

14.063

Message
concernant la modification de la loi sur l'asile
(Restructuration du domaine de l'asile)

du 3 septembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur l'asile, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2010 | M | 10.3174 | Répartition des requérants d'asile saisis dans le système Eurodac (N 28.9.11, Müller Philipp; E 5.3.12) |
| 2011 | M | 11.3781 | Tolérance zéro pour les requérants d'asile qui troublent l'ordre public (N 17.4.13, Müller Philipp; E 19.3.14) |
| 2011 | M | 11.3800 | Pour que les cantons ne reçoivent plus les requérants d'asile d'Etats tiers sûrs (N 17.4.13, Fluri Kurt; E 19.3.14) |
| 2011 | M | 11.3809 | Réduction de la bureaucratie dans le domaine de l'asile (N 23.12.11, Hiltpold Hugues; E 12.6.12) |
| 2011 | M | 11.3868 | Requérants d'asile. Il faut réduire les coûts de logement exorbitants (N 23.12.11, Müller Philipp; E 12.6.12) |
| 2011 | P | 11.3928 | Droit de procédure spécial dans le domaine de l'asile (E 12.12.11, Schwaller Urs) |
| 2012 | M | 12.3653 | Réserve stratégique de logements pour les requérants d'asile (N 26.9.12, Commission des institutions politiques CN; E 14.3.13) |

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

3 septembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Aperçu

L'objectif principal de la restructuration proposée dans le domaine de l'asile est d'accélérer les procédures d'asile. La majorité des procédures d'asile doit rapidement faire l'objet d'une décision exécutoire dans les centres de la Confédération. A titre de mesure d'accompagnement et afin de mener les procédures rapides dans le respect de l'Etat de droit et de manière équitable, les requérants d'asile doivent avoir droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuite.

Contexte

Le Parlement a confié au Conseil fédéral la mission d'élaborer un nouveau projet de mise en œuvre du rapport du Département fédéral de justice et police (DFJP) sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile daté de mars 2011 (décision 2 relative à la dernière révision de la loi sur l'asile; message du Conseil fédéral du 26 mai 2010). Le présent projet (révision de la loi sur l'asile, restructuration du domaine de l'asile) s'appuie, en particulier, sur les rapports finaux du 21 novembre 2012 et du 18 février 2014 des groupes de travail Confédération/cantons et Restructuration institués par le DFJP. Ces groupes de travail avaient pour mandat de formuler des propositions en vue de la mise en œuvre des mesures figurant dans le rapport du DFJP et de présenter la planification générale (entre autres, emplacement des centres fédéraux, répartition des tâches, modèle de compensation pour indemniser les cantons qui abritent des centres) et un plan de mise en œuvre de la restructuration. Lors des deux conférences nationales sur l'asile des 21 janvier 2013 et 28 mars 2014, les cantons, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses ont adopté à l'unanimité, ces rapports finaux et les déclarations communes.

Le 14 juin 2013, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative au projet de restructuration du domaine de l'asile. Cette procédure s'est achevée le 7 octobre 2013.

Nouvelle réglementation proposée

Les demandes d'asile pour lesquelles aucune clarification supplémentaire n'est nécessaire (actuellement près de 20 % des demandes) doivent être traitées dans une procédure accélérée, laquelle prévoit une protection juridique étendue pour les requérants. Les requérants concernés sont hébergés dans des centres de la Confédération pour la durée de la procédure, jusqu'à l'exécution du renvoi (maximum 100 jours). Les demandes relevant de la procédure Dublin font également l'objet d'une procédure accélérée (actuellement, environ 40 % des demandes; durée maximale de séjour dans un centre de la Confédération: 140 jours). Le canton abritant le centre de la Confédération a compétence pour exécuter le renvoi.

Si des clarifications supplémentaires sont requises (actuellement environ 40 % des demandes), la demande d'asile se poursuit dans une procédure étendue. Dans ce cas, le requérant d'asile est attribué à un canton à l'instar de la pratique actuelle.

La procédure étendue doit aboutir à une décision exécutoire dans un délai d'un an, exécution du renvoi éventuel comprise. La compétence de l'exécution du renvoi incombe, comme aujourd'hui, au canton d'attribution.

A titre de mesure d'accompagnement à la procédure rapide, les requérants ont droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuite. Cette mesure permet de garantir à la fois que les procédures d'asile seront traitées de manière sensiblement plus rapide et qu'elles continueront à être menées de manière équitable.

En outre, les requérants doivent recevoir le plus tôt possible des informations complètes sur les offres d'aide au retour existantes. Ils doivent par ailleurs pouvoir bénéficier, à chaque étape de la procédure, de conseils en vue du retour et opter pour un départ volontaire avec une aide au retour.

La Confédération dispose actuellement de quelque 1400 places d'hébergement dans ses cinq centres d'enregistrement et de procédure (CEP; y compris abris de la protection civile). Pour un volume annuel de quelque 24 000 demandes d'asile, 5000 places environ seront nécessaires dans les centres de la Confédération pour mettre en œuvre la proposition de restructuration du domaine de l'asile, soit environ 3600 places de plus qu'aujourd'hui. Conformément au droit en vigueur, une procédure ordinaire de permis de construire doit être engagée pour que la Confédération puisse utiliser durablement des constructions aux fins d'hébergement de requérants d'asile ou en ériger de nouvelles dans ce but. Afin de mettre en œuvre rapidement la restructuration du domaine de l'asile, cette procédure particulièrement longue doit être remplacée par une nouvelle procédure d'approbation des plans relevant du droit fédéral. L'introduction d'une telle procédure reflète l'esprit de la déclaration commune adoptée lors des conférences sur l'asile du 21 janvier 2013 et du 28 mars 2014 (ch. 1.1.3, ch. 1.1.5).

Répercussions financières

La restructuration permet de réaliser des économies substantielles à moyen et long terme. Cependant, sa mise en place nécessite des investissements de départ élevés, doit être échelonnée et doit faire l'objet d'une planification continue. Le temps d'amortissement dépend principalement des investissements nécessaires, du nombre de lits et de la taille des installations pris en charge par les cantons.

Table des matières

Aperçu	7772
1 Présentation du projet	7776
1.1 Contexte	7776
1.1.1 Rapport du DFJP sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile de mars 2011	7776
1.1.2 Rapport final du groupe de travail Confédération/ cantons sur la restructuration du domaine de l'asile	7776
1.1.3 Conférence nationale sur l'asile du 21 janvier 2013	7777
1.1.4 Rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» du groupe de travail Restructuration	7778
1.1.5 Conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014	7779
1.1.6 Dernières modifications de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers	7783
1.1.7 Premiers résultats de la phase de test	7786
1.1.8 Répercussions du nouvel art. 121a Cst. sur la restructuration du domaine de l'asile (initiative populaire «Contre l'immigration de masse»)	7788
1.1.9 Mesures actuelles visant à accélérer les procédures d'asile	7789
1.2 Grandes lignes de la restructuration du domaine de l'asile	7790
1.2.1 Objectifs généraux	7790
1.2.2 Principales caractéristiques	7791
1.2.3 Déroulement de la procédure d'asile	7793
1.2.4 Prestations de l'Etat en faveur de personnes relevant du domaine de l'asile (art. 80 ss P-LAsi)	7798
1.2.5 Hébergement des requérants d'asile (art. 24 ss P-LAsi)	7799
1.2.6 Compensation des cantons et des communes fournissant des prestations particulières	7800
1.2.7 Création de places d'hébergement supplémentaires de la Confédération	7801
1.2.8 Procédure d'approbation des plans (art. 95a ss P-LAsi)	7801
1.2.9 Conseil aux requérants d'asile et représentation juridique (art. 102f ss P-LAsi)	7804
1.2.10 Conseil en vue du retour et aide au retour (art. 93a s. P-LAsi)	7806
2 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral	7807
2.1 Observations générales	7807
2.2 Déroulement de la procédure d'asile	7810
2.2.1 Phase préparatoire (art. 26 P-LAsi)	7810
2.2.2 Procédure de première instance	7810
2.2.3 Procédure de recours (art. 108 ss P-LAsi)	7818
2.2.4 Attribution et répartition entre les cantons (art. 27 P-LAsi), exécution des renvois (art. 45 s. P-LAsi) et mesures de contrainte (art. 74 ss P-LEtr)	7821

2.2.5	Prestations fournies par l'Etat aux personnes relevant du domaine de l'asile (art. 80 ss P-LAsi)	7822
2.2.6	Centres de la Confédération (art. 24, 24a et 24e P-LAsi)	7823
2.3	Procédure d'approbation des plans et utilisation non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération (art. 24c, 24d, 95a ss P-LAsi)	7828
2.4	Conseil aux requérants d'asile et représentation juridique (art. 102f ss P-LAsi)	7832
2.5	Conseil en vue du retour et aide au retour (art. 93a s. P-LAsi)	7838
3	Autres changements survenus après la consultation	7839
4	Commentaire des dispositions	7841
4.1	Loi sur l'asile	7841
4.2	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)	7884
4.3	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	7886
4.4	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)	7887
5	Conséquences	7888
5.1	Conséquences pour la Confédération	7888
5.1.1	Conséquences financières et incidences sur le personnel	7888
5.1.2	Estimations relatives à l'élaboration d'un scénario de base	7888
5.1.3	Coûts supplémentaires pour la Confédération	7889
5.1.4	Economies pour la Confédération	7890
5.1.5	Conséquences financières après la consultation	7891
5.1.6	Processus de financement	7893
5.1.7	Frein aux dépenses	7893
5.1.8	Résultats et conclusion	7893
5.2	Conséquences pour les cantons et les communes	7895
6	Rapport avec le programme de législation	7896
7	Aspects juridiques	7896
7.1	Constitutionnalité et légalité	7896
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales	7896
7.3	Relation avec le droit européen	7897
7.3.1	Evolution du domaine de l'asile au sein de l'UE	7897
7.3.2	Compatibilité de la législation suisse avec le droit européen	7897
	Annexe: Comparaison des coûts globaux annuels d'aujourd'hui avec ceux d'après la restructuration du domaine de l'asile	7899
	Loi sur l'asile (LAsi) (Projet)	7901

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Rapport du DFJP sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile de mars 2011

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message¹ relatif à la révision de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)². Dans le cadre des débats parlementaires, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de rédiger, d'ici à la fin du mois de mars 2011, un rapport sur la situation dans le domaine de l'asile dans lequel seraient présentées de nouvelles options permettant d'accélérer de manière significative les procédures d'asile.

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 de mars 2011³ et de mettre en œuvre sans tarder les améliorations possibles dans le cadre d'un message complémentaire du Conseil fédéral (option 3; concernant la suite de la procédure législative, cf. ch. 1.1.6).

L'option 1 prévoit de mener la grande majorité des procédures d'asile dans des centres de procédure de la Confédération, dans un délai court et impératif. Cette mesure induit donc une vaste restructuration du domaine de l'asile. Les personnes réellement persécutées doivent continuer à obtenir une protection complète en Suisse. La procédure d'asile doit être menée dans le respect des principes de l'Etat de droit et de manière équitable. À cet effet, les requérants d'asile concernés doivent notamment bénéficier d'une protection juridique complète et gratuite. De même, des procédures d'asile rapides doivent permettre de réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des personnes souhaitant déposer des demandes d'asile manifestement abusives. Cette réorientation donnée au domaine de l'asile devrait renforcer durablement la crédibilité de la politique suisse en matière d'asile.

1.1.2 Rapport final du groupe de travail Confédération/ cantons sur la restructuration du domaine de l'asile

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.

¹ FF 2010 4035

² RS 142.31

³ www.odm.admin.ch > Documentation > Bases légales > Projets de législation en cours > Modification LAsi et LEtr > Décision de principe > Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile

Le 29 octobre 2012, le groupe de travail Confédération/cantons institué par le DFJP pour mettre en œuvre la restructuration du domaine de l'asile a adopté son rapport final.⁴ Rédigé sur la base du rapport sur des mesures d'accélération, ce rapport présente les objectifs centraux de la restructuration et les exigences relatives au processus d'asile sous l'angle de l'accélération, ainsi que des variantes de mise en œuvre. Il met également en lumière les répercussions sur la collaboration entre les acteurs du domaine de l'asile, en particulier entre la Confédération et les cantons.

Le 22 novembre 2012, le comité de pilotage, composé du DFJP (Mme Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP; président: M. Hans-Jürg Käser, conseiller d'Etat) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS, président: M. Peter Gomm, conseiller d'Etat), a approuvé le rapport du groupe de travail et les lignes directrices et a accepté qu'ils soient présentés lors de la conférence nationale sur l'asile du 21 janvier 2013.

1.1.3 Conférence nationale sur l'asile du 21 janvier 2013

La conférence nationale sur l'asile demandée par le groupe de travail Confédération/cantons s'est déroulée le 21 janvier 2013. Y ont participé Mme Simonetta Sommaruga, chef du DFJP, les membres de la CCDJP et de la CDAS, les représentants des villes et des communes, de même que le Tribunal administratif fédéral (TAF).

Les participants à la conférence sur l'asile ont adopté une déclaration commune⁵, portant approbation du rapport final du groupe de travail Confédération/cantons ainsi que des lignes directrices du projet «Restructuration du domaine de l'asile» du 21 novembre 2012. Ils y ont également précisé la marche à suivre exposée ci-après:

La Confédération et les cantons, d'entente avec les associations faitières des villes et des communes, conviennent jusqu'à fin 2013 de la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile (en particulier les emplacements des centres de la Confédération, des centres spécifiques pour requérants d'asile qui menacent la sécurité et l'ordre publics et des places de détention administrative).

Au regard de la structure, de la fonction et de la gestion des centres de la Confédération, la variante B «Décentralisation dans cinq régions» proposant une capacité d'hébergement de 6000 places est privilégiée; il conviendra de déterminer l'emplacement de ces sites (cf. point 3 des lignes directrices). La mise en place d'une procédure fédérale d'approbation des plans doit être examinée afin d'en faciliter l'aménagement.

La Confédération et les cantons s'engagent à mettre à disposition les ressources nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent dans le domaine de l'asile, tout particulièrement aux niveaux de l'hébergement, du personnel et du financement, et à les adapter à d'éventuelles fluctuations. Les travaux de planification doivent être entrepris sitôt que la planification générale sera disponible.

⁴ www.odm.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012 > 23.11.2012 > Documents > Rapport final Groupe de travail Confédération cantons

⁵ www.dfjp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2013 > 21.01.2013 > Documents > Déclaration commune de la conférence

Les cantons s'engagent à prêter leur concours à la Confédération dans la recherche des installations civiles ou militaires nécessaires à la mise en service des centres. Les villes et les communes concernées seront informées à temps.

La Confédération et les cantons veillent à ce que les cantons et les communes ayant des tâches spécifiques en matière d'hébergement et d'exécution des mesures reçoivent une compensation de nature financière ou autre. Les tâches incombant aux cantons peuvent être accomplies dans le cadre de conventions et/ou de concordats.

Les cantons s'engagent également à créer à temps les places de détention administrative nécessaires pour pouvoir exécuter les mesures de contrainte relevant du droit des étrangers. Leur planification est mise en route immédiatement. Pour sa part, la Confédération indemnise les cantons pour la construction et l'aménagement de ces sites, ainsi que pour leurs frais d'exploitation conformément aux dispositions de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)⁶. Les cantons créent entre 500 et 700 places de détention administrative supplémentaires. Leurs emplacements seront définis lors de la restructuration.

La Confédération effectue une phase de test de la restructuration dans le domaine de l'asile. Les cantons, en collaboration avec les villes et les communes, apportent leur soutien à la Confédération dans la création de conditions optimales permettant une mise en œuvre fluide et rapide de cette phase.

L'organisation du projet Confédération/cantons portant sur la restructuration du domaine de l'asile est maintenue (groupe de travail Confédération/cantons et comité de pilotage) et complétée par une représentation des associations faitières des villes et des communes (nouveau: groupe de travail Restructuration). Elle est chargée de suivre les travaux de mise en œuvre et, au besoin, elle est consultée pour clarifier des questions de principe.

Les organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la migration sont impliquées dans les travaux de mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile.

Le DFJP s'assure que les adaptations légales nécessaires à la restructuration du domaine de l'asile soient effectuées dans les délais les plus brefs. Une consultation devrait être ouverte au mois d'avril 2013.

1.1.4 Rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» du groupe de travail Restructuration

A la suite de la conférence sur l'asile du 21 janvier 2013, le comité de pilotage CCDJP/CDAS/DFJP a chargé, par mandat du 26 février 2013, le groupe de travail Restructuration dirigé par MM. Hans-Jürg Käser, conseiller d'Etat et président de la CCDJP, et Mario Gattiker, directeur de l'Office fédéral des migrations (ODM), de préparer, en s'appuyant sur le rapport final du groupe de travail Confédération/cantons du 21 novembre 2012 et sur la déclaration commune du 21 janvier 2013, la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile et de proposer, d'ici fin 2013, un plan de mise en œuvre. La planification générale doit notamment per-

⁶ RS 142.20

mettre de définir l'emplacement des centres de la Confédération, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et la répartition des requérants entre les cantons ainsi que d'élaborer un modèle de compensation pour indemniser les cantons qui abritent des centres de la Confédération.

Les résultats de la planification générale ont été regroupés dans un rapport de suivi (rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» du 18 février 2014⁷). Le 18 février 2014, le comité de pilotage CCDJP/CDAS/DFJP a approuvé le rapport final du groupe de travail Restructuration et accepté qu'il soit présenté lors de la deuxième conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014.

1.1.5 Conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014

Ont participé à la deuxième conférence nationale sur l'asile Mme Simonetta Sommaruga, chef du DFJP, les membres de la CCDJP et de la CDAS, les représentants des villes et des communes, et le TAF.

Les participants ont approuvé à l'unanimité le rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» et ont adopté une deuxième déclaration commune⁸:

1. La conférence sur l'asile approuve le rapport final du groupe de travail Restructuration du 18 février 2014 concernant la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile. Lorsque des explications se réfèrent concrètement à des sites, il ne s'agit, par nature, que de réflexions, évoquées dans le but de développer un modèle.

2. Conformément au rapport final de ce groupe de travail, la Confédération, les cantons ainsi que les associations faitières des villes et des communes conviennent des lignes directrices ci-après pour la mise en œuvre de la planification générale:

- a) Dans le cadre de la restructuration, six régions sont définies, offrant un total de 5000 places dans les centres fédéraux (modèle de réflexions). La répartition des places s'effectue au prorata de la population de chaque région:

Région Suisse romande:

- Cantons de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Valais et de Vaud: 1280 places

Région Suisse du Nord-ouest:

- Cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et de Soleure: 840 places

Région Berne:

- Canton de Berne: 620 places

Région Zurich:

- Canton de Zurich: 870 places

⁷ www.dfjp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2014 > 28.03.2014 > Documents > Rapport final

⁸ www.dfjp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2014 > 28.03.2014 > Documents > Déclaration commune de la Conférence sur l'asile

Région Suisse centrale et méridionale:

- Cantons de Lucerne, de Nidwald, d’Obwald, de Schwyz, du Tessin, d’Uri et de Zoug: 690 places

Région Suisse orientale:

- Cantons d’Appenzell Rhodes-Extérieures, d’Appenzell Rhodes-Intérieures, de Glaris, des Grisons, de Saint-Gall, de Schaffhouse et de Thurgovie: 700 places

b) Dans chaque région, la Confédération exploite un centre de procédure et trois centres de départ au plus. Au cas où une région doit créer plus de 500 places dans un centre de procédure, elle peut répartir ledit centre sur deux sites. Les centres de procédure peuvent être utilisés comme centres de départ. En outre, la Confédération exploite deux centres spécifiques pour les requérants relevant de sa compétence qui menacent la sécurité et l’ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres de procédure ou des centres de départ.

c) Les cantons, de concert avec les villes et les communes, assument la responsabilité des requérants qui ne relèvent pas de la compétence fédérale (notamment en ce qui concerne l’hébergement, les prestations d’aide sociale et d’aide d’urgence, l’exécution des renvois et l’intégration). Dans l’intérêt d’un accomplissement efficace des tâches et en vue d’une compensation appropriée pour prestations particulières, les tâches sont désormais réparties comme suit entre les cantons, les villes et les communes:

- Les cantons abritant un centre de la Confédération sont compétents pour l’exécution des renvois effectués à partir de ces centres et l’octroi éventuel de l’aide d’urgence, lorsque le renvoi intervient après que la durée maximale de séjour dans ces centres est dépassée.
- Les requérants soumis à une procédure étendue sont répartis entre tous les cantons, en fonction de leur population et de manière à assurer une compensation appropriée des prestations particulières (selon let. d). Chaque canton prend en charge au moins 10 % de sa part dans la clé de répartition, afin de garantir la participation de tous les cantons à l’intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

d) Les cantons qui fournissent des prestations particulières en abritant un centre de la Confédération ou un aéroport se voient attribuer moins de requérants. La réduction concernant la répartition des requérants soumis à une procédure étendue (compensation) s’élève à:

Compensation liée à la présence d’un centre de la Confédération

- 20 personnes pour 100 places d’hébergement dans les centres de procédure et les centres de départ;
- 40 personnes pour 100 places d’hébergement dans les centres spécifiques.

Compensation liée à une situation particulière

- 15 personnes pour 100 personnes attribuées à un centre de départ;
- La même compensation s’applique lorsqu’un centre de procédure ou un centre spécifique est aussi utilisé comme centre de départ.

Compensation pour les cantons possédant un aéroport

- 10 personnes pour 100 personnes renvoyées à partir de l'aéroport (DEPU, DEPA).

Le DFJP soumettra au Conseil fédéral une proposition d'adaptation des forfaits de départ dans les domaines de l'asile et des étrangers d'ici à l'entrée en vigueur de la restructuration (art. 11, al. 3, de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers, OERE⁹). La Confédération prend en charge les frais pour les personnes relevant du domaine de l'asile, les cantons ceux pour les personnes soumises à la législation sur les étrangers. Les forfaits doivent être majorés de sorte à couvrir la totalité des coûts engagés par les cantons possédant un aéroport pour l'organisation des départs.

Compensation pour les communes abritant un centre de la Confédération

- La Confédération et les cantons veillent à ce que les communes assumant des tâches spécifiques reçoivent la compensation financière ou d'une autre nature qui leur est due (cf. ch. 6 de la déclaration commune du 21 janvier 2013).
- e) La Confédération, les cantons, les villes et les communes prennent des mesures afin de pouvoir réagir à temps aux variations du nombre de demandes d'asile, au moyen d'un engagement d'effectifs flexible ou par d'autres dispositions.
- f) Le système de financement actuel est en principe maintenu. Un suivi périodique permettra de vérifier:
- si les objectifs de la restructuration ont été atteints,
 - si des effets préjudiciables ont été occasionnés à certains cantons ou aux communes abritant des centres de la Confédération,
 - si des adaptations doivent être apportées, s'agissant notamment de la compétence, du système de financement ou du modèle de compensation.

3. L'organisation du projet Confédération/cantons/communes/villes portant sur la restructuration dans le domaine de l'asile est maintenue (groupe de travail Restructuration et comité de pilotage). Elle est chargée d'un mandat de suivi concernant la mise en œuvre de la planification générale de la restructuration, qui consiste à suivre la réalisation des travaux, et sera, au besoin, concertée pour éclaircir des questions de principe.

Le groupe de travail Restructuration est notamment compétent:

- pour la coordination générale et l'harmonisation de la planification de l'emplacement des centres fédéraux et des places de détention administrative, selon les ch. 4 à 6,
- pour l'élaboration d'un calendrier et d'un concept de mise en œuvre relatifs à l'introduction progressive de la restructuration, en tenant compte des résultats de la phase de test, et la conformité avec la procédure législative,
- pour la mise au point et l'adoption d'un concept de suivi.

4. De concert avec les conseillers d'Etat cantonaux compétents des différentes régions, l'ODM élabore, à l'intention du groupe de travail Restructuration, le concept géographique portant sur les régions. Les communes et villes concernées sont associées à ce processus dès le début des travaux. La planification de la Confédération sert de base à la définition des emplacements, qui doivent être indiqués au groupe de travail Restructuration d'ici à la fin de l'année 2014.

Les futurs centres fédéraux doivent être d'une taille appropriée (nombre indicatif de places des centres de procédure: au moins 350; nombre indicatif de places des centres de départ: au moins 250), situés dans des lieux facilement accessibles et ce, toute l'année, établis dans des locaux fonctionnels offrant suffisamment d'espace et tenir compte de critères économiques (fonctionnement efficace, investissements dans le cadre prescrit) et de la répartition adéquate dans les régions.

5. Les cantons sont libres de s'organiser, sous réserve des dispositions du ch. 4 ci-dessus et du ch. 7 ci-après (procédure d'approbation des plans). Chaque canton désigne rapidement deux interlocuteurs, l'un au niveau politique, l'autre sur le plan organisationnel, compétents pour la planification de la mise en œuvre et en informe le groupe de travail Restructuration.

L'ODM et les cantons d'une région s'accordent sur la planification de l'emplacement des centres sis dans ladite région. L'ODM et le canton abritant des centres procèdent à l'évaluation des différents objets, avec la participation des communes concernées, et en communiquent les résultats au groupe de travail.

6. D'ici à fin 2018, les cantons d'une région créent les places de détention administrative nécessaires aux mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, en associant dès le départ les villes et communes concernées par cette démarche. Le choix des sites retenus doit s'aligner sur les régions définies et concorder avec l'emplacement des centres de départ. La coopération est possible même au-delà des frontières régionales. Le nombre et l'emplacement des places de détention doivent être indiqués au groupe de travail Restructuration d'ici à la fin du premier semestre 2015, dans le cadre d'une planification générale, sous la coordination de la CCDJP. La Confédération apporte son soutien financier aux cantons dans la création des places de détention administrative supplémentaires.

7. D'ici à l'été 2014, le DFJP soumet le message concernant la restructuration au Conseil fédéral, pour approbation et transfert au Parlement. Sur la base des décisions prises lors de la Conférence sur l'asile du 21 janvier 2013, il a été proposé, dans le projet sur la restructuration destiné à être mis en consultation, de mettre en place une procédure d'approbation des plans afin de faciliter l'aménagement des centres en lien avec la procédure de permis de construire. Les droits de participation des cantons, des villes et des communes sont garantis.

8. En outre, il convient d'associer de manière appropriée les organisations non gouvernementales concernées par la migration aux travaux de suivi relatifs à la restructuration du domaine de l'asile.

1.1.6 Dernières modifications de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers

Le Parlement a divisé en trois projets distincts la révision de la LAsi proposée par le Conseil fédéral dans son message du 26 mai 2010¹⁰ et son message complémentaire du 23 septembre 2011¹¹:

Projet 2: le Parlement a approuvé le principe de la restructuration du domaine de l'asile présentée dans le rapport du DFJP sur des mesures d'accélération. Les dispositions concernant le conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances proposées par le Conseil fédéral dans son message ont été renvoyées au Conseil fédéral 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 des requérants d'asile¹². Le présent message du Conseil fédéral est compatible avec le mandat du Parlement.

Projet 3: en vue de la restructuration du domaine de l'asile, le Parlement a également adopté, le 28 septembre 2012, les modifications urgentes de la LAsi, lesquelles sont entrées en vigueur dès le 29 septembre 2012 et auront effet jusqu'au 28 septembre 2015¹³. Lors de la votation populaire du 9 juin 2013, les mesures urgentes ont été approuvées par 78 % des électeurs. Certaines modifications jouent aussi un rôle dans la restructuration:

- création de centres spécifiques pour requérants qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres d'enregistrement et de procédure (CEP) (ci-après centres spécifiques pour requérants d'asile, cf. art. 26, al. 1^{bis} ss, LAsi);
- versement par la Confédération d'un forfait de sécurité (art. 91, al. 2^{ter}, LAsi) et de contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation (art. 91, al. 4^{bis}, LAsi) aux cantons abritant des CEP et des centres spécifiques;
- utilisation provisoire et non soumise à autorisation d'installations et de constructions de la Confédération pour l'hébergement de requérants d'asile pour une durée maximale de trois ans (art. 26a LAsi);
- possibilité d'expérimenter de nouvelles procédures dans le cadre de phases de test (art. 112b LAsi; cf. également ch. 1.1.7 ci-après);
- mise en place de mesures de contrainte complémentaires dans le droit des étrangers (art. 74 ss LEtr).

¹⁰ FF 2010 4035

¹¹ FF 2011 6735

¹² www.parlement.ch > Recherche > Curia Vista – Banque de données des objets parlementaires > Numéro d'objet 10.052

¹³ RO 2012 5359

La mise en œuvre de certaines dispositions présuppose que le Conseil fédéral édicte une ordonnance sur les phases de test et procède à d'autres adaptations d'ordonnances. Les modifications d'ordonnances nécessaires sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2013.¹⁴

Les modifications urgentes de la LAsi (projet 3) doivent être intégrées dans le présent projet de restructuration du domaine de l'asile et ainsi transposées pour une durée indéterminée dans le droit ordinaire. La disposition relative aux phases de test (art. 112b LAsi) n'est pas concernée par cette transposition car ces phases de test seront achevées d'ici à l'entrée en vigueur de la présente révision de la LAsi. Lors de la procédure de consultation relative au projet de restructuration du domaine de l'asile, une majorité des participants a approuvé ce procédé (cf. également ch. 2.1).

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 Conseil fédéral propose, dans son message du 26 février 2014 concernant la prorogation des mesures urgentes dans le domaine de la LAsi, de 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. Le Conseil fédéral propose également de continuer à appliquer l'ordonnance sur les phases de test, à certaines conditions et au plus tard jusqu'à l'entrée en vigueur du *projet 2* (cf. ch. 1.1.7)¹⁵. Le projet correspondant est actuellement en délibération au Parlement.

Projet 1: d'autres modifications non urgentes de la LAsi ont été décidées par le Parlement le 14 décembre 2012. Le Conseil fédéral a décidé qu'elles entreraient en vigueur par étapes aux 1^{er} janvier 2014 et 1^{er} février 2014.¹⁶ Ces modifications servent également à restructurer le domaine de l'asile (par ex. introduction d'une phase préparatoire, remplacement des décisions de non-entrée en matière par des procédures d'asile matérielles rapides, nouvelle procédure écrite dans les cas de demandes multiples et de demandes de réexamen, dispositif légal concernant la stratégie de traitement de l'ODM et sa coordination avec le TAF, financement intégral ou partiel par la Confédération de places de détention administrative afin de pouvoir appliquer les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers).¹⁷ L'adoption, en mars 2014, des dispositions d'ordonnances relatives au financement des places de détention administrative doit permettre de construire un plus grand nombre d'établissements de détention spécialisés affectés exclusivement à l'exécution de la détention administrative fondée sur le droit des étrangers. Le choix des sites doit s'aligner sur les régions définies dans la déclaration commune du 28 mars 2014 (ch. 6) et concorder avec l'emplacement des centres de départ. Il s'agit là encore d'un élément central pour la réussite de la mise en œuvre de la restructuration dans le domaine de l'exécution des renvois.

¹⁴ Cf. l'ordonnance du 4 septembre 2013 sur les phases de test (OTest; RS **142.318.1**) et les modifications du 4 septembre 2013 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 1; RS **142.311**), de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2; RS **142.312**) et de l'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile (RS **142.311.23**).

¹⁵ Cf. les explications détaillées dans le message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur l'asile (prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile) du 26 février 2014, FF **2014** 2013.

¹⁶ RO **2013** 4375 5357; FF **2010** 4035, **2011** 6735

¹⁷ FF **2012** 8943

Mise en œuvre du règlement Dublin III

Le 7 mars 2014, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, le message¹⁸ concernant l'approbation et la mise en œuvre du règlement Dublin III (règlement [UE] n° 604/2013)¹⁹ et du règlement Eurodac (règlement [UE] n° 603/2013)²⁰. A cette fin, le Conseil fédéral soumet au Parlement un arrêté fédéral portant sur la reprise du règlement Dublin III²¹ ainsi qu'un arrêté fédéral portant sur la reprise du règlement Eurodac²². Y sont jointes les adaptations de loi nécessaires à leur mise en œuvre.

Ces deux règlements constituent des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac, que la Suisse s'est déclarée prête à reprendre dans le cadre de l'accord d'association à Dublin (AAD)²³ (art. 1, par. 3, et art. 4 AAD).

La présente révision de loi n'est pas fondamentalement remise en cause par les nouveautés introduites dans le règlement Dublin. Les objectifs du règlement Dublin III correspondent en principe à ceux de la restructuration, qui prévoit également l'exécution d'une procédure rapide et efficace ainsi qu'une amélioration de la protection légale des personnes concernées. Tout au plus le règlement Dublin III limite-t-il la possibilité actuelle de détention en phase préparatoire et de détention en vue du renvoi dans la procédure Dublin; une détention en phase préparatoire ou en vue du renvoi ne peut être ordonnée qu'au cas par cas et seulement en cas de risque sérieux que le requérant passe à la clandestinité, pour autant que l'ordre de détention soit proportionné et que des mesures plus légères ne suffisent pas à garantir l'exécution du renvoi; par ailleurs, la durée maximale de détention a été réduite.

¹⁸ Message sur l'approbation et la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) n° 603/2013 et n° 604/2013 (développements de l'acquis de Dublin/Eurodac), FF **2014** 2587.

¹⁹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

²⁰ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des Etats membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), JO L 180 du 29.06.2013, p. 1.

²¹ Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (développement de l'acquis de Dublin/Eurodac) (projet), FF **2014** 2637.

²² Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise du règlement (UE) n° 603/2013 relatif à la création d'Eurodac et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création de l'Agence IT (développement de l'acquis de Dublin/Eurodac) (projet), FF **2014** 2645.

²³ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse, RS **0.142.392.68**.

Le DFJP va suivre attentivement les travaux législatifs réalisés dans le cadre du règlement Dublin et de la présente révision de la LAsi et veiller à ce que les projets concordent entre eux.

1.1.7 Premiers résultats de la phase de test

La phase de test mise en œuvre dans le cadre de la restructuration a été lancée le 6 janvier 2014 à Zurich. Elle doit permettre d'évaluer la réalisation des objectifs de la restructuration en matière de procédure d'asile et d'exécution. Une évaluation de suivi vise à identifier d'éventuelles lacunes et à mettre en évidence les points à améliorer. La mise sur pied d'une phase de test répond également à l'une des préoccupations exprimées par les participants à la conférence sur l'asile du 21 janvier 2013 (cf. ch. 1.1.3).

L'ordonnance du 4 septembre 2013 sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (OTest)²⁴ prévoit que l'ODM procède à une évaluation des phases de test à l'attention du DFJP (art. 8 OTest). Cette évaluation doit permettre de tirer des enseignements du plus grand nombre possible d'effets de la procédure d'asile accélérée et de la protection juridique complète en vue de la mise en œuvre de la restructuration. Elle vise à évaluer non seulement la procédure d'asile mais également les aspects liés à la gestion d'entreprise, au droit des subventions et au droit de la procédure d'asile, la collaboration entre les acteurs impliqués ainsi que les répercussions sur le TAF et l'exécution des renvois. Compte tenu de la complexité des questions à examiner et de la diversité des exigences, quatre mandats différents ont été attribués (mandat 1: Analyse quantitative phase de test, mandat 2: Evaluation formative et optimisation des processus, mandat 3: Evaluation qualitative de la phase de test et mandat 4: Conseil et représentation juridique).

Le centre pilote de Zurich doit permettre de traiter environ 1300 à 1400 demandes d'asile par an. Le centre d'asile de Juch qui lui est associé dispose quant à lui de 300 places d'hébergement. Près de 30 collaborateurs de l'ODM travaillent dans le centre pilote.

A la fin du mois de juillet 2014, le centre pilote avait reçu 867 requérants d'asile et permis de traiter 517 procédures. 79 requérants d'asile ont obtenu une décision positive, 81 une décision négative assortie d'une décision de renvoi, 206 une décision de non-entrée en matière Dublin et sept autres une décision de non-entrée en matière. 62 personnes ont été admises à titre provisoire. 82 demandes ont été classées. 85 requérants d'asile ont retiré leur demande. Si l'on extrapole ces chiffres sur douze mois, 1500 demandes devraient être traitées cette année.

La répartition par pays d'origine de ces requérants correspondait à la répartition des nouvelles demandes d'asile enregistrées dans l'ensemble de la Suisse. Près de 40 % des demandes d'asile ont été traitées en procédure accélérée et 40 % en procédure Dublin. 20 % environ des requérants d'asile ont été attribués en procédure étendue. Dans ces cas, seule l'audition sur les motifs d'asile a été menée dans le centre pilote.

²⁴ RS 142.318.1

Les expériences réalisées par l'ODM au cours des sept premiers mois montrent que les procédures accélérées de la phase de test peuvent être menées de manière rapide et conforme à l'Etat de droit; les délais prescrits ont été respectés dans une majorité des procédures closes. Dans la phase préparatoire, le respect des délais a été en partie rendu difficile en raison d'un manque de disponibilité des interprètes. Le fait que tous les principaux participants aux procédures soient réunis à la Förrlibuckstrasse et au centre de Juch permet d'assurer un échange d'informations rapide et efficace sur chaque cas. Les requérants d'asile ont très rapidement la possibilité de solliciter les services de conseil en vue du retour pendant la procédure dans le centre pilote. Tous les participants aux procédures approuvent le nouvel instrument de conseil et de représentation juridique. Le recours précoce et systématique au conseil et le suivi permanent assuré par le représentant légal durant toute la procédure contribuent à améliorer l'information des requérants d'asile. Cette transparence accrue renforce l'acceptation en cas de décision négative. Il s'avère également que près de 10 % des personnes concernées retirent leur demande d'asile avant la fin de la procédure, ce qui peut s'expliquer par le conseil complet en vue du retour qu'elles reçoivent. 54 recours ont été déposés sur un total de 356 décisions sujettes à recours. A 15 % environ, le taux de recours est faible par rapport aux procédures ordinaires. Durant les premiers mois, un taux élevé de disparitions a été constaté durant la phase de test. Les personnes ayant peu de chance de se voir accorder une protection sont entrées en clandestinité en cours de procédure de manière plus fréquente que les personnes ayant eu une procédure d'asile en dehors de la phase de test. Ceci vaut tout particulièrement pour la procédure Dublin, lors de laquelle, à ce jour, 28 % des demandeurs d'asile a disparu avant qu'une décision n'ait été prise (procédure hors de la phase de test: 17 %). Les conséquences sur l'exécution des renvois au niveau cantonal ne peuvent pas encore être évaluées pour le moment.

Fin 2014, un rapport intermédiaire fournira un bilan approfondi de l'évaluation. Le rapport final contenant les résultats de l'évaluation sera disponible fin 2015. Par ailleurs, l'OTest prévoit que l'ODM examine, en collaboration avec le canton abritant un centre, la CCDJP et la CDAS et en commençant six mois après le début des phases de test, l'évolution des dépenses liées à l'aide d'urgence pour les personnes frappées d'une décision de renvoi prononcée dans le cadre des phases de test (art. 32 OTest). Le DFJP peut adapter, sur la base de résultats consolidés, le montant du forfait d'aide d'urgence alloué au canton abritant un centre.

La mise en œuvre de la phase de test à Zurich engendre des coûts importants pour la Confédération du fait de la courte durée d'exploitation. Il apparaît nécessaire de ne pas interrompre le traitement des demandes d'asile en procédure accélérée et en procédure Dublin si l'évaluation de la phase de test s'avère positive notamment d'un point de vue de l'efficacité et de l'efficacité 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.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a proposé, dans son message concernant la prorogation des modifications urgentes, de continuer à appliquer, sous certaines

conditions, les dispositions d'exécution prévues dans l'OTest jusqu'à l'entrée en vigueur de la restructuration, mais jusqu'au 28 septembre 2019 au plus tard.²⁵

1.1.8 Répercussions du nouvel art. 121a Cst. sur la restructuration du domaine de l'asile (initiative populaire «Contre l'immigration de masse»)

Le 9 février 2014, l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» a été acceptée par une majorité du peuple suisse et des cantons. Le 20 juin 2014, le Conseil fédéral a adopté un plan de mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale²⁶ (Cst.). Ce plan sert de base aux adaptations légales nécessaires qui doivent faire l'objet d'une procédure de consultation fin 2014.

Le nouvel article constitutionnel permet en principe à la Suisse de poursuivre sa politique actuelle en matière d'asile. Toutefois, des plafonds et des contingents doivent désormais également être fixés dans le domaine de l'asile. A cet effet, il convient de tenir compte des obligations internationales de la Suisse (cf. ch. 1.3 et 4.2.3 du message du 7 décembre 2012 relatif à l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»)²⁷.

Si la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. devait aboutir à une dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)²⁸ avec l'UE, cette dernière pourrait également remettre en cause d'autres accords qu'elle a conclus avec la Suisse et qu'elle considère comme liés à l'ALCP. Seraient notamment concernés les accords d'association à Schengen et Dublin (AAS²⁹ et AAD). L'AAS et l'AAD ne sont pas juridiquement liés à l'ALCP. Ils échappent, dès lors, à la clause guillotine. Par conséquent, une dénonciation de l'ALCP n'entraînerait pas automatiquement l'extinction de l'AAS et de l'AAD. Cependant, l'AAS est complémentaire à l'ALCP en ce qu'il facilite la circulation des personnes dans l'espace Schengen. Du fait de leur étroite corrélation, une dénonciation de l'AAS signifierait automatiquement la fin de l'AAD (art. 14 AAD).

L'AAD règle les compétences pour l'examen des demandes d'asile. Il permet d'éviter qu'un même requérant ne fasse l'objet de plusieurs procédures. La fin éventuelle de l'AAD aurait donc d'importantes répercussions négatives sur le système d'asile de la Suisse car cette dernière ne pourrait plus invoquer les critères de responsabilité Dublin. Tout requérant d'asile dont la demande a été rejetée dans un Etat de l'UE pourrait déposer une nouvelle demande d'asile en Suisse. N'étant plus membre de Dublin, la Suisse se verrait alors dans l'obligation d'entrer en matière sur cette demande. La conséquence serait une augmentation du nombre et de la durée des procédures d'asile (cf. ch. 4.2.4 du message du 7 décembre 2012 relatif à

²⁵ Cf. les explications détaillées dans le message concernant la modification de la loi sur l'asile (Prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile) du 26 février 2014, FF **2014** 2013.

²⁶ RS **101**

²⁷ FF **2013** 279

²⁸ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses États membres sur la libre circulation des personnes; RS **0.142.112.681**.

²⁹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, RS **0.362.31**.

l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse»³⁰. Dans ce cas de figure, les objectifs de la restructuration, à savoir l'accélération significative des procédures et l'exécution à partir des centres de la Confédération, seraient amenés à jouer un rôle encore nettement plus important.

1.1.9 Mesures actuelles visant à accélérer les procédures d'asile

Face au nombre élevé de demandes d'asile présentées depuis la fin de l'année 2011, l'ODM a pris différentes mesures organisationnelles dans le but d'accélérer les procédures d'asile et d'accroître l'efficacité lors du traitement des demandes.

Nouvelle stratégie de traitement et nouvel ordre de priorités depuis le 1^{er} juillet 2012

Le personnel disponible n'a pas permis de faire face au nombre constamment élevé de nouvelles demandes enregistré depuis la fin de l'année 2011. De plus, le traitement des demandes d'asile était basé sur les stratégies développées pour les Etats de provenance des requérants. Aussi l'ODM a-t-il adopté, le 1^{er} juillet 2012, une nouvelle stratégie de traitement. Cette stratégie, appliquée depuis avec succès, est destinée à régler efficacement les demandes en les classant selon un ordre de priorités. Mais cette stratégie vise également:

- à donner la priorité aux décisions de non-entrée en matière (cas Dublin) et aux décisions négatives ne nécessitant pas de clarifications supplémentaires et dans le cas desquelles le renvoi peut être exécuté rapidement, y compris sous contrainte (notamment pays sûrs);
- à réduire le nombre de demandes d'asile manifestement infondées et, ainsi, décharger le domaine de l'hébergement;
- à réduire les frais dans le domaine de l'asile en général.

La stratégie de traitement des demandes d'asile repose sur un nouvel ordre de priorités, également en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2012, qui différencie trois catégories de demandes.

Procédure accélérée pour les demandes provenant des pays européens exemptés de l'obligation de visa (procédure en 48 heures) et procédure «fast track»

Durant l'été 2012, l'ODM a enregistré une forte augmentation du nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants d'Etats européens autorisés à entrer en Suisse sans visa. Il s'agissait essentiellement de requérants originaires de Serbie, de Macédoine et de Bosnie et Herzégovine. Cette situation a entraîné une surcharge des CEP, lesquels n'étaient quasiment plus en mesure d'accueillir le moindre nouveau requérant. L'expérience montre que les requérants d'asile provenant d'Etats européens ont peu de chances d'obtenir l'asile. C'est pourquoi l'ODM applique, depuis août 2012 et en guise de mesure complémentaire dans le cadre de la nouvelle stratégie de traitement, une procédure accélérée en 48 heures à l'égard de certains requérants d'asile en provenance de pays européens libérés de l'obligation de visa

30 FF 2013 279

(en particulier des pays susmentionnés). Appliquée avec succès depuis son introduction, la procédure a été étendue au Kosovo et à la Géorgie au printemps 2013. Une procédure accélérée «fast track» a par ailleurs été introduite en décembre 2012 pour le Maroc et en avril 2013 pour le Nigéria, la Tunisie et l'Algérie. La principale différence par rapport à la «procédure en 48 heures» réside dans le fait que l'exécution du renvoi et l'obtention des documents de voyage s'avèrent plus difficiles pour ces pays. Toutes ces mesures, prises dans le cadre de la stratégie de traitement, ont fait leurs preuves. Le nombre de demandes d'asile déposées par des personnes provenant de Bosnie et Herzégovine, de Serbie, de Macédoine, de Géorgie, du Nigéria et de Tunisie a fortement reculé. S'agissant du Kosovo, du Maroc et de l'Algérie, les demandes sont stables ou en léger recul. Enfin, la Suisse a continué à renforcer sa collaboration avec les autorités des pays de provenance importants tels que le Nigéria et les Etats des Balkans afin de pouvoir rapatrier rapidement les personnes concernées.

