

Rapport explicatif

Modifications urgentes de la loi sur l'asile du 28 septembre 2012

Projet d'adaptations d'ordonnances

Office fédéral des migrations
Février 2013

Table des matières

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Partie générale..... | 2 |
| 1.1 | Objet de l'audition du DFJP | 2 |
| 1.2 | Examen de nouvelles procédures dans le cadre de phases de test | 2 |
| 1.2.1 | Contexte | 2 |
| 1.2.2 | Conférence nationale sur l'asile | 3 |
| 1.2.3 | Révision de la loi sur l'asile | 4 |
| 1.2.4 | Grandes lignes du projet de restructuration du domaine de l'asile | 4 |
| 1.3 | Principale teneur de l'ordonnance sur les phases de test..... | 6 |
| 1.4 | Principale teneur des autres modifications d'ordonnances | 7 |
| 2. | Partie spéciale | 8 |
| 2.1 | Commentaires concernant les diverses dispositions de l'ordonnance sur les phases de test | 8 |
| 2.2 | Commentaire des différents articles de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1) | 22 |
| 2.3 | Commentaire des différents articles de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2) | 26 |
| 2.4 | Commentaire des différents articles de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile | 27 |
| 2.4.1 | Introduction | 27 |
| 2.4.2 | Commentaire des différents articles..... | 28 |
| 3. | Conséquences financières..... | 30 |
| 3.1 | Exploitation-pilote..... | 31 |
| 3.2 | Centres spécifiques..... | 32 |
| 3.3 | Forfait de sécurité | 32 |
| 3.4 | Programmes d'occupation..... | 32 |

1. Partie générale

1.1 Objet de l'audition du DFJP

Le 28 septembre 2012, le Parlement a adopté une modification urgente de la loi sur l'asile (LAsi). Elle est entrée en vigueur le 29 septembre 2012 (projet 3)¹. Une demande de référendum a posteriori contre cet objet ayant abouti, le scrutin référendaire se déroulera le 9 juin 2013.

Des dispositions d'exécution ou des adaptations systématiques d'ordonnances du Conseil fédéral sont nécessaires pour mettre en œuvre une partie de ces modifications urgentes de la LAsi. Ce sont ces dispositions et adaptations qui font l'objet de la présente procédure d'audition. Les modifications d'ordonnances portent notamment sur les sujets suivants :

- Examen de nouvelles procédures dans le cadre de phases de test (art. 112b LAsi).
- Versement, par la Confédération, d'un forfait de sécurité et de contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation aux cantons abritant des centres d'enregistrement et de procédure (CEP) et des centres pour requérants récalcitrants (art. 91, al. 2^{ter} et al. 4^{bis} LAsi).
- Création de centres spécifiques pour requérants d'asile récalcitrants (art. 26, al. 1^{bis} ss, LAsi).

La procédure d'audition sur les adaptations d'ordonnance est lancée avant le scrutin référendaire pour permettre une mise en œuvre la plus rapide et complète possible des modifications urgentes de la LAsi adoptées le 28 septembre 2012. Si la votation aboutit au rejet de la modification de la LAsi, ces dispositions d'exécution n'entreront pas en vigueur, puisque les bases légales sur lesquelles elles se fondent seront caduques.

1.2 Examen de nouvelles procédures dans le cadre de phases de test

1.2.1 Contexte

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté un message concernant la modification de la LAsi. Le 23 novembre 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) est entrée en matière sur le projet. Elle a également chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre, avant la fin du mois de mars 2011, un rapport sur la situation dans le domaine de l'asile, rapport dans lequel seraient également présentées de nouvelles options visant à réduire considérablement la durée des procédures.

Le 9 mai 2011, la CIP-E a décidé à l'unanimité de poursuivre l'option 1 présentée dans le « Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile »² (ci-après : rapport sur des mesures d'accélération). Cette option prévoit de traiter dans des centres de procédure la majorité des procédures d'asile en respectant un délai bref et impératif. Cette mesure induit une restructuration complète du domaine de l'asile. Il importe de veiller à ce que les personnes réellement poursuivies continuent à obtenir une protection complète en Suisse. De plus, la procédure d'asile doit être menée dans le respect des principes de l'État de droit et de manière équitable. À cet effet, il est notamment prévu que les requérants d'asile bénéficient d'une protection juridique complète et gratuite. L'objectif d'une plus grande rapidité des procédures d'asile est de réduire durablement l'attrait de la Suisse pour les personnes

¹ <http://www.admin.ch/ch/f/as/2012/5359.pdf>

² <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

souhaitant déposer des demandes d'asile manifestement abusives, et de renforcer durablement la crédibilité de la politique d'asile suisse.

Le 6 juin 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner en profondeur les conséquences financières, organisationnelles, juridiques et politiques des modifications nécessaires. Le 2 juillet 2012, le groupe de travail Confédération / cantons institué à cet effet a publié un rapport intermédiaire.³ Il a déclaré que les lignes directrices des mesures d'accélération devaient être adoptées par les représentants des cantons dans le cadre d'une conférence sur l'asile.

Le 29 octobre 2012, le groupe de travail Confédération / cantons a adopté son rapport final⁴ et les lignes directrices qu'il contient⁵, concernant les objectifs centraux de la restructuration, les exigences relatives au processus d'asile⁶ et des variantes de mise en œuvre, ainsi que les répercussions sur la collaboration entre les acteurs concernés du domaine de l'asile, notamment entre la Confédération et les cantons. Le rapport préconise de réaliser dans les meilleurs délais des procédures d'asile dans le cadre de phases de test pour vérifier l'efficacité des mesures d'accélération proposées.

Le 22 novembre 2012, le comité de pilotage du groupe de travail Confédération / cantons a approuvé ledit rapport final et ses lignes directrices. Sont représentés au sein de ce comité le DFJP (Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale et cheffe du département), la CCDJP⁷ (Hans-Jürg Käser, conseiller d'État et président de la CCDJP) et la CDAS⁸ (Peter Gomm, conseiller d'État et président de la CDAS). Une conférence sur l'asile s'est déroulée à ce sujet le 21 janvier 2013 (cf. ch. 1.2.2).

Le 1^{er} février 2013, le Conseil municipal de Zurich a décidé de mettre à disposition de l'Office fédéral des migrations (ODM) le site Duttweiler-Areal situé dans le quartier de Zürich-West pour abriter temporairement un centre de procédure fédéral. Ce centre accueillera à terme 400 à 500 requérants d'asile et près de 100 postes de travail. Dans une première phase, il servira à tester de nouvelles procédures d'asile. La mise en œuvre de ce projet est toutefois subordonnée à la délivrance des autorisations nécessaires et à l'approbation des organes compétents de la Confédération et du canton de Zurich.

1.2.2 Conférence nationale sur l'asile

La conférence nationale sur l'asile demandée dans le rapport final du groupe de travail Confédération / cantons s'est déroulée le 21 janvier 2013. Y ont participé la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cheffe du DFJP, ainsi que les conseillers d'État membres de la CCDJP et de la CDAS, les représentants des villes et des communes, ainsi que des membres du Tribunal administratif fédéral.

Les participants à la conférence sur l'asile ont adopté une déclaration commune⁹ portant approbation du rapport final du groupe de travail de la Confédération et des cantons ainsi que des lignes directrices du projet « restructuration du domaine de l'asile » du 21 novembre 2012. Cette déclaration commune prévoit également que la Confédération doit procéder à des phases de test en vue de la restructuration dans le domaine de l'asile. Les

³ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/zwber-umsetz-beschleunig-asyl-f.pdf>

⁴ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/schlussber-neustruktur-asyl-f.pdf>

⁵ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/eckwerte-neustruktur-asyl-f.pdf>

⁶ La notion englobe l'ensemble du processus d'asile et de renvoi : dépôt de la demande, phase préparatoire, procédure de première instance et éventuellement procédure de recours, jusqu'à la réglementation du séjour en Suisse, le départ de Suisse ou l'exclusion des structures d'hébergement ordinaires.

⁷ Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

⁸ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

⁹ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2012-01-21/erklarung-f.pdf>

cantons, en collaboration avec les villes et les communes, apportent leur soutien à la Confédération dans la création de conditions optimales à la mise en œuvre rapide et sans accroc de ces phases de test.

1.2.3 Révision de la loi sur l'asile

Le Parlement a divisé en trois projets distincts la révision de la LAsi proposée par le Conseil fédéral dans son message du 26 mai 2010 :

Projet 2 : Le Parlement approuve le principe de la restructuration du domaine de l'asile présentée dans le rapport du DFJP sur des mesures d'accélération (chiffre 1.1.). Cependant, les dispositions concernant les délais de recours et le conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances sont renvoyées au Conseil fédéral avec mandat de présenter un nouveau projet visant à accélérer les procédures d'asile en créant des centres de procédure fédéraux et en adaptant les délais de recours et la protection juridique des requérants d'asile. Ce nouveau projet doit être mis en consultation au printemps 2013.

Projet 3 : En vue de la restructuration du domaine de l'asile, le Parlement a adopté des modifications urgentes de la LAsi, lesquelles sont déjà entrées en vigueur le 29 septembre 2012. Parmi celles-ci, les mesures ci-après jouent également un rôle important dans la restructuration prévue :

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

Projet 1 : D'autres modifications non urgentes de la LAsi ont été décidées le 14 décembre 2012 par le Parlement. Elles concernent aussi, pour certaines d'entre elles, la restructuration du domaine de l'asile (p.ex. améliorations de la protection juridique, introduction d'une phase préparatoire, remplacement des décisions de non-entrée en matière par des procédures d'asile matérielles rapides)¹⁰. Les dispositions d'exécution pertinentes sont en cours d'élaboration et seront mises en consultation ultérieurement.

1.2.4 Grandes lignes du projet de restructuration du domaine de l'asile

Le rapport final et les lignes directrices du groupe de travail Confédération / cantons contiennent une présentation détaillée du projet (cf. ci-dessus, avec références sur Internet).

Le groupe de travail Confédération / cantons arrive à la conclusion que l'accélération effective des procédures ne sera possible que si les principaux intervenants se trouvent au même endroit (notamment requérants, responsables de la procédure d'asile à l'ODM, représentants légaux et conseillers en vue du retour, spécialistes de l'examen des documents, comparai-

¹⁰ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2012/8943.pdf>

son avec la banque de données Eurodac et documentation sur les pays). Compte tenu du nombre relativement élevé de demandes d'asile enregistrées en ce moment, les CEP existants devront être agrandis. L'ouverture de nouveaux centres, dans d'autres endroits, pourrait se révéler nécessaire.

Pour fonctionner de manière optimale, ces centres de la Confédération doivent être d'une certaine taille. La création de très grands centres comme aux Pays-Bas (Ter Apel) semble peu réalisable en Suisse, mais on peut envisager de créer des centres de la Confédération en agrandissant les actuels CEP et, le cas échéant, en leur adjoignant des centres accueillant des requérants en phase d'attente ou qui s'apprêtent à quitter le pays, ainsi que des centres spécifiques.

Le groupe de travail est aussi unanime à estimer que les procédures d'asile rapides ne peuvent être menées dans le respect des principes de l'État de droit et de manière équitable qu'en garantissant aux requérants le droit à une protection juridique professionnelle, gratuite et indépendante.

En vue d'accélérer le déroulement des procédures, il convient dorénavant de distinguer les procédures d'asile suivantes :

Procédure ordinaire (dite « procédure accélérée » dans l'ordonnance sur les phases de test)

Les demandes pour lesquelles il ressort de l'audition qu'aucune clarification supplémentaire n'est nécessaire (par ex. parce que le requérant est originaire d'un pays sûr), soit environ 20 % de l'ensemble des demandes d'asile, doivent être traitées dans une procédure ordinaire rapide et suivre un calendrier précis (procédure cadencée). Des décisions de non-entrée en matière et des décisions d'asile matérielles pourront être prononcées dans cette procédure. Il en va de même des demandes de personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester en Suisse (octroi de l'asile ou admission provisoire). Le choix du type de procédure pour les demandes qui se solderont probablement par une décision positive assortie d'un droit de séjour doit notamment tenir compte de la pratique en matière d'asile des autres pays de l'UE. La proportion des demandes d'asile traitées en procédure ordinaire peut donc varier en fonction de la composition des demandes.

Les requérants dont la demande est traitée en procédure ordinaire ne sont en principe pas attribués à un canton. Les demandes traitées en procédure ordinaire doivent faire l'objet d'une décision exécutoire, et le renvoi être exécuté, dans les 100 jours. Les requérants concernés sont hébergés dans des centres de la Confédération pour la durée de la procédure, jusqu'à l'exécution du renvoi.

