

Berne, le 14 avril 2016 (*complété le 6 avril 2017*)

Valeurs de référence de la planification d'urgence commune de la Confédération et des cantons en matière d'asile

Contexte

L'Europe est actuellement confrontée au plus fort flux migratoire depuis la Seconde Guerre mondiale. En 2015, quelque 900 000 migrants sont venus en Europe par la seule route des Balkans. La Suisse a enregistré cette année-là plus de 39 000 demandes d'asile, soit environ 15 000 de plus qu'en 2014. Vu l'évolution incertaine de la situation dans les régions en crise et en raison de facteurs difficilement influençables le long des routes migratoires, il n'est pas possible de faire des prévisions fiables pour l'année 2016. Dans sa planification, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) table, pour cette année, sur au moins 40 000 demandes d'asile.

Nécessité et principes de la planification d'urgence

La situation migratoire étant très volatile et les prévisions difficiles, la Confédération et les cantons doivent tenir compte du fait que les voies migratoires peuvent se déplacer et que la Suisse doit faire face à une hausse significative des demandes d'asile par rapport à l'année écoulée. Il se peut aussi que le nombre de demandes croisse fortement en l'espace de quelques jours, comme cela a été le cas en Autriche l'année dernière. Par conséquent, les autorités suisses doivent être prêtes à toute éventualité en établissant une planification d'urgence. Des travaux ont été engagés en ce sens à différents échelons ces derniers mois. Il en est ressorti, au cours des semaines passées, qu'il était judicieux que les responsabilités demeurent, autant que possible, là où elles sont normalement. Cela signifie que la Confédération est responsable de l'enregistrement, du premier hébergement et du déroulement de la procédure d'asile, et que les cantons sont en principe responsables de l'hébergement.

Les valeurs de référence ci-après, qui servent de base à la planification d'urgence consolidée valable pour les différents échelons étatiques, montrent les scénarios auxquels la Suisse se prépare et les tâches qui incombent à chacune des autorités concernées. Les questions de régime frontalier seront traitées par les organes existants ainsi que par l'État-major spécial Asile lors de son entrée en vigueur.

Scénarios

La planification d'urgence repose sur les scénarios suivants :

1. 10 000 demandes d'asile déposées en l'espace de 30 jours ;
2. 10 000 demandes d'asile déposées pendant trois mois de suite ;
3. 30 000 entrées en Suisse en l'espace de quelques jours ;
4. très forte pression migratoire de personnes désirant uniquement transiter par la Suisse ;*
5. renforcement des contrôles aux frontières de la Suisse par les États voisins.*

Principaux objectifs dans tous les scénarios

- Toutes les demandes d'asile doivent être enregistrées et soumises à un contrôle de sécurité.

- Tous les requérants d'asile doivent faire l'objet d'un contrôle sanitaire à la frontière.
- Tous les requérants d'asile doivent être hébergés et encadrés.
- Les demandes d'asile faiblement motivées et les cas Dublin doivent si possible être traités en priorité, même en cas de très forte hausse du nombre de demandes d'asile.
- Les cantons doivent appliquer systématiquement les renvois.
- La Suisse ne devient pas un pays de transit.*
- Les migrants arrivant en Suisse et qui ne veulent pas ou plus y demander l'asile sont enregistrés et pris en charge de manière minimale.*

Tâches et responsabilités des autorités dans tous les scénarios

Cgfr

- Le Cgfr renforce en priorité les contrôles le long des tronçons frontaliers sensibles et veille à appliquer les accords de réadmission passés avec les États voisins.
- Le Cgfr appuie le SEM dans l'enregistrement des demandes d'asile.
- Le Cgfr élabore, avec le concours du DDPS, de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et du SEM, une planification d'urgence sur les contrôles aux frontières en cas de flux migratoires inhabituellement importants.

SEM

- Le SEM veille, avec le concours du DDPS, à assurer le premier hébergement et l'encadrement des requérants d'asile.
- Le SEM enregistre tous les requérants d'asile avant leur attribution aux cantons.
- Avant d'attribuer les requérants aux cantons, le SEM procède systématiquement, avec le concours du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et du Cgfr, aux contrôles d'identité nécessaires en matière de sécurité.
- Le SEM soumet tous les requérants d'asile à un premier contrôle sanitaire avant leur attribution aux cantons.
- Le SEM dispose de l'infrastructure nécessaire pour l'enregistrement dactyloscopique ordinaire (relevé des empreintes des 10 doigts) ou rapide (2 doigts) de 750 personnes par jour de travail, soit 15 000 personnes par mois. En cas de besoin, il est possible de procéder à des enregistrements tous les jours de la semaine. Si le nombre de demandes déposées dépasse largement 15 000, le séjour dans les structures d'hébergement d'urgence de la Confédération est prolongé afin de permettre l'enregistrement ; en cas de besoin, l'État-major spécial Asile décide d'agrandir ces structures.
- Le SEM statue, dans le cadre de procédures en 48 heures ou de procédures *fast track*, aussi longtemps que possible en priorité sur les demandes d'asile faiblement motivées ainsi que sur les demandes Dublin, en veillant autant que faire se peut à respecter les délais.
- Pour remplir ces tâches, le SEM dispose d'une capacité de 6000 places d'hébergement ; dans le cas du scénario 3, jusqu'à 9000 places. Il occupe les installations dans l'ordre de priorité suivant.
 - Installations militaires de la Confédération
 - Objets civils