Changement de pratique en cas de demandes multiples Dublin

Souvent, les requérants d'asile retournent en Suisse peu de temps après leur transfert vers l'Etat Dublin compétent et déposent une nouvelle demande d'asile. Dans de tels cas, les intéressés ne fournissent généralement aucune nouvelle indication et leur demande d'asile vise uniquement à poursuivre leur séjour en Suisse pendant la durée de la nouvelle procédure Dublin. L'ODM a réagi en introduisant la mesure suivante: depuis le 20 avril 2012, les requérants ne peuvent plus présenter de nouvelle demande d'asile en Suisse durant les six mois qui suivent leur transfert dans l'Etat Dublin compétent pour traiter leur demande. Si ces personnes sont appréhendées dans un canton, les autorités cantonales peuvent le signaler à l'ODM. Ce dernier émet à nouveau une demande de prise en charge auprès de l'Etat Dublin compétent. Cette mesure a également fait ses preuves. En effet, le nombre de demandes multiples Dublin a reculé à la suite du changement de pratique, passant largement sous la barre des 50 par mois alors qu'il était presque quatre fois plus élevé auparavant.

1.2 Grandes lignes de la restructuration du domaine de l'asile

1.2.1 Objectifs généraux

La restructuration du domaine de l'asile vise à atteindre les objectifs suivants:

- mener les procédures d'asile rapidement et conformément aux principes de l'Etat de droit;
- continuer à accorder la protection de la Suisse aux personnes qui en ont besoin et les intégrer le plus rapidement possible dans notre pays;
- réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des requérants souhaitant déposer des demandes d'asile manifestement infondées et lutter contre les abus dans le domaine de l'asile;
- renforcer durablement la crédibilité du domaine de l'asile.

1.2.2 Principales caractéristiques

La présentation suivante se fonde sur les rapports finaux du groupe de travail Confédération/cantons et du groupe de travail Restructuration (cf. ch. 1.1.2 et 1.1.4, avec références sur Internet) et sur les résultats de la procédure de consultation (cf. ch. 2).

Le groupe de travail Confédération/cantons arrive à la conclusion qu'il ne sera possible d'accélérer réellement les procédures d'asile que si les principaux intervenants se trouvent au même endroit (notamment requérants, collaborateurs responsables de la procédure d'asile à l'ODM, représentants légaux, conseillers en vue du retour et spécialistes de l'examen des documents, de la comparaison avec la banque de données Eurodac et de la documentation sur les pays). Ce constat implique un agrandissement des CEP existants et l'ouverture de nouveaux centres sur d'autres sites.

Pour fonctionner de manière optimale, ces centres de la Confédération doivent être d'une certaine taille. Or créer de très grands centres comme aux Pays-Bas (quelque 1500 requérants d'asile sont hébergés à Ter Apel) paraît peu réalisable en Suisse. En revanche, créer des centres de la Confédération dans les régions en incluant les actuels CEP, éventuellement complétés par d'autres centres, semble plus réaliste.

Par ailleurs, les membres du groupe de travail Confédération/cantons s'accordent à dire que des procédures d'asile rapides ne peuvent être menées dans le respect des principes de l'Etat de droit et de manière équitable que si une protection juridique professionnelle, gratuite et indépendante est garantie aux requérants.

Encourager le retour volontaire des requérants d'asile dont la demande a été rejetée constitue un autre élément essentiel de la restructuration du domaine de l'asile. A cet effet, des entretiens de conseil en vue du retour doivent être menés avec eux le plus tôt possible dans les centres de la Confédération afin de leur fournir des informations complètes sur les offres d'aide au retour existantes. En principe, les intéressés doivent pouvoir, à chaque étape de la procédure, bénéficier de ces conseils et opter pour un départ volontaire au moyen de l'aide au retour (cf. ch. 1.2.10, ch. 2.5 et art. 93a, al. 2, du projet de modification de loi sur l'asile, ci-après dénommé: P-LAsi).

Quant aux personnes autorisées à rester en Suisse, elles doivent être intégrées le plus rapidement possible.

Afin d'accélérer le déroulement des procédures d'asile, il convient désormais d'établir une distinction entre les procédures suivantes:

Procédure accélérée (art. 26c P-LAsi)

Les demandes d'asile qui ne requièrent aucune clarification supplémentaire à l'issue de l'audition sur les motifs d'asile ou de l'octroi du droit d'être entendu (art. 36 LAsi) doivent être traitées dans le cadre d'une procédure accélérée selon un calendrier bien précis (20 % au minimum de l'ensemble des requêtes). A cette occasion, des décisions négatives (non-entrées en matière [NEM], décisions d'asile matérielles assorties d'une décision de renvoi ou d'une admission provisoire) ou positives (octroi de l'asile) peuvent être prononcées (cf. également le ch. 2.2.2, section «Durée de la procédure accélérée»). La proportion de demandes d'asile traitées en procédure accélérée peut varier en fonction de la composition des demandes.

Les requérants d'asile dont la demande fait l'objet d'une procédure accélérée ne sont, en principe, pas attribués à un canton. Les demandes d'asile qui sont traitées

dans le cadre d'une procédure accélérée doivent, selon le rapport final du groupe de travail Confédération/cantons, aboutir à une décision exécutoire et, en cas de décision négative, à une exécution du renvoi, le tout dans un délai de 100 jours. Les requérants concernés sont hébergés dans les centres de la Confédération (centres de la Confédération visés à l'art. 24 P-LAsi, centres spécifiques visés à l'art. 24a P-LAsi ou centres cantonaux et communaux visés à l'art. 24e P-LAsi) pendant le déroulement de la procédure, voire jusqu'à ce que leur renvoi soit exécuté. Les personnes qui obtiennent le droit de rester en Suisse à l'issue d'une procédure accélérée en première instance (octroi de l'admission provisoire ou de l'asile) sont réparties entre les cantons et intégrées aussi rapidement que possible.

Procédure étendue (art. 26d P-LAsi)

La procédure étendue (environ 40 % des demandes d'asile) s'applique notamment en cas de demandes pour lesquelles une décision ne peut être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, des mesures d'instruction supplémentaires s'avérant nécessaires. La réglementation proposée en matière d'application de la procédure étendue n'est pas exhaustive. En cas de nécessité, 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) (cf. également le ch. 2.2.2, section «Durée de la procédure accélérée»).

Les requérants dont la demande est traitée en procédure étendue sont attribués à un canton pour la durée de la procédure, voire jusqu'à ce que leur renvoi soit exécuté. Dans un délai d'un an, la procédure étendue doit avoir été bouclée et un éventuel renvoi exécuté.

Procédure Dublin (art. 26b P-LAsi)

Les requérants d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin (actuellement environ 40 % des cas) restent également dans les structures de la Confédération jusqu'à leur départ. Ils ne sont pas attribués à un canton. Autrement dit, 60 % environ des demandes d'asile donnent lieu actuellement à une procédure rapide menée dans les centres de la Confédération (procédure accélérée pour 20 % d'entre elles et procédure Dublin pour les 40 % restants).

Si la procédure Dublin ne peut pas être menée à terme, par ex. parce que la Suisse est compétente pour examiner la demande d'asile, une procédure accélérée ou étendue est ouverte. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, la procédure Dublin ne comprend pas d'audition sur les motifs d'asile. Un premier entretien est néanmoins prévu pour permettre au requérant de faire usage de son droit d'être entendu (cf. art. 26, al. 3, P-LAsi et art. 36, al. 1, LAsi). La décision d'asile ne peut être rendue tant que l'Etat Dublin compétent n'a pas donné sa réponse à la demande de prise ou de reprise en charge (cf. art. 37, al. 2, P-LAsi).

Lors de la répartition des requérants d'asile entre la Confédération (procédure accélérée dans au moins 20 % des cas et procédure Dublin dans au moins 40 % des cas) et les cantons (procédure étendue dans environ 40 % des cas), deux aspects doivent être pris en compte, à savoir: d'une part, pour une partie des cas Dublin, la demande de prise ou de reprise en charge du requérant par un autre Etat Dublin n'aboutira pas; d'autre part, pour une partie des demandes traitées dans le cadre d'une procédure accélérée, une décision pourra certes être prononcée rapidement, mais le renvoi de l'intéressé ne pourra pas être exécuté durant son séjour dans un centre de la Confé-

dération. Dans ces deux cas de figure, les personnes concernées pourraient être attribuées à un canton ultérieurement. Par ailleurs, la composition effective des demandes peut changer (proportion de procédures Dublin, nécessité de clarifications, etc.). Cf. au sujet de la durée de séjour dans les centres de la Confédération également les ch. 1.2.5 et 2.2.6 et l'art. 24 P-LAsi).

1.2.3 Déroutement de la procédure d'asile

Phase préparatoire (art. 26 P-LAsi)

Le dépôt d'une demande d'asile dans un centre de la Confédération (cf. art. 19 P-LAsi) entraîne l'ouverture de la phase préparatoire, dont la durée maximale est de 21 jours civils (sauf pour les procédures Dublin: dix jours civils, cf. ci-dessous). Toutefois, la durée de la phase préparatoire est fonction des besoins de chaque cas; dans les cas simples, elle peut donc n'être que de quelques jours. Par conséquent, il ne serait pas judicieux de fixer une durée identique pour toutes les demandes. La phase préparatoire a déjà donné lieu à une réglementation légale lors de la dernière révision de la LAsi (cf. art. 26, al. 1^{quater} et al. 2, LAsi, dans sa version modifiée du 14 décembre 2012, projet 1, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014). Il importe de reprendre pour l'essentiel cette réglementation dans le cadre de la présente révision (art. 26 P-LAsi).

La phase préparatoire permet de procéder, dès l'arrivée du requérant au centre de la Confédération, à toutes les clarifications préliminaires nécessaires pour mener à bien une procédure d'asile. Elle doit notamment faciliter la préparation de l'audition sur les motifs d'asile, qui a lieu ultérieurement, et ainsi le respect des délais de traitement des demandes d'asile, relativement courts.

La phase préparatoire sert également à relever et enregistrer les données personnelles des requérants. Par ailleurs, l'identité déclinée, les moyens de preuve fournis, de même que les documents de voyage et papiers d'identité présentés sont contrôlés et d'autres clarifications concernant l'identité et la provenance de l'intéressé sont effectuées. En procédure Dublin, la demande de prise ou de reprise en charge doit déjà être déposée durant cette phase auprès de l'Etat Dublin compétent. Enfin, cette phase doit être l'occasion de mener un premier entretien sur l'identité, l'itinéraire et les motifs de départ de la personne concernée (art. 26, al. 3, P-LAsi). Cet entretien équivaut à l'actuelle audition sur les données personnelles (art. 26, al. 2, LAsi). Les requérants d'asile ont droit à un conseil concernant la procédure d'asile pendant toute la durée du séjour dans les centres de la Confédération et donc dès la phase préparatoire (art. 102g P-LAsi). L'attribution du représentant légal dans le centre de la Confédération a lieu immédiatement après l'entrée dans ledit centre, c'est-à-dire dès le début de la phase préparatoire (art. 102h, al. 1, P-LAsi). Par conséquent, le représentant légal peut participer à la première audition lors de la phase préparatoire, pour autant que le requérant d'asile ne renonce pas expressément à avoir un représentant légal (art. 102h, al. 1, P-LAsi; cf. également ch. 1.2.9 et 2.4). Lors du premier entretien, il convient d'évoquer avec le requérant les chances que sa demande d'asile a d'aboutir. Lorsqu'un requérant d'asile retire sa demande de son plein gré, parce qu'il ne parvient pas, par exemple, à justifier son entrée en Suisse autrement que par des motifs économiques, sa demande doit être classée sans donner lieu à une décision formelle (art. 26, al. 3, P-LAsi; correspond à l'art. 25a LAsi).

Durant la phase préparatoire, l'ODM peut confier des tâches administratives à des tiers (par ex., collecte des données personnelles, relevé des empreintes digitales ou prise de photographies, art. 26, al. 5, P-LAsi).

Lorsqu'un retour semble déjà possible durant la phase préparatoire, la personne concernée peut, dès cette étape de la procédure, s'informer de la possibilité qui lui est donnée de rentrer volontairement dans son pays et, ce faisant, de bénéficier d'une aide au retour (cf. art. 93a P-LAsi; cf. également ch. 1.2.10 et 2.5). Ce genre de conseil est dispensé par un service indépendant de l'ODM (par ex., un service-conseil cantonal en vue du retour ou une organisation non gouvernementale [ONG]).

Les *procédures Dublin* sont particulières. La phase préparatoire ne dure pas plus de dix jours civils (art. 26, al. 1, P-LAsi). La demande de prise ou de reprise en charge doit donc être adressée à l'Etat Dublin compétent au plus tard à l'expiration de ce délai. Si l'interrogation d'Eurodac au début de la phase préparatoire donne un résultat positif, la demande est envoyée immédiatement.

S'agissant des demandes de réexamen et des demandes multiples, aucune phase préparatoire n'est, en principe, prévue (art. 111b, al. 1 et 111c, al. 1, P-LAsi).

Durant la phase préparatoire, les requérants d'asile sont hébergés dans un centre de la Confédération (cf. art. 24, al. 2, P-LAsi; art. 24a, al. 2, P-LAsi et 24e, al. 6, P-LAsi ainsi que ch. 1.2.5).

Au cours de la phase préparatoire, le personnel soignant qualifié procède à un bref examen médical standard du requérant afin de déterminer si des mesures particulières sont nécessaires pour mener à bien la procédure d'asile (en particulier l'audition). Cet examen doit également permettre de déceler autant que faire se peut la présence de maladies transmissibles susceptibles de compromettre la santé publique. Si des raisons médicales le justifient, le requérant est examiné par un médecin. Dans ce cadre, la communication de maladies transmissibles est garantie (cf. ordonnance du 13 janvier 1999 sur la déclaration des maladies transmissibles de l'homme³¹, ordonnance sur la déclaration). Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, on procède au dépistage de la tuberculose dans les cas suspects.

Il convient de s'assurer que le personnel soignant qualifié dispose de la formation nécessaire pour exercer cette activité. Cette observation vaut également pour les compétences transculturelles. Dans ce domaine, une collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique s'impose. En cas de problèmes de compréhension, des interprètes certifiés sont sollicités lors de l'examen médical. Il est possible d'y renoncer lorsqu'il est manifeste qu'il s'agit d'un cas de peu de gravité sur le plan médical. Les motifs d'ordre médical dont la personne concernée a connaissance et qui sont susceptibles de jouer un rôle dans la procédure d'asile doivent être communiqués tout de suite après le dépôt de la demande ou au plus tard lors de l'audition. A défaut, des inconvénients peuvent en résulter pour la procédure (exigences plus élevées quant au degré de preuve à apporter par le requérant, cf. art. 26a P-LAsi). Ces points correspondent à la modification de la LAsi du 14 décembre 2012 (cf. art. 26^{bis} LAsi, projet 1).

L'accès aux soins médicaux généraux doit être garanti par des consultations données sur place par un médecin, par la possibilité de suivre un traitement ambulatoire dans un hôpital ou, au besoin, par une visite chez un médecin. Un système de tri par un

³¹ RS 818.141.1

professionnel de la santé devrait être mis en place avant l'envoi en consultation médicale. De même, au niveau des soins médicaux généraux, il y a lieu de s'assurer que les maladies transmissibles sont décelées le plus rapidement possible, traitées de manière adéquate et déclarées en temps voulu conformément à l'ordonnance sur la déclaration. Il faudra également veiller à ce que le personnel soignant chargé de ces tâches dispose des compétences transculturelles nécessaires et que des interprètes certifiés soient présents lors de l'examen médical en cas de problèmes de compréhension. Là encore, il sera possible d'y renoncer lorsqu'il sera manifeste qu'il s'agit d'un cas de peu de gravité sur le plan médical.

Procédure de première instance (art. 26b ss P-LAsi)

La procédure d'asile proprement dite (procédure accélérée ou procédure Dublin) commence dès que la phase préparatoire est achevée.

En *procédure accélérée*, le déroulement est fixé de manière contraignante et les différentes étapes doivent être respectées. Cette procédure cadencée dure huit jours ouvrables (art. 37, al. 2, P-LAsi) et comprend les étapes suivantes:

- préparation de l'audition sur les motifs d'asile;
- audition sur les motifs d'asile;
- autre avis éventuel du représentant légal, tri entre procédures accélérées et procédures étendues;
- projet de décision sur l'acceptation ou le rejet de la demande d'asile et sur le prononcé d'une admission provisoire;
- avis du représentant légal sur le projet de décision;
- rédaction finale de la décision;
- notification de la décision par voie de remise au prestataire ou au requérant lorsque ce dernier ne dispose pas d'un représentant légal (cf. art. 12a, al. 2 et 3, P-LAsi).

Les délais mentionnés constituent des délais d'ordre qui peuvent être dépassés de quelques jours lorsque des vérifications simples mais nécessaires des faits s'imposent (par ex. lorsqu'une audition complémentaire est nécessaire ou lorsqu'un document doit être obtenu rapidement, cf. art. 37, al. 3, P-LAsi).

S'il ressort de l'audition sur les motifs d'asile qu'une décision d'asile ne peut être rendue au terme d'une procédure accélérée (par ex., parce que des mesures d'inspection supplémentaires s'avèrent nécessaires), le traitement de la demande d'asile se poursuit dans le cadre d'une procédure étendue et le requérant est attribué à un canton, dans lequel il sera alors hébergé (triage, cf. art. 26d P-LAsi). Le traitement d'une demande d'asile en procédure étendue ou accélérée ne constitue pas un droit légal. Néanmoins, l'ODM rend une décision intermédiaire lorsqu'elle attribue un requérant en procédure étendue. Cette décision intermédiaire peut être contestée uniquement en déposant un recours contre la décision finale (cf. art. 107, al. 1, LAsi).

L'audition sur les motifs d'asile est cependant toujours menée dans le centre de la Confédération (s'agissant des procédures Dublin, aucune audition n'est prévue même si le droit d'être entendu reste quand même garanti). L'organisation s'en trouve ainsi simplifiée au maximum (cf. art. 29, al. 1, P-LAsi).

Afin de pouvoir mener une procédure cadencée et rapide et ce, même en cas de fortes fluctuations du nombre de demandes d'asile, les participants à la conférence nationale sur l'asile du 21 janvier 2013 ont convenu que la Confédération et les cantons s'engagent à mettre à disposition les ressources nécessaires pour accomplir les tâches qui leur incombent, tout particulièrement aux niveaux de l'hébergement, du personnel et du financement, et de les adapter à d'éventuelles fluctuations (cf. déclaration commune du 21 novembre 2013, ch. 4). Lors de la deuxième conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont convenu, dans leur déclaration commune, de prendre des mesures afin de pouvoir réagir à temps aux variations du nombre de demandes d'asile, au moyen d'un engagement d'effectifs flexible ou par d'autres dispositions (cf. déclaration commune du 28 mars 2014, ch. 2 e). Le rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile», adopté lors de la deuxième conférence nationale sur l'asile, précise que tant la Confédération que les cantons doivent s'impliquer proportionnellement dans la préparation des réserves de fluctuations. Les 5000 places visées dans les centres de la Confédération incluent en conséquence une réserve de 20 % environ. De même, les cantons doivent disposer d'une réserve de 20 % pour l'hébergement de personnes en procédure étendue.³²

Durant la procédure accélérée en première instance, le requérant est hébergé dans un centre de la Confédération (cf. ch. 1.2.5 et art. 24 ss P-LAsi).

Les personnes qui obtiennent le droit de rester en Suisse à l'issue d'une procédure accélérée en première instance (octroi de l'admission provisoire ou de l'asile) sont attribuées aux cantons.

Pour les *procédures Dublin*, la procédure cadencée décrite plus haut ne s'applique pas. La décision en première instance ne peut être prise tant que l'Etat Dublin compétent n'a pas répondu à la demande qui lui a été adressée. Aussitôt cette réponse obtenue, la décision est rendue et notifiée dans les trois jours ouvrables (art. 37, al. 1, P-LAsi).

Les personnes en procédure Dublin sont également hébergées dans un centre de la Confédération jusqu'à leur départ (cf. art. 24, al. 2, let. b, P-LAsi; cf. également art. 24a, al. 2 et 24e, al. 6, P-LAsi ainsi que ch. 1.2.5).

Procédure de recours (art. 108 ss P-LAsi)

Dans la procédure accélérée, le délai de recours après notification d'une décision d'asile négative est de sept jours ouvrables (art. 108, al. 1, P-LAsi). Si aucun recours n'est déposé, la décision de renvoi entrée en force est exécutée à l'expiration du délai de départ (cf. ch. 1.2.3, section «Exécution des renvois»).

Le TAF statue dans les 20 jours à compter de la réception du recours déposé contre une décision d'asile matérielle (art. 109, al. 1, P-LAsi). Ce délai est réaliste, étant donné que seuls des cas simples sont traités en procédure accélérée. Il s'agit là d'un délai d'ordre qui peut être dépassé pour de justes motifs (par ex. clarifications nécessaires des faits) (cf. art. 109, al. 4, P-LAsi). Cf. également ch. 2.2.3.

En cas de NEM (en particulier dans le cadre d'une procédure Dublin), le délai de recours contre une décision prise dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure étendue est, comme aujourd'hui, de cinq jours civils (cf. art. 108, al. 3,

³² Cf. rapport final du 18 février 2014 «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile», p. 35.

P-LAsi). Il est également toujours de trente jours civils en cas de décisions matérielles dans la procédure étendue (art. 108, al. 2, P-LAsi). Il en va de même pour toutes les autres décisions matérielles relevant de la LAsi (par ex. en cas de demandes de réexamen et de demandes multiples, art. 108, al. 6, P-LAsi).

Dans le cadre d'une procédure Dublin et en cas de NEM, le TAF est tenu de statuer dans un délai de cinq jours ouvrables (conformément à la réglementation en vigueur à l'art. 109, al. 1, LAsi) et de 30 jours dans une procédure étendue (art. 109, al. 2 et 3, P-LAsi). Il s'agit là encore de délais d'ordre. Cf. ch. 2.2.3.

Dans le cadre des investigations menées en cas de recours en procédure accélérée ou en procédure Dublin, le TAF peut entreprendre des mesures d'instruction dans les centres de la Confédération ou au siège du TAF, lorsque cette démarche permet de rendre plus rapidement la décision sur recours (cf. art. 111a^{bis} P-LAsi et art. 39, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, LTAF³³). Il s'agit essentiellement d'auditions orales des requérants d'asile. Une fois les mesures d'instruction mises en place et si la décision est prête, le jugement peut être rendu et notifié oralement le jour même dans le cadre de débats entre les parties. Etant donné qu'il s'agit d'un jugement de dernière instance, il entre en vigueur le jour où il est rendu (ou le jour de sa notification orale; cf. art. 111a^{bis}, al. 2 et 3, P-LAsi).

Les requérants d'asile sont hébergés dans les centres de la Confédération durant la procédure de recours contre une décision prise dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin (cf. art. 24 ss P-LAsi et ch. 1.2.5). Pendant le traitement de leur recours, les requérants se voient proposer des conseils intensifs sur la possibilité de rentrer volontairement chez eux.

Exécution des renvois (art. 45 ss P-LAsi)

C'est le canton abritant le centre de la Confédération qui est compétent pour exécuter le renvoi au terme d'une *procédure accélérée* ou d'une *procédure Dublin* (cf. art. 46, al. 1^{bis}, P-LAsi), à moins que les cantons ne conviennent entre eux d'autres règles de compétence (par ex. un concordat). Vu le nombre élevé de renvois, les processus entre les autorités compétentes en matière de migration et les services de police sont bien rodés. En outre, les longs trajets sont rares. L'exécution des renvois gagne ainsi en efficacité. Sur 24 000 demandes d'asile déposées par an, on estime que jusqu'à 5000 requérants environ pourraient être transférés dans l'Etat Dublin compétent ou renvoyés dans leur Etat d'origine directement à partir des centres de la Confédération. Qui plus est, le Conseil fédéral peut prévoir qu'un canton autre que celui qui abrite le centre soit désigné comme compétent lorsque des circonstances particulières le justifient, par ex. lorsqu'un centre de départ se situe dans un canton de petite taille (cf. art. 46, al. 1^{bis}, deuxième phrase, P-LAsi).

Dans le cadre de la procédure accélérée et de la procédure Dublin, les renvois sont exécutés à partir des centres de la Confédération. Le départ est organisé dès que la décision entre en force. Avant de réserver le vol, le canton abritant le centre de la Confédération peut ordonner la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion afin de garantir le départ, pour autant que les conditions prévues par la loi soient remplies (art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, P-LEtr).

Le rapport final du 21 novembre 2012 (cf. ch. 1.1.2) du groupe de travail Confédération/cantons prévoit de répartir entre les cantons les requérants d'asile faisant l'objet

d'une procédure accélérée lorsque l'exécution de leur renvoi ne semble pas réalisable dans les 60 jours après l'expiration du délai de recours. Au besoin, une aide d'urgence leur est accordée et le canton devient alors compétent pour exécuter le renvoi (comme dans la procédure étendue). Pour des raisons de flexibilité, ce délai ne doit pas être précisé dans la LAsi. Le rapport final précise donc que la durée du séjour dans les centres de la Confédération ne doit, en règle générale, pas dépasser, dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin, respectivement 100 et 140 jours suivant la réception de la demande d'asile (cf. annexe au rapport final). La LAsi ne doit cependant mentionner que la durée maximale de 140 jours (art. 24, al. 3, P-LAsi). Le séjour peut être prolongé d'une durée raisonnable si cela permet une clôture rapide de la procédure d'asile ou si le renvoi peut être exécuté (art. 24, al. 4, P-LAsi).

Les requérants d'asile en *procédure étendue* sont attribués à un canton, qui reste, comme aujourd'hui, compétent pour l'exécution du renvoi (canton d'exécution, cf. également art. 27, al. 4, P-LAsi).

Quel que soit le type de procédure, l'ODM s'emploie à obtenir des documents de voyage dès la notification de la décision en première instance (cf. art. 97, al. 2, LAsi). Afin de garantir l'exécution du renvoi, les cantons peuvent ordonner des mesures de contrainte selon les dispositions en vigueur de la LEtr.

Dans le but d'aider les cantons dans leur importante tâche d'exécution des renvois, les données médicales nécessaires à l'évaluation de l'aptitude au transport des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire, doivent leur être transmises sur demande, pour autant qu'ils en aient besoin dans le cadre de leurs tâches légales (art. 71b P-LEtr). Cette mesure est également dans l'intérêt de la personne à rapatrier. En effet, connaître son état de santé permet d'éviter de la mettre en danger lors de l'exécution du renvoi.

1.2.4 Prestations de l'Etat en faveur de personnes relevant du domaine de l'asile (art. 80 ss P-LAsi)

Compétence en matière d'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence et garantie de l'enseignement de base et de l'assistance médicale (art. 80 s. P-LAsi)

Tant qu'un requérant séjourne dans un centre de la Confédération, il revient à la Confédération de lui fournir l'aide requise, que ce soit sous forme d'aide sociale ou d'aide d'urgence (art. 80, al. 1, P-LAsi). Dans ce cas, les dispositions générales relatives à l'aide sociale, à l'aide d'urgence et à l'assurance-maladie (art. 81 à 83a LAsi) sont également applicables par analogie aux personnes qui séjournent dans un centre de la Confédération. L'ODM peut convenir avec le canton abritant un centre qu'il conclue une assurance-maladie obligatoire. L'OM lui verse une indemnité forfaitaire pour les frais engagés (primes d'assurance-maladie, quote-part et franchise) (art. 80, al. 3, P-LAsi).

Le canton abritant un centre de la Confédération organise l'enseignement de base pour les requérants d'asile mineurs qui séjournent dans les centres de la Confédération (par ex. engagement du personnel enseignant, constitution des classes). Cet enseignement de base doit être assuré immédiatement après l'arrivée des intéressés

dans le centre. La Confédération peut verser des contributions pour l'organisation de l'enseignement de base (art. 80, al. 4, P-LAsi).

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).

S'agissant des personnes dont la décision d'asile négative est entrée en force, auxquelles un délai de départ a été imparti et qui séjournent dans un centre de la Confédération dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin, l'aide d'urgence est fournie par la Confédération (art. 80, al. 1, P-LAsi). Le versement de l'aide d'urgence permet de mettre les bénéficiaires sur un pied d'égalité avec les personnes qui séjournent dans le canton lorsque leur décision est entrée en force.

Les cantons sont compétents pour octroyer l'aide d'urgence aux requérants d'asile qui leur sont attribués (procédure étendue et par ex. en cas de dépassement de la durée de séjour maximale dans les centres de la Confédération, art. 80a P-LAsi).

Il importe que les hébergements cantonaux n'offrent pas de meilleures prestations que les centres de la Confédération. Il s'agit d'éviter ainsi que des requérants faisant l'objet d'une procédure accélérée tentent d'être attribués à un canton afin d'obtenir une aide d'urgence. Il devrait si possible être créé des hébergements collectifs, par exemple.

1.2.5 Hébergement des requérants d'asile (art. 24 ss P-LAsi)

Hébergement en procédure accélérée et en procédure Dublin

En *procédure accélérée*, les requérants d'asile sont hébergés dans les centres de la Confédération jusqu'à ce que l'asile leur soit accordé, leur admission provisoire soit ordonnée ou leur renvoi soit exécuté en cas de décision négative (art. 24, al. 2, let. a, P-LAsi). Comme déjà mentionné au ch. 1.2.3, section «Exécution des renvois», le rapport final du groupe de travail Confédération/cantons prévoit d'attribuer aux cantons les cantons dont la demande a été rejetée et dont le départ ne semble pas réalisable dans les 60 jours civils suivant l'expiration du délai de recours. Pour des raisons de flexibilité, la durée maximale du séjour dans les différents centres de la Confédération doit, comme évoqué précédemment, être généralement de 140 jours pour la procédure accélérée et pour la procédure Dublin (cf. ch. 1.2.3, section «Exécution des renvois» et art. 24, al. 3, P-LAsi de même que art. 24a, al. 2 et 24e, al. 6, P-LAsi). Si, durant ce délai, l'octroi de l'asile, une admission provisoire ou une exécution du renvoi ne semblent pas imminentes, l'intéressé est attribué à un canton. La durée maximale de 140 jours peut cependant être prolongée de manière appropriée lorsque cela permet de clore rapidement la procédure d'asile ou d'assurer l'exécution du renvoi (art. 24, al. 4, P-LAsi).

Les requérants d'asile faisant l'objet d'une *procédure Dublin* sont également hébergés dans les centres de la Confédération jusqu'à leur départ (art. 24, al. 2, let. b, P-LAsi). Le but est d'exécuter le renvoi dans l'Etat Dublin compétent le plus rapidement possible après que la décision de première instance a été prononcée (cf. également l'art. 107a LAsi).

En procédure accélérée ou en procédure Dublin, les requérants peuvent également être attribués aux cantons avant l'expiration de la durée maximale de séjour de

140 jours et ce, que la procédure d'asile soit ou non déjà bouclée. Tel est notamment le cas lorsque les places d'hébergement disponibles dans les centres de la Confédération ne suffisent plus pour répondre à une hausse rapide et considérable des demandes d'asile due à une situation de crise dans un pays de provenance (art. 24, al. 5, P-LAsi).

Les requérants d'asile hébergés dans un centre de la Confédération qui sont appréhendés après être passés un certain temps à la clandestinité sont renvoyés à leur dernier lieu de séjour, à savoir au centre de la Confédération. La période de clandestinité ne saurait être prise en compte dans la durée maximale d'hébergement dans ledit centre.

En pratique, les centres de la Confédération peuvent être aménagés en centres de procédure, en centres de départ ou en centres spécifiques (cf. art. 24 et 24a P-LAsi); des solutions flexibles doivent pouvoir être envisagées, eu égard aux infrastructures disponibles et aux possibilités d'exploitation optimale de ces infrastructures (concernant la fonction des centres, cf. commentaire relatif à l'art. 24, al. 1, P-LAsi).

La responsabilité principale de la mise à disposition de réserves de capacités dans le domaine de l'hébergement revient à la Confédération ou aux cantons selon la catégorie de personnes concernée. En cas de modification des besoins, la Confédération et les cantons se mettent, autant que faire se peut, des places d'accueil mutuellement à disposition (cf. ch. 1.2.3, section «Procédure de première instance»).

Si, durant la mise en œuvre de la restructuration ou en cas de fluctuations considérables du nombre de demandes d'asile notamment, les centres de la Confédération ne disposent plus de suffisamment de places d'accueil pour que les procédures accélérées et les procédures Dublin y soient menées, les requérants peuvent être hébergés dans des centres cantonaux ou communaux (cf. art. 24e P-LAsi).

Hébergement en procédure étendue

Pendant la durée de la *procédure étendue*, l'hébergement des requérants est assuré par les cantons (art. 24, al. 2, let. c, P-LAsi). La décision d'attribution aux cantons peut être attaquée uniquement pour violation du principe de l'unité de la famille (art. 27, al. 3, LAsi). 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 (art. 26d P-LAsi).

Les requérants d'asile hébergés dans un canton qui passent un certain temps à la clandestinité doivent, une fois qu'ils ont réapparu, être renvoyés à leur dernier lieu de séjour.

1.2.6 Compensation des cantons et des communes fournissant des prestations particulières

Concernant la compensation des cantons et des communes abritant des centres et des cantons possédant un aéroport qui fournissent des prestations particulières dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, cf. ch. 1.1.5, déclaration commune ch. 2d et rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» du groupe de travail Restructuration, p. 53 ss.

1.2.7

Création de places d'hébergement supplémentaires de la Confédération

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 24 000 demandes d'asile, 5000 places environ seront nécessaires dans les centres de la Confédération pour mettre en œuvre la proposition de restructuration du domaine de l'asile, soit environ 3600 places de plus qu'aujourd'hui. Sur ces 5000 places, une réserve de 20 % est prévue pour faire face aux variations mensuelles et garantir autant que possible qu'aucune personne ne soit attribuée à un canton, même en cas d'augmentation du nombre de demandes d'asile.

Dans la déclaration commune adoptée lors de la deuxième conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014, les cantons, les villes et les communes ont établi que la restructuration du domaine de l'asile nécessiterait la mise en place de six régions comportant des centres de la Confédération (régions Suisse romande, Suisse du Nord-ouest, Berne, Zurich, Suisse centrale et méridionale et Suisse orientale, cf. ch. 2a de la déclaration commune et ch. 1.1.5). Dans chaque région, la Confédération doit exploiter un centre de procédure et trois centres de départ au plus (ch. 2b de la déclaration commune). Les centres de procédure doivent avoir une capacité minimale de 350 places d'hébergement, les centres de départ doivent quant à eux disposer d'au moins 250 places (ch. 4 de la déclaration commune). De plus, deux centres spécifiques pour requérants d'asile doivent voir le jour (ch. 2b de la déclaration commune). Les centres supplémentaires doivent être distants d'une heure au plus du centre de procédure. L'ODM a été chargé d'élaborer d'ici la fin 2014, de concert avec les conseillers d'Etat cantonaux compétents des différentes régions, un programme d'implantation des centres pour chaque région. Les communes et villes concernées doivent être associées à ce processus dès le début des travaux (ch. 4 de la déclaration commune).

1.2.8

Procédure d'approbation des plans (art. 95a ss P-LAsi)

Soucieux de régler le problème qui se pose actuellement en matière d'hébergement des requérants d'asile, le Parlement, dans le cadre du droit d'urgence adopté le 28 septembre 2012, a édicté une disposition relative à l'utilisation non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération à des fins d'hébergement de requérants d'asile (projet 3, art. 26a LAsi). Entrée en vigueur le 29 septembre 2012, cette disposition aura effet jusqu'au 28 septembre 2015. Dans le cadre du message sur la prorogation des mesures urgentes dans le domaine de l'asile, le Conseil fédéral demande une prolongation de cette durée de validité jusqu'à l'entrée en vigueur de la restructuration, mais au plus tard jusqu'au 28 septembre 2019 (cf. ch. 1.1.6).

L'art. 26a LAsi régit l'utilisation provisoire et non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération. Ces constructions et installations peuvent être utilisées sans autorisation cantonale ou communale pendant trois ans au plus, lorsque le changement d'affectation ne nécessite pas d'importants travaux de transformation et qu'il n'entraîne aucune modification essentielle du point de vue de l'occupation desdites structures (art. 26a, al. 1, LAsi). Actuellement, seules des

constructions et des installations militaires de la Confédération sont envisageables à cette fin.

L'introduction de cette disposition permet d'améliorer temporairement la situation en matière d'hébergement. En août 2013, une première installation au sens de l'art. 26a a été mise en service pour trois ans à Bremgarten (AG). Elle a été suivie par l'installation des Rochats (VD) en mai 2014. D'autres installations militaires seront utilisées dans le courant des années 2014 et 2015.

Qu'il s'agisse d'utiliser durablement des bâtiments militaires à des fins civiles ou de transformer des immeubles de la Confédération, le droit en vigueur prévoit qu'une procédure cantonale ordinaire de permis de construire doit être engagée dans une majorité des cas et qu'un simple changement d'affectation ne suffit pas. Ce type de procédure dure généralement très longtemps. C'est pourquoi il importe de trouver des possibilités d'accélérer les choses également dans ce domaine de façon à ce que la nouvelle restructuration du domaine de l'asile souhaitée puisse être menée à bien. Il convient d'éviter que des projets puissent être retardés pendant plusieurs années à cause de procédures de permis de construire.

Aussi est-il proposé d'introduire une procédure d'approbation des plans relevant du droit fédéral (art. 95a à 95l P-LAsi). Les constructions et installations qui permettent à la Confédération d'héberger des requérants d'asile nécessitent désormais une approbation des plans. Cette proposition, qui vise à simplifier la procédure de permis de construire, va également dans le sens des déclarations communes adoptées lors des conférences sur l'asile du 21 janvier 2013 et du 28 mars 2014 (cf. ch. 3 de la déclaration commune du 21 janvier 2013 et ch. 7 de la déclaration commune du 28 mars 2014, cf. également les ch. 1.1.3 et 1.1.5). A l'occasion de l'assemblée plénière du 7 mars 2013, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) s'est prononcée à la quasi-unanimité en faveur du ch. 2 de la déclaration commune du 21 janvier 2013 et déclarée généralement d'accord avec l'introduction d'une procédure d'approbation des plans.

La procédure d'approbation des plans prévue vise à améliorer la coordination, ainsi qu'à simplifier et à accélérer la procédure de permis de construire s'agissant des constructions et des installations de la Confédération dans lesquelles seront hébergés des requérants d'asile ou menées des procédures d'asile. L'expérience faite avec les procédures d'approbation des plans déjà en vigueur montre que la meilleure solution pour y parvenir est qu'une seule autorité de première instance soit compétente.

Dans la LAsi, les processus de décision doivent, par conséquent, être regroupés de telle sorte que le respect des différentes dispositions du droit fédéral et cantonal applicables soit jugé en première instance par une seule et unique autorité (proposition: le Secrétariat général du DFJP) (art. 95a P-LAsi). Toutes les autorisations nécessaires en vertu du droit fédéral sont ainsi délivrées en même temps que l'approbation des plans.

Les modifications proposées dans la LAsi (art. 95a à 95l P-LAsi) doivent avoir une durée limitée à dix ans à compter de l'entrée en vigueur de cette révision pour ce qui est des nouvelles constructions et installations de la Confédération (ch. IV, al. 3, P-LAsi). Cette limitation ne s'applique cependant pas en cas de travaux de transformation ou de rénovation réalisés sur des constructions ou des installations existantes. Par ailleurs, les constructions et installations existantes qui sont durablement réaffectées

tées à l'hébergement de requérants d'asile doivent également continuer à faire l'objet d'une procédure d'approbation des plans.

A l'expiration du délai de dix ans, la procédure d'approbation des plans ne doit ainsi plus être applicable aux nouvelles constructions érigées sur des biens-fonds non bâtis (cf. ch. IV, al. 3, P-LAsi). Cette réglementation se justifie par le fait que la Confédération devrait avoir réalisé les principaux projets d'infrastructure dans ce délai.

L'utilisation provisoire et non soumise à autorisation de constructions et d'installations doit continuer à être possible et être désormais réglementée à l'art. 24c P-LAsi. La réglementation proposée est plus restrictive que celle de l'actuel art. 26a LAsi, la procédure d'autorisation étant considérablement simplifiée avec la procédure d'approbation des plans. De plus, une utilisation non soumise à autorisation aux termes de l'art. 24c P-LAsi présuppose que les structures d'hébergement existantes ne sont pas suffisantes à court terme. En outre, la durée d'utilisation doit désormais être limitée à un an eu égard au principe de la proportionnalité. Une réutilisation non soumise à autorisation de constructions ou d'installations n'est possible qu'après une interruption de deux ans (art. 24c, al. 3, P-LAsi). Il s'agit là de réglementations visant des situations particulières dans le domaine de l'asile, lorsque les structures existantes ne suffisent pas à court terme.

Toutefois, étant donné qu'il n'est à ce jour pas possible de savoir si, après l'entrée en vigueur de la présente révision, les logements nécessaires à la restructuration pourront être mis à disposition suffisamment rapidement grâce à la procédure d'approbation des plans, l'art. 26a LAsi doit être intégré dans le droit ordinaire (cf. art. 24d P-LAsi). Cette norme ne doit cependant rester valable que pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur des présentes modifications. Ensuite, la réglementation plus restrictive de l'art. 24c P-LAsi susmentionnée doit entrer en vigueur (entrée en vigueur échelonnée, cf. ch. IV, al. 4 et 5, P-LAsi). Une telle réglementation s'impose si l'on veut éviter d'éventuels problèmes de transition.

Si la Confédération augmente massivement ses capacités d'hébergement, elle devra également veiller à prévoir et à entretenir des structures de réserve (cf. ch. 1.1.5, déclarations communes du 21 novembre 2013 et du 28 mars 2014 ch. 4 et 2e, de même que ch. 1.2.3, section «Procédure de première instance»). Les travaux de planification ont été lancés suite à la motion 12.3653 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (réserve stratégique de logements pour les requérants d'asile)³⁴ et sont réalisés dans le cadre des travaux de mise en œuvre du plan d'urgence asile³⁵.

Si, en cas de forte augmentation du nombre de requérants d'asile, les places d'hébergement n'étaient pas disponibles en quantité suffisante, le Conseil fédéral prendrait, outre les mesures proposées (cf. art. 24, al. 5 et art. 24e P-LAsi ainsi que ch. 1.2.5), des mesures spécifiques pour éviter que la situation ne se détériore. Il peut charger tant l'armée que les autorités civiles de la Confédération et des cantons d'accomplir des tâches supplémentaires ou d'assumer, pour un certain temps, d'autres compétences. L'encadrement des requérants d'asile et la gestion des centres d'hébergement de requérants d'asile resteront cependant du ressort des autorités

³⁴ www.parlement.ch > Recherche > Curia Vista – Banque de données des objets parlementaires > Numéro d'objet 12.3653

³⁵ www.dfjp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012 > 19.12.2012

civiles car l'armée ne dispose plus de troupes pour ce faire. Une mise à disposition à court terme de cantonnements militaires aurait éventuellement des répercussions sur l'état de préparation de l'armée et sur l'exploitation militaire. En cas de situation extraordinaire dans le domaine de l'asile, la coordination de toutes ces tâches relèvera de la compétence de l'Etat-major spécial Asile³⁶.

1.2.9 Conseil aux requérants d'asile et représentation juridique (art. 102f ss P-LAsi)

A titre de mesure d'accompagnement à la procédure rapide, les requérants d'asile faisant l'objet d'une procédure préparatoire, d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin ont droit à un conseil concernant la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuits. Compte tenu de la brièveté des délais de procédure et de recours en procédure accélérée et en procédure Dublin, l'octroi de ce droit se justifie du point de vue de la Constitution (cf. la position du Conseil fédéral au ch. 2.4). La représentation juridique est attribuée dès le début de la phase préparatoire (art. 102h, al. 1, P-LAsi). Elle prend fin lorsque le représentant légal désigné communique au requérant qu'il n'est pas disposé à déposer un recours parce que celui-ci serait voué à l'échec (art. 102h, al. 4, P-LAsi). Cette communication doit intervenir aussi rapidement que possible après la notification de la décision d'asile.

En procédure étendue, le droit à un conseil et à une représentation juridique gratuits subsiste jusqu'au moment où il est décidé que leur demande doit être traitée dans le cadre d'une procédure étendue, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'audition sur les motifs d'asile (tri durant la procédure de première instance, art. 26d et 102h, al. 3 P-LAsi). Il convient de fixer le délai de recours dans la procédure étendue à 30 jours (comme c'est le cas actuellement, art. 108, al. 2, P-LAsi). Le représentant légal désigné au début de la procédure est informé de la décision d'asile. Si, durant leur séjour dans le canton, d'autres étapes de procédure déterminantes pour la décision, comme une audition supplémentaire sur les motifs d'asile, ont lieu, les requérants concernés peuvent s'adresser gratuitement à un bureau de conseil juridique du canton ou au représentant légal qui leur a été désigné dans le centre de la Confédération (art. 102l P-LAsi). Les bureaux de conseil juridique sont indemnisés par la Confédération sur la base d'une convention pour leurs activités. Cette indemnisation est versée, en principe, sous forme de forfaits. A titre exceptionnel, les contributions peuvent être fixées selon la dépense, pour l'indemnisation de coûts uniques (art. 102l, al. 2, P-LAsi). L'indemnisation des représentants légaux désignés dans les centres de la Confédération est fixée dans la convention entre la Confédération et le prestataire (art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi). Si le représentant légal désigné dans les centres de la Confédération n'est plus disponible pour la procédure étendue (par ex. parce qu'il n'exerce pas dans le canton d'attribution), il informe le bureau de conseil juridique sur l'état actuel de la procédure d'asile (art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi). Cette mesure permet de faciliter un éventuel changement de compétences. Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance les conditions que doit remplir un tel bureau pour pouvoir accomplir sa mission (par ex., une solide expérience dans le domaine du conseil des requérants d'asile, art. 102l, al. 3, P-LAsi).

