

14.025

Message
concernant la modification de la loi sur l'asile
(Prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile)

du 26 février 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de modification de la loi sur l'asile (prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 février 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Message

1 Contexte

1.1 Dernières modifications de la loi sur l'asile

Le Parlement a divisé en trois projets distincts la révision de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)¹ proposée par le Conseil fédéral dans son message du 26 mai 2010² et son message complémentaire du 23 septembre 2011³:

Le Parlement a approuvé le principe de la restructuration du domaine de l'asile présentée dans le rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile⁴. Les nouvelles dispositions concernant le conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances⁵ proposées par le Conseil fédéral lui ont été renvoyées avec mandat de soumettre un nouveau projet visant à accélérer les procédures d'asile, d'une part, en créant des centres de procédure de la Confédération, d'autre part, en adaptant les délais de recours et la protection juridique (*projet 2, restructuration du domaine de l'asile*). Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a ouvert la consultation relative à ce projet. Elle a pris fin le 7 octobre 2013.

Le 28 septembre 2012, le Parlement a adopté des modifications urgentes de la LAsi, lesquelles sont entrées en vigueur dès le 29 septembre 2012 et sont valables jusqu'au 28 septembre 2015 (*projet 3*)⁶. Le référendum a été demandé contre cette modification de la LAsi. Lors du scrutin populaire du 9 juin 2013, 78 % des votants ont approuvé la modification.

D'autres modifications non urgentes de la LAsi ont été adoptées par le Parlement le 14 décembre 2012 (*projet 1*)⁷. Elles sont entrées en vigueur début 2014⁸.

1.2 Prolongation de la validité des modifications urgentes de la LAsi

Les modifications urgentes de la LAsi (*projet 3*) doivent être intégrées dans le projet de restructuration du domaine de l'asile (*projet 2*) et ainsi transférées dans le droit ordinaire. Lors de la procédure de consultation relative au *projet de restructuration du domaine de l'asile*, une majorité des participants a approuvé ce procédé.

Il est prévu que le Conseil fédéral approuve le message concernant le *projet 2* durant l'été 2014. Les premiers résultats de la phase de test relative à la restructuration du domaine de l'asile (art. 112b LAsi et ordonnance du 4 septembre 2013 sur les phases de test [OTest]⁹) seront alors disponibles.

¹ RS 142.31

² FF 2010 4035

³ FF 2011 6735

⁴ Rapport du DFJP sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile de mars 2011.

⁵ P-art. 17, al. 4, et p-art. 94 LAsi.

⁶ RO 2012 5359

⁷ RO 2013 4375

⁸ RO 2013 5357

⁹ RS 142.318.1

Il n'est pas encore certain que le transfert des modifications urgentes de la LAsi valables jusqu'au 28 septembre 2015, qui est prévu dans le *projet 2*, puisse être adopté et mis en vigueur à temps. Si tel n'est pas le cas, les modifications urgentes deviendront caduques et le droit antérieur s'appliquera à nouveau. Afin d'éviter ce cas de figure, le présent projet de loi entend prolonger la durée de validité des mesures urgentes jusqu'à l'entrée en vigueur du *projet 2*, mais au plus tard jusqu'au 28 septembre 2019.

1.3 Contenu des modifications urgentes de la LAsi

Les modifications urgentes de la LAsi (*projet 3*) portent notamment sur les points suivants:

- Les installations et les constructions de la Confédération peuvent être utilisées sans autorisation pendant trois ans au plus pour héberger des requérants d'asile (art. 26a LAsi). Ainsi, la Confédération est rapidement en mesure de mettre en exploitation de nouveaux hébergements et, partant, de réduire le nombre de requérants d'asile attribués aux cantons (cf. ch. 2.1).
- La Confédération peut verser aux cantons dans lesquels se situe un centre fédéral d'hébergement une contribution forfaitaire pour les frais de sécurité (art. 91, al. 2^{er}, LAsi) et octroyer des contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation (art. 91, al. 4^{bis}, LAsi) pour les personnes séjournant dans les centres fédéraux (cf. ch. 2.2).
- Dans la perspective de la restructuration du domaine de l'asile, de nouvelles procédures peuvent être expérimentées dans le cadre de phases de test. Ainsi, de nouvelles mesures organisationnelles et techniques peuvent être éprouvées avant d'être introduites au travers d'une modification de loi (art. 112b, LAsi; cf. ch. 2.3).
- La possibilité de déposer des demandes d'asile auprès d'une représentation suisse dans le pays d'origine a été supprimée. Jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures d'urgence, la Suisse était le seul pays européen à prévoir une telle possibilité (anc. art. 20 LAsi; cf. ch. 2.4).
- Les personnes exposées à de sérieux préjudices ou craignant à juste titre de l'être au seul motif de l'objection de conscience ou de la désertion ne sont pas reconnues comme réfugiés (art. 3, al. 3, LAsi; cf. ch. 2.5.1).
- L'Office fédéral des migrations (ODM) peut héberger dans des centres spécifiques les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres d'enregistrement (art. 26, al. 1^{bis}, LAsi; cf. ch. 2.5.3).