- Constructions protégées que les cantons et les communes mettent à la disposition de la Confédération (les contrats que le SEM a passés en vue d'utiliser des constructions protégées restent en vigueur et peuvent être prolongés d'un commun accord).
 - S'il est impossible, dans une situation d'urgence, d'héberger tous les requérants d'asile malgré les mesures adoptées, l'État-major spécial Asile décide la mise en exploitation de structures d'hébergement d'urgence (installations militaires, constructions protégées, halles polyvalentes, salles de gymnastique, etc.). En cas d'urgence, les cantons peuvent procéder à des réquisitions conformément à l'ordonnance du 11 mars 2016 sur la réquisition de constructions protégées et de lits pour la maîtrise de situations d'urgence dans le domaine de l'asile (ORCPL). Ils peuvent mettre ces hébergements à la disposition de la Confédération.
- Le SEM prépare un plan en application de l'art. 55 de la loi sur l'asile, pour le cas où les demandes d'asile ne pourraient plus être traitées dans le cadre de la procédure ordinaire. En se fondant sur cette clause d'urgence, le Conseil fédéral peut, en cas d'afflux inhabituel de requérants d'asile, limiter l'octroi de la protection en dérogeant à la LAsi et régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et édicter des dispositions de procédure particulières. Néanmoins, la Confédération est dans tous les cas tenue de traiter les demandes d'asile. La CCDJP, la CDAS, l'UVS et l'ACS sont consultées avant que le Conseil fédéral ne rende sa décision.
 - Le SEM attribue les requérants d'asile aux cantons conformément aux dispositions légales (clé de répartition selon l'art. 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile [OA 1]) en tenant compte, d'une part, des hébergements fédéraux en exploitation et, d'autre part, du modèle de compensation adopté par la CDAS en 2012.
 - Le SEM tient un Centre de suivi de la situation Asile ayant pour mission d'informer régulièrement les autorités fédérales et cantonales compétentes de l'évolution de la situation migratoire et de ses répercussions sur la Suisse.
 - Le SEM tient un État-major Situation Asile au sein duquel sont représentés le DDPS, le Cgfr, la CCDJP, la CDAS, la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (Cg MPS) ainsi que la Conférence des commandants des polices cantonales suisses (CCPCS). Cet état-major est complété en fonction des besoins.

DDPS

- Le DDPS appuie le SEM lors de la recherche et l'installation de centres d'hébergement pour requérants d'asile. Les installations militaires ne sont utilisées par les cantons et les communes qu'après que le DDPS et le SEM se soient concertés, conformément à l'ordre de priorité susmentionné.
- Le DDPS renforce les disponibilités de l'armée de manière à pouvoir appuyer, en cas de besoin, le Cgfr, le SEM et d'autres autorités avec un effectif pouvant compter jusqu'à 2000 militaires. Si la situation devait empirer, l'armée ne pourrait engager des militaires supplémentaires qu'en mettant des troupes sur pied (mobilisation).
- Le DDPS appuie les autorités compétentes en leur fournissant du matériel, notamment dans les domaines de la logistique, de la construction, des transports et des communications.

SRC

- Le SRC contrôle, en collaboration avec le SEM, les requérants d'asile sous l'angle sécuritaire.

Autorités cantonales

- Chaque canton assure l'hébergement, l'encadrement et la sécurité des requérants d'asile qui lui sont attribués par le SEM. Il exploite les installations dans l'ordre de priorité suivant.
 - Hébergements et constructions protégés civils qui ne sont pas réservés au DDPS.
 - Installations militaires dont ni le DDPS ni le SEM n'ont besoin, ainsi que les abris de protection civile réservés au DDPS.
 - S'il est impossible, dans une situation d'urgence, d'héberger tous les requérants d'asile malgré les mesures adoptées, l'État-major spécial Asile décide la mise en exploitation de structures d'hébergement d'urgence (installations militaires, constructions protégées, halles polyvalentes, salles de gymnastique, etc.). En cas d'urgence, les cantons peuvent procéder à des réquisitions conformément à l'ordonnance du 11 mars 2016 sur les réquisitions. Ils peuvent mettre ces hébergements à la disposition de la Confédération.
- Chaque canton exécute systématiquement les renvois des requérants d'asile déboutés en application des dispositions légales.
- Chaque canton élabore une planification d'urgence, impliquant l'échelon communal, et met en place un état-major de direction chargé de sa mise en œuvre.
- Les corps de police des cantons secondent le Cgfr en cas de mouvement migratoire inhabituellement important en renforçant les patrouilles dans la zone frontalière.
- Les cantons appuient les démarches de la Confédération en vue de la mise en exploitation d'hébergements conformément à l'ordre de priorité – notamment en ce qui concerne les éventuelles procédures d'autorisation de construire –, qu'il s'agisse d'installations militaires comme d'installations civiles.

DFJP, DDPS, CCDJP, CDAS

La cheffe du DFJP, le chef du DDPS de même que les présidents de la CCDJP et de la CDAS conviennent de la mise en place de l'État-major spécial Asile. Les mesures préparatoires nécessaires sont prises afin que celui-ci puisse être mobilisé dans les plus brefs délais. L'État-major spécial Asile peut être convoqué par exemple lorsque l'on enregistre plus de 6000 demandes d'asile en l'espace de 30 jours ou si des circonstances particulières donnent à penser qu'il faudra faire rapidement face à une hausse importante du nombre de demandes d'asile. La mission et l'organisation de l'État-major spécial Asile sont réglementées selon les décisions du Conseil fédéral relatives au plan d'urgence et à cet état-major.