³⁶ www.dfjp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2011 > 11.05.2011

De plus, les requérants d'asile faisant l'objet d'une procédure étendue doivent pouvoir déjà bénéficier de l'assistance judiciaire d'office pour la procédure de recours lorsqu'ils sont indigents et que leur recours a des chances d'aboutir (art. 102*m*, al. 1, let. a, P-LAsi). La nécessité d'une assistance judiciaire nommée d'office est légalement présumée en raison du manque de connaissances linguistiques et juridiques généralement constaté chez les personnes concernées (cf. la règle générale selon l'art. 65, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, PA³⁷). Ainsi, il y a lieu de reprendre cette réglementation décidée par le Parlement (art. 110*a* LAsi) dans la procédure étendue. Ces réglementations supplémentaires permettent d'assurer la préservation des droits procéduraux des requérants d'asile dans le cadre de la procédure étendue. Désormais, les requérants dont la demande d'asile est traitée dans le cadre d'une procédure à l'aéroport se voient accorder un conseil et une représentation juridique gratuits (art. 22, al. 3^{bis}, P-LAsi).

Une convention de prestations doit être conclue avec un ou plusieurs tiers mandatés, qui seront chargés d'organiser le conseil et la représentation juridique dans les centres de la Confédération (art. 102*i* P-LAsi). Selon l'emplacement des centres de la Confédération, il est possible de recourir à différents prestataires. Toutefois, pour des raisons d'organisation, seul un prestataire peut, en principe, être engagé par centre. Les modalités du conseil et de la représentation juridique sont définies dans ladite convention. Il est, par exemple, probable que les prestataires tiennent une liste des représentants juridiques intéressés et appropriés. Peuvent figurer sur cette liste aussi bien des bureaux de conseil juridique que des avocats indépendants et des juristes, pour autant qu'ils disposent de connaissances approfondies de la législation en matière d'asile.

Le conseil et la représentation juridique sont assurés dans les centres de la Confédération ou dans des locaux situés à proximité. L'indemnité est versée sur la base d'une convention entre la Confédération et le prestataire (art. 102*k* P-LAsi). Elle est versée au prestataire sous forme, en principe, de forfaits. A titre exceptionnel, les contributions peuvent être fixées selon la dépense, pour l'indemnisation de coûts uniques. Une indemnité pour le recours à des interprètes indépendants et pour l'organisation (charges administratives notamment), entre autres, est aussi comprise dans ce forfait (art. 102*k*, al. 2, P-LAsi).

Des échanges d'expériences, portant notamment sur l'assurance qualité ou la coordination, ont lieu régulièrement entre les prestataires et l'ODM (art. 102*i*, al. 5, P-LAsi).

Etant donné qu'une protection juridique gratuite est maintenant proposée, la participation régulière des œuvres d'entraide aux auditions n'est plus nécessaire. Ces dernières peuvent cependant continuer à y jouer leur rôle de représentants des requérants, par exemple dans le cadre de la protection juridique gratuite ou sur une base individuelle. Comme aujourd'hui, le requérant d'asile peut se faire accompagner d'une personne ou d'un interprète de son choix à l'audition (art. 29, al. 2, P-LAsi).

1.2.10

Conseil en vue du retour et aide au retour (art. 93a s. P-LAsi)

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 (art. 93a, al. 1, P-LAsi). Le conseil en vue du retour doit être clairement distingué du conseil concernant la procédure d'asile et de la représentation juridique.

Un service indépendant de l'ODM (par ex., l'Organisation internationale pour les migrations, OIM, ou un service-conseil cantonal en vue du retour) dispense les conseils en vue du retour dans les centres de la Confédération (art. 93a, al. 2, P-LAsi).

La Confédération indemnise les services-conseils cantonaux en vue du retour ou les tiers chargés d'informer et de conseiller les intéressés en vue du retour au moyen de contributions. Le montant de ces contributions doit être fixé par contrat (art. 93b, al. 1, P-LAsi).

Lorsqu'un requérant est attribué à un canton, ce dernier est compétent en matière de conseil en vue du retour. Les personnes qui sont attribuées à un canton ont également droit aux conseils en vue du retour et à l'aide au retour. Le montant des contributions forfaitaires versées pour le conseil en vue du retour fourni dans les cantons doit être fixé par le Conseil fédéral dans une ordonnance (art. 93b, al. 2, P-LAsi, en relation avec l'art. 93, al. 4, LAsi).

Les requérants doivent pouvoir, à chaque étape de la procédure (et même durant la phase préparatoire), bénéficier de conseils en vue du retour et opter pour un départ volontaire au moyen d'une aide au retour (art. 93a, al. 2, P-LAsi), même si, une fois que la décision d'asile est entrée en force et que le délai de départ est échu, les prestations sont réduites.

En principe, les personnes sous le coup d'une détention administrative ne peuvent bénéficier des conseils et de l'aide financière en vue du retour. Dans de tels cas, des indemnités de voyage plus élevées peuvent, sur la base d'un entretien de départ et à certaines conditions, être versées; il en va de même dans les cas où l'exécution du renvoi s'annonce particulièrement difficile (cf. révision de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, OA 2; RS 142.312; le 7 décembre 2012, le Conseil fédéral a adopté des modifications d'ordonnance, révisant en partie les subventions fédérales versées dans le domaine de l'asile)³⁸.

Dans le cadre de la phase de test (cf. ch. 1.1.7) une aide financière supplémentaire peut désormais être accordée en vue du retour volontaire; cette aide sera dégressive en fonction de la durée du séjour, c'est-à-dire qu'elle sera d'autant plus maigre que le séjour sera long. Aujourd'hui, une aide complémentaire est, au contraire, octroyée lorsque le séjour en Suisse dépasse trois mois (art. 74, al. 3, de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement, OA 2³⁹). La nouvelle réglementation vise à inciter les intéressés à quitter la Suisse dès que leur procédure accélérée est achevée. S'agissant de la phase de test, une évaluation est prévue afin de déterminer l'impact réel du nouveau système sur la disposition des requérants à partir.

³⁸ www.dfp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012 > 07.12.2012 Modification de la réglementation sur les subventions fédérales dans le domaine de l'asile

³⁹ RS 142.312

Les résultats obtenus pourront être intégrés dans la solution définitive au niveau de l'ordonnance.

2 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral

2.1 Observations générales

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 14 juin 2013. Elle a pris fin le 7 octobre 2013. En tout, 72 prises de position ont été remises.⁴⁰ Tous les cantons, sept partis (PBD, PDC, PEV, PLR, PÉS, PS, UDC), le TAF et 38 milieux intéressés se sont exprimés sur le projet. Quatre participants à la procédure ont expressément renoncé à se prononcer.

Pratiquement tous les *cantons*, la CCDJP, la CDAS, l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) approuvent la proposition de restructuration du domaine de l'asile. La CCDJP considère que la présente révision constitue la base pour mettre en œuvre l'idée d'une procédure d'asile nouvelle et plus rapide telle que les cantons et le DFJP l'ont conçue en étroite collaboration. Qui plus est, tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'UVS et l'ACS approuvent le transfert dans le droit ordinaire des mesures urgentes dans le domaine de l'asile (projet 3).

Bien qu'ils considèrent dans l'ensemble que la révision est pertinente, plusieurs cantons (par ex. AR, BE, BS, FR, GR, LU, NW, SH, SZ) de même que Travail Suisse et le PCS doutent que des procédures plus rapides suffisent à elles seules pour améliorer l'*exécution des renvois*. Certains craignent une augmentation de la proportion, dans les cantons, de requérants d'asile dont la demande a été rejetée et pour lesquels les possibilités de renvoi sont restreintes (par ex. AR, BE, GR, JU, LU, SH, TG, VS, concerne notamment les cas en procédure étendue). Selon eux, les coûts liés à l'aide d'urgence risquent fortement d'être transférés aux cantons. Qui plus est, les répercussions de la restructuration proposée sur les structures cantonales, les structures communales (notamment hébergement et encadrement) et sur les finances sont, de leur avis, difficiles à évaluer (par ex. AR, TG, VS, ZH, par analogie BS, ACS, UVS et le Groupement suisse pour les régions de montagne, SAB). Certains cantons (par ex. BE, JU, LU, NE, NW, OW, TG, SG, SH, SZ, VD et VS) réclament donc que les répercussions de la phase de test sur l'exécution des renvois et le taux de couverture du forfait d'aide d'urgence de la Confédération fassent l'objet d'un suivi.

Par ailleurs, certains participants réclament une réglementation légale obligeant la Confédération à fournir des *places de réserve* (LU, par analogie CCDJP) et des motifs de détention clairs doivent être définis dans la LEtr en cas d'abus commis par les requérants d'asile (par ex. tromperie sur l'identité) (GR). Certains cantons (AG, BL, BS) craignent que la répartition prévue des nouvelles demandes (20 % procédure accélérée, 40 % procédure Dublin et 40 % procédure étendue) ne soit soumise à d'importantes *fluctuations*. Ils considèrent que le projet reste trop vague quant à la manière de faire face à d'éventuelles fluctuations.

⁴⁰ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > Département fédéral de justice et police

L'*indemnisation financière des cantons qui abritent des centres de la Confédération* est également abordée à plusieurs reprises (par ex. BS, GR, NW, UR). Certains participants souhaitent que soit mis en place un modèle de compensation approprié pour les cantons qui abritent des centres de la Confédération (par ex. BS, UR). BS estime qu'il s'agit là du seul moyen d'inciter les cantons qui abritent des centres de la Confédération à accepter d'assumer les charges correspondantes. NW et UR pensent que la Confédération devrait assumer les frais liés à l'aide sociale pour les réfugiés jusqu'à l'acquisition de l'autorisation d'établissement. L'UVS, l'ACS et le SAB exigent une indemnisation aussi complète que possible des prestations fournies par les villes et les communes.

Certains des cantons favorables à la révision estiment néanmoins qu'elle est trop complexe (par analogie CP). L'UVS, l'ACS et le SAB estiment que le *rôle des villes et des communes* dans le cadre de la procédure d'asile n'est pas pris en compte par le présent projet.

La CCDJP réclame que la Confédération ajuste son *organisation du travail et son infrastructure* dans le cadre de la mise en œuvre de la restructuration afin qu'elles offrent une flexibilité maximale (par ex. en déléguant dans la loi les compétences financières dans le domaine du personnel à la direction de l'ODM). Certains participants estiment qu'il est essentiel que l'ODM dispose de *ressources* suffisantes pour pouvoir accélérer les procédures d'asile et décharger réellement les cantons (par ex. Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration, CDI, par analogie CCDJP, BS, GR).

Les cantons FR et ZH ainsi que les Juristes démocrates de Suisse (JDS) pensent qu'il faut laisser la présente révision en suspens jusqu'à ce que les résultats de la *phase de test* soient disponibles.

Le PBD, le PDC, le PEV et le PS approuvent la proposition de restructuration du domaine de l'asile prévue dans le cadre de la présente révision, rappelant que l'accélération des procédures d'asile constitue une demande de longue date. Le PDC et le PS considèrent que cette révision est un moyen adéquat d'y parvenir. Améliorer la procédure d'asile permet selon eux de renforcer l'acceptation de la politique d'asile et va dans l'intérêt de toutes les personnes concernées, y compris des requérants d'asile. Le PBD souhaite que ce soit l'occasion d'accroître l'efficacité dans le domaine de l'asile et d'explorer les nouvelles pistes qu'offre la révision de la LAsi. Le PEV considère que la révision proposée est un pas courageux dans la bonne direction qui permet d'asseoir le système d'asile suisse sur une base nouvelle.

Le PES soutient le principe d'une accélération des procédures excessivement longues mais estime que la clé ne réside pas dans un raccourcissement des délais de recours mais dans l'optimisation des processus en matière de gestion et d'organisation à l'ODM et dans la mise à disposition de ressources suffisantes en personnel (par analogie PCS, Solidarité Sans Frontières [SOSF], Unia). Il est également important de créer des centres fédéraux dans des régions urbaines. Le modèle néerlandais affiche quelques faiblesses (par ex. taux de recours élevé, problème des rapatriements non réglé, engagement d'effectifs importants). Les avantages de ce modèle (par ex. séparation géographique et indépendance de la représentation juridique, gestion de cas, système néerlandais d'aide aux réfugiés) doivent impérativement être pris en compte dans la révision. Le PS conditionne clairement son soutien aux propositions à la mise en place de la protection juridique et des délais de recours dans le respect absolu des principes de l'Etat. Les critiques formulées (par ex. mise en place de la protection

juridique, raccourcissement des délais de recours et de réparation des vices) ne doivent pas masquer le fait que le PS soutient fermement le projet.

L'UDC rejette le projet. Si elle approuve toute mesure permettant d'accélérer les procédures d'asile, elle n'en reste pas moins sceptique quant à l'efficacité de la présente révision de loi. Elle estime que seules des mesures telles que la création d'une instance de recours au DFJP en lieu et place du TAF, l'extension de la procédure en 48 heures à tous les Etats sûrs, l'octroi de l'aide d'urgence au lieu de l'aide sociale à tous les requérants d'asile et la mise en place de centres fédéraux avec assignation d'un périmètre déterminé permettront d'accélérer effectivement les procédures. L'UDC s'oppose par ailleurs au droit à une protection juridique gratuite. Le PLR n'est pas favorable non plus au développement de la protection juridique et à la médicalisation de la procédure d'asile. Il estime, tout comme l'UDC et, par analogie, le PCS, que le droit en vigueur suffit pour régler les problèmes dans le domaine de l'asile, à condition qu'il soit appliqué de manière rigoureuse. Par contre, le PLR (expressément aussi le PDC, aucune observation du côté du PEV, PS, UDC) soutient la création de centres fédéraux, la procédure d'approbation des plans proposée et le transfert des mesures urgentes (projet 3) dans le droit ordinaire.

Une grande majorité des *autres participants à la consultation, notamment les œuvres d'entraide, les ONG et les organisations religieuses* (par ex. Caritas, Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants [FIMM], Entraide protestante suisse [EPER], Fédération des Eglises protestantes de Suisse [FEPS], Organisation suisse d'aide aux réfugiés [OSAR], Ligue suisse des femmes catholiques [SKF], Croix-Rouge suisse [CRS], Union suisse des comités d'entraide juive [USEJ]) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) approuvent la direction donnée à la présente révision car elle accorde davantage d'importance à la procédure de première instance, contribuant ainsi à renforcer la qualité des procédures d'asile et à les accélérer. La présente révision reconnaît que les requérants d'asile sont des personnes qui n'ont pas de connaissances linguistiques et juridiques et qui nécessitent donc un soutien particulier (avis partagé par l'Association suisse pour les droits de la femme [ADF]). Les participants estiment qu'il s'agit là d'un tournant dans le système d'asile suisse qui contribuera à l'égalité des chances dans la procédure d'asile (avis similaire du PCS). Certains points font cependant l'objet de réserves (modalités de la protection juridique et de la procédure accélérée, délais de traitement et de recours trop courts).

Solidarité sans frontières (Sosf) et Unia désapprouvent l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération. Selon eux, la mesure va de fait marginaliser encore un peu plus les requérants sur le plan social. Là plus est, la mise en place de tels centres nécessitera des investissements financiers importants.

Selon le TAF, la restructuration proposée devrait permettre un traitement plus efficace et plus rapide des demandes d'asile. Il prévoit que l'amélioration de la protection juridique entraînera une hausse significative de sa charge de travail dans le cadre des procédures de recours.

Concernant les différentes observations des uns et des autres et la position du Conseil fédéral, cf. ch. 2.2 ss.

2.2 Déroutement de la procédure d'asile

2.2.1 Phase préparatoire (art. 26 P-LAsi)

Etant donné que la phase préparatoire proposée reprend, pour l'essentiel, le droit en vigueur (art. 26, al. 1^{quater} ss LAsi), seules les principales observations sont abordées.

Tous les cantons, le PBD, le PDC, le PEV, le PES et le PS ainsi qu'une large majorité des autres participants à la procédure de consultation (œuvres d'entraide, ONG, organisations religieuses et HCR) approuvent en substance cette disposition.

Certains cantons (BL, SH, ZH) proposent que l'ODM assume toutes les tâches qui concernent la phase préparatoire et ce, pour tous les requérants d'asile (remplacement de la formulation potestative à l'art. 26, al. 2 et 3, P-LAsi par une formulation contraignante). Certains participants (par ex. PES, PS, PCS, OSAR, SKF, USEJ, HCR) exigent que la durée de la phase préparatoire soit prolongée, en particulier pour les procédures Dublin et les personnes vulnérables (cf. art. 26, al. 1, P-LAsi: durée de la phase préparatoire pour les procédures Dublin dix jours et pour tous les autres cas 21 jours). Caritas, l'OSAR ou encore la CRS émettent des réserves quant à la proposition d'entretien préliminaire visant à évaluer les chances d'aboutir de la demande d'asile (cf. art. 26, al. 3, P-LAsi). Ils estiment que cette proposition ne doit pas être utilisée abusivement dans le but de pousser les requérants d'asile à retirer leur demande.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient la réglementation proposée concernant la phase préparatoire. La formulation ouverte des tâches de l'ODM lors de la phase préparatoire tient compte du fait qu'il ne faut pas procéder à certaines investigations chez certaines catégories de personnes. Tel est par exemple le cas des requérants d'asile âgés de moins de quatorze ans, pour lesquels aucune donnée biométrique n'est relevée (art. 6, al. 1, de l'ordonnance 3 du 11 août 1999 sur l'asile, OA 3⁴¹). Il en va de même des adultes pour lesquels il est possible de renoncer à une expertise visant à déterminer l'âge.

La durée maximale proposée pour la phase préparatoire (art. 26, al. 1, P-LAsi) vise à accélérer les procédures d'asile. Il s'agit là d'un délai d'ordre qui peut être ajusté en cas de besoin (par ex. pour des personnes vulnérables). L'entretien préliminaire de la procédure d'asile (art. 26, al. 3, P-LAsi) sert exclusivement à déterminer, en commun et de manière non contraignante, si une demande d'asile est suffisamment motivée. Cet entretien constitue un élément important et utile pour informer aussi vite que possible le requérant d'asile sur les chances que sa demande d'asile a d'aboutir.

2.2.2 Procédure de première instance

Tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'UVS, l'ACS, le PBD, le PDC, le PEV, le PES, le PS et l'immense majorité des autres participants à la procédure de consultation (œuvres d'entraide, ONG, organisations religieuses et HCR) approuvent le

⁴¹ RS 142.314

principe des trois catégories de procédures (procédure Dublin, art. 26*b* P-LAsi; procédure accélérée, art. 26*c* P-LAsi; procédure étendue, art. 26*d* P-LAsi).

Le PLR et l'UDC, en particulier, rejettent fondamentalement cette proposition (cf. ch. 2.1, plutôt critiques également PCS et Sosf, par ex.).

Les principales observations concernent notamment la durée de la procédure accélérée (art. 26*c*, 37 et 109 P-LAsi), les catégories de décisions en procédure accélérée, la situation des requérants d'asile mineurs non accompagnés (art. 17 P-LAsi), l'établissement des faits médicaux (art. 26*a* P-LAsi), la notification et la communication de décisions et de communications dans les centres de la Confédération, en cas de séjour dans le canton ou à l'aéroport (art. 12 et 13 P-LAsi).

Durée de la procédure accélérée (Art. 26*c*, 37 et 109 P-LAsi)

Le PEV, le PES, le PS, un grand nombre d'ONG et d'organisations religieuses (par ex. JDS, EPER, OSAR, CRS, SKF, USEJ) et le HCR, entre autres, critiquent notamment la durée trop courte de la procédure accélérée (cf. art. 37, al. 1, du projet mis en consultation: 8 à 10 jours ouvrables en procédure de première instance, cf. également ch. 2.2.3 sur les délais de traitement du TAF).

Ils proposent notamment que les différentes étapes de la procédure accélérée (phase préparatoire, délai de traitement ODM et TAF, délai de recours) durent chacune trente jours (par ex. OSAR). Le PES propose qu'une décision positive en matière d'asile soit automatiquement rendue en cas de non-respect des délais de procédure. Il estime qu'adopter une telle mesure serait plus pertinent que de fixer des objectifs temporels irréalistes. L'UDC approuve quant à elle les délais de procédure raccourcis mais souhaite que l'ODM et le TAF soient contraints de les respecter. Il demande également que le Conseil fédéral assume les conséquences d'un non-respect de ces délais (par analogie GE, SH). S'agissant des délais de traitement auprès de l'ODM et du TAF (art. 37 et 109 P-LAsi), le TAF propose quelques ajustements au niveau de la forme et du contenu (par ex. conservation de l'expression «en règle générale» et reformulation de la réglementation permettant de prolonger les délais de traitement de quelques jours, cf. art. 37, al. 3 et 109, al. 4, P-LAsi).

Certains participants réclament qu'il soit également possible de rendre des décisions d'asile positives ou de prononcer des admissions provisoires dans le cadre de la procédure accélérée (par ex. PES, PS, OSAR, SKF, CRS, HCR, USEJ et par analogie Unia). Ils ont l'impression que le projet conçoit la procédure accélérée comme une «procédure de récusation». Selon eux, le projet est conçu de telle sorte que les demandes pour lesquelles un besoin de protection est prévisible ou qui, compte tenu de l'ordre de priorité de l'ODM, doivent en règle générale être traitées en procédure étendue ne seraient bouclées que dans un délai d'un an. Ils estiment que ce système reprend également la stratégie de traitement actuelle de l'ODM. Une telle stratégie serait, de leur avis, inadéquate pour restructurer à long terme le domaine de l'asile (personnes à protéger défavorisées et coûts élevés pour les services sociaux et les autorités de l'intégration des cantons et des communes). L'EPER, la FEPS ou encore le HCR suggèrent d'exclure de la procédure accélérée les personnes vulnérables, les personnes ayant subi un traumatisme, les mineurs non accompagnés et les personnes âgées et de traiter leurs demandes d'asile en procédure étendue.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient les délais de procédure proposés pour la procédure accélérée. Il entend ainsi tenir compte du souhait justifié d'accélérer les procédures d'asile. A titre de mesure d'accompagnement, le Conseil fédéral propose une protection juridique complète afin de garantir que les procédures soient menées dans le respect des principes de l'Etat de droit et de manière équitable.

Dans un souci de clarté, le délai de traitement proposé pour l'ODM en procédure accélérée, qui est de huit à dix jours, doit être fixé à huit jours ouvrables (art. 37, al. 2, P-LAsi). Il s'agit là d'un délai d'ordre qui peut être dépassé dans des cas justifiés. Pour cette raison, il est possible de renoncer à l'expression «en règle générale» dans les art. 37 et 109 P-LAsi. Qui plus est, les décisions Dublin doivent être notifiées dans un délai de trois jours ouvrables (projet mis en consultation: deux jours ouvrables, cf. art. 37, al. 1, P-LAsi).

Le Conseil fédéral rejette la proposition visant à ce que le traitement d'une demande d'asile ou d'un recours fasse l'objet de délais légaux contraignants et non de délais d'ordre. Les principes généraux de la procédure administrative prévoient que les décisions des autorités peuvent uniquement être rendues lorsque toutes les faits nécessaires ont été établis (cf. art. 12 et 49, let. b, PA). Si le délai légal était contraignant, l'ODM risquerait de ne plus être en mesure d'effectuer les éventuels éclaircissements de faits nécessaires avec la profondeur qui se doit. Ce manque devrait ensuite être rattrapé au niveau des recours et retarderait les procédures. Fixer des délais légaux pour le traitement d'un recours auprès du TAF ne serait vraisemblablement pas compatible avec le principe constitutionnel de l'indépendance des autorités judiciaires (art. 29 Cst.).

Des décisions d'asile positives et des admissions provisoires doivent également être possibles en procédure accélérée lorsque les conditions légales sont réunies. Cet avis a déjà été exprimé dans le rapport relatif à la procédure de consultation (cf. rapport explicatif «Projet de modification de la loi sur l'asile, Restructuration du domaine de l'asile» de juin 2013, ch. 2.2. et 2.3.6). Le projet mis en consultation ne prévoyait cependant pas de réglementation légale explicite à cet effet. Il convient de clarifier les choses (cf. art. 24 P-LAsi, qui prévoit que le séjour dans les centres de la Confédération dure jusqu'à l'octroi de l'asile, l'octroi d'une admission provisoire ou jusqu'au départ).

Les demandes d'asile ne devront plus être traitées en procédure accélérée lorsque, entre autres, des mesures d'instruction supplémentaires approfondies doivent être engagées (art. 26d P-LAsi). L'art. 26d P-LAsi ne régit pas de manière exhaustive dans quels cas la procédure étendue s'applique. La LAsi en vigueur prévoit déjà que l'ODM définit une stratégie de traitement des demandes d'asile dans laquelle il détermine un ordre de priorité (art. 37b LAsi, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014). A cet égard, l'ODM doit tenir compte non seulement de la situation dans les Etats de provenance mais également, entre autres, du nombre de demandes d'asile soumises, de la pratique en matière d'asile que les Etats de l'UE appliquent à l'égard des Etats de provenance ou encore du caractère manifestement fondé ou non des demandes. Cette disposition peut avoir des répercussions sur le choix du type de procédure (procédure accélérée ou procédure étendue) et donc sur le lieu de déroulement des procédures.

Le traitement d'une demande d'asile en procédure étendue ou accélérée ne constitue pas un droit légal. Néanmoins, l'ODM rend une décision intermédiaire lorsqu'elle

attribue un requérant en procédure étendue. Cette décision intermédiaire peut être contestée en déposant un recours contre la décision finale (cf. art. 107, al. 1, LAsi). Cette mesure permet d'assurer la préservation des droits procéduraux des requérants d'asile. Les demandes d'asile continuent à être examinées au cas par cas et avec soin dans le cadre de la restructuration. Les besoins personnels des intéressés doivent également être pris en compte. Lorsqu'il apparaît adéquat d'attribuer un requérant à un canton, la demande peut également être traitée en procédure étendue, par ex. dans le cas de personnes vulnérables.

Requérants d'asile mineurs non accompagnés (art. 17 et 102k P-LAsi)

Certains participants réclament qu'un nouveau programme d'encadrement, de suivi et de représentation des requérants d'asile mineurs non accompagnés soit élaboré dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (par ex. PS, Caritas, EPER, FEPS, OSAR, CRS, USEJ). Ils souhaitent que la collaboration entre les autorités compétentes en matière d'asile et les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant soit institutionnalisée et inscrite dans la loi. Selon eux, les mesures tutélaires en matière d'encadrement des mineurs non accompagnés doivent relever de la compétence des autorités de protection de l'adulte et de l'enfant (par analogie également PES). Le PS souhaite qu'un représentant légal désigné travaille sur mandat du prestataire et en collaboration étroite avec les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant sur le site du centre de la Confédération. Qui plus est, le PES, le PS, Caritas, l'EPER, la FEPS, l'OSAR, la CRS ou encore l'USEJ réclament que les demandes d'asile des mineurs non accompagnés ne soient pas traitées dans un centre de la Confédération et que les intéressés soient directement attribués à un canton disposant de structures spécialisées.

Position du Conseil fédéral

Conformément au droit en vigueur, les autorités cantonales compétentes désignent immédiatement une personne de confiance chargée de représenter les intérêts des requérants mineurs non accompagnés (art. 17, al. 3, LAsi). La personne de confiance guide et soutient le mineur concerné aussi longtemps que dure la procédure d'asile et de renvoi, mais au plus tard jusqu'à la désignation d'un curateur ou d'un tuteur ou à la majorité de l'intéressé (cf. art. 7, al. 2 et 3, OA 1). En dépit de la réglementation prévue par l'art. 17, al. 3, LAsi, les cantons demeurent tenus de prendre des mesures tutélaires dès lors que les mineurs non accompagnés se trouvent en Suisse sans être sous la garde de leurs parents. La désignation d'une personne de confiance doit donc être comprise comme une solution transitoire qui ne libère pas les autorités de tutelle compétentes de leur obligation d'évaluer puis d'ordonner les mesures tutélaires qui s'imposent⁴².

Désormais, le représentant légal désigné doit également défendre, en qualité de personne de confiance, les intérêts des mineurs non accompagnés aussi longtemps que dure la procédure dans le centre de la Confédération et à l'aéroport (art. 17, al. 3, let. a et art. 102k, al. 1, let. e, P-LAsi). Conformément aux dispositions relatives à la protection de l'enfant inscrites dans le code civil suisse (CC)⁴³ (cf. notamment art. 307 ss et art. 327a ss CC), les autorités suisses restent tenues d'ordonner

⁴² Cf. avis de droit du 25 février 2005 de l'Office fédéral de la justice «Die Ausgestaltung der Hilfe in Notlagen [Art. 12 BV] für minderjährige Asylsuchende mit einem Nicht-eintretensentscheid» (JAAC 2008 p. 15 ss, 22).

⁴³ RS 210

des mesures tutélaires. La seule différence avec la LAsi en vigueur est que ce ne sont plus les autorités cantonales compétentes qui désignent la personne de confiance pendant le séjour dans les centres de la Confédération; en effet, le représentant légal désigné accomplit ce devoir légal. La réglementation proposée a pour principal avantage que le mineur non accompagné dispose d'un seul et unique interlocuteur pendant son séjour dans les centres de la Confédération, ce qui simplifie également les processus organisationnels. De plus, le représentant légal possède les connaissances juridiques nécessaires pour assumer sa fonction de personne de confiance. Enfin, le mineur non accompagné dispose d'une personne de confiance dès la phase préparatoire.

Le présent projet propose également une nouvelle réglementation en vertu de laquelle le représentant légal désigné (dans sa fonction de personne de confiance) assure la coordination avec les autorités cantonales compétentes dans les centres de la Confédération et à l'aéroport (cf. art. 17, al. 3, let. a, P-LAsi). Ainsi, les autorités cantonales compétentes sont informées suffisamment tôt du séjour d'un requérant d'asile mineur non accompagné et peuvent prendre des mesures tutélaires dans les meilleurs délais.

Une fois l'attribution à un canton effectuée, les autorités cantonales compétentes désignent immédiatement une personne de confiance pour les mineurs non accompagnés, comme elles le faisaient déjà auparavant (art. 17, al. 3, let. b, P-LAsi).

Le Conseil fédéral rejette l'idée de traiter les demandes de tous les requérants d'asile mineurs non accompagnés en procédure étendue avec attribution aux cantons. Une telle disposition serait contraire non seulement aux objectifs de la restructuration du domaine de l'asile mais également au principe selon lequel les demandes d'asile déposées par des requérants d'asile mineurs non accompagnés doivent être traitées en priorité (art. 17, al. 2^{bis}, LAsi).

Etablissement des faits médicaux (art. 8 et 26a P-LAsi)

S'agissant de la réglementation actuelle de l'établissement des faits médicaux (art. 26a P-LAsi, art. 26^{bis} LAsi), certains cantons souhaitent qu'un dossier médical soit établi (par ex. BL, BS, SH, ZH) et que ce dossier soit accessible aux professionnels du secteur médical impliqués dans la procédure d'asile et de renvoi (par ex. BL, SH, ZH) et aux autorités cantonales compétentes dans le domaine social (BL, BS). Les professionnels de la santé qui interviennent dans la procédure et dans l'exécution du renvoi doivent également être tenus de transmettre les données et informations médicales nécessaires aux autorités cantonales compétentes en matière de migrations et à celles chargées de l'exécution des renvois (BL).

Les cantons BL, SH, ZH demandent par ailleurs qu'un examen médical soit réalisé dès la phase préparatoire afin d'évaluer l'aptitude au voyage et au transport de la personne. Selon eux, l'ODM doit également attester de l'aptitude au voyage en cas d'exécution des renvois à partir des centres de la Confédération. NE et, entre autres, le PES, Caritas, le PCS et, par analogie, la CRS réclament que les éventuels examens médicaux soient systématiquement réalisés par un médecin et que les frais qui en découlent (art. 26a, al. 2, P-LAsi) soient pris en charge par la Confédération (BL). Si l'intéressé refuse de passer un examen médical ordonné, il faut tenir compte d'événements traumatisants et déterminer clairement pourquoi l'examen médical a été refusé. En cas de doute, il convient de partir du principe que l'intéressé avait une «raison valable» au sens de l'art. 8, al. 3^{bis}, LAsi et de renoncer aux effets juridiques

prévus (par ex. PES, Caritas, EPER, FEPS, OSAR, SKF, USEJ, HCR; art. 8, al. 1, let. f, P-LAsi).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel les autorités cantonales doivent impérativement connaître l'état de santé d'une personne à renvoyer pour pouvoir accomplir leurs principales tâches dans le domaine de l'exécution des renvois. Cette mesure va également dans l'intérêt de la personne à rapatrier car elle permet d'éviter toute mise en danger lors de l'exécution du renvoi.

Durant l'automne 2013, la Confédération et les cantons ont entamé un dialogue sur la collaboration dans le domaine de l'exécution des renvois avec des représentants de certaines organisations de médecins, en y associant la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT). Ce dialogue vise à améliorer le flux de données médicales entre les professionnels du secteur médical et les autorités cantonales d'exécution. Il doit permettre d'analyser les problèmes dans le domaine des flux de données médicales, de faire le point sur les éventuels besoins et d'élaborer des solutions. Une liste de contrôle comportant toutes les contre-indications pertinentes dans le cadre des rapatriements sous contrainte est en cours d'élaboration. Les médecins traitants pourront ainsi examiner de manière ciblée la personne qui doit faire l'objet d'un rapatriement en se fondant sur une liste de contre-indications et en l'informant, le cas échéant, de l'importance de la décharge de l'obligation au secret du médecin concerné. Lorsque la personne concernée donne son accord à cette décharge, les données médicales peuvent être transmises. Le dialogue avec les praticiens rendra vraisemblablement une décision sur la suite de la procédure concernant la mise en œuvre du flux de données médicales durant le second semestre 2014.

En l'absence de consentement de la part du requérant d'asile, les praticiens peuvent cependant continuer à invoquer le secret professionnel (cf. art. 321 du code pénal suisse; CP⁴⁴) et refuser de transmettre ces données, notamment aux autorités cantonales d'exécution. Une nouvelle disposition prévoyant que le professionnel de la santé doit, sur demande des autorités d'exécution, communiquer les données médicales nécessaires pour évaluer l'aptitude au transport des personnes à renvoyer doit donc être intégrée dans la loi (cf. commentaire relatif à l'art. 71b P-LEtr). La disposition doit permettre de garantir que les autorités d'exécution compétentes ont connaissance de l'état de santé de la personne à renvoyer et peuvent mettre en place des mesures de sécurité pour protéger les intéressés.

L'ODM examine actuellement la possibilité de créer un dossier médical interne à l'ODM. Le Conseil fédéral n'est en revanche pas favorable à ce que les services externes disposent également d'un accès sans restriction aux données médicales. En effet, une telle mesure serait contraire au principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.; art. 4, al. 2, de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992, LPD⁴⁵). Un droit de consultation suppose par ailleurs que les données soient nécessaires pour accomplir une tâche légale (art. 4, al. 2, LPD). S'agissant en particulier des autorités cantonales chargées des questions sociales dans le domaine de l'asile, la collaboration à l'établissement des faits médicaux ne constitue pas une tâche légale. Le Conseil fédéral s'oppose également à l'instauration d'un examen médical

⁴⁴ RS 311.0

⁴⁵ RS 235.1

systématique visant à déterminer l'aptitude au voyage et au transport dès la phase préparatoire. La décision selon laquelle un requérant d'asile doit ou non quitter la Suisse doit être prise à un stade ultérieur. Aujourd'hui déjà, les requérants d'asile doivent faire examiner les atteintes à leur santé déterminantes pour la procédure d'asile et de renvoi par des professionnels de la santé mandatés par la Confédération dans les CEP (cf. art. 26^{bis}, LAsi, art. 26a P-LAsi). Il appartient donc aux requérants d'asile concernés de faire valoir eux-mêmes de telles atteintes à leur santé. L'exécution du renvoi de requérants d'asile et l'évaluation de l'aptitude au transport relèvent par ailleurs de la compétence des autorités cantonales (art. 69 LEtr, art. 18 de l'ordonnance du 12 novembre 2008 sur l'usage de la contrainte, OLUc⁴⁶). Il en va de même lorsque les intéressés séjournent dans un centre de la Confédération (art. 46, al. 1^{bis}, P-LAsi).

La formulation ouverte «professionnel de la santé» à l'art. 26a P-LAsi permet de tenir compte des circonstances du cas d'espèce et de faire réaliser l'examen médical dans le cadre de la procédure d'asile soit par du personnel médical qualifié soit par un médecin, en fonction des besoins. Les coûts d'examen supplémentaires constituent des frais de procédure et sont assumés par l'ODM. Si les atteintes à la santé rendent nécessaire un traitement médical, la prise en charge des frais liés au traitement se fonde, comme jusqu'à présent, sur la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, LAMal⁴⁷ (art. 25 LAMal)⁴⁸.

Le droit en vigueur répond déjà au souhait de voir les circonstances du cas d'espèce prises en compte lorsque l'intéressé refuse de passer un examen médical (art. 8, al. 3^{bis}, LAsi). Une violation du devoir de collaborer n'entraîne un classement sans décision formelle d'une décision d'asile que si cette violation a été commise sans motif valable. La disposition correspondante, adoptée par le Parlement le 14 décembre 2012, est en vigueur depuis le 1^{er} février 2014.

Notification et communication de décisions et de communications dans les centres de la Confédération et en cas de séjour dans le canton (art. 12 et 13 P-LAsi)

Certains participants à la procédure de consultation (par ex. Caritas, OSAR, SKF, USEJ, par analogie PES et PS) considèrent que la notification de décisions au prestataire chargé de fournir le conseil et la représentation juridique dans les centres de la Confédération est illicite (art. 12a, al. 2, P-LAsi). Selon l'OSAR, la SKF ou encore l'USEJ, une telle notification ne déploierait pas non plus d'effet juridique. Le délai de recours, déjà bref en procédure accélérée et en procédure Dublin, serait encore raccourci car la notification au prestataire et la communication au représentant légal compétent risquent d'entraîner des retards (par ex. par analogie PS). Certains participants ne comprennent pas non plus que les décisions et communications soient transmises au mandataire désigné en premier et non à celui désigné en dernier (PS; cf. art. 12, al. 2, P-LAsi).

Divers participants à la procédure de consultation proposent que, dans le cas des procédures dans les centres de la Confédération et à l'aéroport, les décisions soient notifiées par oral en présence du représentant légal (par ex. PS, EPER, FEPS,

⁴⁶ RS 364.3

⁴⁷ RS 832.10

⁴⁸ Cf. message complémentaire du 23 septembre 2011 concernant la modification de la loi sur l'asile.

OSAR, HCR, USEJ). Selon eux, les différentes possibilités de notification proposées dans le projet mis en consultation (art. 12 et 13 P-LAsi) ne sont pas applicables.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient la proposition de notifier une décision au prestataire chargé de fournir le conseil et la représentation juridique dans les centres de la Confédération (art. 12a, al. 2, P-LAsi). Le prestataire est entre autres responsable de l'organisation du conseil et de la représentation juridique (cf. art. 102i P-LAsi). La communication d'une décision au prestataire est comparable à la communication d'une décision à l'adresse professionnelle d'un représentant légal. Dans ce dernier cas, la décision est considérée comme notifiée une fois qu'elle a été remise, peu importe la personne qui en accuse réception par écrit à l'adresse professionnelle. Il incombe au prestataire d'informer aussi rapidement que possible le représentant légal désigné au sujet de la notification. La notification d'une décision aux différents représentants légaux désignés qui, à la différence du prestataire, ne se trouvent pas en permanence dans les centres de la Confédération, engendrerait une charge de travail supplémentaire disproportionnée pour l'ODM et ne joue pas en faveur de procédures rapides dans les centres de la Confédération. Les premières évaluations de la phase de test montrent que la notification des décisions au prestataire simplifie les processus organisationnels.

Le Conseil fédéral partage cependant l'avis selon lequel le délai de recours en procédure accélérée et en procédure Dublin ne doit pas être raccourci du fait d'une notification au prestataire. Il faut donc garantir que le prestataire informe sans délai le représentant légal au sujet de la notification. C'est pourquoi la LAsi doit désormais préciser que le prestataire communique la notification d'une décision le jour même au représentant légal désigné (cf. art. 12a, al. 2, P-LAsi).

Le Conseil fédéral rejette l'idée d'une notification orale systématique des décisions rendues dans les centres de la Confédération. Une telle mesure engendrerait un surcroît de travail organisationnel considérable (par ex. établissement d'un calendrier pour tous les participants, organisation de la traduction). Dans certains cas, la notification orale est néanmoins possible dans les centres de la Confédération (art. 12a, al. 4, P-LAsi). Tel est par ex. le cas lorsqu'une décision d'asile positive est rendue à la suite d'une audition sur les motifs d'asile.

Tant que la partie ne révoque pas la procuration, l'autorité adresse ses communications à ce représentant légal (art. 11 PA). Il en va de même lorsque plusieurs représentants légaux sont désignés mais que le requérant n'a pas révoqué la procuration du premier représentant légal désigné.

Enfin, plusieurs adaptations d'ordre rédactionnel ont été réalisées au niveau des dispositions sur la notification et la communication de décisions ou de communications (art. 12 à 13 P-LAsi).

Autres observations concernant la procédure de première instance

Certains participants à la procédure de consultation (par ex. Caritas, EPER, CRS, OSAR, HCR, USEJ) demandent la suppression de l'art. 16, al. 1, deuxième phrase, P-LAsi, qui prévoit la possibilité, à définir par ordonnance, que les requêtes des requérants d'asile qui se font représenter par un mandataire doivent être formulées dans la langue officielle du canton dans lequel se situe le centre. Ils estiment que cette réglementation restreint trop fortement le cercle des représentants possibles.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient la réglementation proposée. En pratique, renoncer à la compétence réglementaire signifierait que les requêtes des requérants d'asile peuvent dans tous les cas être adressées dans toutes les langues officielles. Tous les centres de la Confédération, quel que soit leur emplacement, devraient alors engager leurs collaborateurs de telle sorte que toutes les langues officielles soient représentées. Une telle solution ne serait pas applicable et engendrerait une charge de travail supplémentaire disproportionnée. Il importe de s'assurer que les représentants parlent la langue officielle des sites où se trouvent les centres de la Confédération. Cf. concernant l'art. 16 P-LAsi également le ch. 3.

2.2.3 Procédure de recours (art. 108 ss P-LAsi)

Tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS, l'UVS, le PBD, le PDC, le PEV et une majorité des autres participants à la consultation approuvent en substance les *délais de recours* proposés (art. 108 P-LAsi).

Le PES ainsi que, par ex., l'EPER, la FEPS, Sosp et Unia estiment que les délais de recours proposés sont trop courts. Sont notamment critiqués le délai de recours de neuf jours proposé pour la procédure accélérée (par ex. PS, Caritas, OSAR, SKF, CRS, HCR, USEJ, cf. art. 108, al. 1, P-LAsi dans le projet mis en consultation) et le délai supplémentaire pour régulariser un recours en procédure accélérée (conformément au projet mis en consultation, ce délai ne doit plus être que de trois jours au lieu de sept, cf. art. 110, al. 1, let. a, P-LAsi dans le projet mis en consultation). Selon eux, les délais de recours et de régularisation doivent être agencés de telle sorte que le représentant légal désigné dans les centres de la Confédération puisse résilier son mandat et renoncer au dépôt d'un recours (cf. art. 102h, al. 2, P-LAsi) et que le requérant d'asile dispose de suffisamment de temps pour trouver un autre représentant ou déposer lui-même un recours. Les participants considèrent qu'autrement le représentant légal risque de devoir déposer recours à chaque fois que le requérant d'asile en exprime le souhait afin d'éviter une résiliation du mandat en temps inopportun. Si le projet est maintenu en l'état, le système d'asile risque d'afficher un taux de recours de plus de 90 %, ce qui, dans l'ensemble, mettrait en danger la protection juridique proposée (PS, par analogie PES). Certains participants exigent un délai de recours général de 30 jours pour toutes les procédures (par ex. PES, EPER; OSAR, SKF, USEJ, HCR: demandent 30 jours pour toutes les procédures matérielles). Le PS, Caritas, l'OSAR, la SKF, la CRS ou encore l'USEJ estiment qu'il faut impérativement éviter que des délais de recours déjà courts soient encore raccourcis en raison de vacances judiciaires et des fêtes (par ex. Pâques) (par ex. PS, Caritas, OSAR, SKF, CRS, USEJ).

Certains proposent que le délai de recours soit fixé en jours ouvrables et non en jours civils dans la loi (par ex. HCR, Caritas). Le TAF considère qu'une restriction à trois délais de recours pour les différentes procédures serait judicieuse (par ex. 5 jours ouvrables, 10 et 30 jours civils).

Les *délais de traitement pour le TAF* proposés (art. 109 P-LAsi) sont approuvés par tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS et l'UVS. Le PBD, le PEV et une majorité des autres participants à la procédure de consultation (œuvres d'entraide, ONG et organisations religieuses) sont favorables au principe de la nouvelle règle-

mentation. Le PDC souhaite que le délai de traitement de 20 jours pour le TAF, décidé par le Parlement lors de la dernière révision de la LAsi, soit maintenu pour toutes les décisions matérielles. Le PES propose une indemnisation des requérants d'asile en cas de non-respect des délais de traitement au TAF. Enfin, BS et ZG réclament des mesures appropriées permettant de garantir le respect des délais de traitement du TAF (similaire UDC cf. ch. 2.2.2).

S'agissant des réserves émises par ex. par le PS, le TAF, l'EPER, l'OSAR, la SKF, la CRS et l'USEJ, cf. aussi ch. 2.2.2.

La proposition selon laquelle le TAF peut *entreprendre des mesures d'instruction et notifier le jugement oralement* dans les centres de la Confédération en cas de procédure de recours contre des décisions prises dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin (art. 111a^{bis} P-LAsi) est accueillie positivement par tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'UVS, l'ACS, le PBD, le PDC, le PEV, le PES et par une nette majorité des autres participants (œuvres d'entraide, ONG et organisations religieuses) qui y voient une nouveauté importante de la pratique suisse en matière d'asile. Certains participants suggèrent, entre autres, que cette proposition soit également prévue pour la procédure étendue (par ex. PES, PS, Caritas, EPER, OSAR, SKF, CRS, HCR, USEJ). Le TAF est plutôt critique.