Par ailleurs, la loi fédérale urgente du 28 septembre 2012 modifiant la LAsi complète les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (art. 74 ss de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers¹⁰, LEtr; cf. ch. 2.5.4) et raccourcit le délai de recours pour les requérants d'asile provenant d'Etats de provenance sûrs (art. 108, al. 2, LAsi; cf. ch. 2.5.2).

¹⁰ RS 142.20

Pour mettre en œuvre certaines dispositions du *projet 3*, le Conseil fédéral a édicté l’OTest et modifié d’autres d’ordonnances¹¹. Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

1.4 Renonciation à une procédure de consultation

Une procédure de consultation a déjà été menée sur le projet ayant conduit aux modifications urgentes de la LAsi (procédure de consultation concernant le message du Conseil fédéral du 26 mai 2010). Le Parlement a complété ce projet en lui ajoutant des dispositions supplémentaires et l’a adopté le 28 septembre 2012.

Qui plus est, les modifications urgentes ont été approuvées à 78 % lors de la votation populaire du 9 juin 2013. Une procédure de consultation a également été menée dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l’asile, lequel doit permettre de transférer les modifications urgentes dans le droit ordinaire. Cette procédure a duré jusqu’au 7 octobre 2013 et seule la disposition relative à la réalisation de phases de test (art. 112b LAsi) en était exclue. Une très grande majorité des participants qui se sont exprimés sur le *projet 2* a approuvé le transfert dans le droit ordinaire.

2 Expériences tirées des modifications urgentes de la LAsi

2.1 Utilisation non soumise à autorisation d’installations et de constructions de la Confédération pour l’hébergement de requérants

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 (art. 26a LAsi). Cette disposition permet à la Confédération de mettre en service plus facilement des centres d’hébergement pour requérants d’asile. Elle contribue également à accélérer la mise à disposition des structures d’hébergement nécessaires à court terme. Grâce à l’augmentation du nombre de lits dans les structures d’hébergement fédérales, les requérants d’asile restent plus longtemps sous la responsabilité de la Confédération, ce qui décharge les cantons. La mise en service d’un centre d’asile réclame un investissement temporel et financier important. Pouvoir utiliser les installations et les constructions pendant trois ans alors que les communes et les cantons n’acceptaient généralement qu’une durée d’utilisation maximale de six mois constitue donc un avantage décisif.

Durant l’été 2012, il est apparu que les Chambres fédérales préconisaient une base légale permettant d’utiliser sans autorisation et pour une durée maximale de trois ans des constructions de la Confédération comme centres d’hébergement pour requérants d’asile. Certaines communes s’étaient déclarées prêtes à conclure, avant l’entrée en vigueur de la nouvelle disposition déjà, des conventions avec l’ODM pour une durée d’exploitation de six mois, conformément au droit alors en vigueur.

¹¹ Cf. rapport explicatif «Modifications urgentes de la loi sur l’asile du 28 septembre 2012», projet de modification d’ordonnance de février 2013, partie générale, p. 2.

Les installations concernées ont donc été utilisées après le 29 septembre 2012 conformément aux conventions passées alors que les dispositions urgentes étaient déjà en vigueur. Des installations de la Confédération ont ainsi pu être exploitées dans les communes de Sufers et de Medel (GR), de Châtillon (FR), de Val-de-Ruz (NE) et de Realp (UR).

En août 2013, une première installation au sens de l'art. 26a a été mise en service pour trois ans à Bremgarten (AG). D'autres installations militaires seront utilisées dans le courant de l'année 2014. Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 26a LAsi, le 29 septembre 2012, la Confédération a informé certaines communes que des installations de la Confédération seraient reconverties en centres d'hébergement pour requérants d'asile pendant trois ans (cf. art. 26a, al. 3, LAsi).

