

Evaluation de la phase de test – Analyse sous l’angle de la gestion des processus (mandat 2)

Rapport final

Etat : 17 novembre 2015



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Berne • Tél. : 031 318 30 40 • Fax : 031 318 30 50 • info@ed-partner.ch

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduction | 3 |
| 2 | Modèle d'évaluation | 3 |
| 3 | Résultats | 4 |
| 3.1 | Principales caractéristiques de la phase de test..... | 4 |
| 3.2 | Nouveaux éléments mis en place dans le cadre de la phase de test depuis mai 2015 (prototype 2)..... | 5 |
| 3.3 | Collaboration entre les différents acteurs intervenant dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test | 7 |
| 3.4 | Sélection de problématiques analysées dans le cadre de la 3 ^e phase de l'évaluation . | 11 |
| 3.5 | Possibilités d'améliorations du système | 14 |
| 3.6 | Durée et déroulement des procédures | 17 |
| 4 | Remarques finales | 24 |
| | Annexe 1 – Description détaillée du déroulement des procédures | 25 |

Synthèse

L'évaluation réalisée dans le cadre du mandat 2 vise à examiner les processus, les structures et les flux d'informations de la phase de test.

Processus et structures

De nombreux acteurs interviennent dans les procédures menées dans le cadre de la phase de test. Aussi est-il essentiel que les processus de collaboration fonctionnent bien, ce qui est le cas aujourd'hui (à quelques exceptions près qui ne remettent pas en cause le fonctionnement du système) après certaines difficultés parfois de taille rencontrées au départ.

Le plus fort potentiel d'amélioration concerne la gestion de la fluctuation des demandes d'asile enregistrées chaque jour : il est ici recommandé de mener (quasiment) le même nombre d'entretiens de conseil tous les jours, quel que soit le nombre de demandes enregistrées. La quantité de tâches quotidiennes effectuées par ailleurs (premiers entretiens, auditions, décisions, prises de position, etc.) se trouvera ainsi automatiquement régulée puisque ces tâches sont accomplies selon un calendrier bien précis après l'entretien de conseil.

Une autre possibilité d'amélioration consisterait à introduire un logiciel de gestion des rendez-vous commun à tous les acteurs associés à la procédure.

Cela mis à part, il n'existe, à nos yeux, plus de problèmes fondamentaux dans les processus de la phase de test qui conduiraient à des dysfonctionnements importants ou à des périodes d'inactivité et qui renfermeraient donc un potentiel d'optimisation significatif.

Procédures bouclées et départs

Par rapport aux centres de procédure standard, le centre pilote parvient à statuer sur un plus grand nombre de demandes d'asile relevant de la *procédure nationale* (cas non Dublin) en moins de temps : durant la période sous revue, la proportion de demandes reçues depuis janvier 2014 et traitées en procédure accélérée est quatre fois plus importante en phase de test que dans le système standard tandis que la proportion des demandes traitées en procédure étendue est quatre fois moins élevée¹ (voir chapitre 3.6.1).

Concernant les *cas Dublin*, la part des personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi et ayant quitté le territoire de manière contrôlée est comparable en phase de test et dans le système standard. Des différences significatives apparaissent toutefois en ce qui concerne les départs non contrôlés : alors que le renvoi est en cours d'exécution dans 41 % des cas où une décision Dublin a été prononcée – personnes qui n'ont pas quitté le territoire de façon contrôlée mais qui n'ont pas non plus disparu –, il l'est dans nettement moins de cas traités dans le cadre de la phase de test mais le taux de disparitions est, lui, plus élevé (voir chapitre 3.6.2).

Un quart des participants à la phase de test déboutés dans le cadre d'une *procédure accélérée* a quitté le territoire de manière contrôlée. Un autre quart est parti dans le cadre d'un départ non contrôlé ou a

¹ Les valeurs utilisées pour la comparaison se basent sur des échantillons comparables issus de la phase de test et du système standard. Une description détaillée des cas pris en considération pour la phase de test et le système standard figure au chapitre 3.6.1.

disparu. La part des départs contrôlés enregistrés dans le système standard est plus élevée alors que celle des départs non contrôlés est comparable (voir chapitre 3.6.3).

Délais de traitement

Le centre pilote a statué en treize jours de moins en moyenne que les centres de procédure standard sur les cas Dublin examinés depuis janvier 2014. Par ailleurs, la décision est entrée en force 21 jours plus tôt que dans le système standard. Dans les cas relevant d'une procédure accélérée, le centre pilote a eu besoin de quatorze jours de moins pour rendre une décision et l'entrée en force de cette dernière est intervenue 28 jours plus tôt. Dans les cas relevant d'une procédure étendue, l'audition a eu lieu 46 jours en moyenne après le dépôt de la demande, contre 127 dans le système standard pour des cas comparables.

La durée de la plupart des étapes de procédure est beaucoup plus courte en phase de test que dans le système standard. Nous constatons que les délais de traitement sont notamment beaucoup plus courts dans les cas qui devraient être transmis à la centrale dans le système standard.

La seule étape qui demande plus de temps en phase de test que dans le système standard est celle qui intervient entre l'enregistrement et le premier entretien (réalisé jusqu'en avril 2015 au centre pilote) ou l'entretien de conseil (qui existe depuis mai 2015) (voir chapitre 3.6.5).

1 Introduction

La société Egger, Dreher & Partner AG a été chargée du mandat 2. Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation.

2 Modèle d'évaluation

L'évaluation réalisée dans le cadre du mandat 2 a une vocation formative : elle vise à identifier, au cours de la phase de test, les éventuels points faibles du système et à mettre en évidence les possibilités d'optimisation. Elle doit ainsi contribuer à ce que la phase de test se déroule au mieux ou qu'elle évolue dans ce sens.

Voici les aspects de la phase de test qui ont été analysés :

- les effets des nouvelles procédures sur les processus de la phase de test
- l'organisation structurelle et l'interaction des acteurs associés à la phase de test
- les flux d'informations concernant la phase de test

L'évaluation s'est déroulée en sept étapes :

- 1^{ère} étape : analyse des modèles de processus
- 2^e étape : réalisation d'une première série d'entretiens (mai 2014)
- 3^e étape : identification des champs d'action
- 4^e étape : évaluation des résultats quantitatifs de l'analyse et réalisation d'une 2^e série d'entretiens (octobre 2014)
- 5^e étape : identification d'autres champs d'action
- 6^e étape : évaluation des résultats quantitatifs de l'analyse et réalisation d'une 3^e série d'entretiens (juin 2015)
- 7^e étape : conclusion générale sur la phase de test et élaboration du rapport

Une description détaillée des questions traitées dans le cadre de l'évaluation mais aussi de la démarche adoptée figure dans le concept d'analyse du mandat 2, daté du 4 décembre 2013.

Ce rapport final présente les résultats de l'évaluation réalisée dans le cadre du mandat 2.

Voici les travaux effectués au cours de ces différentes étapes :

- Il s'agissait, dans un premier temps, d'acquérir des connaissances précises sur la nouvelle procédure introduite dans le cadre de la phase de test, y compris sur les diverses tâches à effectuer. Les différents processus ont, pour ce faire, fait l'objet d'une description détaillée.
- Par la suite, des entretiens ont été réalisés avec des représentants des différents groupes de professionnels amenés à intervenir dans les procédures et travaillant au centre pilote ou en étroite collaboration avec ce dernier. Le but était ici d'identifier les points forts et les points faibles du nouveau système et de trouver les causes de ces points faibles.
- Sur la base des résultats de la deuxième étape, les facteurs de réussite essentiels ont été identifiés et une première évaluation des risques et points faibles potentiels a été réalisée. A partir de là, des champs d'action ont été mis au jour et des propositions d'améliorations ont été émises, puis discutées dans le cadre d'un atelier de travail organisé par la direction du centre pilote.

- Entre août et novembre 2014, une série d'analyses quantitatives sur le déroulement des procédures et les délais de traitement ont été effectuées. Par ailleurs, une nouvelle vague d'entretiens a été réalisée en octobre 2014 avec une sélection de collaborateurs du centre pilote et du service cantonal des migrations.
- En juin 2015, de nouveaux entretiens ont été menés avec des personnes préalablement sélectionnées afin de discuter des adaptations et des améliorations faites depuis novembre 2014.
- Enfin, en août et en septembre 2015, des informations sur le déroulement des procédures ont été recueillies et les délais de traitement ont été évalués pour la période allant jusque fin août 2015.

3 Résultats

3.1 Principales caractéristiques de la phase de test

La version intégrale du rapport élaboré dans le cadre du mandat 2 comporte une description détaillée des caractéristiques de la phase de test, y compris de ses différences avec le système standard. En résumé, on peut dire que la phase de test se distingue du système standard par les nouveautés suivantes :

Enregistrement

- Les requérants bénéficient, dès leur arrivée au centre pilote et pendant toute la durée de la procédure, de conseils juridiques.
- Par ailleurs, les requérants se voient attribuer un représentant légal, à moins qu'ils y renoncent expressément.

Phases préparatoire, cadencée et Dublin

- Dans le cadre de la phase de test, les documents remis par les requérants sont systématiquement transmis le plus rapidement possible – en principe le premier jour de la phase préparatoire – au Corps des gardes-frontière (Cgfr) pour qu'il vérifie leur authenticité.
- Les vérifications d'identité et la comparaison des empreintes avec les données figurant dans les banques de données (SYMIC, AFIS, EURODAC, etc.) sont effectuées sur place au centre pilote par des spécialistes de la Section Echange de données et identification (SEI).
- Le représentant légal accomplit diverses tâches qui n'existent pas dans le système standard.
- Au terme de la phase préparatoire, qui dure trois semaines, toutes les clarifications réalisables rapidement ont en principe été effectuées, ce qui permet, une fois la phase cadencée commencée, de procéder très vite à l'audition et de statuer rapidement si l'état de fait est clairement établi.
- Dès qu'il apparaît, au cours de la phase préparatoire, qu'il s'agit d'un cas Dublin, la Section Dublin du centre pilote, dont les bureaux sont situés à proximité immédiate de ceux des spécialistes de la phase préparatoire, en est informée.
- Dans les cas où on ne peut déterminer qu'il s'agit d'un cas Dublin qu'après avoir réalisé le premier entretien (remplacé par l'entretien de conseil depuis mai 2015), le dossier est transmis à la Section Dublin immédiatement après ce dernier.

Phase de retour

La phase de retour, qui débute dès l'instant où la décision de première instance a été rendue, ne se déroule pas de la même manière dans la phase de test et le système standard :

- L'entretien de départ avec les spécialistes de la Section Retour du SEM intervient un jour seulement après la notification de la décision d'asile négative par le représentant légal.
- Les spécialistes de la Section Retour organisent, deux fois par semaine, une réunion d'information pour les nouveaux arrivants au centre de Juch avec la conseillère en vue du retour de l'office cantonal des affaires sociales.
- Si le requérant ne possède pas de documents de voyage valides, les démarches en vue de leur obtention sont lancées directement depuis le centre pilote.
- Par ailleurs, la nature des aides financières au retour et les conditions de versement ne sont pas les mêmes en phase de test et dans le système standard.