Le TAF souhaite que les mesures d'instruction puissent être menées non seulement dans les centres de la Confédération mais également au siège du TAF (avis similaire par ex. PES, EPER, OSAR, SKF, CRS, USEJ: mesures d'instruction exclusivement au siège du TAF). Etant donné qu'il n'est pas clair d'emblée si le recours doit être traité dans le cadre d'une procédure devant un juge unique (art. 111, let. e, LAsi), le TAF devrait disposer d'au moins trois juges dans les centres de la Confédération pour notifier oralement le jugement.

Position du Conseil fédéral

Le raccourcissement des délais de recours en procédure accélérée doit permettre de tenir compte du souhait justifié d'accélérer la procédure d'asile. Le Conseil fédéral propose une protection juridique complète comme mesure d'accompagnement. Il est ainsi possible de garantir que les procédures d'asile sont menées dans le respect des principes de l'Etat de droit et de manière équitable.

Le délai de recours doit désormais être de sept jours ouvrables pour la procédure accélérée et de cinq jours ouvrables (identique à la réglementation en vigueur) pour la procédure Dublin (projet mis en consultation: neuf jours civils pour la procédure accélérée et sept jours civils pour la procédure Dublin, cf. art. 108, al. 1 et 3, P-LAsi). Cette mesure permet d'éviter que le délai de recours soit raccourci en raison de jours fériés.

Le représentant légal désigné informe dès que possible le requérant sur ses chances de succès dans la procédure d'asile (art. 102h, al. 2, P-LAsi). En cas de demandes d'asile manifestement infondées, le représentant légal ne peut rendre une décision définitive quant à une renonciation au dépôt d'un recours qu'au moment de la notification de la décision de première instance. Ce point doit désormais être précisé à l'art. 102h, al. 4, P-LAsi de manière similaire à la réglementation dans l'OTest. Informer le plus tôt possible les requérants d'asile sur leurs chances de succès dans la procédure d'asile leur permet de se préparer en amont au dépôt d'un éventuel recours. Qui plus est, le délai de régularisation d'un recours dans le cadre d'une procédure accélérée doit désormais être prolongé à sept jours (projet mis en consul-

tation: trois jours, cf. art. 110, al. 1, P-LAsi). Les requérants d'asile concernés peuvent ainsi faire usage de leur droit de recours sans restrictions.

Le Conseil fédéral est opposé à l'introduction d'un délai de recours général de 30 jours pour toutes les procédures. Le délai de recours dans le cadre de procédures Dublin ou d'autres procédures de non-entrée en matière est déjà de cinq jours ouvrables (cf. art. 108, al. 2, LAsi). Ce délai doit être conservé (art. 108, al. 3, P-LAsi). Si le délai de recours était de 30 jours, l'introduction d'une protection juridique complète ne se justifierait plus. Faire passer le délai de recours dans le cadre des procédures accélérées de sept à 30 jours nécessiterait d'accroître d'environ 300 places les capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération. Il en résulterait des frais d'investissement supplémentaires de l'ordre de 36 millions de francs. Les coûts d'exploitation annuels augmenteraient quant à eux d'environ 11 millions de francs. Si le délai de recours passait également à 30 jours en procédure Dublin (ce délai est déjà de cinq jours ouvrables selon le droit en vigueur, art. 108, al. 2, LAsi), il faudrait alors créer 600 places d'hébergement supplémentaires, ce qui impliquerait des frais d'investissement supplémentaires de près de 72 millions de francs et des coûts d'exploitation annuels supplémentaires d'environ 22 millions de francs. Par conséquent, faire passer le délai de recours à 30 jours en procédure accélérée et en procédure Dublin nécessiterait 900 places supplémentaires, ce qui représenterait jusqu'à quatre centres de la Confédération. Une telle mesure compliquerait de manière significative la recherche de sites appropriés. Compte tenu des trois types de procédures prévues (accélérée, Dublin et étendue), chacune d'entre elles poursuivant des objectifs différents, il n'est pas possible d'éviter des délais de recours variables, notamment pour les décisions intermédiaires en procédure accélérée et en procédure étendue (cf. art. 108, al. 1 et 2, P-LAsi).

S'agissant des demandes d'asile traitées en procédure étendue, on peut estimer que de longues investigations doivent être menées (par ex. requêtes auprès des représentations suisses dans les pays de provenance des requérants d'asile). Il est donc logique que les délais de traitement pour le TAF soient plus longs qu'en procédure accélérée ou Dublin. La demande du PDC doit cependant être prise en compte, si bien que le délai de traitement du TAF doit désormais être de 30 jours (projet mis en consultation: deux mois; art. 109, al. 2, P-LAsi). Il s'agit là d'un délai d'ordre qui peut être prolongé lorsque des clarifications supplémentaires des faits sont nécessaires. L'expression «en règle générale» peut donc être abandonnée (cf. art. 109, al. 4, P-LAsi).

Le Conseil fédéral rejette la proposition d'élargir les procédures d'instruction orales aux recours dans le cadre de procédures étendues et ce, pour des raisons de praticabilité. Etant donné que les requérants d'asile qui font l'objet d'une procédure étendue séjournent dans les cantons et non dans les centres de la Confédération, l'organisation de telles procédures engendrerait une charge de travail supplémentaire disproportionnée. Le souhait du TAF doit être pris en compte de telle sorte que des mesures d'instruction orales puissent être menées aussi bien dans les centres de la Confédération qu'au siège du TAF (cf. art. 111a^{bis}, al. 1, P-LAsi).

2.2.4

Attribution et répartition entre les cantons (art. 27 P-LAsi), exécution des renvois (art. 45 s. P-LAsi) et mesures de contrainte (art. 74 ss P-LEtr)

Répartition entre les cantons et attribution (Art. 27 P-LAsi)

Certains cantons (par ex. AG, SO) réclament des ajustements au niveau de la clé de répartition. Ils estiment qu'il faut garantir que tous les cantons reçoivent des cas traités en procédure étendue. Selon eux, la question de la répartition ne doit pas entraîner de situations injustes et les cantons qui n'abritent pas de centres de la Confédération ne doivent pas assumer seuls les conséquences des procédures étendues.

Position du Conseil fédéral

La clé de répartition ne nécessite pas d'adaptations au niveau légal (art. 27 P-LAsi). Lors de la deuxième conférence sur l'asile du 28 mars 2014, la Confédération et les cantons se sont accordés sur le principe de la répartition des requérants d'asile entre les cantons et sur la compensation des cantons qui abriteront les futurs centres de la Confédération. Les détails concernant la répartition et l'attribution doivent, comme jusqu'à présent, être réglés au niveau de l'ordonnance.

L'art. 27 P-LAsi doit cependant décrire plus précisément les cas qui ne seront plus attribués aux cantons. Par ailleurs, il s'agit d'uniformiser l'emploi des termes de «répartition» et d'«attribution».

Décision de renvoi (art. 45, al. 2 et 2^{bis}, P-LAsi)

Divers participants à la procédure de consultation (par ex. PES, OSAR, SKF, HCR, USEJ) critiquent le délai de départ de sept jours pour les décisions d'asile rendues dans le cadre d'une procédure accélérée. Ils souhaitent que le délai actuel de sept à 30 jours soit également appliqué à la procédure accélérée. Ils estiment que la réglementation actuelle permet de fixer le délai de départ en tenant compte des circonstances du cas d'espèce et rappellent que la directive sur le retour, contraignante pour la Suisse, prévoit dans tous les cas un délai de départ entre sept et 30 jours (par ex. Caritas, HCR).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient sa proposition de modification de l'art. 45, al. 2, P-LAsi. La réglementation reprend la directive sur le retour, laquelle prévoit seulement un délai de départ minimal de sept jours. La brièveté du délai de départ dans le cadre de la procédure accélérée se justifie par le fait que les personnes concernées ne séjournent en général que peu de temps en Suisse. Comme jusqu'à présent, ce délai de départ minimal peut, conformément à l'art. 45, al. 2^{bis}, P-LAsi, être prolongé dans certaines circonstances (situation familiale, problèmes de santé, etc.).

Le Conseil fédéral a également adapté l'art. 46, al. 1^{bis} et 1^{ter}, P-LAsi. Le canton qui abrite le centre de la Confédération est en principe responsable de l'exécution du renvoi. Cependant, le Conseil fédéral doit pouvoir prévoir que, dans des circonstances particulières, un autre canton puisse être désigné comme compétent, par ex. lorsqu'un centre de départ se trouve dans un canton de petite taille (cf. al. 1^{bis}). Il s'agit par ailleurs de faire en sorte qu'en cas de demande multiple selon l'art. 111c

LAsi, le canton qui était auparavant responsable de l'exécution du renvoi le reste (cf. al. 1^{er}).

Mesures de contrainte (art. 74 ss P-LEtr)

Le transfert des modifications urgentes de la LEtr concernant les mesures de contrainte (art. 74, al. 2, 76, al. 1, let. b, ch. 5, 80, al. 1, P-LEtr) est approuvé par une nette majorité des participants à la procédure de consultation. Certains participants (par ex. l'OSAR, la SKF, la CRS et l'USEJ) rejettent la réglementation selon laquelle une détention en vue du renvoi ou de l'expulsion peut être ordonnée lorsque la décision de renvoi de première instance est rendue dans un centre de la Confédération (art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, P-LEtr). Certains cantons (par ex. BE, GE, GL, LU, OW, SO, SZ, TG) proposent que la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion puisse être ordonnée par le canton qui abrite un centre et non seulement par l'ODM. Selon eux, la Confédération ne dispose ni des places de détention ni des compétences policières nécessaires.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral entend maintenir le transfert des mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers. La réussite de la mise en œuvre de la restructuration dans le domaine de l'asile dépend dans une large mesure de ce transfert. Les mesures d'urgence ont été largement acceptées par le peuple suisse lors d'un référendum (78 %).

Les mesures de contrainte dans la LEtr constituent une mesure entraînant une privation de liberté. L'art. 5 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁹ (CEDH) prévoit que la privation de liberté doit reposer sur une base légale, faire l'objet d'une procédure équitable et être nécessaire et proportionnée à l'objectif visé. Cela signifie également que l'autorité habilitée à ordonner une détention administrative doit être clairement définie dans une base légale. Une compétence de remplacement (Confédération ou canton) sans critères de compétences légaux clairs irait à l'encontre des garanties de l'Etat de droit. Pour ces raisons, le Conseil fédéral n'est pas favorable à l'introduction d'une compétence de remplacement pour ordonner la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion. Comme les cantons disposent des places de détention et des compétences policières requises, la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion à partir des centres de la Confédération doit, à la différence du projet mis en consultation, être ordonnée par le canton qui abrite un centre (art. 80, al. 1, P-LEtr).

2.2.5 Prestations fournies par l'Etat aux personnes relevant du domaine de l'asile (art. 80 ss P-LAsi)

Compétence en matière d'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence et garantie de l'enseignement de base et de l'assistance médicale (art. 80 s P-LAsi)

Une grande partie des participants approuvent la proposition d'art. 80 P-LAsi concernant la compétence en matière de versement de prestations de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence ainsi que la réglementation relative à la garantie de l'assistance médicale et de l'enseignement de base. Tous les cantons et partis à l'exception

⁴⁹ RS 0.101

du PLR et de l'UDC et, en substance, tous les milieux intéressés à l'exception de la CCDJP (modalités de l'enseignement de base) sont d'accord avec la direction de l'article.

La CCDJP estime que, dans un souci de clarté, la réglementation de l'enseignement de base dans les centres de la Confédération devrait figurer à l'art. 24 ss P-LAsi et non à l'art. 80 P-LAsi. Elle réclame également des réglementations claires concernant le droit à l'enseignement de base dans les centres de la Confédération, les centres spécifiques et les centres cantonaux. Elle estime qu'il est impératif de clarifier les compétences en matière de garantie de l'enseignement de base tel qu'il est prévu à l'art. 80 P-LAsi. Par ailleurs, elle souhaite une réglementation explicite au sujet de la prise en charge des coûts liés à l'enseignement de base dans les centres de la Confédération. Il faudrait selon elle garantir que, dans chaque centre de la Confédération, chaque enfant en âge de scolarisation puisse commencer à bénéficier de l'enseignement de base immédiatement après son arrivée dans le centre. Le PES et d'autres milieux intéressés (PCS, CDI, FEPS et Unia) partagent cet avis.

Le PLR considère là encore qu'il n'est pas nécessaire de reformuler l'art. 80 LAsi et que le droit en vigueur est suffisant.

Position du Conseil fédéral

Une grande partie des objections de la CCDJP a pu être prise en compte. Pour des raisons de systématique du droit, il convient de régler le droit à l'enseignement de base dans le cadre de la définition des compétences entre Confédération et cantons et non à l'art. 24 ss P-LAsi. La nouvelle formulation de l'art. 80 P-LAsi tient compte de la répartition constitutionnelle des compétences (art. 19 et 62 Cst.), si bien que l'art. 80, al. 4, P-LAsi mentionne désormais explicitement que les cantons sont compétents pour organiser l'enseignement de base et que la Confédération prend en charge au prorata les frais liés à l'organisation de l'enseignement de base dans les centres de la Confédération. Les commentaires ont été complétés et précisent désormais que les cantons doivent garantir l'enseignement de base immédiatement après l'arrivée d'enfants dans un centre de la Confédération.

Les objections du PLR qui demande à maintenir en l'état la législation actuelle n'ont pas pu être prises en compte car, à titre d'exemple, la réalisation de l'enseignement de base dans les centres de la Confédération engendre, à elle seule, de nouveaux coûts à la charge de la Confédération, si bien qu'une nouvelle réglementation légale s'impose.

2.2.6 Centres de la Confédération (art. 24, 24a et 24e P-LAsi)

Centres de la Confédération (art. 24 P-LAsi)

La proposition visant à ce que la Confédération crée des centres destinés à héberger les requérants d'asile en procédure accélérée et en procédure Dublin (art. 24 P-LAsi) est saluée par tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS, l'UVS, le PBD, le PDC, le PEV, le PES, le PS ainsi que par une nette majorité des autres participants à la procédure de consultation (par ex. œuvres d'entraide, ONG, organisations religieuses et HCR). Le PLR soutient également la création de centres de la Confédération.

L'UDC, Sosf et Unia y sont en revanche opposés.

Certains participants (par ex. BE, BL, BS, GR, SH, SZ, ZH, UVS, ACS, Union Suisse des Arts et Métiers [USAM]) souhaitent que le projet ne fasse pas de distinction entre les centres de procédure, les centres d'attente et les centres de départ dans la LAsi. Ils préfèrent employer la notion générale «centres de la Confédération» (cf. art. 24 P-LAsi dans le projet mis en consultation). Ce choix permettrait selon eux d'exploiter les centres de la Confédération de manière plus flexible. Le PES s'oppose également à la mise en place de différents types de centres car la différence de traitement entre requérants d'asile qu'elle implique ne se justifie guère. Certains cantons (par ex. BL, GR, SH, ZH) rejettent la réglementation selon laquelle les requérants d'asile qui font l'objet d'une procédure Dublin peuvent être attribués aux cantons avant l'expiration de la durée maximale de séjour de 140 jours dans les centres de la Confédération (art. 24, al. 7, P-LAsi du projet mis en consultation). Ils souhaitent que plus aucune personne faisant l'objet d'une procédure Dublin ne soit attribuée aux cantons. La Confédération doit selon eux disposer de réserves suffisantes en termes de places d'hébergement dans les centres de la Confédération et la constitution de réserves ne doit pas uniquement être à la charge des cantons. Certains participants ont également fait part de propositions quant à l'aménagement concret de l'hébergement dans les centres de la Confédération (par ex. suffisamment de place pour les familles et les couples, possibilités de s'isoler, suffisamment de loisirs, prise en compte des besoins des personnes vulnérables; par ex. PES, PCS, EPER, OSAR, CRS, HCR).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel établir une distinction entre centres de procédure, d'attente et de départ dans la LAsi peut entraver la mise en œuvre flexible de la restructuration. L'art. 24 P-LAsi doit être adapté en conséquence et les notions «centres de procédure, d'attente et de départ» doivent être remplacées par celle de «centres de la Confédération». Cette modification entraîne des ajustements d'ordre rédactionnel au niveau de l'art. 24 et d'autres dispositions (par ex. art. 19 et 21 P-LAsi, art. 741, 76 et 80 P-LEtr). Cf. également le commentaire concernant la section 2a avant l'art. 24 P-LAsi.

Par ailleurs, il faut désormais préciser explicitement que les requérants d'asile peuvent également être hébergés dans des centres de la Confédération jusqu'à l'octroi de l'asile ou au prononcé d'une admission provisoire en procédure accélérée (cf. art. 24, al. 2, let. a, P-LAsi; cf. les explications au ch. 2.2.2).

Le Conseil fédéral abonde dans le sens des participants qui souhaitent que tant la Confédération que les cantons doivent prévoir des réserves suffisantes pour faire face à d'éventuelles fluctuations du nombre de demandes. Comme déjà expliqué au ch. 1.2.3 (section «Procédure de première instance»), la Confédération et les cantons doivent s'impliquer proportionnellement dans la préparation des réserves de fluctuation. C'est pourquoi les 5000 places visées dans les centres de la Confédération comportent déjà une réserve de 20 %⁵⁰. Une attribution anticipée aux cantons avant l'expiration de la durée maximale de séjour de 140 jours dans les centres de la Confédération peut notamment s'imposer en cas de hausse rapide et significative des demandes d'asile, au point que la réserve de fluctuation de 20 % ne suffit plus (par ex. en raison d'une situation de crise dans un pays de provenance des requérants

⁵⁰ Cf. rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» du groupe de travail Restructuration du 18 février 2014, p. 35 ss.

d'asile). Cette disposition doit désormais être explicitement inscrite dans la loi (art. 24, al. 5, P-LAsi). Dans une telle situation, il peut être nécessaire, pour des raisons de capacités, d'attribuer également des personnes en procédure Dublin aux cantons de manière anticipée.

L'aménagement concret des centres de la Confédération s'agissant de l'hébergement des requérants d'asile doit être réglé au niveau de l'ordonnance (cf. également art. 24b, al. 2, P-LAsi).

Centres cantonaux (art. 24e P-LAsi)

Une grande majorité des cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS, l'UVS, le PBD, le PDC, le PEV, le PES et le PS soutiennent la proposition selon laquelle les requérants d'asile relevant de la compétence fédérale (procédure accélérée ou Dublin) pourraient, à titre exceptionnel, être également hébergés dans des centres cantonaux (art. 24e P-LAsi). Il en va de même pour une nette majorité des autres participants à la procédure de consultation, par ex. les œuvres d'entraide, les ONG, les organisations religieuses et le HCR, pour autant qu'ils se soient exprimés sur le projet.

BL, BS et ZH rejettent une forme mixte de centres fédéraux et de centres cantonaux, estimant qu'elle va à l'encontre d'une répartition des tâches claire. La Confédération devrait selon eux prendre en charge tous les coûts des centres fédéraux, y compris lorsque ces centres sont gérés par les cantons.

Le canton de LU, dans l'ensemble favorable à la disposition, estime que la question de l'indemnisation des cantons qui abritent un centre nécessite encore des éclaircissements. Il considère également que la mesure risque d'entraîner une inégalité de traitement entre les requérants d'asile hébergés dans les centres de la Confédération et ceux hébergés dans les centres cantonaux. L'ACS et l'UVS exigent que les communes concernées soient informées et impliquées à temps par la Confédération et les cantons. Elles souhaitent également que les communes qui abritent des centres soient indemnisées de manière appropriée pour les frais supplémentaires.

Position du Conseil fédéral

Les autorités responsables (Confédération ou cantons, selon le type de procédure) assument la responsabilité principale de la mise à disposition de réserves pour l'hébergement de requérants d'asile. La déclaration commune du 21 janvier 2013 indique expressément que la Confédération et les cantons s'engagent à mettre à disposition les ressources se rapportant au domaine de l'asile, plus particulièrement aux hébergements, au personnel et aux finances, et de les adapter à d'éventuelles fluctuations⁵¹. Comme indiqué plus haut (cf. ch. 1.2.3, section «Procédure de première instance»), la Confédération doit, conformément au rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile», prévoir une réserve d'environ 1000 places d'hébergement.

Des problèmes de capacité peuvent cependant se produire au niveau de l'hébergement des requérants d'asile dans les centres de la Confédération (art. 24 P-LAsi) pendant la phase d'introduction de la restructuration ou en cas de fluctuations considérables du nombre de demandes d'asile. Afin d'éviter de telles situations, les requérants d'asile doivent pouvoir être hébergés dans des centres cantonaux. Les centres

⁵¹ www.dfjp.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2013 > 21.01.2013 > Documents > Déclaration commune de la conférence

cantonaux servent à héberger des requérants d'asile relevant de la compétence fédérale (procédure accélérée ou procédure Dublin). En cas de problèmes de capacités, il peut s'avérer nécessaire de mener des procédures d'asile également dans ces centres. L'ODM reste cependant seul responsable de la réalisation de la procédure d'asile et des tâches qui en découlent. De manière analogue à ce que prévoit l'OTest, des centres communaux doivent désormais également pouvoir être utilisés, à condition que le canton abritant le centre ait donné son consentement (art. 24e, al. 1, P-LAsi).

La réglementation proposée ne peut être mise en œuvre de manière effective que si la Confédération et les cantons ou communes concernés signent une convention portant notamment sur l'indemnisation des frais engagés. Cet élément doit être fixé expressément au niveau de la loi (art. 24e, al. 5, P-LAsi). Cette convention peut également servir à régler les responsabilités.

La réglementation proposée permet de créer un instrument important pour la réussite de la mise en œuvre de la restructuration. Cet instrument suppose l'accord réciproque de la Confédération et des cantons ou communes concernés.

Centres spécifiques (art. 24a P-LAsi)

Les observations des participants au sujet de la disposition relative aux centres spécifiques de la Confédération destinés aux requérants d'asile qui menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui, par leur comportement, portent sensiblement atteinte au fonctionnement des centres de la Confédération (art. 24a P-LAsi, transposition dans le droit de durée indéterminée) ont été en grande partie prises en compte dans le cadre des adaptations d'ordonnance relatives aux modifications urgentes de la LAsi (projet 3) (par ex. définition claire des critères d'attribution à un centre spécifique ou possibilité de recours contre l'attribution à un tel centre, cf. art. 16b OA 1).

L'ACS et l'UVS se montrent critiques à l'égard de la mise en place de centres spécifiques, reprochant au projet de ne pas prévoir de critères clairs pour l'hébergement. Elles estiment que ces centres auront des répercussions négatives sur les communes qui les abritent ainsi que sur les communes voisines (risque de violence, besoins élevés en personnel et en moyens financiers). Les sites qui abritent des centres spécifiques doivent donc être soutenus et indemnisés par la Confédération. Le canton BS souhaite qu'aucune procédure d'asile ne soit réalisée dans les centres spécifiques (suppression de l'art. 24a, al. 2, P-LAsi).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend au sérieux les souhaits des villes et des communes. La restructuration du domaine de l'asile est une tâche commune qui ne peut être mise en œuvre avec succès que si la Confédération, les cantons, les communes et les villes travaillent en étroite collaboration. La déclaration commune adoptée lors de la deuxième conférence sur l'asile du 28 mars 2014 indique que la Confédération et les cantons veillent à ce que les communes assumant des tâches spécifiques reçoivent la compensation financière ou d'une autre nature qui leur est due (cf. ch. 2, let. d et ch. 6 de la déclaration commune du 21 janvier 2013). Il appartient aux cantons de transférer aux villes et communes concernées la contribution forfaitaire pour les frais de sécurité d'un centre spécifique (art. 91, al. 2^{er}, P-LAsi) que la Confédération verse aux cantons qui abritent un centre.

La demande du canton BS, qui souhaite qu'aucune procédure d'asile ne soit menée dans les centres spécifiques, va à l'encontre d'un traitement prioritaire des demandes d'asile de personnes récalcitrantes. Il n'est cependant pas exclu que, dans le cadre de la mise en œuvre de la restructuration, certaines étapes de la procédure soient réalisées uniquement dans les centres ordinaires de la Confédération.

Autres observations concernant l'hébergement de requérants d'asile dans les centres de la Confédération

Tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS, l'UVS, le PBD, le PDC, le PEV, le PLR, le PES et le PS approuvent le principe d'un transfert dans le droit ordinaire et de durée illimitée des *contributions versées pour couvrir les frais de sécurité des cantons abritant un centre* et pour la réalisation de programmes d'occupation destinés aux personnes séjournant dans un centre de la Confédération (projet 3, art. 91, al. 2^{er} et 4^{bis}, P-LAsi). Il en va de même pour tous les autres participants à la procédure de consultation qui se sont exprimés sur le projet (œuvres d'entraide, ONG, organisations religieuses et HCR).

Un grand nombre de cantons (par ex. AR, BE, GL, GR, LU, NE, NW, SH, SZ, TI, VD, VS, ZH) souhaitent que les contributions forfaitaires pour les frais de sécurité soient également versées pour les hébergements collectifs des cantons. Certains cantons (par ex. BS, NE, VD) estiment que le montant n'est pas assez élevé (CHF 110 000 pour 100 places d'hébergement dans un centre de la Confédération ou CHF 110 000 pour 50 places d'hébergement dans un centre spécifique; cf. art. 41 OA 2). L'ACS, l'UVS et SAB veulent que les contributions pour les frais de sécurité soient versées directement aux communes abritant des centres et aux communes voisines. Dans ce contexte, l'ACS, l'UVS et SAB demandent que le canton qui abrite un centre cantonal soit tenu, de par la loi, de transmettre les contributions fédérales aux communes abritant les centres et aux communes voisines. Ils estiment également que les frais administratifs des communes concernées devraient donner lieu à des indemnisations.

Certains participants (par ex. GL, UR, CRS) souhaitent que les *contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation* soient également versées pour des personnes qui séjournent dans le canton (par ex. dans le cadre de la procédure étendue, art. 91, al. 4^{bis}, P-LAsi).

Une nette majorité des cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS, l'UVS, le PBD, le PDC, le PEV, le PES, le PS et l'essentiel des autres participants (œuvres d'entraide, ONG, organisations religieuses et HCR) approuvent la proposition qui prévoit que *le requérant n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative pendant son séjour dans un centre de la Confédération* mais qu'il n'est *plus soumis à une interdiction de travailler* s'il séjourne dans le canton (cf. art. 43 P-LAsi).

Les cantons BL, GL, NW et l'Association des offices suisses du travail (AOST) rejettent la proposition. Ils demandent, pour l'essentiel, le maintien de la réglementation actuelle selon laquelle le requérant d'asile n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile (art. 43, al. 1, LAsi). BL et l'AOST proposent de prolonger l'interdiction de travail jusqu'à l'entrée en force d'une décision d'asile (par analogie UDC).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient la réglementation concernant la contribution forfaitaire pour les frais de sécurité et la contribution destinée à la réalisation de programmes d'occupation (art. 91, al. 2^{er} et 4^{bis}, P-LAsi). Cette réglementation a été largement acceptée, à 78 %, par les votants lors de la votation populaire du 9 juin 2013. Qui plus est, la répartition des compétences inscrite dans la Cst. prévoit qu'il appartient aux cantons d'assurer la sécurité sur leur territoire ainsi que le financement nécessaire à cet effet. Le Conseil fédéral estime que le montant de la contribution forfaitaire pour les frais de sécurité versée aux cantons qui abritent des centres est approprié. Conformément à la déclaration commune du 28 mars 2014, les répercussions financières de la restructuration dans le domaine de l'asile doivent être évaluées dans le cadre d'un suivi et les compensations versées aux cantons et communes qui abritent des centres doivent, le cas échéant, être ajustées (cf. ch. 2, let. f, de la déclaration commune du 28 mars 2014). La répartition intracantonale des ressources dans le domaine de la sécurité relève de la compétence cantonale. C'est pourquoi la contribution forfaitaire doit être versée aux cantons et non aux communes qui abritent les centres. Comme indiqué plus haut (cf. ch. 2.2.6, position du Conseil fédéral concernant l'art. 24a P-LAsi), la déclaration commune du 28 mars 2014 prévoit que la Confédération et les cantons veillent à ce que les communes assumant des tâches spécifiques reçoivent la compensation financière ou d'une autre nature qui leur est due (cf. également ch. 6 de la déclaration commune du 21 janvier 2013). Il appartient aux cantons de transférer aux villes et communes concernées la contribution pour les frais de sécurité d'un centre de la Confédération (art. 91, al. 2^{er}, P-LAsi) que la Confédération verse aux cantons qui abritent un centre (cf. sur l'ensemble également la réponse du Conseil fédéral à la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national, Forfait de sécurité pour les communes qui abritent un centre d'accueil, 12.3338).

S'agissant des requérants d'asile qui séjournent dans les cantons, la Confédération finance déjà des programmes d'occupation cantonaux dans le cadre du forfait global (cf. art. 88, al. 2, LAsi).

Compte tenu du large soutien à la réglementation proposée concernant l'exercice d'une activité lucrative par les requérants d'asile (art. 43 P-LAsi), le Conseil fédéral maintient sa proposition. La suppression du délai d'attente de trois mois pour exercer une activité lucrative en cas de séjour dans le canton peut contribuer à soulager financièrement la Confédération et constitue une mesure judicieuse pour les personnes en procédure étendue.

2.3 Procédure d'approbation des plans et utilisation non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération (art. 24c, 24d, 95a ss P-LAsi)

Utilisation provisoire et non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération pour l'hébergement de requérants d'asile (art. 24c et 24d P-LAsi)

L'utilisation provisoire et non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération pour l'hébergement de requérants d'asile (art. 24c et 24d P-LAsi) est approuvée par tous les cantons, pratiquement tous les partis (PBD, PDC,

PEV, PLR, PES, PS), la DTAP, la CCDJP, la CDAS, l'ACS et l'UVS. Il en va de même pour tous les autres participants à la procédure de consultation qui se sont prononcés sur le projet, par ex. des œuvres d'entraide, des ONG et des organisations religieuses. L'UDC ne s'exprime pas concrètement sur l'utilisation non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération pour l'hébergement de requérants d'asile. Elle rejette en bloc les propositions du Conseil fédéral et considère qu'une nouvelle révision de loi n'est pas nécessaire (cf. également ch. 2.1). L'ACS et l'UVS souhaitent que la durée d'utilisation de trois ans prévue à l'art 24d P-LAsi (art. 24d, al. 1, P-LAsi) fasse l'objet d'une consultation en amont avec la commune abritant le centre et, selon l'emplacement du centre, avec les communes voisines. L'ACS propose que les communes qui abritent les centres soient informées au plus tard 90 jours à l'avance au lieu de 60 jours, cf. art. 24d, al. 3, P-LAsi. Selon le SAB, les droits des communes ne sont pas suffisamment garantis dans le cadre des décisions relatives à l'utilisation de courte durée de constructions et d'installations de la Confédération. Elle estime que les communes concernées devraient être impliquées dans la suite du processus de sélection dès que la présélection des sites potentiels a été faite et ce, de manière active et en tant que partenaires égaux en droit.

S'agissant de la durée d'utilisation proposée à l'art. 24c P-LAsi, l'ACS et l'UVS considèrent qu'il est essentiel qu'elle ne dépasse pas un an et qu'elle ne soit pas exagérément dépassée dans les situations d'exception visées à l'art. 55 LAsi. L'ACS souhaite que les communes qui abritent les centres soient également informées et consultées le plus tôt possible en cas de situation d'exception. Elle demande que l'art. 55 LAsi soit adapté en conséquence.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient la réglementation proposée. L'art. 24d P-LAsi correspond à l'art. 26a LAsi, adopté dans le cadre des modifications urgentes de la LAsi et approuvé par 78 % des votants lors de la votation populaire du 9 juin 2013. Le délai d'annonce de 60 jours aux communes reprend également le droit en vigueur et a fait ses preuves dans la pratique. Qui plus est, les communes qui abritent les centres doivent encore être consultées avant l'annonce. Faire passer le délai d'annonce à 90 jours comme le propose l'ACS ne s'impose donc pas. Il n'est pas possible de satisfaire à la demande de l'ACS et de l'UVS qui souhaitent que, selon le type d'hébergement, les communes voisines soient consultées. Une telle réglementation pourrait entraîner des conflits de compétences et d'intérêts avec la commune qui abrite le centre. Elle compliquerait également l'instauration d'un dialogue constructif entre la Confédération et la commune qui abrite le centre.

L'art. 24c P-LAsi est une disposition qui se fonde sur le droit d'urgence et complète de manière judicieuse la procédure d'approbation des plans proposée. Le caractère subsidiaire de la disposition proposée est renforcé par la formulation restrictive qui précise qu'une utilisation de courte durée de constructions et d'installations de la Confédération n'est possible que si les structures d'hébergement existantes ne sont pas suffisantes à court terme. La demande des villes et des communes est prise en compte de telle sorte que la durée d'utilisation maximale d'un an et le délai de carence de deux ans sont désormais clairement indiqués (cf. art. 24c, al. 1 et 3 P-LAsi). Un devoir d'annonce de 60 jours avant la mise en exploitation (cf. art. 24c, al. 4, P-LAsi) est également prévu en cas d'utilisation dans le cadre d'une situation

d'exception visée à l'art. 55, al. 1, LAsi); il n'est pas nécessaire d'adapter l'art. 55 LAsi.

Il est vrai que l'art. 24c P-LAsi (utilisation d'un an), à la différence de l'art. 24d P-LAsi (utilisation de trois ans), ne prévoit pas de consultation préalable inscrite dans la loi mais uniquement un devoir d'annonce. Le choix de renoncer à une consultation préalable se justifie par la courte durée d'utilisation d'un an, par le délai de carence de deux ans et par le caractère subsidiaire de la disposition. Le recours à l'art. 24c P-LAsi doit également faire l'objet d'une pesée des intérêts dans le cadre de laquelle l'intérêt public à une utilisation joue un rôle très important.

Enfin, les art. 24c, al. 1 et 24d, al. 1, P-LAsi doivent être complétés afin de préciser que les constructions et les installations de la Confédération peuvent servir aussi bien à l'hébergement de requérants d'asile qu'à la réalisation des procédures.

Procédure d'approbation des plans (art. 95a ss P-LAsi)

La majorité des participants à la procédure de consultation s'est exprimée uniquement sur le principe de l'introduction d'une procédure fédérale d'approbation des plans (art. 95a P-LAsi) et s'abstient de prendre position sur l'aménagement concret de cette procédure (art. 95b à art. 95l P-LAsi).

La procédure d'approbation des plans proposée (art. 95a ss P-LAsi) est approuvée par tous les cantons (à l'exception de SG), par le PBD, Le PDC, le PEV, le PLR, le PES, le PS, la DTAP, la CCDJP, la CDAS, l'ACS et l'UVS. Il en va de même pour tous les autres participants à la procédure de consultation qui se sont exprimés, par ex. les œuvres d'entraide, les ONG et les organisations religieuses (sauf Unia). La DTAP et la CCDJP considèrent que la procédure d'approbation des plans proposée constitue un élément indispensable de la restructuration du domaine de l'asile. L'ACS y voit un instrument adéquat. Selon elle, les communes qui abritent des sites sont les plus fortement concernées par un projet de construction concret, si bien qu'il est nécessaire qu'elles disposent de droits de participation.

Le PDC estime essentiel de permettre à la commune sur le territoire duquel se trouve le centre et au canton de participer (par ex. consultations) à la procédure. TG souhaite que le canton et les communes concernées soient impliqués le plus tôt possible. Le SAB propose d'introduire un droit de veto pour la commune présélectionnée dans le cadre du processus de planification.

L'ACS et l'UVS demandent que le droit communal (et non seulement cantonal) soit mentionné à l'art. 95a, al. 3, P-LAsi et que ce droit soit pris en compte autant que faire se peut dans la procédure d'approbation des plans.

Par ailleurs, l'ACS estime que le choix de définir le DFJP comme autorité d'approbation pose problème car ce département est lui-même partie dans ce type d'affaires et il n'est d'ailleurs pas le premier responsable des questions relevant du droit de la construction. L'ACS considère que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) serait davantage approprié pour jouer le rôle d'autorité d'approbation indépendante.

Qui plus est, l'ACS et l'UVS souhaitent que soient énumérés dans la loi (art. 95c P-LAsi) l'ensemble des documents nécessaires pour la procédure d'approbation des plans. Selon l'ACS, la commune qui abrite le centre doit être informée au moins 30 jours à l'avance (UVS: 14 jours) du piquetage d'un projet (art. 95d P-LAsi). Enfin, l'ACS et l'UVS proposent que la disposition concernant la consultation, la

publication et la mise à l'enquête (art. 95e P-LAsi) soit exposée de manière plus détaillée, au moins au niveau de l'ordonnance. Selon eux, il convient de déterminer quelles informations doivent accompagner la publication d'une demande (par ex. projet de construction, utilisation, nombre de personnes qui doivent être hébergées).

Le canton de SG, opposé à la mesure, estime que les critères d'application de la procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 95j, al. 1, P-LAsi) ne sont pas suffisamment concrets et laissent une marge d'appréciation considérable. Il souhaite également que les critères soient définis de manière plus précise et exhaustive dans la loi. L'UDC ne se prononce pas directement sur la procédure d'approbation des plans proposée. Elle précise néanmoins que les cantons, les communes et les personnes privées doivent disposer de tous les moyens de recours possibles dans le cadre de l'aménagement des 3000 places d'hébergement requises par la Confédération. Elle estime par ailleurs que le Conseil fédéral laisse ouverte la question de l'emplacement des centres fédéraux et ne définit pas quelles communes devront accepter de tels centres de grande taille. La recherche d'emplacements permettant d'accueillir des centres de la Confédération pourrait être simplifiée en implantant des centres dotés de périmètres fermés et clairement définis pour les personnes en procédure d'asile.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral maintient la réglementation proposée, considérant que la procédure d'approbation des plans constitue un élément important pour la réussite de mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile. D'autres procédures fédérales d'approbation des plans comparables ont fait leurs preuves dans la pratique pour des constructions d'intérêt national. La consultation des cantons et des communes concernés (art. 95e P-LAsi) et les possibilités de recours (art. 95g, al. 3, et 95f P-LAsi) permettent de garantir les droits de participation de la commune et du canton. La formulation proposée à l'art. 95a, al. 3, P-LAsi permet également d'assurer que le droit communal est pris en compte⁵². Introduire le principe d'un droit de veto des communes qui seront potentiellement amenées à abriter un centre pourrait mettre en danger la restructuration du domaine de l'asile. Le choix du secrétariat général du DDPS comme autorité d'approbation dans le cadre de procédures militaires d'approbation des plans a fait ses preuves. C'est pourquoi le secrétariat général du DDPS doit également jouer le rôle d'autorité d'approbation pour les procédures d'approbation des plans dans le domaine de l'asile (cf. art. 126 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire, LAAM⁵³).

La procédure d'approbation des plans doit être concrétisée au niveau de l'ordonnance. Les dispositions relatives à l'ouverture de la procédure ordinaire d'approbation des plans (art. 95c P-LAsi), au recours à la procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 95j P-LAsi) et à la consultation, la publication et la mise à l'enquête (art. 95e P-LAsi) doivent en particulier être précisées dans une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral. A cet effet, les dispositions de l'ordonnance du 13 décembre 1999 concernant la procédure d'approbation des plans de constructions militaires⁵⁴ (OAPCM) peuvent être reprises, pour autant que ce soit possible et judicieux (cf. notamment les art. 8 et 9 OAPCM concernant le dépôt et la teneur de la demande).

⁵² Décision de la Commission de recours DETEC du 12 février 2003 (consid. 3.4.2), JAAC 67.87.

⁵³ RS 510.10

⁵⁴ RS 510.51

Le Conseil fédéral rejette la demande de l'ACS selon laquelle les communes qui abritent des centres doivent être informées au moins 30 jours (UVS: 14 jours) avant le piquetage d'un projet. Les souhaits de l'ACS et de l'UVS pourraient néanmoins être pris en compte en prévoyant dans l'ordonnance que la commune qui abrite le centre soit par ex. informée sept jours à l'avance du piquetage. Une telle information préalable des communes n'est cependant pas prévue dans la procédure militaire d'approbation des plans.

La durée de validité de cinq ans de l'approbation des plans proposée à l'art. 95i P-LAsi est comparable à celles prévue dans d'autres procédures fédérales d'approbation des plans. Contrairement à ce qui était inscrit dans le projet mis en consultation, les délais proposés pour les nouvelles constructions et les changements d'affectation ne doivent pas différer à l'art. 95i P-LAsi. Les dernières expériences faites par l'administration fédérale montrent que les travaux préliminaires en matière de planification et de droit des constructions et le temps nécessaire pour mettre en œuvre le changement d'affectation de constructions existantes équivalent en règle générale au temps investi dans le cadre de constructions nouvelles. La conversion de constructions existantes en centres utilisés durablement n'est pas comparable avec l'affectation transitoire de constructions de la Confédération selon l'art. 26a LAsi et l'art. 24d P-LAsi.

Enfin, les art. 95a, al. 1, et 95b, al. 1, P-LAsi doivent être complétés de telle sorte que les constructions et les installations de la Confédération puissent servir aussi bien à l'hébergement de requérants d'asile qu'à la réalisation des procédures.

Le Conseil fédéral rejette la mise en place d'un périmètre proposée par l'UDC pour les requérants d'asile qui séjournent dans des centres de la Confédération. Comme il l'a déjà expliqué dans sa prise de position relative à la motion 12.3929 (Interdire aux demandeurs d'asile de quitter leur canton d'attribution), il estime que les dispositions légales en matière d'assignation d'un lieu de résidence et d'interdiction de pénétrer dans une région indéterminée, prévues dans la LEtr, sont suffisantes (cf. art. 74 LEtr). Elles permettent de restreindre de manière ciblée la liberté de mouvement des requérants d'asile qui doivent quitter la Suisse ou qui menacent la sécurité et l'ordre publics. Une réglementation générale préventive concernerait tous les requérants d'asile. Or une telle assignation systématique de tous les requérants d'asile serait disproportionnée, de l'avis du Conseil fédéral.

2.4 Conseil aux requérants d'asile et représentation juridique (art. 102f ss P-LAsi)

Les prises de position concernant le conseil aux requérants d'asile et la représentation juridique divergent.

Une grande majorité des cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS et l'UVS sont favorables à la proposition qui veut que *le requérant dont la demande est traitée dans un centre de la Confédération* (procédure accélérée et procédure Dublin) ait droit à un conseil et une représentation juridique gratuits (cf. art. 102f ss P-LAsi). Cet avis est partagé en substance par le PBD, le PDC et le PEV. Toutefois, le PDC n'est prêt à soutenir la protection juridique complète que si le Conseil fédéral est en mesure de démontrer que la phase de test permet réellement de raccourcir les procédures d'asile. Le PES et le PS approuvent en substance les propositions mais émettent des

réserves quant à leur aménagement concret. Il en va de même pour une majorité des autres participants à la procédure de consultation (œuvres d'entraide, ONG, organisations religieuses ou encore HCR).

Les cantons AI, BL, BS, GR et SZ, le PLR, l'UDC ou encore le TAF critiquent la disposition. Certains participants reprochent à la proposition d'une représentation juridique en procédure accélérée et en procédure Dublin d'aller trop loin (un conseil gratuit serait suffisant). Ils craignent que les propositions entraînent une forte augmentation du nombre de recours, ce qui allongerait la durée des procédures de recours. Ils s'attendent également à une charge de travail accrue pour le TAF et à des coûts supplémentaires élevés. Ils estiment également que la proposition va à l'encontre de l'objectif d'une accélération des procédures d'asile dans le cadre de la restructuration.

La protection juridique proposée *après l'attribution à un canton* (conseil et représentation juridique dans la procédure étendue, art. 102i P-LAsi et assistance judiciaire gratuite simplifiée dans les cas de recours, art. 102m P-LAsi) est approuvée par une grande majorité des cantons, par la CCDJP, la CDAS, l'ACS et l'UVS. Le PBD, le PDC et le PEV approuvent également, en substance, la mesure.

Le PS et, entre autres, Caritas, l'OSAR, la SKF, la CRS et l'USEJ approuvent expressément le fait que, par rapport à l'OTest, le projet améliore la protection juridique offerte dans le cadre de la procédure étendue. L'essentiel des autres participants (par ex. œuvres d'entraide, ONG et organisations religieuses) sont également favorables au principe des dispositions. Pour autant, certaines voix reprochent l'insuffisance de la protection juridique en procédure étendue (par ex. UR, PES, PS, OSAR, SKF, CRS, USEJ, par analogie HCR). Elles exigent que les personnes en procédure étendue reçoivent également une protection juridique complète. Autre exigence: en procédure étendue, le représentant légal désigné dans les centres de la Confédération doit être conservé jusqu'à l'entrée en force de la décision d'asile (par ex. PS, UR, par analogie TAF, Caritas, EPER, OSAR, SKF, CRS, USEJ). Le TAF ne comprend pas non plus que la protection juridique aille plus loin en procédure Dublin et en procédure accélérée qu'en procédure étendue. Il propose une réglementation uniforme pour toutes les procédures (c.-à-d. uniquement assistance judiciaire gratuite simplifiée selon l'art. 102m P-LAsi également en procédure Dublin et en procédure accélérée).

Les cantons AI, BL et GR émettent des réserves de principe sur l'assistance judiciaire proposée (les requérants d'asile ne doivent pas être privilégiés par rapport aux autres personnes faisant l'objet d'une procédure administrative, cf. art. 102m P-LAsi).

SZ, le PLR et l'UDC rejettent les propositions dans leur ensemble.

