

Rapport final
Groupe de travail Confédération / cantons

Restructuration du domaine de l'asile

**Mise en œuvre des mesures d'accélération
dans le domaine de l'asile**

TABLE DES MATIERES

1.	Contexte	3
2.	Groupe de travail Confédération / cantons	3
2.1	Organisation de projet	3
2.2	Mandat du groupe de travail Confédération / cantons	4
2.3	Démarche du groupe de travail Confédération / cantons	4
3.	Proposition de mise en œuvre présentée par le groupe de travail.....	5
3.1	Principales caractéristiques de la proposition de mise en œuvre.....	5
3.2	Vue d'ensemble des types de procédure	6
3.3	Les principales étapes de la procédure	7
3.3.1	Phase préparatoire (concerne les procédures ordinaires, étendues et Dublin).....	7
3.3.2	Procédure en première instance (procédure ordinaire, tri et procédure Dublin).....	8
3.3.3	Procédure de recours (procédure ordinaire)	9
3.3.4	Exécution des renvois (procédure ordinaire, procédure étendue et procédure Dublin)	9
3.4	Hébergement	11
3.4.1	Hébergement par la Confédération.....	11
3.4.2	Hébergement par les cantons.....	11
3.4.3	Création de places d'hébergement supplémentaires de la Confédération (centres).....	11
3.4.4	Procédure d'approbation des plans.....	13
3.5	Conseil et représentation juridiques (procédures ordinaire et étendue).....	14
3.6	Conseil et aide en vue du retour	14
3.7	Procédure étendue	15
4.	Mesures d'accompagnement.....	16
4.1	Compensation des prestations des cantons dans le domaine de l'asile	16
4.2	Gestion des fluctuations	17
4.3	Autres mesures nécessaires pour la mise en œuvre des mesures d'accélération	18
5.	Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	18
6.	Besoins législatifs.....	19
7.	Étapes à venir	20
8.	Recommandations du groupe de travail Confédération / cantons	20
Annexe	21

1. Contexte

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision 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. Elle a également chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre, avant la fin du mois de mars 2011, un rapport sur la situation dans le domaine de l'asile, rapport dans lequel seraient également présentées de nouvelles options visant à réduire considérablement la durée des procédures. Le 9 mai 2011, la CIP-E a décidé à l'unanimité de poursuivre l'option 1 présentée dans le « Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile » (ci-après : rapport sur des mesures d'accélération). Cette option prévoit de mener la grande majorité des procédures d'asile dans des centres de procédure fédéraux, dans un délai court et impératif. Cette mesure induit une vaste restructuration du domaine de l'asile. Les personnes réellement poursuivies doivent continuer à obtenir une protection complète en Suisse. La procédure d'asile doit être menée dans le respect des principes de l'État de droit et de manière équitable. À cet effet, les requérants d'asile concernés doivent notamment bénéficier d'une protection juridique complète et gratuite. Des procédures d'asile rapides doivent permettre de réduire durablement l'attrait de la Suisse pour les personnes souhaitant déposer des demandes d'asile manifestement abusives, et de renforcer à long terme la crédibilité de la politique d'asile suisse.

Le 6 juin 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner en profondeur les conséquences financières, organisationnelles, juridiques et politiques des modifications nécessaires. Une fois cet examen terminé, le DFJP doit élaborer, si possible avant la fin de 2012, un projet de modification de la LAsi destiné à être mis en consultation.

Le 2 juillet 2012, le groupe de travail Confédération / cantons institué pour évaluer les questions de mise en œuvre a publié un rapport intermédiaire.¹ Il y conclut, entre autres, que la révision en cours de la LAsi anticipe un grand nombre de modifications légales nécessaires à la restructuration du domaine de l'asile. Il n'est pas encore établi quand cette révision sera complètement achevée. Une partie de la révision est déjà entrée en vigueur le 29 septembre 2012 par le biais de modifications légales urgentes. Le groupe de travail estime qu'il serait inopportun de clore la révision en cours de la LAsi et de lancer simultanément une consultation sur une nouvelle révision de cette même loi. Cette consultation devrait malgré tout être ouverte au premier trimestre 2013. Les lignes directrices des mesures d'accélération doivent être adoptées par les cantons dans le cadre d'une conférence sur l'asile.

Le présent rapport final, qui se fonde sur le rapport sur des mesures d'accélération, aborde les objectifs centraux de la restructuration, les exigences relatives au processus d'asile² sous l'angle de l'accélération et présente des variantes de mise en œuvre. Il indique également les répercussions sur la collaboration entre les acteurs concernés du domaine de l'asile, notamment entre la Confédération et les cantons.

2. Groupe de travail Confédération / cantons

2.1 Organisation de projet

La direction de l'organisation de projet a été assurée par un comité commun à la CDAS, à la CCDJP et au DFJP. Il a discuté le présent rapport final du groupe de travail Confédération / cantons et en a pris acte le 22 novembre 2012.

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/zwber-umsetz-beschleunig-asyl-f.pdf>

² La notion englobe l'ensemble du processus d'asile et de renvoi : dépôt de la demande, phase préparatoire, procédure de première instance et éventuellement procédure de recours, jusqu'à la réglementation du séjour en Suisse, le départ de Suisse ou l'exclusion des structures d'hébergement ordinaires.

Un groupe de travail mixte Confédération / cantons (comité de projet) placé sous la direction conjointe du président de la CCDJP, le conseiller d'État Hans-Jürg Käser, et du directeur de l'ODM, Mario Gattiker a rédigé le rapport final jusqu'en octobre 2012.

Au niveau cantonal, le groupe de travail comprenait des représentants de la CDAS (Peter Gomm, président de la CDAS et conseiller d'État; Esther Waeber-Kalbermatten, conseillère d'État; Margrith Hanselmann, secrétaire générale de la CDAS et Renata Gäumann, coordinatrice en matière d'asile du canton de BS), de la CCDJP (Hans-Jürg Käser, président de la CCDJP et conseiller d'État; Beat Villiger, conseiller d'État; Roger Schneeberger, secrétaire général de la CCDJP et Urs Betschart, vice-président de l'Association des services cantonaux de migration ASM). Les experts suivants ont également pris part au groupe de travail : Ruedi Hofstetter, chef de l'Office des affaires sociales du canton de Zurich; David Keller, président de l'ASM et Attilio Cometta, directeur du Service de la population du Tessin, ASM. Enfin, des responsables de l'ODM ont participé au groupe de travail.

Le groupe de travail Confédération / cantons a évalué de possibles variantes de mise en œuvre et auditionné des acteurs importants du domaine de l'asile. Le DFJP élaborera le projet de modification de la LAsi destiné à être mis en consultation sur la base du rapport final.

Le secrétariat du groupe de travail Confédération / cantons a été assuré par l'État-major Affaires juridiques de l'ODM.

2.2 Mandat du groupe de travail Confédération / cantons

Le groupe de travail avait pour mandat de parvenir à un large consensus entre les autorités compétentes en matière d'application de la LAsi au niveau de la Confédération et des cantons et, éventuellement, d'autres acteurs concernés, sur la question d'un concept de mise en œuvre des mesures d'accélération.

