



Documentation pour la presse

Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, rédigé sur mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E)

1. Point de départ	1
2. Principaux contenus du rapport.....	2
2.1. Introduction	2
2.2. Situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse et dans trois pays européens (Pays-Bas, Norvège et Grande-Bretagne)	2
2.3 Nouvelles options pour la Suisse	3
3. Recommandations relatives aux options et à la révision de la LAsi	5

1. Point de départ

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.211). Le projet est actuellement examiné au Parlement, par le Conseil des États. Le 23 novembre 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a voté l'entrée en matière. Parallèlement, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a été mandaté pour rédiger un rapport complémentaire sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Ce rapport a été soumis à la CIP-E en avril 2011.

La CIP-E approuve l'objectif principal de la révision de la LAsi, qui est de simplifier et d'accélérer des procédures aujourd'hui compliquées et opaques. Elle est cependant d'avis que les améliorations prévues ne résoudront pas le problème fondamental de la durée excessive des procédures. De même, elle estime que la protection juridique des requérants d'asile doit encore faire l'objet de discussions. Dans ce contexte, la CIP-E a chargé le DFJP de présenter, dans un rapport, de nouvelles options visant en particulier à réduire considérablement la durée des procédures.

L'Office fédéral des migrations (ODM) a élaboré le rapport demandé avec le concours du comité d'experts élargi « Procédure d'asile et hébergement », réunissant notamment des représentants des cantons (principalement de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police et de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales), de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés et de l'administration fédérale (Office fédéral de la justice, Département fédéral des affaires étrangères).

2. Principaux contenus du rapport

2.1. Introduction

La première partie du rapport présente une analyse de la situation actuelle du domaine de l'asile en Suisse (cf. chiffre II, point 1 du rapport). La deuxième partie dépeint les systèmes d'asile appliqués dans trois pays européens, à savoir les Pays-Bas, la Norvège et la Grande-Bretagne (cf. chiffre II, point 2) Ces trois pays présentent en effet des caractéristiques intéressantes dans l'optique d'une accélération de la procédure d'asile en Suisse. La troisième partie, enfin, expose trois nouvelles possibilités d'action avec ébauches de solution pour la Suisse (cf. chiffre II, point 4).

Le rapport propose en outre une série de *mesures transversales* susceptibles d'être poursuivies indépendamment des options présentées. Ces mesures visent notamment une simplification de la procédure Dublin, le renforcement de la coopération internationale moyennant la conclusion de partenariats migratoires et l'octroi d'une aide ciblée dans les régions de provenance (stratégie dite de protection dans la région). Il s'agit aussi d'instaurer le dossier électronique (e-dossier) afin d'optimiser les processus à l'ODM et au Tribunal administratif fédéral (TAF). Le rapport évoque également la possibilité, à plus long terme, d'une réforme des modalités de l'admission provisoire et l'éventuelle introduction d'une procédure d'admission Dublin (cf. chiffre II, point 4.5).

2.2. Situation actuelle dans le domaine de l'asile en Suisse et dans trois pays européens (Pays-Bas, Norvège et Grande-Bretagne)

En Suisse, l'un des principaux problèmes, dans le domaine de l'asile, tient à la durée excessive qui s'écoule entre le moment où une personne entre sur le territoire suisse et le moment où elle obtient l'asile ou est admise à titre provisoire ou, en cas de décision négative, le moment de l'exécution du renvoi (cf. chiffre II, point 1). La durée totale entre le dépôt d'une demande d'asile et le départ de Suisse ou un règlement du statut (par ex. admission provisoire) est estimée à environ 1400 jours en moyenne pour les requérants déboutés. Cette durée est excessive. En attendant d'être fixées sur leur sort, les personnes concernées commencent à s'intégrer, ce qui rend ensuite plus difficile l'exécution d'un renvoi vers leur pays d'origine. Le régime suisse de l'asile n'est pas encore suffisamment axé sur une approche globale, économique et ciblée. Certes, les propositions d'amélioration et d'accélération faites à ce jour dans le cadre des révisions de la loi proposent de bons principes de solution, qui pointent dans la bonne direction. De même, la nouvelle structure de l'ODM, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2010, a permis de franchir une étape dans ce sens en simplifiant et en accélérant les processus internes.

