Office fédéral des migrations, 21 novembre 2012

Groupe de travail Confédération / cantons

Lignes directrices de la restructuration du domaine de l'asile (Mise en œuvre des mesures d'accélération)

Voir également le graphique en annexe

1. Déroulement de la procédure d'asile

- Le dépôt d'une demande d'asile dans un centre de procédure entraîne l'ouverture d'une **phase préparatoire** d'une durée maximale de 3 semaines (21 jours civils). Au cours de cette phase, toutes les clarifications nécessaires à la procédure d'asile (par ex. identification des requérants d'asile, examen des documents par le personnel compétent, collecte d'informations sur le lieu de provenance) sont menées immédiatement après l'entrée et l'**hébergement dans le centre de procédure**. Une première audition sur l'itinéraire et sur l'essentiel des motifs de fuite est organisée aussi rapidement que possible.
- Une fois la phase préparatoire achevée, la procédure d'asile de première instance débute. Sa durée est de 8 jours ouvrables (10 jours civils). Lorsque la demande d'asile ne peut pas être tranchée en première instance au cours de ce délai, notamment parce que des clarifications supplémentaires s'imposent, une procédure étendue est ouverte et le requérant est attribué à un canton. Les demandes qui, selon toute vraisemblance, déboucheront sur un droit de séjour provisoire (octroi de l'asile ou admission provisoire) peuvent être traitées dans le cadre de la procédure ordinaire ou étendue. 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. L'attribution à un canton a lieu après la décision d'asile et ce, également dans les cas où l'exécution du renvoi n'est pas prévisible.
- Les personnes qui obtiennent un droit de séjour en Suisse dans le cadre de la procédure ordinaire (admission provisoire ou octroi de l'asile) sont réparties entre les cantons et intégrées aussi rapidement que possible.
- Après la notification d'une décision négative de première instance en matière d'asile dans le cadre de la procédure ordinaire, le **délai de recours** de 7 jours ouvrables (9 jours civils) commence à courir. En cas d'ouverture d'une **procédure de recours**, celle-ci doit être bouclée dans un délai de 4 semaines (28 jours civils). Pendant ce temps, et jusqu'au départ de Suisse lorsqu'une décision de renvoi a été prononcée, les requérants d'asile demeurent dans le centre de procédure ou, selon la solution choisie, dans un **centre de départ** (au maximum 70 jours civils après la décision de première instance). Lorsque l'exécution du renvoi n'est ni possible ni prévisible dans ce délai, les requérants sont répartis entre les cantons (l'aide d'urgence est éventuellement accordée).
- La durée totale du processus d'asile pour la procédure ordinaire (près de 20 % de toutes les procédures d'asile) est d'environ 100 jours civils lorsque le renvoi est facilement exécutable. La part de demandes d'asile traitées dans le cadre de la procédure ordinaire est variable, car elle dépend de la composition de l'ensemble des demandes d'asile déposées.
- Lors d'une procédure Dublin, la prise d'une décision requiert au préalable que l'Etat compétent ait donné son accord à la réadmission. La phase préparatoire n'excède alors

pas 10 jours civils et aucune procédure cadencée n'a lieu (pas d'auditions). La demande Dublin doit être transmise aussi vite que possible (immédiatement en cas de résultat positif dans Eurodac). Une phase d'attente et une phase décisionnelle sont en revanche nécessaires lors de procédures Dublin.

- La durée totale de la procédure d'asile en cas de procédure Dublin (près de 40 % de toutes les procédures d'asile) est de 100 jours civils en présence d'un résultat positif dans Eurodac = cat. 1, et de 140 jours civils en l'absence de résultat dans Eurodac = cat. 2).
- La durée totale de la procédure d'asile en cas de procédure étendue (près de 40 % de toutes les procédures d'asile; hébergement dans les cantons) est d'environ un an. La part de demandes d'asile traitées dans le cadre de la procédure étendue est variable, car elle dépend de la composition de l'ensemble des demandes d'asile déposées.
- Les personnes qui obtiennent un droit de séjour dans le cadre de la procédure étendue (admission provisoire ou octroi de l'asile) sont intégrées aussi rapidement que possible.
- La durée effective totale de la procédure d'asile ne peut être fixée de manière contraignante compte tenu des éventuelles difficultés en matière d'exécution du renvoi (p.ex. lorsqu'un rapatriement sous contrainte n'est pas possible).
- Concernant la répartition proposée des requérants d'asile entre la Confédération (60 %) et les cantons (40 %), il convient de rappeler deux choses. D'une part, il arrive, dans une partie des cas Dublin, que la réadmission par un autre Etat Dublin n'aboutisse pas. D'autre part, si certaines demandes traitées en procédure ordinaire peuvent être tranchées rapidement, l'exécution du renvoi n'est pas toujours possible pendant la durée du séjour dans les centres de la Confédération. Dans ces cas, l'attribution aux cantons peut s'avérer nécessaire ultérieurement.

2. Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière d'hébergement

Hébergement dans les centres de la Confédération :

Procédure ordinaire :

- Phase préparatoire : 21 jours civils
- Procédure d'asile de première instance : procédure cadencée, 10 jours civils
- Phase de recours : 9 jours civils
- Décision de recours et phase d'exécution : 60 jours civils
- Total 100 jours civils

Procédure Dublin :

- Phase préparatoire (au maximum 10 jours civils; demande Dublin aussi vite que possible)
- Phase d'attente et phase décisionnelle, y compris délai de réponse de l'Etat Dublin (en cas de résultat positif dans Eurodac : 20 jours civils; sans résultat positif dans Eurodac : 60 jours civils)
- Phase de recours : 9 jours civils
- Phase d'exécution : 61 jours (niveau visé)
- Total 100 – 140 jours civils

Procédure étendue :

- Phase préparatoire : 21 jours civils
- Procédure cadencée (audition et tri) : 10 jours civils; ensuite hébergement dans les cantons
- Total 31 jours civils

Hébergement dans les cantons :

Procédure étendue :

- En procédure étendue, les requérants d'asile sont attribués à un canton après avoir été auditionnés dans le centre fédéral.
- Phase décisionnelle, phase de recours et phase d'exécution (11 mois)
- Total 11 mois

Procédure ordinaire :

- En procédure ordinaire, les requérants d'asile sont hébergés dans des centres de la Confédération au maximum 100 jours après le dépôt de la demande d'asile. Si, une fois ce délai expiré, un départ n'est pas prévisible, les requérants sont attribués à un canton et y reçoivent éventuellement l'aide d'urgence.
- En procédure Dublin, les requérants d'asile sont hébergés dans les centres de la Confédération dès le dépôt de leur demande d'asile et jusqu'à leur départ vers l'Etat Dublin. Cette procédure ne donne pas lieu à une attribution aux cantons. S'il s'avère que la procédure Dublin ne peut être poursuivie, une procédure ordinaire ou étendue est ouverte.

Les personnes séjournant dans un centre de la Confédération ou dans un hébergement cantonal qui quittent les lieux sans annoncer leur départ et sont par la suite appréhendées sont renvoyées à leur dernier lieu de séjour (centre de procédure, centre de séjour ou centre de départ; canton d'attribution).

3. Structure, fonction et gestion des centres

Variante A : centralisation sur 5 sites

- Cinq centres disposant chacun de 1200 places d'hébergement sont créés dans la région des actuels centres d'enregistrement et de procédure (hypothèse : environ 25 000 demandes d'asile par an). D'autres sites sont également envisageables. Chaque centre permet le dépôt de demandes d'asile et la réalisation de toutes les étapes de la procédure jusqu'au départ (procédure ordinaire et procédure Dublin). Tous les acteurs importants de la procédure d'asile sont regroupés dans ces centres. Les requérants d'asile sont hébergés dans ces centres durant l'ensemble des phases.

Variante B : décentralisation dans 5 régions

- A l'instar des centres de procédure et d'enregistrement (CEP) actuels, cinq régions comportant chacune 3 ou 4 centres sont définies. Idéalement, ces centres doivent disposer d'un emplacement central et d'environ 400 places d'hébergement. D'autres régions qui n'abritent aujourd'hui aucun CEP peuvent également être définies. Les centres peuvent, en accord avec les cantons qui les abritent, être gérés sous forme de centres de procédure, de centres d'attente ou de centres de départ. Les centres de procédure permettent le dépôt des demandes d'asile et le traitement des procédures d'asile.
- Si besoin, un ou plusieurs centres pour requérants d'asile récalcitrants sont mis en place. Ces centres sont gérés par la Confédération ou par un canton.

La Confédération veille à la sécurité dans les centres et les cantons à celle en dehors des centres. La Confédération participe aux coûts de sécurité des cantons.