Les travaux du groupe de travail Confédération / cantons se fondent sur les variantes de mise en œuvre élaborées par l'ODM. Ces variantes ont été examinées sous l'angle organisationnel, juridique et politique. Divers acteurs importants dans le domaine de l'asile ont également été auditionnés sur des questions centrales soulevées par les diverses variantes de mise en œuvre.

Le groupe de travail a retenu une variante de mise en œuvre et l'a concrétisée sur les plans juridique et organisationnel. À cet effet, il a notamment pris en compte les aspects suivants :

- modalités concrètes de la procédure de première et deuxième instance;
- protection juridique;
- hébergement;
- conseil en vue du retour et exécution des renvois;
- répartition des tâches entre Confédération et cantons.

2.3 Démarche du groupe de travail Confédération / cantons

Le groupe de travail Confédération / cantons a entamé ses travaux le 23 mars 2012 et s'est réuni à cinq reprises jusqu'au 29 octobre 2012.

Ont été auditionnés sur les thèmes de la procédure de recours, de la protection juridique et du conseil en vue du retour : le Tribunal administratif fédéral, la Fédération suisse des avocats, les Juristes démocrates de Suisse, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, la Croix-Rouge Suisse, le Centre Social Protestant VD et l'Office des migrations du canton de SG.

Ont été auditionnés sur les expériences avec le modèle néerlandais, les remarques quant à la restructuration du domaine de l'asile en Suisse du point de vue de la doctrine et les aspects juridiques liés au droit constitutionnel à l'aide d'urgence : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et notamment Madame Susin Park, responsable du Bureau

de liaison du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein, le professeur Minh Son Nguyen, universités de Neuchâtel et de Lausanne et Luzius Mader, sous-directeur de l'Office fédéral de la justice.

Les 7 et 8 mai 2012, une délégation du groupe de travail a visité le centre de procédure de Ter Appel, aux Pays-Bas, et s'est informée sur le déroulement concret des procédures, les modalités de la protection juridique et du conseil en vue du retour, l'hébergement ainsi que sur les modalités organisationnelles et les ressources en termes de personnel et de finances.

Le groupe de travail Confédération / cantons a également auditionné des conseillers d'État des cantons qui abritent des centres d'enregistrement et de procédure sur la variante de mise en œuvre proposée.

Le 2 juillet 2012, le groupe de travail Confédération / cantons a présenté un rapport intermédiaire. Ce rapport contient notamment des propositions de mise en œuvre du rapport sur des mesures d'accélération (centres fédéraux, sites, étapes de la procédure, aspects liés aux retours et à l'exécution des renvois) et pose un certain nombre de questions à approfondir (notamment mise à disposition de logements pour les requérants d'asile, exécution des renvois à partir des centres de procédure, mesures de compensation pour les cantons abritant les centres de procédure, conséquences de la restructuration pour la Confédération et les cantons en termes de finances et de personnel, modalités d'un essai pilote pour tester la nouvelle procédure). Le comité de direction a chargé le groupe de travail de clarifier, en association avec les cantons et d'ici la mi-octobre 2012, les questions qui doivent être approfondies et de lui remettre un rapport final.

Le projet interne à l'ODM « Questions de mise en œuvre opérationnelle des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile » a été mené sur la base du rapport intermédiaire et du mandat du comité de direction. Ce projet visait à éclaircir les questions soulevées dans le rapport intermédiaire. Les résultats obtenus dans le cadre du rapport avec la participation de représentations cantonales et d'autres partenaires importants dans le domaine de l'asile ont été repris dans le présent rapport final.

Le rapport final a été adopté le 29 octobre 2012.

3. Proposition de mise en œuvre présentée par le groupe de travail

3.1 Principales caractéristiques de la proposition de mise en œuvre

Le groupe de travail arrive à la conclusion que l'accélération des procédures ne sera possible que si les **principaux intervenants** se trouvent **au même endroit** (notamment hébergement des requérants, responsables de la procédure d'asile à l'ODM ; représentation juridique et conseils en vue du retour, spécialistes de l'examen des documents, Eurodac et documentation sur les pays). Compte tenu du nombre relativement élevé de demandes d'asile enregistrées en ce moment, les centres d'enregistrement et de procédure existants devront être agrandis. L'ouverture de nouveaux centres, dans d'autres endroits, pourrait se révéler nécessaire.

Pour une organisation optimale, les **centres** doivent être d'une certaine taille. La création de très grands centres comme aux Pays-Bas (Ter Apel) semble peu réalisable en Suisse, mais on peut envisager de créer des centres fédéraux en agrandissant les actuels CEP et, le cas échéant, en leur adjoignant des centres accueillant des requérants en phase d'attente ou qui s'apprêtent à quitter le pays, ainsi que des centres spéciaux pour les requérants récalcitrants.

Lorsqu'une demande d'asile ne peut pas être traitée en première instance dans le respect des délais serrés prévus pour une **procédure ordinaire** (environ 20 % des demandes) c'est une **procédure étendue** qui est menée et la personne concernée est attribuée à un canton (environ 40 % des demandes).

Des conditions particulières s'appliquent aux **procédures Dublin** et les requérants concernés ne sont pas attribués à un canton (environ 40 % des demandes).

Avec cette répartition, 40 % des requérants d'asile sont attribués aux cantons, tandis que 60 % restent dans les structures de la Confédération. Ces chiffres sont à nuancer quelque peu : pour une partie des procédures Dublin, la reprise du requérant par un autre État Dublin n'aboutira pas et pour une partie des demandes rejetées au terme d'une procédure ordinaire, le renvoi ne pourra pas être exécuté durant le séjour de la personne dans un centre de la Confédération. Dans ces deux cas de figure, les personnes concernées pourraient être attribuées aux cantons ultérieurement.

3.2 Vue d'ensemble des types de procédure

Voir aussi l'annexe

Procédure ordinaire :

Les demandes pour lesquelles aucune clarification supplémentaire n'est nécessaire suite à l'audition du requérant (par ex. parce qu'ils sont originaires d'un pays sûr) sont traitées dans une procédure ordinaire rapide et cadencée (environ 20 % de toutes les demandes). Lorsque la personne obtiendra vraisemblablement le droit de rester en Suisse (octroi de l'asile ou admission provisoire), la demande peut être traitée soit en procédure ordinaire, soit en procédure étendue. Le choix du type de procédure pour les demandes qui se solderont probablement par une décision positive assortie d'un droit de séjour doit notamment tenir compte de la pratique en matière d'asile des autres pays de l'UE. La proportion des demandes d'asile traitées en procédure ordinaire peut donc varier en fonction de la composition des demandes.

Les requérants dont la demande est traitée en procédure ordinaire ne sont en principe pas attribués à un canton (cf. ch. 3.4. Hébergement).

Procédure Dublin :

Les requérants concernés par une procédure Dublin (environ 40 % des demandes, cette proportion peut toutefois varier en fonction de la composition des demandes) restent également dans les structures de la Confédération jusqu'à leur départ et ne sont pas attribués aux cantons. Si la procédure Dublin ne peut pas être menée à terme, la demande est traitée en procédure ordinaire ou en procédure étendue. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il n'y a pas d'audition sur les motifs d'asile dans une procédure Dublin. La décision ne peut pas être prise avant que l'État Dublin compétent n'ait donné sa réponse à la demande de réadmission.

