



Berne, le 28 novembre 2012

Version 1.2

Annexe I : catalogue de mesures

Plan d'urgence Asile

Dans les pages qui suivent, chaque mesure est évaluée et assortie d'un exemple d'application, ce qui permettra, dans une situation donnée, de composer un train de mesures adapté. Une discussion approfondie au sein du comité d'experts a permis d'arriver à la conclusion qu'orienter les mesures en fonction de scénarios concrets entraînerait une présélection trop restreinte. Or une situation concrète donnée exige un examen de tous les moyens disponibles. Il ne semble dès lors pas très judicieux d'effectuer un classement typologique en fonction de différents scénarios. Notons en outre que l'ensemble du catalogue de mesures devra être régulièrement contrôlé et mis à jour.

1.1 Gestion de la procédure

Mesure 1 Contrôle de la stratégie de traitement et de la liste des priorités et, en particulier, de la question de savoir s'il faut préférer une procédure Dublin à une procédure nationale d'asile et de renvoi.	
Évaluation	<p>Dans une situation particulière ou extraordinaire, il n'est plus possible de traiter l'afflux de demandes avec les moyens ordinaires. Une stratégie de traitement doit donc être élaborée en fonction des besoins de protection et de l'investissement nécessaire. Une fois définie, la stratégie de traitement est vérifiée en permanence et, au besoin, adaptée. La procédure Dublin doit s'appliquer aussi longtemps que possible. Si toutefois le système Dublin a pour conséquence qu'un autre État Dublin (ou la Suisse elle-même) arrive aux limites de ses capacités, la possibilité devra être examinée pour la Suisse de faire usage de son droit d'entrée en matière pour certains groupes de personnes et de renoncer à une procédure Dublin.</p> <p>Si la grande majorité des personnes concernées ont droit à une protection, on pourrait envisager l'application de la mesure n° 2 (octroi de la protection provisoire selon l'art. 4 LAsi), sachant que cela aurait pour conséquence de fonder une compétence selon le régime de Dublin.</p> <p>S'il s'agit en revanche d'un groupe de personnes pour lesquelles le taux de reconnaissance sera peu élevé, il faudrait vérifier au</p>

	<p>cas par cas si une procédure nationale d'asile et, le cas échéant, de renvoi, peut être plus efficace qu'une procédure Dublin. Ce serait en particulier le cas pour des réfugiés provenant d'un État vers lequel il est facile de les renvoyer ou qui bénéficient d'un titre de séjour valable pour un autre État.</p> <p>Cette pratique présente l'inconvénient qu'elle pourrait entraîner une procédure de recours qui pourrait être longue, car le Tribunal administratif fédéral ne serait pas tenu de se prononcer sur l'octroi de l'effet suspensif dans un délai de cinq jours ouvrables. D'un autre côté, les recours seraient de toute façon nombreux en cas d'afflux important de réfugiés. En outre, si le Tribunal administratif fédéral ne parvenait pas à accroître ses ressources en personnel de manière adéquate, on peut supposer qu'il accorderait systématiquement l'effet suspensif, parce qu'il n'aurait pas les capacités suffisantes pour traiter tous les recours en même temps.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	Aucune. Une stratégie de traitement est contrôlée de manière continue.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Aucun
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	<p>Un ressortissant tunisien entre illégalement en Italie et reçoit un titre de séjour des autorités italiennes. Par la suite, il dépose en Suisse une demande d'asile. Si la Suisse demande à l'Italie de le reprendre en charge dans le cadre d'une procédure Dublin, elle doit accorder aux autorités italiennes deux mois pour rendre leur réponse. Mais la Suisse peut aussi décider de mener sa propre procédure d'asile et de renvoyer ensuite la personne sur la base d'une décision de renvoi. Aucun délai ne serait par ailleurs fixé pour l'exécution du renvoi. Si le ressortissant tunisien déposait par la suite une nouvelle demande d'asile en France, la Suisse pourrait déclarer qu'elle n'est pas compétente selon les règles de Dublin puisque le requérant pourrait retourner dans un pays – l'Italie – où il peut séjourner de manière légale. Cf. art. 16, al. 4, du règlement Dublin II.</p>
Coûts	Pas de coûts supplémentaires

Mesure 2	
Octroi de la protection provisoire (art. 4 LAsi)	
Évaluation	En cas de fort afflux de requérants d'asile, l'avantage de l'octroi de la protection provisoire (statut S) est que la procédure d'examen des demandes en reconnaissance de la qualité de réfugié est suspendue, ce qui décharge le système de l'asile (art. 69, al. 3, LAsi).
Différence par rapport à aujourd'hui	La possibilité existe sur le plan juridique, mais n'a encore jamais été utilisée.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral
Rôle de l'État-major spécial	Rôle consultatif
Temps de préparation	Aucun
Phase de mise en œuvre	Immédiate

Exemple d'application	Situation de quasi-guerre civile sans persécutions individuelles. Dans une situation d'urgence comparable à la crise du Kosovo, le Conseil fédéral pourrait utiliser le statut S.
Coûts	Les coûts pour la procédure d'asile seraient constants, car les coûts supplémentaires ultérieurs compensent la diminution préalable des coûts suite à la suspension de la procédure d'asile. Concernant l'aide sociale, il n'y a pas de différence au niveau financier entre l'octroi d'un statut F, N ou S. Renoncer à exécuter une procédure Dublin fonde la compétence de la Suisse selon le règlement Dublin. L'entrée en matière sur ces demandes entraîne donc des coûts supplémentaires.

Mesure 3

Application de la clause d'urgence (art. 55 LAsi)

Évaluation	Le Conseil fédéral peut, en dérogeant à la loi, régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et édicter des dispositions de procédure particulières. Cette mesure doit être examinée par rapport à la situation concrète.
Différence par rapport à aujourd'hui	Il conviendrait de dresser un catalogue d'idées pour les dispositions de procédure particulières à édicter.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral
Rôle de l'État-major spécial	Rôle consultatif
Temps de préparation	6 mois
Phase de mise en œuvre	Immédiate
Exemple d'application	La Suisse est inondée, pendant des mois, par des réfugiés en nombres si considérables qu'il faut de nouvelles règles de procédure simplifiées pour maîtriser la situation. Ces règles, définies par le Conseil fédéral, devront respecter les garanties de procédure consacrées par la Constitution fédérale.
Coûts	Pas de coûts supplémentaires

