

**Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS**  
**Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police CCDJP**  
**Office fédéral des migrations ODM**

2 juillet 2012

**Mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile**

**Rapport intermédiaire du groupe de travail Confédération / cantons**

**1. Contexte**

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision de la loi sur l'asile (LAsi). La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre 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. En mai 2011, la CIP-E a estimé à l'unanimité qu'il fallait poursuivre l'option 1 du « Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile » (ci-après : rapport sur des mesures d'accélération). Cette option préconise que la grande majorité des procédures d'asile soient traitées de manière rapide et équitable dans des centres de procédure (restructuration du domaine de l'asile).

Le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'évaluer en profondeur les conséquences de la restructuration et d'élaborer, si possible d'ici fin 2012, un avant-projet de modification de la LAsi destiné à être mis en consultation.

**2. Groupe de travail Confédération / cantons**

**2.1 Organisation de projet**

Par mandat du 27 janvier 2012, une organisation de projet a été mise sur pied. Elle est chapeauté par un comité de pilotage commun à la CDAS, à la CCDJP et au DFJP. Un groupe de travail mixte Confédération / cantons a élaboré le présent rapport intermédiaire sous la direction conjointe du président de la CCDJP, le conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, et du directeur de l'ODM, Mario Gattiker.

Le groupe de travail comprenait des représentants de la CDAS (Peter Gomm, président de la CDAS et conseiller d'Etat; Esther Waeber-Kalbermatten, conseillère d'Etat; Margrith Hanselmann, secrétaire générale de la CDAS et Renata Gäumann, coordinatrice en matière d'asile du canton de BS), de la CCDJP (Hans-Jürg Käser, président de la CCDJP et conseiller d'Etat; Beat Villiger, conseiller d'Etat; Roger Schneeberger, secrétaire général de la CCDJP et Urs Betschart, vice-président de l'Association des services cantonaux de migration ASM) et de l'ODM. Les experts suivants ont également pris part au groupe de travail : Ruedi Hofstetter, chef de l'Office des affaires sociales du canton de Zurich; David Keller, président de l'ASM et Attilio Cometta, directeur du Service de la population du Tessin, ASM.

**2.2 Mandat du groupe de travail Confédération / cantons**

La restructuration du domaine de l'asile vise les objectifs suivants : continuer à accorder une protection complète en Suisse aux personnes persécutées, combattre de manière systématique les abus et exécuter les procédures d'asile de manière rapide et équitable.

Le groupe de travail a pour mandat de parvenir à un large consensus entre les autorités compétentes de la Confédération et des cantons ainsi que d'autres acteurs concernés sur la question d'un concept de mise en œuvre.

**2.3 Démarche du groupe de travail**

Le groupe de travail a entamé ses travaux le 23 mars 2012 et s'est réuni à quatre reprises jusqu'au 18 juin 2012. Le groupe a auditionné plusieurs conseillers d'Etat cantonaux

compétents en matière d'asile et d'autres acteurs étatiques et non-étatiques concernés<sup>1</sup>.

Les 7 et 8 mai 2012, une délégation du groupe de travail a visité le centre de procédure de Ter Apel (Pays-Bas) et a pris connaissance des modalités concrètes du modèle néerlandais.

### **3. Propositions et recommandations du groupe de travail**

#### **3.1 Proposition de mise en œuvre du rapport sur des mesures d'accélération (centres de procédure)**

Plusieurs pistes ont été débattues, notamment en ce qui concerne la taille et l'emplacement des centres de procédure ainsi que les étapes procédurales qui doivent y être réalisées. Le groupe de travail est unanime sur le fait que l'accélération des procédures souhaitée n'est possible que si les principaux acteurs (requérants d'asile, responsables de la procédure d'asile, représentants légaux) sont rassemblés au même endroit. Une trop grande dispersion ne permettrait pas, en effet, de structurer clairement les différentes étapes de la procédure et occasionnerait un surcroît de travail organisationnel.

Une organisation optimale requiert l'aménagement de centres de procédure d'une taille définie. Ainsi, de très grands centres sur le modèle des Pays-Bas ne sont guère réalisables en Suisse. Il serait davantage envisageable d'agrandir les centres de procédure actuels en les complétant, éventuellement, par des centres d'attente dédiés à certains cas Dublin et en prévoyant des centres d'hébergement séparés pour les sujets récalcitrants. Il serait éventuellement envisageable de créer des centres dans d'autres cantons.

A l'instar du rapport sur des mesures d'accélération, le groupe de travail propose d'introduire une phase préparatoire incluant un examen systématique des documents. La procédure ordinaire doit être rapidement menée selon un calendrier précis (procédure cadencée). A cette fin, une protection juridique complète et gratuite est nécessaire. Par analogie à la procédure en première instance, des mesures doivent également être prévues afin d'accélérer la procédure de recours.