Les principales observations formulées sont les suivantes:

Certains participants émettent des réserves quant au *rôle du prestataire et du représentant légal* (par ex. PES, JDS, Sosf, Unia, cf. art. 102i P-LAsi). Selon eux, le représentant légal doit travailler de manière indépendante et n'avoir à rendre de comptes qu'aux requérants d'asile. Certains font part de leur scepticisme quant au fait que le prestataire soit seul à régler l'admission du représentant légal (par ex. Caritas, EPER, cf. art. 102i, al. 2, P-LAsi). L'absence de séparation géographique claire entre l'ODM et le représentant légal fait également l'objet de commentaires critiques (par ex. EPER). Certains participants voient d'un mauvais œil d'éventuel-

les directives de l'ODM en matière d'assurance qualité (cf. art. 102i, al. 5, P-LAsi). Subordonner et intégrer le représentant légal au réseau du prestataire signifierait que le représentant doit se soumettre à un contrôle du prestataire. L'EPER, l'OSAR, la SKF, la CRS, l'USEJ ou encore, par analogie, le PES, Sosf et NE se demandent si la disposition est recevable du point de vue du droit des avocats. En revanche, le PDC réclame des contrôles de qualité réguliers afin d'exclure les mandataires qui retardent intentionnellement les procédures. Le PES souligne qu'aux Pays-Bas, le représentant légal peut être choisi sur une liste et que le contact entre les personnes concernées et le représentant légal se déroule en dehors du centre de procédure. L'OSAR et le PES, par ex., souhaitent que les coûts liés au représentant légal choisi par le requérant d'asile lui-même soient assumés par la Confédération. Le PES regrette que l'absence de relation de confiance ne soit pas mentionnée comme un motif important justifiant un changement de représentant légal. Il indique également que le projet ne prévoit pas de sanctions déontologiques à l'encontre du représentant légal si ce dernier manque à ses devoirs.

Certains critiquent le fait que les *dates des étapes de la procédure* soient communiquées *au prestataire* et non au représentant légal (par ex. Caritas, SoSF, HCR).

Plusieurs participants (par ex. PES, PS, Caritas, EPER, FEPS, OSAR, SKF, SoSF, CRS, HCR, USEJ) considèrent que la restriction prévoyant que les requérants d'asile ne peuvent plus *se faire accompagner par un représentant ou un interprète de leur choix à l'audition sur les motifs d'asile* (cf. art. 29, al. 2, P-LAsi dans le projet mis en consultation) n'est pas justifiée. Selon eux, un tel accompagnement renforce l'acceptation et la confiance dans la légalité des procédures d'asile.

Certains cantons (par ex. BL, SH) rejettent la proposition prévoyant que le *représentant légal dans les centres de la Confédération peut prendre position sur le projet de décision d'asile* (art. 102k, al. 1, let. c, P-LAsi).

Certains participants réclament que la *Confédération soit tenue de mettre à disposition des moyens financiers suffisants pour indemniser le conseil et la représentation*. Le nombre de recours ne doit pas être influencé par l'indemnité financière versée au représentant légal (par ex. PES, Caritas, FIMM, OSAR, SKF, CRS, Unia, USEJ, par analogie Sosf). Certains proposent que la Confédération verse plusieurs forfaits (par ex. EPER) ou que l'indemnisation ne soit pas versée de manière forfaitaire (par ex. FIMM, ODAE, Unia).

Certains participants exigent que le *conseil sur la procédure d'asile* comprenne également une consultation sociale (par ex. PES, Caritas, EPER, IGFM-CH, OSAR, SKF, CRS, USEJ).

Enfin, les participants ont encore plusieurs propositions d'ajustement concernant l'*assistance judiciaire* (par ex. que les cas Dublin en procédure étendue soient exclus de la série d'exceptions prévue à l'art. 102m, al. 2, P-LAsi ou que l'assistance judiciaire s'applique également lorsque le représentant légal désigné a renoncé à déposer un recours, cf. art. 102h, al. 4 et 102m, al. 4, P-LAsi dans le projet mis en consultation).

Position du Conseil fédéral

Observations générales sur la protection juridique proposée

L'un des objectifs essentiels de la restructuration est de parvenir à traiter une grande partie des demandes d'asile dans le cadre d'une procédure rapide dans les centres de

la Confédération (procédure accélérée et procédure Dublin). A titre de mesure d'accompagnement à la procédure accélérée, les intéressés doivent avoir droit à une protection juridique gratuite (conseil et représentation juridique).

Les délais de traitement et de recours sont brefs en procédure accélérée. La demande d'asile doit déjà être tranchée en première instance dans un délai de huit jours ouvrables (art. 37 P-LAsi). Le délai de recours contre une décision matérielle en matière d'asile doit être de sept jours ouvrables en procédure accélérée (art. 108, al. 1, P-LAsi et ch. 1.2.3 section «Procédure de recours» et 2.2.3).

Ni la CEDH, ni aucun autre accord relevant du droit international public n'imposent d'impartir un délai minimal pour former un recours. La jurisprudence émanant des organes de contrôle compétents ne fixe pas non plus de délai minimum. Le législateur suisse dispose donc d'une certaine marge de manœuvre. Il importe néanmoins de garantir que les intéressés disposent d'un accès effectif au tribunal et qu'ils puissent faire usage de leur droit à un recours effectif (art. 29a Cst., art. 6 et 13 CEDH) (cf. également les explications du Conseil fédéral dans le message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile, 10.052 p. 4085 s.). Compte tenu du délai de recours de sept jours ouvrables en procédure accélérée, proposer un simple conseil juridique gratuit (sans représentation juridique) ne serait plus compatible avec le droit à un recours effectif. En raison du délai de recours de sept jours ouvrables proposé, le Conseil fédéral considère qu'une protection juridique efficace (comprenant une représentation juridique) est nécessaire et s'impose d'un point de vue constitutionnel.

Offrir un conseil aux requérants d'asile pendant leur séjour dans les centres de la Confédération (sans représentation juridique) serait uniquement compatible avec le droit à un recours effectif si le délai de recours en procédure accélérée était rallongé de manière significative. Une telle mesure irait cependant à l'encontre de l'objectif central de la restructuration dans le domaine de l'asile, à savoir mener des procédures rapides et conformes à l'Etat de droit dans les centres de la Confédération. Cet objectif, ainsi que l'aménagement de la protection juridique ont été approuvés à l'unanimité par les cantons, les villes et les communes lors de la conférence sur l'asile du 21 janvier 2013 (cf. déclaration commune du 21 janvier 2013 portant approbation du rapport final du groupe de travail Confédération et cantons du 21 novembre 2012).

Enfin, il convient de rappeler qu'une prolongation du délai de recours rallongerait d'autant le séjour des intéressés dans les centres de la Confédération, ce qui nécessiterait d'augmenter les capacités d'hébergement de ces derniers (à titre d'exemple, si le délai de recours passait à 30 jours en procédure accélérée, la Confédération devrait créer 300 places d'hébergement supplémentaires, cf. également le ch. 2.2.3). Une telle mesure compliquerait de manière significative les efforts de la Confédération pour trouver des hébergements appropriés et engendrerait des coûts supplémentaires. Une suppression de la représentation juridique nécessiterait de rehausser les délais de recours et de procédure. L'objectif de boucler les procédures d'asile dans un délai maximum de 140 jours dans les centres de la Confédération ne pourrait alors plus être atteint.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral se tient au principe de la protection juridique proposée dans le cadre de la procédure accélérée.

En procédure Dublin, le délai de recours doit être, comme aujourd'hui, de cinq jours ouvrables (art. 108, al. 3, P-LAsi, cf. également ch. 1.2.3 section «Procédure de

recours» et 2.2.3). Même si le droit en vigueur ne prévoit aucune facilité en matière de protection juridique gratuite pour les personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin (cf. art. 110a, al. 1, let. a, LAsi, en vertu de laquelle les cas Dublin sont exclus de la protection juridique facilitée), les délais de recours dans les centres de la Confédération doivent également être raccourcis par rapport à la réglementation actuelle en procédure Dublin. Les décisions d'asile rendues dans le cadre de la procédure Dublin doivent être notifiées dans un délai de trois jours ouvrables après que l'Etat Dublin compétent a donné son accord au transfert (aujourd'hui cinq jours ouvrables; cf. art. 37, al. 1, P-LAsi). La phase préparatoire doit désormais également durer au maximum dix jours en procédure Dublin (aujourd'hui maximum trois semaines; cf. art. 26, al. 1, P-LAsi et art. 26, al. 1^{quater}, LAsi). S'agissant de la procédure de recours, le TAF doit trancher sur un éventuel recours dans un délai de cinq jours ouvrables comme c'était déjà le cas sous la réglementation en vigueur (art. 109, al. 3, P-LAsi). Compte tenu des délais de procédure raccourcis et du fait que les intéressés séjournent dans les centres de la Confédération pendant toute la durée de la procédure d'asile, le Conseil fédéral estime que le droit à un conseil et à une représentation juridique gratuits proposé se justifie également pour la procédure Dublin. Cette mesure permet de mener des procédures d'asile rapides et équitables et d'améliorer globalement la qualité de la procédure d'asile.

Le Conseil fédéral est en revanche opposé à un droit inconditionnel à une représentation juridique gratuite en procédure étendue lorsqu'un recours apparaît voué à l'échec. Elargir de la sorte la protection juridique en procédure étendue ne se justifierait pas. Le délai de recours en procédure étendue doit être maintenu à 30 jours (art. 108, al. 2, P-LAsi). Les intéressés ont par ailleurs la possibilité de s'adresser gratuitement à un bureau de conseil juridique dans le canton pour toutes les étapes procédurales déterminantes pour la décision (cf. art. 102/ P-LAsi). En cas d'indigence et lorsque le recours n'est pas manifestement voué à l'échec, les personnes concernées bénéficient de l'assistance judiciaire d'office (cf. art. 102m P-LAsi). Ces réglementations supplémentaires ne s'appliquent ni aux autres personnes étrangères ni aux ressortissants suisses dans le cadre d'une procédure administrative. Ces dispositions offrent une garantie suffisante que les droits de procédure des personnes en procédure étendue sont respectés. Néanmoins, le Conseil fédéral propose d'apporter quelques modifications ponctuelles à la protection juridique en procédure étendue. Ainsi, une fois que les requérants ont été attribués aux cantons, ils doivent pouvoir avoir le choix entre s'adresser gratuitement à un bureau de conseil juridique ou continuer à s'adresser au représentant légal désigné dans les centres en cas d'étapes déterminantes pour la décision (art. 102/ P-LAsi). Si le représentant légal désigné dans les centres de la Confédération n'est plus disponible en procédure étendue (par ex. parce qu'il n'exerce pas dans le canton d'attribution), il informe le bureau de conseil juridique dans le canton d'attribution sur l'état actuel de la procédure d'asile (art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi). Cette mesure permet de faciliter un éventuel changement de compétences. Enfin, il est désormais proposé que le représentant légal soit attribué dès le début de la phase préparatoire et non seulement lors de la première audition (art. 102h, al. 1, P-LAsi). Cette mesure permet de garantir que les personnes concernées sont représentées dès leur arrivée dans le centre de la Confédération.

Position du Conseil fédéral concernant le prestataire du conseil et de la représentation juridique (art. 102i P-LAsi)

Le Conseil fédéral entend maintenir la coordination du *conseil et de la représentation juridique par un prestataire* (art. 102i P-LAsi). Cette mesure permet d'uniformiser et de simplifier les processus liés à la protection juridique dans les centres de la Confédération et d'éviter ainsi des retards de procédure inutiles. Si l'ODM devait à chaque fois régler toutes les questions d'organisation de la protection juridique avec les représentants légaux désignés par les requérants d'asile, il en résulterait un surcroît de travail organisationnel disproportionné.

Les rapports juridiques entre le requérant d'asile et le prestataire sont régis par les dispositions pertinentes du P-LAsi. Les requérants d'asile concernés ne peuvent pas choisir le représentant légal financé par la Confédération et attribué par le prestataire. Toutefois, ils peuvent à tout moment renoncer au représentant légal et exercer leurs droits en leur nom propre ou désigner un mandataire volontaire. Pour autant, la Confédération ne prend pas en charge les coûts d'un mandataire volontaire pour la procédure de première instance (s'agissant de la procédure de recours, cf. art. 102m, al. 4, P-LAsi). Compte tenu du fait que le projet prévoit un droit à une protection juridique complète et qu'une telle protection n'existe pas dans d'autres procédures administratives, le Conseil fédéral est opposé à l'introduction, à charge de la Confédération, d'une obligation de supporter les frais. Une telle obligation engendrerait d'ailleurs une charge de travail administratif disproportionnée et de lourdes conséquences financières pour la Confédération.

Accepter la demande de certains participants, qui souhaitent que les *délais soient communiqués directement au représentant légal et non au prestataire* compliquerait les processus dans les centres de la Confédération et occasionnerait un surcroît de travail administratif important. Une telle solution obligerait l'ODM à communiquer chaque étape procédurale à chaque représentant légal, serait impraticable et retarderait inutilement les procédures. Il convient cependant de préciser dans la LAsi que le prestataire doit communiquer les dates sans délai au représentant légal (art. 102j, al. 1, P-LAsi).

Position du Conseil fédéral au sujet des autres observations

La proposition mise en consultation de *supprimer la possibilité pour le requérant de se faire accompagner, outre du représentant légal, d'un autre représentant de son choix et d'un autre interprète lors de l'audition sur les motifs d'asile* (art. 29, al. 2, P-LAsi) découle notamment du fait que la participation de plusieurs personnes peut compliquer l'organisation des auditions sur les motifs d'asile. Le Conseil fédéral partage cependant l'avis des participants qui estiment que l'acceptation des procédures d'asile pourrait être renforcée en permettant au requérant de se faire accompagner par la personne de son choix à l'audition. C'est pourquoi la réglementation en vigueur (art. 29, al. 2, LAsi) doit être maintenue. La notion «mandataire» doit cependant être remplacée par celle plus générale de «personne» car le requérant d'asile dispose déjà d'un représentant légal dans les centres de la Confédération. Comme actuellement, il n'est pas possible de parvenir à une accélération effective des procédures tout en tenant compte des disponibilités d'éventuels accompagnateurs lors de l'organisation des auditions.

Le Conseil fédéral entend maintenir la réglementation selon laquelle *le représentant légal dans les centres de la Confédération peut prendre position sur le projet de*

décision d'asile (art. 102k, al. 1, let. c, P-LAsi). Cette disposition permet au représentant légal de transmettre ses éventuelles objections dans une brève prise de position dès la procédure de première instance. Cette prise de position peut alors au besoin être prise en compte par le collaborateur compétent de l'ODM. La procédure de recours s'en trouve allégée.

Le projet mis en consultation propose que le *Conseil fédéral règle au niveau de l'ordonnance les conditions et le montant de l'indemnité forfaitaire versée au prestataire pour le conseil et la représentation juridique*. Par analogie à l'OTest, l'indemnité doit désormais faire l'objet d'une convention entre la Confédération et le prestataire (art. 102k P-LAsi). Cette mesure permet, en pratique, de confier cette tâche importante à des prestataires appropriés grâce à une procédure d'appel d'offres de droit public. Qui plus est, les principaux points de la convention peuvent être fixés d'un commun accord et des solutions financièrement avantageuses peuvent être trouvées.

Les observations de certains participants concernant l'*assistance judiciaire* ont été prises en compte (cf. art. 102m P-LAsi).

2.5 Conseil en vue du retour et aide au retour (art. 93a s. P-LAsi)

Tous les cantons, la CCDJP, la CDAS, l'ACS, l'UVS, le PBD, le PDC, le PEV, le PES et le PS approuvent en substance le principe selon lequel la Confédération encourage le conseil en vue du retour ainsi que les retours volontaires et veille à ce que des entretiens de conseil soient régulièrement organisés dans les centres de la Confédération (art. 93a s. P-LAsi). Il en va de même pour tous les autres participants qui se sont exprimés sur la proposition (œuvres d'entraide, ONG et organisations religieuses).

Certains participants craignent que la possibilité de déléguer ces tâches aussi bien à des services-conseils cantonaux en vue du retour qu'à des tiers conduise à des pratiques disparates (par ex. GR et SH). D'autres participants souhaitent que le conseil en vue du retour soit uniquement assumé par des tiers indépendants des autorités (par ex. OIM, OSAR, CRS). BL propose que la procédure de conseil ne se limite pas au conseil en vue du retour et comprenne également au préalable une évaluation des chances concernant la demande d'asile.

Plusieurs participants estiment qu'il n'est pas judicieux d'imposer des entretiens de conseil en vue du retour dès la phase préparatoire (par ex. OSAR, SKF, CRS, USEJ). Ils souhaitent qu'un premier entretien de retour ait lieu uniquement après une décision d'asile négative entrée en force (par ex. aussi HCR).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil entend maintenir la réglementation proposée. Il estime nécessaire de pouvoir confier le conseil en vue du retour aussi bien à des services-conseils cantonaux en vue du retour qu'à des tiers. En effet, certains cantons ne disposent pas de leur propre service-conseil en vue du retour ou ont délégué cette tâche à des tiers. La formulation ouverte de l'art. 93a, al. 2, P-LAsi doit permettre de tenir compte des particularités des cantons.

Le Conseil fédéral estime que le conseil en vue du retour doit se dérouler de manière indépendante de la procédure d'asile. La procédure d'asile a pour objectif principal de clarifier si la personne concernée possède la qualité de réfugié et si l'asile lui sera accordé en Suisse. Toutefois, les requérants d'asile doivent être informés suffisamment tôt et en détail sur leurs perspectives en cas de retour dans le pays d'origine dans le cadre du conseil en vue du retour et de l'aide au retour. Les retours volontaires peuvent ainsi être encouragés. Le Conseil fédéral s'oppose donc à un regroupement du conseil en vue du retour et de l'évaluation des chances d'aboutir de la demande d'asile.

Le Conseil fédéral considère que les requérants doivent pouvoir bénéficier, à chaque étape de la procédure (y compris en phase préparatoire), de conseils en vue du retour et opter pour un départ volontaire avec une aide au retour (cf. art. 93a, al. 2, P-LAsi). Ainsi, les personnes concernées se voient présenter rapidement des alternatives à la procédure d'asile en Suisse et peuvent s'informer au sujet des modalités d'un éventuel retour dans leur pays d'origine, ce qui peut également favoriser un retour volontaire.

Le projet mis en consultation propose que *le Conseil fédéral règle au niveau de l'ordonnance le montant des contributions forfaitaires versées au prestataire du conseil en vue du retour pour l'indemniser des frais administratifs et des dépenses de personnel*. Désormais, l'indemnisation des coûts liés au prestataire du conseil en vue du retour dans les centres de la Confédération doit faire l'objet d'une convention entre la Confédération et le prestataire (art. 93b, al. 1, P-LAsi), à l'image de la réglementation proposée pour l'indemnisation du conseil et de la représentation juridique des requérants d'asile (cf. art. 102k P-LAsi). En pratique, la mesure permet de confier cette tâche fondamentale à des prestataires appropriés par l'intermédiaire d'une procédure d'appel d'offres de droit public. Qui plus est, les points essentiels de la convention peuvent être fixés d'un commun accord et des solutions financièrement avantageuses peuvent être trouvées. Le versement des contributions visant à indemniser les cantons pour le conseil en vue du retour doit également être fixé par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance et se fonde sur l'actuel art. 93, al. 4, LAsi (cf. art. 93b, al. 2, P-LAsi).

Enfin, l'art. 93a, al. 1, P-LAsi doit, pour des raisons de clarté, préciser que le conseil en vue du retour doit, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, avoir lieu aussi bien dans les centres de la Confédération que dans les cantons.

3 Autres changements survenus après la consultation

Les autres adaptations effectuées suite à la procédure de consultation concernent notamment les propositions de modifications suivantes:

Dans son rapport annuel de 2012⁵⁵, le Contrôle fédéral des finances a recommandé à l'ODM, lorsqu'il exerce son activité de surveillance financière (art. 95 LAsi), de ne pas se fonder uniquement sur les indications fournies par les cantons, mais de tenir compte également des données de l'AVS afin de garantir la qualité des données et de lutter contre les abus. C'est pourquoi la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur

l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁵⁶ doit inclure une nouvelle disposition en matière de protection des données qui permette à la Centrale de compensation (CdC) de transmettre des données concernant l'activité des personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers à l'ODM (art. 93^{bis} P-LAVS). Une telle disposition permettrait à l'ODM d'accomplir efficacement sa tâche de surveillance financière.

Afin d'assurer un fonctionnement uniforme des centres de la Confédération, les collaborateurs cantonaux desdits centres doivent également avoir accès au système d'information MIDES. Par conséquent, les bases légales pertinentes relatives aux droits d'accès ainsi qu'à l'ampleur et au but du traitement des données personnelles (art 99b P-LAsi) doivent être adaptées.

Depuis le 1^{er} février 2014, l'ODM verse un forfait global aux cantons pour les réfugiés et les personnes à protéger qui sont titulaires d'une autorisation de séjour pendant encore cinq ans après le dépôt de leur demande d'asile (art. 88, al. 3, LAsi). Etant donné que cette restriction temporelle est désormais ancrée au niveau de la loi, il est nécessaire de régler également à ce niveau les dérogations permettant de verser des forfaits pendant de plus longues durées. Comme le prévoyait jusqu'à présent l'ordonnance, la loi doit désormais préciser que le forfait peut, à titre exceptionnel, être versé aux cantons pendant une durée supérieure à cinq ans dans le cas de personnes qui ont été admises en Suisse dans le cadre de l'octroi de l'asile à des groupes de réfugiés (art. 88, al. 3^{bis}, P-LAsi). Cette dérogation doit notamment servir à combler des lacunes provisoires en matière de couverture dans le domaine des assurances sociales. Elle doit également contribuer à augmenter la disposition des cantons à accueillir des personnes âgées, des personnes atteintes d'une maladie chronique grave ou des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental.

Désormais, les cantons doivent pouvoir verser l'aide sociale aux personnes concernées pendant la durée d'un moratoire général sur les décisions et l'exécution des renvois lorsque le DFJP le prévoit (art. 82, al. 2^{bis}, P-LAsi).

Qui plus est, par analogie à l'art. 60, al. 2, LAsi, qui règle la procédure d'octroi d'une autorisation d'établissement aux réfugiés reconnus, la réglementation relative au droit des apatrides à l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour de cinq ans en Suisse doit être abrogée (cf. art. 31, al. 3, P-LEtr). Cette démarche a également des répercussions sur les dispositions financières pertinentes (cf. art. 87 P-LEtr), lesquelles sont cependant sans incidences sur le plan des coûts.

D'autres précisions ont été apportées au niveau de la réglementation relative à l'exercice d'une activité lucrative par les requérants d'asile (cf. art. 43, al. 1 et 4, P-LAsi). Il en va de même pour les dispositions relatives à l'octroi d'une protection provisoire et au statut des personnes à protéger. Ces dispositions ont fait l'objet d'adaptations ponctuelles de manière à s'inscrire dans le programme de la restructuration (cf. art. 69, 72, 75 s. et 78 P-LAsi). Ce nouveau programme de restructuration dans le domaine de l'asile justifie également un ajustement de la réglementation relative à la langue de la procédure (cf. le commentaire relatif à l'art. 16 P-LAsi).

Pour des raisons de sécurité juridique et de transparence, une disposition transitoire concernant la mise en œuvre de la restructuration après l'entrée en vigueur de la présente révision ainsi que la procédure d'approbation des plans doit être prévue (cf. ch. III dispositions transitoires P-LAsi de même que l'art. 126c P-LEtr).

⁵⁶ RS 831.10

4 **Commentaire des dispositions**

4.1 **Loi sur l'asile**

Remplacement d'une expression

Dans tout l'acte, «centre d'enregistrement et de procédure» est remplacé par «centre de la Confédération». Concernant la fonction des centres, cf. art. 24 P-LAsi (configuration des centres).

Art. 3, al. 3

L'exclusion de la reconnaissance de la qualité de réfugié pour les objecteurs de conscience et les déserteurs (projet 3), décidée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi, doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

Art. 6 Règles de procédure

La disposition proposée correspond en substance à l'art. 6 LAsi en vigueur. L'expression entre parenthèses «loi fédérale sur la procédure administrative» est remplacée par l'abréviation «PA» afin d'utiliser cette dernière dans les dispositions suivantes de la LAsi.

Art. 8, al. 1, let. b et f

Ad al. 1, let. b

L'obligation de remettre ses documents de voyage et ses pièces d'identité doit être maintenue durant toute la procédure d'asile. Le droit en vigueur ne mentionne cette obligation de manière explicite que pour les CEP actuels.

Ad al. 1, let. f

Cette obligation est liée à la réglementation prévue par l'art. 26a, al. 2, P-LAsi, selon lequel l'ODM peut désigner un professionnel de la santé compétent pour effectuer l'examen médical en cas d'arguments médicaux déterminants dans le cadre de la procédure d'asile et de renvoi. Lorsque la personne concernée ne s'acquitte pas de cette obligation de passer un examen médical ordonné par l'ODM, la procédure est régie par l'art. 26a, al. 3, P-LAsi. Les circonstances précises doivent être prises en compte lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a violation de l'obligation de collaborer (par ex. en cas d'allégations concernant des troubles psychiques).

La LEtr devra dorénavant contenir une disposition concernant la transmission de données médicales aux services cantonaux compétents pour l'exécution des renvois en vue de l'évaluation de l'aptitude au transport des personnes frappées d'une décision de renvoi ou d'expulsion (cf. commentaires des art. 26a P-LAsi et 71b P-LEtr). Cette disposition répond aussi à une préoccupation des cantons (cf. ch. 2.2.2, section «Etablissement des faits médicaux»).

Art. 12 Notification et communication en cas de séjour dans le canton

A cet égard, se référer au ch. 2.2.2, section «Notification et communication de décisions et de communications dans les centres de la Confédération et en cas de séjour dans le canton».

Ad al. 1 et 2

L'art. 12 LAsi en vigueur régleme la validité de la notification ou de la communication par voie postale aux requérants d'asile ou à leurs mandataires en cas de séjour dans le canton. Désormais, les requérants devront être de plus en plus souvent hébergés dans les centres de la Confédération. Une notification par voie postale est alors superflue dans ces cas. Il en va de même pour la procédure à l'aéroport, car les intéressés séjournent à l'aéroport pendant la durée de la procédure. La notification de décisions et la remise de communications dans les centres de la Confédération ou à l'aéroport doivent donc systématiquement être réglementées séparément (cf. art. 12a et 13 P-LAsi).

Dans un souci de clarté, l'expression «notification ou communication» doit être remplacée par «notification de décisions et remise de communications» à l'art. 12a P-LAsi. Le nouveau titre précise également que l'art. 12 P-LAsi s'applique en cas de séjour dans le canton (par ex., dans le cadre de la procédure étendue). L'al. 1 proposé correspond, pour l'essentiel, à la réglementation en vigueur à l'art. 20, al. 2^{bis}, PA. Pour des raisons de facilité de lecture, il doit être maintenu à l'art. 12 P-LAsi.

L'al. 2 s'inspire de l'actuel art. 12, al. 2, LAsi. La nouveauté est que l'expression «communication» est remplacée par «notification de décisions et remise de communications». En cas de décision aussi, il s'agit de déterminer clairement à quel mandataire est notifiée celle-ci lorsque le requérant est représenté par plusieurs mandataires. Est compétent en vertu de la réglementation prévue dans la PA le premier mandataire, pour autant que sa procuration n'ait pas été révoquée (art. 11, al. 3, PA).

Ad al. 3

La possibilité de déposer des demandes d'asile auprès d'une représentation suisse (demandes à l'étranger, cf. également art. 19 et 20) a été supprimée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi (projet 3). L'al. 3 a donc été abrogé pour des raisons rédactionnelles. Cette modification doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

L'al. 3 doit désormais réglementer la notification orale des décisions et la motivation sommaire en cas de séjour dans le canton. La formulation proposée reprend l'actuel art. 13, al. 1 et 2, LAsi. Une décision doit également pouvoir être notifiée par oral dans les cas qui le justifient en cas de séjour dans le canton.

Dans la version allemande, l'expression «Entscheide» (en français: décisions) peut être supprimée dans le contexte des art. 12 et 13 P-LAsi, puisque les «Entscheide» sont aussi considérées comme des «Verfügungen» (en français: décisions) selon la clause générale de l'art. 5, al. 2, PA. Comme le terme français reste le même, cette modification ne concerne que la version allemande.

Ad al. 1

Comme déjà mentionné, les requérants d'asile doivent désormais davantage être hébergés dans les centres de la Confédération. La notification de décisions ou la remise de communications par voie postale est alors superflue. C'est pourquoi les décisions ou les communications doivent être remises sur place contre accusé de réception écrit. Une décision est réputée notifiée dès lors qu'elle a été remise. Si les requérants se trouvent dans le canton (par ex., dans le cadre de la procédure étendue), l'art. 12 P-LAsi s'applique.

En cas de passage des requérants d'asile à la clandestinité, les décisions ou communications sont notifiées ou envoyées à la dernière adresse connue de la personne concernée (centre de la Confédération).

Ad al. 2

L'al. 2 s'applique lorsque le requérant est représenté dans le centre de la Confédération par un représentant légal désigné.

Le bon déroulement des procédures d'asile est subordonné à la présence dans les centres de la Confédération du prestataire chargé du conseil et de la représentation juridique. Il est de son ressort de veiller à ce que le représentant légal chargé d'un requérant reçoive sans délai les décisions et les communications (par ex., par télécopie ou par courriel), la personne chargée de la représentation juridique d'un requérant ne se trouvant pas en permanence dans le centre de la Confédération. La notification au prestataire présent dans les centres de la Confédération permet de garantir que le représentant légal reçoive immédiatement les décisions ou les communications et que la procédure ne subisse aucun retard (cf. art. 102^fss P-LAsi et ch. 1.2.9 et 2.4 concernant le principe du conseil et de la représentation juridique). Les décisions d'asile et les autres décisions sont ainsi réputées notifiées dès qu'elles sont remises au prestataire. Le prestataire est tenu d'informer la personne chargée de la représentation légale (par ex. par téléfax ou par courriel) le jour même de la notification d'une décision ou d'une communication.

Ad al. 3

L'al. 3 s'applique lorsque le requérant d'asile a renoncé à se voir attribuer un représentant légal ou dispose d'un représentant légal choisi librement. Les décisions sont notifiées et les communications effectuées par voie de remise au requérant d'asile. Le représentant légal choisi librement est informé sans délai de la notification. Le droit en vigueur permet déjà de notifier des décisions au requérant d'asile, et non à son mandataire, dans la procédure Dublin. Le mandataire doit néanmoins être immédiatement informé de la notification (cf. art. 13, al. 5, LAsi).

Ad al. 4

Cf. commentaire relatif à l'art. 12, al. 3, P-LAsi.

Art. 13 Notification et communication en cas de procédure à l'aéroport et en cas d'urgence

Ad al. 1 et 3

Les al. 1 et 3 correspondent en substance à l'art. 13, al. 3 et 4, LAsi en vigueur. Dans la version allemande, l'expression «Entscheide» (en français: décisions) peut être supprimée, puisqu'il s'agit aussi d'une «Verfügung» (en français: décision). Comme le terme français reste le même, cette modification ne concerne que la version allemande (cf. art. 5 PA).

Ad al. 2

La réglementation prévue à l'art. 12a P-LAsi s'applique également à la procédure à l'aéroport. Il en va de même lors de la transmission de décisions ou de communications par télécopie. Une décision transmise par télécopie est réputée notifiée lorsqu'elle est adressée au prestataire (art. 12a, al. 2, P-LAsi).

Lorsqu'aucun représentant légal n'a été attribué au requérant ou que ce dernier a lui-même désigné un représentant légal, une décision est réputée notifiée lorsqu'elle est remise au requérant (art. 13, al. 1, en relation avec l'art. 12a, al. 1 et 3, P-LAsi).

Lorsqu'il y a lieu, des décisions doivent également pouvoir être notifiées oralement dans le cadre de la procédure à l'aéroport (cf. art. 12a, al. 4, LAsi).

Art. 16, al. 1 et 3

Ad al. 1

La première phrase de l'al. 1 reprend la réglementation en vigueur à l'art. 16, al. 1, LAsi. Le principe selon lequel les requêtes adressées aux autorités fédérales peuvent être déposées dans n'importe quelle langue officielle doit continuer à s'appliquer aux requêtes de requérants d'asile qui renoncent à se voir attribuer un représentant légal et ne désignent pas eux-mêmes de mandataire.

Le Conseil fédéral peut prévoir par voie d'ordonnance que les requêtes déposées dans les centres de la Confédération par des requérants qui se font représenter par un mandataire soient formulées dans la langue officielle du canton dans lequel se situe le centre. Cette possibilité permet d'assouplir l'engagement de personnel et de traiter les requêtes dans les délais. Sans elle, il faudrait que les collaborateurs de tous les centres de la Confédération soient polyglottes. Cette limitation doit également s'appliquer lorsque les requérants d'asile se font représenter par une personne qu'ils ont eux-mêmes désignée. Elle est justifiée compte tenu de l'étendue de la protection juridique.

Ad al. 3

Conformément à l'al. 2 en vigueur, les décisions et décisions incidentes sont notifiées dans la langue officielle du lieu de résidence du requérant. En cas de séjour dans les centres de la Confédération, la langue du canton abritant le centre est donc, en principe, celle qui vaut comme langue officielle. Le droit en vigueur connaît cependant déjà des exceptions, lesquelles ne sont toutefois applicables que dans des cas particuliers (cf. al. 3).

Dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, les requérants dont la demande est traitée par la procédure accélérée ou par la procédure Dublin pourront

en principe désormais être hébergés jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération (art. 24, al. 3, P-LAsi). Ainsi, les procédures d'asile en question devraient en principe se dérouler dans les centres de la Confédération jusqu'à leur clôture définitive. En raison de ce nouveau concept, les cas visés actuellement à l'al. 3, qui ne peuvent être pris en considération qu'à titre exceptionnel, sont susceptibles de faire obstacle aux nouveaux processus liés à la restructuration et, partant, de ralentir la procédure d'asile. Tel peut être le cas, par exemple, dans le cadre de la procédure Dublin: les personnes concernées qui relèvent de cette procédure peuvent également être hébergées dans des centres de départ lorsque l'Etat Dublin compétent n'a pas encore répondu à la requête qui lui a été adressée (cf. commentaire de l'art. 24, al. 1, P-LAsi). Si, avant que la décision Dublin soit rendue, une personne est, par exemple, transférée d'un centre de la Confédération situé en Suisse italienne vers un centre de départ implanté dans une région germanophone, les documents de la procédure sont rédigés en italien. Or, il faudrait que la décision soit notifiée dans la langue du canton abritant le centre de départ (al. 2) et, par conséquent, que le personnel de l'ODM soit polyglotte, dans le centre de la Confédération comme dans le centre de départ. Il en résulterait un surcroît de travail disproportionné en matière d'organisation.

Il est prévu, dans le cadre de la mise en œuvre de la restructuration, de créer des centres de la Confédération également dans des régions bilingues (par ex. région Suisse centrale et méridionale). Selon la réglementation en vigueur à l'art. 16 LAsi, il faudrait en principe que les centres de départ se trouvent dans la même région linguistique que les centres de procédure, ce qui pourrait considérablement compliquer la recherche de sites destinés aux futurs centres de la Confédération. De même, en procédure étendue, les requérants ne pourraient en principe être attribués, en vertu de l'exception prévue à l'al. 3, qu'aux seuls cantons dont la langue officielle coïncide avec celle du centre de la Confédération. Or, le droit en vigueur ne permet de déroger qu'exceptionnellement à cette règle.

Pour simplifier les processus liés à la restructuration et ne pas inutilement faire obstacle à la recherche des sites, il est nécessaire de déroger au principe de la langue officielle du lieu de résidence du requérant non seulement au cas par cas (en supprimant le terme «exceptionnellement»). De plus, la let. c de l'al. 3 doit aussi être adaptée, puisque l'audition sur les motifs d'asile sera désormais pratiquée pour toutes les procédures d'asile traitées dans les centres de la Confédération.

En ce qui concerne la réglementation proposée concernant le droit à un conseil et à une représentation juridique gratuits dans les centres de la Confédération ainsi qu'à la protection juridique dans la procédure étendue (cf. art. 102^fss P-LAsi), les droits procéduraux des intéressés sont suffisamment garantis même avec la nouvelle réglementation.

Art. 17, al. 3 et 4 (abrogé)

Ad al. 3

Lors du séjour d'un requérant d'asile mineur non accompagné dans les centres de la Confédération et à l'aéroport, le représentant légal doit assumer les tâches d'une personne de confiance pour les mineurs non accompagnés (let. a; cf. également art. 102^k P-LAsi et ch. 2.2.2, section «Requérants d'asile mineurs non accompagnés»). Cette mesure doit permettre de faire en sorte que ces tâches soient accomplies par une seule personne et ce, dans l'intérêt des mineurs. Elle permet également

de simplifier les processus organisationnels. Le représentant légal assure la coordination avec les services cantonaux compétents (par ex. informations transmises par le représentant légal au cas où des mesures tutélaires seraient nécessaires). Après l'attribution à un canton (par ex., dans le cadre de la procédure étendue), les cantons restent, comme jusqu'à présent, compétents pour désigner une personne de confiance (let. b). Cette compétence cantonale demeure même si les mineurs non accompagnés s'adressent au représentant légal désigné, en vertu de l'art. 102, al. 1, P-LAsi.

Ad al. 4

Au vu de la proposition visant à mettre en place un conseil gratuit et une représentation juridique pour les requérants d'asile, l'actuel al. 4 peut être abrogé. Un conseil et une représentation juridique gratuits doivent désormais également être assurés à l'aéroport (cf. art. 22 et 102^fss P-LAsi).

Art. 19, al. 1 à 3

Ad al. 1

La suppression de la possibilité de déposer des demandes d'asile auprès d'une représentation suisse, décidée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi (projet 3), doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire. Des adaptations systématiques au nouveau projet sont, par ailleurs, nécessaires (cf. art. 24 P-LAsi et ch. 1.2.5 et 2.2.6, section «Hébergement de requérants d'asile dans les centres de la Confédération»). Par souci de clarté, il convient de préciser explicitement qu'aucune demande d'asile ne peut être déposée dans les centres spécifiques (cf. art. 24a, al. 2, P-LAsi).

Ad al. 1^{bis}

Etant donné qu'aucune demande d'asile ne pourra plus être déposée à l'étranger, le dépôt d'une telle requête supposera désormais que les requérants soient présents en personne en Suisse. Cette modification urgente de la LAsi (projet 3) doit, elle aussi, être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

Ad al. 2 (abrogé)

La suppression des demandes déposées à l'étranger a également entraîné l'abolition de la disposition en vertu de laquelle les personnes titulaires d'une autorisation de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation d'établissement doivent déposer une demande d'asile auprès de l'autorité cantonale compétente. Cette modification urgente (projet 3) doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

Ad al. 3 (abrogé)

Lors de la phase préparatoire, les requérants d'asile doivent être informés de leurs droits et obligations en matière de procédure d'asile. C'est pourquoi la réglementation correspondante figure désormais à l'art. 26, al. 3, P-LAsi (phase préparatoire).

Art. 20 (abrogé)

La suppression de la possibilité de déposer des demandes d'asile auprès d'une représentation suisse, décidée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi (projet 3), doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

Conformément au droit en vigueur, un visa peut être délivré pour des motifs humanitaires s'il y a manifestement 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 d'origine ou de provenance (art. 2, al. 4, de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas, OEV)⁵⁷.

Art. 21, al. 1

Les autorités compétentes doivent assigner à un centre de la Confédération (art. 24 P-LAsi) ou à un centre cantonal ou communal (art. 24e P-LAsi) les requérants d'asile qui demandent l'asile à la frontière ou après avoir été interceptés près de la frontière en cas d'entrée illégale. Par souci de clarté, il convient de préciser explicitement qu'aucune demande d'asile ne peut être déposée dans les centres spécifiques (cf. art. 24a, al. 2, P-LAsi).

Art. 22, al. 3bis, 4 et 6

Ad al. 3bis

Les requérants d'asile doivent désormais également bénéficier d'un conseil et d'une représentation juridique complets et gratuits dans le cadre de la procédure à l'aéroport (cf. ch. 1.2.9). Les dispositions correspondantes en matière de protection juridique (art. 102f à 102k P-LAsi) doivent s'appliquer par analogie à la procédure à l'aéroport. A l'instar de la réglementation appliquée dans les centres de la Confédération, la représentation juridique et le conseil concernant la procédure d'asile commencent le jour du dépôt de la demande d'asile à l'aéroport (cf. art. 102g et 102h P-LAsi).

Ad al. 4

Il s'agit ici uniquement d'une adaptation de nature rédactionnelle. Une protection juridique gratuite étant désormais également assurée dans le cadre de la procédure à l'aéroport, la seconde partie de la dernière phrase (possibilité de se faire représenter) peut être supprimée.

Ad al. 6

L'attribution à un centre de la Confédération doit désormais également être possible après un séjour de 60 jours à l'aéroport (jusqu'à présent uniquement attribution à un canton). Une décision d'asile et de renvoi étant déjà entrée en force dans de tels cas, le requérant peut être attribué à un centre de départ de la Confédération.

Le renvoi à l'art. 30 LAsi peut être biffé, car l'introduction de la protection juridique complète et gratuite entraîne la suppression de la représentation par une œuvre d'entraide lors de l'audition.

Art. 23, al. 2

Conformément au droit en vigueur, les décisions d'asile prises dans le cadre de la procédure à l'aéroport doivent être notifiées dans un délai de 20 jours. Lorsque les procédures durent plus longtemps, les personnes concernées sont attribuées à un canton. Désormais, il doit également être possible de les attribuer à un centre de la

Confédération, pour autant qu'il s'agisse d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin. Si la demande d'asile est traitée en procédure étendue en raison de la nécessité de procéder à des clarifications supplémentaires, les personnes concernées doivent, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, être attribuées directement à un canton (triage).

Titre précédent l'art. 24

Section 2a Centres de la Confédération

Les requérants d'asile peuvent être hébergés dans des centres de la Confédération (art. 24 P-LAsi), des centres spécifiques (art. 24a P-LAsi) ou des centres cantonaux ou communaux (art. 24e P-LAsi), «centres de la Confédération» constituant ici le terme générique.

Art. 24 Centres de la Confédération

Cf. également les ch. 1.2.5 et 2.2.6, section «Hébergement de requérants d'asile dans les centres de la Confédération».

Ad al. 1

En pratique, les centres érigés par la Confédération peuvent être exploités comme des centres de procédure ou de départ⁵⁸. Ils sont gérés par l'ODM.

Les fonctions attribuées à ces centres dépendent des besoins établis pour les différents stades de la procédure. Les centres de la Confédération peuvent servir à l'hébergement de requérants d'asile et/ou à l'exécution de procédures d'asile (cf. art. 95a, al. 1, P-LAsi).

Dans la *procédure accélérée* (art. 26c P-LAsi) ainsi que dans la *procédure Dublin* (art. 26b P-LAsi), les requérants d'asile peuvent demeurer dans le centre de procédure pendant la procédure de première instance jusqu'à l'expiration du délai de recours. Une fois ce délai écoulé, les personnes concernées peuvent aussi être hébergées dans un *centre de départ*.

Les *centres de départ* peuvent servir à héberger des personnes faisant l'objet d'une *procédure Dublin* pendant la période d'attente qui suit le moment où une demande de prise en charge d'un requérant a été adressée à l'Etat Dublin responsable. Peuvent également être amenées à y séjourner les personnes en *procédure accélérée* ayant déjà reçu une décision et qui doivent retourner dans leur pays d'origine ou de provenance. Dans les centres de départ, des services-conseils en vue du retour conduisent régulièrement des entretiens dans le but de préparer activement les personnes tenues de quitter la Suisse à leur départ.

Les personnes pour lesquelles il a pu être établi à la suite de l'audition sur les motifs d'asile ou de l'octroi du droit d'être entendu que leur demande d'asile ne pouvait

⁵⁸ Cf. le rapport final du groupe de travail de la Confédération et des cantons «Restructuration du domaine de l'asile, mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile» du 21 novembre 2012, www.bfm.admin.ch > Documentation > Communiqués > 2012 > 23.11.2012 > Documents: rapport final Groupe de travail Confédération/cantons ainsi que le rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile» du 18 février 2014, p. 22 ss; <http://www.ejpd.admin.ch> > Documentation > Communiqués > 2014 > 28.03.2014 > Documents: rapport final

être examinée ni par une procédure accélérée ni dans le cadre d'une procédure Dublin sont traitées par la *procédure étendue* (art. 26d P-LAsi). Le passage à la procédure étendue a lieu notamment lorsque des mesures d'instruction supplémentaires et complexes sont nécessaires pour établir les faits. Concrètement, des personnes peuvent être hébergées dans un *centre de procédure* jusqu'au moment où il est décidé qu'une demande d'asile doit être traitée dans le cadre d'une procédure étendue, puis réparties entre les cantons. L'attribution à un canton peut également intervenir dans le cadre d'une procédure accélérée lorsqu'elle est nécessaire en cas de hausse rapide et considérable du nombre des demandes d'asile (al. 5).

En pratique, les *centres de procédure ou de départ* peuvent être regroupés, par exemple, pour des raisons d'organisation ou d'architecture. Leur configuration dépend, en particulier, des endroits disponibles pour abriter les centres de la Confédération. Il faut ici envisager des solutions souples.

Lors des travaux relatifs au rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile», le groupe de travail Restructuration a décidé, par souci de souplesse et pour simplifier le déroulement des procédures, de s'abstenir de créer les centres d'attente prévus lors de la procédure de consultation pour la procédure Dublin.

Ad al. 2

Les requérants engagés dans une *procédure accélérée* (art. 26c P-LAsi) doivent être hébergés dans des centres de la Confédération (centres de procédure ou centres de départ; cf. commentaire de l'al. 1) depuis le dépôt de leur demande d'asile jusqu'à ce que leur soit accordé l'asile ou l'admission provisoire ou jusqu'à leur départ en cas de décision négative en matière d'asile et de décision de renvoi (let. a). Dans la *procédure Dublin* (art. 26b P-LAsi), leur hébergement s'étend du dépôt de la demande d'asile au départ vers l'Etat Dublin compétent (let. b).

Les personnes faisant l'objet d'une *procédure étendue* sont hébergées dans les centres de la Confédération depuis le dépôt de leur demande d'asile jusqu'à leur attribution à un canton (let. c).

Ad al. 3 et 4

La durée maximale du séjour dans les centres de la Confédération est de 140 jours. A l'échéance de la durée maximale, le requérant est attribué à un canton (al. 3). La durée maximale ne doit pas être atteinte dans tous les cas. En effet, le séjour dans un centre s'interrompt en cas de règlement du séjour (octroi de l'asile ou de l'admission provisoire) ou d'exécution anticipée du renvoi à partir du centre de la Confédération.