3.2 Nouveaux éléments mis en place dans le cadre de la phase de test depuis mai 2015 (prototype 2)

Suite aux recommandations formulées dans le rapport intermédiaire élaboré en décembre 2014 dans le cadre du mandat 4 de l'évaluation, le concept de la phase de test a en partie été revu. Introduit le 1^{er} mai 2015, le nouveau concept, appelé prototype 2, présente les différences suivantes par rapport au prototype 1 de départ :

Refonte des entretiens avec les requérants

Le premier entretien a été remplacé, dans le prototype 2, par une nouvelle procédure :

- Une fois les formalités d'enregistrement du 1^{er} jour achevées, les collaborateurs du SEM compétents mènent désormais, le 2^{ème} jour, un entretien avec le requérant dans le but d'enregistrer leurs données personnelles. Un interprète communautaire participe à cet entretien par téléphone.
- Le 4^{ème} jour est organisée – comme le prévoyait aussi le prototype 1 – une première entrevue entre le représentant légal et le requérant.
- Le 5^{ème} jour a lieu un entretien de conseil, qui se veut plus propice à l'instauration d'un climat de confiance que le premier entretien mené auparavant. Les motifs d'asile ne sont pas consignés dans un procès-verbal. Les données personnelles ne sont pas enregistrées lors de cet entretien – contrairement à ce qui était le cas lors du premier entretien – puisqu'elles l'ont déjà été la veille.
- Dans les cas Dublin, on renonce généralement à mener un autre entretien après l'entretien de conseil. Dans les autres cas, le chef de la Section Phase cadencée du SEM charge le service de planification d'organiser un autre entretien avec le requérant et lui communique les informations nécessaires (nom des personnes qui prendront part à cet entretien, durée prévue, langue et nationalité, présence ou non de mineurs non accompagnés, etc.).
- L'entretien de conseil répond aux exigences formelles auxquelles sont soumis aussi bien les premiers entretiens que les auditions. Si une décision d'asile négative peut être rendue à l'issue de cet entretien sans qu'une audition se révèle nécessaire, il est enregistré dans le système sous le statut « audition ». Dans le cas contraire, il est enregistré en tant que « premier entretien » et le service de planification est alors chargé d'organiser une nouvelle audition.

Le nouvel entretien prévu par le prototype 2 présente les avantages potentiels suivants :

- Les données personnelles ne sont plus enregistrées lors du premier entretien ou de l'entretien de conseil, ce qui permet de décharger les représentants légaux, notamment, et de diminuer les frais de déplacement des interprètes dans la mesure où ces derniers interviennent par téléphone.

- Le requérant est entendu pour la première fois sur l'itinéraire emprunté deux jours seulement après avoir déposé sa demande d'asile dans le cadre de l'enregistrement de ses données personnelles. Ces informations permettent à la Section Dublin d'identifier très rapidement les cas relevant d'une procédure Dublin.
- Le fait de procéder à l'enregistrement des données personnelles dès le deuxième jour de la procédure permet de savoir très vite dans quelle langue l'interprète devra être prévu pour le conseil et la représentation juridiques.
- Dans les cas Dublin, seul un entretien de conseil est mené en lieu et place du premier entretien réalisé jusqu'alors et qui était plus long.

Ce nouvel entretien présente toutefois un certain nombre d'inconvénients potentiels :

- Un nouvel entretien vient s'ajouter à celui visant à enregistrer les données personnelles du requérant, ce qui complique la planification.
- Si et un entretien de conseil et un premier entretien doivent être menés dans la plupart des cas Dublin, la charge de travail générée par le prototype 2 se révèle plus importante dans les cas concernés. Sur 86 requêtes Dublin adressées par le centre pilote depuis mai 2015, cette situation ne s'est toutefois présentée que dans quatre cas. Par ailleurs, peut-être que deux entretiens auraient également été nécessaires dans le cadre du prototype 1.
- Comme dans les cas Dublin, le prototype 2 donne lieu à un entretien supplémentaire dans les cas non Dublin si et un premier entretien et une audition doivent être réalisés après l'entretien de conseil, ce qui n'a la plupart du temps pas été le cas.

Optimisation de l'exploitation par la mise en place d'équipes quotidiennes

Le prototype 1 prévoyait que les spécialistes de la phase préparatoire procèdent à un, voire deux entretiens le matin, et à un entretien supplémentaire l'après-midi. Les équipes, composées d'un représentant légal, d'un interprète et d'un spécialiste, n'étaient jamais les mêmes d'un entretien à l'autre. Comme les participants aux premiers entretiens devaient par la suite se rendre à des rendez-vous, il n'était pas possible de mener des entretiens plus courts ou plus longs que ce qui était prévu initialement. Malgré une planification avisée, il est arrivé à deux reprises, dans le cadre du prototype 1, que des entretiens doivent être poursuivis ultérieurement car le créneau prévu n'était pas suffisant. A l'inverse, des « temps morts » apparaissaient lorsque les entretiens duraient moins longtemps que prévu. Malgré ces temps morts permanents, les spécialistes étaient constamment sous pression en raison de l'enchaînement des entretiens, qui ne leur laissait guère de marge de manœuvre par rapport à la durée prévue de ces entretiens.

Au vu de cette situation, il a été décidé, dans le cadre du prototype 2, qu'une même équipe s'occuperait de plusieurs entretiens de conseil successifs. Chaque équipe procède ainsi à deux entretiens le matin et à deux autres entretiens l'après-midi. La durée de ces entretiens peut, si nécessaire, être rallongée ou raccourcie. Cette nouvelle organisation fonctionne bien aux dires de tous les participants et constitue une amélioration notable.

Regroupement sur le plan organisationnel des phases préparatoire et cadencée

Le délai de 21 jours prévu pour la phase préparatoire doit permettre de procéder à un maximum de clarifications concernant les requérants d'asile, de manière à disposer d'informations aussi complètes que

possible pour statuer sur la demande lors de la phase cadencée. Le prototype 1 prévoyait que les spécialistes en charge de la phase préparatoire n'étaient pas les mêmes que ceux qui s'occupaient de la phase cadencée.

Les entretiens réalisés en juin 2014 ont révélé que les spécialistes de la phase préparatoire consacraient l'essentiel de leur temps à la réalisation des premiers entretiens. Les travaux de clarification, qui constituaient leur deuxième tâche principale, ne les avaient alors occupés jusque-là que de façon marginale.

Au vu de la situation, la possibilité de procéder à des investigations plus poussées que celles effectuées jusqu'à présent lors de la phase de test a à nouveau été examinée de manière approfondie. Voici ce qu'il est ressorti de cet examen :

- Seuls quelques cas ont vraiment nécessité des clarifications plus approfondies lors de la phase préparatoire.
- Même dans ces quelques cas, la charge de travail demandée aux spécialistes de la phase préparatoire par ces clarifications était peu importante.

Autrement dit, le travail des spécialistes de la phase préparatoire se limite, en pratique, à la réalisation des premiers entretiens. Le fait qu'une demande d'asile soit traitée par différents spécialistes lors des phases préparatoire et cadencée n'amène donc guère de plus-value, ce d'autant que la transmission de dossier qui intervient au terme de la phase préparatoire donne lieu à des doublons (voir chapitre 3.4.3). Ce constat et le fait que les spécialistes de la phase préparatoire trouvaient inintéressant de n'effectuer que des premiers entretiens ont conduit la direction de la phase de test à procéder aux adaptations suivantes : les spécialistes de la phase préparatoire et ceux de la phase cadencée se chargent désormais de l'intégralité des étapes de procédure, rédaction des décisions comprise. La structure organisationnelle de la phase de test – qui prévoit une Section Phase préparatoire et une Section Phase cadencée – n'a cependant pas été modifiée jusqu'à présent.

3.3 Collaboration entre les différents acteurs intervenant dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test

3.3.1 Vue d'ensemble et remarques préliminaires

De nombreuses personnes interviennent dans le traitement des demandes d'asile déposées par les participants à la phase de test :

- les personnes responsables de l'hébergement au centre de Juch,
- les personnes qui s'occupent de la planification des nombreux rendez-vous,
- les spécialistes de la SEI,
- les spécialistes des phases préparatoire et cadencée,
- les spécialistes des procédures Dublin,
- les spécialistes du retour du centre pilote et du service cantonal des migrations,
- les conseillers en vue du retour de l'office cantonal des affaires sociales qui ont été intégrés au centre pilote,
- et les représentants légaux.

Sont également amenés à intervenir dans les procédures d'asile les interprètes, les procès-verbalistes, le personnel du service ambulatoire chargé des questions médicales et les collaborateurs du Tribunal administratif fédéral.

Compte tenu de la multitude d'acteurs impliqués, les processus de collaboration revêtent une importance capitale pour l'efficacité de la phase de test. Lors des entretiens avec des collaborateurs du centre pilote, nous nous sommes donc intéressés, sous différents points de vue, à la collaboration entre les divers acteurs intervenant dans les procédures menées dans le cadre de la phase de test et avons, à partir de là, procédé à une première évaluation des processus de collaboration. Un bref aperçu de ces processus figure dans la représentation graphique ci-dessous :

Etat : juin 2014 :

Tableau représentant les interfaces dans la phase de test

| | Centrale (Berne-Wabern) | Représentation juridique | Phase préparatoire | Phase cadencée | Phase Dublin | Retour (centre pilote) | Exécution des renvois (service cantonal des migrations) | Centre de Juch | Tribunal administratif fédéral |
|---|-------------------------|--------------------------|--------------------|----------------|--------------|------------------------|---|----------------|--------------------------------|
| Centrale (Berne-Wabern) | ? | | | | | | | | |
| Représentation juridique | | ? | | | | | | | ? |
| Phase préparatoire | | | ? | | | | | | |
| Phase cadencée | | | | ? | | | | | |
| Phase Dublin | | | | | ? | | | | |
| Retour (centre pilote) | | | | | | ? | | | |
| Exécution des renvois (service cantonal des migrations) | | | | | | | ? | | |
| Centre de Juch | | | | | | | | ? | |
| Tribunal administratif fédéral | | | | | | | | | ? |

Etat : octobre 2014 :

Tableau représentant les interfaces dans la phase de test

| | Centrale (Berne-Wabern) | Représentation juridique | Phase préparatoire | Phase cadencée | Phase Dublin | Retour (centre pilote) | Conseil en vue du retour | Exécution du renvoi (service cantonal des migrations) | Centre de Juch | Tribunal administratif fédéral |
|---|-------------------------|--------------------------|--------------------|----------------|--------------|------------------------|--------------------------|---|----------------|--------------------------------|
| Centrale (Berne-Wabern) | ? | | | | | | | | | |
| Représentation juridique | | ? | | | | | | | | ? |
| Phase préparatoire | | | ? | | | | | | | |
| Phase cadencée | | | | ? | | | | | | |
| Phase Dublin | | | | | ? | | | | | |
| Retour (centre pilote) | | | | | | ? | | | | |
| Conseil en vue du retour | | | | | | | ? | | | |
| Exécution du renvoi (service cantonal des migrations) | | | | | | | | ? | | |
| Centre de Juch | | | | | | | | | ? | |
| Tribunal administratif fédéral | | | | | | | | | | ? |

Etat : juin 2015 :

Tableau représentant les interfaces dans la phase de test

| | Centrale (Berne-Wabern) | Représentation juridique | Phase préparatoire | Phase cadencée | Phase Dublin | Retour (centre pilote) | Conseil en vue du retour | Exécution du renvoi (service cantonal des migrations) | Centre de Juch | Tribunal administratif fédéral |
|---|-------------------------|--------------------------|--------------------|----------------|--------------|------------------------|--------------------------|---|----------------|--------------------------------|
| Centrale (Berne-Wabern) | ? | | | | | | | | | |
| Représentation juridique | | ? | | | | | | | | ? |
| Phase préparatoire | | | ? | | | | | | | |
| Phase cadencée | | | | ? | | | | | | |
| Phase Dublin | | | | | ? | | | | | |
| Retour (centre pilote) | | | | | | ? | | | | |
| Conseil en vue du retour | | | | | | | ? | | | |
| Exécution du renvoi (service cantonal des migrations) | | | | | | | | ? | | |
| Centre de Juch | | | | | | | | | ? | |
| Tribunal administratif fédéral | | | | | | | | | | ? |

Légende:

- ?
- Interface non prise en considération
- Pas de problèmes fondamentaux observés
- Des problèmes de mise en œuvre mineurs ont été identifiés
- Des problèmes de mise en œuvre importants ont été identifiés
- Des problèmes d'ordre conceptuel mineurs ont été identifiés
- Des problèmes d'ordre conceptuel importants ont été identifiés

Plusieurs problèmes apparaissaient au début de la phase de test en ce qui concerne certains processus de collaboration entre les différents acteurs associés à la procédure. A quelques exceptions près, ces processus fonctionnent à présent très bien grâce à plusieurs améliorations apportées par le centre pilote sur le plan conceptuel et opérationnel.