Vu toutefois que ces propositions d'amélioration s'orientent encore largement selon les structures données, elles n'apportent pas d'amélioration fondamentale dans le domaine de l'asile. La coopération et la coordination des processus de travail entre les divers acteurs de l'ensemble du domaine de l'asile (notamment les autorités fédérales, le TAF, les cantons et les œuvres d'entraide) requièrent des structures transparentes, simples et globales. Malgré les mécanismes de coordination en place, les organisations impliquées sont encore trop axées sur leur propre tâche. Par exemple, il n'existe pas de prescriptions concernant la durée des différentes étapes de travail pour que les procédures soient globalement exécutées aussi vite et économiquement que possible.

Les systèmes d'asile examinés aux Pays-Bas, en Norvège et en Grande-Bretagne ont été confrontés à des problèmes comparables par le passé, notamment s'agissant de la durée

des procédures. C'est pourquoi les pays cités ont pris des mesures d'amélioration, qui méritent d'être examinées pour la Suisse. Les systèmes d'asile de ces trois pays ne sont pas identiques, mais chacun d'entre eux contient des types de procédure accélérée. Ces procédures se caractérisent par une structuration claire des diverses étapes, par des délais de traitement brefs et contraignants pour les autorités compétentes, par une proximité géographique et une coopération étroite et engagée de tous les acteurs impliqués dans une procédure et par un encadrement professionnel des requérants d'asile. Ces procédures comportent aussi une protection juridique complète, qui constitue une base importante pour des procédures rapides et équitables (cf. chiffre II, point 2).

2.3 Nouvelles options pour la Suisse

Trois options pour la Suisse sont présentées ci-après. Elles indiquent de nouvelles approches pour résoudre les principales problématiques actuelles. En raison de la complexité du domaine de l'asile et des nombreux liens de dépendance entre les diverses étapes de procédure, il importe d'adopter une approche globale. En outre, il convient de proposer d'autres mesures, transversales, susceptibles d'être poursuivies indépendamment des options présentées (cf. chiffre II, point 4.5).

- **Option 1 : restructuration du domaine de l'asile par la création de centres de procédures fédéraux**

Principaux contenus (cf. chiffre II, point 4.2)

L'expérience montre que pour 90 % environ des demandes d'asile, il n'est pas nécessaire de procéder à des clarifications supplémentaires des faits après l'audition des motifs de la demande d'asile. Dans de tels cas, les procédures d'asile doivent être achevées, après une phase préparatoire, par une procédure ordinaire en première instance qui dure quelques jours.

Durant la phase préparatoire, on procédera à toutes les clarifications nécessaires concernant l'identité, les éléments médicaux invoqués et un séjour antérieur dans un État Dublin compétent. Ces clarifications préliminaires faites, la procédure d'asile peut généralement être conduite dans un délai très court. L'ODM et le TAF doivent statuer dans un délai prescrit par la loi. Les requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure ordinaire sont hébergés jusqu'à l'expiration de leur délai de départ dans les centres de procédure fédéraux (ci-après « centres fédéraux »). Ils y disposent d'un conseil et d'une représentation juridique gratuite et complète. Dans les centres fédéraux, les requérants d'asile trouveront également les collaborateurs compétents de l'ODM, du personnel médical, un conseil au retour et, si possible, l'instance de recours.

Lorsque leur demande d'asile a été rejetée, les requérants dans les centres fédéraux doivent être préparés de manière intensive à un retour volontaire. Ceux qui ne satisfont pas à leur obligation de quitter le pays après le rejet exécutoire de leur demande d'asile doivent quitter les centres fédéraux ou leur lieu d'hébergement cantonal ; l'aide sociale doit leur être refusée, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Sur demande et en cas de besoin, une aide d'urgence peut continuer de leur être octroyée.