Procédure étendue :

La procédure étendue (environ 40 % des demandes, cette proportion peut toutefois varier en fonction de la composition des demandes) est appliquée notamment pour les demandes pour lesquelles une décision ne peut pas être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, parce que des clarifications supplémentaires sont nécessaires. La procédure étendue peut également s'appliquer pour les demandes de personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester en Suisse (admission provisoire ou octroi de l'asile). Il en va de même lorsque l'examen des demandes d'une région donnée est temporairement suspendu parce que l'évolution de la situation dans un proche avenir est incertaine (moratoire, hiérarchisation des demandes).

Les requérants dont la demande est traitée en procédure étendue sont attribués à un canton.

3.3 Les principales étapes de la procédure

3.3.1 Phase préparatoire (concerne les procédures ordinaires, étendues et Dublin)

Le dépôt d'une demande d'asile dans un centre de procédure entraîne l'ouverture d'une phase préparatoire d'une durée maximale de 21 jours civils (sauf pour les procédures Dublin). La durée de la phase préparatoire est fonction des besoins de chaque cas, elle peut aussi être nettement plus brève. Il n'est donc pas indiqué de fixer une durée identique pour toutes les demandes. La phase préparatoire est déjà en partie réglementée dans des dispositions proposées dans le cadre de l'actuelle révision de la loi sur l'asile (art. 26 et 26a LAsi, premier volet).

La phase préparatoire permet de procéder, dès l'arrivée du requérant dans un centre de procédure, à toutes les clarifications préliminaires indispensables pour ouvrir et mener à bien une procédure d'asile, par exemple la préparation de l'audition et les vérifications concernant la situation dans le pays d'origine.

Au début de la phase préparatoire, les requérants sont informés en détail de leurs droits et de leurs devoirs durant la procédure d'asile.

Lorsqu'un retour apparaît possible déjà durant la phase préparatoire, les personnes concernées sont informées de la possibilité d'un retour volontaire et, le cas échéant, de la possibilité de bénéficier d'une aide au retour. Ces conseils sont fournis par un service indépendant de l'ODM (par ex. service-conseil cantonal en vue du retour ou Organisation internationale pour les migrations).

Pendant la phase préparatoire, les requérants d'asile se voient par ailleurs attribuer une représentation juridique pour la préparation de la procédure d'asile proprement dite (cf. ch. 3.5). Le rôle exact du représentant juridique pendant la phase préparatoire devra encore être examiné.

Du personnel de soin qualifié procède à un bref examen standard des requérants afin de déterminer si des mesures particulières sont nécessaires pour mener la procédure d'asile (en particulier l'audition). Si cela s'avère nécessaire d'un point de vue médical, les requérants sont examinés par un médecin. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, on procède au dépistage de la tuberculose dans les cas suspects.

Les motifs médicaux pertinents pour la procédure d'asile doivent être signalés tout de suite après le dépôt de la demande d'asile et au plus tard lors de l'audition. À défaut, des inconvénients peuvent en résulter pour la procédure d'asile (renversement du fardeau de la preuve au détriment du requérant). Ces points correspondent aux propositions de la révision en cours de la loi sur l'asile (premier volet).

La prise en charge médicale générale doit être garantie, par des consultations données sur place par un médecin, par la possibilité d'un traitement ambulatoire dans un hôpital ou au besoin, par une visite chez un médecin. Un système de tri (gate keeping) devrait être mis en place avant l'envoi en consultation médicale.

La phase préparatoire comprend également les étapes suivantes :

- remplir le formulaire d'annonce avec les indications sur le lieu d'origine et l'itinéraire suivi ;
- identification du requérant d'asile et, si nécessaire, examen visant à déterminer son âge ;
- enregistrement des données personnelles ;
- relevé des empreintes digitales et interrogation d'Eurodac ; examen par le personnel spécialisé (Corps des gardes-frontière ou police cantonale) de documents présentés par le requérant) ;
- brève interrogation sur l'itinéraire suivi et les motifs de la demande, avant tout pour préparer correctement l'audition ultérieure sur les motifs d'asile ;

- préparation par les collaborateurs de l'ODM d'informations de fond sur le lieu de provenance, en vue de l'audition ;
- analyse des moyens de preuve.

Pour les **procédures Dublin**, la phase préparatoire ne dure que dix jours civils au maximum. La demande de réadmission doit avoir été envoyée à l'État Dublin compétent au plus tard à l'issue de ces dix jours. Si l'interrogation d'Eurodac au début de la phase préparatoire donne un résultat positif, la demande de réadmission est envoyée immédiatement. Dans les procédures Dublin, on se contente d'une audition sur les données personnelles. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, le requérant n'est pas entendu sur ses motifs d'asile.

Pour chaque personne en phase préparatoire, un collaborateur de l'ODM est désigné comme responsable (information enregistrée dans le système informatique). Ce collaborateur doit être en mesure de fournir des renseignements sur le cas, mais n'est pas obligé d'accomplir lui-même toutes les étapes de la phase préparatoire.

Il n'y a pas de phase préparatoire pour les demandes de réexamen, pour les demandes multiples, ainsi que pour les voies de droit extraordinaires.

Pendant la phase préparatoire, les requérants sont hébergés dans un des centres de procédure.

3.3.2 Procédure en première instance (procédure ordinaire, tri et procédure Dublin)

La procédure d'asile proprement dite commence dès que la phase préparatoire est achevée. Son déroulement est déterminé et les différentes étapes doivent impérativement être respectées. Cette procédure cadencée dure au maximum dix jours civils et pourrait se dérouler de la manière suivante :

- 1^{er} jour : préparation de l'audition sur les motifs d'asile ;
- 2^e jour : audition sur les motifs d'asile ;
- 3^e jour : autres avis éventuels du représentant juridique, tri entre procédure ordinaire et procédure étendue ;
- 4^e jour : projet de décision sur l'acceptation ou le rejet de la demande d'asile et sur une éventuelle admission provisoire ;
- 5^e jour : avis du représentant juridique sur le projet de décision ;
- 6^e jour : rédaction finale et adoption de la décision ;
- 7^e jour : notification de la décision au représentant juridique avec copie au requérant d'asile ;
- 8^e jour : réserve (par ex. si une audition supplémentaire est nécessaire ou s'il faut se procurer un document).

S'il n'est pas possible d'arriver à une décision en première instance sur la demande d'asile dans le délai prévu pour une **procédure ordinaire**, la demande sera traitée en **procédure étendue** (voir ch. 3.7) et le requérant sera attribué à un canton où il sera hébergé.

L'audition sur les motifs d'asile a cependant toujours lieu dans le centre de procédure (sauf pour les procédures Dublin, pour lesquelles il n'y a pas d'audition sur les motifs d'asile). L'organisation reste de la sorte aussi simple que possible.

On renoncera à l'audition sur les motifs d'asile lorsque les informations nécessaires en vue d'une décision ont déjà été clairement établies lors de la phase préparatoire (en particulier lors de l'audition sur les données personnelles ; ce cas de figure concerne principalement les cas Dublin, les demandes multiples, les demandes de réexamen et les demandes de ressortissants de certains États considérés comme sûrs).

Pendant toute la procédure ordinaire de première instance, le requérant est hébergé dans un des centres de procédure (voir ch. 3.4).