Nous allons ci-dessous nous intéresser à certains processus de collaboration déterminants pour la réussite de la phase de test, pour lesquels existaient des problèmes de mise en œuvre (en jaune ou orange) ou des problèmes d'ordre conceptuel (en rose ou en rouge).

3.3.2 Participation des représentants légaux à la phase préparatoire

Les représentants légaux invitent les requérants d'asile à participer à une première entrevue avant l'entretien de conseil. D'après ce qui ressort des entretiens réalisés en mai 2014, ils ne parvenaient, au début, souvent pas suffisamment à préparer les requérants d'asile à la procédure d'asile et à leur expliquer en quoi cette procédure consiste, d'où la nécessité de leur réexpliquer de nombreux aspects essentiels lors du premier entretien. Ce problème est désormais résolu.

Les avis concernant l'importance de la participation des représentants légaux aux entretiens de conseil restent partagés. Si les spécialistes considèrent que cette participation n'apporte pas grand-chose, notamment dans les cas Dublin évidents, où l'on peut s'interroger sur l'intérêt de leur présence, les principaux intéressés pensent, au contraire, qu'il est extrêmement important, pour pouvoir créer une relation de confiance, qu'ils soient présents à tous les entretiens. La pratique actuelle du centre pilote veut donc, au vu de cette situation, que les représentants légaux continuent d'assister à tous les entretiens.

3.3.3 Participation des représentants légaux à la phase de retour

Ce sont les représentants légaux qui sont chargés de notifier la décision d'asile aux requérants. Durant les premiers mois de la phase de test, il était prévu que les requérants se rendent, une fois la décision notifiée, immédiatement dans les bureaux de la Section Retour situés à l'étage du dessus pour participer à l'entretien de départ. De nombreux requérants déboutés ne se présentaient cependant pas au rendez-vous qui leur était fixé. Dans nombre de cas, il se serait également révélé impossible de convaincre les personnes concernées de participer à cet entretien une fois qu'elles étaient retournées au centre de Juch.

Ce problème a pu être résolu en modifiant la procédure : désormais, l'entretien de départ (qui n'est prévu que dans les cas relevant de la procédure nationale et non dans les cas Dublin) a lieu le lendemain de la notification de la décision. Le centre de Juch s'assure, avec l'aide des collaborateurs de l'entreprise Securitas travaillant à la Förribuckstrasse, que les personnes concernées participent bien à cet entretien ce jour-là. Depuis que le système a changé, tout se déroule la plupart du temps comme prévu.

3.3.4 Interface entre la phase préparatoire et la phase cadencée

Jusqu'en milieu d'année, les spécialistes de la phase préparatoire étaient compétents pour toutes les tâches à réaliser durant cette phase. Au terme de cette dernière, le dossier était ensuite – en fonction de la suite de la procédure – transmis aux spécialistes de la phase Dublin ou de la phase cadencée. Pour les raisons évoquées au chapitre 3.2, il a été décidé, depuis mai 2015, qu'aussi bien les spécialistes de la phase préparatoire que ceux de la phase cadencée effectueraient l'intégralité des tâches afférentes à ces phases sans que les dossiers ne soient transmis.

Cette décision a permis de résoudre, dans une large mesure, les problèmes d'ordre conceptuel qui se posaient en ce qui concerne la collaboration entre les spécialistes de la phase cadencée et ceux de la phase préparatoire. Ces derniers saluent l'enrichissement des tâches à accomplir (job enrichment) qui en découle. Certains spécialistes de la phase cadencée se montrent, quant à eux, peu enthousiastes, voire ne sont pas ravis du tout, à l'idée de devoir également effectuer les tâches de la phase préparatoire. Ils considèrent en effet que la réalisation des entretiens de conseil requiert des compétences moins élevées que celles qui étaient exigées d'eux jusqu'à présent. D'autres pensent, au contraire, que cet élargissement de tâches constitue un enrichissement.

3.3.5 Collaboration entre les spécialistes de la Section Retour du centre pilote et le service cantonal des migrations

Un autre domaine dont le centre pilote a pu prendre la mesure au cours des premiers mois est celui de l'exécution des renvois forcés. Après plusieurs discussions, le service cantonal des migrations a fait savoir qu'il était absolument nécessaire de définir des règles claires concernant le moment à partir duquel un renvoi forcé doit intervenir. Il fallait fixer une limite claire au-delà de laquelle le requérant n'aurait plus la possibilité d'opter pour un départ volontaire mais devrait faire l'objet d'un renvoi forcé (DEPU ou DEPA). Cette limite ne pourrait être interprétée différemment selon le cas d'espèce. Ce principe s'est depuis imposé et est également accepté. La collaboration entre le centre pilote et le service cantonal des migrations fonctionne aujourd'hui très bien selon les collaborateurs concernés.

Une nouvelle procédure a été mise en place pour les transferts Dublin : les personnes renvoyées dans un Etat Dublin peuvent, conformément au règlement Dublin, quitter la Suisse de manière autonome pour retourner dans leur pays d'origine mais pas pour se rendre dans l'Etat Dublin compétent. Le transfert vers ce dernier doit en effet obligatoirement être contrôlé. Pour garantir que ce soit le cas, les personnes concernées sont généralement placées en détention. Les personnes faisant l'objet d'une décision Dublin négative sont donc souvent plus incitées à disparaître qu'à se soumettre au processus de transfert Dublin, qui implique souvent indirectement une mise en détention. Face à cette situation, le centre pilote a mis au point une nouvelle procédure, en collaboration avec le service cantonal des migrations (l'« *accompagnement par des collaborateurs en civil* »). Les personnes faisant l'objet d'une décision Dublin qui optent pour un transfert volontaire vers l'Etat Dublin compétent ou un retour volontaire peuvent s'adresser aux spécialistes de la Section Retour, qui les invitent alors à participer à un entretien de départ. Si elles confirment leur volonté de coopérer lors de ce dernier, le service cantonal des migrations en est avisé et renonce à une mise en détention. Les intéressés sont alors accompagnés par le spécialiste de la Section Retour compétent du centre de Juch à l'aéroport². Ils doivent, pour ce faire, accomplir les formalités habituelles liées à un transfert, sans escorte policière toutefois. Cette mesure vise à réduire le nombre de disparitions.

Concernant l'accompagnement par des collaborateurs en civil, plusieurs questions se posent dans l'éventualité d'une mise en œuvre du système introduit dans le cadre de la phase de test à l'échelle nationale :

² Dans le système standard, une mise en détention et un accompagnement sous escorte policière à l'aéroport sont possibles mais pas obligatoires.

- Une telle mesure pourrait-elle être mise en œuvre à l'échelle nationale compte tenu des spécificités et des différences cantonales qui existent dans la politique en matière de renvois et dans la dotation des ressources ?
- Comment doit se dérouler cet accompagnement si le CEP ou le centre de départ se trouve très éloigné de l'aéroport ?
- Comment faut-il procéder si la personne ne se montre pas coopérative ou veut disparaître sur le trajet de l'aéroport ? Le collaborateur du SEM chargé de l'accompagner n'a, en l'espèce, pas d'attributions de police.

3.4 Sélection de problématiques analysées dans le cadre de la 3^e phase de l'évaluation

Sur la base des résultats de la 1^{ère} et de la 2^e phase de l'évaluation présentés dans le rapport intermédiaire du 11 décembre 2014, l'auteur de l'évaluation réalisée dans le cadre du mandat 2 a été prié d'examiner de manière plus approfondie les aspects suivants lors de la 3^e phase :

- estimation du volume de travail supplémentaire induit par l'introduction de la nouvelle procédure par rapport au système standard
- répercussions de la restructuration du domaine de l'asile sur les structures cantonales en matière de retours et d'exécution des renvois
- échange d'informations et identification : analyse des effets de la présence des spécialistes de la SEI au centre pilote
- enseignements sur l'aptitude du système à faire face aux fluctuations tirés des premiers mois de la phase de test
- expériences avec le eDossier / importance du eDossier pour le centre pilote

Ces aspects sont traités plus en détail ci-dessous :

Estimation du volume de travail supplémentaire induit par l'introduction de la nouvelle procédure par rapport au système standard

Quelle est l'étendue des tâches devant être effectuées par le centre pilote, qui ne l'étaient pas ou n'avaient pas besoin de l'être dans le système standard et qui entraînent donc une charge de travail supplémentaire ? Voici comment nous avons traité cette question :

- Nous avons tout d'abord identifié, en considérant l'ensemble du modèle de processus opérationnels, toutes les tâches qui n'apparaissent qu'en phase de test et non dans le système standard.
- Nous avons ensuite complété cette liste lors des entretiens menés avec les différents acteurs associés à la procédure et procédé à une estimation du volume de travail généré.

Voici les tâches supplémentaires qui doivent être effectuées par le centre pilote (conseil et représentation juridiques non compris) :

- *Réalisation des entretiens de départ (1,1 EPT)*
Dans le système standard, les entretiens de départ relèvent de la compétence des cantons. En phase de test, c'est le SEM qui s'en charge. On ne peut donc pas parler ici de charge de travail supplémentaire dans la mesure où il s'agit d'un transfert de compétences des cantons au SEM. En tablant sur 55

entretiens de départ par mois environ et une durée moyenne de trois heures par entretien (préparation et suivi compris), le volume de travail supplémentaire équivaut à 1,1 plein temps.

- *Accompagnement par des collaborateurs en civil dans les cas Dublin (0,04 EPT)*

L'accompagnement par des collaborateurs en civil évoqué au chapitre 3.3.5 dans les cas Dublin se révèle nécessaire environ deux fois par mois et demande environ trois heures à chaque fois, soit une charge de travail équivalant à 0,04 plein temps.

- *Organisation d'une réunion d'information quatre jours après l'arrivée au centre de Juch (0,15 EPT)*

Les spécialistes de la Section Retour organisent, deux fois par semaine, avec la conseillère en vue du retour de l'office cantonal des affaires sociales du canton de Zurich, une réunion d'information pour les nouveaux arrivants au centre de Juch. La charge de travail supplémentaire équivaut à environ 0,15 plein temps.

- *Participation, en cas de besoin, des spécialistes de la Section Retour aux entretiens de conseil (0,1 EPT)*

Lorsqu'un requérant manifeste, au cours de l'entretien de conseil, un intérêt pour un retour volontaire, on demande, le cas échéant rapidement, aux spécialistes de la Section Retour d'intervenir. La charge de travail est ici évaluée à 30 minutes par jour et par spécialiste, ce qui correspond à 0,1 plein temps.

- *Appréciation de l'avis du représentant légal par les spécialistes de la phase préparatoire et de la phase cadencée (0,5 EPT)*

L'appréciation de l'avis du représentant légal demande environ 45 minutes par dossier. En tablant sur 1200 avis par an, la charge de travail supplémentaire équivaut à environ 0,5 plein temps.

- *Investigations plus poussées des spécialistes de la SEI (0,13 EPT)*

Dans le cadre de la phase de test, toute nouvelle demande d'asile est transmise pour examen à la SEI. Dans le système standard, elles ne sont transmises que si la comparaison des empreintes avec les données figurant dans les banques de données nationales et internationales donne des résultats positifs. Le traitement des cas dans lesquels les résultats sont négatifs et les investigations supplémentaires requises en cas de résultats positifs génèrent un surcroît de travail de l'ordre de 60 minutes par jour, ce qui correspond à 0,13 plein temps.