Procédure étendue (dite « procédure hors phases de test » dans l'ordonnance sur les phases de test)

La procédure étendue (environ 40 % des demandes) s'applique notamment aux demandes pour lesquelles une décision ne peut pas être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, parce que des clarifications supplémentaires sont nécessaires. Elle peut également être utilisée pour les demandes de personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester en Suisse (admission provisoire ou octroi de l'asile). Tel est notamment le cas lorsque l'examen des demandes d'une région donnée est temporairement suspendu parce que l'évolution de la situation dans un proche avenir est incertaine (moratoire, hiérarchisation des demandes).

Les requérants dont la demande est traitée en procédure étendue sont attribués à un canton pour la durée de la procédure d'asile, jusqu'à l'exécution du renvoi. La procédure étendue doit faire l'objet d'une décision exécutoire dans un délai d'un an, renvoi inclus le cas échéant.

Procédure Dublin

Les requérants concernés par une procédure Dublin (actuellement, environ 40 % des demandes) restent également dans les structures de la Confédération jusqu'à leur départ et ne sont pas attribués aux cantons. Si la procédure Dublin ne peut pas être menée à terme, le

traitement de la demande se poursuit en procédure ordinaire ou en procédure étendue. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, il n'y a pas d'audition sur les motifs d'asile dans une procédure Dublin. Une audition sommaire a toutefois lieu et le droit d'être entendu est accordé au requérant. La décision en matière d'asile ne peut pas être prise avant que l'État Dublin compétent n'ait donné sa réponse à la demande de réadmission.

Les requérants sont ainsi répartis entre la Confédération (procédure ordinaire : env. 20 % des demandes ; procédure Dublin : env. 40 %) et les cantons (procédure étendue : env. 40 % des demandes). Ces proportions pourraient néanmoins évoluer : pour une partie des procédures Dublin, la reprise du requérant par un autre État Dublin n'aboutira pas et, pour une partie des demandes rejetées au terme d'une procédure ordinaire, le renvoi ne pourra pas être exécuté durant le séjour de la personne dans un centre de la Confédération. Dans ces deux cas de figure, les personnes concernées pourraient être attribuées aux cantons ultérieurement. Par ailleurs, la composition effective des demandes peut changer (proportion des procédures Dublin, clarifications supplémentaires nécessaires, etc.).

Autre élément essentiel de la restructuration du domaine de l'asile : encourager le retour volontaire des requérants dont la demande d'asile a été rejetée. A cet effet, des entretiens de conseil en vue du retour doivent être menés avec les requérants le plus tôt possible, dans les centres de la Confédération, afin de leur fournir des informations complètes sur les offres d'aide au retour existantes. Les requérants doivent en principe pouvoir bénéficier, à chaque étape de la procédure, de conseils en vue du retour et opter pour un départ volontaire avec une aide au retour.

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

1.3 Principale teneur de l'ordonnance sur les phases de test

Le projet d'ordonnance sur les phases de test règle notamment les points suivants:

- limitation des phases de test à deux ans
- phases de test ne concernant que les procédures accélérées et les procédures Dublin ; procédures d'asile hors phases de test régies par le droit en vigueur.
- désignation aléatoire des requérants dont la procédure sera menée dans le cadre de phases de test ; pas de dépôt de demandes d'asile dans les centres de la Confédération
- aucun avantage ni aucun préjudice pour le requérant en cas de décision d'asile prise dans un centre de la Confédération
- configuration des centres de la Confédération (centres de procédure, d'attente et de départ), séjour maximal de 140 jours
- organisation et indemnisation pour la représentation et le conseil juridiques; abandon d'une représentation des œuvres d'entraide lors de l'audition
- compensation des cantons dans lesquels se situe un centre lors de la répartition des requérants
- modalités de la phase préparatoire et de la procédure accélérée (y compris critères d'attribution à une procédure ordinaire et répartition entre les cantons)
- structure de la procédure Dublin (phase préparatoire raccourcie)
- attribution au canton abritant un centre de la Confédération des requérants ayant fait l'objet d'une décision négative dans une procédure accélérée et dont l'exécution du renvoi a été ordonnée
- exécution des renvois à partir des centres de la Confédération par les cantons abritant ces centres

Les dispositions proposées dans l'ordonnance sont conformes aux prescriptions de la Constitution fédérale et du droit international et respectent les conditions fixées dans l'art. 112b LAsi. De plus, les droits de procédure des requérants demeurent pleinement garantis.

1.4 Principale teneur des autres modifications d'ordonnances

Les modifications urgentes de la LAsi adoptées le 28 septembre 2012 par l'Assemblée fédérale n'entraînent pas toutes une mise en œuvre au niveau des ordonnances (cf. ch. 1.1). En particulier, les dispositions sur l'utilisation d'installations et de constructions de la Confédération pour l'hébergement de requérants (art. 26a LAsi) et les règles de compétence pour ordonner une mesure de contrainte (art. 74, al. 2; 76, al. 1, let. b, ch. 5; 80, al. 1, LEtr) sont directement applicables.

Les modifications des ordonnances, comme la nouvelle ordonnance sur les phases de test, sont limitées dans le temps et ont effet jusqu'au 28 septembre 2015.

Les ordonnances 1 et 2 sur l'asile ainsi que l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile sont adaptées de la manière suivante:

1. L'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)¹¹

La modification de l'OA 1 tient compte de l'abandon de la possibilité de déposer une demande d'asile à l'étranger en abroge la disposition relative à la procédure auprès d'une représentation diplomatique suisse à l'étranger (art. 10 OA 1). Cette disposition reste toutefois applicable aux demandes d'asile déposées à l'étranger avant le 29 septembre 2012.

Une nouvelle disposition est créée pour les centres spécifiques visés à l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi (nouvel art. 16^{bis} OA 1). Il sera ainsi possible pour l'ODM d'assigner, pour une durée maximale de 140 jours, un lieu de séjour et un logement collectif (centre spécifique) au requérant d'asile qui menace la sécurité et l'ordre publics ou qui, par son comportement, porte sensiblement atteinte au fonctionnement d'un centre d'enregistrement. La décision d'assignation pourra faire l'objet d'un recours contre la décision finale en matière d'asile (en application de l'art. 107 LAsi).

L'ordonnance est également adaptée afin de permettre la poursuite de la procédure d'asile dans un centre spécifique et l'exécution du renvoi directement depuis un tel centre, dans ce cas, le requérant sera attribué au canton dans lequel se situe le centre.

2. L'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)¹²

Une nouvelle disposition est créée dans l'OA 2 pour le calcul du forfait de sécurité qui sera versé aux cantons qui abritent des centres d'enregistrement, des sites délocalisés au sens de l'art. 16a OA 1, ou des centres spécifiques au sens de l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi (nouvel art. 41 OA 2). Il est prévu de verser annuellement un montant de référence de 110 000 francs pour une capacité d'accueil de 100 personnes dans un centre d'enregistrement ou un site délocalisé de même que dans un centre de la Confédération (phases de test) et le double de ce montant s'il s'agit d'un centre spécifique. La contribution forfaitaire indemnise les cantons pour la totalité des frais de sécurité susceptibles d'être remboursés selon l'art. 91, al. 2^{ter}, LAsi.

3. L'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile¹³

Le nouvel art. 91, al. 4^{bis}, LAsi introduit la possibilité pour la Confédération d'octroyer des contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation en faveur de personnes séjournant dans des centres d'enregistrement, des sites délocalisés ou dans un centre spécifique visé à l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi, de même que dans un centre de la Confédération (phases de test), à l'exclusion des centres d'accueil pour requérants d'asile gérés par les cantons. Il est dès lors apparu opportun de prévoir les nouvelles dispositions d'exécution relati-

¹¹ RS 142.311

¹² RS 142.312

¹³ RS 142.311.23

ves aux programmes d'occupation directement dans l'ordonnance du DFJP car celle-ci règle les modalités de fonctionnement des centres gérés et exploités par la Confédération.

Deux nouvelles dispositions sont créées dans l'ordonnance du DFJP pour la réalisation et le financement de programmes d'occupation dans les centres fédéraux (nouveaux art. 6a et 6b). Il est ainsi prévu de limiter l'accès à de tels programmes aux personnes âgées de plus de 16 ans. Une allocation de motivation pourra leur être versée pour le travail effectué dans le cadre du programme d'occupation. En principe, les activités réalisées doivent répondre à un intérêt général local ou régional du canton ou de la commune qui abrite le centre. Le financement des programmes d'occupation par la Confédération se fera dans les limites du montant annuel maximal prévu à cet effet et fixé par la voie budgétaire. Lors de la conclusion d'une convention portant sur un programme d'occupation, l'on recherchera pour sa réalisation un financement par la Confédération, le canton ou la commune.

L'ordonnance du DFJP est également adaptée sur un plan formel afin de permettre son application aux centres spécifiques visés à l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi ainsi qu'aux centres exploités dans le cadre de phases de test. A l'heure actuelle, l'ODM n'exploite pas de tels centres et ne dispose pas d'éléments suffisants pour établir un règlement de maison spécifique (Hausordnung), c'est pourquoi l'ordonnance du DFJP sera adaptée ultérieurement en cas de besoin.

2. Partie spéciale

2.1 Commentaires concernant les diverses dispositions de l'ordonnance sur les phases de test

Article 1 Objet et champ d'application

Alinéa 1

Le champ d'application de la présente ordonnance se limite aux procédures menées dans le cadre de phases de test. Lorsqu'un requérant est exclu d'une procédure de test, les dispositions de la LAsi et de la LEtr s'appliquent.

Alinéa 2

Les bases légales de l'ordonnance sur les phases de test ont été adoptées par le Parlement le 28 septembre 2012 dans le cadre des modifications urgentes de la LAsi. La loi est déclarée urgente conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.) et est soumise au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. b, Cst. Elle est entrée en vigueur le 29 septembre 2012 et a effet jusqu'au 28 septembre 2015. Son art. 112b, al. 5, prescrit que la durée des phases de test ne doit pas dépasser deux ans.

Le présent al. 2 tient compte de ces prescriptions sur la durée des phases de test et de la validité de la loi.

Article 2 Définition

Il s'agit ici d'introduire la notion de « centre de la Confédération » pour les phases de test. Les centres de procédure, centres d'attente et centres de départ se distinguent par leurs différentes fonctions (cf. explications concernant l'art. 7).

Article 3 Dépôt de la demande d'asile

Les requérants d'asile ont toujours la possibilité, en application de l'art. 19 LAsi, de déposer une demande d'asile au poste de contrôle d'un aéroport suisse ou, lors de l'entrée en Suisse, à un poste-frontière ouvert ou dans un centre d'enregistrement.

Article 4 Assignation à un centre de la Confédération

Alinéa 1

Parmi les personnes qui déposent une demande d'asile, on choisit de manière aléatoire celles qui seront assignées à un centre de la Confédération où leur procédure sera alors menée dans le cadre des phases de test. Le mode aléatoire peut être appliqué de diverses façons: l'une d'entre elles pourrait être, par exemple, un tirage au sort, une autre consisterait à choisir chaque cinquième personne déposant une demande dans un centre d'enregistrement.

Lors de l'assignation à un centre de la Confédération, il convient de respecter le principe de l'unité de la famille (art. 8 CEDH). Si un membre d'une famille est désigné pour suivre les phases de test, les demandes de tous les autres membres de sa famille doivent également être traitées dans le cadre des phases de test.

Alinéa 2

Il y a lieu d'exclure des phases de test certaines catégories de demandes, notamment les demandes multiples et les demandes de réexamen.

Le 14 décembre 2012, le Parlement a adopté la révision de la LAsi (projet 1); ces modifications entreront vraisemblablement en vigueur le 1er janvier 2014. Elles prévoient, aux art. 111b ss LAsi, une nouvelle réglementation pour les demandes de réexamen et les demandes multiples visant à définir une procédure uniforme et rapide, qui ne se déroulera, en principe, plus que par écrit. Aussi n'est-il pas opportun de traiter des demandes multiples et des demandes de réexamen dans le cadre des phases de test.

Alinéa 3

L'al. 1 stipule que le principe de l'unité de la famille doit être respecté en cas d'assignation à un centre de la Confédération. Le fait qu'une demande soit traitée dans le cadre des phases de test ne doit nullement influencer sur la décision relative à l'octroi ou au refus de l'asile (cf. aussi art. 5). Ainsi, seule la garantie de l'unité de la famille fixée à l'art. 8 CEDH est admise comme motif de recours.

Alinéa 4

Le fait de traiter ou non une demande dans le cadre des phases de test est conforme au principe de l'égalité inscrit dans la Constitution fédérale. Certes, les requérants en phases de test passent par une procédure rapide impliquant des délais de traitement et de recours plus courts. C'est pourquoi il est prévu, comme mesure d'accompagnement, de leur fournir une protection juridique complète et gratuite. Quelle que soit la procédure, les droits de procédure sont garantis, en particulier concernant l'établissement précis des faits par les autorités.

Il n'y a par conséquent aucun droit à ce qu'une demande soit traitée ou ne soit pas traitée dans le cadre des phases de test.