Si l'art. 26a LAsi devenait caduc le 28 septembre 2015, le changement d'affectation d'installations et de constructions de la Confédération nécessiterait à nouveau un permis de construire. L'obtention d'une telle autorisation entraîne souvent d'importants retards et comporte le risque que le changement d'affectation ne soit pas approuvé. Il ne serait alors pas exclu que les structures d'hébergement nécessaires pour mettre en œuvre la restructuration du domaine de l'asile ne soient pas disponibles.

2.2 Contribution forfaitaire pour les frais de sécurité et contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation

La Confédération peut octroyer aux cantons dans lesquels se trouvent des centres d'enregistrement ou un centre spécifique une contribution forfaitaire pour les frais de sécurité (art. 91, al. 2^{ter}, LAsi). Conformément à l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2)¹², cette contribution forfaitaire est versée à chaque fin d'année et est fonction de la taille des logements de la Confédération. Le montant de référence annuel est de 110 000 francs pour 100 places d'hébergement dans un centre d'enregistrement ou pour 50 places dans un centre spécifique de la Confédération (art. 41, al. 1, OA 2 dans sa teneur du 1^{er} octobre 2013¹³). En 2013, près de 2,2 millions de francs ont été versés aux cantons en guise de contributions pour les frais de sécurité.

La Confédération peut également octroyer des contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation en faveur de personnes séjournant dans des centres d'enregistrement de la Confédération ou dans un centre spécifique (art. 91, al. 4^{bis}, LAsi). L'accès à ces programmes est limité aux personnes âgées de plus de 16 ans (art. 6a, al. 1, de l'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile¹⁴; ci-après: ordonnance du DFJP). L'activité exercée doit en outre répondre à un intérêt général local ou régional du canton ou de la commune (art. 6a, al. 3, de l'ordonnance du DFJP). L'ODM conclut avec le canton ou la commune où se situe le centre, ou un tiers mandaté, une convention de prestations (cf. art. 6b de l'ordonnance du DFJP). Les nouvelles dispositions de l'ordonnance du DFJP sont en vigueur depuis

¹² RS 142.312

¹³ RO 2013 3065

¹⁴ RS 142.311.23

le 1^{er} octobre 2013¹⁵. A la fin décembre 2013, aucune convention de prestations n'était encore conclue. A l'heure actuelle, il n'est donc pas encore possible de dresser un bilan pertinent des répercussions de l'octroi de contributions pour la réalisation de programmes d'occupation.

Si les dispositions financières mentionnées devenaient caduques à compter du 28 septembre 2015, les contributions forfaitaires pour les frais de sécurité des cantons et les contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation versées aux cantons ou communes où se situe un centre, ou à des tiers mandatés, seraient suspendues. Les cantons et les communes devraient assumer eux-mêmes les frais de sécurité et la Confédération ne pourrait plus financer les programmes d'occupation. Or le forfait de sécurité et le financement des programmes d'occupation constituent des éléments essentiels lorsqu'il s'agit de négocier avec les cantons et les communes des conventions concernant l'utilisation d'installations de la Confédération.

2.3 Procédure d'asile dans le cadre de phases de test

Afin d'évaluer le projet de restructuration du domaine de l'asile, l'ODM peut prévoir une phase de test pour une durée maximale de deux ans (art. 112b LAsi et OTest). Une telle phase de test est réalisée en ville de Zurich depuis début janvier 2014. Elle a pour objectif d'évaluer des procédures d'asile rapides assorties d'une protection juridique étendue. Les résultats sont analysés et intégrés dans le projet de restructuration du domaine de l'asile.

La mise en œuvre de la phase de test à Zurich a engendré des coûts d'exploitation importants pour la Confédération. Il apparaît nécessaire d'un point de vue économique et organisationnel de ne pas interrompre le traitement des demandes d'asile en procédure accélérée à l'échéance de la durée maximale de la phase de test, si l'évaluation de celle-ci s'avère positive. C'est pourquoi, le Conseil fédéral propose d'introduire une disposition transitoire dans la loi (cf. ch. 3.2).

Si l'art. 112b LAsi devenait caduc le 28 septembre 2015, la phase de test à Zurich devrait être arrêtée, bien que la durée maximale de deux ans prévue ne soit pas complètement épuisée.