- *Vérification systématique de l'authenticité des documents (0,04 EPT)*

La SEI est également chargée de transmettre tous les documents reçus au Cgfr pour qu'il vérifie leur authenticité mais aussi de traiter les rapports qu'elle reçoit en retour. Dans le cadre de la phase de test, 600 documents par an sont examinés par le Cgfr, ce qui demande environ cinq à dix minutes de travail supplémentaire par cas, soit l'équivalent de 0,04 plein temps.

- *Elaboration par la SEI d'un rapport d'enquête pour chaque nouvelle demande d'asile (0,23 EPT)*

La SEI élabore, dans le cadre de la phase de test, un rapport d'enquête sur tous les requérants destiné aux spécialistes du centre pilote. Cette tâche leur demande environ deux heures par jour, ce qui équivaut à 0,23 plein temps.

- *Rallongement de la durée des premiers entretiens/auditions du fait de la participation des représentants légaux (0,27 EPT)*

Les auditions durent plus longtemps en raison des questions et des objections des représentants légaux. On estime que chaque audition dure 30 minutes de plus en moyenne. En tablant sur 1 000 auditions et premiers entretiens par an, la charge de travail supplémentaire équivaut à 0,27 plein temps.

L'accomplissement de tâches qui n'existaient pas dans le système standard ou qui relevaient de la compétence des services cantonaux représente une charge de travail supplémentaire équivalant à 2,6 pleins temps. S'y ajoute le surcroît de travail généré par les tâches de soutien (réception, traitement du

courrier, téléphone, etc.) et de gestion (participation aux séances, discussions avec les supérieurs, etc.), qui correspond à environ 65 % de cette charge. Le volume de travail supplémentaire induit par l'accomplissement de nouvelles tâches correspond donc, au total à 4,3 pleins temps, soit 20 % environ des effectifs du centre pilote.

En résumé, la charge de travail supplémentaire à laquelle sont confrontés les acteurs associés à la phase en test est générée, pour l'essentiel, par les investigations plus systématiques et plus poussées effectuées par les spécialistes de la SEI, le transfert des compétences liées à la réalisation des entretiens de départ aux spécialistes de la Section Retour et la participation des représentants légaux aux entretiens.

Répercussions de la restructuration du domaine de l'asile sur les structures cantonales en matière de retours et d'exécution des renvois

Les répercussions de la restructuration pour le service cantonal des migrations sont les suivantes :

- *Entretiens de départ* : Les entretiens de départ ne sont plus menés par le service cantonal des migrations mais par le SEM dans le cadre de la phase de test.
- *Obtention des documents de voyage* : Dans le système standard, c'est le service cantonal des migrations qui est en principe chargé de l'obtention des documents de voyage. Lorsque le SEM vient lui prêter main-forte, il peut lui adresser une requête de soutien à l'exécution du renvoi, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de la phase de test.
- *Organisation du départ* : Il n'existe aucune différence fondamentale entre la phase de test et le système standard pour ce qui est de l'organisation du départ, mis à part dans les cas Dublin où un accompagnement par un collaborateur du SEM en civil intervient (voir chapitre 3.3.5).

En résumé, on peut dire que l'exécution des renvois est plus simple pour le service cantonal des migrations en phase de test que dans le système standard, puisque le SEM s'occupe non seulement des entretiens de départ mais aussi des démarches en vue de l'obtention des documents de voyage.

Importance de l'intégration des représentants de la SEI au centre pilote

Une équipe de spécialistes de la SEI est présente sur place au centre pilote, ce qui n'est pas le cas dans les CEP dans le système standard. Entre le 2^e et le 5^e jour, ces spécialistes procèdent à de nombreuses vérifications d'identité et élaborent, pour toute personne présentant une première demande, un rapport d'enquête destiné aux spécialistes de la phase préparatoire avant l'entretien de conseil. Dans le système standard, ces vérifications n'interviennent pas aussi tôt et ne sont pas aussi systématiques ni complètes.

Aux dires des représentants de la phase préparatoire, de la phase cadencée, de la phase Dublin et de la phase retour interrogés, la présence des spécialistes de la SEI au centre pilote constitue un facteur de réussite important. Ces spécialistes permettent en effet d'obtenir plus rapidement et de manière plus systématique des informations importantes pour la procédure concernant une éventuelle usurpation d'identité, l'itinéraire emprunté, des rapports de police, etc.

Premiers enseignements sur la capacité du système à faire face aux fluctuations

Le centre pilote a été, pour la première fois, confronté à une pénurie importante de personnel en juin 2015. L'objectif qui lui est fixé de traiter 6 % des demandes enregistrées a toutefois toujours été rempli jusqu'à présent.

Force est toutefois de constater que, pour que ce système, où l'interdépendance entre les nombreux acteurs – interprètes, spécialistes, spécialistes de la SEI, représentants légaux, conseillers juridiques et personnes en charge de l'hébergement – est très forte, soit doté d'une capacité élevée à faire face aux fluctuations, il faut que tous les acteurs associés à la procédure soient en mesure de s'adapter en cas de fluctuations de la charge de travail à court et à moyen terme. Une telle flexibilité n'est cependant pas prévue dans les contrats actuels, notamment pas dans ceux des représentants légaux et des conseillers juridiques.

Pour que le système soit également capable de faire face à des fluctuations plus importantes à long terme, il faut que les infrastructures et le personnel fassent preuve de la flexibilité requise.

Expériences avec le eDossier / importance du eDossier pour le centre pilote

Le centre pilote n'examine pas les demandes d'asile sur la base de dossiers papier, mais uniquement sur la base de dossiers électroniques. L'introduction de ces eDossiers a été jugée de manière (très) positive par l'ensemble des collaborateurs du centre pilote interrogés en juin 2015.

Voici les principaux arguments avancés ici :

- Le même dossier peut être traité par plusieurs personnes en même temps.
- Il n'est plus nécessaire de chercher le dossier physique.
- Les différents acteurs associés à la procédure ne perdent plus de temps à s'échanger les dossiers.
- En cas de questions sur un dossier, les informations peuvent être obtenues plus rapidement car il n'est plus nécessaire de se procurer au préalable le dossier en question.

3.5 Possibilités d'améliorations du système

3.5.1 Planification des premiers entretiens et des auditions

Doivent être présents lors du premier entretien (prototype 1) ou de l'entretien de conseil (prototype 2) le requérant d'asile, le représentant légal, le spécialiste de la phase préparatoire compétent et l'interprète. Pour les auditions, vient s'ajouter un préposé au procès-verbal.

Depuis le début de la phase de test, la planification des premiers entretiens a toujours constitué un point névralgique du processus dans son ensemble. Même si plusieurs améliorations ont été apportées dès 2014 à la procédure de planification³, cette dernière restait un point faible du système introduit dans le cadre de la phase de test, comme le révélait l'évaluation intermédiaire de novembre 2014.

La mise en place d'équipes quotidiennes dans le cadre du prototype 2 (voir chapitre 3.2.2) a permis une amélioration significative de la procédure de planification. Ces équipes présentent notamment l'avantage d'une plus grande flexibilité par rapport à la durée variable des entretiens. Les temps morts entre ces derniers sont éliminés, ce qui permet d'éviter les périodes d'inefficacité et à chaque équipe de réaliser jusqu'à cinq ou six entretiens par jour, contre trois au maximum par spécialiste et par jour jusqu'alors. A l'heure actuelle, la tendance est à quatre entretiens de conseil par jour et par équipe.

³ Voir évaluation intermédiaire du 2 novembre 2014 réalisée dans le cadre du mandat 2.

3.5.2 Causes et conséquences de la pénurie de personnel

Diverses sections ainsi que des personnes aux profils d'activité différents sont associées aux procédures d'asile menées dans le cadre de la phase de test. Un certain nombre de tâches nécessitent la présence de plusieurs personnes en même temps. C'est le cas notamment des premiers entretiens et des auditions.

De nombreuses tâches s'inscrivent dans une suite logique, certaines d'entre elles ne pouvant être effectuées que si la précédente a été accomplie. Parmi elles, nombreuses sont celles qui sont exécutées par des personnes différentes.

Le fait que les dossiers passent entre les mains de nombreux spécialistes et que plusieurs spécialistes doivent être présents en même temps pour effectuer certaines tâches (notamment les premiers entretiens et les auditions) pose des exigences élevées en matière de coordination. Les pénuries de personnel qui touchent certaines catégories de professionnels ont un impact sur l'ensemble de la procédure. Chaque catégorie peut ainsi devenir un goulet d'étranglement qui retarde l'ensemble de la procédure ou qui empêche que la procédure soit traitée dans les délais impartis. La pénurie de représentants légaux, qui participent à toutes les étapes de procédure, est ici particulièrement problématique, tout comme celle des spécialistes de la phase préparatoire et de la phase cadencée, qui génère, elle aussi, des retards de procédures. La pénurie d'interprètes a également été source de problèmes par le passé.

Dans ce contexte, il est primordial de veiller à ce qu'aucun domaine de la phase de test ne soit touché par une pénurie de personnel. Nous estimons à ce titre que les effectifs dans les différentes catégories de professionnels associées à la procédure sont plutôt insuffisants pour permettre un fonctionnement optimal.

Alors que beaucoup d'éléments parlent en faveur d'une taille plutôt sous-critique du centre pilote, il convient de souligner qu'il ne sera plus guère indiqué, dans un centre de plus grande importance, de coordonner manuellement les rendez-vous et les étapes de procédure, comme c'est le cas actuellement. Il conviendrait par conséquent d'utiliser un logiciel de gestion des rendez-vous commun à tous les professionnels associés à la procédure.

3.5.3 Doublons

Les doublons sont rares dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test. Jusque mi-2015, il existait un doublon lié au fait que les spécialistes de la phase préparatoire et ceux de la phase cadencée qui leur succèdent devaient se familiariser avec le même dossier du fait de la transmission de cas qui intervient à la fin de la phase préparatoire. Le regroupement de ces deux étapes (voir chapitre 3.2) a depuis permis d'éliminer ce doublon.

Le seul doublon qui mérite aujourd'hui d'être mentionné concerne le fait que la gestion des rendez-vous fixés aux requérants est assurée à la fois par le service de planification de la Förribuckstrasse à l'aide d'Outlook, DOPO et MIDES et par l'AOZ compétente pour l'exploitation du centre de Juch à l'aide du logiciel TVS. Si l'AOZ, le SEM et les représentants légaux gèrent les rendez-vous communs à l'aide de logiciels différents, c'est, semble-t-il, pour des raisons liées à la protection des données.

3.5.4 Autres possibilités d'améliorations du système

Dans le rapport intermédiaire du 11 décembre 2014, nous avons mis en évidence plusieurs solutions pour améliorer le système. La plupart de ces solutions ont depuis été mises en œuvre par le centre pilote dans le cadre du prototype 2.

Il existe, de notre point de vue, une autre possibilité d'amélioration, qui consisterait à réguler le nombre d'entretiens et d'auditions menés quotidiennement, lequel continue de varier plus ou moins fortement d'un jour à l'autre.

Le cadencement des étapes de procédure explique que le nombre variable de demandes d'asile reçues chaque jour entraîne un nombre (quotidien) variable d'enregistrements des données personnelles, d'entretiens de conseil, de premiers entretiens, d'auditions, de décisions et de prises de position. Si le centre pilote reçoit par exemple 30 demandes d'asile un lundi, il devra, selon le processus prévu, procéder cinq jours plus tard à 30 entretiens de conseil. La procédure se déroule ensuite (plus ou moins) à la même vitesse pour ces 30 personnes, mais cette journée où le nombre de demandes d'asile reçues aura été très élevé entraînera, pendant la procédure, des pics de travail certains jours (cet effet diminue naturellement avec l'accroissement de la durée de la procédure). Si, par contre, le centre pilote reçoit un autre jour très peu de demandes, on assistera à la situation inverse.