Mesure 4

Mettre directement à l'aide d'urgence les retours Dublin

Évaluation	Lorsqu'un requérant dépose une nouvelle demande d'asile en Suisse après avoir déjà été renvoyé par les autorités suisses dans l'État compétent pour traiter son dossier, le règlement Dublin prévoit qu'une nouvelle demande doit être adressée à l'État compétent. Depuis le 20 avril 2012, l'ODM n'enregistre plus les demandes d'asile de personnes dont le renvoi vers l'État Dublin compétent remonte à moins de six mois, car il s'agit de demandes abusives, d'emblée vouées à l'échec. L'ODM assimile la manière de faire de ces requérants à des procédés téméraires et leur communique (a) qu'ils ont déjà déposé par le passé une demande d'asile en Suisse, (b) que la Suisse a constaté qu'un autre État était compétent pour examiner leur demande d'asile et (c) qu'ils ont déjà fait l'objet, en Suisse, d'une décision de renvoi passée en force. Une aide d'urgence peut tout au plus être accordée à ces personnes si elles en font la demande auprès du canton auquel elles auront été attribuées. En revanche, si le renvoi vers l'État Dublin compétent remonte à plus de six mois, il se peut qu'un autre État Dublin soit désormais compétent, aux termes du règlement Dublin, pour examiner la demande du requérant en question. En ce cas, l'ODM doit enregistrer la nou-
-------------------	---

	velle demande d'asile. Les cantons devraient néanmoins pouvoir mettre ces « retours Dublin » directement à l'aide d'urgence. Cette mesure permettrait de réduire l'attrait qu'il peut y avoir à déposer des demandes récurrentes.
Différence par rapport à aujourd'hui	Les bases légales en vigueur concernant l'aide sociale empêchent certains cantons de mettre directement une personne à l'aide d'urgence. Les cantons devraient examiner l'opportunité de modifier leurs bases légales. La révision en cours de la loi sur l'asile prévoit d'une manière générale que les personnes qui déposent des demandes multiples sont mises à l'aide d'urgence.
Responsabilité	Cantons
Compétence décisionnelle	Gouvernements et parlements cantonaux
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois ou années
Phase de mise en œuvre	Jours ou semaines
Coûts	Pas de coûts supplémentaires

1.2 Personnel, formation et organisation

Dans une situation particulière ou extraordinaire, il faut accorder la plus grande attention aux besoins de formation. Ce ne sont en effet pas seulement les nouveaux collaborateurs qui doivent être formés. Des besoins de formation urgents, même de collaborateurs chevronnés, peuvent aussi découler de réorganisations, de la réaffectation de collaborateurs au sein de l'ODM (constitution de cellules spéciales), de nouvelles procédures, de modifications législatives, d'arrêts de principe du TAF, de l'introduction de nouveaux systèmes informatiques ou du départ de personnes clés.

En cas d'augmentation massive des demandes d'asile, il faut d'abord établir dans quels domaines et pour quelles tâches les besoins de personnel sont les plus importants et les plus urgents. La réponse dépend notamment des priorités fixées pour les objectifs à atteindre au niveau du DD AR. On sait alors quels profils doivent être recrutés en priorité : assistants, administrateurs, spécialistes de l'asile ou conseillers spécialisés. La formation des nouveaux collaborateurs peut être limitée, dans un premier temps, à une étape du processus qui est particulièrement importante et doit être effectuée en priorité, le reste de la formation, portant sur les autres aspects de l'activité, étant reporté à une date ultérieure.

Mesure 5 Recruter des interprètes et des rédacteurs de procès-verbaux en fonction des signaux d'un système d'alerte précoce	
Évaluation	Le recrutement d'interprètes doit se faire très tôt, en particulier pour des langues rares. Un système d'alerte précoce est important pour permettre le recrutement d'interprètes en temps utile.
Différence par rapport à aujourd'hui	–
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois
Phase de mise en œuvre	Deux mois
Exemple d'application	Si le système d'alerte précoce indique qu'il faut s'attendre à une augmentation des auditions à mener dans une langue rare, l'unité compétente se met immédiatement à la recherche d'interprètes pour cette langue et conclut avec eux des contrats

	limités dans le temps.
Coûts	Exemple budget 2012 ; 4000 demandes supplémentaires. Avec une augmentation de 15 000 à 19 000 demandes d'asile, les besoins supplémentaires, limités à une année, seront de 3 700 000.- CHF pour la rétribution du personnel et de 703 000.- CHF pour les cotisations de l'employeur.

Mesure 6	
Constitution de cellules spéciales	
Les collaborateurs d'unités ayant moins de travail sont réaffectés à un domaine où plus de personnel est nécessaire.	
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes qui connaissent bien la procédure d'asile sont rapidement opérationnelles. • Les collaborateurs d'autres domaines spécialisés de l'ODM disposent en général de connaissances de base sur l'activité d'autres secteurs de l'office. • Neutralité des coûts • Le déplacement à l'interne de personnel doit être coordonné avec l'informatique et la logistique. <p>L'inconvénient des cellules spéciales est le risque de voir les dossiers en suspens s'accumuler dans les unités qui mettent des collaborateurs à disposition. On ne saurait par ailleurs exclure que des résistances internes et des conflits d'intérêts compliquent l'exécution des tâches.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	Aucun
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Contrôle, reçoit des rapports
Phase de mise en œuvre	Jours ou quelques semaines
Temps de préparation	Immédiate
Exemple d'application	L'ODM a défini une stratégie pour la constitution de cellules spéciales. Suite à la hausse abrupte, à l'été 2012, du nombre de demandes d'asile de ressortissants des États des Balkans qui ne sont plus soumis à l'obligation du visa, une cellule ad hoc a été mise sur pied en l'espace de deux semaines, de sorte que les demandes de ces groupes de personnes ont pu faire l'objet d'une décision dans un délai de 48 heures. Cette mesure a en outre eu un fort effet dissuasif, car les demandes d'asile de personnes en provenance de cette région ont nettement diminué par la suite.
Coûts	Neutre

Mesure 7	
Engagement de personnel supplémentaire pour maîtriser la situation d'urgence	
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation temporaire de la compétence de décider de l'engagement de personnel supplémentaire à la direction de l'ODM ou, s'il a été convoqué, à l'État-major spécial • Mesure nécessaire pour maîtriser les dossiers en suspens ; du personnel supplémentaire peut être utilisé dans les scénarios 1 et 2, même si ces derniers se suivent dans le temps (affectation à l'enregistrement dans un premier temps, puis au traitement des demandes).

	<ul style="list-style-type: none"> • Pour une urgence selon le scénario 3, les cantons auraient sans doute davantage besoin de ressources supplémentaires que la Confédération.
Différence par rapport à aujourd'hui	<ul style="list-style-type: none"> • Un processus à cette fin est en cours de définition au DFJP. • On pourrait envisager de recourir à une entreprise privée pour le recrutement de personnel.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral
Rôle de l'État-major spécial	Délégation de compétence, décide du renforcement des effectifs du personnel
Temps de préparation	6 mois
Phase de mise en œuvre	4 semaines
Coûts	Exemple budget 2012 ; 4000 demandes supplémentaires. Pour traiter 19 000 demandes, les besoins supplémentaires de l'ODM, limités à une année, seront de 3 153 500.- CHF pour la rétribution du personnel et de 599 200.- CHF pour les cotisations de l'employeur.

Mesure 8

Externalisation de la formation pour alléger la tâche des supérieurs hiérarchiques

Évaluation	<p>Pour éviter les activités accessoires qui accaparent des ressources nécessaires au bon fonctionnement en situation d'urgence, la formation est déléguée dans tous les cas où c'est possible.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour les formations avec des modules d'apprentissage en ligne de la European Asylum Curriculum (EAC), le recours à des formateurs d'Allemagne, d'Autriche, de France et de Belgique serait envisageable). • Recours plus fréquent à l'apprentissage en ligne pour les formations de base. • En cas de crise, les modules de formation qui ne doivent pas impérativement être enseignés par les spécialistes de l'ODM pourraient être délégués, par exemple au HCR, à des avocats, des universités, etc.
Différence par rapport à aujourd'hui	Certains modules de l'EAC et modules de formation en ligne sont déjà utilisés avec succès. De bons contacts existent par ailleurs avec des formateurs de l'EAC d'autres pays européens.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois
Phase de mise en œuvre	Semaines
Exemple d'application	En raison d'une augmentation sensible des procédures Dublin, des collaborateurs supplémentaires sont recrutés ; la formation de base se fait par modules d'apprentissage en ligne de l'EAC.
Coûts	Couvert par le crédit de formation.