2.4 Suppression de la possibilité de déposer une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger

La possibilité de présenter une demande d'asile auprès d'une représentation suisse à l'étranger (demandes à l'étranger) a été supprimée dans le cadre des modifications urgentes (cf. notamment les anc. art. 19 et 20 LAsi). Les motifs justifiant cette modification sont exposés au ch. 1.4.1.3 du message du Conseil fédéral du 26 mai 2010¹⁶.

¹⁵ RO 2013 3071

¹⁶ FF 2010 4048

S'il y a lieu d'estimer, dans un cas particulier, que la vie ou l'intégrité physique d'une personne est directement, sérieusement et concrètement menacée dans son pays de provenance, son entrée en Suisse peut être autorisée au moyen d'un visa délivré pour des motifs humanitaires (art. 2, al. 4, de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas [OEUV]¹⁷). 34 visas de ce type ont été délivrés jusqu'à la mi-décembre 2013. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a confirmé la pratique de l'ODM en matière d'octroi de visas humanitaires¹⁸.

2.5 Autres modifications urgentes de la LAsi

Autre modification introduite dans le cadre des modifications urgentes: les personnes qui, au motif qu'elles ont refusé de servir ou ont déserté, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être ne sont pas reconnues comme réfugiés. La Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁹ demeure réservée (art. 3, al. 3, LAsi).

Si l'art. 3, al. 3, LAsi devenait caduc le 28 septembre 2015, la pratique instaurée par l'ODM et approuvée par le TAF déjà avant l'entrée en vigueur des modifications urgentes serait maintenue. Cette disposition urgente permet d'inscrire clairement dans la loi que la reconnaissance par la Suisse de la qualité de réfugié pour les objectifs de conscience et les déserteurs nécessite la présence d'autres motifs pertinents en matière d'asile.

19 RS 0.142.30

2.5.2

Raccourcissement du délai de recours pour les requérants d'asile provenant d'Etats sûrs

Une autre mesure urgente prévoit le raccourcissement à cinq jours ouvrables du délai de recours pour les requérants d'asile provenant d'Etats réputés sûrs et ce, de manière analogue à la réglementation concernant les décisions de non-entrée en matière (auparavant 30 jours; art. 108, al. 2, LAsi). Cette disposition permet de mener une procédure de recours rapide après qu'une décision d'asile matérielle a été rendue dans le cas de personnes provenant d'Etats sûrs.

En pratique, le raccourcissement du délai de recours constitue une condition importante pour réaliser la procédure rapide en 48 heures en cas de demandes d'asile manifestement infondées déposées par des ressortissants de pays sûrs européens exemptés de l'obligation du visa²⁰. L'entrée en vigueur de ce raccourcissement et l'introduction de la procédure en 48 heures sont intervenues de manière quasi simultanée. Le nombre de demandes d'asile manifestement infondées déposées par des personnes provenant des Etats sûrs libérés de l'obligation du visa que sont la Bosnie-et-Herzégovine, la Macédoine et la Serbie s'est réduit de manière sensible et s'est stabilisé à un niveau bas depuis l'introduction, le 20 août 2012, de la procédure en 48 heures. En effet, le nombre de demandes d'asile émanant de ressortissants de ces pays, qui était encore de 765 en août 2012, n'était plus que de 31 en décembre 2013. L'ODM relève une moyenne de 52 demandes par mois sur l'ensemble de l'année 2013.

Depuis le 25 mars 2013, la procédure en 48 heures s'applique également aux demandes manifestement infondées en provenance du Kosovo et de Géorgie. S'agissant du Kosovo, le nombre de demandes a d'abord affiché une tendance à la hausse avant de reculer après le mois d'août 2013, passant de 94 à 53 demandes mensuelles en décembre. Quant aux demandes de personnes provenant de Géorgie, leur nombre est passé de 68 en avril 2013 à 49 en décembre 2013.

La procédure en 48 heures instaurée durant le second semestre 2012 est donc mise en œuvre de manière systématique et produit des effets durables. La nouvelle pratique a permis de stabiliser à un niveau bas le nombre de demandes d'asile en provenance des Etats susmentionnés.

Si la disposition urgente relative au raccourcissement des délais de recours devenait caduque le 28 septembre 2015, les procédures d'asile des personnes provenant des Etats concernés subiraient des retards. Cette disposition constitue une condition essentielle pour la mise en œuvre de la procédure en 48 heures.

2.5.3

Hébergement de requérants d'asile dans des centres spécifiques

Les requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres d'enregistrement peuvent être hébergés dans des centres spécifiques (art. 26, al. 1^{bis}, LAsi).