Le DFJP, la CDAS et la CCDJP s'accordent sur un plan d'ensemble pour les sites des différents centres de la Confédération et leurs fonctions. Au niveau de la loi, une procédure fédérale d'approbation des plans doit être mise en place afin de faciliter l'aménagement d'installations servant à l'hébergement de requérants d'asile et le changement durable d'affectation d'installations existantes (= introduction d'une procédure exhaustive au niveau

fédéral). Cette procédure doit faire partie intégrante des adaptations nécessaires de la loi sur l'asile.

4. Hypothèses par catégories de demandes et de personnes

Ordres de grandeur, selon les expériences faites par le passé, pour un volume de 25 000 demandes d'asile par an :

- près de 60 % des demandes d'asile (env. 14 000 personnes) font l'objet d'une décision exécutoire directement dans les centres fédéraux ;
- près de 40 % des requérants (env. 11 000 personnes) sont attribués à un canton durant la procédure d'asile ;
- près de 6600 personnes obtiennent l'asile ou sont admises provisoirement. Quelque 5000 renvois devront vraisemblablement être exécutés sous contrainte à partir des centres fédéraux ;
- les cantons exécutent environ 5000 renvois ;
- sur les personnes devant être renvoyées à partir des centres fédéraux ou des cantons, environ 2000 sollicitent l'aide d'urgence auprès des autorités cantonales ;
- les quelque 7300 personnes restantes quittent les centres fédéraux sans faire l'objet d'un contrôle ou optent pour un retour volontaire dans leur pays.

5. Gestion des fluctuations

- La Confédération et les cantons veillent ensemble à la création et au maintien de structures de réserve en prévision d'une hausse des demandes d'asile ou de fluctuations entre les catégories de demandes. Les autorités responsables d'une catégorie de demandes et de personnes assument la responsabilité principale de ces structures selon l'utilisation qui en est faite dans chaque cas.
- En cas de fluctuation du nombre de demandes, la Confédération et les cantons mettent à leur disposition respective, dans la mesure de leurs possibilités, des places d'hébergement inoccupées.
- Les autorités fédérales et le Tribunal administratif fédéral doivent disposer des ressources en personnel nécessaires pour traiter les demandes dans les délais impartis.
- Les cantons s'assurent de disposer des ressources en personnel nécessaires pour exécuter les tâches qui leur incombent.

6. Modalités de la protection juridique et de la procédure de recours

- A titre de mesure d'accompagnement à la procédure accélérée, les requérants d'asile (s'ils sont sans ressources) ont droit à un conseil et à une représentation juridiques gratuits (procédure ordinaire et procédure Dublin).
- A partir du moment où il est décidé qu'une demande d'asile doit être traitée dans le cadre d'une procédure étendue (triage après l'audition au centre), ce sont les dispositions générales relatives à la représentation juridique gratuite (selon la loi fédérale sur la procédure administrative) et les dispositions particulières de la loi sur l'asile selon la révision en cours qui s'appliquent. Il est prévu de fixer le délai de recours dans la procédure étendue à 30 jours (comme c'est le cas actuellement). Le représentant légal désigné au début de la procédure est informé de la décision d'asile.
- Le représentant légal peut informer le requérant sur les chances de voir sa demande aboutir (conseil en matière d'évaluation des chances), participer à l'audition, prendre position sur un projet de décision d'asile négative et interjeter un recours. Son rôle durant la phase préparatoire reste à déterminer.
- Un contrat de prestations pourra être conclu avec un tiers qui sera chargé d'organiser la représentation juridique et de tenir une liste de représentants légaux intéressés et appropriés (services de conseils juridiques ou représentants individuels) dans les régions

abritant un centre de procédure. Ce tiers mandaté pourra aussi assurer la coordination à l'échelle nationale, de même que les tâches en lien avec la formation et l'assurance qualité.

- Le représentant légal est désigné durant la phase préparatoire. Il ne sera possible d'en changer que pour de justes motifs.
- Le conseil et la représentation juridiques ont lieu dans les centres de procédure ou dans des locaux à proximité immédiate des centres.
- Les représentants légaux perçoivent une indemnité forfaitaire. Il est possible de prévoir un forfait spécifique pour chaque prestation à une étape de la procédure (par ex. un forfait pour le conseil, un forfait pour l'audition et un forfait pour le recours). Une indemnité pour le recours à des interprètes indépendants, notamment, est aussi comprise dans ces forfaits.
- Le conseil en vue du retour doit être clairement distingué du conseil et de la représentation juridiques.
- Des échanges d'expériences, portant notamment sur l'assurance qualité et des questions de coordination, ont lieu régulièrement entre les services concernés et les autorités fédérales.
- Le Tribunal administratif fédéral est tenu de respecter des délais de traitement impératifs, fondés sur les ordres de priorités définis par l'ODM.
- Dans les cas où la mesure permet d'accélérer la procédure, le Tribunal administratif fédéral mène des audiences orales (avec notification de la décision) dans les centres.
- Des échanges réguliers d'informations et d'expériences ont lieu entre l'ODM et le Tribunal administratif fédéral en vue d'accélérer, dans la mesure du possible, les procédures qui peuvent l'être.