Chaque cas est attribué à un collaborateur de l'ODM depuis l'audition sur les motifs d'asile jusqu'à l'entrée en force de la décision. Une autre personne est compétente durant la phase

préparatoire et pour la phase d'exécution du renvoi. L'objectif est de s'assurer que la procédure cadencée qui constitue la procédure d'asile proprement dite est bien organisée et peut être menée sans temps morts.

Les personnes qui obtiennent le droit de rester en Suisse à l'issue d'une procédure ordinaire en première instance (admission provisoire ou octroi de l'asile) sont réparties entre les cantons et intégrées aussi rapidement que possible.

Pour les **procédures Dublin**, il n'y a pas de procédure cadencée. La décision en première instance ne peut pas être prise avant que l'État Dublin compétent ne réponde à la demande de réadmission qui lui a été adressée. La décision est prise dès réception de la réponse, sans procéder à une nouvelle audition du requérant (le délai de réponse est de deux mois au plus). Les personnes concernées pourraient être hébergées dans les centres de procédure jusqu'au moment où la demande de réadmission est faite à l'État Dublin compétent. Elles seraient ensuite transférées dans d'autres centres spéciaux d'attente ou de préparation du départ (voir ch. 3.4).

3.3.3 Procédure de recours (procédure ordinaire)

Dans la procédure ordinaire, le délai de recours après notification d'un rejet de la demande d'asile est de sept jours ouvrables (neuf jours civils). Si aucun recours n'est interjeté, la décision de renvoi entre en force et est exécutée à l'issue du délai qui a été fixé pour le départ (voir ch. 3.3.4).

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) prend sa décision dans les quatre semaines à compter de la réception du recours. Ce délai est réaliste car seuls des cas simples sont traités en procédure ordinaire (environ 60 % de l'ensemble des demandes : cas Dublin et cas ne nécessitant pas d'autres clarifications).

La révision en cours de la loi sur l'asile prévoit par ailleurs que le TAF et l'ODM échangent régulièrement des informations sur la hiérarchisation des procédures.

Pour accélérer les procédures, on renoncera à l'obligation d'avancer les frais pour une procédure de recours. Les longs échanges d'écrits pourront être remplacés par des audiences dans les centres de procédure.

Pendant le traitement de leur recours, les requérants se voient proposer des conseils intensifs sur la possibilité de rentrer volontairement chez eux.

Les requérants sont hébergés dans les centres de procédure jusqu'à l'expiration du délai de recours. Pendant le traitement du recours ils pourraient être hébergés dans des centres spéciaux d'attente ou de préparation du départ (voir ch. 3.4).

3.3.4 Exécution des renvois (procédure ordinaire, procédure étendue et procédure Dublin)

C'est le canton où se trouve le centre de procédure ou le centre de préparation du départ qui est compétent pour l'exécution du renvoi dans la procédure ordinaire et dans la procédure Dublin, à moins que les cantons ne conviennent entre eux (par ex. par un concordat) d'autres règles de compétence. L'exécution des renvois est plus efficace si c'est le canton où se trouve le centre de procédure ou de départ qui s'en charge. En raison du nombre élevés de renvois, les procédures des autorités compétentes en matière de migration et de police sont bien rodées. On évite en outre les trajets trop longs. Sur 25 000 demandes d'asile par année, on estime qu'environ 5000 cas Dublin pourraient être renvoyés vers l'État Dublin compétent ou vers leur État de provenance directement à partir des centres de procédure ou des centres de préparation du départ.

Exécution du renvoi dans la procédure ordinaire :

Dans tous les cas, l'ODM s'emploie à obtenir des documents de voyage dès la notification de la décision en première instance. Si la personne séjournant dans un centre de procédure ou dans un centre de préparation du départ répond aux conditions d'une mise en détention

en vue de son renvoi ou de son expulsion, l'ODM ou le canton compétent l'ordonne (art. 76 LETr).

Si, dans une procédure ordinaire, l'exécution du renvoi pendant le séjour de l'intéressé dans un centre de préparation du départ n'est pas en vue 60 jours après l'expiration du délai de recours, la personne est attribuée à un canton (au besoin avec l'octroi d'une aide d'urgence). Le canton devient alors compétent pour l'exécution du renvoi (comme dans la procédure étendue).

Exécution du renvoi dans la procédure Dublin :

Dans la procédure Dublin, le renvoi est exécuté à partir du centre de préparation du départ. Le retour est organisé lorsque la décision est entrée en force. Avant de réserver le vol, l'ODM ordonne la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, pour autant que les conditions prévues par la loi à cette fin soient réunies.

Le canton où se trouve le centre de préparation du départ (et qui est chargé de l'exécution) assure le transport de la personne du centre de départ jusqu'à l'établissement de détention, puis jusqu'à l'aéroport ou jusqu'au lieu de départ.

Exécution du renvoi dans la procédure étendue :

Les requérants d'asile en procédure étendue sont attribués à un canton, qui reste, comme aujourd'hui, compétent pour l'exécution du renvoi. Dans tous les cas, l'ODM s'emploie à obtenir des documents de voyage dès la notification de la décision en première instance. Pour assurer l'exécution du renvoi, le canton peut ordonner des mesures de contrainte.

Conditions d'une exécution des renvois efficace :

- Un nombre suffisant de places sont disponibles pour une détention administrative. Sur la base de premières estimations, quelque 500 à 700 places supplémentaires seraient nécessaires en Suisse, en plus des 430 existantes.
- Les cantons mettent à la disposition de la Confédération, dans le cadre d'accords de prestations, les places nécessaires pour une mise en détention à partir des centres (dans l'idéal, ces places sont à proximité d'un aéroport).
- Si la détention est ordonnée ou le renvoi exécuté alors que la personne concernée se trouve encore dans un centre de la Confédération, les cantons ne reçoivent pas de forfait pour l'aide d'urgence. La Confédération indemnise les cantons pour les frais de détention (frais d'exploitation), les frais encourus pour amener la personne au point de départ et pour les frais de départ proprement dits.
- Les cantons doivent éventuellement renforcer leurs effectifs de police et créer des places de détention supplémentaires pour ordonner la détention ou exécuter le renvoi d'une personne qui se trouve dans un centre de la Confédération. La Confédération participe financièrement au renforcement des effectifs de police et à la création de places de détention supplémentaires.

Prestations fournies par l'État aux personnes tenues de quitter le territoire :

- L'aide d'urgence prévue dans la Constitution est octroyée, selon les besoins, dès l'entrée en force de la décision de renvoi (art. 82 LAsi).
- La Confédération est compétente pour l'octroi de l'aide d'urgence aux requérants déboutés se trouvant dans des centres de procédure ou dans des centres d'attente ou de départ (procédure ordinaire ou procédure Dublin). L'hébergement doit être aménagé en conséquence.
- Les cantons sont compétents pour l'octroi de l'aide d'urgence aux requérants qui leur sont attribués (procédure étendue et personnes ayant dépassé la durée maximale de séjour possible dans un centre de la Confédération). La Confédération et les cantons s'efforcent d'harmoniser les systèmes d'aide d'urgence. Il est important que les hébergements dans les cantons offrent plus ou moins le même standard que dans les centres de la Confédération. On évitera ainsi que les requérants d'asile en procédure ordinaire tentent d'obtenir leur attribution à un canton pour obtenir l'aide d'urgence. Lorsque c'est

possible, des hébergements d'urgence collectifs devraient être créés dans les cantons.