²⁰ Réalisation d'une procédure accélérée en 48 heures pour les requérants d'asile provenant de Bosnie-et-Herzégovine, de Macédoine et de Serbie. Grâce à des capacités d'hébergement supplémentaires, les requérants concernés demeurent dans les structures de la Confédération jusqu'à l'entrée en force de la décision en matière d'asile.

L'objectif est de garantir, autant que faire se peut, le fonctionnement optimal, sûr et efficace des centres d'hébergement pour requérants d'asile et, ainsi, de contribuer à accélérer les procédures d'asile.

Dans l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 1)²¹, le Conseil fédéral a réglé les modalités et les conditions de l'assignation dans un centre spécifique de la Confédération (cf. art. 16b et 16c OA 1, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2013²²).

La durée maximale du séjour dans un centre spécifique est de 140 jours à compter de l'assignation et ce, qu'une décision de renvoi soit ou non déjà exécutoire (art. 16c, al. 2, OA 1). En outre, les requérants d'asile sont tenus de dormir dans les centres spécifiques pendant les week-ends (art. 11, al. 2^{bis}, de l'ordonnance du DFJP).

A ce jour, l'ODM a examiné certaines installations militaires susceptibles d'être converties en centres spécifiques. Jusqu'à présent, la recherche de sites appropriés s'est avérée difficile, les cantons concernés s'étant systématiquement opposés aux projets de l'ODM. La Confédération et les cantons mènent actuellement des négociations afin de déterminer l'emplacement de ces centres.

Si cette disposition devenait caduque le 28 septembre 2015, la réglementation spécifique relative à l'hébergement de requérants d'asile dans des centres spécifiques prendrait fin²³. Or cette réglementation sert à assurer la sécurité et l'ordre publics et à protéger les requérants d'asile qui se comportent correctement.

2.5.4 Adaptations concernant les mesures de contrainte en droit des étrangers

Les autorités compétentes des cantons sur le territoire desquels se situe un centre d'enregistrement ou un centre spécifique peuvent désormais ordonner l'assignation d'un lieu de résidence (art. 74, al. 2, LEtr) ou une détention en phase préparatoire (art. 80, al. 1, LEtr).

En outre, l'ODM peut ordonner une détention en vue du renvoi ou de l'expulsion d'une durée de 30 jours au plus à l'encontre de requérants d'asile qui séjournent dans un centre d'enregistrement ou dans un centre spécifique. Désormais, cette possibilité lui est également offerte en cas de décisions matérielles et non plus seulement de décisions de non-entrée en matière (art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LEtr).

Si les modifications urgentes devenaient caduques le 28 septembre 2015, les mesures visant à protéger la sécurité et l'ordre publics ainsi qu'à assurer l'exécution du renvoi seraient supprimées.

²¹ RS 142.311

²² RO 2013 3065

²³ Cf. rapport explicatif «Modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012», projet d'adaptations d'ordonnances de février 2013, commentaire relatif à l'art. 16^{bis}, al. 1, P-OA 1, p. 23.

La durée d'une phase de test est de deux ans au plus (art. 112b, al. 5, LAsi). L'exploitation-pilote de Zurich a débuté le 6 janvier 2014. En prolongeant les mesures urgentes, la phase de test pourrait, compte tenu de sa durée maximale, être prolongée jusqu'au 5 janvier 2016 (cf. ch. 2.3 et 4.1). Dans le cas contraire, l'exploitation-pilote de Zurich devrait être suspendue dès le 29 septembre 2015.

La mise en œuvre de la phase de test à Zurich a engendré des coûts d'exploitation importants pour la Confédération. Il apparaît nécessaire d'un point de vue économique et organisationnel de ne pas interrompre le traitement des demandes d'asile en procédure accélérée si l'évaluation de la phase de test s'avère positive notamment d'un point de vue de l'efficacité et de l'efficience économique des charges financières et en personnel.

Si l'exploitation devait être interrompue le 5 janvier 2016, il faudrait alors fermer l'ensemble de l'infrastructure à Zurich. Une fermeture entraînerait par ailleurs le démantèlement de celle-ci. Cette situation ne serait pas sans risques, car les bâtiments existants pourraient ne plus être disponibles ou devraient être réaménagés lors de la mise en œuvre de la restructuration.

Si les procédures d'asile devaient être menées selon le droit en vigueur dans les structures actuelles, les investissements consentis ne pourraient être rentabilisés. En effet, l'infrastructure ne pourrait être exploitée entièrement du fait de la suppression de la représentation juridique.