La durée maximale du séjour peut être prolongée raisonnablement si cela permet une clôture rapide de la procédure d'asile (al. 4). Tel peut par exemple être le cas lorsque des mesures d'instruction supplémentaires minimales sont encore nécessaires (comme en cas de vérification simple de documents) et peuvent être entreprises à brève échéance. En outre, la durée maximale du séjour peut être prolongée si l'exécution du renvoi est imminente. Le Conseil fédéral détermine selon quels critères et pour combien de temps la durée de séjour de 140 jours peut être prolongée.

Ad al. 5

A la différence de l'al. 4, cet alinéa prévoit que l'attribution à un canton peut intervenir avant l'expiration de la durée de 140 jours même si la procédure d'asile n'a pas encore été close. Autrement dit, la personne concernée est par exemple suscepti-

ble d'être attribuée avant l'expiration du délai de recours même dans la procédure accélérée ou la procédure Dublin si cela est nécessaire pour des raisons de manque de capacités. Cette règle vaut notamment quand une situation de crise dans un pays de provenance cause une hausse rapide et considérable du nombre des demandes d'asile si bien que les places d'hébergement disponibles dans les centres de la Confédération ne suffisent plus.

L'attribution à un canton et la répartition entre les cantons sont régies par l'art. 27 LAsi.

Art. 24a Centres spécifiques

L'art. 24a P-LAsi reprend, dans une large mesure, la modification urgente de la LAsi (projet 3) visant à introduire des centres spécifiques pour les requérants d'asile qui menacent la sécurité et l'ordre publics (cf. art. 26, al. 1^{bis}, 1^{er} et 2^{ter}, LAsi). Cette modification doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire. Les procédures menées dans les centres spécifiques doivent être les mêmes que celles visées à l'art. 24 P-LAsi pour les centres de la Confédération. De plus, la notion de «centres d'enregistrement» doit être remplacée par celle de «centres de la Confédération».

Enfin, pour des raisons de systématique du droit, la possibilité de déléguer à des tiers certaines tâches assumées par les actuels CEP ou par des centres spécifiques pour requérants d'asile (art. 26, al. 2^{ter}, LAsi), doit désormais être régie par les art. 24b, al. 1 (fonctionnement des centres) et 26, al. 5 (phase préparatoire), P-LAsi.

Art. 24b Fonctionnement des centres

Ad. al 1

Cet alinéa correspond, en substance, à la première phrase de la modification urgente de l'actuel art. 26, al. 2^{ter}, LAsi (projet 3): délégation de tâches destinées à assurer le fonctionnement des centres à des tiers (cf. commentaire relatif à l'art. 24a P-LAsi plus haut). Cette modification doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

La compétence de l'ODM de déléguer d'autres tâches (par ex., recueil de données personnelles, prise de photographies et relevé des empreintes digitales) à des tiers, également prévue à l'art. 26, al. 2^{ter}, LAsi, doit désormais être transposée à l'art. 26, al. 5, P-LAsi (phase préparatoire), car les tâches concernées relèvent de la phase préparatoire. Ces tâches doivent être réglementées séparément des tâches d'ordre purement fonctionnel.

Ad. al 2

Cet alinéa correspond, en substance, à l'actuel art. 26, al. 3, LAsi.

Art. 24c Utilisation de courte durée de constructions et d'installations de la Confédération

Cet article se fonde sur l'art. 26a LAsi en vigueur (modification urgente de la LAsi, projet 3), qui prévoit une utilisation provisoire et non soumise à autorisation d'installations et de constructions de la Confédération.

Il est cependant formulé de manière plus restrictive de manière à tenir compte de la nouvelle procédure d'approbation des plans, également prévue dans le cadre du présent projet (art. 95a ss P-LAsi). L'article suppose, par ailleurs, que les structures d'hébergement existantes ne suffisent pas à court terme. A la différence de la réglementation en vigueur, laquelle prévoit une durée d'utilisation de trois ans (cf. art. 26a, al. 1, LAsi), la durée d'utilisation est ici limitée à un an. Qui plus est, une réutilisation des mêmes constructions ou installations ne doit être possible qu'après une interruption de deux ans. Ce délai de carence contribue à renforcer la sécurité juridique. Il est cependant prévu qu'il ne s'applique pas en présence de situations d'exception dans le domaine de l'asile au sens de l'art. 55 LAsi. Cette réserve vise à ce que la problématique de l'hébergement soit prise en compte lors de l'application de l'art. 55 LAsi.

L'art. 24c P-LAsi constitue une exception à la procédure fédérale d'approbation des plans (cf. nouveau chapitre 6a Approbation des plans concernant les constructions et installations de la Confédération). Il sert de base légale lorsque des événements inattendus conduisent à une augmentation imprévue du nombre des demandes d'asile et entraînent des problèmes d'hébergement.

Cette disposition ne doit être mise en vigueur que cinq ans après l'entrée en vigueur des présentes modifications. Dans l'intervalle, la disposition actuelle, moins restrictive, doit continuer à s'appliquer (cf. commentaire relatif à l'art. 24d P-LAsi).

Par rapport au projet mis en consultation, l'al. 1 doit être complété par l'expression «ou l'exécution de procédures d'asile» (cf. ch. 2.3).

Art. 24d Utilisation de constructions et d'installations de la Confédération

Cet article correspond en substance à l'art. 26a LAsi (projet 3). Cette disposition doit être valable pour une durée de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur des présentes modifications. L'art. 24c P-LAsi doit, pour sa part, entrer en vigueur après expiration de ce délai (cf. commentaire relatif à l'art. 24c P-LAsi). Cette entrée en vigueur par étapes s'impose, car il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de déterminer si, une fois la présente révision entrée en vigueur, les hébergements nécessaires à la restructuration pourront être mis à disposition par le biais de la procédure d'approbation des plans avec la célérité requise. Conformément à la planification actuelle, il y a lieu de s'attendre à ce que la mise à disposition de centres de la Confédération prenne plusieurs années (planification des travaux et mise à disposition des moyens financiers dans le cadre d'un message sur l'immobilier). L'utilisation de constructions et d'installations de la Confédération pour héberger des requérants d'asile conformément à l'art. 24d P-LAsi doit donc être temporairement possible pour une période plus longue que celle d'un an proposée à l'art. 24c P-LAsi.

L'art. 26a LAsi (projet 3) est valable jusqu'au 28 septembre 2015. Le message concernant la modification de la loi sur l'asile (Prorogation des modifications urgentes de la loi sur l'asile) du 26 février 2014 prolonge la validité de cette disposition jusqu'à l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile (projet 2), mais au plus tard jusqu'au 28 septembre 2019. Dans le cadre de la présente modification de la LAsi, la durée de validité de l'utilisation non soumise à autorisation des constructions et des installations de la Confédération est prolongée de cinq années supplémentaires (cf. ch. IV, al. 4, P-LAsi). La prolongation de la durée de validité permet de faire avancer l'obtention des hébergements nécessaires. Les changements

d'affectation d'une durée de trois ans annoncés avant l'échéance de la période transitoire de cinq ans doivent cependant rester valables pour la période annoncée et ce, même après la suppression de l'art. 24d P-LAsi (cf. dispositions transitoires P-LAsi, ch. III, al. 5).

Par rapport au projet mis en consultation, l'al. 1 doit être complété par l'expression «ou l'exécution de procédures d'asile» (cf. ch. 2.3).

Art. 24e Centres d'hébergement cantonaux et communaux

Cf. également les ch. 1.2.5 et 2.2.6, section «Centres cantonaux».

Si le nombre de places d'hébergement dans les centres de la Confédération n'est pas suffisant pour mener à bien les procédures accélérées et les procédures Dublin, en particulier pendant la phase d'introduction des nouvelles procédures ou en cas de fluctuations importantes du nombre de demandes d'asile, les requérants d'asile peuvent être accueillis dans des centres d'hébergement cantonaux et communaux (al. 1). A cet effet, une convention doit être passée entre la Confédération et les cantons ou les communes abritant un tel centre (al. 5).

Les centres d'hébergement cantonaux et communaux sont gérés par les cantons ou les communes. L'hébergement de requérants dans un centre communal est soumis à l'approbation du canton qui abrite ce centre (al. 1).

Dans les centres gérés par un canton ou la commune, l'encadrement est assuré par le canton ou la commune qui abrite le centre lui-même. Le canton ou la commune peut déléguer tout ou partie des tâches (cf. al. 2) liées à l'hébergement et aux mesures de sécurité à des tiers (cf. al. 3). Ces tâches consistent par exemple à assurer l'hébergement et à garantir des soins de santé aux requérants, à leur octroyer l'aide sociale ou l'aide d'urgence ou encore à garantir un enseignement de base pour les enfants (cf. al. 2, let. a à c).

Le versement de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal (al. 4). Comme pour les personnes qui ont été attribuées à un canton (par ex. dans le cadre de la procédure étendue), la compétence du versement de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence incombe au canton qui abrite un centre cantonal ou communal (cf. également art. 80a P-LAsi et art. 82, al. 1, LAsi).

La Confédération verse, sur la base d'une convention, des contributions fédérales au canton ou à la commune abritant un centre pour l'indemniser des frais encourus (al. 5). Ces contributions sont des indemnités au sens de l'art. 3, al. 2, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁵⁹. Elles comprennent des frais administratifs, des dépenses de personnel et tous les frais engagés pour héberger les requérants d'asile, notamment ceux liés au versement de l'aide sociale et de l'aide d'urgence (al. 2). Cette indemnisation est versée en principe sous forme de forfaits. Elle fait aussi l'objet de la convention conclue entre la Confédération et le canton ou la commune abritant le centre. A titre exceptionnel, les contributions peuvent être fixées selon la dépense, pour l'indemnisation de coûts uniques.

Les fonctions d'un centre cantonal ou communal sont les mêmes que celles d'un centre de la Confédération. Les dispositions concernant la procédure d'asile et les processus au sein des centres de la Confédération s'appliquent par analogie (al. 6).

⁵⁹ RS 616.1

Si l'hébergement est assuré conformément à l'art. 24e P-LAsi, les dispositions relatives à la procédure d'approbation des plans (art. 95a ss P-LAsi) ne s'appliquent pas, étant donné qu'il s'agit d'un centre cantonal ou communal.

Art. 25a (abrogé)

L'entretien de conseil avec les requérants d'asile décidé par le Parlement (projet 1, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014) doit désormais être mené dans le cadre de la phase préparatoire (cf. art. 26, al. 3, P-LAsi)

Art. 26 Phase préparatoire

Ad al. 1

Cet alinéa correspond à l'art. 26, al. 1^{quater}, LAsi (projet 1, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014) arrêté par le Parlement. La phase préparatoire doit désormais durer dix jours au plus s'il s'agit d'une procédure Dublin; s'il s'agit d'une procédure accélérée ou étendue, elle doit durer, comme c'est déjà le cas, 21 jours au plus. Le délai plus court prescrit pour les procédures Dublin se justifie par le fait qu'une requête doit être adressée aussi rapidement que possible à l'Etat Dublin compétent. La durée de la phase préparatoire est un délai d'ordre susceptible d'être dépassé de quelques jours en présence de justes motifs.

L'actuel art. 26, al. 1, LAsi (création de centres d'enregistrement par la Confédération) doit désormais être transposé à l'art. 24, al. 1, P-LAsi (centres de la Confédération).

Ad al. 2 et 3

Ces alinéas correspondent, en substance, aux deux premières phrases de l'art. 26, al. 2, LAsi (recueil des données personnelles et biométriques, relevé des empreintes digitales, etc.).

Pour des raisons d'ordre rédactionnel, le premier entretien des requérants d'asile (jusqu'à présent appelé «audition sur les données personnelles») doit désormais être réglementé à l'al. 3 (actuellement art. 26, al. 2, dernière phrase). Qui plus est, l'ODM doit informer les requérants d'asile de leurs droits et obligations pendant la procédure d'asile dès le début de la phase préparatoire (jusqu'à présent art. 19, al. 3, LAsi). Cette information peut être fournie de manière individuelle ou sous la forme d'une séance d'information dans les centres de la Confédération.

La première audition réalisée pendant la phase préparatoire doit permettre d'évoquer avec le requérant les chances qu'a sa demande d'asile d'aboutir. Si un requérant retire volontairement sa demande d'asile, par ex., parce qu'il fait exclusivement valoir des motifs économiques pour entrer en Suisse, la demande doit être classée sans donner lieu à une décision formelle (cf. commentaire relatif à la suppression de l'art. 25a LAsi). Etant donné que la phase préparatoire débute avec le dépôt de la demande d'asile, il serait contradictoire de vérifier la présence d'une demande d'asile au sens de la LAsi lors de cette phase. Dans ce contexte, la première phrase de l'art. 25a LAsi ne doit pas être reprise. Les requérants d'asile se voyant attribuer un représentant légal lors de la première audition réalisée pendant la phase préparatoire, le recours à des tiers n'est plus indispensable. La dernière phrase de l'art. 25a LAsi peut donc être biffée.

Ad al. 4

Cet alinéa correspond à la réglementation prévue à l'art. 26, al. 2^{bis}, LAsi. Toutefois, la demande doit désormais systématiquement être adressée à l'Etat Dublin compétent pendant la phase préparatoire. L'expression «en général» doit être biffée.

Ad al. 5

Cet alinéa régleme la possibilité de déléguer certaines tâches à des tiers (par ex., recueil des données personnelles et prise de photographies, cf. al. 2). Cette possibilité correspond à la modification urgente de l'art. 26, al. 2^{ter}, LAsi (projet 3, cf. commentaire relatif à l'art. 24a et 24b P-LAsi) et doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire.

L'information des requérants d'asile concernant leurs droits et obligations pendant la procédure d'asile, la réalisation d'un premier entretien et l'envoi de la demande à l'Etat Dublin compétent (al. 3 et 4) sont autant de tâches qui doivent être accomplies par des collaborateurs de l'ODM. Il s'agit là d'activités centrales de la procédure d'asile et non de tâches administratives.

Art. 26a Etablissement des faits médicaux

L'art. 26a LAsi en vigueur (modification urgente de la LAsi; utilisation d'installations et de constructions de la Confédération pour l'hébergement de requérants) doit désormais être transposé à l'art. 24d P-LAsi (utilisation de courte durée de constructions et d'installations de la Confédération pour l'hébergement de requérants).

L'art. 26a P-LAsi doit désormais réglementer l'établissement des faits médicaux. Le contenu de cet article correspond, en substance, à l'art. 26^{bis} LAsi. Lors de la mise en œuvre, il importe de veiller à ce que le personnel médical dispose de la formation nécessaire pour pouvoir exercer cette activité ainsi que de compétences interculturelles (cf. les explications sous le ch. 1.2.3, section «Phase préparatoire»). Lorsque la compréhension linguistique fait défaut, des traducteurs certifiés sont appelés à intervenir lors de l'examen médical. Font exception les cas manifestement mineurs sur le plan médical.

Art. 26b Procédure Dublin

L'art. 26b définit la procédure Dublin. Cette procédure commence lors du dépôt de la demande de prise ou de reprise en charge du requérant d'asile adressée à un Etat Dublin lors de la phase préparatoire. Elle est, en principe, considérée comme close lorsque la personne concernée a été transférée avec succès dans l'Etat Dublin compétent.

Différents cas de figure peuvent cependant conduire à l'interruption d'une procédure Dublin et à l'ouverture d'une procédure accélérée ou étendue. Tel peut être le cas lorsque l'Etat Dublin auquel la demande de prise ou reprise en charge a été adressée rejette cette demande, lorsque la Suisse décide d'entrer elle-même en matière pour des raisons bien précises (par ex., pour cause de maintien de l'unité de la famille) ou lorsque le délai de transfert de six mois s'est écoulé sans avoir été utilisé.

Art. 26c Procédure accélérée

La procédure d'asile proprement dite commence dès que la phase préparatoire est achevée. La décision de traiter une demande d'asile en procédure accélérée ou en procédure étendue est prise une fois que l'audition a eu lieu ou que le droit d'être entendu a été accordé (art. 36 LAsi).

Une procédure accélérée dure, en principe, huit jours ouvrables. S'agissant d'un délai d'ordre, cette durée peut cependant être dépassée de quelques jours si les circonstances le justifient (cf. art. 37, al. 3, P-LAsi).

Toutes les étapes de la procédure nécessaires à la notification de la décision d'asile de première instance doivent être réalisées pendant ce délai (procédure cadencée). Le Conseil fédéral est habilité à définir par voie d'ordonnance les différentes étapes de la procédure (cf. ch. 1.2.3, section «Procédure de première instance» concernant la procédure accélérée et la présentation des différentes étapes de la procédure).

Art. 26d Procédure étendue

L'art. 26d définit la procédure étendue.

S'il ressort de l'audition sur les motifs d'asile qu'une décision d'asile de première instance ne peut être rendue dans le délai prévu pour la procédure accélérée (cf. art. 37 P-LAsi), notamment parce que des mesures d'instruction supplémentaires doivent être engagées, le traitement de la demande se poursuit dans une procédure étendue et la personne concernée est attribuée à un canton pour la durée de la procédure. Un passage à la procédure étendue peut également être envisagé lorsque l'ODM décide de prioriser le traitement des demandes dans le cadre de sa stratégie de traitement (cf. art. 37b LAsi, de même que ch. 1.2.3 et 2.2.2, section «Durée de la procédure accélérée»).

L'expression «mesures d'instruction supplémentaires» désigne les mesures d'instruction qui ne peuvent être prises à court terme. En font notamment partie les mesures d'instruction engagées auprès de représentations suisses à l'étranger, la demande d'autres moyens de preuve se trouvant à l'étranger ou, éventuellement, la tenue d'une audition complémentaire.

En revanche, lorsqu'une mesure d'instruction peut être bouclée en quelques jours, la demande doit continuer à être traitée en procédure accélérée (analyses simples de documents, par exemple). L'art. 37, al. 3, P-LAsi précise que la procédure accélérée peut être dépassée de quelques jours pour de justes motifs. S'agissant de l'attribution en procédure étendue, l'ODM rend une décision incidente qui ne peut être attaquée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale (art. 107, al. 1, LAsi). La décision d'attribution à un canton de séjour ne peut être attaquée qu'au motif de violation du principe de l'unité de la famille (art. 27, al. 3, et art. 107, al. 1, LAsi).

Art. 27, titre et al. 4

Répartition entre les cantons et attribution

Sont désormais cités dans le titre aussi bien le terme «répartition» que le terme «attribution». Le but est de souligner la nécessité de faire clairement la distinction entre ces deux termes. La répartition repose, dans l'idéal, sur un accord passé entre les cantons ou, autre solution, une réglementation émanant de la Confédération par voie d'ordonnance sur la manière dont les requérants d'asile devraient en principe

être répartis entre les cantons du point de vue quantitatif (art. 27, al. 2, LAsi/clé de répartition). Sur cette base et compte tenu des intérêts dignes d'être retenus des requérants d'asile et des cantons, les requérants sont alors attribués aux cantons. La décision d'attribution constitue une décision formelle que les requérants peuvent attaquer si celle-ci viole le principe de l'unité de la famille.

Ad al. 4

A l'avenir, les requérants d'asile seront attribués à un canton s'il y a lieu de statuer sur leur demande dans le cadre de la procédure étendue, si l'admission provisoire a été prononcée ou si une décision négative en matière d'asile n'entre pas en force dans les 140 jours, durée maximale du séjour dans un centre de la Confédération, dans la procédure accélérée (cf. art. 24, al. 3, P-LAsi).

Dès lors, ne sont pas attribuées à un canton les personnes dont l'exécution du renvoi a été ordonnée et dont la décision d'asile est entrée en force dans un centre de la Confédération ou dont la demande d'asile a été classée dans un tel centre. Les cantons qui abritent les centres de la Confédération sont alors responsables de l'exécution de leur renvoi (cf. art. 46, al. 1^{bis}, P-LAsi). Cette règle vaut même dans le cas où le renvoi n'a pas pu être exécuté au cours de la durée maximale de séjour de 140 jours dans les centres de la Confédération.

Lors de la Conférence sur l'asile du 28 mars 2014, la Confédération et les cantons sont parvenus à s'accorder, dans une déclaration commune, sur les règles de répartition des requérants d'asile entre les cantons ainsi que sur les compensations accordées aux cantons qui abriteront un futur centre de la Confédération. Le détail des critères retenus et des processus de répartition et de compensation seront réglés par voie d'ordonnance (cf. art. 27, al. 2, LAsi et ch. 2 de la déclaration commune du 28 mars 2014).

Art. 29, al. 1, 2, 3 et 4

Ad al. 1

Désormais, toutes les procédures doivent faire l'objet d'une audition sur les motifs d'asile dans les centres de la Confédération. Jusqu'à présent, l'audition était réalisée dans les CEP ou à l'ODM, lorsque le requérant avait été attribué à un canton.

Ad al. 2

Compte tenu de l'étendue de la protection juridique garantie aux requérants d'asile dans les centres de la Confédération, le terme «mandataire» est remplacé par le terme «personne» (cf. également ch. 2.4).

Ad al. 3

Compte tenu de la protection juridique gratuite (cf. art. 102^f ss P-LAsi), le représentant des œuvres d'entraide n'est plus systématiquement présent lors de l'audition sur les motifs d'asile. La mention correspondante peut donc être biffée. Cependant, les œuvres d'entraide peuvent continuer à participer aux auditions dans le cadre de la protection juridique gratuite ou à titre individuel comme représentant légal.

Ad al. 4

La restructuration du domaine de l'asile vise à ce que toutes les auditions soient réalisées dans les centres de la Confédération. Cet alinéa, qui régleme la possibilité de charger les cantons de mener des auditions, peut donc être abrogé.

Art. 30 (abrogé)

Cf. commentaire relatif à l'art. 29, al. 3, P-LAsi.

Art. 31a, al. 4

Il s'agit ici d'une adaptation de nature rédactionnelle due à l'abrogation de l'art. 52 LAsi.

Art. 37 Délais concernant la procédure de première instance

A cet égard, se référer également aux ch. 1.2.3, section «Procédure de première instance», et 2.2.2, section «Durée de la procédure accélérée».

L'art. 37 P-LAsi régleme les délais de traitement que l'ODM doit respecter dans la procédure accélérée, la procédure Dublin et la procédure étendue.

Les brefs délais de traitement impartis à l'ODM dans la procédure accélérée et la procédure Dublin (respectivement de huit et trois jours ouvrables) se justifient par le fait que toutes les clarifications nécessaires au déroulement de la procédure d'asile ont, dans la mesure du possible, été effectuées durant la phase préparatoire. Qui plus est, seules les demandes d'asile ne nécessitant pas d'autres investigations complexes sont traitées dans le cadre de la procédure accélérée.

S'agissant de délais d'ordre, ces délais de traitement de l'ODM peuvent être dépassés de quelques jours en présence de justes motifs lorsqu'il est prévisible que la procédure pourra être bouclée rapidement (al. 3). Une telle prolongation peut, par exemple, se justifier pour des raisons d'organisation (par ex., en cas de maladie ou d'absence imprévue d'une personne impliquée dans la procédure) ou lorsqu'il s'avère nécessaire de mener des investigations qui ne génèrent qu'un faible surcroît de travail et ne prennent donc pas plus que quelques jours (cf. aussi commentaire relatif aux art. 26c et 26d P-LAsi).

Dans la procédure étendue, le délai de traitement impartit à l'ODM devrait s'élever à deux mois (environ trois mois en comptant la phase préparatoire). Le droit en vigueur prévoit que le délai de traitement de chaque décision matérielle s'élève, en règle générale, à six jours ouvrables après le dépôt de la demande d'asile (art. 37, al. 2, LAsi, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014). Dans le message du Conseil fédéral du 26 mai 2010, il est notamment expliqué, à ce propos, que ce délai d'ordre peut être dépassé, en particulier si des instructions nécessaires à l'établissement des faits prennent plus de temps⁶⁰. Or il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'il soit effectivement nécessaire de procéder à des clarifications supplémentaires qui prennent du temps pour traiter les demandes d'asile soumises à la procédure étendue. Partant, il se justifie de fixer un délai de traitement de l'ODM de deux mois.

⁶⁰ Cf. message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur l'asile du 26 mai 2010 (10.052, FF 2010 4083).

Comme les délais de traitement proposés sont des délais d'ordre (y compris ceux de la procédure étendue), susceptibles d'être dépassés si des instructions nécessaires à l'établissement des faits exigent davantage de temps, l'expression «en règle générale» est superflue.

L'al. 5 correspond en substance aux al. 1 et 2 de l'art. 37 LAsi en vigueur. Cette disposition réglemente le délai de traitement de l'ODM pour toutes les autres décisions de non-entrée en matière et décisions matérielles prononcées en vertu de la loi sur l'asile (par ex. pour les demandes multiples, art. 111c LAsi). L'expression «en règle générale» est là aussi superflue, étant donné qu'il s'agit d'un délai d'ordre.

Conformément à l'al. 6, l'ODM doit traiter en priorité et sans délai les demandes d'asile déposées par des personnes détenues aux fins d'extradition sur la base d'une demande adressée par l'Etat contre lequel elles cherchent à se protéger en Suisse (cf. aussi commentaire relatif à l'art. 109, al. 7, P-LAsi).

Art. 43, al. 1 et 4

Ad al. 1

Durant leur séjour dans les centres de la Confédération, les requérants ne doivent pas pouvoir exercer d'activité lucrative. Cette règle s'applique également aux centres spécifiques et aux centres cantonaux et communaux (art. 24a et 24e P-LAsi). Il est, en effet, important qu'ils se tiennent à la disposition de l'ODM pendant ce temps. C'est à cette seule condition que les procédures d'asile pourront être accélérées. Les programmes d'occupation sont exclus de l'interdiction d'exercer une activité lucrative (cf. art. 43, al. 4, LAsi).

Une fois attribuées aux cantons, les personnes concernées ne sont plus soumises à une interdiction de travailler. La réglementation actuellement en vigueur, en vertu de laquelle les requérants d'asile ne peuvent généralement pas exercer d'activité lucrative durant les trois premiers mois suivant le dépôt de leur demande, ne doit pas être maintenue dans la procédure étendue. En effet, les demandes d'asile des personnes faisant l'objet de cette procédure ne sont manifestement pas infondées et une éventuelle activité lucrative peut être judicieuse. Elle peut également contribuer à soulager financièrement la Confédération.

Ad al. 4

Le terme «d'utilité publique» doit désormais être supprimé. La réglementation doit en effet être alignée sur celle de la LEtr (cf. art. 30, al. 1, let. 1, LEtr).

La participation à des programmes d'occupation ne saurait être considérée, en règle générale, comme une activité qui procure normalement un gain. Elle ne constitue donc pas une activité lucrative au sens de l'art. 11 LEtr et n'est pas non plus soumise à autorisation. Les programmes d'occupation sont censés prévenir les effets négatifs de l'absence d'occupation et maintenir l'aptitude des requérants au retour et à la réintégration. Par ailleurs, ils ne doivent pas offrir la possibilité d'exercer une activité à but lucratif, mais des indemnités peuvent être versées comme allocation de motivation (art. 6a, al. 4, de l'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile⁶¹). Si un requérant reçoit non plus seulement une allocation de motivation mais un salaire, les

⁶¹ RS 142.311.23

dispositions relatives à l'octroi d'une autorisation de travail s'appliquent comme jusqu'à présent (art. 52, al. 1, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative; OASA⁶²). Les conditions d'admission applicables aux requérants qui prennent part à des programmes d'occupation sont les conditions fixées dans chaque programme (art. 52, al. 2, OASA).

Art. 45, al. 1, let. c, 2 et 2^{bis}

Ad al. 1, let. c

Il s'agit ici d'une adaptation de nature rédactionnelle. L'autorité cantonale compétente peut ainsi mettre en détention une personne concernée dès qu'une décision de renvoi de première instance a été notifiée (cf. art. 76 LEtr), sans devoir attendre que le délai de départ fixé dans la décision en matière d'asile expire. L'expression «si le requérant n'obtempère pas» doit donc être supprimée.

Ad al. 2 et 2^{bis}

La première phrase de l'al. 2 correspond à la réglementation en vigueur, selon laquelle le délai de départ doit généralement être de sept à trente jours. Les deux phrases suivantes fixent les délais de départ en procédure accélérée (deuxième phrase) et en procédure étendue (troisième phrase). Comme jusqu'à présent, le délai de départ pour les procédures Dublin est fixé à l'al. 3. La règle générale de la première phrase s'applique donc à toutes les autres procédures (par ex. aux demandes multiples au sens de l'art. 111c P-LAsi).

Le délai de départ dans la procédure accélérée doit être de sept jours. S'agissant de la procédure étendue, ce délai est, comme jusqu'à présent, de sept à trente jours (al. 2). Cette réglementation reprend la directive de l'Union européenne sur le retour, qui prévoit que le délai de départ doit être de sept à trente jours. S'agissant de la procédure Dublin, le délai de départ peut, comme jusqu'à présent, être inférieur à sept jours (cf. al. 3).

L'al. 2^{bis} correspond en substance à l'actuel al. 2, deuxième phrase. Cf. également les ch. 1.2.3, section «Exécution des renvois», et 2.2.4.

Art. 46, al. 1^{bis} et 1^{ter}

Ad al. 1^{bis}

Cf. commentaire relatif à l'art. 27 P-LAsi.

Les participants aux conférences sur l'asile des 21 janvier 2013 et 28 mars 2014 ont été unanimes sur le fait qu'il appartient en principe au canton abritant le centre d'assumer la responsabilité de l'exécution du renvoi pendant le séjour dans le centre de la Confédération (procédure accélérée et procédure Dublin, cf. également ch. 7.3.1, let. a, du rapport final «Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile»). Toutefois, si les cantons prévoient une autre réglementation, par exemple dans le cadre de conventions ou de concordats, celle-ci demeure réservée (cf. ch. 3.3.4 du rapport final du groupe de travail Confédération/cantons du 21 novembre 2012). De plus, il doit être possible de désigner un autre canton pour se

charger de l'exécution du renvoi, par exemple lorsqu'un centre de départ est situé dans un petit canton. Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance les conditions de la désignation d'un autre canton chargé de l'exécution d'un renvoi.

Ad al. 1^{er}

Dans le cas d'une demande multiple au sens de l'art. 111c, le canton désigné dans la procédure d'asile et de renvoi précédente reste compétent pour l'exécution du renvoi et l'octroi de l'aide d'urgence. Cette règle doit désormais figurer expressément dans la LAsi. Elle correspond au ch. 5.1.2 de la directive de l'ODM relative à la loi sur l'asile (Directive III.), état au 4 juillet 2014.

Art. 52, al. 2 (abrogé)

La suppression de la possibilité de déposer des demandes d'asile auprès d'une représentation suisse, décidée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi (projet 3), doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire. Cette disposition est également concernée par la modification.

Art. 68, al. 3 (abrogé)

Cf. commentaire relatif à l'art. 52, al. 2, P-LAsi.

Art. 69, al. 1

Il s'agit ici d'une adaptation de nature rédactionnelle. L'art. 24 P-LAsi régit désormais les centres de la Confédération et doit donc être biffé.

Art. 72 Procédure

Il s'agit ici d'une adaptation du concept de restructuration. Désormais, les dispositions relatives aux centres de la Confédération doivent également s'appliquer par analogie aux procédures concernant les personnes à protéger (cf. art. 24 ss P-LAsi). Les dispositions relatives aux voies de droit doivent en outre s'appliquer par analogie aux personnes concernées qui séjournent en Suisse (cf. art. 69 P-LAsi et art. 102f ss P-LAsi).

Selon le droit en vigueur, une audition sommaire doit tout d'abord être menée dans le CEP pour savoir si la personne concernée appartient au groupe de personnes à protéger défini par le Conseil fédéral (cf. art. 69, al. 2 en relation avec art. 66 LAsi). Cette audition doit désormais se dérouler dans un centre de la Confédération (cf. art. 69, al. 2, LAsi), en présence d'un représentant légal (cf. art. 102h P-LAsi). Après l'audition, l'ODM détermine les personnes qui appartiennent au groupe de personnes à protéger défini par le Conseil fédéral et celles qui peuvent bénéficier de la protection provisoire en Suisse. Ces dernières voient leur procédure d'asile suspendue et sont réparties entre les cantons, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Quant aux personnes qui remplissent manifestement les conditions pour avoir la qualité de réfugié et à celles auxquelles la protection provisoire a été refusée, leur procédure d'asile se poursuit dans les centres de la Confédération.

Les dispositions relatives aux voies de droit (art. 102f ss P-LAsi) ne doivent pas s'appliquer aux personnes à protéger qui se trouvent à l'étranger (art. 68 LAsi) ni à celles auxquelles la protection provisoire est accordée sur place. Dans de tels cas, la

protection provisoire doit, en règle générale, être accordée directement sur place par l'ODM, avec la présence éventuelle du HCR. Les personnes concernées doivent, après leur entrée en Suisse, être réparties entre les cantons par les centres de la Confédération (cf. le message du Conseil fédéral concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que sur la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 4 décembre 1995⁶³).

Art. 75, al. 4

Cf. commentaire relatif à l'art. 43, al. 4, P-LAsi.

Art. 76, al. 5

Les personnes dont la protection provisoire doit être levée doivent pouvoir s'adresser à un bureau de conseil juridique dans le canton lorsque des étapes de la procédure sont déterminantes pour la décision. L'art. 102/ P-LAsi doit, par analogie, s'appliquer également à ces personnes. La procédure de recours est régie quant à elle par l'art. 102*m*, al. 1, let. d, P-LAsi.

Art. 78, al. 4

Le renvoi à l'art 30 LAsi doit être biffé car cette disposition doit être abrogée (représentant des œuvres d'entraide). Les personnes dont la protection provisoire doit être révoquée doivent pouvoir s'adresser à un bureau de conseil juridique dans le canton lorsque des étapes de la procédure sont déterminantes pour la décision. L'art. 102/ P-LAsi doit, par analogie, s'appliquer également à ces personnes. La procédure de recours est régie quant à elle par l'art. 102*m*, al. 1, let. d, P-LAsi.

Titre précédant l'art. 80

Chapitre 5 Aide sociale et aide d'urgence

Section 1

Octroi de prestations d'aide sociale, de l'aide d'urgence, d'allocations pour enfants et enseignement de base

Cf. également ch. 1.2.4 et 2.2.5.

Comme l'enseignement de base est également réglé à l'art. 80, al. 4, le titre de la section 1 doit être adapté en conséquence.

Art. 80 Compétence dans les centres de la Confédération

Pour des raisons de systématique du droit, la compétence dans les centres de la Confédération (art. 80 P-LAsi) et celle dans les cantons (art. 80*a* P-LAsi) doit être réglée par deux articles distincts. L'art. 80, al. 1, P-LAsi est désormais traité à l'art. 80*a*. Tant qu'un requérant séjourne dans un centre de la Confédération, il revient à la Confédération de lui fournir l'aide requise, que ce soit sous forme d'aide sociale ou d'aide d'urgence (al. 1). A cet égard, les règles générales relatives à l'aide sociale, à l'aide d'urgence et à l'assurance-maladie (art. 81 à 83*a* LAsi) s'appliquent

aussi, par analogie, aux personnes qui séjournent dans un centre de la Confédération. Cette disposition permet de les placer sur un pied d'égalité avec les personnes qui se trouvent au même moment dans un canton. En collaboration avec le canton concerné et les tiers mandatés, la Confédération veille à ce que des soins de santé et un enseignement de base soient fournis, notamment en se chargeant de l'affiliation à une assurance maladie, ainsi que des tâches administratives qui s'y rapportent. En outre, la loi sur les épidémies révisée (LEp)⁶⁴ prévoit des mesures spécifiques pour prévenir et combattre les maladies transmissibles également dans le domaine de l'asile.

L'ODM peut charger des tiers de fournir l'aide requise (aide sociale ou aide d'urgence), d'assurer l'encadrement et de veiller à ce que des soins de santé et un enseignement de base soient fournis (al. 2). Il indemnise pour l'accomplissement de ces tâches, sur la base d'un contrat et par analogie aux dispositions de l'ordonnance sur les phases de test (cf. art. 31, al. 2, OTest), les tiers mandatés pour les frais administratifs, les dépenses de personnel et les frais restants engagés. L'indemnisation est versée en principe sous forme de forfaits. A titre exceptionnel, les contributions peuvent être fixées selon la dépense, pour l'indemnisation de coûts uniques. La priorité des indemnités forfaitaires est ainsi respectée. L'idée sous-jacente est ici que les coûts récurrents (comme les repas, l'hébergement, etc.) devraient être indemnisés par des forfaits. Les coûts uniques qui peuvent être chiffrés précisément comme les coûts d'installation ou de rénovation, devraient être remboursés sur la base des dépenses effectives.

L'ODM peut convenir avec le canton abritant un centre qu'il conclue une assurance-maladie obligatoire. Une telle assurance garantit une couverture sans faille lors de la transition entre la procédure accélérée et la procédure étendue. A cet égard, les requérants d'asile peuvent être associés aux contrats collectifs que les cantons ont éventuellement déjà conclus avec des assurances-maladie. Lors de la conclusion de la convention y afférente, l'ODM verse une indemnité forfaitaire pour les primes d'assurance-maladie, les participations et les franchises. L'art. 31, al. 3, OTest a d'ores et déjà la même teneur que le nouvel art. 80, al. 3.

La formulation de l'al. 4 respecte la répartition des compétences prévue dans la Constitution selon laquelle les cantons sont responsables de l'enseignement scolaire obligatoire. En application des art. 19 et 62 Cst. et conformément à l'interdiction des discriminations fixée aux art. 2 et 28, al. 1a, de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁶⁵, les cantons sont chargés de garantir, pour tous les enfants, l'accès à un enseignement de base suffisant et gratuit. S'agissant des enfants qui séjournent dans un centre de la Confédération, cet enseignement doit être assuré immédiatement après leur arrivée dans ce centre. Etant donné que la durée maximale de séjour, actuellement de 90 jours dans les CEP, sera prolongée pour atteindre au moins 100 à 140 jours dans les centres de la Confédération, les personnes en âge scolaire concernées ne devront pas être moins bien loties que si elles avaient été attribuées aux cantons. Le canton abritant le centre se charge de l'organisation de l'enseignement de base (engagement des enseignants, description du contenu didactique, répartition et organisation des classes, etc.). La Confédération peut verser des contributions à l'exécution de l'enseignement de base, mais l'indemnisation doit être versée en principe sous forme de forfaits. A titre exceptionnel, les contributions peuvent être fixées selon la dépense, pour l'indemnisation de coûts uniques.

⁶⁴ FF 2012 7543

⁶⁵ RS 0.107

Art. 80a Compétence dans les cantons

Le renvoi à l'actuel art. 30, al. 2, LAsi doit être biffé, car les représentants des œuvres d'entraide ne sont plus présents lors de l'audition. La restructuration proposée du domaine de l'asile n'affecte pas la compétence relative au versement de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence: en cas d'attribution des requérants d'asile aux cantons, cette compétence revient à ces derniers (cf. 1^{re} phrase). Tel est le cas lorsque les requérants d'asile sont attribués à un canton dans le cadre de la procédure étendue. Il en va de même pour les personnes faisant l'objet d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin attribuées aux cantons avant l'expiration du délai maximum de 140 jours (par ex., en cas de hausse considérable du nombre des demandes d'asile, cf. art. 24, al. 5, P-LAsi).

Les personnes dont la décision d'asile a été close dans le cadre de la procédure accélérée ou d'une procédure Dublin menée dans les centres de la Confédération ne sont pas attribuées à un canton. Cependant, si l'exécution de leur renvoi ne peut être garantie dans le délai maximum de 140 jours, l'aide d'urgence doit être versée par le canton qui a été désigné comme compétent pour exécuter le renvoi (cf. 2^e phrase). Plus précisément, il s'agit des cantons qui abritent un centre de départ.

Art. 82, al. 2^{bis}

Depuis le 1^{er} février 2014 (entrée en vigueur de la modification de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012), les personnes ayant déposé des demandes multiples n'ont plus droit qu'à l'aide d'urgence (art. 82, al. 2, LAsi). Les prestations d'aide d'urgence sont remboursées aux cantons par les forfaits d'aide d'urgence. Cette règle s'applique également aux personnes déboutées dont la décision est entrée en force et dont l'exécution du renvoi est en cours et aux personnes en procédure ouverte par une voie de droit extraordinaire. Le législateur a expressément voulu mettre ces catégories sur un pied d'égalité (exécution du renvoi, demandes multiples, demandes de réexamen et demandes de révision) pour empêcher que les personnes qui déposent des demandes de réexamen ou de révision infondées soient privilégiées par rapport aux personnes dont l'exécution du renvoi est en cours.

La situation est toutefois différente si, dans des circonstances particulières, les autorités fédérales compétentes décrètent un moratoire général relatif aux décisions en matière d'asile et d'exécution du renvoi pour un groupe précis de requérants d'asile. Dans ce cas, la prolongation du séjour des personnes concernées n'est pas due à leur comportement abusif. C'est plutôt la situation précaire de leur pays de provenance qui empêche de rendre des décisions impliquant l'exécution d'un renvoi.

Le nouvel art. 82, al. 2^{bis} doit donc créer la possibilité, pour les cantons, d'octroyer l'aide sociale aux personnes concernées pendant la durée d'un moratoire général relatif aux décisions en matière d'asile et d'exécution du renvoi, si le DFJP le prévoit. La Confédération verse des indemnités forfaitaires globales aux cantons pour couvrir les frais de l'aide sociale pendant la durée du moratoire, ce qui évite un report non intentionnel des coûts sur les cantons. Le moratoire doit en outre éviter que se crée un effet d'attraction (les personnes concernées ne reçoivent pas de protection immédiate tant que leur situation n'a pas été éclaircie).

L'expression «moratoire général relatif aux décisions en matière d'asile et d'exécution du renvoi» est censée montrer clairement que le moratoire doit avoir une certaine portée. Les modalités de ce dernier (par ex. durée, catégorie de person-

nes) ne doivent toutefois pas être définies dans une loi, mais peuvent être précisées par voie d'ordonnance. Ces moratoires généraux sur les décisions en matière d'asile et d'exécution du renvoi ne doivent en principe pas durer plus d'un an. Une fois le moratoire échu, si la situation n'est pas en voie d'apaisement dans le pays de provenance, les personnes concernées doivent être soumises à une autre réglementation (par ex. admission à titre provisoire).

Cette nouvelle disposition légale s'inspire de l'exception en matière d'exercice d'une activité lucrative prévue par l'art. 43, al. 3, LAsi, selon laquelle les cantons peuvent, dans des circonstances particulières, autoriser certaines personnes à exercer une activité lucrative après l'expiration de leur délai de départ (personnes déboutées dont la décision est entrée en force et dont l'exécution du renvoi est en cours, personnes en procédure ouverte par une voie de droit extraordinaire), de même que les personnes ayant déposé des demandes d'asile multiples.

Art. 88, al. 1 et 3^{bis}

Ad al. 1

Il s'agit d'une adaptation de nature rédactionnelle aux nouveaux art. 93a et 93b P-LAsi.

Ad al. 3^{bis}

Depuis le 1^{er} février 2014, les personnes qui ont obtenu l'asile en Suisse n'ont plus droit à la délivrance d'une autorisation d'établissement après un séjour régulier de cinq ans. Auparavant, l'ODM versait en leur faveur aux cantons des indemnités forfaitaires jusqu'à ce qu'elles obtiennent leur autorisation d'établissement; depuis le 1^{er} février 2014, l'ODM ne les verse plus que pendant cinq ans au plus à compter du dépôt de la demande d'asile (art. 88, al. 3, LAsi). Il faut désormais inscrire dans la loi ce qui était déjà défini par voie d'ordonnance, à savoir que les cantons peuvent exceptionnellement percevoir des indemnités forfaitaires sur une période supérieure à cinq ans pour les personnes accueillies en Suisse dans le cadre de l'octroi de l'asile à des groupes de réfugiés. Cette dérogation doit permettre, en particulier, de combler les lacunes de couverture dans le domaine des assurances sociales. Il s'agit d'encourager ainsi la volonté des cantons à accueillir, en particulier, les personnes âgées ou celles qui souffrent d'une maladie chronique sévère ou d'un handicap physique ou psychique.

Art. 91, al. 2^{ter} et 4^{bis}

La possibilité pour la Confédération de verser aux cantons abritant un centre une contribution forfaitaire destinée à couvrir les frais de sécurité et des contributions dédiées à la réalisation de programmes d'occupation, décidée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi, doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire (art. 91, al. 2^{ter} et 4^{bis} du projet 3). Le terme «centres de la Confédération» englobant à la fois les centres visés à l'art. 24 P-LAsi, les centres cantonaux et communaux visés à l'art. 24e P-LAsi et les centres spécifiques (art. 24a P-LAsi), la référence à l'art. 24a LAsi peut être biffée.

Art. 93a Conseil en vue du retour

Ad al. 1

Il convient d'accorder une grande importance au conseil en vue du retour dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. Le conseil en vue du retour dispensé dans les centres de la Confédération a pour but de fournir le plus tôt possible aux requérants d'asile des informations complètes sur les offres d'aide au retour existantes et, partant, d'encourager les départs volontaires.

Lorsqu'un requérant d'asile est attribué à un canton, par exemple dans le cadre de la procédure étendue, le conseil en vue du retour est du ressort de ce canton.

L'ODM doit proposer de manière régulière des entretiens en vue du retour dans les centres de la Confédération. L'accès au conseil en vue du retour et le départ volontaire avec aide au retour sont possibles à toutes les étapes de procédure, y compris durant la phase préparatoire. Ils doivent permettre, d'une part, de présenter à l'intéressé une alternative à la procédure d'asile en Suisse, d'autre part, de le confronter rapidement à la question d'un retour dans son pays d'origine.

L'aide au retour est régie comme jusqu'à présent par l'art. 93 LAsi.

Ad al. 2

Un service indépendant de l'ODM (service-conseil cantonal en vue du retour ou tiers) dispense les conseils en vue du retour dans les centres de la Confédération. Ce procédé permet de répondre à une requête des services-conseils existants, pour lesquels un conseil indépendant revêt une importance particulière.