Article 5 Conséquences de la participation aux phases de test

Mener une procédure dans le cadre des phases de test n'a aucune influence sur le résultat de la procédure d'asile. Indépendamment du type de procédure, il s'agit toujours de décider si le requérant a la qualité de réfugié et donc si la Suisse doit lui accorder l'asile. En particulier les principes de la LAsi (notamment les art. 1 ss) et du droit de procédure s'appliquent également aux procédures en phases de test. Le non-respect de ces principes peut être invoqué dans une procédure de recours.

Article 6 Application de la loi sur l'asile et de la loi sur les étrangers

En vertu de l'art. 112b, al. 4, LAsi, toutes les dispositions légales auxquelles il est dérogé dans le cadre des phases de test doivent être énumérées dans une ordonnance. Ainsi, les dispositions de la LAsi et de la LEtr s'appliquent également dans les phases de test, à moins que la présente ordonnance n'en dispose explicitement autrement.

Article 7 Centres de procédure, d'attente ou de départ

Alinéa 1

L'art. 7 fixe de nouvelles règles sur le déroulement des procédures au sein des centres de la Confédération. Ceux-ci sont gérés par l'ODM qui peut les utiliser comme centre de procédure, centre d'attente ou centre de départ. Les fonctions attribuées à un centre dépendent des besoins à différents stades de la procédure. Ainsi, plusieurs étapes procédurales qui nécessitent la présence de tous les acteurs impliqués dans la procédure se déroulent dans les centres de procédure. Dans les centres d'attente, on trouve en général des requérants ayant déjà passé les principales étapes procédurales, mais pour lesquels la décision d'asile n'a pas encore pu être rendue. C'est notamment le cas pour les procédures Dublin. Quant aux centres de départ, ils hébergent les requérants qui ont déjà reçu une décision et doivent retourner dans leur pays d'origine ou de provenance. Ils y sont activement préparés à leur départ et participent régulièrement à des entretiens avec les services-conseils en vue du retour.

Alinéa 2

Toute procédure, quel qu'en soit le type, commence par une phase préparatoire (cf. art. 15). Celle-ci se déroule dans un centre de procédure. Après la phase préparatoire, les requérants dont la demande est traitée dans une procédure accélérée séjournent dans un centre de procédure pendant toute la durée de la procédure de première instance jusqu'à l'échéance du délai de recours (cf. let. a).

Les personnes dont la demande est traitée dans une procédure Dublin peuvent être hébergées dans un centre d'attente dès que la phase préparatoire est terminée (let. b). En effet, quasiment toutes les étapes importantes d'une procédure Dublin qui nécessitent la présence du requérant sont effectuées au cours de la phase préparatoire. Ainsi, il n'est pas absolument indispensable que le requérant soit présent dans un centre de procédure. De plus, les délais de réponse dans une procédure Dublin peuvent s'étendre jusqu'à deux mois.

Les personnes dont la demande ne peut être traitée ni dans une procédure accélérée ni dans une procédure Dublin sont attribuées aux cantons (let. c).

Alinéa 3

Se référer au deuxième paragraphe des remarques concernant l'al. 2.

Alinéa 4

Les requérants frappés d'une décision négative rendue dans le cadre des phases de test, et pour qui l'exécution du renvoi a été ordonnée, peuvent être hébergés dans des centres de départ après l'échéance du délai de recours. Cette mesure doit permettre de préparer activement ces personnes à leur départ et d'encourager les départs volontaires.

Alinéa 5

La configuration des centres dépend en particulier des endroits disponibles pour abriter les centres de la Confédération. Il faut envisager des solutions flexibles, en particulier pour les phases de test.

Alinéas 6 et 7

La durée totale du séjour dans les centres de la Confédération varie selon le type de procédure, mais elle ne doit pas être supérieure à 140 jours. Cette durée maximale de séjour ne doit pas être atteinte dans tous les cas. En effet, le séjour dans un centre s'interrompt évidemment dès l'octroi d'un droit de séjour (octroi de l'asile ou admission provisoire). Il en va de même en cas d'exécution anticipée d'un renvoi à partir d'un centre de la Confédération.

Par ailleurs, il doit être possible d'attribuer un requérant à un canton avant la fin de la durée maximale de séjour s'il s'avère qu'il n'est pas réaliste de procéder à l'exécution du renvoi dans les délais prescrits. Les phases de test doivent permettre d'accumuler de l'expérience en la matière.

La durée maximale de séjour peut être prolongée de manière raisonnable, par ex. lorsque l'exécution du renvoi est très proche. L'attribution à un canton et la répartition entre les cantons dans le cadre des phases de test sont régies par les art. 13 et 14.

Article 8 Fonctionnement des centres

Alinéa 1

La réglementation en vertu de laquelle les tâches visant à assurer le fonctionnement des CEP peuvent être déléguées à des tiers est inscrite aujourd'hui dans une ordonnance (art. 17 ordonnance 1 sur l'asile). Pour des raisons de sécurité du droit et de transparence, elle a été introduite dans la loi avec l'adoption par le Parlement, le 14 décembre 2012, de la dernière révision de la LAsi (projet 1). Cette disposition nouvelle ne devrait cependant entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2014. En conséquence, elle est reprise dans le présent projet d'ordonnance.

Alinéa 2

L'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile réglemente l'exploitation de ces logements. Elle s'applique aux centres d'enregistrement et aux sites délocalisés gérés par la Confédération, ainsi qu'aux logements situés dans les aéroports internationaux.

La gestion des centres de la Confédération peut également être régie tant dans la présente ordonnance que dans une ordonnance séparée. Le fonctionnement des centres n'est pas encore fixé définitivement; il dépend en particulier des endroits effectivement disponibles. Le DFJP édictera donc les dispositions en la matière ultérieurement.

Article 9 Adresse de la notification

Alinéa 1

L'art. 12, al. 1, LAsi règle la remise de communications et de notifications aux requérants d'asile. Lors des phases de test, les requérants sont hébergés dans des centres de la Confédération. Un envoi postal étant ainsi superflu, l'ordonnance prévoit ici une remise personnelle sur place contre accusé de réception écrit.

Alinéa 2

Le bon déroulement des procédures est subordonné à la présence dans les centres de la Confédération du prestataire chargé du conseil et de la représentation juridiques. Il est du ressort du prestataire de veiller à ce que le représentant légal chargé d'un requérant reçoive sans délai les notifications et les communications. La personne chargée de la représentation juridique d'un requérant ne se trouve pas en permanence dans le centre de la Confédération. Il faudrait donc remettre les notifications au représentant légal par voie postale, ce qui, en raison du délai de garde de sept jours, freinerait sensiblement les procédures. Par contre, la remise au prestataire permet d'assurer que le représentant légal reçoive immédiatement les communications, et que la procédure ne subisse aucun retard (cf. art. 21 ss concernant la question du conseil et de la représentation juridiques).

Article 10 Notification des décisions

Alinéa 1

Le principe du conseil et de la représentation juridiques au sens de la présente ordonnance (art. 21 ss) prévoit que le prestataire attribue un représentant légal au requérant. Le prestataire est présent en permanence dans le centre de la Confédération, si bien qu'il est en tout temps possible de lui notifier directement une décision. Les décisions d'asile et autres décisions sont ainsi réputées notifiées dès leur remise au prestataire. Il revient au prestataire et au représentant légal d'informer immédiatement le requérant de la notification.

Alinéa 2

Lorsqu'un requérant a désigné lui-même un représentant légal, les décisions sont remises directement au requérant de sorte que la procédure ne subisse pas le retard qu'entraînerait un envoi postal (cf. commentaire de l'art. 9, al. 2).

Article 11 Langue de la procédure

Alinéa 1

Les personnes dont la demande est traitée dans le cadre des phases de test bénéficient d'une protection juridique complète. Dans ces circonstances, il est admissible de limiter à la langue du canton abritant le centre, d'une part, la langue autorisée pour les requêtes, et d'autre part, celle utilisée pour les décisions. Cette limitation à une seule langue doit permettre d'accélérer les procédures.

Alinéa 2

Cet alinéa prévoit deux exceptions dans lesquelles l'ODM peut déroger aux al. 1 et 2. Ces dérogations correspondent sur le fond à celles visées actuellement à l'art. 4, OA 1 (cette disposition a été introduite lors de la dernière révision de la LAsi, mais elle ne devrait entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2014).

Seule la let c de l'art. 4 OA 1 ne s'applique pas aux procédures menées dans le cadre de phases de test vu qu'elle règle l'audition directe dans un centre d'enregistrement.

Article 12 Dispositions de procédure particulières

Remarques générales

Les al. 1 et 2 correspondent à des dispositions modifiées lors de la dernière révision de la LAsi adoptée le 14 décembre 2012 (projet 1; art. 17, al. 3bis, et al. 5, LAsi). Ces dispositions ne devraient entrer en vigueur que le 1^{er} janvier 2014. Aussi doivent-elles être reprises sans modification dans l'ordonnance en vue d'exécuter les phases de test.

Voir à ce sujet le message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile (FF 2010 4068) et le message complémentaire du 23 septembre 2011 (FF 2011 6749 s.)

Article 13 Attribution aux cantons abritant un centre et prise en compte dans la clé de répartition

Alinéa 1

L'al. 1 prévoit que les places d'hébergement d'un centre de la Confédération doivent être déduites, avec un facteur 1, du nombre de requérants qui, en vertu de la clé de répartition de l'art. 21, al. 1, OA 1, revient au canton dans lequel se trouve le centre. Le nombre ainsi imputé est réparti entre tous les cantons dans le respect de ladite clé de répartition. Cette compensation correspond au modèle adopté par la CDAS le 21 septembre 2012, au titre d'un régime transitoire, en faveur des cantons abritant les hébergements fédéraux supplémentaires.

Alinéa 2

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision dans le cadre des phases de test et dont l'exécution du renvoi a été ordonnée sont attribuées au canton dans lequel se trouve le centre les ayant hébergées. Elles sont comptabilisées en conséquence dans la clé de répartition. Les dérogations prévues à l'art. 27, al. 4, LAsi ne sont pas applicables. D'après le plan de mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile, l'exécution des renvois au départ des centres de la Confédération est du ressort des cantons abritant les centres. Les personnes dont le renvoi est exécuté à partir du centre d'enregistrement étant actuellement prises en compte dans la part de requérants revenant à ce canton en vertu de la clé de répartition, il doit en aller de même pour les personnes dont la demande est traitée dans le cadre des phases de test.

Article 14 Répartition entre les cantons

Alinéa 1

Les personnes auxquelles l'asile est accordé dans le cadre des phases de test ou pour lesquelles une admission provisoire a été prononcée sont réparties entre tous les cantons en application de l'art. 21, al. 1, OA 1.

Alinéa 2

En dérogation à l'art. 27, al. 3, LAsi, la Confédération attribue aux cantons les requérants dont la demande d'asile n'a pas pu faire l'objet d'une décision dans les phases de test. Par analogie à l'art. 27, al. 3, LAsi, le requérant ne peut attaquer cette décision que pour violation du principe de l'unité de la famille.

Article 15 Phase préparatoire

Le Parlement a adopté une disposition similaire lors de la dernière révision de la loi sur l'asile, le 14 décembre 2012 (projet 1, art. 26 LAsi). Elle entrera vraisemblablement en vigueur le 1er janvier 2014. Pour pouvoir exécuter les phases de test, cette disposition doit être mise en vigueur et ponctuellement modifiée.

Alinéa 1

Cet alinéa correspond à l'art. 26, al. 1bis, LAsi (projet 1). Une phase préparatoire doit désormais débiter avec le dépôt d'une demande d'asile et la désignation d'un requérant pour lequel la procédure sera réalisée dans le cadre des phases de test. Durant cette phase, toutes les clarifications préliminaires utiles à la décision et nécessaires à la réalisation de la procédure d'asile devront si possible être menées, et ce dès l'arrivée de la personne dans un centre de la Confédération. La phase préparatoire doit en outre permettre d'améliorer l'organisation de l'audition ultérieure sur les motifs d'asile. Cet alinéa précise, à la différence de l'art. 26, al. 1bis, LAsi (projet 1), que la phase préparatoire concernant des procédures Dublin sera plus courte. Il y a lieu d'adresser la demande de prise en charge ou de reprise en charge d'un requérant à l'État Dublin responsable le plus rapidement possible. Ce n'est qu'après avoir reçu la réponse à cette demande que la décision sur la demande d'asile pourra être rendue (selon la situation, deux semaines ou deux mois au plus).

Alinéa 2

Dès la phase préparatoire, les données personnelles du requérant doivent notamment être recueillies et enregistrées. L'identité, les moyens de preuve présentés, les documents de voyage ainsi que les papiers d'identité doivent ensuite faire l'objet d'une vérification. Par ailleurs, les empreintes digitales doivent être relevées et comparées avec celles disponibles dans différentes bases de données.