La proposition visant à appliquer, sous certaines conditions, les dispositions d'exécution prévues dans l'OTest jusqu'à l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile (cf. dispositions transitoires P-LAsi) permet de continuer à exploiter les structures existantes à Zurich. Elle permet également d'éviter un démantèlement précoce et une éventuelle remise en place des structures qui s'avèreraient particulièrement coûteux.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité d'appliquer l'OTest jusqu'à l'entrée en vigueur de la restructuration, mais au plus tard jusqu'au 28 septembre 2019 (durée de validité de la prolongation demandée, al. 3 des dispositions transitoires P-LAsi). Toutefois, cette possibilité doit être accordée uniquement sous certaines conditions (al. 1, let. a et b, des dispositions transitoires P-LAsi).

Les dispositions d'exécution testées doivent pouvoir être considérées comme appropriées sur la base des résultats d'une évaluation réalisée sous les angles juridiques, financiers et organisationnels (al. 1, let. a, des dispositions transitoires P-LAsi). De plus, une poursuite de l'application de l'OTest ne doit être possible que si, dans le cadre du message relatif à la restructuration (*projet 2*), le Conseil fédéral manifeste au Parlement sa volonté d'inscrire dans la loi les procédures testées (al. 1, let. b, des dispositions transitoires P-LAsi). La compétence du Conseil fédéral prend fin si, dans le cadre des délibérations concernant le *projet 2*, le Parlement décide de ne pas inscrire les nouvelles procédures dans la loi.

Enfin, le Conseil fédéral a également la possibilité, eu égard aux résultats de l'évaluation, de procéder à des adaptations de l'OTest afin de mettre en œuvre rapidement les propositions d'amélioration (al. 2 des dispositions transitoires P-LAsi). Ces modifications doivent avoir une portée mineure et respecter le cadre défini par

l'art. 112b, al. 2 à 4, LAsi. De cette manière, le principe de proportionnalité est respecté et les limites de l'autorisation donnée au Conseil fédéral sont définies de façon suffisamment claire.

La modification proposée permet la mise en place de bases décisionnelles fiables en vue de la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile. Elle contribue ainsi à préparer efficacement celle-ci. L'OTest peut également être appliquée dans d'autres centres fédéraux sur différents sites.

3.2 Prorogation de l'acte législatif

Le présent projet de loi (ch. II) doit permettre de prolonger de quatre ans, soit jusqu'au 28 septembre 2019, la durée de validité de la modification du 28 septembre 2012²⁴. Les modifications urgentes de la LAsi sont ainsi prolongées jusqu'à l'entrée en vigueur du *projet 2 (restructuration du domaine de l'asile)*, mais au plus tard jusqu'au 28 septembre 2019. Le projet de loi proposé transfère les modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012 dans une loi fédérale ordinaire (de durée limitée).

Cette prorogation vise à éviter une lacune temporelle concernant la durée de validité des modifications urgentes (cf. ch. 1.2).

3.3 Entrée en vigueur et durée de validité

Afin de garantir la continuité de la validité des bases légales, la prorogation doit entrer en vigueur le 29 septembre 2015.

Le projet doit avoir effet jusqu'à l'entrée en vigueur du *projet 2 (restructuration du domaine de l'asile)*, mais au plus tard jusqu'au 28 septembre 2019. La durée de validité des modifications urgentes doit ainsi être prolongée de quatre ans au plus.

4 Conséquences financières

4.1 Conséquences pour la Confédération

En cas de prolongation de quatre ans de la durée de validité des mesures urgentes, ni l'utilisation provisoire non soumise à autorisation d'installations et de constructions (art. 26a LAsi), ni l'octroi de contributions forfaitaires pour les frais de sécurité (art. 91, al. 2^{er}, LAsi), pas plus que le versement de contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation (art. 91, al. 4^{bis}, LAsi) n'occasionneraient de frais supplémentaires. Les moyens nécessaires ont déjà été réservés dans les plans financiers de la période 2015 à 2017 (forfait de sécurité: 5 millions de francs par année; programmes d'occupation: 7 millions de francs par année, cf. également ch. 2.2) et seront également reconduits dans les plans financiers suivants. Il en va de même pour l'augmentation prévue des capacités d'hébergement, lesquelles doivent passer de 2000 lits actuellement à 4000 lits en 2017.