Mesure 9

Ordonner au personnel de faire des heures supplémentaires

Évaluation	Ordonner au personnel, en application de l'art. 65 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers), de faire des heures supplémentaires (ou, dans le cas du personnel travaillant à temps partiel, des heures d'appoint), dans le cadre
-------------------	--

Plan d'urgence Asile – annexe I

	<p>du temps de travail maximum admis, peut être un moyen éprouvé pour des pics d'activité prévisibles et de courte durée au niveau des demandes. À long terme, il entraîne cependant une surcharge du personnel et une augmentation des soldes d'heures supplémentaires et de jours de vacances, qui devraient alors être compensés.</p> <p>Les conditions fixées par la législation régissant le travail du personnel doivent être respectées.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	Les collaborateurs doivent compenser leurs heures supplémentaires et prendre leurs jours de vacances. Ordonner des heures supplémentaires serait un changement de paradigme.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	–
Phase de mise en œuvre	Jours
Exemple d'application	En cas d'augmentation des dossiers en suspens, la direction ordonne à chaque collaborateur dans les CEP et les procédures centrales de faire neuf heures supplémentaires (ou l'équivalent pour les employés à temps partiel) jusqu'à ce que le nombre de dossiers en suspens diminue de nouveau en deçà d'une certaine limite.
Coûts	Peuvent être compensés après la fin de la situation extraordinaire.

Mesure 10

Utilisation des locaux d'audition par roulement, éventuellement même le week-end

Évaluation	À partir d'un nombre d'arrivées dépassant 3500 par mois, cette mesure devient nécessaire pour effectuer l'enregistrement et l'audition sur les données personnelles. Augmentation temporaire du personnel indispensable. Le cas échéant, les capacités d'interprétation doivent aussi être augmentées
Différence par rapport à aujourd'hui	–
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois
Phase de mise en œuvre	Jours ou quelques semaines
Exemple d'application	En cas de forte augmentation des demandes déposées dans les CEP, la direction de l'ODM décide que les collaborateurs doivent aussi procéder à des auditions pendant les fins de semaines, pour utiliser au maximum l'infrastructure disponible.
Coûts	Neutre

Mesure 11

Organisation d'auditions centralisées

Évaluation	Les requérants d'asile sont amenés par un moyen de transport approprié depuis les centres d'hébergement cantonaux jusqu'à des locaux de l'ODM où ils sont interrogés les uns après les autres par l'équipe chargée des auditions. Avantages : on ne doit plus annuler une audition parce que le requérant ne s'est pas présenté et on peut entendre un plus grand nombre de re-
-------------------	---

	<p>quérants chaque jour. Il est moins coûteux de transporter les requérants vers les locaux de l'ODM que d'envoyer une équipe d'audition dans les cantons. Inconvénient : ne fonctionne que pour les requérants ayant un profil simple. Il faut aussi renforcer les équipes d'interprètes.</p> <p>Le personnel chargé des auditions est sollicité de manière intensive, avec le risque d'une diminution de la qualité des décisions.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	Cette mesure est déjà appliquée en cas de fort afflux de requérants en provenance d'une même région du monde, pour autant que l'on dispose d'interprètes en nombres suffisants pour les auditions.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois
Phase de mise en œuvre	Jours ou quelques semaines
Exemple d'application	Après une décision du Conseil fédéral concernant l'octroi du statut S en application de l'art. 4 LAsi, les collaborateurs procèdent à des auditions très sommaires. On se borne à vérifier rapidement si, en plus du besoin général de protection, la qualité de réfugié au sens de l'art. 3 LAsi est manifeste (cf. art. 69, al. 2, LAsi).
Coûts	Neutre

1.3 Hébergement

Mesure 12	
<p>Au vu des développements dans le domaine de l'asile, une augmentation progressive à long terme des capacités d'hébergement au niveau fédéral est nécessaire. Pour rester maître de la situation en cas de fluctuations du nombre des demandes d'asile, la Confédération entretient en outre des hébergements de réserve pouvant être utilisés temporairement. Le DDPS gère des immeubles pouvant faire l'objet d'un usage civil pour l'hébergement de requérants d'asile et les transfère à l'OFCL pour une utilisation par l'ODM. Les cantons assument la responsabilité d'héberger tous les requérants d'asile qui ne trouvent plus de place dans les centres de procédure.</p>	
Évaluation	Afin de remédier à la situation particulière actuelle en matière d'hébergement, le Conseil fédéral a chargé le DDPS, le 2 mars 2012, de mettre à la disposition du DFJP des installations militaires pour l'hébergement de requérants d'asile. À long terme cependant, il y a lieu de créer, indépendamment des hébergements militaires pouvant être utilisés temporairement, des centres de procédure permanents.
Différence par rapport à aujourd'hui	Aucune, la Confédération s'emploie à accroître les capacités des centres de procédure.
Responsabilité	Cantons et ODM
Compétence décisionnelle	Gouvernements et parlements cantonaux, Conseil fédéral et Assemblée fédérale
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Il est prévu que la Confédération porte ses capacités d'hébergement à 6000 lits d'ici à 2018.
Exemple d'application	Si en raison d'une augmentation extrême du nombre de demandes, les procédures ne peuvent plus être bouclées dans les CEP, l'ODM attribue les familles et les femmes seules aux cantons, après audition, selon la clé de répartition.

Coûts	Cf. chiffrage financier dans le message complémentaire
--------------	--

Mesure 13 Création par la Confédération de réserves stratégiques dans le domaine de l'hébergement	
Évaluation	<p>La Commission des institutions politiques du Conseil national a chargé le Conseil fédéral de prévoir une réserve stratégique d'hébergements pour requérants d'asile, de manière à pouvoir faire face même en cas de forte augmentation des demandes d'asile. La liste des infrastructures disponibles devra être réexaminée régulièrement et, au besoin, adaptée. Le Conseil fédéral a proposé, le 5 septembre 2012 d'accepter la motion, qui a été adoptée par le Conseil national sans opposition le 26 septembre 2012. Le Conseil des États l'examinera à son tour vraisemblablement durant la session d'hiver 2012.</p> <p>La constitution de réserves fédérales d'hébergements est indispensable pour que l'ODM puisse traiter les demandes d'asile même en cas d'augmentation du nombre des requérants. Qui plus est, les cantons ne devront pas assumer seuls les risques liés aux fluctuations du nombre des demandes.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	La Confédération ne dispose pas actuellement de réserves d'hébergements.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral et Parlement
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois ou années
Temps de réaction	Variable
Exemple d'application	Afin de pouvoir faire face aux variations du nombre des demandes d'asile, la Confédération constitue et entretient une réserve d'infrastructures pour l'hébergement de requérants dans une situation particulière. Il peut s'agir aussi bien de constructions pouvant être utilisées temporairement que de places supplémentaires dans les structures ordinaires.
Coûts	Les réserves de structures peuvent être financées au moyen des ressources existantes, c'est-à-dire via le budget ordinaire.