Aucune empreinte digitale n'est prise concernant des requérants d'asile mineurs âgés de moins de quatorze ans qui sont accompagnés de leurs parents (art. 6, ordonnance 3 du 11 août 1999 sur l'asile relative au traitement de données personnelles ; OA 3). De même, il n'est pas nécessaire de procéder à un relevé d'empreintes lorsque celles-ci ont déjà été enregistrées par le passé. Les exceptions sont introduites dans les dispositions proposées par l'expression « en règle générale ».

D'autres enquêtes pertinentes concernant l'origine du requérant peuvent également être menées durant la phase préparatoire. Ainsi, il est possible d'établir des questionnaires spécifiques aux pays ou, de récolter des informations sur l'identité ou l'itinéraire de l'intéressé.

Alinéa 3

Le requérant doit, dès la phase préparatoire, être interrogé sur son identité, son itinéraire et, sommairement, sur les motifs qui l'ont poussé à quitter son pays. Ce premier entretien correspond en principe à l'actuelle audition sur les données personnelles (art. 26, al. 2, LAsi). Il doit également être l'occasion de mener des recherches spécifiques au régime Dublin.

Pour des raisons d'ordre rédactionnel, le premier entretien est régi à l'al. 3, contrairement à l'art. 26, al. 2, LAsi (projet 1) non encore entré en vigueur.

Selon la décision du Parlement sur l'art. 25a LAsi (projet 1, pas encore en vigueur), il est proposé, concernant les phases de test, d'évoquer également lors du premier entretien avec le requérant les chances d'aboutir qu'à sa demande d'asile. Si le requérant retire alors volontairement sa demande d'asile, celle-ci est classée sans décision formelle. Il revient ensuite

au canton abritant le centre dans lequel les phases de test ont été effectuées d'ordonner et d'exécuter le renvoi.

Alinéa 4

Le contenu de cet alinéa correspond sur le fond à l'art. 26, al. 2bis, LAsi, projet 1 (pas encore en vigueur). Toute demande de prise ou reprise en charge par l'État Dublin responsable doit intervenir durant les phases de test, mais dans tous les cas pendant la phase préparatoire (et non juste « en règle générale »). Compte tenu des délais impartis pour réaliser cette phase, l'ODM est tenu de lancer immédiatement les éventuelles procédures Dublin.

Alinéa 5

Seules les tâches administratives mentionnées à l'al. 2 doivent pouvoir être déléguées à des tiers. D'autres tâches telles que la rédaction d'une décision d'asile, le premier entretien formel ou l'audition sur les motifs d'asile constituent des activités centrales de la procédure d'asile ; elles doivent par conséquent rester du seul ressort des collaborateurs de l'ODM.

Article 16 Procédure accélérée

Alinéa 1

La procédure d'asile proprement dite commence dès que la phase préparatoire est achevée. C'est à ce moment-là qu'il y a lieu de décider si une demande d'asile est traitée au cours d'une procédure accélérée ou d'une procédure d'asile selon le droit en vigueur aujourd'hui.

Une procédure accélérée dure en principe entre huit et dix jours ouvrables. Sa durée peut être prolongée de quelques jours si les circonstances le justifient (al. 3). Les conclusions du rapport final du groupe de travail Confédération / Cantons prévoient huit jours ouvrables. Il est toutefois judicieux d'aménager une certaine flexibilité concernant les délais durant les phases de test. Par ailleurs, des exceptions aux délais prévus restent possibles dans certains cas (cf. al. 3).

Alinéa 2

L'al. 2 énumère les différentes étapes de procédure. Elles doivent suivre un calendrier précis, sur le modèle des procédures d'asile néerlandaises. Le détail des étapes, jour après jour, ne se règle toutefois pas au niveau de l'ordonnance, mais plutôt au niveau des directives. L'ordonnance fixe uniquement la durée maximale de la procédure accélérée, ce qui permet une certaine flexibilité durant les phases de test.

Après l'audition sur les motifs d'asile (let. b), l'ODM procède à un tri et détermine quelles demandes d'asile doivent être traitées dans une procédure accélérée et lesquelles doivent l'être dans une procédure hors phases de test. Lorsqu'il s'avère qu'une procédure ne pourra pas être réglée dans les huit jours ouvrables prescrits, notamment parce que des clarifications supplémentaires s'imposent, la suite de la procédure s'effectue sur la base du droit en vigueur et le requérant concerné est immédiatement attribué à un canton (art. 14, al. 2).

A l'instar du modèle néerlandais, le projet de décision négative en matière d'asile est soumis au représentant juridique compétent pour qu'il prenne position avant la décision définitive (let. f). Une telle démarche est susceptible d'accroître la qualité et l'acceptation de la décision et de raccourcir une éventuelle procédure de recours, puisque les motifs de recours envisageables peuvent être pris en compte dès la rédaction de la décision.

Alinéa 3

À titre exceptionnel, la durée maximale de la procédure accélérée peut être prolongée de quelques jours si la fin de la procédure est très proche. Une prolongation peut aussi s'avérer nécessaire pour des raisons organisationnelles, notamment en cas de maladie ou d'absence imprévue d'une personne impliquée dans la procédure.

Article 17 Procédure hors phases de test

Si la décision en matière d'asile ne peut être rendue dans le délai prévu par l'ordonnance, une procédure hors phases de test est menée. La présente ordonnance cesse de s'appliquer dès le moment où l'intéressé a quitté le centre de la Confédération. Le traitement des demandes d'asile dans des procédures hors phases de test est régi par les dispositions générales de la LAsi et de la LEtr.

Article 18 Procédure Dublin

Alinéa 1

Dans une procédure Dublin, les principales étapes procédurales s'effectuent déjà durant la phase préparatoire (art. 15, al. 2 à 4), incluant notamment l'octroi du droit d'être entendu. Comme dans le droit actuel, il n'y a pas d'audition sur les motifs d'asile (art. 36, al. 2, LAsi).

Alinéa 2

Les étapes mentionnées à l'art. 16, al. 2, let. e à h, doivent aussi être effectuées dans les procédures Dublin. Ainsi, le représentant légal compétent se verra soumettre pour avis le projet de décision de non-entrée en matière avant la rédaction de la décision définitive (art. 16, al. 2, let. f). La décision en matière d'asile est prise et notifiée après cette étape (cf. délais concernant la procédure de première instance à l'art. 20, al. 2).

Article 19 Représentant des œuvres d'entraide durant les phases de test

Pour tout requérant d'asile, un représentant légal est présent lors de l'audition. Par conséquent, les dispositions relatives aux œuvres d'entraide selon les art. 29 et 30 LAsi ne s'appliquent pas.

Les anciens représentants des œuvres d'entraide peuvent toujours participer aux étapes de la procédure s'ils représentent le requérant, que ce soit au titre de la représentation juridique gratuite ou comme représentant légal choisi librement par le requérant d'asile (cf. commentaire de l'art. 23). Des tâches liées à l'aide au retour peuvent aussi être déléguées à des tiers.

S'il est décidé, après l'audition, de traiter la demande d'un requérant dans une procédure hors phases de test et de le soumettre ultérieurement à une nouvelle audition, le représentant des œuvres d'entraide assistera alors à cette nouvelle audition. Les personnes dont la demande d'asile est traitée hors phases de test ne peuvent pas prétendre à une représentation juridique gratuite (cf. art. 21 ss).

Article 20 Délais concernant la procédure de première instance

Alinéa 1

Il est possible de prolonger de quelques jours le délai de traitement, qui est de huit à dix jours, conformément à l'art. 16, al. 3.

Alinéa 2

Le délai de trois jours pour les procédures Dublin est nécessaire pour accomplir les étapes procédurales requises (art. 18, al. 2).

Article 21 Principe

Alinéa 1

À titre de mesure d'accompagnement à l'accélération des procédures, un conseil et une représentation juridiques gratuits sont prévus pour les requérants d'asile sans ressources.

Un requérant peut prétendre à ce droit uniquement si sa demande d'asile est traitée dans le cadre des phases de test. Il n'a plus droit à ce conseil et à cette représentation juridiques gratuits à partir du moment où il est décidé, suite à l'audition sur les motifs d'asile, de ne pas poursuivre le traitement de sa demande dans le cadre des phases de test. Dans un tel cas, la procédure d'asile est menée conformément aux dispositions légales générales, selon la

pratique actuelle. Les phases de test ne concernant que la procédure accélérée et la procédure Dublin, il n'est pas nécessaire de prévoir des règles particulières en matière de protection juridique pour les autres procédures. Par ailleurs, il ne serait pas admissible d'induire une inégalité de traitement entre les personnes dont la demande d'asile est examinée dès le début dans une procédure hors phases de test et celles dont la demande est traitée dans le cadre des phases de test jusqu'au moment du tri. Les modalités de la protection juridique dans la procédure étendue feront partie de la future révision de la LAsi (projet 2).

Le représentant légal est désigné au début de la phase préparatoire. Il ne sera possible d'en changer que pour de justes motifs.

Durant la procédure d'asile, la personne chargée du conseil et de la représentation juridiques peut, entre autres, informer le requérant, participer à l'audition, prendre position sur un projet de décision d'asile négative et, au besoin, interjeter un recours contre une décision de l'ODM.

Alinéa 2

Une convention de prestations pourra être conclue avec un tiers qui sera chargé d'organiser le conseil et la représentation juridiques. La manière d'assurer le conseil et la représentation juridiques est fixée dans cette convention. Il est par exemple envisageable que le prestataire tienne une liste de représentants légaux intéressés et appropriés. Peuvent figurer sur cette liste aussi bien des services de conseils juridiques que des avocats et des juristes indépendants, pour autant qu'ils disposent d'une connaissance approfondie de la législation en matière d'asile.

Le conseil et la représentation juridiques ont lieu dans les centres de la Confédération ou dans des locaux à proximité immédiate des centres. Le prestataire perçoit une indemnité forfaitaire. Il est par exemple possible de prévoir un forfait spécifique pour chaque prestation à une étape de la procédure (en particulier pour le conseil, la participation à la procédure accélérée, le dépôt de recours). Une indemnité pour le recours à des interprètes indépendants et pour l'organisation, entre autres, est aussi comprise dans ces forfaits.

Des échanges d'expériences, portant notamment sur l'assurance qualité et des questions de coordination, ont lieu régulièrement entre le prestataire et l'ODM. Par ailleurs, le conseil en vue du retour doit être clairement distingué du conseil et de la représentation juridiques.

Article 22 Conseil juridique

Alinéa 1

Tant qu'ils séjournent dans un centre de la Confédération et que leur demande est en cours d'examen dans le cadre des phases de test, les requérants peuvent librement faire appel à un conseiller juridique. Ils disposent de cette possibilité durant l'ensemble de la procédure d'asile, procédure de recours comprise. La teneur de ce conseil juridique se limite à la procédure d'asile proprement dite. Les bureaux des conseillers se trouvent dans les centres de la Confédération ou à proximité immédiate.

Alinéa 2

Le conseil juridique inclut l'information des requérants sur leurs droits et obligations durant la procédure d'asile et sur le déroulement de la procédure.

Article 23 Représentation juridique

Alinéa 1

Au début de la phase préparatoire, chaque requérant d'asile se voit attribuer un représentant légal, à moins qu'il y renonce expressément. Ce représentant légal doit être impliqué dans toutes les étapes déterminantes pour la procédure, assurant ainsi une protection juridique complète. Il n'est possible d'en changer que pour de justes motifs. Tel peut être notamment le cas si le requérant fait valoir des persécutions liées au sexe et souhaite être représenté par une personne du même sexe.

Alinéas 2 et 3

La représentation juridique s'étend du moment de l'attribution à un requérant jusqu'à l'entrée en force de la décision sur la demande d'asile en cas de procédure accélérée ou de procédure Dublin, ou jusqu'à la décision de traiter la demande en dehors des phases de test. La participation du représentant légal aux différentes étapes de la procédure est définie à l'art. 25.

Article 24 Tâches du prestataire

Alinéa 1

Le prestataire est chargé d'organiser le conseil et la représentation juridiques et d'en assurer la qualité. Il est ainsi garanti que l'attribution se fasse par un organe indépendant des autorités. En effet, il est important que les conseillers juridiques et les représentants légaux puissent accomplir leurs tâches de manière objective et en toute indépendance.

Alinéa 2

Lors de l'attribution, il y a lieu de prendre en considérations les circonstances du cas particulier (par ex. lorsqu'une persécution liée au sexe est invoquée).

Contrairement au représentant légal, un conseiller juridique n'est pas attribué systématiquement aux requérants. Il revient aux requérants de prendre contact avec un conseiller, si nécessaire, au début de la phase préparatoire. Une feuille d'information est remise aux requérants leur signalant l'existence de cette possibilité.

Alinéa 3

Il n'est pas nécessaire d'avoir suivi une formation universitaire en droit pour exercer la fonction de conseiller juridique. Ce principe permet de tenir compte du fait qu'aujourd'hui déjà de nombreux services de conseil juridique emploient des conseillers juridiques qualifiés qui ne disposent pas d'une formation formelle en droit. Cependant, ils possèdent les vastes connaissances requises pour conseiller les requérants d'asile.