7. Modalités du conseil et de l'aide en vue du retour

- Un service indépendant de l'ODM (par ex. l'Organisation internationale pour les migrations) dispense les conseils en vue du retour dans les centres.
- Ce même service est chargé du conseil en vue du retour dans les cantons.
- Les requérants peuvent en principe 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 (dans les centres fédéraux et après attribution à un canton).
- Les personnes relevant de la procédure Dublin peuvent en principe bénéficier de conseils et d'une aide en vue du retour dans leur pays d'origine jusqu'au moment où leur est notifiée la décision de première instance et pour autant que cette pratique n'entraîne pas un afflux de requérants en Suisse.
- L'octroi de conseils et d'une aide financière en vue du retour aux personnes faisant l'objet d'une mesure de détention administrative est en principe exclu.

8. Responsabilité de l'exécution des renvois

- L'exécution des renvois relève de la compétence des cantons. La Confédération continue de leur apporter son soutien pour l'obtention des documents de voyage et l'organisation du départ.
- Lorsque le renvoi est exécuté à partir d'un centre fédéral, c'est le territoire du canton sur lequel se trouve le centre qui est compétent. Les cantons peuvent convenir d'autres solutions (par ex. dans le cadre d'un concordat). La Confédération et les cantons concluent des contrats de prestations pour l'exécution des renvois de ce type.
- Après qu'un requérant a été attribué à un canton (notamment dans le cadre de la

procédure étendue), c'est le canton d'attribution qui est compétent pour l'exécution du renvoi. La Confédération verse au canton une contribution pour ses dépenses.

- L'ODM entreprend les démarches en vue de l'obtention de documents de voyage sitôt la décision de première instance notifiée et avant même que le canton ne lui adresse une demande.
- Les cantons construisent et exploitent les centres de détention administrative. Ils veillent à ce que le nombre nécessaire de places de détention soit disponible (par ex. dans le cadre de concordats). La Confédération participe aux coûts de construction et d'exploitation.
- Les cantons mettent à la disposition de la Confédération le nombre de places nécessaires pour permettre un placement en détention directement à partir des centres.
- Un système de financement approprié doit permettre de favoriser une exécution systématique des renvois par les cantons.