Mesure 14 Création par les cantons de réserves stratégiques dans le domaine de l'hébergement	
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • L'hébergement des requérants d'asile est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. Il paraît donc judicieux de créer des réserves de structures tant au niveau de la Confédération que dans les cantons. • Les forfaits globaux permettent déjà de financer des réserves dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement. • Possibilité de pilotage par la Confédération par le (co)financement des coûts des structures encore inoccupées • Étudier les possibilités d'adapter les remboursements en cas de sous-occupation d'immeubles préfinancés par la Confédération (versements moins élevés avec prolongation de la période de remboursement – pas de coûts directs pour la Confédération).
Différence par rapport à aujourd'hui	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas aujourd'hui d'incitation financière ou d'obligation, pour les cantons, concernant la constitution de réserves.
Responsabilité	ODM, cantons

Compétence décisionnelle	Conseil fédéral ou Parlement
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois ou années
Temps de réaction	Variable
Exemple d'application	La Confédération oblige les cantons à maintenir des capacités d'hébergement vides qui peuvent être ouvertes rapidement en situation d'urgence. Elle participe au financement.
Coûts	Les cantons perçoivent via les forfaits globaux et les montants de base une indemnisation comprise entre 25 et 30 millions CHF par année pour le maintien de réserves de base. L'ampleur des coûts supplémentaires dépend de la hauteur des réserves à convenir. Un préfinancement par la Confédération des hébergements dans les cantons n'entraîne pas de coûts supplémentaires à long terme pour la Confédération, car le crédit est rémunéré (selon l'indice Swiss Bond relatif aux emprunts fédéraux) et remboursé par tranches imputées sur le forfait global. À court terme néanmoins, il convient de revoir à la hausse le crédit prévu dans le budget. Les cantons doivent payer les intérêts.

Mesure 15

La Confédération ou les cantons pourront, sans requérir d'autorisation, utiliser des installations et des constructions fédérales pour l'hébergement de requérants d'asile, pour autant que le changement d'affectation ne nécessite pas d'importants travaux de transformation et qu'il n'entraîne aucune modification essentielle dans l'occupation de l'installation ou de la construction.

Évaluation	Le 28 septembre 2012, le Parlement a déclaré urgente une disposition en ce sens, qui est entrée en vigueur immédiatement. En vertu de cette nouvelle disposition, l'ODM pourra utiliser des constructions (civiles ou militaires) de la Confédération pour y héberger des requérants d'asile sans devoir au préalable accomplir de longues démarches pour obtenir les autorisations prévues par la législation en matière de constructions.
Différence par rapport à aujourd'hui	La validité de cette disposition, applicable depuis le 29 septembre 2012, est limitée à trois ans. Le délai référendaire contre la loi fédérale déclarée urgente court jusqu'au 17 janvier 2013 (cf. FF 2012 7647). Si le référendum n'est pas demandé ou en cas d'échec d'un éventuel référendum, la question se posera alors de savoir comment transposer cette disposition dans le droit ordinaire.
Responsabilité	DFJP
Compétence décisionnelle	Parlement
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Exemple d'application	Face à une augmentation rapide du nombre de demandes d'asile et un besoin correspondant de places d'hébergement, la Confédération ouvre un site militaire situé en dehors d'une zone d'habitation et qui, selon le droit en vigueur, ne devrait donc pas être utilisé pour des besoins civils.

Mesure 16

En présence d'une situation particulière ou d'une situation d'urgence, les requérants d'asile sont hébergés dans des structures du DDPS.

Évaluation	La Confédération doit être en mesure, dans les situations
-------------------	---

	<p>d'urgence notamment, d'ouvrir rapidement des hébergements. Pour disposer de l'infrastructure nécessaire à cette fin, le recours à des installations du DDPS est indispensable. C'est pourquoi en cas de fort afflux de requérants, des infrastructures militaires devront être mises à disposition, pour autant que ces installations ne doivent pas être utilisées pour exécuter des missions militaires prioritaires de l'armée. Le cas échéant, la décision reviendra au Conseil fédéral.</p> <p>Actuellement, c'est-à-dire dans une situation particulière, la Confédération ne dispose pas de capacités d'hébergement suffisantes pour mener intégralement les procédures d'asile dans ses propres infrastructures. Le 2 mars 2012, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mettre à la disposition du DFJP d'une part, des structures d'hébergement totalisant 2000 lits, divisées en unités de petite taille et pouvant être utilisés pendant six mois au moins ; d'autre part, des structures d'hébergement d'une capacité totale de 2000 lits également, divisées en unités de plus grande taille et pouvant être utilisés pendant une durée minimale de trois ans. Le DDPS fait face aux mêmes difficultés que les autorités civiles dans la recherche de structures appropriées. L'utilisation d'hébergements militaires est compliquée avant tout par l'absence de conformité à l'affectation de la zone et les restrictions imposées par la législation en matière de constructions, de même que par les résistances politiques et le coût des travaux nécessaires pour la mise aux normes anti-incendie des bâtiments. Cela étant, le recours temporaire à des installations militaires du parc essentiel et l'utilisation durable d'installations qui ne sont plus employées à des fins militaires font partie intégrante de la stratégie définie par le DFJP pour l'hébergement des requérants d'asile dans les situations particulières et les situations extraordinaires. Les infrastructures pouvant être utilisées durablement doivent être transférées dans le portefeuille immobilier de l'OFCL.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	La recherche d'hébergements militaires appropriés fait partie de la stratégie actuelle. Compte tenu toutefois des difficultés évoquées ci-dessus, le DDPS n'est pas en mesure de remplir le mandat que lui a confié le Conseil fédéral dans le délai imparti.
Responsabilité	DFJP et DDPS
Compétence décisionnelle	DDPS et Conseil fédéral
Rôle de l'État-major spécial	Apporte son soutien aux autorités concernées en cas de problèmes au moment d'ouvrir les sites concernés.
Temps de préparation	Aucun
Phase de mise en œuvre	Immédiate
Coûts	La question du financement des coûts d'entretien et d'exploitation sera réglée dans des accords administratifs.

Mesure 17

Les cantons hébergent les requérants d'asile dans d'autres structures collectives provisoirement mises en place ou réaffectées (installations de la protection civile, conteneurs, villages de tentes, autres grandes structures).

Évaluation

- Les installations de la protection civile / d'autres grandes structures sont adaptées à l'hébergement en situation d'urgence.

	<ul style="list-style-type: none"> Les relations concernant la propriété et les droits d'utilisation ne sont pas uniformes (cantons, communes).
Différence par rapport à aujourd'hui	Les cantons doivent se faire une idée des capacités disponibles. L'acquisition de tentes ou de conteneurs peut être une mesure préparatoire. Un financement via le crédit de préfinancement d'immeubles (en dur) peut être étudié.
Responsabilité	Cantons
Compétence décisionnelle	Cantons
Rôle de l'État-major spécial	Coordonne les capacités et apporte son soutien pour la communication et le travail de conviction.
Temps de préparation	Variable
Phase de mise en œuvre	Immédiate
Exemple d'application	En cas d'arrivée de plusieurs centaines de personnes par jour, les cantons ouvrent des halles polyvalentes ou des installations de protection civile inoccupées jusqu'à ce que des solutions d'hébergement plus adaptées soient trouvées.
Coûts	S'ajoutent les coûts d'exploitation et d'éventuels coûts de location. Un éventuel crédit de préfinancement d'immobilier devrait être rémunéré par les cantons selon l'indice Swiss Bond relatif aux emprunts fédéraux.