Alinéa 4

Seuls les avocats et les titulaires d'un diplôme universitaire en droit qui, à titre professionnel, conseillent et représentent des requérants d'asile sont habilités à intervenir comme représentants légaux. Une règle similaire a été introduite dans le cadre de la dernière révision de la LAsi (projet 1, art. 110a, al. 3, LAsi, pas encore en vigueur).

De plus, les représentants des œuvres d'entraide qui ont participé jusqu'ici aux auditions peuvent également assumer une nouvelle fonction en qualité de représentant légal (art. 23).

Article 25 Participation du représentant légal aux étapes de la procédure

Alinéa 1

Il revient au prestataire de veiller à ce que le représentant légal participe au premier entretien et à l'audition sur les motifs d'asile et à ce qu'il soit informé à temps des autres étapes de la procédure. L'ODM communique les dates en question assez tôt au prestataire. Ainsi, même si le représentant légal est absent, les actes de l'ODM déploient leur plein effet juridique. Une telle règle est indispensable pour pouvoir réaliser les procédures d'asile dans les brefs délais proposés.

De même, il revient au prestataire de désigner en temps utile un remplaçant si le représentant légal a un empêchement. Si l'absence du représentant légal n'était pas prévisible et qu'elle repose sur des éléments non influençables (par ex. maladie subite, accident, etc.), l'étape de la procédure est reportée à une date la plus proche possible (cf. art. 16, al. 3).

Alinéa 2

Le projet de décision négative en matière d'asile est soumis pour avis au représentant légal (art. 16, al. 2, let. f). Si ce dernier néglige de remettre sa prise de position ou s'il ne la remet pas dans les délais impartis, il est réputé avoir renoncé à prendre position. Cette règle per-

met d'assurer que la procédure se termine dans de courts délais. Un tel procédé est justifié étant donné que le représentant légal a toujours la possibilité de déposer un recours une fois la décision définitive notifiée.

Article 26 Indemnité pour le conseil et la représentation juridiques

Alinéa 1

L'al. 1 énumère les tâches pour lesquelles les conseillers juridiques et les représentants légaux sont indemnisés.

Alinéa 2

Si, suite à l'audition sur les motifs d'asile, le traitement d'une demande d'asile doit se poursuivre en dehors des phases de test, le droit du requérant au conseil et à la représentation juridiques gratuits s'éteint dès que la décision est prise de poursuivre la procédure hors phases de test. Dans ce cas, les dispositions de la LAsi et celles de la PA relatives à l'assistance judiciaire s'appliquent. (cf. commentaire sur l'art. 21, al. 1).

Alinéa 3

L'indemnité forfaitaire comprend également les frais administratifs, c.-à-d. l'organisation et l'attribution des représentants légaux par le prestataire, ainsi que le recours à des interprètes indépendants. L'appel à des interprètes indépendants, en particulier, prend en compte la volonté de fournir un conseil et une représentation juridiques indépendants.

Alinéa 4

Le montant de l'indemnité forfaitaire et les conditions de son octroi sont précisés dans la convention de prestations. Pour les phases de test, on renonce à prescrire un montant forfaitaire dans l'ordonnance. Cette protection juridique complète, financée par la Confédération, est une nouveauté en procédure administrative : il n'existe pas encore de valeurs indicatives en la matière. Les phases de tests portent également sur l'indemnisation du conseil et de la représentation juridiques. Il doit donc rester possible d'adapter les indemnités aux expériences réalisées au cours des phases de test. Il est essentiel de conserver une certaine flexibilité. Afin de restreindre les répercussions financières (cf. chapitre 3 Conséquences financières), la Confédération privilégiera des solutions avantageuses financièrement. De plus, il conviendra, lors du contrôle de qualité, de veiller à limiter la représentation juridique dans des procédures de recours aux cas qui ne sont pas d'emblée voués à l'échec.

Article 27 Autorisation d'exercer une activité lucrative

Durant leur séjour dans les centres de la Confédération, les requérants ne doivent pas pouvoir exercer une activité lucrative. Il est en effet important que les requérants se tiennent à la disposition de l'ODM pendant ce temps. C'est à cette seule condition que les procédures d'asile pourront effectivement être accélérées. Les programmes d'occupation sont exclus de l'interdiction d'exercer une activité lucrative.

Le droit en vigueur prévoit également une interdiction de travailler pendant trois mois, durée pouvant être portée à six mois en cas de décision négative rendue en première instance (art. 43, al. 1, LAsi).

Article 28 Décision de renvoi

Alinéa 1

Il est raisonnable de fixer un délai de départ général de sept jours, puisque les personnes dont la demande a été traitée et a fait l'objet d'une décision dans le cadre des phases de test ne résident en Suisse que depuis peu de temps.

Alinéa 2

L'al. 2 permet de tenir compte de circonstances particulières. Ainsi, il est possible d'accorder une prolongation raisonnable du délai de départ, en particulier lorsque la situation familiale ou de graves problèmes de santé le justifient.

Article 29 Compétence

L'aide sociale est accordée, pour la durée de la procédure, aux requérants d'asile hébergés dans un centre de la Confédération. Les requérants déboutés dont la décision de renvoi est exécutoire, et qui doivent donc quitter la Suisse, n'ont pas droit à l'aide sociale. Ils reçoivent toutefois l'aide d'urgence conformément à l'art. 12 Cst. Tant qu'un requérant séjourne dans un centre de la Confédération, il revient à la Confédération de lui fournir l'aide requise, que ce soit sous forme d'aide sociale ou d'aide d'urgence. En collaboration avec le canton concerné et le tiers mandaté, la Confédération veille à ce que les requérants puissent accéder à des soins de santé, notamment en se chargeant de l'affiliation à une assurance maladie ainsi que des tâches administratives s'y rapportant. Elle peut charger des tiers de fournir l'aide requise (aide sociale ou aide d'urgence) et d'assurer l'encadrement de requérants d'asile. Pour couvrir les frais, elle verse des indemnités forfaitaires dont le montant est fixé dans des conventions.

Les enfants étrangers ont droit à un enseignement de base suffisant et gratuit et sont soumis à la scolarité obligatoire (art. 62 Cst.). Les coûts d'enseignement au sein des centres de la Confédération sont pris en charge par la Confédération. Le canton se charge de l'organisation de l'enseignement (engagement des enseignants, fixation du salaire des enseignants, organisation des cours, programme d'enseignement, etc.).

Article 30 Suivi concernant l'aide d'urgence dans les cantons abritant un centre

Alinéas 1 et 2

Il est prévu dorénavant de verser l'aide d'urgence dans les centres de la Confédération pour une durée déterminée (100 jours, ou 140 jours, au maximum). A l'heure actuelle, il est impossible d'estimer avec exactitude l'impact des phases de test sur les chiffres en matière d'aide d'urgence dans les cantons abritant un centre. C'est pourquoi il faut mettre en place un suivi concernant l'aide d'urgence dans les cantons abritant un centre (de manière analogue à l'art. 30 OA 2 Suivi concernant la suppression de l'aide sociale). Les instruments nécessaires à cet effet existent déjà.

Article 31 Autres contributions

Cette disposition prescrit qu'il est également possible durant les phases de test d'octroyer aux cantons abritant des centres de la Confédération une contribution forfaitaire pour les frais de sécurité (cf. art. 91, al. 2ter, LAsi) et des contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation en faveur de personnes séjournant dans des centres de la Confédération (cf. art. 91, al. 4bis, LAsi). Les dispositions d'exécution en la matière doivent entrer en vigueur en même temps que la présente ordonnance (cf. ch. 1.3).

Article 32 Principe

Alinéa 1

Le conseil en vue du retour, dans les centres de la Confédération, a pour but de fournir le plus tôt possible aux requérants d'asile des informations complètes sur les offres d'aide au retour existantes et, partant, d'encourager les départs volontaires.

Si une procédure d'asile doit se poursuivre en dehors des phases de test et donc que le requérant concerné est attribué à un canton, le conseil en vue du retour est du ressort de ce canton.

Les requérants peuvent bénéficier de conseils en vue du retour et opter pour un départ volontaire avec une aide au retour à toutes les phases de la procédure (également durant la phase préparatoire). Cependant, après qu'une décision est entrée en force et que le délai imparti pour le départ est échu, les prestations d'aide au retour peuvent être réduites.

Alinéa 2

Un service indépendant de l'ODM (service-conseil cantonal en vue du retour ou un tiers) dispense les conseils en vue du retour dans les centres de la Confédération. Ce procédé permet de répondre à une requête des service-conseils existants pour lesquels un conseil indépendant revêt une importance particulière. En l'état actuel des choses, le centre pilote se trouvera vraisemblablement dans la ville de Zurich. Il est prévu que le service-conseil cantonal en vue du retour y assure ces prestations.

Alinéa 3

L'art. 93 LAsi s'applique par analogie à l'aide au retour.

Article 33 Conseil en vue du retour

Alinéa 1

Il convient d'accorder une grande importance au conseil en vue du retour durant les phases de test. Le but de cette mesure est d'encourager les départs volontaires.

Alinéa 2

Des entretiens en vue du retour doivent déjà se dérouler durant la phase préparatoire si la demande d'asile apparaît manifestement infondée. Ils doivent permettre, d'une part, de présenter à l'intéressé une alternative à la procédure d'asile en Suisse et, d'autre part, de le confronter rapidement à la question d'un retour dans son pays d'origine.

La procédure accélérée et structurée doit aussi être jalonnée à intervalle régulier d'entretiens en vue du retour. D'autres entretiens de ce type peuvent se dérouler, si nécessaire, par ex. lors de la notification de la décision négative en matière d'asile, après l'entrée en force de cette décision, après l'expiration du délai de départ et trois semaines après l'entrée en vigueur de la décision d'asile.

Article 34 Indemnisation pour le conseil en vue du retour

Alinéa 1

La Confédération verse des contributions au prestataire en vertu de l'art. 32, al. 2. Celles-ci sont composées des frais administratifs et des dépenses de personnel engagés par le service-conseil cantonal en vue du retour ou le tiers mandaté pour assurer le conseil en vue du retour dans les centres de la Confédération.

Alinéa 2

Les contributions fédérales allouées aux services-conseils cantonaux en vue du retour sont régies par l'art. 67, al. 3, OA 2. Si le service-conseil du canton dans lequel se trouve le centre de la Confédération assume les tâches liées au conseil en vue du retour, il devra faire face à une augmentation des cas à traiter. L'art. 68, al. 7, OA 2 prévoit à cet égard que le DFJP peut adapter les forfaits prévus à l'art. 68, al. 3 et 4, OA 2.

Si c'est un tiers qui est chargé du conseil en vue du retour dans les centres de la Confédération, les indemnités versées par la Confédération se basent sur les chiffres prévus à l'art. 68 OA 2. Elles sont fixées dans une convention de prestations.

Le montant des contributions fédérales n'est pas fixé dans l'ordonnance. Dans les phases de test, l'objectif est de renforcer le conseil en vue du retour afin de promouvoir les retours volontaires. En conséquence, la Confédération doit disposer d'une certaine flexibilité concernant le montant des contributions, de sorte à pouvoir les adapter en fonction de la situation.

Article 35 Aide financière supplémentaire

Alinéa 1

En lien avec l'aide au retour individuelle prévue à l'art. 93, al. 1, let. d, LAsi, la Confédération peut octroyer une aide financière supplémentaire aux personnes dont la demande est traitée dans les phases de test. Contrairement à l'aide complémentaire matérielle visée à l'art. 74, al. 3, OA 2, cette aide financière supplémentaire peut être versée pour un séjour inférieur à trois mois. Il s'agit ici d'introduire un changement de paradigme dans le domaine de l'aide au retour. En effet, d'après les al. 3 et 4 de l'art. 74 OA 2, l'aide complémentaire matérielle est subordonnée à un séjour supérieur à trois mois. Cependant, bon nombre de demandes d'asile traitées dans le cadre de phases de test feront l'objet d'une décision dans de brefs délais (par ex. avec une procédure accélérée, au plus tard dans les 31 jours, soit 21 jours de phase préparatoire au plus, auxquels s'ajoutent 10 jours civils de procédure accélérée). Cette aide financière supplémentaire doit inciter l'intéressé à quitter rapidement la Suisse après une procédure accélérée.

Il convient d'essayer ce nouveau système dans les phases de test. À cet égard, une évaluation est prévue afin de déterminer l'impact effectif sur l'intention des requérants de quitter la Suisse. Des départs plus rapides permettent d'économiser sur les frais de séjour.

Cette disposition sur l'aide financière supplémentaire étant de nature potestative, il sera possible de réagir rapidement, dans la pratique, à d'éventuelles anomalies.