- Le passage à l'aide d'urgence doit être perceptible pour les personnes concernées ; elles doivent en particulier se retrouver dans un autre endroit que les requérants dont la procédure est en cours.

3.4 Hébergement

3.4.1 Hébergement par la Confédération

Procédure ordinaire : les requérants d'asile sont hébergés dans des centres de la Confédération jusqu'au moment où une décision d'asile positive débouchant sur un droit de séjour est prononcée ou, en cas de décision d'asile négative, jusqu'à l'exécution de leur renvoi. Dans ce dernier cas néanmoins, si un départ n'est pas en vue dans les 60 jours civils suivant l'expiration du délai de recours, les requérants sont attribués à un canton et y reçoivent éventuellement l'aide d'urgence.

Procédure Dublin : les requérants en procédure Dublin sont aussi hébergés dans les centres de la Confédération jusqu'à leur départ, le but étant d'exécuter le renvoi dans l'État Dublin compétent dans un délai de 70 jours civils à compter de la décision en première instance. Si la procédure Dublin ne peut pas être menée à terme, la demande d'asile est traitée dans le cadre de la procédure ordinaire ou étendue.

Si un requérant est appréhendé après être passé à la clandestinité, il est renvoyé à son dernier lieu de séjour, à savoir un centre de la Confédération. La période pendant laquelle ont été sans nouvelles de cette personne ne saurait être prise en compte dans la durée maximale d'hébergement dans un centre de la Confédération.

3.4.2 Hébergement par les cantons

Procédure étendue : l'hébergement est ici du ressort des cantons. La décision de traiter une demande dans le cadre d'une procédure étendue est prise dans un centre de la Confédération, à l'issue de l'audition.

Procédure ordinaire et procédure Dublin : voir ci-dessus

Si un requérant est appréhendé après être passé à la clandestinité, il doit être renvoyé à son dernier lieu de séjour (hébergements cantonaux).

3.4.3 Création de places d'hébergement supplémentaires de la Confédération (centres)

La Confédération dispose actuellement de quelque 1400 places d'hébergement dans ses cinq CEP (y compris abris de la protection civile). Pour un volume annuel de quelque 25 000 demandes d'asile, 6000 places environ seront nécessaires dans les centres fédéraux pour mettre en œuvre les mesures d'accélération proposées, soit environ 4600 places de plus qu'aujourd'hui. Sur ces 6000 places, une réserve de 25 % est prévue pour faire face à des fluctuations éventuelles du nombre des demandes d'asile et à des déséquilibres ponctuels dans l'occupation des centres.

Deux variantes sont proposées pour créer ces places d'hébergement.

Variante A : centralisation

Les cinq CEP existants sont remplacés par cinq centres disposant chacun de 1200 places d'hébergement. D'autres sites sont aussi envisageables. Les procédures d'asile sont menées dans ces cinq centres et les requérants en procédure ordinaire et en procédure Dublin y sont en principe hébergés jusqu'à leur départ.

Variante B : régionalisation

Voir annexe

Les centres nécessaires sont créés dans la région des CEP actuels. D'autres régions qui n'abritent aujourd'hui aucun CEP peuvent aussi être définies. Chacune des régions compte un centre de procédure et jusqu'à quatre centres d'attente ou de départ. En cas de besoin, des centres pour requérants récalcitrants peuvent aussi être créés. Les centres supplémentaires sont distants d'une heure au plus du centre de procédure et disposent, idéalement, d'au moins 400 places d'hébergement.

Les centres au sein d'une région relèvent d'une seule et même direction régionale. La gestion de l'occupation est toutefois effectuée de manière centralisée pour tous les centres.

Les centres selon la variante B pourraient remplir les fonctions suivantes :

Centre de procédure : fonction pour l'essentiel similaire à celle des CEP actuels. Chaque centre permet le dépôt de demandes d'asile et la réalisation de la procédure préparatoire et de la procédure de première instance (procédure cadencée). Tous les intervenants y sont regroupés. Afin de faciliter la gestion de la charge de travail, aucun centre n'est spécialisé dans le traitement d'une catégorie de demandes particulière (tous les centres doivent donc être en mesure de traiter tous les cas).

Centre d'attente : pour l'hébergement de personnes en procédure Dublin entre le moment où une demande de reprise est adressée à l'État Dublin compétent et le moment où la décision de première instance est notifiée.

Centre de départ : pour l'hébergement de requérants durant la phase de recours et la phase d'exécution (procédure ordinaire et procédure Dublin).

Si besoin, un ou plusieurs centres pour requérants d'asile récalcitrants sont mis en place. Ces centres sont gérés par la Confédération ou par un canton.

Variantes A et B

Dans la variante A comme dans la variante B, des centres pourraient être créés dans des cantons ou des régions qui n'accueillent pas aujourd'hui un CEP.

La création des centres vise les buts suivants :

- Les centres de procédure créent des conditions optimales pour accélérer les procédures d'asile.
- Tous les intervenants sont regroupés en un même lieu (requérants d'asile, autorités de première instance, conseil juridique, conseil en vue du retour, autorités d'exécution, sécurité, personnel médical, spécialistes de l'examen de documents, Eurodac et documentation sur les pays).
- Les possibilités d'occupation proposées aux requérants permettent de structurer leur quotidien dans les centres.
- La sécurité de la population, des requérants et des autres intervenants est assurée. La présence policière est renforcée à proximité des centres.
- Les requérants qui menacent la sécurité publique peuvent, en application des mesures de contrainte prévues dans le droit des étrangers, se voir assigner un lieu de résidence ou interdire l'accès à une région déterminée ou encore faire l'objet d'une mesure de rétention. Dans le cas de requérants criminels, les sanctions prévues par le droit pénal sont appliquées avec rigueur.
- Les infrastructures importantes (hôpital, police, pompiers, écoles, etc.) sont facilement accessibles.
- Il est possible d'accéder facilement aux centres pendant toute l'année.
- Les CEP et les hébergements cantonaux existants continuent d'être utilisés ; ils peuvent être réaffectés ou agrandis.
- Il est tenu compte des besoins particuliers des requérants mineurs non accompagnés tant dans la procédure d'asile qu'en matière d'encadrement et d'hébergement.