Art. 93b Contribution pour le conseil en vue du retour

Ad al. 1

La Confédération verse des contributions aux prestataires dans les centres de la Confédération. Ces contributions constituent une indemnisation pour l'information et le conseil fournis aux requérants et aux personnes frappées d'une décision de renvoi concernant leurs possibilités de retour et couvrent les frais administratifs et les dépenses de personnel du service cantonal en vue du retour ou du tiers mandaté. Les indemnités versées au prestataire du conseil en vue du retour dans les centres de la Confédération doivent être définies dans le cadre d'une convention entre la Confédération et le prestataire, par analogie avec la réglementation proposée concernant les indemnités versées pour le conseil et la représentation juridique des requérants d'asile (cf. art. 102k P-LAsi).

Ad al. 2

Le versement des contributions pour le conseil en vue du retour fourni dans les cantons restera défini par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral et est régi par l'art. 93, al. 4, LAsi.

Art. 94 (abrogé)

Etant donné que les représentants des œuvres d'entraide ne participeront plus systématiquement aux auditions, l'art. 94 LAsi (Subventions aux œuvres d'entraide) doit être abrogé (cf. également art. 30 LAsi).

Chapitre 6a

Approbation des plans concernant les constructions et installations de la Confédération

Se référer également aux ch. 1.2.8 et 2.3.

Section 1 Généralités

Art. 95a Principe

Ad al. 1

Il est fixé le principe selon lequel les constructions et les installations dont la Confédération se sert pour héberger des requérants d'asile ou exécuter la procédure d'asile ne peuvent être mises en place, modifiées ou affectées à cette nouvelle utilisation que si les plans du projet ont été approuvés par le DFJP. Les bâtiments affectés à l'exécution de la procédure d'asile sont, par exemple, ceux utilisés pour auditionner les requérants d'asile, les conseiller sur la procédure d'asile ou leur fournir des soins médicaux.

L'idée d'ancrer expressément dans la loi que les nouvelles structures peuvent également être utilisées par les cantons en cas de besoin a été abandonnée. D'un point de vue systématique, une telle disposition ne relève pas de la réglementation relative à la procédure d'approbation des plans, mais peut, par exemple, être intégrée dans le plan sectoriel, qui doit être élaboré. La Confédération entend donc permettre aux cantons d'utiliser également, en cas de besoin, les structures fédérales afin d'héberger les requérants d'asile qui leur ont été attribués. Cette mesure concerne également, entre autres, les personnes frappées d'une décision d'asile négative qui sont en phase d'exécution du renvoi. Qui plus est, le plan sectoriel peut notamment prévoir la possibilité d'une utilisation mixte (par ex. installations de loisirs, événements sociaux, etc.).

L'approbation des plans doit être accordée par le DFJP. S'agissant d'autres procédures fédérales d'approbation des plans, l'autorité d'approbation est généralement un office fédéral ou, dans certains cas isolés, un département. Les offices fédéraux peuvent essentiellement intervenir comme autorités d'approbation dans le cadre de procédures qui impliquent des demandeurs privés et des projets aux dimensions politiques limitées.

Lorsque le demandeur est une autorité fédérale, l'octroi de l'approbation des plans devrait relever de la responsabilité du département correspondant. En principe, un office peut certes instruire la procédure administrative débouchant sur une décision du département. Dans le cas d'espèce, l'ODM serait cependant amené à jouer à la fois le rôle d'autorité demanderesse et d'autorité d'instruction. Cette double fonction peut être évitée en laissant le SG-DFJP agir lui-même comme autorité d'instruction. Ce modèle permet également de préserver la cohérence de la législation.

Ad al. 2 et 3

Ces alinéas reprennent les formulations usuelles lors de procédures fédérales d'approbation des plans. Ils précisent, entre autres, que le droit cantonal doit être

pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches relatives à l'hébergement des requérants d'asile ou à l'exécution des procédures d'asile. La formulation de l'al. 3 garantit la prise en compte du droit communal dans la procédure d'approbation des plans.

Ad al. 4

En règle générale, l'approbation des plans des projets ayant des effets considérables sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement présuppose qu'un plan sectoriel ait été établi. Il n'est cependant pas nécessaire que chaque projet de la Confédération soit intégré dans un plan sectoriel et localisé géographiquement. L'intégration dans un plan sectoriel dépend, par exemple, de la capacité d'hébergement et de la taille des locaux et installations annexes.

Les grands centres de la Confédération doivent donc être intégrés dans un plan sectoriel, tandis que les établissements destinés à un hébergement provisoire de requérants d'asile ne doivent pas être déterminés dans l'espace dans le plan sectoriel.

Le plan sectoriel doit également comprendre une partie générale conceptuelle. Idéalement, cette partie contient des considérations générales quant aux questions d'emplacement des centres d'hébergement et à la gestion des structures pour requérants d'asile. Ce principe s'applique également aux structures simplement utilisées à des fins temporaires ou dont la taille et l'impact sur le milieu sont tels qu'un plan sectoriel n'est pas requis.

Art. 95b Droit d'expropriation et droit applicable

L'art. 95b P-LAsi fixe le droit applicable. La disposition reprend la formulation usuelle employée dans d'autres procédures fédérales d'approbation des plans. Il est expressément précisé au niveau de la loi que le DFJP est habilité, si nécessaire, à procéder à l'expropriation.

Titre précédant l'art. 95c

Section 2 Procédure d'approbation des plans

Art. 95c à 95j

Les art. 95c à 95j P-LAsi apportent des précisions concernant la procédure. Cette dernière est conforme aux autres procédures fédérales d'approbation des plans. La procédure comporte les dispositions suivantes: ouverture de la procédure ordinaire d'approbation des plans (art. 95c P-LAsi), piquetage (art. 95d P-LAsi), consultation, publication et mise à l'enquête (art. 95e P-LAsi), avis personnel (art. 95f P-LAsi) et opposition (art. 95g P-LAsi).

Le renvoi figurant à l'art. 95h P-LAsi permet d'assurer que la procédure d'élimination des divergences au sein de l'administration fédérale soit conforme aux autres procédures d'approbation des plans et qu'elle se fonde sur l'art. 62b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁶⁶.

La durée de validité de l'approbation des plans, fixée à cinq ans à l'art. 95i P-LAsi, est également appliquée dans d'autres procédures fédérales d'approbation des plans (cf. également ch. 2.3).

Il existe deux types de procédures d'approbation des plans: ordinaire et simplifiée. La procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 95j P-LAsi) doit uniquement être appliquée aux projets qui portent sur un espace limité et ne concernent qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes (let. a) et aux constructions et installations dont la modification ou la réaffectation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur l'aménagement du territoire et l'environnement (let. b). Enfin, la procédure simplifiée d'approbation des plans doit s'appliquer aux constructions et installations qui seront démontées après trois ans au plus (let. c).

Les plans de détail élaborés sur la base d'un projet déjà approuvé font l'objet d'une procédure simplifiée (art. 95j, al. 2, P-LAsi). A titre d'exemple, le remplacement d'un système de chauffage par une installation plus efficace et plus écologique constitue un cas d'application d'une procédure simplifiée d'approbation des plans.

En cas de doute, la procédure ordinaire doit cependant toujours être appliquée (art. 95j, al. 4, P-LAsi). Les personnes concernées bénéficient d'une protection juridique complète, y compris dans le cadre de la procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 95l P-LAsi).

La procédure d'approbation des plans, en particulier les dispositions sur l'ouverture de la procédure ordinaire d'approbation des plans et sur l'application de la procédure simplifiée d'approbation des plans, doit être définie dans une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral (cf. ch. 2.3).

Section 3 Procédure d'estimation; envoi en possession anticipé

Art. 95k

Les dispositions relatives à la procédure d'estimation et à l'envoi en possession anticipé reprennent les formulations usuelles employées dans le cadre des procédures fédérales d'approbation des plans.

Section 4 Procédure de recours

Art. 95l

Cet article régleme la protection juridique. Comme cela a été mentionné plus haut, les décisions du département (SG-DFJP) peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, puis du Tribunal fédéral. Une protection juridique complète est ainsi garantie dans toutes les procédures.

Titre précédant l'art. 99a

Section 1a

Système d'information des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports

Art. 99a, al. 3, let. b

Il s'agit ici d'une adaptation de nature rédactionnelle à l'art. 26 P-LAsi. L'audition sommaire des requérants d'asile est désormais régie par l'art. 26, al. 3, P-LAsi.

Art. 99b, let. d

Les requérants d'asile devront à l'avenir être hébergés dans un centre géré par un canton ou par une commune lorsque le nombre de places d'hébergement disponibles dans les centres de la Confédération n'est pas suffisant (art. 24e P-LAsi).

Afin de garantir l'uniformité d'exploitation des centres de la Confédération également dans les centres cantonaux et communaux visés à l'art. 24e P-LAsi, les collaborateurs des centres cantonaux et communaux devront avoir accès au système d'information MIDES.

Les collaborateurs des centres cantonaux et communaux visés à l'art. 24e P-LAsi ne devront avoir accès au système d'information MIDES que dans la mesure nécessaire pour accomplir leurs tâches conformément au mandat de l'ODM, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les tâches liées à l'hébergement et à l'encadrement des requérants d'asile. L'accès à MIDES permettra aux collaborateurs des centres cantonaux et communaux d'organiser les transferts entre les divers centres, de garantir la bonne marche du service interne et de s'assurer que le déroulement des procédures soit respecté. Le type d'accès ainsi que l'étendue des autorisations d'accès au système seront fixées en détail par voie d'ordonnance.

Titre précédant l'art. 102

Chapitre 8

Voies de droit, procédure de recours, réexamen et demandes multiples

Cf. également les ch. 1.2.9 et 2.4.

Section 1 Voies de droit dans les centres de la Confédération

Cette section régleme la protection juridique des requérants d'asile lors de leur séjour dans les centres de la Confédération (procédure accélérée, procédure Dublin).

La section 1a régleme la protection juridique des requérants d'asile qui séjournent dans un canton dans le cadre de la procédure étendue (cf. art. 102/ P-LAsi). La section 1b régle la question de l'assistance judiciaire gratuite, notamment dans la procédure étendue.

Art. 102f Principe

Ad al. 1

A titre de mesure d'accompagnement à la procédure rapide, les requérants d'asile ont droit à un conseil et à une représentation juridique gratuits dans le cadre de la procédure accélérée et de la procédure Dublin.

S'agissant de la procédure étendue, ce droit subsiste aussi longtemps que les personnes concernées séjournent dans les centres de la Confédération, c.-à-d. jusqu'à ce qu'il soit décidé que la demande doit être traitée dans le cadre d'une procédure étendue (tri durant la procédure de première instance). Les personnes sont ensuite réparties entre les cantons (art. 26d P-LAsi). Pendant la durée du séjour dans les cantons, les personnes disposent d'une protection juridique limitée et gratuite. Cette protection est régie par les art. 102l et 102m P-LAsi des sections 1a et 1b.

Le représentant légal dans le centre de la Confédération est désigné dès le début de la phase préparatoire. Il ne doit être possible d'en changer que pour de justes motifs.

Pendant la procédure d'asile, le conseiller et le représentant juridique peuvent notamment informer les requérants d'asile sur la procédure, prendre part au premier entretien et à l'audition, prendre position sur un projet de décision d'asile négative et, au besoin, déposer un recours contre une décision de l'ODM.

Ad al. 2

L'organisation du conseil et de la représentation juridique dans les centres de la Confédération doit être assurée par un ou plusieurs prestataires mandatés par le biais d'un contrat de prestations. Selon l'emplacement des centres de la Confédération, il est envisageable de mandater plusieurs prestataires. Toutefois, pour des raisons d'organisation, il convient de ne mandater qu'un prestataire par centre. La convention de prestations doit définir sous quelle forme le conseil et la représentation juridique doivent être assurés. Le prestataire peut, par exemple, tenir une liste de représentants intéressés et appropriés. Peuvent figurer sur cette liste aussi bien des services de conseils juridiques que des avocats indépendants et des juristes, pour autant qu'ils possèdent une connaissance approfondie de la législation en matière d'asile.

Le conseil et la représentation juridique sont offerts dans les centres de la Confédération ou dans des locaux situés à proximité immédiate. Les prestataires perçoivent en principe une indemnité forfaitaire. A titre exceptionnel, les contributions peuvent être fixées selon la dépense, pour l'indemnisation de coûts uniques. Les contributions versées au prestataire comprennent, notamment, une indemnité couvrant le recours à des interprètes indépendants et l'organisation (cf. art. 102k, al. 2, P-LAsi).

Art. 102g Conseil concernant la procédure d'asile

Le conseil dispensé dans les centres de la Confédération est accessible durant l'ensemble de la procédure d'asile, y compris lors de la procédure de recours. Il se limite aux questions ayant trait à la procédure d'asile proprement dite. Les requérants d'asile peuvent faire appel à un conseiller dès le premier jour de leur séjour dans les centres de la Confédération. Les bureaux des conseillers se trouvent dans les centres de la Confédération ou à proximité immédiate.

Ad al. 1

Immédiatement après être entré dans un centre de la Confédération et donc dès le début de la phase préparatoire, le requérant d'asile se voit attribuer un représentant légal. Ce dernier peut donc participer au premier entretien organisé au cours de la phase préparatoire, à moins que le requérant d'asile ne renonce expressément à avoir un représentant légal. S'il y renonce, le requérant d'asile exerce lui-même ses droits ou désigne un autre mandataire pour le représenter sur le plan légal. Le requérant d'asile assume les coûts liés au représentant légal qu'il a lui-même désigné.

Le représentant légal doit être impliqué dans toutes les étapes déterminantes pour la procédure, assurant ainsi une protection juridique complète. Il n'est possible d'en changer que pour de justes motifs. Tel peut être notamment le cas si le requérant fait valoir des persécutions liées au sexe et souhaite, par conséquent, être représenté par une personne du même sexe.

Ad al. 2 et 4

Le représentant légal informe dès que possible le requérant sur ses chances de succès dans la procédure d'asile (al. 2). La décision définitive permettant au représentant légal de s'abstenir de déposer un recours ne peut être prise, en cas de demande d'asile manifestement infondée, qu'après une analyse et une appréciation approfondies de tous les aspects susceptibles d'avoir une incidence déterminante sur la décision d'asile. Cette condition n'est remplie qu'une fois la décision rendue en première instance. Dès lors, le représentant légal désigné communique aussi rapidement que possible au requérant, après la notification de la décision d'asile négative, qu'il n'est pas disposé à déposer un recours (al. 4). Une information précoce sur les chances de succès dans la procédure d'asile (al. 2) permet aux requérants concernés de se préparer rapidement à déposer un éventuel recours (par ex. en prenant contact avec un représentant légal choisi librement). Ainsi, les requérants d'asile concernés peuvent faire usage sans restriction de leur droit de recours.

Ad al. 3 et 5

La représentation juridique s'étend du moment de l'attribution à un requérant jusqu'à l'entrée en force de la décision sur la demande d'asile en cas de procédure accélérée ou de procédure Dublin.

En cas de procédure étendue, la représentation juridique est en principe assurée jusqu'à ce qu'il soit décidé de mener une telle procédure. Cette décision est prise à l'issue de l'audition sur les motifs d'asile ou de l'octroi du droit d'être entendu. Le conseil et la représentation juridique offerts suite à l'attribution des requérants aux cantons sont régis par les art. 102l et 102m P-LAsi: pendant leur séjour dans le canton, les personnes concernées peuvent s'adresser gratuitement à un bureau de conseil juridique lorsque des actes de procédure déterminants pour la décision d'asile doivent être accomplis, par exemple une audition supplémentaire sur les motifs d'asile (art. 102l P-LAsi). En lieu et place de cette possibilité, le représentant légal désigné peut également être maintenu après l'attribution à un canton (cf. art. 102l P-LAsi). Si le représentant légal désigné n'est plus disponible en vue de la procédure étendue, le bureau de conseil juridique du canton l'informe de l'avancement de la procédure (cf. art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi).

Les requérants indigents dont le recours n'est pas d'emblée voué à l'échec bénéficient d'une assistance judiciaire d'office au cours de la procédure de recours (art. 102m P-LAsi). Le délai de recours dans la procédure étendue doit être maintenu à 30 jours. Il ne semble donc pas nécessaire d'adopter d'autres mesures en matière de protection juridique.

Les tâches des représentants légaux dans les centres de la Confédération sont fixées à l'art. 102k P-LAsi.

Art. 102i Tâches du prestataire

Ad al. 1 et 2

Le prestataire est responsable de l'organisation du conseil sur la procédure d'asile et de la représentation juridique. Il veille à ce que ces tâches soient accomplies dans le respect de normes de qualité élevées. Le prestataire est chargé de désigner les personnes responsables du conseil et de la représentation juridiques et de les attribuer aux requérants d'asile. Cette disposition permet de garantir que l'attribution est effectuée par un organe neutre. Il est essentiel que cette fonction soit assumée de manière objective et indépendante.

Ad al. 3 et 4

Toutes les personnes qui jouissent d'une certaine expérience professionnelle avec des requérants d'asile sont habilitées à fournir un conseil gratuit sur la procédure d'asile. Une formation universitaire en droit n'est pas nécessaire. Aujourd'hui déjà, les requérants d'asile sont conseillés par des personnes qui jouissent d'une certaine expérience professionnelle dans le domaine de l'asile, sans pour autant être titulaires d'un diplôme universitaire en droit (bureaux de conseils juridiques).

Les avocats sont habilités à fournir une représentation juridique gratuite aux requérants. Les titulaires d'un diplôme universitaire en droit (sans admission au bureau) qui disposent d'une expérience professionnelle dans le domaine de l'asile sont également admis.

Ad al. 5

Le prestataire et l'ODM doivent échanger régulièrement des informations concernant, notamment, l'assurance qualité et la coordination. Dans le cadre du contrôle de la qualité, il convient de veiller à limiter la représentation juridique dans des procédures de recours aux cas qui ne sont pas d'emblée voués à l'échec.

Art. 102j Participation du représentant légal

Ad al. 1 et 2

Il revient au prestataire de veiller à ce que le représentant légal participe par exemple au premier entretien organisé au cours de la phase préparatoire et à l'audition et à ce qu'il soit informé sans délai des autres étapes de la procédure. L'ODM communique les dates de ces rendez-vous au prestataire au plus tôt. Ainsi, même si le représentant légal est absent, les actes de l'ODM déploient leur effet juridique. Une telle règle est indispensable pour pouvoir mener à bien les procédures d'asile dans les brefs délais prescrits.

De même, il incombe au prestataire de désigner en temps utile un remplaçant si le représentant légal a un empêchement. En cas d'empêchement imprévisible à court terme du représentant légal qui repose sur des éléments non influençables (par ex., maladie subite, accident, etc.), l'étape de la procédure est reportée à une date la plus proche possible. La notion de «raisons excusables» implique que le prestataire doit avoir des raisons justifiant qu'il soit dans l'incapacité de désigner un remplaçant, comme un accident grave du représentant légal suivi d'un séjour à l'hôpital.

Ad al. 3

Le représentant légal désigné reçoit le projet de décision d'asile négative pour avis (art. 102k, al. 1, let. c, P-LAsi). Ce projet lui est remis en temps utile par le prestataire. Si ce dernier néglige de remettre sa prise de position ou s'il ne la remet pas dans les délais impartis, il est réputé avoir renoncé à s'exprimer. Cette règle permet d'assurer que la procédure se termine dans de courts délais. Un tel procédé est justifié étant donné que le représentant légal a toujours la possibilité de déposer un recours une fois la décision définitive notifiée.

Art. 102k Indemnité pour le conseil et la représentation juridique

Ad al. 1

L'al. 1 énumère les tâches pour lesquelles les conseillers et les représentants légaux sont indemnisés dans les centres de la Confédération. Cette liste n'est pas exhaustive.

Dans la procédure de recours, le représentant légal est censé rédiger non seulement le mémoire de recours, mais également les autres éventuelles indications dans le cadre d'un échange d'écritures. Il doit, par ailleurs, assister le requérant d'asile lors d'éventuelles mesures d'instruction entreprises dans le cadre de la procédure de recours (par ex. en cas d'auditions orales des requérants d'asile).

Une indemnité est également accordée aux personnes de confiance chargées de représenter les intérêts des requérants mineurs non accompagnés (cf. let. e P-LAsi). A cet effet, la représentation légale doit assumer la coordination avec les autorités cantonales compétentes en matière de protection des enfants et des adultes (art. 17, al. 3, let. a, P-LAsi).

Une fois attribuées aux cantons, les personnes soumises à la procédure étendue ont la possibilité de s'adresser à un bureau de conseil juridique du canton en vue des étapes de procédure déterminantes pour la décision d'asile (par ex. l'audition sur les motifs d'asile, cf. commentaire de l'art. 102/ P-LAsi). En lieu et place de cette possibilité, la personne concernée peut également s'adresser au représentant légal désigné du centre de la Confédération (art. 102l, al. 1, P-LAsi). L'indemnité correspondante du représentant légal est fixée dans le cadre de la convention conclue entre la Confédération et le prestataire (let. f). Si le représentant légal désigné n'est plus disponible dans la procédure étendue (par ex. parce qu'il n'exerce pas dans le canton d'attribution), le représentant légal informe le bureau de conseil juridique du canton d'attribution sur l'état actuel de la procédure d'asile (let. f). Cette démarche facilite la transition de compétence et garantit que le bureau de conseil juridique dispose de toutes les informations nécessaires pour conseiller et représenter le requérant d'asile concerné.

L'indemnisation des tâches de conseil et de représentation légale visées à l'al. 1 doit être fixée par une convention conclue avec le prestataire.

Ad al. 2

L'indemnité à convenir comprend également les frais administratifs et les dépenses de personnel (en particulier concernant l'organisation et l'exécution du conseil et de la représentation légale) ainsi que l'indemnisation des frais engagés par le recours à des interprètes indépendants. L'appel à des interprètes indépendants prend en compte la volonté de fournir un conseil sur la procédure d'asile et une représentation juridique complets. Cette indemnisation dont le montant est fixé contractuellement est versée en principe sous forme de forfait.

Section 1a Protection juridique après l'attribution à un canton

Art. 102l Conseil et représentation juridique dans la procédure étendue

Une fois que la décision de mener une procédure étendue a été prise, chaque requérant d'asile est attribué à un canton pour toute la durée de la procédure (art. 26d P-LAsi). Les personnes concernées peuvent s'adresser gratuitement à un bureau de conseil juridique dans leur canton lorsque des étapes de la procédure déterminantes pour la décision d'asile doivent être accomplies, par exemple une audition supplémentaire sur les motifs d'asile (al. 1). En lieu et place, elles peuvent également s'adresser au représentant légal désigné du centre de la Confédération pour les étapes de la procédure déterminantes pour la décision en matière d'asile (al. 1, cf. également commentaire relatif à l'art. 102k, P-LAsi).

La représentation juridique pour la procédure de recours est régie par l'art. 102m P-LAsi. Cette représentation peut également être assurée par des personnes qui disposent d'un diplôme universitaire en droit et d'une expérience professionnelle dans le domaine de l'asile (art. 102m, al. 3, P-LAsi). La disposition permet de garantir que les personnes travaillant dans des bureaux de conseil juridique puissent représenter les requérants d'asile lors de la procédure de recours. Elle permet également d'éviter un changement de compétence.

La Confédération indemnise les bureaux de conseil juridique pour leurs activités dans le cadre d'une convention (al. 2). A cet égard, seules les activités de conseil et de représentation exercées dans le cadre d'étapes de procédure déterminantes pour la décision d'asile (audition sur les motifs d'asile, octroi du droit d'être entendu sur les résultats des investigations, etc.) doivent être indemnisées. Le montant de l'indemnité accordée est versé en principe sous forme de forfait. Il fait l'objet d'une convention entre la Confédération et le bureau de conseil juridique du canton. L'indemnisation accordée couvre également les informations fournies au bureau de conseil juridique sur l'état actuel de la procédure d'asile (cf. également art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi).

L'indemnisation du représentant légal désigné qui assume également une tâche de représentation légale dans le cadre de la procédure étendue en lieu et place du bureau de conseil juridique pour les activités liées aux étapes de la procédure déterminantes pour la décision s'appuie sur la convention conclue avec le prestataire (art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi).

Le Conseil fédéral fixe les conditions que doit remplir le bureau de conseil juridique (par ex. solide expérience dans le domaine de l'asile, cf. art. 3) pour pouvoir accomplir ses tâches (conseil et représentation de requérants d'asile).

L'indemnisation pour la représentation juridique dans le cadre de la procédure de recours est régie par l'art. 102*m* P-LAsi.

Section 1*b* Assistance judiciaire

L'assistance judiciaire peut également d'appliquer aux personnes dont la demande d'asile est traitée dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin (cf. art. 102*m*, al. 4, P-LAsi). Comme les personnes de cette catégorie ne séjournent généralement pas dans un canton amis dans un centre de la Confédération (art. 24, al. 2, let. a et b, P-LAsi), il est nécessaire, pour des raisons de systématique du droit, d'insérer une nouvelle section avant l'art. 102*m* P-LAsi.

*Art. 102*m**

La réglementation concernant l'assistance judiciaire (art. 110*a* LAsi, suppression de la condition de la nécessité d'une représentation d'office dans le cadre de l'assistance judiciaire, en vigueur depuis le 1^{er} février 2014), décidé dans le projet 1, doit désormais s'appliquer aux personnes dont la demande d'asile est traitée dans le cadre d'une procédure étendue (cf. al. 1, let. a).

Les requérants indigents dont le recours n'est pas manifestement voué à l'échec doivent bénéficier d'une assistance judiciaire d'office lors de la procédure de recours (cf. art. 65 PA).

Il en va de même des personnes dont la demande d'asile a été traitée dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin et qui renoncent à une représentation juridique gratuite, ou dont le représentant légal désigné a renoncé à déposer un recours, selon l'art. 102*h* P-LAsi (al. 4 et art. 102*h*, al. 4, P-LAsi). Les requérants d'asile qui font l'objet d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin et qui ont sollicité une représentation juridique gratuite dans les centres de la Confédération (art. 102*h* P-LAsi), sont également représentés par elle lors de la procédure de recours. Partant, l'art. 102*m* P-LAsi ne s'applique pas à cette catégorie de personnes.

Les recours déposés dans le cadre des procédures de réexamen et de révision ainsi qu'en lien avec des demandes multiples sont exclues de l'assistance judiciaire facilitée (al. 2). L'exception actuellement en vigueur en vertu selon laquelle les procédures Dublin ne donnent pas droit à l'assistance judiciaire facilitée, doit être supprimée. En effet, l'exclusion de l'assistance judiciaire facilitée les cas Dublin traités dans le cadre de la procédure étendue ne serait pas très cohérent.

Titre précédant l'art. 103

Section 1*c* Procédure de recours au niveau cantonal

Pour des raisons de systématique, la section 1 en vigueur doit désormais être réglée à la section 1*c*.

Art. 108 Délais de recours

Cf. également ch. 1.2.3, section «Procédure de recours», et 2.2.3.

Dans la procédure accélérée, le délai de recours est de sept jours ouvrables contre des décisions d'asile matérielles et de cinq jours civils contre des décisions incidentes (al. 1). Non seulement la réduction du délai de recours de trente à sept jours ouvrables est possible compte tenu de la consolidation de la protection juridique, mais elle est également nécessaire pour atteindre l'objectif d'accélérer les procédures d'asile.

Dans la procédure étendue, le délai de recours est, comme jusqu'à présent, de trente jours contre des décisions d'asile matérielles et de dix contre des décisions incidentes (al. 2). Ce délai correspond également à la réglementation en vigueur (cf. art. 108, al. 1, LAsi).

Le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière et celles prises dans le cadre de la procédure à l'aéroport est, comme aujourd'hui, de cinq jours ouvrables en cas de procédure accélérée et de procédure étendue (l'al. 3 correspond, en substance, à l'actuel al. 2). La notion de «non-entrée en matière» met en évidence le fait que toutes les décisions de non-entrée en matière rendues en vertu de la LAsi sont assorties d'un délai de recours de cinq jours (par ex. pour les demandes de réexamen et les demandes multiples, cf. art. 111b s. LAsi).

La disposition fixant à cinq jours ouvrables le délai de recours en cas de rejet d'une demande d'asile déposée par une personne provenant d'un Etat sûr, décidée dans le cadre de la modification urgente de la LAsi, doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire au niveau de l'al. 3 (art. 108, al. 2, LAsi du projet 3).

Dans les autres cas, le délai de recours est de 30 jours à compter de la notification de la décision (al. 6). Entrent dans cette catégorie toutes les autres décisions matérielles rendues en vertu de la LAsi.

Les al. 4, 5 et 7 correspondent, pour l'essentiel, aux al. 3 à 5 en vigueur. L'ordre de mise en détention en vue de l'exécution du renvoi à partir d'un centre de la Confédération incombant désormais au canton abritant le centre (et non plus à l'ODM, cf. art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, P-LEtr), le TAF n'est plus l'instance de recours. La référence à la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération visée à l'al. 4 en vigueur doit par conséquent être biffée (cf. art. 108, al. 5, P-LAsi).

Art. 109 Délais de traitement des recours

L'expression «en règle générale» actuellement utilisée doit être supprimée à l'art. 109 P-LAsi (cf. commentaire de l'art. 37 P-LAsi ainsi que ch. 1.2.3, section «Procédure de recours», et 2.2.2 s.).

Ad. al. 1

Dans la procédure accélérée, le délai dont dispose le TAF pour traiter les recours contre des décisions d'asile matérielles est de vingt jours. Ce délai correspond à la réglementation en vigueur pour toutes les décisions matérielles (art. 109, al. 4, LAsi).

Ad. al. 2

Dans la procédure étendue, le délai de traitement de recours contre des décisions d'asile matérielles est de trente jours. Or, selon le droit en vigueur, le délai de traitement pour toutes les décisions matérielles est, en général, de vingt jours (art. 109, al. 4, LAsi). Il semble cependant justifié de prévoir, en cas de procédure étendue, un délai plus long pour le TAF.

Ad. al. 3

Cet al. correspond, sur le fond, à l'actuel al. 1.

Que ce soit en procédure accélérée ou en procédure étendue, le délai de traitement du TAF en cas de recours contre des décisions de non-entrée en matière devrait s'élever à cinq jours ouvrables, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui. Entrent également dans le champ d'application de cet al. les procédures Dublin et les recours contre des décisions qui ont été prises dans le cadre de la procédure à l'aéroport.

Le Parlement a adopté une modification urgente visant à ce que le TAF statue, en principe, dans un délai de cinq jours ouvrables sur les recours formés par des personnes provenant d'Etats sûrs contre le rejet de leur demande d'asile (art. 109, al. 1, LAsi, projet 3). Cette modification entrée en vigueur le 29 septembre 2012 doit être transposée à l'al. 3, sans limitation de durée, dans le droit ordinaire.

Ad. al. 4

Par analogie avec la réglementation des délais de traitement appliqués à l'ODM (art. 37 P-LAsi), le délai de traitement imparti au TAF doit également être dépassé de quelques jours en présence de justes motifs. Ces délais de traitement constituent des délais d'ordre dont le non-respect n'entraîne pas de conséquences juridiques directes.

Ad. al. 5

Cet al. correspond, sur le fond, à l'actuel al. 3. L'ordre de mise en détention en vue de l'exécution du renvoi à partir d'un centre de la Confédération incombant désormais au canton abritant le centre (et non plus à l'ODM, cf. art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, P-LEtr), le TAF n'est plus l'instance de recours. La référence à la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération visée à l'al. 4 en vigueur doit par conséquent être biffée.

Ad. al. 6

Cet alinéa correspond en substance à l'art. 109, al. 4, LAsi en vigueur. Il définit le délai de traitement, par le TAF, des recours contre toutes les autres décisions matérielles rendues en vertu de la LAsi (par ex. dans le cadre d'une demande de réexamen ou d'une demande multiple). Dans cette disposition également, l'expression «en règle générale» peut être supprimée, car il s'agit d'un délai d'ordre.

Ad. al. 7

Lorsqu'une personne est détenue aux fins d'extradition, il est particulièrement important que le TAF rende rapidement la décision sur recours, car la situation constitue une atteinte grave à la liberté personnelle de l'intéressé. Les recours déposés par des requérants d'asile détenus en vue de leur extradition doivent donc être traités en priorité et sans délai. Par conséquent, de tels recours doivent être traités

sans délai avant toutes les autres affaires de recours. La réglementation en vigueur, selon laquelle ces cas doivent être traités avec une diligence particulière (art. 109, al. 5, LAsi), ne rend pas suffisamment compte de la nécessité d'une telle priorité de traitement.

Cependant, le traitement en urgence du recours ne s'impose que si la détention aux fins d'extradition a été ordonnée sur la base d'une demande adressée par l'Etat persécuteur. En effet, l'extradition d'un requérant d'asile vers un Etat tiers (par ex., demande d'extradition d'un requérant d'asile turc adressée par l'Allemagne) est, après examen par l'Office fédéral de la justice, en principe admise à tout moment et à chaque étape d'une procédure relevant du droit de l'asile, pour autant que la personne concernée ne risque pas d'être à nouveau extradée ou rapatriée vers son pays d'origine (respect du principe de non-refoulement par cet Etat tiers). Dans un tel cas de figure, il n'est pas nécessaire d'attendre un jugement du TAF.

Art. 110, al. 1, 3 et 4

Cf. également ch. 2.2.3.

L'al. 1 réglemente le délai supplémentaire pour régulariser un recours. Comme à présent, le délai pour régulariser un recours contre une décision matérielle doit être de sept jours (par ex. dans le cadre de la procédure accélérée ou de la procédure étendue). S'agissant des recours contre des décisions de non-entrée en matière, des décisions prises dans le cadre de la procédure à l'aéroport ou des décisions au sens de l'art. 111b LAsi (demandes de réexamen), le délai accordé pour régulariser le recours reste de trois jours. Désormais, le même délai sera applicable lorsque la personne concernée, dont le cas ne nécessite pas d'autres investigations (décision «safe country» sans autres mesures d'instruction), provient d'un Etat sûr.

L'al. 3 doit être précisé par rapport à la réglementation actuelle. Le délai pour produire des éléments de preuve conformément à l'al. 2 doit pouvoir être prolongé pour des motifs importants.

L'al. 4 doit être adapté pour des raisons rédactionnelles. La détention à partir d'un centre de la Confédération doit désormais être ordonnée par le canton abritant le centre (cf. art. 76, al. 1, let. b, ch.5, P-LEtr). Il faut donc biffer la let. b du droit en vigueur.

Art. 110a (abrogé)

L'assistance judiciaire est désormais réglementée à l'art. 102m P-LAsi.

Art. 111, let. d (abrogée)

Il s'agit ici d'une adaptation de nature rédactionnelle. La détention à partir d'un centre de la Confédération doit désormais être ordonnée par le canton abritant le centre (cf. art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, P-LEtr).

Art. 111a^{bis} Mesures d'instruction et notification orale du jugement

Cf. également ch. 1.2.3, section «Procédure de recours», et 2.2.3.

Ad al. 1

En cas de conflits relevant du droit de l'asile portés devant le TAF, la procédure jusqu'à la décision (procédure d'instruction) est quasi exclusivement menée par écrit. En pratique, elle consiste souvent en un simple ou double échange d'écritures et un délai de consultation est imposé. Cet échange d'écritures vise à arriver plus rapidement à une décision concernant le recours. Après la clôture de la procédure d'instruction, le TAF rend sa décision par voie de circulation (art. 41, al. 1, LTAF). Dans certains cas, elle peut être rendue en audience de délibération (art. 41, al. 2, LTAF).

La forme écrite de la procédure d'instruction peut retarder l'échange d'arguments juridiques et compliquer l'établissement des faits et les demandes d'informations en cas de doutes. Il arrive alors que la procédure d'instruction prenne du retard. Désormais, le TAF doit pouvoir plus souvent entreprendre des mesures d'instruction (notamment des auditions orales des requérants d'asile) dans les centres de la Confédération, lorsqu'il doit statuer sur un recours déposé contre une décision d'asile, si la décision attaquée a été prise dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin et que la mesure permet d'accélérer la prise de la décision à rendre sur le recours. La procédure d'instruction peut également se dérouler au siège du TAF. Le juge instructeur doit s'adjoindre un second juge pour les mesures correspondantes (art. 39, al. 2, LTAF). Seules les parties à la procédure prennent part à une audition orale, qui se déroule à huit clos.

Une audition orale présente l'avantage suivant: le TAF peut se faire une idée personnelle de la crédibilité des déclarations de la partie plaignante. Lorsque de nouveaux motifs sont invoqués, le droit d'être entendu est accordé directement durant les débats d'instruction. Les arguments juridiques peuvent être échangés rapidement. Si nécessaire, une audition orale peut être élargie et des débats d'instruction comprenant, par exemple, une audition de témoins, peuvent être organisés. S'agissant de cas clairs qui ne nécessitent pas d'autres investigations, il est possible de statuer sans délai sur le recours dans le cadre d'une négociation entre les parties et de notifier oralement le jugement ainsi rendu. Si le TAF constate que des mesures d'instruction supplémentaires s'imposent, la procédure d'instruction peut se poursuivre par écrit jusqu'à ce que la décision soit mûre.

Ad al. 2 et 3

Une fois que les mesures d'instruction ont été entreprises et que la décision est arrivée à maturité, celle-ci peut être rendue le jour même dans le cadre d'une négociation entre les parties et notifiée oralement. A cet effet, le juge instructeur et le juge qui rendent la décision sur recours doivent être présents. La réglementation proposée permet cependant aussi au TAF de se retirer pour rendre sa décision, puis de notifier le jugement par oral. Comme il s'agit d'un jugement de dernière instance, il entre en vigueur le jour où il est rendu (ou le jour de sa notification orale). La nouvelle réglementation n'apporte pas de changement au siège du TAF (cf. art. 4, al. 1, LTAF). Si la procédure d'instruction est menée dans les centres de la Confédération, le TAF doit disposer, dans ces derniers et dans les locaux situés à proximité immédiate, de salles appropriées pour entreprendre les mesures d'instruction. La nouvelle réglementation permet d'accélérer la procédure de recours.

Dans la procédure étendue, la réglementation générale prévue par la LTAF doit être appliquée de la même manière qu'aujourd'hui. En pratique, la procédure d'instruction doit être menée majoritairement par écrit. En effet, il s'agit là essentiellement de

cas complexes et les requérants d'asile ne séjournent plus dans les centres de la Confédération.

La notification orale et la motivation sommaire doivent être consignées dans un procès-verbal. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que le jugement doit être motivé. Le TAF doit donc remettre une expédition complète du jugement à la demande des intéressés et motiver ce jugement avec l'étendue usuelle. Le caractère exécutoire du jugement n'en est pas suspendu. Cette réglementation permet également d'assurer la présence d'un jugement suffisamment motivé dans l'éventualité où le jugement du TAF serait porté devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Art. 111a^{ter} Dépens

En raison de la représentation juridique gratuite proposée dans le cadre du présent projet, le requérant d'asile n'a pas à supporter de dépens en cas de recours s'inscrivant dans le cadre de la procédure accélérée ou de la procédure Dublin. Par conséquent, le requérant ne peut prétendre à des dépens (cf. art. 64 PA).

S'agissant des personnes dont la demande d'asile a été traitée dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin et qui renoncent à la représentation juridique proposée par l'ODM, les frais de procédure doivent, en revanche, être facturés selon les règles générales de la procédure fédérale. Ces personnes peuvent encore prétendre à une indemnité lorsqu'elles obtiennent gain de cause. Il en va de même lorsque le représentant légal désigné renonce à déposer un recours (art. 111a^{ter} P-LAsi)

Art. 111b, al. 1

Aucune phase préparatoire ne doit avoir lieu dans le cas de demandes de réexamen. En effet, les intéressés ont déjà fait l'objet d'une procédure d'asile et doivent transmettre leurs demandes dûment motivées par écrit. Le renvoi à l'applicabilité des art. 66 à 68 PA n'est valable que pour la demande de reconsidération (ou réexamen) qualifiée, mais pas lorsque la demande de réexamen vise à ce qu'une décision initialement correcte soit adaptée à des changements intervenus ultérieurement. La suppression de la dernière phrase permet de remédier à cette incohérence.

Art. 111c, al. 1

Les demandes multiples ne doivent pas non plus donner lieu à une phase préparatoire. Lorsqu'une demande multiple est déposée cinq ans après l'entrée en force de la décision d'asile, la phase préparatoire et la procédure d'asile accélérée s'appliquent à nouveau.

Ad ch. III (Dispositions transitoires)

Ad al. 1

L'ancien droit continue en principe de s'appliquer pour les procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la LAsi en vue de la restructuration. La réglementation des procédures pendantes dans le cadre de la phase de test figure à l'alinéa 2. L'expression «procédures pendantes» désigne tant les procédures de première instance que celles en suspens auprès du TAF.

Ad al. 2

L'OTest doit rester applicable pour les demandes d'asile traitées dans une procédure accélérée ou une procédure Dublin en vertu de l'OTest qui sont en suspens. Il en va de même pour les procédures de recours, notamment concernant le délai de recours de dix jours civils (cf. art. 38 OTest). Ainsi, le délai de recours reste à dix jours civils pour les personnes concernées lorsque leur demande d'asile est traitée dans le cadre de l'OTest, indépendamment du projet sur la restructuration du domaine de l'asile.

Dans son message sur la prorogation des modifications urgentes de la LAsi, actuellement examiné au Parlement, le Conseil fédéral propose une disposition transitoire selon laquelle l'application des dispositions d'exécution testées cesse le jour où le projet relatif à la restructuration du domaine de l'asile entre en vigueur (cf. disposition transitoire concernant l'art. 112b, ch. I, al. 3). Le projet de prorogation est actuellement débattu au Parlement. Les procédures d'asile pendantes doivent rester soumises à l'OTest, dans l'intérêt de la sécurité du droit et par économie de procédure, pour éviter que le nouveau droit s'applique aux cas en suspens dans le centre pilote de la phase de test. Ce procédé correspond d'ailleurs à un principe souvent appliqué en matière de droit transitoire. Les capacités d'hébergement étant limitées dans le centre pilote, le nombre des procédures d'asile en suspens en première instance touchées par cette réglementation n'est pas très élevé.

L'ancien droit s'applique aux requérants d'asile dont la demande pendante est traitée, en vertu de l'OTest (cf. art. 19 OTest), hors de la phase de test (cf. al. 1).

Ad al. 3

Les demandes d'asile déposées après l'entrée en vigueur de la restructuration doivent en principe être traitées dans les centres de la Confédération existants selon le nouveau droit. S'agissant des procédures d'asile en suspens, l'ancien droit reste en principe applicable (cf. al. 1).

La réalisation de nouvelles procédures dans les centres de la Confédération suppose de disposer de capacités d'hébergement suffisantes. Or, la déclaration commune du 28 mars 2014 prévoit que la restructuration du domaine de l'asile soit introduite de manière échelonnée (cf. ch. 1.1.5 et ch. 3 de la déclaration commune). Comme indiqué plus haut et prévu dans ladite déclaration commune, l'ODM élabore, de concert avec les cantons responsables des régions concernées, un concept géographique portant sur les régions à l'intention du groupe de travail Restructuration (cf. ch. 1.1.5). Les emplacements doivent être définis d'ici à la fin de l'année 2014. Avec la restructuration, des économies substantielles peuvent être réalisées à moyen et long terme. La mise en place des structures doit cependant être échelonnée et faire l'objet d'une planification continue (cf. ch. 5). En d'autres termes, il y a lieu de partir du principe que les structures nécessaires ne seront pas encore toutes disponibles au moment de l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile. De plus, la mise en œuvre de ce projet implique que, dans la mesure du possible, tous les acteurs intervenant dans la procédure soient présents sur place, ce qui est possible uniquement si les procédures d'asile peuvent être menées dans les centres de la Confédération. En conséquence, les demandes d'asile ne pouvant pas être traitées dans un centre de la Confédération doivent être régies par l'ancien droit. Sous l'ancien droit, l'on entend également les modifications urgentes de la LAsi (projet 3) qui doivent être transposées dans le droit ordinaire dans le cadre du message relatif à la prorogation des modifications urgentes de la LAsi.

Les dispositions directement liées à la restructuration du domaine de l'asile ne s'appliquent donc pas aux procédures d'asile qui ne sont pas menées dans les centres de la Confédération. Il s'agit principalement des règles relatives:

- aux centres de la Confédération (art. 24, 24e, 99a, al. 3, let. b, et 99b, let. d, P-LAsi)
- à la procédure dans les centres de la Confédération (art. 19, al. 3, 23, al. 2, 25a, 26, al. 1 à 4, 26b à 26d, 29, al. 1 à 4, 30 et 37 P-LAsi)
- à la protection juridique (art. 22, al. 3^{bis} à 4 et 6, 102f à 102m P-LAsi)
- à la notification de décisions et à la remise de communications (art. 12, 12a et 13 P-LAsi)
- à la procédure de recours (art. 108, al. 1 et 2, 4 à 7, 109, al. 1 et 2, 4 à 7, 110, al. 3, 110a, 111a^{bis} et 111a^{ter} P-LAsi).

En principe, ne sont pas non plus applicables les dispositions sur la langue de la procédure (art. 16, al. 1, P-LAsi), sur la désignation d'une personne de confiance pour les requérants mineurs non accompagnés (art. 17, al. 3 et 4, P-LAsi), sur l'attribution aux cantons (art. 27, al. 4, P-LAsi), sur l'exécution du renvoi (art. 45, al. 2, et 46, al. 1^{bis}, P-LAsi), sur les personnes à protéger (art. 72, 76, al. 5, et 78, al. 4, P-LAsi), sur l'octroi de l'aide sociale, de l'aide d'urgence et l'enseignement de base (art. 80 et 80a P-LAsi), ainsi que les dispositions sur les contributions fédérales (art. 93a, 93b et 94 P-LAsi). Certaines teneurs de ces dispositions restent néanmoins réservées lorsqu'elles sont nécessaires à la conduite de procédures d'asile en dehors des centres de la Confédération.

Après une période de deux ans au plus, toutes les procédures d'asile doivent être réalisées selon le nouveau droit. Compte tenu de l'ampleur des travaux de mise en œuvre nécessaires pour assurer que la restructuration soit une réussite (en particulier la mise en place des structures requises), on ne peut exclure, avec ce délai, de devoir travailler dans des constructions provisoires. En effet, connaissant le déroulement des procédures d'autorisation de construire (y c. les procédures d'approbation des plans), il y a tout lieu de penser que celles-ci ne devraient pas être terminées dans les deux ans ou du moins que les constructions et installations ne devraient pas toutes être prêtes.