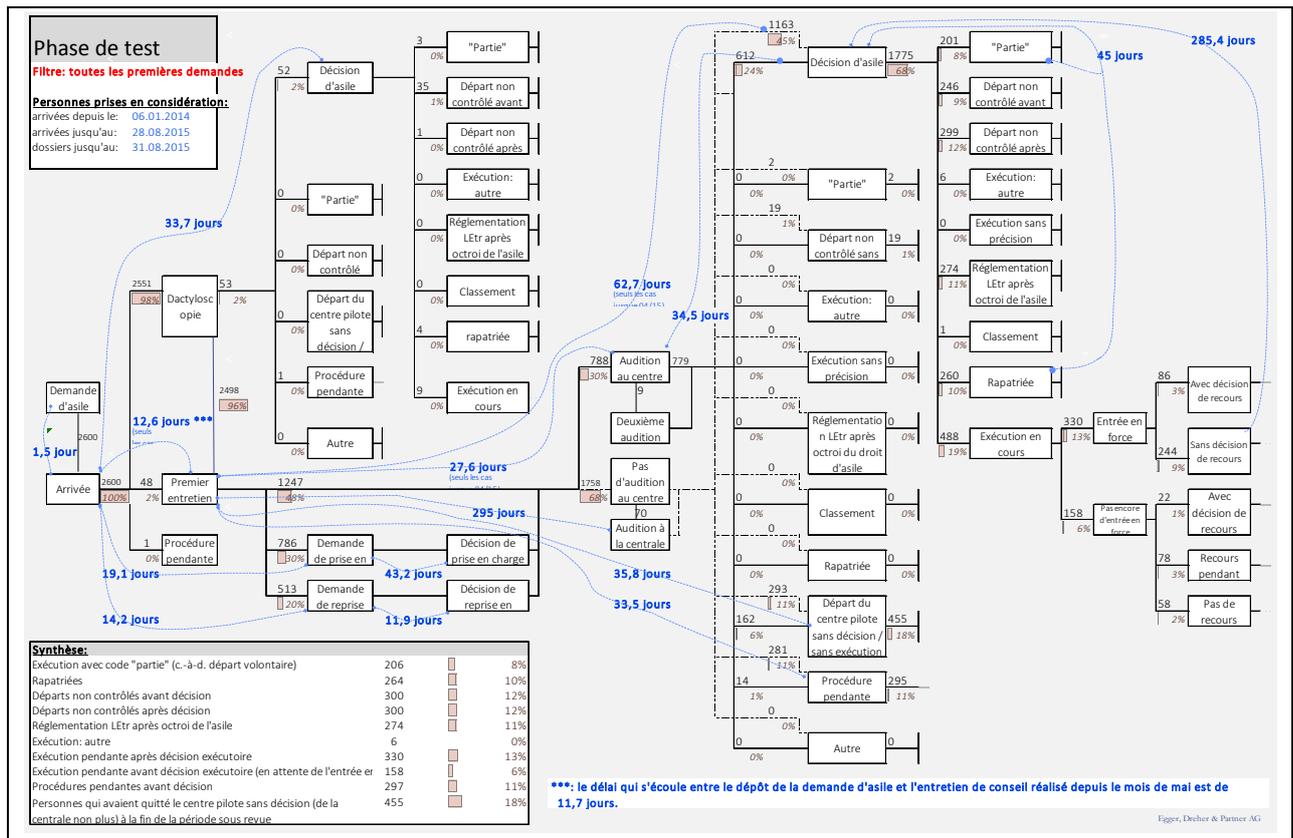
Ce nombre fluctuant de tâches a un impact négatif sur la planification et la gestion des effectifs et, partant, sur l'efficacité du système. En raison du nombre variable de décisions rendues chaque jour, les représentants légaux doivent, par exemple, prévoir certaines capacités de réserve pour pouvoir respecter le délai maximal de 24 heures dont ils disposent après la notification de la décision pour élaborer une prise de position. Plus la volatilité est importante, plus les capacités de réserve à prévoir doivent être grandes.

Le prototype 2 introduit depuis le mois de mai permet au centre pilote de mieux réguler le nombre fluctuant de cas traités quotidiennement : il faudrait ici uniquement s'assurer de mener (quasiment) le même nombre d'entretiens de conseil chaque jour, ce qui permettrait de réguler automatiquement et dans une large mesure le nombre de tâches effectuées par la suite (premiers entretiens, auditions, rédactions de décisions, prises de position, etc.) puisque celles-ci sont accomplies selon un calendrier bien précis. Pour ce faire, il faudrait toutefois déroger au principe rigide selon lequel les entretiens de conseil sont, si possible, toujours réalisés cinq jours après le dépôt de la demande.

3.6 Durée et déroulement des procédures

3.6.1 Vue d'ensemble et remarques préliminaires

La représentation graphique ci-dessous montre le déroulement de la procédure d'asile pour toutes les personnes ayant participé à la phase de test entre janvier 2014 et août 2015. Celle qui suit montre, à titre de comparaison, le déroulement de la procédure d'asile pour les personnes ayant déposé une première demande traitée durant la même période dans le système standard. Par « système standard », on entend la procédure actuelle, c'est-à-dire le traitement classique des demandes par le CEP en collaboration avec la centrale de Berne-Wabern.



Graphique 1 : Déroulement de la procédure pour les personnes ayant déposé une première demande qui a été traitée par le centre pilote entre le 01.01.2014 et le 30.08.2015. Sont prises en considération toutes les procédures bouclées durant cette période. Durant la période sous revue, 2 606 premières demandes ont été traitées par le centre pilote. Dans six cas, on ne trouve dans MIDES aucune information détaillée sur le déroulement de la procédure (date d'entrée, dactyloscopie...). Il a donc fallu les exclure de l'analyse. N'est donc représenté ici que le déroulement de 2 600 procédures.

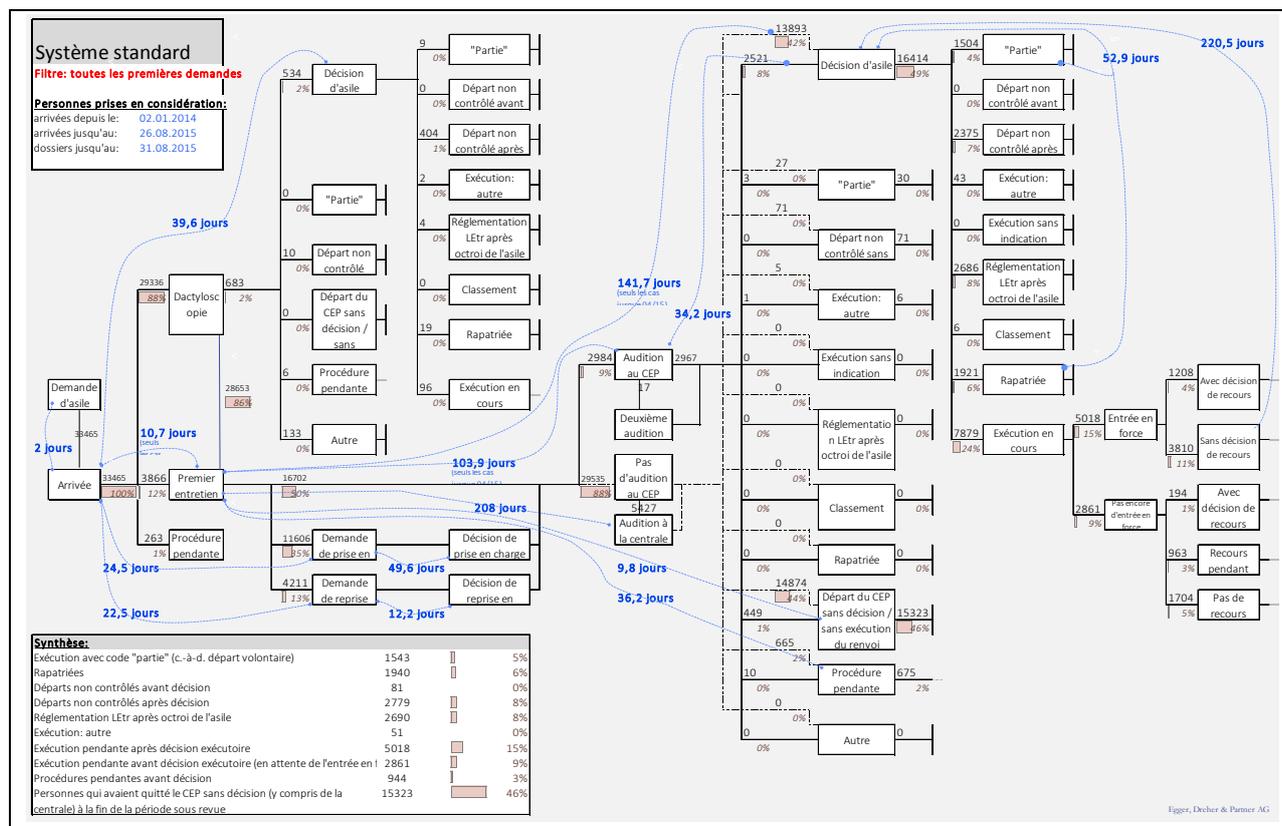
Légende : Les délais de traitement figurant en bleu correspondent à la durée moyenne, en jours, qui s'est écoulée entre les étapes de procédure en question. Les pourcentages indiquent la proportion de requérants qui sont concernés par le processus en question par rapport à l'ensemble des participants à la phase de test entre janvier et octobre 2014. Les valeurs absolues représentent le nombre de personnes ayant déposé une première demande traitée par le centre pilote durant la période sous revue et qui sont concernées par le processus en question.

Il est important de souligner que les analyses relatives à la phase de test ne portent pas uniquement sur les procédures bouclées par le centre pilote mais sur toutes les demandes que ce dernier a examinées. Ainsi, les cas tranchés par la centrale dans le cadre d'une procédure étendue sont pris en compte dans la représentation graphique ci-dessus. La phase de test n'est donc pas perçue comme un processus limité dans le temps qui s'achève avec la clôture du dossier à la Förrlibuckstrasse ou le départ du site de Juch, mais comme une partie d'une nouvelle procédure d'asile qui prend fin une fois la décision

(éventuellement rendue par la centrale dans le cadre d'une procédure étendue) entrée en force et le renvoi exécuté.

Pour procéder à une analyse comparable de la phase de test et du système standard, nous n'avons également pris en compte pour ce dernier que les premières demandes (et non les demandes multiples) et avons exclu les cas dans lesquels la demande n'a pas été traitée par le CEP mais a été directement transmise au canton.

Par ailleurs, d'autres graphiques représentant le déroulement de la procédure dans les différents cas de figure (demandes relevant d'une procédure Dublin, d'une procédure accélérée ou d'une procédure étendue) figurent dans le rapport intermédiaire détaillé élaboré dans le cadre du mandat 2 afin de pouvoir effectuer des comparaisons plus nuancées entre la phase de test et le système standard.



Graphique 2 : Déroulement de la procédure pour toutes les personnes arrivées dans les CEP entre le 01.01.2014 et le 30.08.2015 et ayant déposé une première demande qui n'a pas été traitée par le centre pilote. Sont prises en considération toutes les procédures bouclées durant cette période.

Durant la période sous revue, 36 912 premières demandes ont au total été traitées dans le système standard. Dans 3 447 cas, on ne trouve dans MIDES aucune information détaillée sur le déroulement de la procédure (date d'entrée, lieu d'entrée, date du premier entretien, de la dactyloscopie...). Il a donc fallu exclure de l'analyse. N'est donc représenté ici que le déroulement de 33 465 procédures.