L'exploitation-pilote de Zurich a débuté le 6 janvier 2014. Sa durée maximale étant de deux ans (art. 112b, al. 5, LAsi), une prolongation des mesures urgentes permettrait de prolonger la phase de test jusqu'au 5 janvier 2016, soit une prolongation d'environ trois mois. Le centre-pilote de Zurich dispose de 300 places d'hébergement et permettra ainsi de réaliser 1350 procédures d'asile par an (60 % environ seront vraisemblablement traitées dans le cadre de la procédure Dublin ou de la procédure accélérée). La réalisation de la phase de test engendre un coût total de l'ordre de 25 millions de francs par an à charge de la Confédération pour 2014 et 2015. Elle permet en revanche de générer des économies d'environ 8,6 millions de francs par an, notamment dans le domaine des forfaits globaux versés au titre de l'aide sociale. En comparaison avec les procédures actuelles, la Confédération devra donc assumer des coûts supplémentaires de l'ordre de 16,5 millions de francs par an²⁵. Etant donné que l'exploitation-pilote ne serait prolongée que de trois mois, il en résulterait pour la Confédération des surcoûts d'environ 4 millions de francs. Ces moyens sont déjà prévus dans le plan financier 2015.

Une poursuite de l'exploitation du centre de Zurich jusqu'au 28 septembre 2019 (cf. disposition transitoire P-LAsi) engendrera une diminution des coûts d'exploitation annuels, qui passeront de 16,5 à 13,3 millions de francs, car la durée d'amortissement sera prolongée de quatre ans. Les fonds destinés à couvrir les dépenses d'exploitation sont inscrits dans les plans financiers 2016 et 2017. Ceux dévolus aux frais de personnel (collaborateurs de l'ODM et interprètes) et à la représentation juridique, d'un montant annuel d'environ 7,5 millions de francs, ne sont pas inclus dans les plans financiers 2016 et 2017 et devraient être sollicités dans le cadre du budget prévisionnel 2015.

La restructuration du domaine de l'asile pourrait à l'avenir engendrer des économies complémentaires en matière de forfaits d'aide d'urgence (art. 88, al. 4, LAsi) et de contribution forfaitaire pour les frais administratifs (art. 91, al. 2^{bis}, LAsi) versés aux cantons. Il est prévu dans le cadre de la phase de test actuelle de procéder à une évaluation (art. 8 OTest) ainsi qu'à un suivi concernant l'aide d'urgence dans les cantons abritant un centre (art. 32 OTest). Sur la base des résultats obtenus, le montant du forfait d'aide d'urgence alloué au canton abritant un centre, de même que le montant du forfait pour les frais administratifs pourraient faire l'objet d'une adaptation dans une ordonnance fédérale. Dans l'hypothèse où l'exécution du renvoi depuis le centre de Zurich serait possible dans 60 % des cas traités et que le canton ne supporterait aucun frais administratif ni coût d'aide d'urgence, des économies complémentaires de près de 5,5 millions de francs par année pourraient être réalisées.

Si l'OTest continuait à être appliquée, l'ODM pourrait utiliser les structures et les ressources de telle sorte que les demandes d'asile examinées en procédure étendue qui sont transmises à la centrale de l'ODM et pour lesquelles une exécution du renvoi sera vraisemblablement ordonnée puissent également être traitées selon une procédure accélérée. Il en résulterait des économies d'environ 2,9 millions de francs dans le domaine des forfaits globaux versés au titre de l'aide sociale.

²⁵ Rapport explicatif «Modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012», projet de modification d'ordonnance, p. 31 (les calculs avaient été effectués sur la base d'un centre-pilote doté de 500 lits; le centre ouvert le 6 janvier 2014 ne dispose que de 300 lits).

De plus, dans l'hypothèse où l'on devrait enregistrer 350 admissions provisoires de moins par année en Suisse, dont 50 pour Zurich, en raison d'une procédure rapide (absence de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi à la suite d'un long séjour en Suisse), des économies supplémentaires sont envisageables.

Dans l'ensemble, le maintien de l'OTest déboucherait encore sur des frais supplémentaires de 2,7 millions de francs en 2016. Il n'aurait plus d'incidence financière en 2019 et permettrait de réaliser des économies au cours des années suivantes.

Les économies mentionnées ne sont pas inscrites dans les plans financiers 2016 et 2017 et devraient être mises en œuvre lors de l'élaboration du budget prévisionnel 2015.