Lorsque des clarifications supplémentaires sont nécessaires dans le cadre de la procédure d'asile, une procédure élargie est engagée. Les personnes concernées sont alors attribuées aux cantons pour y être hébergées, comme jusqu'à présent.

Appréciation

L'élément central de l'option proposée est de lier étroitement dans le temps les principales étapes de la procédure ordinaire afin d'optimiser le pilotage du processus global. Les étapes se déroulent selon un rythme fixé par la loi. Les fluctuations du nombre de demandes reçues

seront surtout absorbées par l'augmentation et la réduction rapide des ressources en personnel et des capacités d'hébergement, et non pas en allongeant la procédure dans le temps et répartissant les requérants entre les cantons. Un des éléments essentiels de l'option 1 est une protection juridique complète, qui permet de mener les procédures d'asile dans un délai très bref tout en respectant les garanties procédurales prévues par la Constitution et par le droit international. Les conseils et l'aide au retour fournis de manière intensive, lors d'entretiens personnels réguliers, dans le but d'encourager les intéressés à rentrer chez eux de leur plein gré, forment un autre élément important de cette première option.

En se fondant sur le nombre actuel de demandes d'asile (env. 15 000 par an), une première estimation approximative montre que l'option 1 pourrait être mise en œuvre sans incidence sur les coûts. À long terme, on pourrait tabler sur des économies supplémentaires grâce à l'optimisation et au raccourcissement des procédures de première et de deuxième instances (cf. chiffre II, point 4.2.2).

La mise en œuvre complète de l'option 1 pourrait nécessiter jusqu'à six ans, selon les estimations. Elle implique en particulier que la Confédération cherche suffisamment tôt, conjointement avec les cantons et les communes, des solutions appropriées à l'implantation des centres fédéraux. Compte tenu de la résistance probable des sites potentiels, l'entreprise ne devrait pas s'avérer aisée. L'optimisation et le raccourcissement des procédures en première et en deuxième instance devraient cependant contribuer à diminuer, à long terme, l'occupation des structures d'hébergement, ce qui pourrait aussi réduire cette résistance.

- **Option 2 : compétence intégrale de la Confédération pour le domaine de l'asile**

Principaux contenus (cf. chiffre II, point 4.3)

La Confédération est responsable de la procédure d'asile, de l'hébergement de tous les requérants d'asile engagés dans une procédure ordinaire ou une procédure élargie et de l'exécution des renvois. Les tâches dévolues aux cantons dans l'option 1 (exécution des renvois, hébergement partiel) sont intégralement confiées à la Confédération. Au demeurant, les propositions formulées dans l'option 1 s'appliquent.

Appréciation

Les avantages de l'option 2 résident dans l'uniformité de l'hébergement, de l'encadrement et de l'exécution des renvois. Les autorités de police cantonales, en particulier, verraient leur charge considérablement allégée par la compétence unique de la Confédération, notamment dans l'exécution des renvois.

On peut toutefois douter que ces avantages puissent compenser les coûts que pourrait impliquer la construction de nouvelles structures fédérales. Outre les coûts supplémentaires présentés pour l'option 1, la compétence exclusive de la Confédération dans le domaine de l'asile impliquerait pour la Confédération d'autres coûts considérables liés aux structures, aux constructions et au personnel. Par comparaison avec l'option 1, la capacité d'accueil dans les centres fédéraux devrait être augmentée d'au moins 40 %. De plus, il faudrait organiser entre 500 et 1000 places de détention pour la Confédération. La formation d'une police fédérale spécialisée entraînerait des coûts considérables. Enfin, il est plus que douteux qu'une solution totalement centralisée à l'échelle nationale soit politiquement acceptable, qu'elle soit capable de réunir une majorité et qu'elle puisse fonctionner sur le long terme dans un système qui fonctionne par ailleurs sur un mode fédéraliste.

La mise en œuvre de l'option 2 dure sensiblement plus longtemps que celle de l'option 1.