Dans les chapitres suivants, nous nous penchons sur le déroulement des procédures menées dans le cadre de la phase de test et sur les délais de traitement, en proposant systématiquement une comparaison avec le système standard. La comparaison des délais de traitement se fonde cependant uniquement sur des cas présentant les mêmes caractéristiques. Afin de pouvoir comparer des éléments comparables, nous avons procédé au même filtrage que pour le mandat 1. Les trois catégories de cas suivants ont été distinguées :

- *Cas Dublin* : Il s'agit ici de toutes les premières demandes classées en priorité 1 ou 2 déposées entre le 1.01.2014 et le 31.08.2015 et ayant fait l'objet d'une procédure Dublin. Sont ici exclus les cas ayant ensuite été traités en procédure accélérée ou étendue.
- *Cas relevant d'une procédure accélérée* : Il s'agit, en phase de test, des premières demandes déposées entre le 1.01.2014 et le 31.08.2015 et considérées comme relevant de la procédure ordinaire par le centre pilote. Pour le système standard sont prises en compte les demandes déposées durant cette période et classées en catégorie 1 selon les directives du SEM ou considérées comme relevant de la procédure ordinaire par le CEP compétent. Que ce soit pour la phase de test ou le système standard, les cas dans lesquels une requête Dublin a auparavant été adressée ont été exclus.
- *Cas relevant de la procédure étendue* : Entrent dans cette catégorie les premières demandes déposées entre le 1.01.2014 et le 31.08.2015 que le centre pilote a transmises pour qu'elles soient traitées en procédure étendue. Pour le système standard, sont prises en compte les demandes classées en priorité 2 et les demandes que les CEP ont transmises pour qu'elles soient traitées en procédure étendue. Les cas dans lesquels une requête Dublin a auparavant été adressée ont, ici aussi, été exclus.

Les demandes se répartissent comme suit :

| Catégorie | Phase de test | | Système standard | |
|---|---------------|-------------|------------------|-------------|
| | Nombre | Pourcentage | Nombre | Pourcentage |
| Dublin | 715 | 36% | 5794 | 25% |
| Accélérée | 967 | 48% | 2687 | 12% |
| Etendue (phase préparatoire) | 315 | 16% | 14469 | 63% |
| Total cas des trois catégories | 1997 | 100% | 22950 | 100% |
| Autres cas (entre autres cas relevant de la procédure étendue pour lesquels une requête Dublin a au préalable été adressée) | 609 | | 13962 | |
| Total des demandes | 2606 | | 36912 | |

A propos de l'analyse comparative des délais de traitement en phase de test et dans le système standard pour les différentes catégories de procédures qui est proposée dans les chapitres suivants, nous attirons l'attention sur le fait que le nombre de demandes traitées en procédure étendue est beaucoup moins élevé en phase de test que dans le système standard et que, partant, le nombre de demandes traitées en procédure accélérée est beaucoup plus élevé que dans ce dernier (voir tableau ci-dessus). Cette remarque a son importance car la distinction entre les cas examinés en procédure étendue et ceux examinés en procédure accélérée n'est pas une donnée exogène mais relève d'une décision des CEP et du centre pilote.

3.6.2 Déroulement et durée des procédures Dublin

Déroulement

Entre janvier 2014 et août 2015, 2606 personnes ont été sélectionnées pour participer à la phase de test. Parmi elles, 715 ont déposé une demande relevant d'une procédure Dublin, classée en catégorie 1 ou 2 (selon définition donnée au chapitre 3.6.1). Une demande de prise en charge ou de reprise en charge a été adressée dans respectivement 39 % et 58 % des cas. 2 % des personnes sont parties dans le cadre d'un départ non contrôlé avant que la requête Dublin soit adressée.

Durant la période sous revue, 51 % des participants à la phase de test ayant fait l'objet d'une décision Dublin exécutoire sont partis dans le cadre d'un départ non contrôlé (ou ont disparu), contre 24 % des requérants dont la demande a été traitée dans le système standard. Cette différence ne s'explique pas par

la proportion plus élevée des départs contrôlés dans le système standard. En effet, 38 % des personnes ayant fait l'objet d'une décision Dublin ont quitté le territoire de manière contrôlée depuis le centre pilote ou ont été transférées, contre 34 % dans le système standard. La part beaucoup moins élevée de départs non contrôlés dans le système standard tient au nombre plus important de renvois qui sont en cours d'exécution : alors que le renvoi est en cours d'exécution pour 42 % des personnes faisant l'objet d'une décision Dublin – c.-à-d. des personnes qui ne sont pas parties dans le cadre d'un départ contrôlé et qui n'ont pas non plus disparu –, ce taux est plus faible en phase de test (10 %), mais le taux de disparitions est plus élevé.

Le nombre plus important de départs non contrôlés peut non seulement être considéré comme un point faible du système, mais il peut également être vu comme un point fort. On peut en effet considérer que, grâce à des procédures rapides, des informations transparentes et une évaluation des chances de succès de la demande d'asile, le système introduit permet de mieux montrer aux personnes pour lesquelles les recherches dans le SIS ont donné des résultats positifs que les conditions de l'obtention du droit de rester en Suisse de manière durable ou même provisoire ne sont pas réunies. Une fois qu'un requérant l'a compris, il préfère disparaître plutôt que de poursuivre la procédure.

Durée des procédures

Dans les cas Dublin traités en phase de test, il s'écoule, à compter du dépôt de la demande, 44 en jours en moyenne jusqu'à ce qu'une décision soit rendue, 59 jours jusqu'à l'entrée en force de cette décision et 95 jours jusqu'à l'exécution du renvoi. Les délais sont plus longs dans le système standard : on compte 58 jours jusqu'à la décision, 80 jours jusqu'à l'entrée en force de cette dernière et 129 jours jusqu'à l'exécution du renvoi.

3.6.3 Déroutement et durée des procédures accélérées

Déroutement

Entre janvier 2014 et août 2015, 967 demandes ont été examinées dans le cadre d'une procédure accélérée par le centre pilote (cas dans lesquels une requête Dublin a au préalable été adressée non compris). Fin août 2015, ce dernier avait statué dans 76 % des cas (21 % de décisions positives et 55 % d'autres décisions d'asile (négatives) exécutoires ou non). Dans 22 % des cas, il n'avait pas encore bouclé la procédure et, dans 2 % des cas, les requérants avaient quitté le centre pilote sans attendre que la décision soit rendue. Durant cette même période, 81 % des demandes examinées dans le cadre d'une procédure étendue dans le système standard ont été tranchées (voir définition au chapitre 3.6.1).

Un quart des personnes déboutées par le centre pilote ont quitté le territoire de manière contrôlée. Un autre quart est parti dans le cadre d'un départ non contrôlé ou a disparu. Pour près de la moitié restante, le renvoi est en cours d'exécution ou une admission provisoire a été prononcée. Dans le système standard, 42 % des personnes déboutées ont quitté le territoire de manière contrôlée et 27 % sont parties dans le cadre d'un départ non contrôlé. Pour les quelque 30 % restants, le renvoi est en cours d'exécution ou une admission provisoire a été prononcée.

Durée des procédures

Dans les cas relevant de la procédure accélérée traités en phase de test, il s'écoule, à compter du dépôt de la demande, 47 jours en moyenne jusqu'à la décision, 59 jours jusqu'à l'entrée en force de cette dernière

et 70 jours jusqu'à l'exécution du renvoi. Les délais sont un peu plus longs dans le système standard : on compte 61 jours jusqu'à la décision, 87 jours jusqu'à l'entrée en force de cette dernière et 116 jours jusqu'à l'exécution du renvoi.

3.6.4 Déroulement et durée des procédures étendues

Déroulement

Sur les 2 606 demandes assignées au centre pilote entre janvier 2014 et août 2015, 315 ont été traitées dans le cadre d'une procédure étendue (12 %). Fin août 2015, une décision avait été rendue dans 43 % des cas. La part de premières demandes réorientées vers une procédure étendue durant cette même période dans le système standard est beaucoup plus importante (voir chapitre 3.6.1).

La proportion des premières demandes examinées depuis janvier 2014 en procédure étendue et qui avaient abouti à une décision en août 2015 est aussi élevée en phase de test (43 %) que dans le système standard (43 %).

Durée des procédures

En phase de test, il s'écoule, dans les cas relevant de la procédure étendue pour lesquels une audition a déjà eu lieu, 46 jours en moyenne entre le dépôt de la demande et l'audition, contre 173 jours environ dans le système standard.

3.6.5 Délais entre les différentes étapes de procédure

Délais entre l'arrivée au centre pilote et le premier entretien

Après l'arrivée des requérants au centre pilote, il s'est écoulé 12,6 jours en moyenne avant que le premier entretien soit réalisé. Dans le système standard ou les CEP, il a fallu attendre 3,6 jours de moins dans les cas Dublin, 4,7 jours de moins dans les cas relevant d'une procédure accélérée et 3,3 jours de moins dans les cas relevant d'une procédure étendue.

Le délai entre l'arrivée au centre pilote et le premier entretien constitue le seul point faible de la phase de test par rapport au système standard. Il convient ici de souligner que les délais dont il est question ici se rapportent seulement à la période allant jusque fin avril 2015. La durée des nouvelles étapes de procédure introduites en mai 2015 (enregistrement des données personnelles et entretiens de conseil [voir chapitre 3.2]) ne peut pas être directement comparée avec celle des étapes du système standard car le contenu de ces étapes est différent. Par souci d'exhaustivité, il convient néanmoins de relever que les entretiens de conseil menés depuis mai 2015 ont lieu 11,7 jours après le dépôt de la demande (source : service de la statistique du SEM). L'introduction de cette nouvelle étape ne permet donc pas d'accélération significative de la procédure.

Délais entre le premier entretien et la décision

Le centre pilote a statué plus rapidement que les CEP dans le cas des demandes ayant pu être tranchées immédiatement après le premier entretien sans qu'une autre audition se soit révélée nécessaire. Dans les cas Dublin, une décision a été rendue au bout de 39 jours en phase de test et de 47 jours dans le système standard. Dans les cas relevant d'une procédure accélérée, la décision du centre pilote est tombée 29 jours en moyenne après le premier entretien, contre 34 pour les CEP. Dans les cas relevant d'une procédure

Dublin et d'une procédure accélérée, le centre pilote a donc respectivement besoin de cinq et huit jours de moins pour rendre sa décision.

Délais entre décision et départ

Durant la période sous revue, 4 % des personnes dont la demande a été traitée par le centre pilote dans le cadre d'une procédure Dublin sont retournées volontairement dans leur pays d'origine et 34 % ont été transférées vers l'Etat Dublin compétent. Dans le système standard, on compte 3 % de départs volontaires et 31 % de transferts. Le délai qui s'est écoulé entre la décision Dublin et le départ était de 58 jours en phase de test et de 68 jours dans le système standard.

Dans les cas relevant de la procédure accélérée, les délais sont les mêmes en phase de test et dans le système standard : il faut compter 27 jours en phase de test et 26 dans le système standard entre la décision d'asile et le départ volontaire.

3.6.6 Conclusion générale sur les délais de traitement

Il s'avère que les délais de traitement sont plus courts en phase de test que dans le système standard. La seule étape qui est plus longue en phase de test est celle du premier entretien en raison de difficultés de planification. Le retard accumulé en phase de test est cependant de trois à quatre jours seulement par rapport au système standard. De manière générale, toutes les autres étapes durent moins longtemps en phase de test.