Ad al. 4

Les modifications proposées dans la LAsi (art. 95a à 95l P-LAsi) doivent avoir une durée limitée à dix ans à compter de l'entrée en vigueur de cette révision pour ce qui est des nouvelles constructions et installations de la Confédération (cf. ch. 1.2.8 et ch. IV, al. 3, P-LAsi). Cette période de validité ne s'applique cependant pas en cas de travaux de transformation ou de rénovation réalisés sur des constructions ou des installations existantes. En outre, les constructions et installations existantes qui sont durablement réaffectées à l'hébergement de requérants d'asile doivent également continuer à faire l'objet d'une procédure d'approbation des plans. Lors de ce genre de changement d'affectation, la capacité d'hébergement peut, si nécessaire, être augmentée ou réduite, par des travaux de transformation ou de rénovation. Conséquence de cette réglementation: dix ans après l'entrée en vigueur du projet, la Confédération ne pourra plus ériger de nouvelles constructions ou installations sur des biens-fonds jusqu'alors non bâtis dans le cadre de l'approbation des plans.

Ad al. 5

L'art. 24d P-LAsi doit être valable pour une durée de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur des présentes modifications (cf. commentaire relatif à l'art. 24d P-LAsi et au ch. IV, al. 4, P-LAsi). Les changements d'affectation d'une durée de trois ans annoncés avant l'échéance de la durée de validité de cinq ans de l'art. 24d P-LAsi doivent rester valables pour la période annoncée, même après la suppression de l'art. 24d P-LAsi.

Ad al. 6

Exception faite de l'utilisation des constructions et installations de la Confédération pendant trois ans (art. 26a LAsi), les procédures d'autorisation des projets de construction qui permettent à la Confédération d'héberger des requérants d'asile ou de mener des procédures d'asile sont actuellement régies par le droit cantonal. La procédure d'approbation des plans prévue à l'art. 95a ss P-LAsi présente la particularité de transférer la compétence relative à cette procédure à une autorité fédérale (avec le DFJP comme autorité habilitée à autoriser les plans). Afin de garantir la sécurité du droit et dans un souci de transparence, il est nécessaire de préciser explicitement la règle générale en vertu de laquelle le nouveau droit s'applique aux procédures en suspens en première instance et le droit en vigueur aux procédures de recours pendantes. Ainsi, le nouveau droit (procédure d'approbation des plans) s'applique aux projets de construction encore en suspens dans la procédure de première instance. Les droits cantonaux en vigueur devraient quant à eux continuer à s'appliquer aux recours pendants.

Ad ch. IV (Dispositions finales)

Ce chiffre se réfère spécifiquement à la procédure d'approbation des plans (art. 95a ss P-LAsi).

L'al. 3 prévoit que l'art. 95a, al. 1, let. a, P-LAsi sera abrogé dix ans après son entrée en vigueur (limitation de la durée de validité). Une fois passé ce délai, la Confédération ne doit plus pouvoir édifier de nouvelles constructions et installations destinées à héberger des requérants sur des biens-fonds jusque-là non bâtis (cf. ch. 1.2.8). La limitation se justifie par le fait que la Confédération aura, en principe, mis en place les structures fédérales nécessaires d'ici là. Cependant, la procédure d'approbation des plans doit continuer de s'appliquer une fois écoulé le délai de dix ans en cas de réaffectation de constructions et d'installations existantes. Sont concernés non seulement les constructions et les installations déjà édifiées dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, mais aussi, tout particulièrement, les objets appropriés, tels que les installations militaires ou les anciens hôtels, hôpitaux, foyers, etc. Dans le contexte de la limitation prévue pour l'art. 95a, al. 1, let. a, P-LAsi, il est également précisé qu'une fois ledit article abrogé, l'ancien droit devra s'appliquer aux procédures en suspens (cf. dispositions transitoires du ch. III, al. 4, P-LAsi).

Une limitation est également prévue à l'art. 24d, al. 4, P-LAsi. Cet article doit être supprimé cinq ans après son entrée en vigueur et remplacé par l'art. 24c, al. 5, P-LAsi. Dans un but de clarification, il est précisé que, conformément à l'art. 24d P-LAsi, les changements d'affectation déjà annoncés resteront valables après la suppression de cet article (cf. dispositions transitoires du ch. III, al. 5, P-LAsi).

Art. 31, al. 3

Lors de l'examen de la modification de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012 (projet 1), le Parlement a supprimé le droit pour les réfugiés reconnus d'obtenir une autorisation d'établissement après un séjour régulier de cinq ans en Suisse. Depuis le 1^{er} février 2014, l'octroi du permis d'établissement est régi par l'art. 34 LEtr.

L'introduction de l'art. 31 LEtr visait à mettre les apatrides sur un pied d'égalité avec les réfugiés dans le domaine du séjour⁶⁸. Dans ce contexte, l'avantage dont bénéficient les apatrides selon le droit en vigueur ne se justifie pas. De plus, le matériel des débats parlementaires sur le projet 1 ne contient aucun élément indiquant que le législateur voulait s'écarter de l'intention initiale de l'art. 31 LEtr ni qu'il voulait sciemment favoriser les apatrides par rapport aux réfugiés reconnus⁶⁹. L'art. 31, al. 3, LEtr doit par conséquent être abrogé.

Art. 71b Transmission de données médicales aux fins d'évaluation
de l'aptitude au transport

Cf. ch. 2.2.2, section «Etablissement des faits médicaux»

La disposition proposée règle, d'une part, la transmission des données médicales nécessaires à l'évaluation de l'aptitude au transport à l'autorité cantonale responsable de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion de la personne à renvoyer. L'autorité cantonale concernée est celle qui ordonne un renvoi ou une expulsion ou qui exécute une décision de renvoi exécutoire ordonnée par l'ODM. L'expression «aptitude au transport» est définie à l'art. 18 OLUSC.

L'obligation de transmission des données médicales nécessaires s'applique également aux collaborateurs de l'ODM chargés de l'organisation centralisée et de la coordination de l'exécution forcée d'une décision de renvoi ou d'expulsion ainsi que les professionnels de la santé mandatés par l'ODM pour assurer la surveillance de l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion au moment du départ. L'expression «professionnel de la santé» inclut, notamment, les médecins spécialistes et les professionnels de la santé visés à l'art. 26a LAsi.

L'obligation de renseigner prévue dans le présent article est conforme à l'art. 321, al. 3, CP. Les médecins de prison et d'autres professionnels de la santé sont libérés du secret professionnel dans le domaine concerné et sont liés par l'obligation de renseigner vis-à-vis des autorités cantonales compétentes, des collaborateurs de l'ODM chargés de l'organisation centralisée et de la coordination de l'exécution forcée d'une décision de renvoi ou d'expulsion et des professionnels de la santé.

Art. 74, al. 2

La possibilité pour le canton abritant un centre de la Confédération d'assigner les personnes qui y sont hébergées à une région déterminée, introduite dans le cadre de

⁶⁷ RS 142.20

⁶⁸ FF 2002 6359 6422

⁶⁹ BO 2012 N 1119 1120

la modification urgente de la LAsi, doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire (art. 74, al. 2, LEtr, conformément au projet 3). Des adaptations d'ordre systématique sont également nécessaires dans le cadre du nouveau projet.

Art. 76, al. 1, let. b, ch. 3 et 5

La possibilité pour l'ODM d'ordonner une détention en vue du renvoi ou de l'expulsion d'une durée de 30 jours à l'égard d'une personne qui séjourne dans un centre de la Confédération, introduite dans le cadre de la modification urgente de la LAsi, doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire (art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LEtr, conformément au projet 3). Des adaptations d'ordre systématique sont également nécessaires dans le cadre du nouveau projet.

Pour finir, la référence à la LAsi doit être introduite dans le ch. 3.

Art. 80, al. 1 et 2^{bis}

Ad. al. 1

La possibilité pour le canton abritant un centre de la Confédération d'ordonner une détention en phase préparatoire à l'égard d'une personne qui séjourne dans un tel centre, introduite dans le cadre de la modification urgente de la LAsi, doit être transposée sans limitation de durée dans le droit ordinaire (art. 80, al. 1, LEtr, conformément au projet 3). En ce qui concerne la détention ordonnée en vue du renvoi ou de l'expulsion à partir d'un centre de la Confédération, le canton abritant ce centre doit désormais être habilité, à la place de l'ODM, à ordonner une telle détention. Ce canton dispose des places de détention administrative ainsi que des compétences policières à cet effet nécessaires. Des adaptations d'ordre systématique sont également nécessaires dans le cadre du nouveau projet.

Ad. al. 2^{bis}

La détention à partir d'un centre de la Confédération devant désormais être ordonnée par le canton abritant le centre, la dernière phrase de l'al. 2^{bis}, qui renvoie à la LAsi, doit être biffée. Par analogie avec la détention dans le cadre de la procédure Dublin (art. 76, al. 1, let. b, ch. 6, LEtr), une procédure écrite d'examen de la détention doit également être prévue lorsque cette dernière a lieu à partir d'un centre de la Confédération, ce qui se justifie par le fait que, comme pour la détention dans le cadre de la procédure Dublin, la durée de la détention ne peut excéder 30 jours. Le droit en vigueur prévoit également un examen par écrit de la détention lorsque cette dernière a lieu à partir d'un CEP.

Art. 86, al. 1

Il s'agit d'une adaptation de nature rédactionnelle de l'art. 80a P-LAsi proposé (compétence en matière de fourniture de l'aide d'urgence ou de l'aide sociale dans les cantons).

Art. 87, al. 1, let. b et d, al. 3 et 4

Les apatrides ne doivent désormais plus avoir le droit à la délivrance d'une autorisation d'établissement après un séjour régulier de cinq ans en Suisse (cf. art. 31, al. 3, P-LEtr), ce qui correspond à la réglementation en vigueur pour les réfugiés

reconnus. L'abrogation de l'art. 31, al. 3, P-LEtr nécessite une adaptation des dispositions relatives au financement. La fin de l'obligation, pour la Confédération, de rembourser les frais occasionnés pour les apatrides doit désormais être liée à un délai de cinq ans à compter de la reconnaissance de l'apatridie (alors qu'elle est liée actuellement à la délivrance d'une autorisation d'établissement). Cette modification peut être mise en œuvre sans avoir d'incidence sur les coûts.

Art. 126c Dispositions transitoires relatives à la modification du ... de la LAsi

Par analogie à la réglementation prévue dans le P-LAsi (cf. Dispositions transitoires, al. 3, P-LAsi), l'ancien droit reste applicable aux requérants d'asile dont la demande d'asile ne peut pas être traitée dans un centre de la Confédération (al. 1). Sous l'ancien droit, l'on entend également les modifications urgentes de la LAsi (projet 3) qui doivent être transposées dans le droit ordinaire dans le cadre du message relatif à la prorogation des modifications urgentes de la LAsi (cf. commentaire relatif aux Dispositions transitoires, al. 3, P-LAsi).

L'alinéa 2 prévoit que les procédures pendantes lors de la mise en détention en vue du renvoi à partir du CEP (art. 76, al. 1, let. b, ch. 5 LEtr) restent soumises, au moment de l'entrée en vigueur de la restructuration, aux dispositions anciennement applicables. Cela signifie que l'ODM ordonne la détention et que le TAF reste l'instance de recours compétente.

Selon les dispositions transitoires prévues dans le P-LAsi, l'OTest est applicable pour les procédures menées en phase de test qui sont en suspens (cf. Dispositions transitoires, al. 2, P-LAsi). Cette applicabilité est aussi valable pour les dispositions sur les mesures de contrainte (cf. art. 39 s. OTest). Par conséquent, il n'est pas nécessaire de prévoir dans la LEtr une disposition transitoire dans ce sens.

4.3 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)⁷⁰

Art. 93bis Communication de données à l'Office fédéral
des migrations

Cette disposition porte sur la protection des données. Elle autorise la Centrale de compensation à communiquer à l'ODM, en vue de lui permettre de réaliser une surveillance financière efficace, les données concernant l'exercice d'une activité lucrative par les personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers.

La Confédération verse aux cantons des indemnités forfaitaires (forfait global) pour les coûts de l'aide sociale en faveur des requérants d'asile et des réfugiés ainsi que des personnes admises à titre provisoire et des apatrides. En 2012, elle a ainsi versé aux cantons, conformément à la LAsi et à la LEtr, environ 666 millions de francs. Le montant des indemnités allouées aux cantons est déterminé par les données saisies dans la banque de données SYMIC de la Confédération et des cantons. Or le facteur que constitue l'exercice d'une activité lucrative est déterminant dans le calcul du forfait global accordé. La qualité des données relatives à l'exercice d'une activité lucrative revêt donc une importance cruciale pour s'assurer de la justesse du calcul

⁷⁰ RS 831.10

et du versement des contributions fédérales accordées aux cantons conformément à la LAsi et à la LEtr (art. 88 LAsi et art. 87 LEtr). La même règle vaut pour le contrôle des montants versés par les employeurs eu égard à la taxe spéciale. Les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire qui exercent une activité lucrative sont tenus de rembourser les coûts d'aide sociale qu'eux-mêmes et les membres de leur famille ont occasionnés. C'est pourquoi, dès lors qu'ils exercent une activité lucrative, l'employeur est tenu de déduire directement 10 % de leur revenu et de verser la somme correspondante à la Confédération (art. 86, al. 2, LAsi).

En 2012, le Contrôle fédéral des finances a recommandé à l'ODM, dans son rapport annuel, de ne pas uniquement fonder ses activités de surveillance de la gestion financière (art. 95 LAsi) sur les seules indications fournies par les cantons (saisie de l'activité lucrative dans la banque de données SYMIC), mais de s'appuyer également, dans l'intérêt de la qualité des données et de la lutte contre les abus, sur les données des comptes individuels AVS des intéressés.

Selon les nouvelles dispositions légales, la Centrale de compensation compare la liste des numéros AVS qui lui sont communiqués par l'ODM avec les montants inscrits dans ses comptes individuels pour les personnes ainsi annoncées et elle informe l'ODM des éventuelles différences. Cet échange de données est basé sur un plan général d'échanges de données qui définit également la périodicité adoptée pour cette comparaison des données.

La gestion régulière des données par les caisses de compensation ainsi que leur transmission à la Centrale de compensation entraînent des dépenses financées par les membres affiliés par le truchement de leurs contributions aux frais d'administration. L'ODM doit participer à la couverture de ces dépenses, puisqu'il bénéficie de ce système. Il en va de même des dépenses engagées par la Centrale de compensation pour la gestion, la comparaison et la transmission de ces données à l'ODM.

L'ODM participe selon le principe de la proportionnalité à ces dépenses par le versement d'une indemnité forfaitaire, dont il est prévu qu'elle se compose d'un montant de base fixe versé à la Centrale de compensation complété par un forfait par différence constatée entre les données figurant dans la banque de données SYMIC et les données AVS. L'ODM verse la somme correspondante à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui se charge de la répartir au pro rata entre la Centrale de compensation et les caisses de compensation. Sur la base des données connues des deux précédentes années, une comparaison annuelle des données devrait entraîner pour l'ODM des coûts de l'ordre de CHF 25 000 à 50 000 francs au plus.

4.4 Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)⁷¹

Art. 1, al. 2

Il s'agit d'adaptations de nature rédactionnelle rendues nécessaires par deux révisions de lois (cf. loi du 29 septembre 1952 sur la nationalité, LN⁷² ainsi que loi

⁷¹ RS 142.51

⁷² RS 141.0

fédérale du 19 mars 2010 portant mise en œuvre de la décision-cadre 2008/977/JAI relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale⁷³).

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières et incidences sur le personnel

La mise en œuvre de la restructuration proposée dans le domaine de l'asile doit permettre, à moyen ou long terme, de réaliser des économies. Toutefois, il est difficile de chiffrer exactement les conséquences financières de cette restructuration, vu notamment l'impossibilité de prévoir avec précision comment évolueront les demandes d'asile. Qui plus est, la Confédération devra, au départ, assumer des coûts d'investissement dus à la création des centres de la Confédération. Ces coûts dépendront des emplacements sur lesquels des objets appropriés seront trouvés et du nombre de nouvelles constructions ou de transformations qui seront nécessaires.

Un modèle de calcul permet cependant d'établir une comparaison entre le système actuel et le nouveau système et, ainsi, d'estimer si et dans quelle mesure la restructuration permettra de réaliser des économies qui compenseront les coûts d'investissement et les coûts supplémentaires. A cet égard, la durée d'amortissement constitue une valeur de référence sur le plan micro-économique. En effet, elle indique à partir de quand les économies réalisées grâce à la réduction de la durée des procédures auront absorbé et donc amorti les coûts d'investissement et les frais accrus en matière d'exploitation et de personnel.

Ces calculs de la rentabilité économique visent également à dresser un tableau permettant de comparer le volume total d'investissements et de coûts supplémentaires avec le montant des économies visées et d'exposer l'utilité de la restructuration du domaine de l'asile en termes de rentabilité microéconomique. Ce tableau servira ensuite de base pour demander les crédits-cadre et les crédits d'engagement nécessaires pour les différentes phases de mise en œuvre (notamment exploitation-pilote, hébergements militaires fédéraux, hébergements civils fédéraux).

5.1.2 Estimations relatives à l'élaboration d'un scénario de base

Les calculs se fondent sur les valeurs relevées au cours des dernières années et sur les dernières estimations concernant les coûts d'investissement et de gestion par centre d'hébergement pour requérants d'asile.

Par rapport aux premiers calculs ayant servi de base au projet mis en consultation en 2013, la version actualisée inclut les frais d'investissement liés aux postes de travail supplémentaires. De surcroît, il a fallu augmenter les frais d'investissement par lit de 100 000 à 120 000 francs pour tenir compte des résultats de la planification en cours.

⁷³ RO 2010 3387

Enfin, concernant les structures fédérales existantes, les investissements destinés à couvrir les frais de remplacement et d'agrandissement doivent également être revus à la hausse par rapport aux prévisions initiales.

S'agissant de la capacité en nombre de lits, les calculs tiennent compte du fait que le renvoi doit être exécuté à partir des centres de la Confédération lorsqu'une décision d'asile négative est rendue dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin. Les capacités d'infrastructure nécessaires pour les centres d'attente et les centres de départ doivent donc être prises en considération.

Par ailleurs, les calculs se basent sur l'hypothèse que les hébergements cantonaux existants (centres de plus grande taille, à partir d'environ 250 lits jusqu'à, dans l'idéal, 350 lits) pourront être sollicités lors de la mise en place des centres de la Confédération et ce, à raison d'environ 1000 lits. Il y a par ailleurs tout lieu de partir du principe qu'environ 500 des quelque 1400 places d'hébergement de la Confédération (cf. ch. 1.2.7) pourront être intégrées presque sans frais dans le nouveau plan, puisqu'elles peuvent remplir l'exigence posée en matière de capacité minimale en nombre de lits, à savoir 250 places environ.

Lors de la conférence sur l'asile du 21 janvier 2013, il a été convenu que des structures d'une capacité de 6000 lits environ seraient mises en place pour le traitement de 25 000 demandes d'asile par an. Entretemps, l'ODM a révisé ses estimations concernant l'évolution des demandes d'asile et table sur 24 000 demandes dans le cadre du budget 2014 et du plan financier 2015–2017. Et en raison du recul du nombre de demandes d'asile au premier semestre 2014, il a réduit ses estimations à 22 000 demandes dans le cadre du budget 2015 et du plan financier 2016 à 2018.

L'estimation sur laquelle repose le calcul de la rentabilité économique permettant de mettre à disposition les capacités nécessaires en termes de lits reste fixée à 24 000 demandes d'asile par an, ne serait-ce que pour pouvoir faire face à des fluctuations. Il est en outre présumé qu'une partie des requérants d'asile déboutés quittent la Suisse de manière autonome, réduisant d'autant les capacités nécessaires dans les centres de départ. Pour ces raisons, les calculs reposent désormais sur une capacité globale de près de 5000 lits (y compris la capacité déjà existante, qui pourra être transférée dans le nouveau modèle à moyen ou long terme).

On suppose par ailleurs que le nombre de demandes d'asile infondées pourra successivement être réduit d'environ 25 % au cours de la phase de mise en place de la restructuration, laquelle s'étirera sur plusieurs années. En effet, une partie des procédures pourra déjà être accélérée dès cette phase. Il est permis d'admettre que le nombre annuel de demandes d'asile reculera pour passer de 24 000 à 20 000 pendant cette période. Compte tenu de cette estimation et du fait que l'évolution du nombre de demandes d'asile est par principe difficile à prévoir, il convient de vérifier régulièrement, dès la phase de mise en place, si la valeur cible de 24 000 demandes d'asile doit être maintenue ou ajustée. La mise en place doit donc être échelonnée. Il importe également d'éviter de créer des excédents de capacités.

5.1.3 Coûts supplémentaires pour la Confédération

- Les mesures introduites sur mandat du Conseil fédéral afin d'accroître à moyen terme les capacités d'hébergement de la Confédération et de faire face à 24 000 demandes par an au plus font partie intégrante de la restructura-

tion du domaine de l'asile. Elles impliqueront, au cours des prochaines années, des frais d'investissement de la part de la Confédération pour les hébergements et les places de travail.

- Viendront s'ajouter les coûts d'exploitation avec incidences financières à partir de la mise en service des nouveaux hébergements (pour l'Office fédéral des constructions et de la logistique, OFCL, et l'ODM). A cet égard, les centres de plus grande taille permettent des gains d'efficacité et leurs coûts d'exploitation sont donc davantage optimisés que ceux des centres plus petits. Les valeurs de référence recueillies dans le cadre de la gestion des actuels CEP servent de base aux calculs et constituent les valeurs cibles.
- Le cadencement serré de la procédure requiert une augmentation significative des effectifs, à hauteur de quelque 250 postes supplémentaires (facteur 1,5–2). Ce besoin vient du fait que les investigations menées au début de la procédure d'asile sont plus intenses et plus approfondies, l'objectif étant que les décisions d'asile soient rendues rapidement et aient la qualité requise. Une comparaison entre les systèmes d'asile suisse et néerlandais montre que les Pays-Bas, qui appliquent également la procédure cadencée, disposent d'effectifs au moins deux fois plus nombreux que la Suisse dans le domaine de l'asile.
- La proposition d'introduire la protection juridique devrait engendrer des frais supplémentaires. A cela s'ajoutent des frais liés aux soins médicaux dans les centres de la Confédération (coûts des interprètes compris) et aux mesures d'instruction supplémentaires pendant la phase préparatoire (par ex., analyse systématique des documents de voyage et des moyens de preuve).
- La Confédération doit désormais financer, en collaboration avec la commune qui abrite le centre ou dans le centre même, une offre appropriée de mesures de formation pour les enfants en âge d'être scolarisés qui sont amenés à effectuer un séjour prolongé en Suisse. Désormais, des frais liés aux soins de santé devront être pris en charge durant le séjour dans les centres de la Confédération et un transfert de coûts vers la Confédération sera effectué concernant l'assurance-maladie obligatoire.

5.1.4 Economies pour la Confédération

L'augmentation des coûts, notamment durant la phase initiale, sera suivie, à moyen ou long terme, d'économies pour la Confédération:

- La restructuration du domaine de l'asile 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.
- La réduction du nombre de personnes attribuées aux cantons et de la durée de leur séjour dans les cantons, même en procédure étendue, permettra de revoir à la baisse les dépenses liées à l'aide sociale et à l'encadrement, ainsi que le total des forfaits globaux versés par la Confédération. Il en va de même pour les forfaits destinés à couvrir les frais administratifs et les forfaits d'aide d'urgence.

- La rapidité des procédures permettra de réduire le nombre de personnes admises à titre provisoire en raison du caractère non raisonnablement exigible de l'exécution de leur renvoi. La Confédération rembourse aux cantons les dépenses liées à l'aide sociale pendant sept ans au plus à compter de l'entrée en Suisse de la personne admise à titre provisoire. Ainsi, les coûts liés à l'aide sociale (forfait global) pourront également être diminués.
- 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.

5.1.5 Conséquences financières après la consultation

Les résultats de la procédure de consultation n'entraînent aucune modification du présent calcul de la rentabilité économique:

- De nouvelles dispositions ont été introduites après la procédure de consultation pour permettre à la *Confédération de conclure des conventions dans différents domaines*: indemnisation des cantons et communes abritant un centre cantonal ou communal (art. 24e, al. 5, P-LAsi); versement d'une contribution pour le conseil en vue du retour fourni dans les centres de la Confédération (93b, al. 1, P-LAsi); octroi d'une indemnité pour le conseil et la représentation juridique (102k, al. 1, P-LAsi); versement d'une indemnité aux bureaux de conseil juridique dans le canton concerné (102l, al. 2, P-LAsi). Le projet envoyé en consultation prévoyait qu'une indemnisation forfaitaire serait versée dans ces domaines et que le Conseil fédéral fixerait au niveau de l'ordonnance les conditions et les modalités de versement et de décompte des contributions. L'indemnisation des coûts sur la base d'une convention doit aussi se faire de manière forfaitaire, en principe. Dans les faits, la conclusion d'une convention permet de trouver des solutions financièrement avantageuses, flexibles et concurrentielles au travers d'une procédure d'appel d'offres de droit public. Il est ainsi possible de réaliser certaines économies par rapport au projet mis en consultation.
- Les *améliorations ponctuelles de la protection juridique* proposées après la consultation des offices n'ont pas non plus d'incidences sur les coûts. Ainsi, les requérants d'asile ayant été attribués à un canton peuvent dorénavant s'adresser, dans un centre de la Confédération, au représentant légal désigné et non seulement au bureau de conseil juridique (art. 102l P-LAsi). L'indemnisation est alors versée au prestataire au lieu du bureau de conseil juridique. Elle fait l'objet d'une convention avec la Confédération (art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi). Il en va de même de l'information au bureau de conseil juridique sur l'état actuel de la procédure si le représentant légal désigné n'est plus à disposition pour la suite de la procédure (art. 102k, al. 1, let. f, P-LAsi). Le représentant légal doit être attribué dès le début de la phase préparatoire, et non selon les modalités proposées dans le projet mis en consultation (cf. art. 102h, al. 1, P-LAsi). Ce changement n'a lui non plus aucune incidence sur les coûts puisque les tâches du représentant légal restent les

mêmes, indépendamment du moment de son attribution à un requérant (cf. art. 102k P-LAsi).

- Il y a lieu d'introduire dans la loi la réglementation, ancrée jusqu'ici au niveau de l'ordonnance (art. 24, al. 4, OA 2), selon laquelle *la Confédération peut, à titre exceptionnel, verser le forfait global pendant une durée supérieure à cinq ans pour les personnes admises en Suisse dans le cadre de l'asile octroyé à des groupes de réfugiés* (art. 88, al. 3^{bis}, P-LAsi). Cette réglementation existant déjà au niveau de l'ordonnance, aucun frais supplémentaire ne découlera de cette modification.
- La règle selon laquelle *les cantons peuvent, pendant la durée d'un moratoire général relatif aux décisions en matière d'asile et à l'exécution du renvoi, octroyer l'aide sociale aux personnes concernées* (art. 82, al. 2^{bis}, P-LAsi) peut également être mise en œuvre sans incidence sur les coûts. Si seule l'aide d'urgence était versée durant un moratoire général relatif à l'exécution du renvoi, il faudrait adapter le système de financement de l'aide d'urgence au niveau de l'ordonnance afin d'éviter un transfert involontaire des coûts au détriment des cantons. Le séjour prolongé des intéressés en raison d'un moratoire n'est pas la conséquence d'un comportement abusif. En effet, c'est plutôt la situation en vigueur dans leur pays de provenance qui empêche de rendre des décisions assorties d'une décision de renvoi, et ce tant que la région concernée n'est pas sûre. Partant du principe que toute personne touchée par un moratoire relatif à l'exécution du renvoi bénéficierait de l'aide d'urgence, les coûts engendrés seraient à peine inférieurs à ceux découlant du versement de l'aide sociale. Cet état de fait s'explique par les coûts élevés des structures dans le domaine de l'aide d'urgence.
- Il en va de même des *dispositions relatives à l'octroi de la protection provisoire* (art. 69, 72, 75 et 76 P-LAsi), qui font l'objet d'adaptations ponctuelles en vue de la restructuration du domaine de l'asile. Les personnes à protéger relèvent aussi du domaine de l'asile. Cependant, en raison de la situation extrêmement dangereuse régnant dans leur pays de provenance, leur demande d'asile est suspendue et une protection provisoire leur est accordée. Sous l'aspect des coûts, la présence d'un représentant juridique lors du premier entretien dans les centres de la Confédération n'est pas déterminante étant donné que les requérants d'asile également se voient attribuer un représentant juridique pour le premier entretien dans les centres de la Confédération. Dans les faits, la protection provisoire n'a jusqu'ici jamais été appliquée. A cet égard, le Conseil fédéral a été chargé, au travers d'un postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger, 14.3008), de rédiger un rapport indiquant comment améliorer le statut des étrangers admis à titre provisoire dans la loi sur l'asile et dans la loi sur les étrangers ou à trouver une nouvelle réglementation. Ses réflexions doivent aussi porter sur la réglementation du statut des personnes à protéger. Le 28 mai 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat.
- Concernant l'enseignement de base pour les personnes séjournant dans les centres de la Confédération, le projet mis en consultation proposait qu'il soit assuré par la Confédération en collaboration avec les cantons. L'art. 80, al. 4, P-LAsi dispose dorénavant que *la Confédération peut verser une contribution pour les frais d'enseignement*, ce qui entraîne une légère hausse

des coûts pour la Confédération, à hauteur d'environ 0,4 millions de francs, par rapport au projet envoyé en consultation.

- La mise en œuvre de la disposition selon laquelle, par analogie à l'art. 60, al. 2, LAsi, *le droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement pour les apatrides après un séjour en Suisse de cinq ans doit être abrogé* (cf. art. 31, al. 3, P-LEtr) peut-être réalisée sans incidence sur les coûts (cf. commentaire relatif à l'art. 87 P-LEtr).

5.1.6 Processus de financement

La construction et l'aménagement des centres de la Confédération pour requérants d'asile requièrent d'importants investissements. Vu qu'ils nécessiteront des engagements sur plusieurs années, l'octroi d'un crédit d'engagement sera demandé au Parlement dans le cadre du message du DFF sur l'immobilier (art. 21 de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, LFC⁷⁴ en relation avec l'art. 28 de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, OILC⁷⁵). Les crédits budgétaires seront demandés au Parlement au travers du message sur le budget (budget OFCL).

5.1.7 Frein aux dépenses

Les crédits d'engagement sont soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. dès qu'ils dépassent le montant fixé dans la Cst.

Sont également soumises au frein aux dépenses les dispositions de la LAsi sur les subventions modifiées dans le présent projet lorsqu'elles sont neuves et qu'elles entraînent des dépenses d'un montant supérieur à ceux fixés dans la Cst. Il s'agit des nouvelles réglementations portant sur le moratoire général relatif aux décisions en matière d'asile et à l'exécution du renvoi (art. 82, al. 2^{bis}, P-LAsi) et sur les contributions à l'enseignement de base (art. 80, al. 4, P-LAsi).

5.1.8 Résultats et conclusion

Comme le risque d'écarts importants par rapport aux hypothèses retenues (cf. ch. 5.1.2) est faible, les calculs fondés sur le scénario de base, avec 24 000 demandes et une prise en charge de 1000 lits par les cantons, aboutissent au résultat ci-après⁷⁶:

⁷⁴ RS 611.0

⁷⁵ RS 172.010.21

⁷⁶ Cf. également l'annexe 1: «Comparaison des coûts globaux annuels d'aujourd'hui avec ceux d'après la restructuration du domaine de l'asile».

- Les investissements à consentir se montent à 548 millions de francs. Ce calcul se fonde sur les valeurs de référence connues à ce jour concernant les investissements par lit et par poste de travail⁷⁷.
- Les économies réalisées par année dans le domaine de l'aide sociale versée aux cantons peuvent atteindre 348 millions de francs. Environ 90 % de ces économies résultent de la diminution des versements aux cantons dans le domaine de l'aide sociale en faveur de requérants d'asile étant donné que les requérants et les personnes frappées d'une décision d'asile négative entrée en force séjournent moins longtemps, voire pas du tout, dans les structures cantonales. Le reste des économies prévues provient de la réduction du nombre annuel de nouvelles admissions provisoires et donc d'une baisse au niveau des forfaits globaux pour les personnes admises à titre provisoire qui relèvent de la compétence financière de la Confédération.
- Les dépenses annuelles supplémentaires en matière de personnel interne et externe et celles pour l'exploitation des centres de procédure et de départ se montent à près de 178 millions de francs. Les frais supplémentaires pour le personnel interne peuvent atteindre 44 millions de francs par année (incluant une part de 5,5 millions de francs pour le personnel d'audition et une part pour les frais relatifs aux postes de travail supplémentaires). La protection juridique prévue ainsi que le personnel nécessaire à l'établissement des faits médicaux engendrent des dépenses supplémentaires de 56 millions de francs. Quant aux frais d'exploitation, leur montant peut atteindre près de 78 millions de francs en raison, d'une part, des jours additionnels de séjour dans les centres de procédure ou les centres de départ, et d'autre part, de coûts plus élevés en matière de sécurité, en particulier dans les centres de départ.
- Par rapport au système actuel, les économies annuelles nettes peuvent atteindre, dans un état stationnaire, 170 millions de francs, soit jusqu'à 20 %.
- La durée d'amortissement est de 6,3 ans au plus à compter du début des travaux de construction des centres fédéraux ou de la transformation des centres cantonaux pour requérants d'asile⁷⁸. Cette estimation se fonde sur

⁷⁷ Pour les centres fédéraux, on compte 120 000 fr. par lit et pour les centres spécifiques, 130 000 fr. Ces montants incluent les coûts pour la préparation des structures de séjour (espaces pour occupation, cantine, chambres pour malades et chambres d'isolement, etc.). L'augmentation de la durée d'hébergement à un maximum de 140 jours a un impact sur le besoin de surfaces et sur les standards. Pour la réaffectation d'hébergements cantonaux, le calcul se base sur des coûts d'investissement de 50 000 fr. par place. Il faut y ajouter les frais d'acquisition de terrain et les coûts de l'équipement initial nécessaire (surtout mobilier, sécurité, TIC), qui varient cependant selon l'emplacement et la fonction de chaque centre.

Des investissements se montant à 63 millions de francs ont dorénavant été pris en compte pour 630 postes de travail supplémentaires (postes pour du personnel externe inclus). Il faut, d'une part, déplacer dans les structures régionales certains postes de travail existants et, d'autre part, tenir compte des postes de travail requis pour faire face aux fluctuations des demandes d'asile comme exigé dans la déclaration commune de la Confédération et des cantons (cf. 1.1.5, point 2e).

⁷⁸ L'introduction de la restructuration du domaine de l'asile dans les six régions visées au ch. 1.1.5 se produira de manière échelonnée. Chaque étape dépend, entre autres, du moment où les nouveaux centres de procédure et de départ seront réalisés pour chacune des régions. C'est pourquoi le montant de 170 millions de francs d'économies nettes par année indiqué ci-dessus n'est complètement atteignable qu'en état stationnaire.

l'hypothèse d'une phase de réalisation de trois à quatre ans par projet. La condition de la procédure d'approbation des plans doit être remplie. Si la phase de réalisation et de construction se prolonge à 6 ans, voire jusqu'à 8 ans, la durée d'amortissement passe à 8 ans, au plus.

Par contre, si les cantons peuvent prendre en charge 500 lits, la durée d'amortissement augmentera d'un an (le volume d'investissement s'élevant de près de 35 millions de francs, atteignant environ 583 millions de francs).

A supposer que le nombre de demandes d'asile infondées s'abaisse d'environ 25 %, passant alors de 24 000 à 20 000, et que la capacité globale de lits soit tout de même établie à 5000, il en résulte une capacité de réserves de près de 800 lits permettant de traiter 4000 demandes. Cette constitution de réserves est conforme à la volonté exprimée par le Conseil fédéral lors de l'adoption du plan d'urgence Asile. De plus, le système doit aussi être capable d'absorber les fluctuations.

Les effets d'une modification des paramètres de base sur la durée d'amortissement ont été examinés dans des analyses de sensibilité. Le paramètre ayant le plus d'influence sur le temps d'amortissement est la durée de la procédure. En effet, une hausse de cette durée de 20 % par ex. prolongerait la durée d'amortissement de 1,4 an.

On peut tirer la conclusion suivante:

La restructuration permet de réaliser des économies substantielles à moyen et à long termes. Cependant, sa mise en place doit être échelonnée et faire l'objet d'une planification continue. Le temps d'amortissement dépend principalement des besoins effectifs en matière d'investissement ainsi que du nombre de lits et de la taille des installations prises en charge par les cantons. Il ressort des planifications en cours que le volume des investissements doit être revu à la hausse, ce qui augmente la durée d'amortissement de 1 à 3 ans par rapport aux calculs réalisés en mai 2013.

L'évaluation de la phase de test doit indiquer, entre autres, si l'objectif de rentabilité qui a été fixé peut être atteint. Un premier bilan de cette évaluation sera tiré dans un rapport intermédiaire fin 2014 (cf. ch. 1.1.7).

Lorsque le concept géographique sera établi, il sera possible de concrétiser les coûts d'investissement sur la base des emplacements prévus. A ce moment-là, dans le cadre du message du DFF sur l'immobilier et des demandes de crédit d'engagement, la rentabilité de la restructuration fera l'objet d'un nouvel examen. S'il s'avère alors que l'objectif visant à décharger les cantons était mis en péril, la construction des centres fédéraux serait suspendue, la planification serait adaptée et, si nécessaire, des propositions quant à d'autres modifications légales seraient soumises sous forme d'un projet complémentaire.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

- Il importe tout d'abord de constater que le présent projet engendrera un transfert de dépenses des cantons vers la Confédération et qu'il contribuera ainsi à décharger de manière significative les cantons, notamment dans le domaine de l'hébergement.

- Boucler rapidement une grande partie des procédures dans les centres de la Confédération contribue à réduire le nombre de personnes attribuées aux cantons. La durée de séjour dans les cantons dans le cadre de la procédure étendue s'en trouve également raccourcie. 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.
- 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. A 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.

6 Rapport avec le programme de législation

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015⁷⁹ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015⁸⁰.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de modification de la LAsi est fondé sur l'art. 121, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers). Il est conforme à la Constitution fédérale.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales

En vue d'accélérer les procédures d'asile, il y a lieu de créer des centres de procédure fédéraux et d'adapter les délais de recours ainsi que la protection juridique des requérants d'asile. La réduction du délai de recours de trente à sept jours ouvrables dans les procédures accélérées est nécessaire pour parvenir à accélérer les procédures d'asile comme le veut le présent projet de loi. Comme indiqué plus haut, la protection juridique reste suffisamment garantie. En conséquence, les dispositions de la CEDH, du pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques⁸¹ (Pacte II de l'ONU) et d'autres traités internationaux, qui exigent une procédure équitable, sont respectées. La proposition de raccourcir les délais de recours est donc compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

⁷⁹ FF **2012** 431 et 480

⁸⁰ FF **2012** 6673

⁸¹ RS **0.103.2**

7.3 Relation avec le droit européen

7.3.1 Evolution du domaine de l'asile au sein de l'UE

L'Union européenne est d'avis que seul un nouveau rapprochement des dispositions légales en matière d'asile propres aux différents Etats permettra d'atteindre des standards de protection communs dans le cadre du régime d'asile européen commun prévu. Cet objectif requiert notamment de modifier certains actes juridiques déjà édictés dans le domaine de l'asile. Font partie de ces actes, les directives Procédures, Accueil et Qualification, ainsi que les règlements Dublin et Eurodac. L'ensemble de ces actes a fait l'objet d'une révision ces dernières années. A ce jour, seule la directive Qualification a été adoptée formellement⁸². Les autres directives ainsi que les règlements Dublin et Eurodac ont été approuvés pour l'été 2013. Pour la Suisse, seuls les règlements Dublin et Eurodac sont contraignants du fait de sa participation à la coopération Dublin. Par ailleurs, l'UE dispose depuis peu du Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office*, EASO). Il a pour objectif d'apporter son soutien aux Etats-membres dans la réalisation de leurs engagements européens et internationaux dans le domaine de l'asile et, partant, de renforcer également le système Dublin. Ce bureau d'appui assume ainsi d'importantes tâches en vue de la concrétisation du régime d'asile européen commun. L'EASO jouera par ailleurs un rôle important dans le mécanisme d'alerte précoce susmentionné⁸³. La Suisse envisage de participer à l'EASO et a signé une convention dans ce sens avec l'UE en juin 2014.

7.3.2 Compatibilité de la législation suisse avec le droit européen

Le but des présentes propositions de modification de la LAsi est compatible avec celui de la refonte de la directive Procédures⁸⁴. En effet, à l'instar du projet de révision de la LAsi, cette refonte de la directive de l'UE vise principalement à établir des procédures rapides, équitables et efficaces. A titre de mesure d'accompagnement à la procédure accélérée, le projet de révision de la LAsi prévoit d'octroyer un droit à un conseil gratuit sur la procédure d'asile et à une représentation juridique aux requérants d'asile pendant la phase préparatoire ou dans le cadre d'une procédure accélérée ou d'une procédure Dublin. Si, durant leur séjour dans le canton, d'autres étapes de procédure déterminantes pour la décision ont lieu, les requérants concernés peuvent s'adresser gratuitement à un bureau de conseil juridique du canton ou au représentant légal qui leur a été attribué dans le centre de la Confédération (art. 102^fss P-LAsi). Selon la directive Procédures de l'UE, les requérants d'asile doivent déjà avoir accès durant la procédure de première instance à une assistance judiciaire gratuite, laquelle peut être fournie par des acteurs gouvernementaux ou

⁸² La directive Qualification a été adoptée le 24 novembre 2011. Les Etats membres de l'UE ont jusqu'au 21 décembre 2013 pour mettre en œuvre la directive.

⁸³ Cf. message relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) n° 603/2013 et n° 604/2013, FF 2014 2601 s.

⁸⁴ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale; JO L 180 du 29.6.2013.

non gouvernementaux (art. 21, par. 1). La directive met l'accent sur les informations juridiques et procédurales (art. 19, par. 1).

Selon la directive Procédures de l'UE, une assistance judiciaire gratuite est prévue pour les procédures de recours (art. 20, par. 1), mais son octroi peut être soumis à certaines conditions, telles que l'indigence (art. 21, par. 2, lit. a), ou elle peut ne pas être accordée lorsque que le recours du demandeur est considéré comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès (art. 20, par. 3). Ces dispositions s'inscrivent dans la droite ligne de la proposition d'assistance judiciaire destinée aux requérants d'asile en procédure étendue. Cette proposition prévoit la prise en charge, dans le cadre de la procédure de recours, des frais de procédure, mais aussi des frais de l'assistance judiciaire d'office, si la personne concernée est indigente et que le recours n'est pas voué à l'échec (cf. art. 102*m* P-LAsi). Tout comme à l'art. 102*m*, al. 3, P-LAsi, la législation européenne ne limite pas l'assistance judiciaire d'office aux avocats: l'art. 21, par. 2, lit. b, de la directive Procédures de l'UE prévoit que cette assistance peut être accordée par d'autres conseillers désignés par le droit national pour représenter les personnes qui demandent une protection internationale.

D'après la directive Procédures de l'UE, la procédure d'examen de première instance doit en règle générale être menée à terme en six mois (art. 31). Ce délai est plus long que les délais de traitement proposés pour la procédure d'asile de première instance (cf. art. 37 P-LAsi). La directive Procédure de l'UE précise toutefois, au considérant 18, que l'objectif général est que les demandes d'asile fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible.

Certes, la directive Procédures de l'UE n'est pas contraignante pour la Suisse, comme indiqué plus haut. Cependant, la coopération Dublin lie étroitement la Suisse aux systèmes d'asile des Etats de l'UE. Ainsi, il est dans l'intérêt de la Suisse que les procédures d'asile répondent à des normes comparables dans tous les Etats européens. La présente modification de la LAsi en tient compte.

Le projet de modification de la LAsi est par ailleurs conforme aux prescriptions de l'acquis de Dublin. S'agissant des répercussions de la mise en œuvre du règlement Dublin III, se référer au ch. 1.1.6.

Comparaison des coûts globaux annuels aujourd'hui et après la restructuration du domaine de l'asile

en millions de CHF	Procédure aujourd'hui	Modèle restructuration, dans un état stationnaire
1a) Frais de personnel pour processus-clés aujourd'hui y c. personnel d'audition (y c. coûts des places de travail)	91.0	91.0
1b) Frais d'exploitation des CEP aujourd'hui (y c. frais de location et frais accessoires)	76.4	76.4
1c) Versement de l'aide sociale aux cantons pour les requérants d'asile aujourd'hui	679.6	679.6
Total 1) Coûts globaux aujourd'hui	847.0	847.0
2a) Frais supplémentaires de personnel pour processus-clés, y c. personnel d'audition (y c. coûts des places de travail) (crédit: rétributions du personnel, y c. cotisations de l'employeur et autres charges d'exploitation)	0.0	44.0
2b) Frais supplémentaires de personnel externe, en particulier conseil et représentation juridique (y c. coûts des places de travail); (crédit: coûts pour la procédure et charges d'exploitation CEP)	0.0	56.0
2c) Frais supplémentaires d'exploitation des CEP (y c. frais de location et frais accessoires)	0.0	78.0
Total 2) Coûts supplémentaires	0.0	178.0
3a) Economies concernant l'aide sociale versée aux cantons pour les requérants d'asile (forfaits frais administratifs, forfaits aide d'urgence et forfaits globaux)	0.0	-303.6
3b) Economies en matière de forfaits globaux pour les personnes admises à titre provisoire (Recul du nombre de personnes nouvellement admises à titre provisoire)	0.0	-44.5
Total 3) Diminution des coûts	0.0	-348.1

Total 4) Economies nettes	0.0	-170.1
Total 5) Coûts globaux, nouveaux	847.0	676.9
Comparaison avec les coûts globaux aujourd'hui (optique compte de résultat)		-20 %
Compte des investissements:		
Total des coûts d'investissement pour structures d'hébergement y c. postes de travail		548.0