Lorsque l'exécution d'un renvoi est possible à partir des centres de procédure, l'opération doit relever de la compétence des cantons qui abritent les centres. Le retour volontaire doit être encouragé grâce à un conseil individuel en vue du retour. La mise en place et le développement de centres de procédure entraînerait, dans le domaine de l'hébergement, le transfert de certaines tâches à la Confédération. D'un autre côté, les cantons abritant de tels centres devraient assumer des tâches supplémentaires en matière d'exécution.

Les mesures d'accélération déjà possibles aujourd'hui doivent être mises en œuvre aussi rapidement que possible (p.ex. meilleur soutien informatique dans le déroulement des affaires, e-Dossier, procédures clairement structurées dans le temps).

#### **3.2 Questions à approfondir**

##### *Mise en place de logements pour les requérants d'asile*

A l'avenir, la planification des centres de procédure devra prendre en compte les efforts déployés par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) afin de créer des logements. En mars 2012, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de fournir au DFJP des places à court terme pour une période de six mois et des places à moyen terme pour une période de trois ans. Le DDPS doit également évaluer la possibilité d'utiliser durablement des installations militaires de grande taille. Cependant, de telles installations militaires ne peuvent contribuer à accélérer les procédures que si elles se situent à proximité immédiate des centres de procédure et pour autant qu'elles puissent être utilisées durablement.

Le DDPS estime que le mandat visant à mettre à disposition des places pour une durée d'au moins trois ans sera difficilement réalisable car les sites envisageables se trouvent, dans une large mesure, en dehors des zones à bâtir. Leur utilisation requerrait un changement d'affectation et, éventuellement, une procédure d'autorisation de construire. Il faudrait alors s'attendre à ce que ces procédures durent plusieurs années. Selon le DDPS, de telles places

---

<sup>1</sup> Tribunal administratif fédéral suisse, Fédération suisse des avocats, Juristes démocrates de Suisse, Organisation suisse d'aide aux réfugiés, Croix-Rouge Suisse, Centre Social Protestant VD, Office des migrations du canton de SG, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, professeur Minh Son Nguyen, universités de Neuchâtel et de Lausanne, Office fédéral de la justice.

ne pourront vraisemblablement pas être réalisées sans simplifier la compétence de la Confédération en matière d'approbation des plans. Le groupe de travail est unanime à penser que les dispositions légales nécessaires devraient être élaborées aussi vite que possible.

#### *Autres questions en suspens*

Des éclaircissements s'imposent notamment dans les domaines suivants :

- exécution des renvois à partir des centres de procédure : organisation et compétences, possibilités d'optimisation (p. ex. exécution de cas Dublin), places de détention, évaluation du système d'indemnisation;
- mesures de compensation pour les cantons abritant les centres de procédure : modèles incitatifs dans le cadre de la clé de répartition, indemnités financières pour le surcroît de travail occasionné dans le domaine de l'exécution;
- conséquences de la restructuration pour la Confédération et les cantons en termes de finances et de personnel;
- forme des prestations étatiques fournies aux personnes qui refusent de collaborer à l'organisation de leur départ;
- effets de la révision en cours de la LAsi sur la restructuration du domaine de l'asile (ces effets pourront être évalués au plus tôt à l'automne 2012);
- mise en place d'un projet pilote dans le cadre du droit en vigueur afin de tester la nouvelle procédure.

### **3.3 Rapport entre les mesures d'accélération et la révision en cours de la LAsi**

La révision actuelle de la LAsi anticipe de nombreuses modifications légales nécessaires à la restructuration du domaine de l'asile. Il en va ainsi, notamment, dans les domaines de l'accélération des procédures, de la procédure de recours et de la protection juridique. Les dispositions relatives au financement proposées, qui portent sur la sécurité, l'occupation et le financement de places de détention et se destinent aux cantons abritant des centres de procédure, permettent d'améliorer la procédure et l'exécution.

Il est donc possible que la restructuration planifiée du domaine de l'asile requière une révision de loi de moindre ampleur que prévu initialement. Des modifications de loi ne s'imposent principalement plus que dans les domaines suivants : procédure simplifiée d'approbation des plans pour l'utilisation durable d'hébergements, représentation juridique systématique, délais de traitement contraignants et délais de recours raccourcis. Une base légale doit éventuellement être créée afin de faciliter l'autorisation des ressources nécessaires (ODM et TAF).

Il n'est pas encore établi quand la révision actuelle de la LAsi entrera en vigueur et comment le projet évoluera sur certains points essentiels. Le groupe de travail estime qu'il serait inopportun de clore la révision en cours de la LAsi et de lancer simultanément une consultation sur une nouvelle révision de cette même loi. Le calendrier doit donc être adapté en conséquence.

## **4. Recommandations concernant la poursuite des travaux**

- Le comité de pilotage charge le groupe de travail de se pencher sur les questions à approfondir (ch. 3.2.) en association avec les cantons d'ici la mi-octobre 2012 et de lui soumettre un rapport final.
- 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 en novembre 2012. Ces lignes directrices devront être mises à l'épreuve au plus vite dans un projet pilote.
- Le DFJP assure la coordination nécessaire entre la restructuration du domaine de l'asile et la révision en cours de la LAsi.