9. Prestations de l'Etat en faveur de personnes tenues de quitter la Suisse

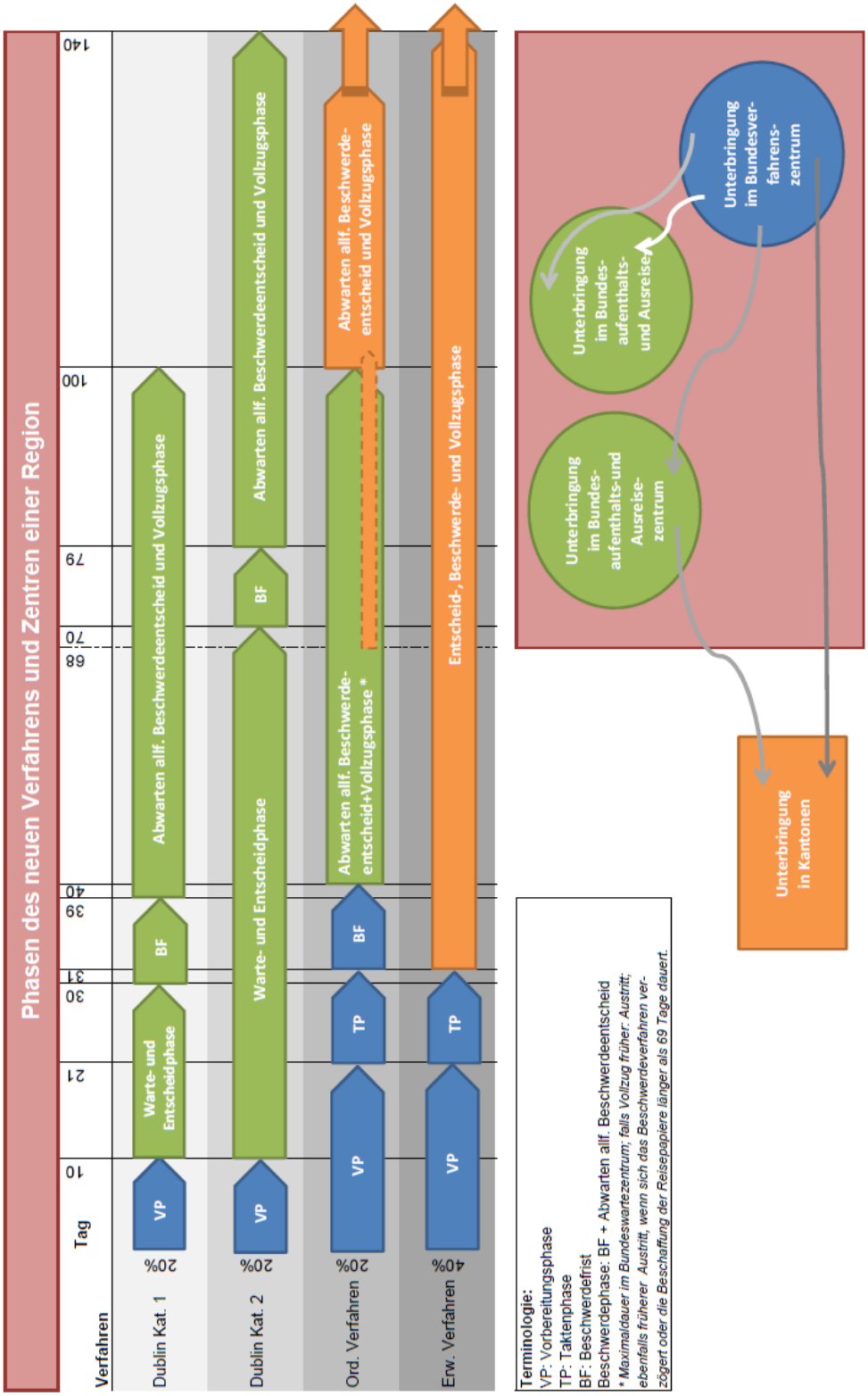
- L'aide d'urgence continuera d'être accordée aux personnes qui en ont besoin après que la décision de renvoi est passée en force.
- L'octroi de l'aide d'urgence dans les centres relève de la compétence de la Confédération.
- Les cantons sont compétents pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes qui leur ont été attribuées.
- La Confédération et les cantons œuvrent à l'harmonisation du système de l'aide d'urgence.
- Le passage à l'aide d'urgence doit être perceptible pour les intéressés, qui seront notamment séparés des requérants dont la procédure est encore en cours.

10. Compensation des prestations fournies par les cantons dans le domaine de l'asile

- Concernant l'attribution de requérants aux cantons, la clé de répartition actuelle sera adaptée pour tenir compte de la population de chaque canton.
- Afin de compenser les contraintes induites par la présence d'un centre fédéral une solution pourrait consister à inclure, dans le nombre de requérants attribués selon la clé de répartition au canton abritant le centre, le nombre de places d'hébergement que compte ledit centre.
- La Confédération verse aux cantons abritant des centres des contributions au titre, notamment, des frais de sécurité et des programmes d'occupation destinés aux requérants hébergés dans ces centres.
- Les cantons percevront des indemnités d'un montant équivalent aux indemnités actuelles pour les coûts qu'ils supportent au titre de l'aide sociale, de l'encadrement et de la gestion des requérants qui leurs sont attribués.
- Une contribution de base d'un montant équivalent à la contribution actuelle sera versée aux cantons pour leur permettre de maintenir une structure d'hébergement et d'encadrement minimale.
- L'enseignement dans les centres fédéraux est financé par la Confédération, qui en définit les modalités en collaboration avec les cantons abritant des centres.

11. Suite de la procédure

- La CCDJP et la CDAS se mettent d’accord avec le DFJP sur les lignes directrices d’une restructuration dans le cadre d’une conférence sur l’asile.
- Une phase d’essai devra être réalisée dans les meilleurs délais pour vérifier l’efficacité des mesures d’accélération proposées.
- Le DFJP assure la coordination entre le projet de restructuration du domaine de l’asile et la révision en cours de la loi sur l’asile.

Annexe

Représentation graphique du déroulement des procédures, variante B