Mesure 18

Les requérants d'asile sont incités, dans les CEP, à trouver s'ils le peuvent une solution d'hébergement chez des particuliers. Les particuliers sont encouragés à accueillir des réfugiés chez eux.

Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> Effet très variable selon l'origine des requérants et la présence ou non d'une communauté en Suisse ; peut être très utile si la Suisse accueille déjà une communauté importante de la région en crise. Inconvénient : intégration plus rapide, ce qui peut se révéler problématique s'il est probable que les demandes seront refusées (l'exécution du renvoi sera plus difficile, la volonté de coopérer plus faible). Complicque quelque peu l'attribution aux cantons selon la clé de répartition (le problème n'est pas insoluble). Très facile à mettre en œuvre, nécessite uniquement un suivi efficace des changements d'adresse.
Différence par rapport à aujourd'hui	Minime. Donner des instructions aux CEP, changement d'organisation pour le suivi des adresses et l'attribution.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Aucun
Phase de mise en œuvre	Immédiate
Exemple d'application	En cas de fort afflux de demandes du Sri Lanka, les collaborateurs des CEP demandent systématiquement aux requérants s'ils ont de la famille en Suisse et s'ils peuvent être hébergés par des parents.
Coûts	Pas d'indemnisation prévue des particuliers, solution neutre sur le plan financier.

1.4 Assurer l'exécution des renvois à l'aide de mesures de contrainte et de retours volontaires dans le pays d'origine

Plan d'urgence Asile – annexe I

Disposer d'un grand nombre de places de détention constitue un facteur de succès important pour l'exécution des renvois. Plus les mesures de contrainte sont appliquées avec rigueur, plus le taux d'exécution des retours est élevé. Ce sont les cantons qui sont compétents pour ordonner ces mesures. Le nombre de places de détention varie cependant fortement d'un canton à l'autre. En outre, les cantons n'ont pas tous les mêmes priorités en la matière. Durant l'été 2011, la majorité des cantons ont indiqué à l'ODM qu'ils avaient déjà besoin de places de détention supplémentaires pour assurer l'exécution des mesures de contrainte. Globalement, quelque 210 places supplémentaires sont nécessaires. Le nombre de places de détention actuellement disponibles est donc insuffisant déjà dans une situation normale. Pour remédier à ce problème, plusieurs cantons étudient en ce moment la construction de nouveaux établissements de détention.

Mesure 19 Les cantons mettent à disposition un nombre suffisant de places de détention pour pouvoir, même si les besoins sont élevés, mettre en détention administrative ou en détention en vue de l'exécution du renvoi toutes les personnes devant être rapatriées. La Confédération examine la possibilité de contribuer à la construction d'établissements de détention. En contrepartie, un certain nombre de places lui seraient réservées pour faciliter le rapatriement sous contrainte de personnes relevant de sa compétence.	
Évaluation	<p>On ne saurait nier le manque de places de détention administrative à l'échelle de la Suisse. La mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile aggravera encore la situation sur ce plan.</p> <p>En vertu de l'art. 80 LETr, la compétence d'ordonner des mesures de contrainte revient majoritairement aux cantons. Le développement des capacités pour la détention administrative présente néanmoins aussi un grand intérêt pour l'ODM.</p> <p>À l'avenir, l'ODM entend exécuter un plus grand nombre de renvois directement à partir des centres de procédure. Il aura donc besoin d'un plus grand nombre de places de détention administrative pour des personnes dont la demande d'asile s'est soldée par une décision négative entrée en force avant qu'elles ne quittent le centre de procédure et qui doivent être renvoyées à brève échéance (cf. art. 76, al. 1, let. b, ch. 5, LETr). In Compte tenu de l'ambition de la Confédération de multiplier par quatre ses capacités d'hébergement dans les centres de procédure ces prochaines années, il lui faudra aussi développer ses capacités en matière de détention.</p> <p>Du point de vue de la Constitution, une participation de la Confédération au financement de places de détention administrative est envisageable. Si l'on veut autoriser la Confédération, plus précisément l'ODM, à contribuer financièrement à la construction et à l'aménagement d'établissements destinés à la détention administrative, il faudrait modifier l'art. 82 LETr, concernant le financement par la Confédération des mesures de contrainte. Une proposition en ce sens sera soumise au Parlement durant la session d'hiver 2012.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	Il convient d'augmenter le nombre de places de détention administrative afin de couvrir les besoins avérés de la Confédération et des cantons en la matière.
Responsabilité	Autorités cantonales de justice et police, ODM
Compétence décisionnelle	Autorités cantonales de justice et police, ODM et Assemblée fédérale, dès lors qu'une adaptation de l'art. 82 LETr est nécessaire

Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois ou années
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	Le canton de Vaud pourrait construire un centre de détention pour les personnes devant être renvoyées et mettre des places à la disposition d'autres cantons dans le cadre d'un concordat. Par ailleurs, les requérants d'asile dont la demande a été rejetée alors qu'ils séjournaient au CEP de Vallorbe seraient hébergés dans cet établissement de détention jusqu'à l'exécution de leur renvoi.
Coûts	<p>Coûts d'exploitation :</p> <p>Aujourd'hui, les cantons reçoivent un forfait de détention s'élevant à 140 CHF par personne et par jour. Quelques cantons indiquent toutefois que ce forfait ne couvrirait pas les coûts. Les dépenses de la Confédération au titre de la détention en phase préparatoire, de la détention en vue du renvoi et de l'expulsion et de la détention pour insoumission s'élèvent en moyenne à 850 000 CHF par mois ou 10,2 millions CHF par an. Si la Confédération et les cantons parviennent à augmenter les capacités en créant 210 nouvelles places de détention, un montant supplémentaire de 10,7 millions CHF par année serait nécessaire, en supposant que le montant du forfait de détention demeure inchangé (210 places à 140 CHF par jour pendant 365 jours). Concernant les coûts supplémentaires, il faut préciser que la Confédération ne verse pas de forfaits aux cantons pour les personnes relevant du domaine des étrangers. Il est néanmoins difficile de chiffrer la part des coûts générée par des personnes relevant du domaine des étrangers et qui sont concernées par des mesures de détention, en phase préparatoire, en vue du renvoi ou de l'expulsion ou pour insoumission. Une augmentation du forfait de détention pour cause de coûts d'exploitation ou d'encadrement plus élevés entraînerait automatiquement une hausse des dépenses de la Confédération.</p> <p>Apport financier initial de contribution aux coûts de la construction :</p> <p>Il faut également tenir compte d'une éventuelle participation financière de la Confédération à la construction d'établissements de détention. Les coûts d'un tel établissement peuvent varier énormément, selon qu'un objet existant peut être transformé ou qu'une construction nouvelle est nécessaire. Pour donner un ordre de grandeur, on compte environ 60 millions CHF pour une construction nouvelle accueillant 200 détenus.</p>