Alinéa 2

L'aide financière supplémentaire se monte à 2000 francs au maximum par requérant d'asile. Ce montant peut varier en fonction de l'individu et se réduit au fur et à mesure de l'avancement de la procédure. Bénéficier de telles prestations ne constitue pas un droit. Il n'est pas possible de combiner l'aide financière supplémentaire avec l'aide complémentaire matérielle visée à l'art. 74, al. 3, OA 2.

Pour les personnes dont la demande d'asile n'a aucune chance d'aboutir, il peut valoir la peine de se décider rapidement à retourner volontairement au pays. L'effet obtenu est donc l'inverse de celui de l'aide matérielle complémentaire qui, elle, ne peut être octroyée qu'après un séjour de trois mois.

Alinéa 3

Sont exclues de l'aide financière supplémentaire les personnes qui ont reçu une décision de non-entrée en matière dans le cadre d'une procédure Dublin ou qui proviennent d'un Etat d'origine ou de provenance sûr (*safe countries*).

Article 36 Décisions incidentes susceptibles de recours rendues dans le cadre de phases de test

Les décisions incidentes prises dans le cadre de l'attribution aux phases de test (cf. art. 4, al. 3 ; où les motifs de recours se limitent au respect de l'unité de la famille) ne peuvent être contestées que dans le cadre d'un recours contre la décision finale. Cette règle se justifie car la décision de première instance interviendra rapidement après l'attribution aux phases de test.

Article 37 Délais de recours

L'art. 112b, al. 3, LAsi prévoit que, durant les phases de test, le Conseil fédéral peut raccourcir le délai de recours de 30 jours prévu à l'art. 108, al. 1, LAsi à 10 jours, lorsque des mesures appropriées garantissent une protection juridique efficace des requérants d'asile concernés. Les personnes dont la demande d'asile est traitée et fait l'objet d'une décision matérielle lors d'une procédure accélérée dans des phases de test bénéficie, en vertu de la présente ordonnance, d'une protection juridique efficace. Ainsi, il est juridiquement possible et justifié de réduire le délai de recours de 30 à 10 jours. Les délais de recours de l'art. 108, al. 2, LAsi s'appliquent également aux décisions rendues dans le cadre de phases de test.

Article 38 Applicabilité des mesures de contrainte

Les mesures de contrainte mentionnées aux art. 73 ss LEtr se réfèrent en partie à des personnes séjournant dans un centre d'enregistrement ou dans un centre spécifique au sens de l'art. 26, al. 1bis, LAsi (par ex. art. 74, al. 2, LEtr et art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LEtr). Cependant, elles devraient aussi être applicables aux personnes hébergées dans des centres de la Confédération.

Article 39 Décision et examen de la détention

Lors des modifications urgentes de la loi entrées en vigueur le 29 septembre 2012, l'art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LEtr a été complété pour permettre à l'ODM de placer un requérant en détention afin d'assurer l'exécution de la décision, si la décision de renvoi est notifiée dans un centre d'enregistrement ou dans un centre spécifique au sens de l'art. 26, al. 1bis, LAsi et que l'exécution du renvoi est très proche. En vue de tenir compte de la situation particulière des centres de la Confédération lors de l'exécution de renvois, une telle détention doit aussi pouvoir être ordonnée par le canton dans lequel se trouve un centre.

Le centre pilote se situera vraisemblablement dans le canton de Zurich. Il est prévu que seul le canton abritant un centre soit habilité à ordonner cette détention.

Article 40 Participation aux frais de détention

En cas de détention ordonnée (détention en phase préparatoire, détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, détention pour insoumission ou rétention), l'ODM accorde un montant forfaitaire de 140 francs par jour si la durée de la détention est supérieure ou égale à douze heures). En général, ce montant ne suffit pas à couvrir les frais. En effet, selon les indications fournies par les cantons, une place en détention administrative coûte en Suisse, en moyenne, près de 200 francs par jour. Si l'on veut augmenter les exécutions des renvois à partir des centres de la Confédération, il faut donc indemniser les cantons abritant les centres des phases de test en leur versant un montant forfaitaire qui couvre les frais. Le montant de l'indemnité forfaitaire doit être fixé dans une convention administrative. Il se base sur la somme facturée par un canton à un autre canton pour l'utilisation de places de détention situées sur son territoire. Les forfaits accordés pour les frais de détention sont actuellement soumis à un examen général.

2.2 *Commentaire des différents articles de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)*

Article 4 Langue de la procédure

Lettre c

Les procédures prévues pour les centres d'enregistrement peuvent s'appliquer aux centres spécifiques sauf en ce qui concerne le dépôt d'une demande d'asile (art. 26, al. 1^{er}, LAsi). Il y a donc lieu de prévoir la possibilité de mener des auditions sur les motifs de la demande d'asile directement dans les centres spécifiques. Par conséquent, lorsque le requérant réside dans un centre spécifique, l'ODM peut exceptionnellement déroger à la règle selon laquelle la procédure est conduite dans la langue du lieu de résidence du requérant (art. 16, al. 2, LAsi). Ce faisant, il peut l'entendre directement sur ses motifs d'asile dans une autre langue officielle que celle parlée dans le canton où il est attribué (art. 4, let. c, OA 1).

Notons que l'art. 4 OA 1 a été repris dans son ensemble par le nouvel art. 16, al. 3, LAsi adopté par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 2012¹⁴ (pas encore en vigueur). Bien que cette nouvelle disposition de la loi sur l'asile ne mentionne pas les centres spécifiques mais

¹⁴ FF 2012 8943

uniquement les centres d'enregistrement et de procédure, il n'y a pas lieu de voir ici un silence qualifié du législateur mais une lacune qui sera comblée lors de la prochaine modification de l'OA 1 (l'art. 4 OA 1 précisera que l'art. 16 al. 3, let. c LAsi - pas encore en vigueur - est également applicable aux centres spécifiques).

Article 7a Droit à un conseiller juridique et à un représentant légal

Alinéa 2

Le requérant d'asile doit pouvoir faire appel à un conseiller juridique ou à un représentant légal dans les centres spécifiques si des actes de procédure y sont menés (cf. le commentaire de l'art. 4).

Article 9 Autorisation de résidence

Abrogé

L'art. 19, al. 2, LAsi a été abrogé par la modification urgente du 28 septembre 2012 de la loi sur l'asile. Cette abrogation découle du fait que, lors de la précédente révision de la LAsi, l'ODM s'était vu conférer la compétence d'entendre les requérants sur leurs motifs d'asile (art. 29, al. 1, LAsi). Il n'est dès lors plus possible de déposer une demande d'asile auprès d'une autorité cantonale lorsque la personne est en possession d'une autorisation d'établissement ou de séjour encore valable. Cette personne doit se rendre dans un centre d'enregistrement et de procédure pour y déposer sa demande. L'abrogation de l'art. 9 OA 1 devient donc nécessaire.

Article 10 Procédure auprès de la représentation suisse à l'étranger

Abrogé

L'abrogation est en relation avec l'abandon de la possibilité de déposer une demande d'asile à l'étranger (abrogation des art. 20, 52, al. 2, et 68, al. 3, LAsi). L'art. 10, dans sa teneur du 12 décembre 2008, reste toutefois applicable aux demandes d'asile déposées à l'étranger avant le 29 septembre 2012 (voir la disposition finale de la présente modification).

Article 16^{bis} Assignation et séjour dans un centre spécifique

Alinéa 1

L'exploitation d'un centre spécifique était déjà possible selon le droit en vigueur avant la modification urgente du 28 septembre 2012, ceci en application de l'art. 28 LAsi. Cette disposition donne la compétence à l'ODM et aux autorités cantonales d'assigner un lieu de séjour et un hébergement collectif aux requérants. Le nouvel art. 26, al. 1^{bis}, LAsi relatif aux centres spécifiques ne fait qu'ancrer cette possibilité dans la loi pour une catégorie de requérants.

En raison de son comportement, le requérant peut se voir assigner un autre lieu de séjour, où il sera logé et obtiendra assistance, de même qu'il pourra y poursuivre sa procédure d'asile. Le régime de l'assistance dans un centre spécifique différera de celui qui est actuellement pratiqué par la Confédération dans les centres d'enregistrement. Les requérants d'asile séjournant dans un centre spécifique ne recevront en principe leur assistance que sous la forme de prestations en nature. L'assignation à un tel centre est une mesure organisationnelle qui ne peut être contestée que dans le cadre d'un recours contre la décision finale, elle constitue une décision incidente au sens de l'art. 107, al. 1, 1^{ère} phrase, LAsi. Le requérant ne sera limité dans sa liberté de mouvement que si l'autorité cantonale compétente lui assigne un lieu de résidence ou lui interdit de pénétrer dans une région déterminée en se fondant sur l'art. 74 LEtr; cette mesure de contrainte pourra faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale (art. 74, al. 3, LEtr).

L'ODM tiendra compte du *principe de proportionnalité* lors d'un transfert vers un centre spécifique. Ainsi, le maintien de la personne dans le centre d'enregistrement devra apparaître comme n'étant plus indiqué (par ex. lorsqu'une menace pèse sur d'autres personnes, ou en présence de propos injurieux ou belliqueux). L'ODM tiendra également compte du *principe*

de l'unité de la famille et ne séparera les membres d'une famille (père, mère et enfants) que dans des cas graves, notamment lorsque les circonstances permettent de conclure que les liens familiaux sont rompus en raison du comportement de l'intéressé (par ex. en cas de menace ou d'agression sur un membre de la famille) ou lorsqu'un intérêt public prépondérant justifie la séparation de la famille.

La forme potestative de l'alinéa 1 rappelle qu'il n'y a pas de transfert automatique du requérant si l'une des conditions nécessaires au transfert, à savoir une menace de la sécurité et de l'ordre publics (al. 2) ou une atteinte importante au fonctionnement du centre d'enregistrement (al. 3) se réalise.

A moins qu'il ne s'agisse d'une installation ou d'une construction de la Confédération utilisée conformément à l'art. 26a, al. 1, LAsi, l'exploitation d'un centre spécifique n'est pas limitée dans le temps et n'est pas soumise à la réalisation d'une condition particulière.

Alinéa 2

La «sécurité et l'ordre publics» constituent le terme générique des biens juridiquement protégés: l'*ordre public* comprend l'ensemble des représentations non écrites de l'ordre, dont le respect doit être considéré d'un point de vue social et éthique comme une condition indispensable à une cohabitation ordonnée entre êtres humains; la *sécurité publique* signifie l'inviolabilité de l'ordre juridique objectif, des biens juridiques de l'individu (vie, santé, liberté, propriété, etc.) ainsi que des institutions de l'Etat¹⁵.

L'alinéa 2 reprend par analogie la définition de la *menace* portée à la sécurité et l'ordre publics de l'art. 80, al. 2, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)¹⁶. Il y a menace lorsque des éléments concrets indiquent que le comportement de la personne concernée conduit selon toute vraisemblance à une atteinte à la sécurité et l'ordre publics. La menace s'apprécie selon les circonstances particulières du cas et au regard du principe de proportionnalité, mais il est cependant possible de tenir compte de considérations générales et préventives¹⁷. L'expression «menace la sécurité et l'ordre publics» est également utilisée par le législateur en matière de mesure de contrainte, notamment pour lutter contre le trafic illégal de stupéfiants (art. 74, al. 1, let. a, LEtr). Dans ce contexte, le simple soupçon que l'étranger puisse commettre des infractions dans le milieu de la drogue constitue un motif suffisant pour prononcer la mesure de contrainte¹⁸.

L'*atteinte* à la sécurité et l'ordre publics mentionnées à l'art. 80, al. 1, let. a, OASA est reprise par analogie, de sorte que la violation de prescriptions légales ainsi que de décisions d'autorités peut conduire l'ODM à transférer le requérant vers un centre spécifique. Le non-accomplissement volontaire d'obligations de droit public ou privé ainsi que l'apologie publique d'un crime ou l'appel à la haine contre certaines catégories de population (lettres b et c de l'art. 80, al. 1, OASA) ne sont en revanche pas repris à l'alinéa 2, car, pour un requérant d'asile séjournant dans un centre d'enregistrement, ces situations sont couvertes soit par la violation de prescriptions légales ou soit par une atteinte importante au fonctionnement du centre d'enregistrement (alinéa 3 let. b).

Alinéa 3

Il y a une atteinte importante au fonctionnement ordinaire d'un centre d'enregistrement lorsque le requérant viole gravement le règlement du centre (let. a), ou lorsqu'il ne respecte pas, de manière répétée, les consignes de comportement qui lui ont été communiquées par le responsable du centre d'enregistrement afin d'assurer le bon fonctionnement de ce dernier (let. b).

¹⁵ Cf. Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers; FF **2002** 3564.

¹⁶ RS **142.201**

¹⁷ Cf. Arrêt du Tribunal fédéral 2C.36/2009, consid. 2.1.

¹⁸ Cf. Arrêt du Tribunal fédéral 2A.347/2003, consid. 2.2.