Appréciation des variantes

Critères	Variante A : centralisation	Variante B : régionalisation
<i>Accélération des procédures</i>	<u>Positif</u> Gain de temps. Tous les intervenants de la procédure et de la phase d'exécution sont réunis en un même lieu, également pendant les phases d'attente et de départ.	<u>Négatif</u> Les requérants doivent être transportés entre les centres de procédure, d'attente et de départ.
<i>Absorption des fluctuations</i>	<u>Neutre</u> Les centres doivent être conçus de telle sorte que les capacités puissent, au besoin, être utilisées de manière flexible.	<u>Positif</u> Des centres peuvent être ouverts et refermés ou réaffectés en fonction de l'évolution des besoins.
<i>Charge pour les cantons</i>	<u>Négatif</u> Les cinq grands centres représentent une charge considérable pour les cantons qui les accueillent.	<u>Positif</u> Ce modèle correspond à la structure fédéraliste de la Suisse, la charge est répartie sur des grandes régions et sur plusieurs cantons.
<i>Faisabilité</i>	<u>Négatif</u> L'expérience a montré que des centres de grande taille sont difficilement réalisables. De plus, un agrandissement des CEP actuels dans les proportions envisagées n'est guère possible.	<u>Positif</u> Ce modèle s'inscrit dans la stratégie de la Confédération en matière de recherche d'hébergements (mandat du Conseil fédéral au DDPS).
<i>Efficacité</i>	<u>Positif</u> L'exploitation (tâches de sécurité et d'encadrement comprises) de grands centres est en général plus économique que l'exploitation de centres de petite taille. <u>Négatif</u> Les coûts d'investissement pour la mise à disposition d'infrastructures de très grande taille sont très élevés et la réalisation de ces projets prend beaucoup de temps.	<u>Neutre ou négatif</u> Les coûts d'exploitation sont généralement plus élevés que dans des grandes infrastructures. <u>Positif</u> Des installations de taille moyenne peuvent être gérées avec davantage de souplesse : il est plus facile de fermer temporairement une structure.

3.4.4 Procédure d'approbation des plans

Dans le cadre des adaptations nécessaires de la loi sur l'asile, il convient de mettre en place également une procédure fédérale d'approbation des plans afin de faciliter l'aménagement d'installations servant à l'hébergement de requérants d'asile et le changement durable d'affectation d'installations existantes (= introduction d'une procédure complète au niveau fédéral).

Le DFJP, la CDAS et la CCDJP s'accordent sur un plan d'ensemble pour les sites des différents centres de la Confédération et leurs fonctions.

3.5 Conseil et représentation juridiques (procédures ordinaire et étendue)

À titre de mesure d'accompagnement à la procédure accélérée, un conseil et une représentation juridiques gratuits sont prévus pour les requérants d'asile sans ressources en procédure ordinaire et en procédure Dublin.

À partir du moment où il est décidé qu'une demande d'asile doit être traitée dans le cadre d'une procédure étendue (tri durant la procédure de première instance), le requérant n'a plus droit à ce conseil et à cette représentation juridiques gratuits. Il est prévu de fixer le délai de recours dans la procédure étendue à 30 jours (comme c'est le cas actuellement). Le représentant juridique désigné au début de la procédure est informé de la décision d'asile.

Le requérant se voit attribuer un représentant juridique pendant la phase préparatoire. Il ne peut en changer que pour de justes motifs.

Dans le cadre de la procédure d'asile, le représentant juridique peut, entre autres, informer le requérant, participer à l'audition, prendre position sur un projet de décision d'asile négative et interjeter un recours (voir ch. 3.3). La participation de représentants des œuvres d'entraide aux auditions, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, ne sera plus nécessaire.

Un contrat de prestations pourrait être conclu avec un tiers qui serait chargé d'organiser la représentation juridique et de tenir une liste de représentants intéressés et appropriés dans les régions abritant un centre de procédure. Peuvent figurer sur cette liste aussi bien des services de conseils juridiques que des avocats et des juristes indépendants, la condition étant une connaissance approfondie de la législation en matière d'asile. Ce tiers mandaté assurerait aussi la coordination à l'échelle nationale, de même que les tâches en lien avec la formation et l'assurance qualité.

Le conseil et la représentation juridiques ont lieu dans les centres de procédure ou dans des locaux à proximité immédiate des centres.

Les représentants juridiques perçoivent une indemnité forfaitaire. Il est possible de prévoir un forfait spécifique pour chaque prestation à une étape de la procédure. Une indemnité pour le recours à des interprètes indépendants, notamment, est aussi comprise dans ces forfaits.

Des échanges d'expériences, portant notamment sur l'assurance qualité et des questions de coordination, ont lieu régulièrement entre les services concernés et l'ODM.

Le conseil et la représentation juridiques doivent être clairement distingués du conseil en vue du retour.

3.6 Conseil et aide en vue du retour

Le conseil en vue du retour a pour but de fournir le plus tôt possible aux requérants des informations complètes sur les offres d'aide au retour existantes et, partant, d'encourager les départs volontaires.

Un service indépendant de l'ODM (par ex. l'Organisation internationale pour les migrations) dispense les conseils en vue du retour dans les centres de procédure et les centres d'attente et de départ.

Les personnes attribuées à un canton ont aussi droit aux conseils et à l'aide en vue du retour. Dans ce cas, le conseil en vue du retour est du ressort du canton d'attribution.

Les requérants peuvent bénéficier de conseils en vue du retour et opter pour un départ volontaire avec une aide au retour à toutes les phases de la procédure (également durant la phase préparatoire). Cependant, après qu'une décision est entrée en force et que le délai imparti pour le départ est échu, les prestations d'aide au retour sont réduites.

Les personnes en procédure Dublin doivent généralement rentrer dans l'État Dublin compétent. Elles peuvent néanmoins bénéficier de conseils et d'une aide en vue d'un retour direct dans leur pays d'origine jusqu'au moment où leur est notifiée la décision de première instance. Cette mesure n'est toutefois judicieuse que si la procédure Dublin n'est pas utilisée

dans le seul but d'obtenir une aide au retour et qu'elle n'entraîne pas un afflux de requérants en Suisse pour ce motif.

L'octroi de conseils et d'une aide financière en vue du retour aux personnes faisant l'objet d'une mesure de détention administrative est en principe exclu. Des indemnités de voyage plus élevées peuvent, sur la base d'un entretien de départ et à certaines conditions, être accordées à cette catégorie de personnes. De telles indemnités peuvent aussi être versées dans les cas où l'exécution du renvoi s'annonce particulièrement difficile (cf. révision en cours de l'ordonnance 2 sur l'asile).

3.7 Procédure étendue

La procédure étendue est appliquée notamment pour les demandes pour lesquelles une décision ne peut pas être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, parce que des clarifications supplémentaires sont nécessaires. Elle peut également s'appliquer pour les demandes de personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester en Suisse (admission provisoire ou octroi de l'asile). Le choix du type de procédure pour les demandes qui se solderont probablement par une décision positive assortie d'un droit de séjour doit notamment tenir compte de la pratique en matière d'asile des autres pays de l'UE.

La procédure étendue s'applique aussi lorsque l'examen des demandes d'une région donnée est temporairement suspendu parce que l'évolution de la situation dans un proche avenir est incertaine (moratoire, hiérarchisation des demandes).

La procédure étendue doit être conclue en l'espace d'un an. La durée des différentes étapes est définie comme suit :

- Phase préparatoire : 21 jours civils au maximum
- Audition, décision d'appliquer la procédure étendue et attribution à un canton : 10 jours civils au maximum
- Clarifications supplémentaires et décision de première instance : 4 mois au maximum
- Délai de recours : devrait être fixé à 30 jours (comme c'est le cas actuellement ; une représentation gratuite ne sera toutefois pas accordée dans tous les cas) ; Procédure de recours : 3 mois au maximum, délai de recours compris
- Exécution du renvoi : 3 mois au maximum (obtention de documents, etc.).

Les personnes qui obtiennent un droit de séjour doivent être intégrées aussi rapidement que possible.

Si une décision de renvoi est entrée en force, le canton d'attribution, comme c'est le cas actuellement, organise le départ volontaire ou l'exécution du renvoi une fois le délai de départ échu.