Mesure 20

La Confédération examine la possibilité de créer des centres de départ pour les requérants déboutés. Le centre organise le retour du requérant vers son État de provenance et lui verse l'aide d'urgence pendant son séjour dans le centre

Évaluation

La Confédération pourrait gérer un centre de départ avec le même statut qu'un centre de procédure. Les requérants déboutés séjourneraient exclusivement dans ce centre en attendant que le retour vers leur pays soit organisé et puisse être exécuté. Jusqu'à présent, ce sont les autorités cantonales qui versent l'aide d'urgence à laquelle ont droit les requérants déboutés. Dans une situation extraordinaire, cette aide d'urgence pourrait être versée dans les centres fédéraux de départ et non plus

	<p>dans les cantons. La compétence d'exécuter le renvoi restant de la compétence des cantons, un centre fédéral chargé d'organiser les départs constituerait un complément aux places cantonales de détention en vue du renvoi et de l'expulsion pour l'encadrement des personnes bénéficiant de l'aide d'urgence pendant une période prolongée. Les nouvelles places de détention mentionnées sous la mesure n° 19 resteraient néanmoins nécessaires.</p> <p>L'avantage d'une structure chargée d'organiser les départs et de distribuer l'aide d'urgence de manière centralisée serait de permettre l'organisation centralisée du retour des requérants déboutés. Le versement de l'aide d'urgence dans un tel centre permettrait par ailleurs d'y attirer un grand nombre de personnes tenues de quitter le territoire. Les autorités cantonales ne devraient plus verser d'aide d'urgence et pourraient ainsi mettre les hébergements devenus vacants à la disposition de requérants dont la demande est en cours d'examen.</p> <p>Du côté des inconvénients, on notera que la construction d'un tel centre serait très coûteuse, sans compter le fait que la population locale ne manquerait pas de s'y opposer avec véhémence. On peut en outre supposer qu'un tel centre attirerait en premier lieu des personnes fragilisées et dont l'exécution du renvoi est difficile, tandis que la majorité des personnes tenues de quitter le territoire suisse continueraient d'y séjourner de manière illégale, sans y avoir de domicile. Il faudrait également discuter avec les cantons de la clé de répartition.</p> <p>L'art. 12 de la Constitution (Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse) serait respecté puisque toute personne tenue de quitter la Suisse pourrait à tout moment se rendre dans un centre de départ et y toucher l'aide d'urgence à laquelle elle peut prétendre.</p>
Différence par rapport à aujourd'hui	Il n'existe pas de centre fédéral chargé d'organiser les départs et l'aide d'urgence est versée par les cantons. L'art. 69, al. 1, LETr prévoyant que les cantons sont chargés d'exécuter les décisions de renvoi, la Confédération n'a pas de base légale sur laquelle s'appuyer pour gérer un tel centre et mettre à disposition le personnel de police nécessaire. Il faudrait donc adapter la loi ou prévoir une collaboration très étroite avec le canton où un tel centre serait installé. Dans ce dernier cas, le canton concerné devrait assumer pour le compte de la Confédération les obligations de cette dernière.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral et Parlement
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Compter plusieurs années pour trouver un emplacement approprié et obtenir les autorisations nécessaires, après avoir réglé toutes les oppositions à la construction d'un tel centre. La construction elle-même prendrait encore un certain temps.
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	La distribution centralisée de l'aide d'urgence encouragerait ceux qui peuvent y prétendre à rentrer de leur plein gré dans leur pays ou à poursuivre leur voyage, ce qui allégerait les structures d'hébergement cantonales. Si un requérant débouté se présente néanmoins dans le centre fédéral, une aide d'urgence

	lui sera fournie et le retour vers son pays de provenance sera organisé.
Coûts	<p>Les coûts de construction d'un tel centre dépendent fortement de la possibilité de transformer une structure existante et de la capacité d'accueil à prévoir. Ils varient aussi d'une région à l'autre. Une capacité de 200 lits devrait suffire dans un premier temps, puisqu'on peut partir du principe que la plupart des personnes tenues de quitter la Suisse ne se présenteraient pas de leur plein gré dans un centre chargé d'organiser leur départ. Elles seraient sans doute nombreuses à préférer quitter la Suisse par leurs propres moyens ou passer dans la clandestinité.</p> <p>Les coûts d'exploitation d'un centre de départ seraient comparables à ceux des CEP actuels.</p>

Mesure 21

La Suisse exécute le rapatriement d'une personne vers son pays d'origine sur la base d'une décision de renvoi prise par un autre État Dublin. À cette fin, la directive 2001/40/CE de l'UE, que la Suisse a reprise dans le cadre de la coopération au titre de Schengen, est mise en œuvre dans le droit en matière d'asile également.

Évaluation

L'idée du système Dublin est que chaque demande d'asile ne soit examinée qu'une seule fois sur le plan matériel en Europe. Si l'autorité compétente d'un État Dublin rend une décision négative, c'est ce même État qui est compétent pour exécuter le renvoi vers le pays de provenance.

Si la Suisse exécute les décisions de renvoi rendues par un autre État pour le compte de celui-ci, la coopération bilatérale s'en trouvera renforcée et l'autorité ayant rendu la décision n'aura plus besoin de se préoccuper de l'exécution. On éviterait également que les personnes remises à l'État Dublin compétent pour l'exécution de leur renvoi reviennent aussitôt en Suisse pour y déposer une nouvelle demande d'asile. Cette mesure ne serait cependant applicable qu'à un nombre restreint de personnes, puisqu'il faudrait avoir l'assurance d'obtenir des documents de voyage et de pouvoir exécuter le renvoi. C'est donc avant tout l'effet dissuasif d'une telle mesure qui porterait des fruits : elle signifierait à ceux qui multiplient les demandes d'asile qu'une nouvelle demande déposée en Suisse leur vaudrait d'être renvoyés non pas dans l'État Dublin où ils séjourneraient précédemment, mais directement vers leur État de provenance. Cette mesure devrait être appliquée aussi bien aux personnes frappées d'une décision d'asile négative dans un autre État Dublin et qui séjournent en Suisse de manière irrégulière, qu'à celles qui déposent en Suisse une nouvelle demande d'asile.

Différence par rapport à aujourd'hui

La directive 2001/40/CE fait partie de l'acquis de Schengen et a été intégrée dans le droit suisse en matière d'étrangers à l'art. 83a de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) Les autorités cantonales peuvent donc aujourd'hui déjà sans devoir prendre de décision formelle expulser une personne de Suisse ou la renvoyer vers son pays de provenance sur la base d'une décision de renvoi prise dans un autre État Schengen. À la différence d'autres États Dublin, la Suisse n'a cependant pas encore repris la directive en question dans la loi nationale sur l'asile.

Responsabilité

ODM, OFJ

Compétence décisionnelle

Conseil fédéral et Parlement

Plan d'urgence Asile – annexe I

Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	L'adaptation d'une loi prend environ deux ans.
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	Une personne dont la demande d'asile a été rejetée en Italie par une décision entrée en force séjourne de manière irrégulière en Suisse. La Suisse engage alors une procédure Dublin avec l'Italie prévoyant que la compétence d'assurer l'exécution du renvoi incombe à l'Italie. Pour décharger le système d'exécution italien, la Suisse exécute, pour le compte de l'Italie, le renvoi vers l'État de provenance de l'étranger séjournant illégalement en Suisse.
Coûts	En vertu de l'art. 7 de la directive 2001/40/CE, les États peuvent facturer à l'État concerné les coûts de l'exécution pour son compte d'une décision rendue par lui.