La gravité de la violation du règlement s'apprécie en fonction de la règle transgressée. Par exemple, lorsqu'un requérant n'est pas autorisé à sortir du centre d'enregistrement parce que sa présence est requise ce jour-là dans le cadre de l'examen de sa demande ou de l'exécution de son renvoi (art. 12, al. 1, let. a, de l'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007¹⁹ relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile), la violation de l'interdiction de sortie doit être qualifiée de grave. La répétition d'actes isolés qui ne justifieraient pas à eux seuls qu'une mesure soit prise (par ex. un retour au centre d'enregistrement en dehors de l'heure réglementaire de sortie) indique que la personne en question n'est pas prête à se conformer au règlement en vigueur; dans ce cas, l'on peut également qualifier la violation de grave.

La lettre b vise les situations où le responsable du centre d'enregistrement, ou son représentant, communique directement au requérant une consigne particulière de comportement. Il peut s'agir, par exemple, de mettre un terme à des propos injurieux ou belliqueux, ou d'empêcher un harcèlement sexuel. L'application de cette disposition ne requiert pas l'ouverture préalable d'une procédure pénale.

Alinéa 4

Cet alinéa reprend la formulation de l'art. 16, al. 1, OA 1, qui rappelle que le requérant est soumis à un devoir de collaboration (art. 8, al. 3, LAsi) et doit se tenir à la disposition des autorités durant son séjour dans le centre.

Alinéa 5

L'assignation à un centre spécifique a également pour but d'accélérer la procédure d'asile de l'intéressé. Le comportement du requérant entrera à l'avenir dans la stratégie de l'ODM en matière de traitement des demandes (cf. nouvel art. 37b LAsi adopté par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 2012, non encore en vigueur)²⁰. Comparativement à la durée maximale du séjour dans un centre d'enregistrement (90 jours), la durée du séjour dans un centre spécifique est de 140 jours, à compter du jour de l'assignation, afin de permettre l'exécution du renvoi directement depuis le centre spécifique.

Article 17 Gestion des sites délocalisés

La possibilité de confier à des tiers des tâches destinées à assurer le fonctionnement des centres d'enregistrement et des centres spécifiques figure aujourd'hui dans la loi sur l'asile (art. 26, al. 2^{ter}, LAsi), ce qui rend superflue son indication au niveau de l'ordonnance. Cependant, la possibilité de confier à des tiers des tâches qui ne relèvent pas de la puissance publique doit subsister pour les sites délocalisés.

Article 18 Exploitation des centres d'enregistrement, des centres spécifiques et des sites délocalisés

L'ordonnance du DFJP du 24 novembre 2007 relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile réglemente également l'exploitation des centres spécifiques visés à l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi.

A l'heure actuelle, l'ODM n'exploite pas de centre spécifique et ne dispose pas d'éléments suffisants pour établir un règlement de maison (Hausordnung). L'ordonnance du DFJP fera l'objet d'une adaptation ultérieure en cas de besoin.

Article 19 Vérification de l'identité et audition sommaire

Il s'agit d'une adaptation rédactionnelle du titre afin de faire figurer l'art. 26, al. 1^{ter}, LAsi dans le renvoi entre parenthèses. Voir également le commentaire de l'art. 4, let. c.

¹⁹ RS 142.311.23

²⁰ FF 2012 8943

Article 21 Répartition entre les cantons

Alinéa 2

L'alinéa est abrogé en raison de l'abrogation de l'art. 19, al. 2, LAsi. Voir le commentaire de l'art. 9.

Alinéa 3

Dès lors que l'exécution du renvoi est envisagée à partir d'un centre spécifique, le requérant est attribué au canton dans lequel se situe ce centre.

Article 23 Obligation de se présenter auprès d'une autorité cantonale

Dans les situations où, durant la durée du séjour dans le centre spécifique (140 jours au maximum), le requérant d'asile est admis provisoirement en Suisse ou obtient le statut réfugié, ou que son renvoi ne peut être exécuté depuis le centre, les cantons désignent l'autorité auprès de laquelle le requérant doit se présenter.

Disposition finale

Dans le cas des demandes d'asile déposées depuis l'étranger avant le 29 septembre 2012, l'art. 10 est applicable dans sa teneur du 12 décembre 2008. Voir également le commentaire de l'art. 10.

2.3 Commentaire des différents articles de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2)

Titre précédant l'art. 41

Le chapitre 4 qui concerne les "autres subventions" est modifié par l'introduction d'une nouvelle section relative à la *contribution forfaitaire pour les frais de sécurité*. La section 1 est renommée alors que l'actuelle section 1 devient la section 1^{bis}.

Article 41 (Frais de sécurité)

Alinéa 1

La contribution forfaitaire aux frais de sécurité est un montant versé par la Confédération pour participer aux dépenses que les communes et les cantons abritant un centre doivent engager en matière de sécurité en raison de l'exploitation du centre. Le versement de cette contribution n'affecte nullement les compétences en matière de sécurité. En particulier la compétence concernant le choix des mesures nécessaires pour sauvegarder la sécurité reste inchangée. L'indemnité annuelle (JA) est de 110 000 francs pour 100 places d'hébergement dans un centre d'enregistrement. Elle est deux fois plus élevée pour les centres spécifiques visés à l'art. 26, al. 1bis, LAsi, vu que la même somme est alors versée pour 50 places d'hébergement. Le montant de 110 000 francs se base sur les coûts du salaire annuel moyen d'un policier.

Les sites délocalisés visés à l'art. 16a OA 1 sont traités sur un pied d'égalité avec les centres d'enregistrement pour ce qui est de la contribution forfaitaire pour les frais de sécurité. En effet, les cantons abritant ce type de structure d'hébergement reçoivent également une contribution forfaitaire pour les coûts de sécurité.

Alinéa 2

Pour des raisons d'économie administrative et pour favoriser la prévisibilité, le montant de l'indemnité est défini par la capacité globale d'hébergement des centres d'enregistrement de la Confédération, des sites délocalisés et des centres spécifiques abrités par le canton concerné. Lorsqu'une structure d'hébergement n'est pas à la disposition de la Confédération pendant toute une année civile (par ex. abris de la protection civile à proximité des centres d'enregistrement), l'indemnité est versée en proportion de la durée d'utilisation (pro rata

temporis). Ce procédé permet d'assurer que des capacités d'hébergement non utilisées n'aient pas pour effet d'augmenter les coûts dans le calcul de la contribution forfaitaire pour les frais de sécurité.

La contribution forfaitaire pour les frais de sécurité est versée une fois par année, dès le moment où l'on connaît, à la fin de l'année, le volume des capacités mises à disposition de la Confédération dans des structures d'hébergement. En règle générale, le versement doit se faire en même temps que les paiements des forfaits globaux visés aux art. 23 et 27 OA 2 pour le 4e trimestre.

La contribution est versée au canton abritant un centre, du fait que dans le domaine de la sécurité, la répartition intracantonale des ressources relève de la compétence cantonale. Lorsque des communes accomplissent des tâches dans ce domaine, il revient au canton de leur transférer la somme nécessaire.

Alinéa 3

A la fin de chaque année, l'ODM adapte, pour l'année civile suivante, l'indemnité annuelle en fonction de l'évolution de l'indice. Le montant maximal annuel de la contribution forfaitaire est fixé dans le budget.

Alinéa 4

La contribution forfaitaire versée en vertu de l'al. 2 vise à indemniser les cantons abritant un centre pour l'ensemble des coûts de sécurité susceptibles d'être remboursés selon l'art. 91, al. 2^{ter}, LAsi.

Alinéa 5

En cas de modification de la situation sur un plan sécuritaire, la Confédération doit pouvoir vérifier si les contributions forfaitaires versées aux cantons répondent toujours à un besoin de couvrir des frais liés à la sécurité des centres d'enregistrement, des centres spécifiques ou des sites délocalisés. C'est pourquoi elle réexaminera au besoin la contribution forfaitaire pour les frais de sécurité.

Titre précédant l'art. 44

L'actuelle section 1 devient la section 1^{bis}.

2.4 *Commentaire des différents articles de l'ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile*

2.4.1 Introduction

L'ordonnance du DFJP est adaptée sur un plan formel afin de permettre son application aux centres spécifiques visés à l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi ainsi qu'aux centres exploités dans le cadre de phases de test. A l'heure actuelle, l'ODM n'exploite pas de tels centres et ne dispose pas d'éléments suffisants pour établir un règlement de maison (Hausordnung). L'ordonnance du DFJP sera adaptée ultérieurement en cas de besoin.

Le nouvel art. 91, al. 4^{bis}, LAsi se comprend dans le sens d'une contribution au financement des programmes d'occupation en faveur des personnes séjournant dans des centres gérés par la Confédération, à l'exclusion des centres d'accueil gérés par les cantons. Cette nouvelle disposition comble jusqu'ici l'absence d'une base légale permettant le financement direct de ce genre d'activité dans les centres gérés par la Confédération (centres d'enregistrement, centres spécifiques et sites temporaires délocalisés). Pour les requérants d'asile attribués et transférés dans les cantons ainsi que pour les requérants qui séjourneraient dans un centre spécifique géré par un canton, la participation de la Confédération au financement de programmes d'occupation figure déjà dans le forfait global (FG 1) prévu à l'art. 22 de l'OA 2.

2.4.2 Commentaire des différents articles

Préambule

Pour la procédure d'asile dans le cadre de phases de test, le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance (art. 112b, al. 2, LAsi). L'art. 8, al. 2 de cette nouvelle ordonnance prévoit que le DFJP édicte des dispositions afin de garantir une procédure rapide et d'assurer le bon fonctionnement du centre exploité dans le cadre de phases de test²¹. La mention de l'art. 112b, al. 2, LAsi dans le préambule constitue dès lors la norme de délégation qui permet au DFJP de régler, dans l'ordonnance sur l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, les règles de fonctionnement applicables aux centres exploités dans le cadre de phases de test.

Article 1 Champ d'application

L'art. 18 OA 1 relatif à l'exploitation des centres a été modifié afin de tenir compte de la possibilité pour la Confédération de gérer des centres spécifiques au sens de l'art. 26 al. 1^{bis}, LAsi. Le champ d'application défini à l'art. 1 de l'ordonnance du DFJP est dès lors étendue aux centres spécifiques. Il en va de même pour le centre exploité dans le cadre de phases de test sur la base de l'art. 112b, al. 2, LAsi.

Article 6a Programmes d'occupation

Alinéa 1

La mise en œuvre de programmes d'occupation dans les centres gérés par la Confédération contribue à une perception positive du requérant d'asile. Les programmes d'occupation permettent de répondre au désœuvrement des personnes séjournant dans des structures fédérales en leur donnant notamment la possibilité de participer à des travaux d'utilité publique. Ce faisant, ils facilitent la cohabitation en organisant la journée par des activités appropriées. Plusieurs buts recherchés par cette mesure ont été mis en évidence lors des travaux parlementaires. Il s'agit ainsi de réduire la concentration des requérants d'asile dans les zones sensibles des communes (particulièrement pour les centres situés dans des communes de moyenne importance comme Altstätten, Chiasso ou Vallorbe), de réduire les tensions liées à l'inoccupation des requérants, d'apporter une valeur ajoutée à la perception du requérant d'asile auprès de la population locale ainsi qu'aux localités abritant des centres d'enregistrement, et de reconnaître la contribution fournie par le requérant en lui offrant la possibilité de se créer une petite indépendance financière (allocation de motivation) pour la durée de son séjour dans le centre.

Les destinataires des programmes d'occupation doivent être des personnes adultes ou des mineurs dont l'âge correspond à la fin de la scolarité obligatoire en Suisse (en règle générale à l'âge de 16 ans). Afin de tenir compte du caractère irrégulier des programmes d'occupation et de garantir une rotation entre les requérants susceptibles d'y être intéressés, il est nécessaire d'indiquer que les personnes intéressées ne disposent d'aucune prétention individuelle à participer à un programme d'occupation.

Dans les aéroports internationaux, il n'est pas possible de prévoir des programmes d'occupation en raison d'une part, de l'assignation du requérant d'asile à la zone de transit de l'aéroport (la personne n'est pas encore autorisée à entrer en Suisse) et de la procédure d'asile accélérée qui s'y déroule, et d'autre part de la limitation de la durée maximale du séjour dans la zone de transit (60 jours; art. 22, al. 5, LAsi).

Alinéa 2

A l'heure actuelle, des travaux « d'occupation » sont déjà organisés à l'intérieur des sites de la Confédération (centres d'enregistrement ou sites délocalisés). L'ordonnance du DFJP pré-

²¹ Voir le commentaire de cette disposition sous le chiffre 2.1.

voit déjà une participation des requérants aux travaux de nettoyage des locaux (art. 6) et au bon fonctionnement des sites d'hébergement (service des repas, blanchisserie, etc.). D'autres activités sont également proposées, comme la pratique d'un sport, des cours de langue ou des rencontres avec la population.