Si le renvoi ne peut être exécuté à l'échéance du délai imparti pour quitter la Suisse, une aide d'urgence est au besoin accordée à la personne (comme c'est le cas actuellement).

Il est important que les hébergements cantonaux répondent aux mêmes normes que les centres de la Confédération. Dans les cantons, les requérants devraient, si possible, être hébergés dans des structures collectives. On évite ainsi que des différences dans les conditions d'hébergement n'incitent les requérants ou leur représentant juridique à tenter abusivement de faire traiter leur demande en procédure étendue. Il faut par ailleurs noter que la durée d'hébergement est plus longue dans la procédure étendue que dans la procédure ordinaire (scolarisation des enfants, programmes d'occupation).

Dans la procédure étendue, les prestations de conseil en vue du retour sont dispensées par les services-conseils cantonaux en vue du retour.

4. Mesures d'accompagnement

4.1 Compensation des prestations des cantons dans le domaine de l'asile

Le 21 septembre 2012, la CDAS a décidé que la réduction prévue pour les cantons sur le territoire desquels se trouvent les actuels CEP passerait à 0,8 points de pourcentage de la clé de répartition visée dans l'ordonnance 1 sur l'asile et ce, jusqu'à nouvel ordre. Elle a également décidé que la capacité en nombre de lits des cantons qui abriteront de nouveaux centres fédéraux serait prise en compte dans la clé de répartition avec un facteur 1.0.

Aperçu des charges induites par les centres et de l'indemnisation à cet égard :

Charges pour le canton abritant un site	Indemnisation du canton abritant un site	
	Indemnisation actuelle	Indemnisation supplémentaire (à examiner)
Frais de sécurité	La Confédération verse un forfait de sécurité.	Nouvelle prise en compte des places d'hébergement du centre lors de l'attribution des requérants d'asile restants.
Présence des requérants d'asile dans les centres et surcroît de travail administratif	La Confédération verse des contributions au titre des programmes d'occupatif.	
Exécution des renvois	Forfaits de la Confédération pour les frais d'exécution.	
Frais de détention	Forfait de la Confédération pour couvrir les frais de détention Financement de la création de places de détention par la Confédération.	Une éventuelle participation de la Confédération aux frais d'hôpital doit être examinée.
Frais d'hôpital (part cantonale du financement des coûts d'hospitalisation conformément à la LAMal)	Compte tenu de la réduction de leur part dans la clé de répartition, les cantons qui abritent actuellement des CEP doivent accueillir moins de personnes occasionnant de potentiels frais d'hôpital.	Enseignement scolaire dans le centre fédéral : financement par la Confédération, organisation par le canton.
Frais de scolarisation	Non nécessaire car les enfants ne séjournent généralement que pour une courte durée dans les CEP.	

Clé de répartition

En principe, une clé de répartition fondée sur la population des cantons doit continuer à être utilisée pour l'attribution des requérants d'asile qui ne sont pas hébergés dans des centres de la Confédération. Cette procédure est conforme au système fédéral et garantit une répartition équilibrée entre les cantons. La clé de répartition actuelle doit être mise à jour (art. 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile, état de la population au 31.12.1995).

Étant donné que près de 60 % des demandes d'asile feront désormais l'objet d'une décision exécutoire dans les centres fédéraux, seuls 40 % des requérants d'asile seront répartis entre les cantons.

Sont *attribués* aux cantons conformément à la clé de répartition :

- les personnes en procédure étendue après l'audition dans le centre fédéral;
- les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire en procédure ordinaire lorsque l'exécution du renvoi à partir du centre de la Confédération n'est pas prévisible (l'obtention des documents de voyage prend plus de 70 jours).

Les cas de renvois à partir des centres de la Confédération (exécution par le canton abritant le centre) ne sont *pas attribués* aux cantons et ne sont pas pris en compte dans la clé de répartition. Les personnes concernées ne sont ni hébergées ni encadrées par le canton abritant le centre. Cependant, les frais d'exécution à la charge de ce canton sont indemnisés.

Prise en compte des places d'hébergement des centres dans la clé de répartition

Une possible compensation des charges supplémentaires induites par un centre fédéral pourrait consister à ce que les places d'hébergement des centres soient prises en compte dans le nombre de requérants d'asile que les cantons abritant un tel site doivent accueillir conformément à la clé de répartition.

Selon la taille du centre fédéral, une telle mesure peut avoir pour conséquence que, dans certains cantons de petite ou moyenne taille, le taux d'accueil prévu par la clé de répartition est déjà atteint. Ces cantons n'auraient alors plus à accueillir de nouveaux requérants d'asile. Il en irait de même pour les nouvelles personnes admises à titre provisoire et les nouveaux réfugiés reconnus.

Indemnisation des coûts des cantons pour les personnes attribuées

L'indemnisation des coûts liés à l'aide sociale, l'aide d'urgence, l'encadrement, la gestion et l'intégration que les cantons assument pour les personnes qui leur sont attribuées reste identique. Le nombre de personnes attribuées étant moins élevé, les montants globaux seront en revanche inférieurs. Ce changement ne devrait pas poser de problèmes car il ne se produira pas du jour au lendemain.

Scolarisation

La scolarisation des enfants dans les centres de la Confédération relève de la compétence des cantons. Les enfants en âge scolaire doivent, selon le canton abritant le centre, être scolarisés tout de suite ou après un séjour d'environ trois mois. L'enseignement scolaire pourrait avoir lieu dans le centre. La direction cantonale de l'instruction publique assure l'organisation de l'enseignement (engagement des enseignants, organisation des cours, programme d'enseignement etc.). La Confédération assume les coûts (comme pour les programmes d'occupation).

4.2 Gestion des fluctuations

La Confédération et les cantons veillent ensemble à la création et au maintien de structures de réserve en prévision d'une hausse des demandes d'asile ou de fluctuations entre les catégories de demandes. Les autorités responsables d'une catégorie de demandes et de personnes (Confédération ou cantons) assument la responsabilité principale de ces structures selon l'utilisation qui en est faite dans chaque cas.

Chaque canton reçoit une contribution de base (de même niveau qu'actuellement) afin de maintenir une structure d'encadrement minimale lorsque le nombre de demandes est restreint. Cette contribution sert de réserve pour mettre en place les structures en cas de hausse rapide du nombre de demandes.

Lors de fluctuations des demandes, la Confédération et les cantons mettent à leur disposition respective, dans la mesure de leurs possibilités, des places d'hébergement inoccupées.

Les autorités fédérales et le Tribunal administratif fédéral s'assurent qu'ils disposent des ressources nécessaires et que ces ressources peuvent être rapidement ajustées pour faire face à des fluctuations. Les cantons veillent également à ce qu'ils aient les ressources requises en termes de personnel pour accomplir leurs tâches.