Mesure 22

Conclusion d'accords de réadmission et des dispositions d'exécution correspondantes permettant l'obtention de documents de voyage et le rapatriement sous contrainte

Évaluation	Des accords de réadmission avec les États de provenance devraient dans la mesure du possible être négociés déjà en situation normale. Ils sont indispensables pour une stratégie d'exécution efficace. Pour convaincre les États qui rechignent à reprendre leurs ressortissants de la nécessité d'un tel dispositif, la conclusion d'un accord de réadmission peut être liée à un accord de libre-échange ou à des avantages dans le domaine de l'aide au développement. On peut aussi limiter la délivrance de visas pour le corps diplomatique.
Différence par rapport à aujourd'hui	Des accords de réadmission, ou les dispositions d'exécution correspondantes, manquent encore avec d'importants États de provenance.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral et Assemblée fédérale
Rôle de l'État-major spécial	Contrôle, reçoit des rapports
Temps de préparation	Mois ou années
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	Conclusion d'un accord de réadmission avec le Nigeria pour rapatrier les ressortissants de ce pays en situation irrégulière. En contrepartie, la Suisse délivre un nombre limité d'autorisations de stage en Suisse à de jeunes Nigériens.
Coûts	Effet couvert par le budget de l'ODM.

Mesure 23

Envoi d'agents de liaison dans des États de l'UE et des États tiers

Évaluation	Les agents de liaison collaborent avec les autorités compétentes sur place pour l'organisation des rapatriements et coordonnent les transfèvements des candidats au retour. Les attachés de migration sont un moyen efficace, mais qui nécessite beaucoup de ressources. Ces agents pourraient être envoyés dans différents États de l'UE, mais aussi dans des pays de provenance.
Différence par rapport à aujourd'hui	L'ODM a déjà des agents de liaison, mais il en manque encore dans de nombreux États importants pour l'exécution des décisions de renvoi.
Responsabilité	ODM

Compétence décisionnelle	ODM, éventuellement DFJP et DFAE
Rôle de l'État-major spécial	Contrôle, reçoit des rapports.
Temps de préparation	Mois
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	La Suisse envoie un agent de liaison pour une durée limitée en Tunisie. Celui-ci se met en cheville avec les autorités locales et coordonne les rapatriements sur place.
Coûts	Coûts supplémentaires de 250 000 CHF par personne et par année. Ce montant devrait être compensé par l'augmentation du taux de transfèrement et de rapatriement.

Mesure 24	
Élaboration de nouveaux programmes d'aide au retour	
Évaluation	L'élaboration de nouveaux programmes d'aide au retour prend beaucoup de temps et se fait déjà en situation normale. Pour mettre rapidement sur pied un programme qui n'existe pas encore, il faut intensifier une collaboration étroite au sein de la structure CIM. Une coordination et une coopération précoces sont indispensables entre les partenaires internationaux pour permettre l'élaboration de programmes aussi efficaces que possible. À long terme, les investissements dans un programme d'aide au retour qui fonctionne bien sont payants aussi en situation extraordinaire, grâce à une économie des coûts d'exécution et d'assistance.
Différence par rapport à aujourd'hui	Aucune
Responsabilité	Plénum CIM
Compétence décisionnelle	ODM, DDC, DFAE
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois ou années
Phase de mise en œuvre	–
Exemple d'application	Comme un afflux de réfugiés en provenance d'Afrique du Nord est attendu ces prochains temps, la Suisse essaie de mettre en place des programmes d'aide au retour pour tous les pays du Maghreb.
Coûts	Effet couvert par le budget de l'ODM.

Mesure 25	
Octroi d'une aide et de conseils en vue du retour pour les requérants d'asile déboutés	
Évaluation	L'infrastructure existante est adaptée aux situations de crise, car l'aide au retour intervient toujours à la fin de la procédure d'asile. Le temps à disposition est suffisant pour renforcer les effectifs des centres de conseil.
Différence par rapport à aujourd'hui	Aucune
Responsabilité	ODM et cantons
Compétence décisionnelle	ODM et cantons
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Aucun
Phase de mise en œuvre	Deux mois

Exemple d'application	Après l'arrivée d'une vague de réfugiés en provenance de Libye et une fois que la situation sur place s'est apaisée, la CIM ordonne, sur mandat de l'ODM, l'élaboration de programmes d'aide au retour, les cantons renforcent les effectifs de leurs centres de conseil en vue du retour et proposent aux personnes concernées des conseils individuels pour leur retour.
Coûts	Effet couvert par le budget de l'ODM.

Mesure 26 Octroi aux personnes en situation irrégulière (sans papiers) d'une aide et de conseils en vue du retour	
Évaluation	Pour les requérants d'asile déboutés, l'aide au retour s'est établie comme une mesure effective pour devancer un rapatriement sous contrainte. Les personnes en situation irrégulière tenues de quitter le territoire en vertu d'une décision de renvoi cantonale n'ont pas accès aux programmes fédéraux d'aide au retour. Certains cantons ont leurs propres programmes, pour inciter ce groupe de personnes à un retour volontaire dans leur pays. Mettre en place un programme d'aide au retour à destination des sans-papiers permettrait par ailleurs d'éviter que des sans-papiers décidés à rentrer chez eux déposent une demande d'asile dans le seul but de bénéficier d'une aide au retour.
Différence par rapport à aujourd'hui	Les cantons qui accordent une aide au retour aux personnes en situation irrégulière ne sont, à l'heure actuelle, qu'un petit nombre. Il serait souhaitable que l'offre soit disponible partout en Suisse. Une modification de l'art. 63 OA 2 serait en outre nécessaire pour élargir le cercle des bénéficiaires des prestations fournies au titre d'aide au retour. Actuellement, seules ont accès à l'aide au retour les personnes dont les conditions de séjour sont réglementées par la LAsi ou par les dispositions de la LEtr relatives à l'admission provisoire.
Responsabilité	Cantons
Compétence décisionnelle	Conseil fédéral et cantons
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Aucun
Phase de mise en œuvre	Deux mois
Exemple d'application	Un Tunisien dont la demande d'asile a été rejetée en Italie trouve un travail au noir en Suisse. Sachant que s'il dépose une nouvelle demande d'asile en Suisse, il sera renvoyé en Italie, il préfère demeurer dans l'illégalité. Peu de temps après, il réalise cependant qu'il n'a aucune chance d'obtenir un statut légal en Europe et se fait à l'idée de rentrer en Tunisie.
Coûts	Coûts supplémentaires pour les cantons

Mesure 27 Organisation bilatérale ou multilatérale de vols collectifs avec des partenaires européens	
Évaluation	Mesure à considérer notamment dans une situation particulière pour organiser des vols collectifs avec des États Dublin peinant à exécuter les renvois. La Suisse pourrait par exemple organiser avec l'Italie des vols spéciaux à destination des principaux pays de provenance. Ces vols pourraient avoir un effet dissuasif sur la migration intraeuropéenne, en particulier sur la migration vers la Suisse.
Différence par rapport à	La Suisse participe avec succès à des vols collectifs de l'UE.

aujourd'hui	Des vols collectifs stratégiques avec des partenaires peinant à exécuter les renvois ne sont pas possibles à l'heure actuelle.
Responsabilité	ODM, Cgfr
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois
Phase de mise en œuvre	Semaines
Exemple d'application	La Suisse organise avec l'Italie des vols spéciaux vers le Nigeria.
Coûts	Effet couvert par le budget de l'ODM.