En ce qui concerne les *activités d'intérêt général local ou régional* en faveur du canton ou de la commune, les expériences menées jusqu'à ce jour par l'ODM permettent d'affirmer qu'il s'agira avant tout d'activités rémunérées par des allocations de motivation. Sont notamment réputées activités d'intérêt général, les activités accomplies dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement ou dans celui de l'entretien des espaces publics. Les activités envisageables seront essentiellement des travaux en faveur des communes. Les centres d'enregistrement de Chiasso et de Vallorbe ont développé auprès des communes respectives ainsi qu'auprès des communes limitrophes des collaborations fructueuses. Durant l'année 2011, les centres précités ont occupé 3000 requérants d'asile dans diverses activités rémunérées, comme par exemples l'élagage de chemins forestiers, des travaux de déboisement ou de nettoyage de la voie publique.

S'agissant des *activités favorisant une meilleure cohabitation*, l'on vise ici les activités accomplies dans les milieux sportifs (par ex. l'organisation de matchs de football) ou les activités de soutien du bénévolat (par ex. l'aide à des personnes âgées ou handicapées).

La participation à des programmes d'occupation ne dispense pas les requérants de participer aux activités liées au fonctionnement même des centres, telles que le service des repas ou les travaux de nettoyage des locaux (art. 6).

Alinéa 3

Pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile, le requérant d'asile n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative (art. 43, al. 1, LAsi). Cependant, le législateur n'a pas souhaité soumettre les requérants d'asile qui participent à un programme d'occupation d'utilité publique à une obligation d'attente (art. 43, al. 4, LAsi). En application de l'art. 30, al. 1, let. I, LEtr, il est possible de déroger aux conditions d'admission en Suisse pour régler l'activité lucrative et la participation aux programmes d'occupation des requérants d'asile et des personnes à protéger. Ces personnes sont dès lors soumises aux conditions fixées dans le programme d'occupation (art. 52, al. 2, OASA). Une indemnisation pour l'activité fournie par le requérant est possible si elle est prévue par le programme d'occupation. L'indemnisation doit toutefois être en adéquation avec le but recherché par le programme d'occupation. C'est pourquoi, il est préférable de parler d'une allocation de motivation plutôt que d'un salaire rémunérant la prestation fournie. Les expériences menées jusqu'ici par l'ODM avec des activités d'intérêt général ont montré qu'une allocation de motivation de l'ordre de 30 francs par jour était généralement bien acceptée par les requérants et en adéquation avec les prestations fournies. Cette allocation de motivation, en principe versée par la commune ou le bénéficiaire de la prestation, ne devrait pas à l'avenir être versée que par la Confédération. La contribution de la Confédération doit donc se comprendre comme une incitation financière à l'augmentation du nombre des activités proposées (cf. art. 6b, al. 1, let. c).

Depuis le 1^{er} janvier 2010, la directive de l'ODM prévoit que la participation des requérants d'asile à des programmes d'occupation gérés exclusivement par les cantons ne doit pas être enregistrée dans le système SYMIC en tant qu'activité lucrative si le montant de l'indemnisation est inférieur à 400 francs bruts par mois²². Il n'est toutefois pas opportun d'indiquer ce montant dans l'ordonnance car une éventuelle modification de la directive exigerait par la suite une adaptation de l'ordonnance.

L'alinéa 3 opère une différence de traitement entre les personnes séjournant dans un site « ordinaire » de la Confédération et celles qui séjournent dans un centre spécifique visé par l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi. Pour ces dernières, une allocation de motivation sous la forme de pres-

²² Cf. Directive I. "Domaine des étrangers", ch. 4.8.5.7.

tations en nature paraît nécessaire. En effet, il serait contraire à la volonté du législateur de rémunérer, de la même manière, des personnes qui ont un comportement correct et des personnes qui, par leur comportement inadapté, contraignent les autorités à prévoir un transfert vers un centre spécifique. Les activités proposées dans les centres spécifiques en faveur de ces personnes doivent avant tout permettre une meilleure cohabitation civile, et être orientées vers des activités de sensibilisation aux règles de vie en société.

Alinéa 4

Cette disposition rappelle que les impératifs d'ordre organisationnel de la procédure d'asile priment sur toute autre activité. La participation aux activités d'un programme d'occupation n'est que subordonnée à la priorité d'accomplir un acte de procédure (audition, examen médical, actes préparatoires du départ, etc.). L'entreprise qui a pour tâche d'assurer le fonctionnement d'un site d'hébergement fédéral veille à respecter le principe de rotation dans l'accès aux programmes d'occupation (voir aussi l'art. 6b, al. 2).

Alinéa 5

Le financement des programmes d'occupation par la Confédération est limité. L'ODM ne peut financer la réalisation de programmes d'occupation que dans les limites du montant annuel maximal prévu à cet effet et fixé par la voie budgétaire.

Article 6b Convention relative à un programme d'occupation

Alinéa 1

Les conventions conclues par l'ODM sont des contrats de droit public. La forme écrite est requise à des fins de preuve des engagements pris par chacune des parties. Toutes les conventions ne peuvent pas être identiques. Elles doivent pouvoir tenir compte des particularités locales ou régionales ainsi que des modalités de collaboration entre le centre pour requérants d'asile et la commune ou le canton concernés. C'est pourquoi les let. a à c sont formulées en des termes généraux. En revanche, le montant des allocations de motivation (let. d, voir le commentaire de l'art. 6a al. 3) ainsi que les questions de prise en charge des frais en cas d'accident ou de dommage causé à autrui (let. e) peuvent être arrêtés de manière uniforme et faire l'objet d'une convention-cadre.

Lorsque dans un but non-lucratif, un tiers propose des prestations d'occupation pour des requérants d'asile, l'ODM peut lui verser une participation financière pour les prestations offertes.

Alinéa 2

Le contrat de base conclu avec l'entreprise qui a pour tâche d'assurer le fonctionnement d'un centre prévoit la mise à disposition du personnel nécessaire à l'accompagnement des requérants pour des activités extérieures. Si des besoins plus importants en matière de personnel accompagnant devaient notamment se présenter, ces questions devraient faire l'objet d'une clause de financement dans la convention passée avec le canton ou la commune (art. 6b, al. 1, let. b).

Titre précédant l'art. 8

Le titre de la section 2 est adapté afin de tenir compte des centres spécifiques

3. Conséquences financières

La restructuration du domaine de l'asile vise à accélérer nettement les procédures dans leur ensemble. D'une part, cette restructuration nécessitera des dépenses initiales relativement élevées en matière d'investissement et entraînera des frais supplémentaires par rapport au système actuel, en particulier concernant la protection juridique et le personnel. D'autre part, elle doit permettre des économies considérables, à moyen et à long termes, du fait d'une durée de séjour plus courte des personnes enregistrées dans le processus de l'asile.

3.1 Exploitation-pilote

Dans leur déclaration commune adoptée lors de la Conférence sur l'asile du 21 janvier 2013, les cantons et les associations des villes et des communes ont estimé à l'unanimité qu'il fallait procéder à des phases de test en vue de la restructuration dans le domaine de l'asile (cf. ch. 1.2.2).

Destinées en premier lieu à évaluer les nouveautés qu'il est prévu d'introduire lors de la restructuration, les phases de test sont importantes et indispensables. Elles permettront d'obtenir des résultats les plus précis possibles en vue de l'introduction définitive de la restructuration globale du domaine de l'asile. A cet effet, les lignes directrices ci-après ont été définies:

- Effectuer une phase préparatoire complète (collecte d'informations concernant la demande d'asile) et une phase cadencée (étapes procédurales formelles avec une représentation légale obligatoire gratuite). Tester également des phases de recours et d'exécution des renvois.
- Traiter, dans l'idéal, 1900 demandes d'asile sur une année dans le cadre de l'exploitation-pilote.
- Disposer d'env. 500 lits, ainsi que des postes de travail et de l'infrastructure correspondants. Réunir les principaux acteurs de la procédure sur place.
- Mener systématiquement les procédures Dublin dans les centres de la Confédération; les clore et exécuter le renvoi à partir du centre concerné. Ne procéder à une attribution au canton qu'à titre exceptionnel.

Coûts supplémentaires

Les phases de test proposées engendrent des coûts supplémentaires pour la Confédération en vue du financement des mesures de protection juridique gratuite (conseil et représentation juridiques), de l'examen médical et de l'analyse systématique des documents de voyage dans le centre. Des surcoûts apparaissent également dans le domaine du personnel: pour accélérer le traitement des procédures, il est question de quasiment doubler les ressources humaines par rapport à celles requises pour exécuter 1900 procédures selon le système actuel. L'investissement sera plus important, notamment, pour la phase préparatoire (par ex. clarifications minutieuses sur la demande d'asile et entretiens sur le retour volontaire) et la phase cadencée. En découle une hausse des frais pour la location de postes de travail supplémentaires et leur aménagement (mobilier, informatique). L'exploitation du centre (hébergement, restauration, sécurité, encadrement, programmes d'occupation) entraîne aussi un surcroît de dépenses à cause des 500 places d'hébergement additionnelles dans les structures fédérales. Enfin, des coûts pour l'assurance-maladie obligatoire et les nouvelles contributions forfaitaires versées aux cantons abritant un centre pour leurs frais de sécurité sont également prévus. On estime à environ 40 millions de francs par année le coût global des phases de test.

Économies

La hausse des capacités des structures fédérales en matière d'hébergement et d'exécution des procédures d'asile génère d'importantes économies concernant les forfaits globaux versés au titre de l'aide sociale. Ces économies résultent notamment de la réalisation systématique des procédures Dublin dans les centres. En effet, la Confédération doit alors verser près de 18 millions de francs de moins par année aux cantons. De plus, l'introduction d'une protection juridique complète entraîne, d'une part, une diminution de 76 000 francs par année des coûts liés aux dépens, et d'autre part, la suppression des coûts liés à la participation des œuvres d'entraide aux auditions, soit environ 300 000 francs par année. Enfin, on escompte aussi une réduction annuelle des dépenses d'approximativement 4,7 millions de francs concernant le personnel vu que, dans le régime actuel également, il aurait fallu mener la procédure d'asile. Les économies ainsi réalisées se monteront au total à environ 23 millions de francs par année.

Conclusion

Etant donné que la préparation des phases de test n'en est qu'au stade initial, il n'est pas encore possible de chiffrer avec exactitude les coûts escomptés. En particulier pour les frais de construction ou de location, des données précises font défaut à l'heure actuelle. Une première estimation des coûts a été effectuée sur la base des structures des CEP existantes. Il en va de même des frais d'exploitation du futur centre qui sera utilisé pour les phases de test. Quant au décompte des coûts pour le conseil et la représentation juridiques gratuits, il ne s'agit, là aussi, que d'une première estimation sommaire vu l'absence de mandats et projets en la matière.

En comparaison avec le système actuel, la Confédération devra assumer des coûts supplémentaires à hauteur d'environ 17 millions de francs par année.

3.2 Centres spécifiques

L'exploitation de centres spécifiques visés à l'art. 26 al.1^{bis}, LAsi entraînera des coûts supplémentaires pour la Confédération. Ces coûts supplémentaires ne peuvent être chiffrés actuellement car la Confédération ne dispose pas encore de tels centres. L'exploitation d'un centre spécifique engendrera des coûts supplémentaires notamment pour le personnel de sécurité et pour le personnel d'accompagnement.

3.3 Forfait de sécurité

L'introduction d'un forfait de sécurité entraînera des coûts supplémentaires pour la Confédération. Ces coûts supplémentaires ne peuvent être chiffrés aujourd'hui, car les besoins ne peuvent être quantifiés à ce jour : ils dépendront du nombre de lits dont la Confédération disposera dans les centres d'enregistrement, les centres spécifiques visés à l'art. 26, al. 1^{bis}, LAsi, et les sites délocalisés. L'introduction théorique de ce forfait le 1er janvier 2012 aurait engendré des coûts supplémentaires de 1,7 millions de francs. En tenant compte d'un objectif de 2800 lits pour 2013, les coûts supplémentaires seraient de l'ordre de 3,2 millions de francs. L'application de cette nouvelle disposition à la situation envisagée dans le rapport final sur la restructuration du domaine de l'asile prévoyant 6000 lits dans les centres de la Confédération dont 150 lits dans les centres spécifiques amènerait à un forfait de 6,7 millions de francs.

3.4 Programmes d'occupation

Le financement des programmes d'occupation entraînera des coûts supplémentaires pour la Confédération. Ces coûts supplémentaires ne peuvent être chiffrés à l'heure actuelle, car ils dépendent de l'intérêt qu'auront les cantons et les communes à la réalisation de programmes d'occupation. Sur la base d'une projection des coûts, l'on peut toutefois estimer le financement de la Confédération, pour la première année de mise en œuvre (à partir de juillet 2013), d'un montant de 3,5 millions de francs et du double de ce montant pour la deuxième année (2014). Le calcul prend en considération le nombre de places d'hébergement qui devraient être disponibles dans le courant de l'année 2013, à savoir 2800 places.