Dans le tableau ci-dessous figure, pour chaque catégorie, un aperçu des délais de traitement des demandes enregistrées depuis janvier 2014 et qui avaient abouti à une décision exécutoire fin août 2015 (voir définition au chapitre 3.6.1).

| Catégorie | Phase de test | Système standard |
|--|---------------|------------------|
| | Durée | Durée |
| Dublin | | |
| Jusqu'à la décision (seuls les cas où la décision est exécutoire sont pris en compte) | 44.4 | 57.6 |
| Jusqu'à l'entrée en force de la décision | 58.9 | 79.9 |
| Jusqu'à l'exécution du renvoi | 95.2 | 129.0 |
| Accélérée | | |
| Jusqu'à la décision (seuls les cas dans lesquels la décision est exécutoire sont pris en compte) | 47.2 | 60.9 |
| Jusqu'à l'entrée en force de la décision | 58.7 | 87.1 |
| Jusqu'à l'exécution du renvoi | 69.6 | 116.0 |
| Etendue (phase préparatoire) | | |
| Jusqu'à l'audition | 46.2 | 173.5 |

Dans les cas relevant d'une procédure accélérée, il s'écoule 70 jours en moyenne en phase de test entre le dépôt de la demande d'asile et l'exécution du renvoi, soit 46 jours de moins que dans le système standard. Dans les cas Dublin, il s'écoule 95 jours jusqu'à l'exécution du renvoi en phase de test, contre 129 dans le système standard.

Dans les cas relevant d'une procédure étendue, les délais de traitement sont également plus courts en phase de test : par rapport au système standard, on compte 127 jours de moins jusqu'à l'audition.

Alors que le raccourcissement des délais de traitement permis par la phase de test pour les personnes dont la demande relève de la procédure accélérée, c'est-à-dire les personnes dont la demande serait tranchée de

manière décentralisée par le CEP dans le système standard, peut être, selon le point de vue, considéré comme peu important, on constate que les délais de traitement sont beaucoup plus courts en phase de test pour les cas ayant fait l'objet d'une audition et d'une décision au centre pilote et qui auraient été transmis à la centrale dans le système standard. Le fait également que 46 % des demandes examinées par les CEP entre janvier 2014 et août 2015 ont été transmises à la centrale avant d'être tranchées, alors que c'est le cas de 18 % seulement des demandes examinées dans le cadre de la phase de test, montre un sérieux atout du système introduit dans le cadre de la phase de test (voir graphiques au chapitre 3.6.1).

4 Remarques finales

En résumé, on constate que le déroulement de la phase de test est conforme au plan initial, que ce soit en ce qui concerne le centre de procédure situé Förrlibuckstrasse ou le centre d'hébergement de Juch. Aucun problème fondamental qui remettrait en question le fonctionnement du centre pilote et obligerait à revoir complètement le concept ne s'est posé. D'un point de vue de la gestion des processus, on n'a pas observé non plus jusqu'à présent de faille majeure qui amènerait à s'interroger sur la pertinence du concept.

Comme on s'y attendait, divers problèmes de mise en œuvre et d'ordre conceptuel sont apparus au début, mais nombre d'entre eux sont à présent résolus.

L'amélioration la plus importante qui pourrait encore être apportée à court terme consisterait à continuer de réduire les fluctuations de la charge de travail quotidienne (voir chapitre 3.2.2).

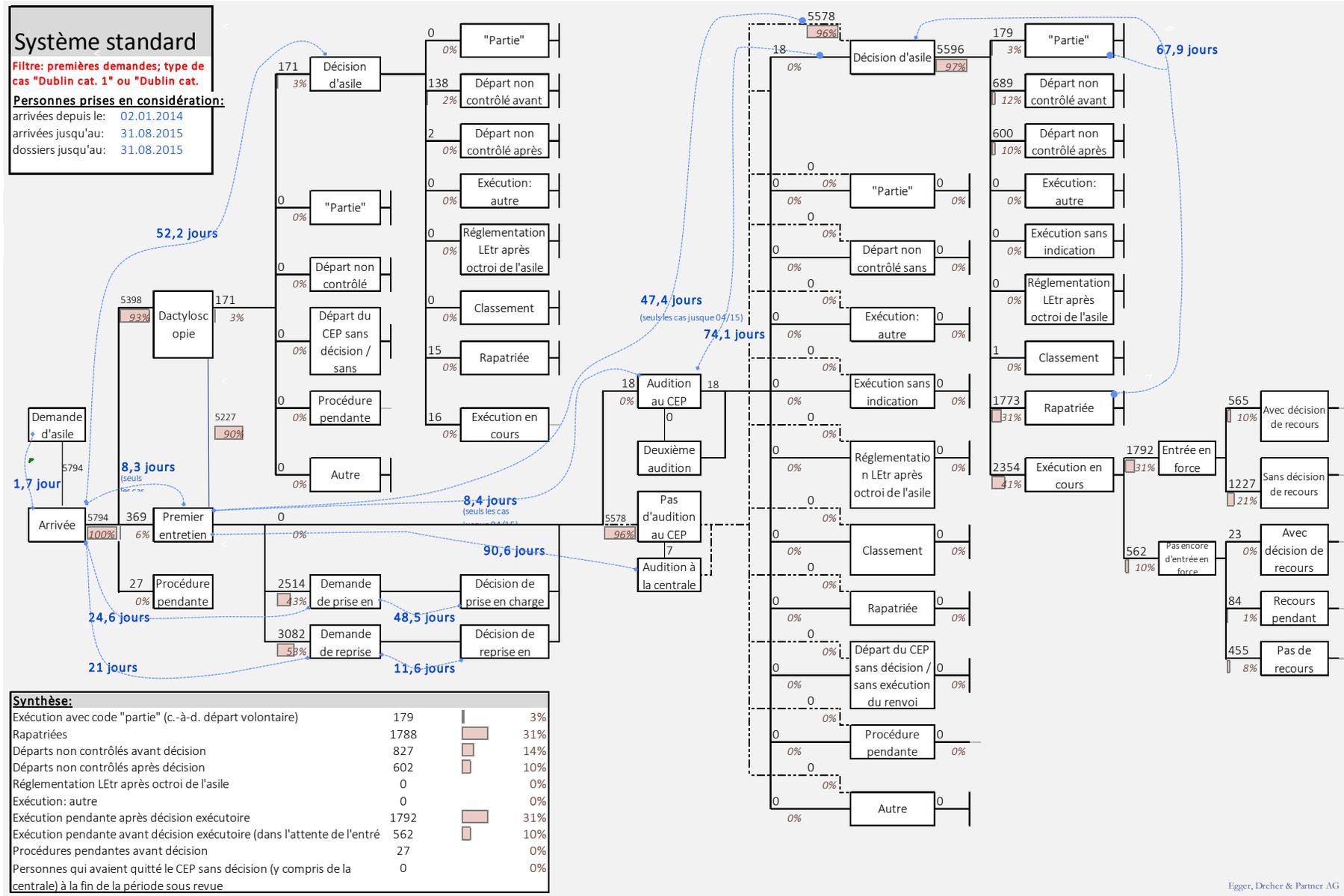
Outre ce problème de mise en œuvre, qui peut être réglé rapidement, existent quelques difficultés plus fondamentales dont la résolution demandera plus de temps :

- s'assurer que le centre de Juch, le service de planification du SEM et celui des représentants légaux (SPOC) ne gèrent pas les rendez-vous communs avec des logiciels différents ;
- examiner la possibilité d'utiliser des outils informatiques de workflow et des logiciels de gestion des rendez-vous communs à tous les acteurs associés à la procédure.

Concernant les délais de traitement, il s'avère que le système introduit dans le cadre de la phase de test présente, selon le type de procédure, des avantages plus ou moins significatifs par rapport au système standard. Ces avantages sont particulièrement importants dans les cas qui sont transmis à la centrale dans le système standard, mais qui sont tranchés et réglés de manière décentralisée dans le cadre de la phase de test.

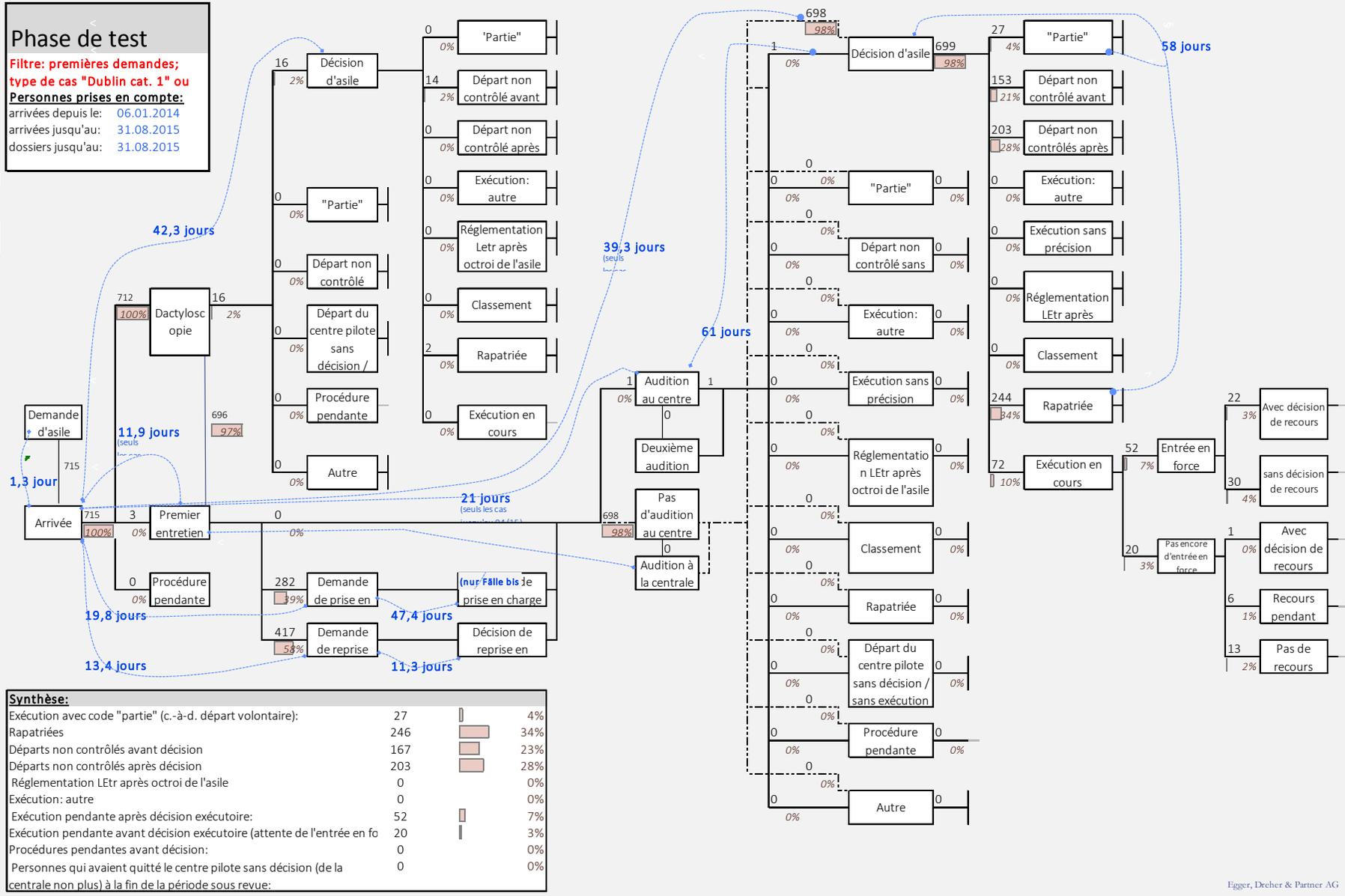
Annexe 1 – Description détaillée du déroulement des procédures

Premières demandes relevant de la procédure Dublin examinées depuis janvier 2014 dans le système standard