Mesure 28	
Retour volontaire de groupes importants par des vols charter	
Évaluation	Les vols charter sont un moyen efficace d'organiser des vols spéciaux humanitaires pour rapatrier des groupes numériquement importants vers leurs pays de provenance. La mesure est particulièrement efficace lorsqu'elle est combinée avec un programme d'aide au retour.
Différence par rapport à aujourd'hui	Peut être planifié en cas de besoin.
Responsabilité	ODM
Compétence décisionnelle	ODM
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	–
Phase de mise en œuvre	Semaines
Exemple d'application	Après la fin de la crise au Kosovo, de nombreuses personnes sont retournées dans leur pays par des vols charter.
Coûts	Coûts supplémentaires compensés par les économies réalisées dans le domaine de l'aide sociale.

1.5 Encadrement

L'encadrement des requérants d'asile ne diffère pas fondamentalement, sur le plan qualitatif, selon que l'on se trouve dans une situation particulière, extraordinaire ou normale. Tant dans les CEP que dans les cantons, on travaille dans ce domaine avec du personnel spécialisé qui est formé pour s'occuper de requérants d'asile. Ce personnel étant d'ordinaire recruté par des prestataires privés, ces derniers sont compétents pour le recrutement de collaborateurs supplémentaires et pour leur formation.

En matière d'encadrement, d'occupation ou d'assurance-maladie, seules des mesures préparatoires spécifiques sont donc nécessaires.

Mesure 29	
La Confédération et les cantons concluent des contrats de principe avec des organisations d'encadrement pour assurer un développement rapide des prestations en situation d'urgence.	
Évaluation	Judicieux, si on peut se le payer.
Différence par rapport à aujourd'hui	Les procédures varient fortement d'un canton à l'autre.
Responsabilité	Cantons
Compétence décisionnelle	Cantons
Rôle de l'État-major spécial	Aucun
Temps de préparation	Mois

Phase de mise en œuvre	Immédiate
Coûts	Les coûts dépendent de l'ampleur des prestations d'encadrement à prévoir dans chaque cas.

1.5.1 Encadrement dans les hébergements cantonaux

Comme il est d'usage dans un système fédéraliste, l'encadrement dans les hébergements cantonaux est organisé de manière extrêmement diverse selon les cantons. Lorsque ces derniers sont informés de l'ampleur de leur participation à l'hébergement, ils en déduisent les mesures préparatoires nécessaires. Le plan d'urgence ne peut pas faire de prescriptions sur ce point. Il recommande néanmoins aux cantons d'examiner la nécessité d'une préparation.

1.5.2 Scolarisation

Le séjour dans les CEP (ou dans les structures d'appoint au niveau fédéral) étant limité à 90 jours et le droit à la scolarisation, sur la base des conventions, ne naissant qu'après ce délai, aucune mesure n'est nécessaire au niveau fédéral.

Il en va de même pour l'hébergement dans des structures décentralisées de la Confédération, qui peut durer jusqu'à 12 mois : dans des situations extraordinaires, ce sont d'abord les familles avec des enfants en bas âge ou en âge d'être scolarisés qui sont attribuées aux cantons, car il est plus difficile d'exiger d'elles qu'elles séjournent durant de longues périodes dans des hébergements collectifs de la Confédération. La scolarisation dans les hébergements de la Confédération est donc un problème largement théorique, qui peut éventuellement se poser de manière ponctuelle à la faveur d'un cas particulier.

1.5.3 Soins de santé

Le système actuel de soins de santé et d'assurance-maladie est adaptable à une situation extraordinaire. Une assurance dans les CEP n'est pas judicieuse, puisqu'elle entraînerait des complications administratives disproportionnées (l'assurance-maladie est liée au domicile, dont les requérants d'asile changent après trois mois au plus).

En cas de besoin, une assurance peut être conclue à titre rétroactif après l'attribution du requérant à un canton, lorsque d'importants frais médicaux ont dû être assumés pendant le séjour dans un CEP. Les réserves financières existant aujourd'hui pour les petits traitements dans les CEP devront être augmentées dans le cadre des mesures d'accélération, puisque la capacité des CEP sera plus grande. Un dépassement de ce poste budgétaire pendant une situation de crise serait réglé par la voie d'un crédit supplémentaire.

En cas d'aggravation de la situation, le Service sanitaire coordonné (SSC) devrait aussi être mobilisé.

1.6 Options d'intervention au niveau international

Les mesures dans le domaine international sont en principe des affaires relevant du courant normal qui devraient être utilisées de manière plus intensive dans une situation particulière ou extraordinaire. Il n'est donc pas proposé de mesures d'urgence supplémentaires qu'il s'agirait de mettre en œuvre dans le cadre du plan d'urgence.

Dans le cadre du plan d'urgence, les options internationales doivent être considérées comme des mesures préventives susceptibles d'empêcher une aggravation de la situation, voire de prévenir l'apparition d'une situation extraordinaire.

Plan d'urgence Asile – annexe I

Pour pouvoir défendre efficacement ses intérêts au niveau international, la Suisse doit intervenir de manière cohérente. Cet objectif ne peut être atteint que par une coordination permanente de tous les acteurs au niveau national. L'ODM doit donc coordonner ses activités avec ses partenaires au sein de l'administration fédérale, en temps normal comme lors d'une situation particulière. Ce n'est qu'ensemble qu'il sera possible de développer, dans des situations d'urgence, des lignes d'action efficaces et adaptées à la situation. Avec le Groupe de travail interdépartemental pour la collaboration internationale dans le domaine de la migration, les structures nécessaires sont déjà disponibles.

Face à une situation d'urgence, l'ODM doit commencer par prendre contact, le plus rapidement possible, avec ses partenaires au sein de l'administration fédérale, afin d'identifier des options adéquates pour intervenir au niveau international. Dans une situation particulière ou extraordinaire, il convient de s'assurer que tous les acteurs nationaux concernés aient conscience de l'importance de la problématique de la migration et qu'ils lui accordent une priorité adéquate (approche pangouvernementale).

La collaboration internationale ne peut souvent produire rapidement des résultats concrets que si des travaux préventifs ou une planification appropriée ont été réalisés avant que ne survienne une situation extraordinaire. À cette fin, il faut avoir identifié à l'avance les partenaires essentiels au niveau international et établi une collaboration avec eux. Un réseau de relations ne peut être activé rapidement en situation d'urgence que s'il a été correctement entretenu au préalable. Un autre avantage non négligeable d'une collaboration active au niveau international est que la Suisse serait prévenue à l'avance, par ses contacts à l'étranger, des crises qui se dessinent, et qu'elle aurait du temps pour se préparer à y faire face.