnels et les processus en matière de communication sont étroitement liés. Le processus aboutissant à la constatation formelle d'une situation d'urgence est décrit dans le chapitre consacré aux mécanismes décisionnels.

On trouve dans l'Annexe VII une liste qui apporte des détails sur l'évaluation des besoins en fonction des groupes visés, les destinataires, les contenus possibles, les instruments et la fréquence de la communication pendant cette phase.

8.3 Communication pendant la situation extraordinaire

8.3.1 Acteurs et partenaires

Pendant une situation d'urgence, un bulletin est adressé aux acteurs et aux partenaires concernés pour les informer régulièrement de l'évolution de la situation. Ce bulletin doit être envoyé avant qu'une information soit donnée aux médias et au public. Parallèlement, il faut s'efforcer d'intensifier les contacts personnels existants.

On trouve dans l'Annexe VII une liste qui apporte des détails sur l'évaluation des besoins en fonction des groupes visés, les destinataires, les contenus possibles, les instruments et la fréquence de la communication pendant cette phase.

8.3.2 Public

Les journalistes ont un interlocuteur. En son absence, ils s'adressent à son suppléant. Les estimations et faits nouveaux sont transmis quotidiennement aux médias.

Lorsque le processus pour les situations d'urgence est déclenché, l'État-major Information et communication organise une conférence de presse au Centre de presse du Palais fédéral. Cette conférence est placée sous la direction du chef du DFJP. Le président de la CCDJP et celui de la CDAS, de même que le directeur de l'ODM, y participent aussi. Le cas échéant, les divisions concernées du DFAE y seront également associées.

Afin d'informer en permanence le public de l'évolution de la situation, l'État-major Information et communication crée, dans le cadre des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un plan de crise, un site internet de crise (*dark site*). Prêt à être mis en ligne au cas où surviendrait une situation extraordinaire, ce site pourra ensuite être actualisé à mesure que les faits évoluent.

9 Mise en œuvre du plan

Après l'approbation du plan d'urgence par le Conseil fédéral, le DFJP est chargé d'en assurer la mise en œuvre de manière appropriée. En sa qualité d'office spécialisé, l'ODM coordonnera la mise en œuvre avec le comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement ». Ce comité évaluera le plan d'urgence chaque année. En cas d'évolution de la situation initiale, mais au moins une fois par année, l'organe d'analyse de l'ODM soumet au comité d'experts les valeurs de référence du diagramme de scénarios.

Annexes

- Annexe I: Catalogue de mesures ([lien](#))
- Annexe II: Mandat de préparation d'un plan d'urgence en matière d'asile
- Annexe III: État-major spécial Asile
- Annexe IV: Matrice des risques
- Annexe V: Procédure de consultation pour la convocation de l'État-major spécial Asile
- Annexe VI: Communication : groupes visés et phases de la situation de crise
- Annexe VII: Diagramme de scénarios