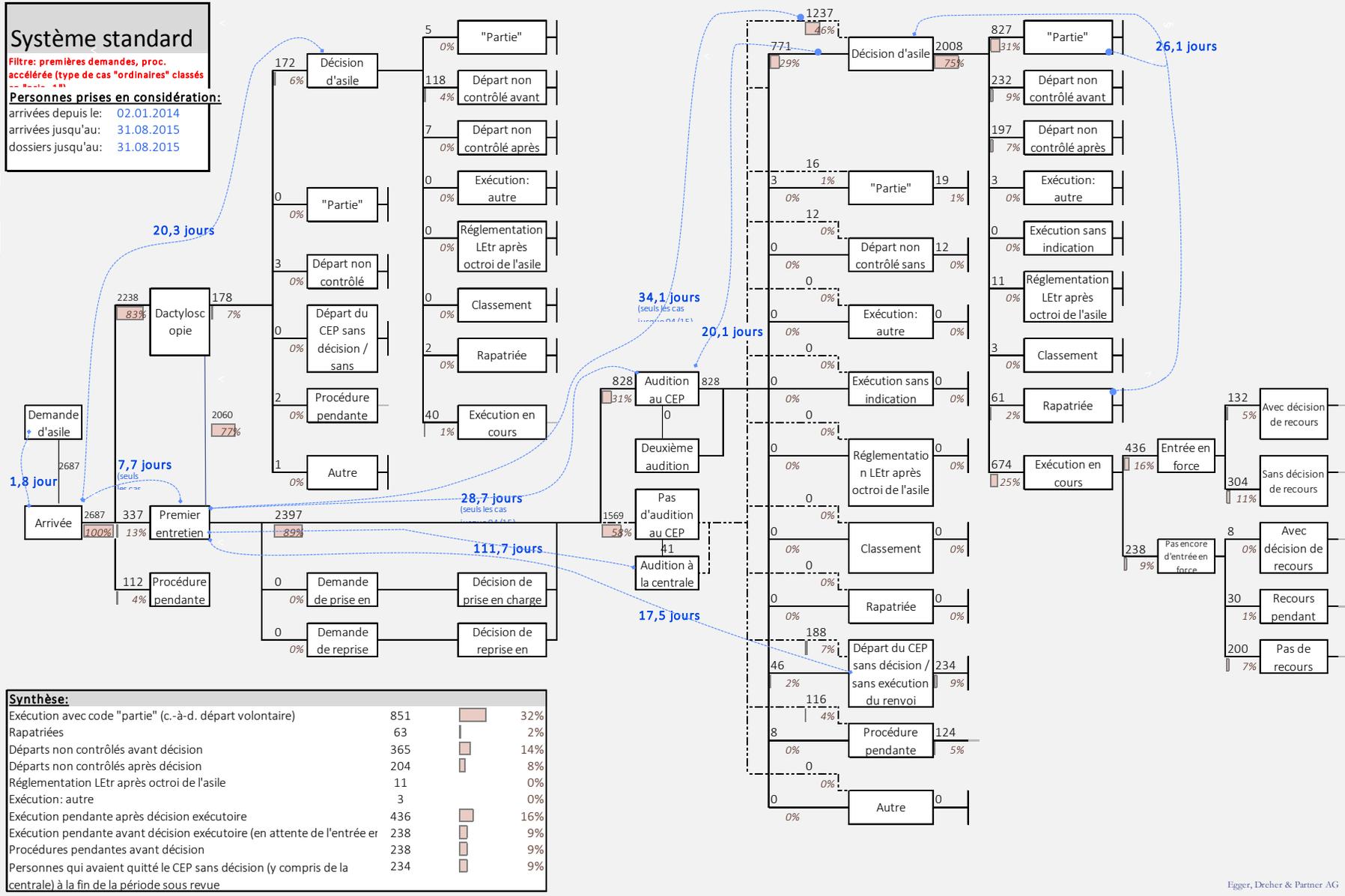
Premières demandes relevant de la procédure Dublin examinées depuis janvier 2014 en phase de test

Phase de test
 Filtre: premières demandes;
 type de cas "Dublin cat. 1" ou
 Personnes prises en compte;
 arrivées depuis le: 06.01.2014
 arrivées jusqu'au: 31.08.2015
 dossiers jusqu'au: 31.08.2015



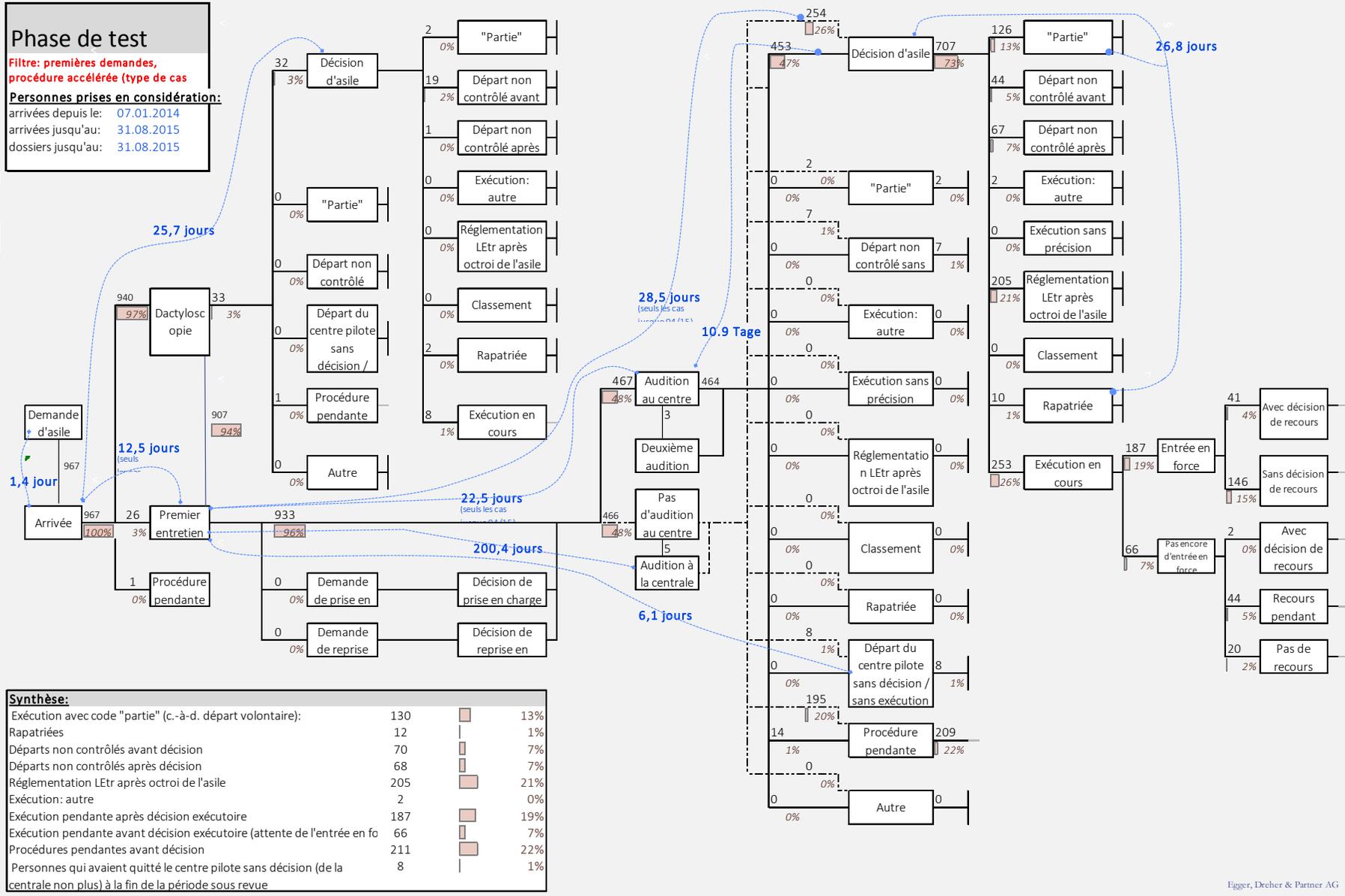
Egger, Dreher & Partner AG

Premières demandes relevant de la procédure accélérée examinées depuis janvier 2014 dans le système standard

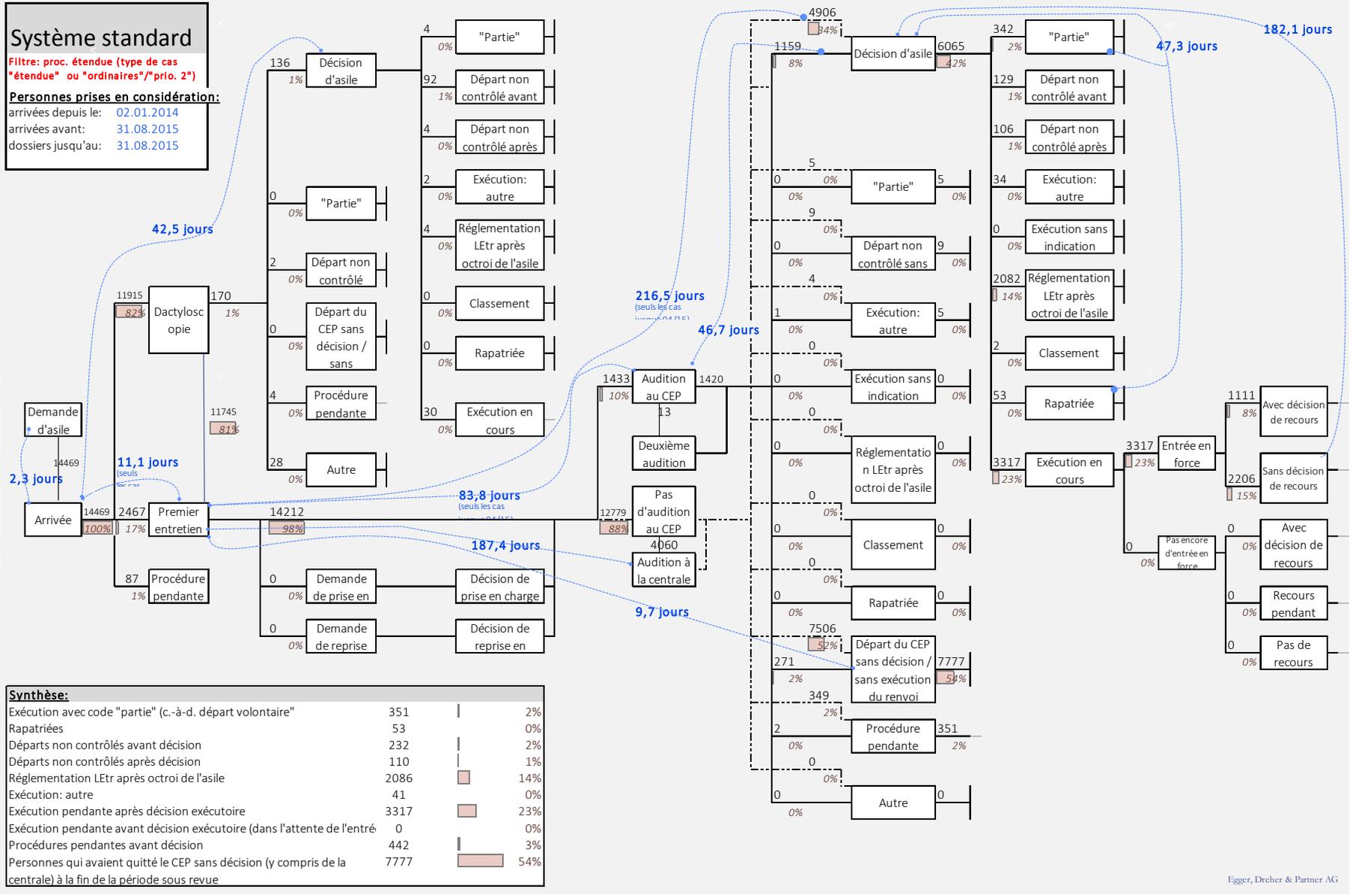


Egger, Dreher & Partner AG

Premières demandes relevant de la procédure accélérée examinées depuis janvier 2014 en phase de test



Premières demandes relevant de la procédure étendue examinées depuis janvier 2014 dans le système standard



Egger, Dreher & Partner AG

Premières demandes relevant de la procédure étendue examinées depuis janvier 2014 en phase de test