4.3 Autres mesures nécessaires pour la mise en œuvre des mesures d'accélération

- En procédure ordinaire, les collaborateurs de l'ODM traitent toutes les catégories de pays et de cas. Cette mesure permet une gestion simple des postes et une flexibilité optimale entre les différents centres de procédure.
- Comme par le passé, les interprètes, notamment ceux qui interviennent lors d'auditions, ne sont pas des employés fédéraux. Ce principe permet de faire face aux fluctuations en matière de langues d'origine et de préserver l'indépendance des interprètes. L'organisation des interventions des interprètes doit cependant être optimisée.
- L'organisation de l'hébergement, l'encadrement et la gestion des centres sont pris en charge par une organisation spécifique des autorités ou par une entreprise privée.
- Les charges d'exploitation et la logistique doivent être maintenues à un niveau aussi bas que possible. Cette mesure concerne le premier accueil, l'attribution de l'hébergement, le transfert dans d'autres centres (gestion de l'occupation des différents sites), la prise en charge, la gestion des documents etc.
- Système informatique efficace pour les processus de travail et la gestion des charges dans les centres de procédure et les cantons : e-dossier comprenant l'ensemble des documents; le lieu de séjour, l'état de la procédure et la personne compétente doivent être immédiatement visibles. P.ex. instructions vidéo sur la façon de remplir le formulaire d'inscription.
- Répartition des tâches à l'ODM : *Décentralisée* : gestion des centres de procédure; procédures d'asile ; organisation des auditions ; interprètes. *Centralisée* : aide au retour; questions de principe liées à l'analyse des pays ; questions de principe liées au droit et aux affaires internationales ; personnel et ressources ; politique migratoire.
- Au besoin, mise en place de centres spécifiquement destinés à héberger les requérants d'asile récalcitrants. Les personnes concernées ne reçoivent alors plus que des prestations en nature et sont assignées au territoire autour de l'hébergement, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral.
- Les préparatifs en vue du départ, les départs volontaires et l'exécution des renvois sous contrainte (y compris adoption de mesures de contrainte) sont facilités par les structures.
- De nouvelles places de détention doivent être créées dans les cantons abritant des centres ou dans les cantons environnants pour exécuter les mesures de contrainte ordonnées lors de l'exécution de renvois. Un financement partiel ou total par la Confédération est discuté dans le cadre de la révision actuelle de la LAsi.

5. Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

La mise en œuvre des mesures d'accélération proposées et la mise en place des centres de la Confédération entraînent, au début, des coûts d'investissement élevés pour la Confédération. La gestion des centres de procédure ainsi que le cadencement de la procédure requièrent davantage de personnel qu'aujourd'hui. La protection juridique complète engendre également des frais supplémentaires.

La nouvelle procédure est donc à la fois plus courte et plus coûteuse. En effet, le séjour dans les cantons avec le forfait global actuel de CHF 57.- par jour revient moins cher qu'un séjour d'une journée dans un centre.

Cependant, des économies à long terme, tant pour la Confédération que pour les cantons, suivront ces coûts initiaux élevés :

- La nouvelle procédure permet de réduire de manière significative la durée des procédures d'asile et d'éviter les retards inutiles causés par la longueur des procédures et la distance géographique.
- Boucler rapidement une grande partie des procédures dans les centres de la Confédération contribue à réduire le nombre personnes attribuées aux cantons. La durée de séjour dans les cantons dans le cadre de la procédure étendue s'en trouve également réduite. Les cantons et les communes sont donc moins sollicités dans les domaines de l'hébergement, de la santé, de la formation et de la sécurité.
- La réduction du nombre de personnes attribuées et de la durée de séjour dans les cantons en procédure étendue permettra de revoir à la baisse les dépenses liées à l'aide sociale et à l'encadrement ainsi que les forfaits globaux versés par la Confédération. Il en va de même pour les forfaits pour frais administratifs et les forfaits d'aide d'urgence.
- Enfin, des procédures d'asile rapides permettent de prendre au plus vite des mesures d'intégration destinées aux personnes dont le séjour en Suisse va vraisemblablement se prolonger. À long terme, cette rapidité se répercute également de manière positive sur les coûts en matière d'aide sociale assumés par les cantons et les communes.

L'expérience montre que l'accélération des procédures débouchera à long terme sur une baisse du nombre de demandes d'asile infondées. De plus, comme la durée de la procédure est réduite, la situation objective ne change pas fondamentalement pendant la procédure. Il est dès lors plus difficile de justifier le recours à des voies de droit extraordinaires. La qualité des recours sera améliorée par la protection juridique complète. Au final, la procédure de recours peut elle aussi être allégée.

Conclusion :

La mise en œuvre des mesures d'accélération proposées entraîne, au début, des coûts d'investissement élevés pour la Confédération en matière d'infrastructure et de personnel. Se fondant sur des modèles de calculs, le groupe de travail estime que les mesures d'accélération proposées pourront être mises en œuvre à moyen terme sans incidence sur les coûts en tablant sur 25 000 demandes d'asile par an. À long terme, des économies devraient pouvoir être réalisées grâce à la réduction du nombre demandes d'asile et de la durée des procédures.

6. Besoins législatifs

Il est notamment nécessaire de légiférer à l'échelon de la loi et de l'ordonnance dans les domaines suivants :

- distinction entre une procédure ordinaire et une procédure étendue ; des critères contraignants doivent être fixés pour déterminer laquelle des procédures s'applique ;
- délais à respecter pour la procédure de première instance et la procédure de recours;
- droit à une représentation juridique gratuite;
- conseil en vue du retour et exécution des renvois à partir des centres;
- procédure d'approbation des plans (= introduction d'une procédure complète au niveau fédéral pour la création de centres de la Confédération)

En vue de la mise en œuvre des mesures d'accélération, le Parlement a d'ores et déjà adopté les modifications urgentes suivantes dans le cadre de la révision en cours de la LAsi:

- création de centres spécifiques pour requérants d'asile récalcitrants (art. 26, al. 1bis ss., LAsi);
- versement, par la Confédération, d'un forfait de sécurité (art. 91, al. 2ter, LAsi) et de contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation (art. 91, al. 4bis, LAsi) aux cantons abritant des CEP et des centres pour requérants récalcitrants;

- utilisation provisoire et non soumise à autorisation d'installations et de constructions de la Confédération pour héberger des requérants d'asile pour une durée maximale de trois ans (art. 26a LAsi);
- possibilité d'examiner de nouvelles procédures dans le cadre de phases de test (art. 112b LAsi);
- complément aux mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (art. 74 ss. LEtr).

D'autres mesures sont prévues dans le cadre de la révision encore en cours de la loi sur l'asile (p.ex. améliorations de la protection juridique, introduction d'une phase préparatoire, remplacement des décisions de non-entrée en matière par des procédures d'asile matériel-les rapides).

7. Étapes à venir

La CCDJP et la CDAS se mettent d'accord avec le DFJP sur les lignes directrices d'une restructuration dans le cadre d'une conférence sur l'asile. Une phase d'essai devra être réalisée dans les meilleurs délais pour vérifier l'efficacité des mesures d'accélération proposées.

Le DFJP assure la coordination entre le projet de restructuration du domaine de l'asile et la révision en cours de la loi sur l'asile.

8. Recommandations du groupe de travail Confédération / cantons

1. Les lignes directrices du rapport final sont soumises pour approbation et adoption lors de la conférence nationale sur l'asile du 21 janvier 2013.
2. Concernant l'hébergement, la variante B (régionalisation) doit être privilégiée (cf. ch. 3.4.). Cette variante tient compte des particularités du système fédéraliste suisse et permet de mener rapidement les procédures d'asile. Elle est également plus facile à réaliser.

Annexe

Représentation graphique du déroulement des procédures, variante B