- **Option 3 : mesures à court terme**

Principaux contenus (cf. chiffre II, point 4.4)

Les structures et compétences actuelles doivent en principe être maintenues. Des améliorations sont apportées dans certains domaines. Par comparaison avec les options 1 et 2, la procédure d'asile proprement dite est précédée d'une phase préparatoire moins étendue. En outre, le regroupement de certaines étapes de procédure vise à simplifier et à accélérer la procédure d'asile en première instance. Des délais concrets seront prescrits par voie d'ordonnance ou d'instructions pour le traitement des demandes d'asile en première et en deuxième instances. La durée moyenne du séjour dans les Centres d'enregistrement et de procédure (CEP) doit être prolongée et l'exécution à partir de ces centres, optimisée. Les procédures Dublin devraient en général être bouclées dans les CEP.

Appréciation

Les mesures présentées requièrent pour certaines des adaptations au niveau de la loi, de l'ordonnance ou de la directive. La réglementation des compétences actuellement en vigueur entre la Confédération et les cantons demeure. Le développement ponctuel des structures des CEP entraîne des coûts supplémentaires relativement faibles. Il en va de même pour une éventuelle prolongation de la durée de séjour dans les CEP. La Confédération devra assumer des coûts supplémentaires pour les examens médicaux. Les mesures présentées en vue d'améliorer la protection juridique sont aussi susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires. La Confédération prend en charge les coûts de représentation juridique si les conditions d'octroi de l'assistance juridique gratuite sont remplies. Mais comme les conditions du besoin et des perspectives de succès du recours sont maintenues, les coûts supplémentaires supportés par la Confédération devraient être faibles.

Certes, les mesures proposées exigent certaines adaptations au niveau de l'organisation et du personnel, mais elles peuvent être mises en œuvre relativement rapidement, par exemple dans le cadre de la révision en cours de la LAsi. Il est toutefois essentiel de noter que ces mesures ne sont pas de nature à résoudre fondamentalement les difficultés systémiques et structurelles du domaine de l'asile.

3. Recommandations relatives aux options et à la révision de la LAsi

Afin de s'attaquer résolument aux problèmes actuels dans le domaine de l'asile, des mesures fondamentales, s'inscrivant dans la durée, sont nécessaires. Le DFJP recommande à cet effet de poursuivre l'option 1 (restructuration du domaine de l'asile par la création de centres fédéraux, cf. chiffre II, point 4.2). En raison du temps imparti, l'option 1 n'a été examinée et présentée que dans les grandes lignes. Il serait par conséquent recommandé de contrôler de manière approfondie sa faisabilité et ses effets financiers, organisationnels, juridiques et politiques dans la perspective de la préparation d'un message lors d'une prochaine étape. L'éventuelle introduction d'une procédure d'admission Dublin et une réforme des modalités de l'admission provisoire pourraient aussi être examinées à cette occasion.

Dans un premier temps, le DFJP recommande de poursuivre l'option 3 afin de pouvoir traiter rapidement certains problèmes ponctuels du domaine de l'asile. Comme cette option

n'implique pas de modifications fondamentales de la loi, les adaptations qui se révéleraient nécessaires pourraient entrer dans la révision actuelle de la LAsi.

L'option 2 ne doit pas être poursuivie en raison des considérations politiques et pratiques exposées.

Le DFJP préconise en outre de poursuivre le traitement de la révision en cours de la LAsi, car elle vise également à accélérer et à simplifier la procédure d'asile. L'option 1 prévoit une protection juridique complète. Il apparaît donc peu judicieux, au stade actuel, d'introduire le conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances prévu par la révision en cours de la LAsi (cf. art. 17, al. 4, et 94 AP-LAsi), notamment en raison des travaux de mise en œuvre, sur le plan de l'organisation, que nécessiterait ce changement. Il y a lieu, par conséquent, de renoncer à introduire un conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances dans le cadre de la révision en cours de la LAsi et de conserver, lors des auditions, le système actuel de représentation par les œuvres d'entraide (cf. 30 LAsi). En outre, des améliorations ponctuelles pourraient être apportées au dispositif de la protection juridique (cf. chiffre II, point 4.4).