Si la Confédération ouvrait un centre supplémentaire de la même taille que celui de Zurich (300 lits), il y aurait lieu de calculer un coût d'investissement de 50 000 francs par places d'hébergement, s'il s'agit de reprendre une structure cantonale existante, ou de 100 000 francs par place d'hébergement s'il s'agit d'une nouvelle construction²⁶. La restructuration du domaine de l'asile doit permettre de faire passer les capacités d'hébergement de la Confédération à 5000 places environ. Un nouveau centre devrait être intégré dans cette planification et réalisé dans un immeuble pouvant sans autre être exploité en tant que centre fédéral. Le calcul des frais d'exploitation liés à cette nouvelle structure se fonderait sur les mêmes indicateurs-clés que ceux utilisés pour l'exploitation-pilote de Zurich. Les fonds nécessaires, que ce soit dans le domaine des coûts d'investissement, des frais de personnel ou de la représentation juridique, ne sont pas compris dans les plans financiers 2015 et 2017.

Le calcul de la rentabilité économique²⁷ se fonde sur une matrice quantitative de 24 000 demandes, une perspective à long terme et une exploitation disposant d'une capacité de 400 à 500 places et part du principe que la restructuration permettra de réaliser des économies substantielles. Les répercussions financières évoquées plus haut se fondent quant à elles sur une matrice quantitative de 1350 demandes, une durée d'exploitation de deux voire six ans et 300 places. L'évaluation de l'exploitation-pilote doit indiquer précisément quelles autres adaptations sont nécessaires, notamment au niveau des coûts, afin d'atteindre l'objectif de rentabilité pour les années 2016 à 2019. La prolongation dépendra donc aussi des résultats de l'évaluation.

Une non-prolongation des mesures urgentes aurait pour conséquence, entre autres, que les dispositions abrogées concernant les demandes de l'étranger auraient à nouveau effet (notamment anc. art. 19 et 20 LAsi; cf. ch 2.4). Les représentations suisses à l'étranger devraient alors faire face à un surplus de travail puisqu'elles devraient, en règle générale, à nouveau effectuer des auditions afin d'établir les faits, ce qui entraînerait une hausse des frais de personnel. Il faudrait également s'attendre à une augmentation du nombre d'autorisations d'entrée en Suisse et donc du nombre de personnes se trouvant sous compétence financière fédérale. En conséquence, les coûts dans le domaine de l'aide sociale grimperaient et ce, d'environ 0,4 million de francs la première année puis, progressivement, jusqu'à 2 millions de francs la

²⁶ Rapport explicatif relatif au projet de modification de la loi sur l'asile – Restructuration du domaine de l'asile, ch. 4.1.6, note de bas de page n° 20, p. 58.

²⁷ Rapport explicatif «Modification de la loi sur l'asile. Restructuration du domaine de l'asile», ch. 4.

cinquième année (cf. aussi le message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile²⁸).

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La prorogation proposée n'a pas de répercussions financières pour les cantons et les communes. Une non-prolongation des mesures urgentes entraînerait la suppression du versement, par la Confédération, des contributions forfaitaires pour les frais de sécurité des cantons et des contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation dans les centres fédéraux. Il en résulterait des frais supplémentaires pour les cantons et les communes.

5 Relation avec le programme de la législature

Les modifications urgentes ayant été adoptées par le Parlement le 28 septembre 2012, la prorogation n'a été annoncée ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁹, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁰.

Le présent projet de prorogation de la loi fédérale urgente du 28 septembre 2012 modifiant la loi sur l'asile vise à éviter une éventuelle interruption temporaire de la validité des modifications urgentes à partir du 28 septembre 2015.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de prorogation des modifications urgentes de la LAsi s'appuie sur l'art. 121, al. 1, de la Constitution (Cst.)³¹, qui établit la compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers.

6.2 Forme de l'acte à adopter

La prorogation d'une loi fédérale a lieu sous la forme d'une nouvelle loi fédérale.

Afin d'assurer une transition continue, le projet de loi doit être traité par le premier conseil durant la session d'été 2014 et par le second conseil durant la session d'automne 2014. Ce calendrier permet de garantir une entrée en vigueur dans les temps requis, y compris en cas d'aboutissement de la demande de référendum (art. 141, al. 1, let. a, Cst.) et de tenue d'une votation populaire.

²⁸ FF **2010** 4035

²⁹ FF **2012** 439

³⁰ FF **2012** 6667

³¹ RS **101**