



**rapport sur les résultats de la consultation  
qui s'est déroulée du  
26 juin 2013 au 17 octobre 2013**

**Révision de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012 (projet 1)**

**Projet d'adaptations d'ordonnances**

# 1. Synthèse des résultats de la consultation

## 1.1. Contexte

La consultation porte sur les dispositions d'exécution de la modification de la loi sur l'asile (LAsi) du 14 décembre 2012 (projet 1).

Principaux éléments de la modification de la LAsi du 14 décembre 2012 :

- remplacement des procédures de non-entrée en matière par une procédure matérielle accélérée ;
- instauration d'une phase préparatoire et de l'examen médical dans les centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération (CEP) ;
- inscription dans la loi de nouvelles règles procédurales et prescriptions de forme applicables aux demandes multiples, aux demandes de réexamen et aux procédures de recours ;
- création d'une base légale pour la prise en charge, par la Confédération, de tout ou partie des coûts de construction d'établissements cantonaux pour l'exécution de la détention administrative fondée sur le droit des étrangers ;
- adoption de différentes modifications concernant le versement des contributions fédérales dans le domaine de l'asile ;
- création d'une base légale pour le versement de contributions en vue d'encourager l'intégration.

La consultation s'est déroulée du 26 juin 2013 au 17 octobre 2013. En tout, 42 avis (de 25 cantons, deux partis politiques et quinze milieux intéressés) ont été exprimés.

## 1.2. Procédure d'évaluation des avis

Lorsque des participants à la consultation ont communiqué leur avis sans pour autant s'exprimer sur chaque proposition de modification, leur silence est interprété comme un assentiment. Les participants qui n'ont pris position que sur un ou deux points apparaissent quant à eux dans la rubrique « Aucune remarque » s'agissant des autres propositions. Les organismes invités à s'exprimer mais qui ont renoncé à le faire figurent sur la liste y afférente, présentée au ch. 2 (Liste des participants à la consultation) ci-après.

Les participants à la consultation n'ayant pas commenté certaines propositions qui souhaitaient n'apparaître dans aucune des deux rubriques « Approbation » ou « Refus » sont répertoriés sous « Aucune remarque ».

## 1.3. Résultats de la consultation

### 1.3.1. Synthèse

De manière générale, les participants à la consultation se sont montrés favorables aux modifications d'ordonnances. Ce sont les propositions de modifications portant sur l'application de l'art. 55 LEtr (base légale pour le versement de contributions financières dans le domaine de l'intégration) et de l'art. 82, al. 1, LEtr (base légale pour la participation financière de la Confédération à la construction d'établissements cantonaux servant à la détention administrative) qui ont suscité le plus de réactions. S'agissant des dispositions relatives à l'intégration, la CDI et certains cantons ont notamment critiqué le fait que ces dernières ou les commentaires du rapport qui s'y rapportent ne respectaient pas toujours

entièrement le document-cadre du 23 novembre 2011 relatif à l'encouragement spécifique de l'intégration comme tâche commune de la Confédération et des cantons.

En outre, la majorité des participants à la consultation ont compris la proposition du Conseil fédéral d'échelonner la participation financière de la Confédération à la construction d'établissements cantonaux servant à la détention administrative en fonction de la taille de chaque établissement, conformément à la teneur de la base légale (art. 82, al. 1, LEtr) et dans la perspective de la restructuration prévue de la procédure d'asile. Des divergences sont cependant apparues au sujet de l'importance des contributions fédérales. Sans surprise, la CCDJP et la plupart des cantons tendaient ainsi à exiger une plus forte participation fédérale. Enfin, certaines exigences posées par le Conseil fédéral en contrepartie du versement des subventions en faveur de la construction d'établissements cantonaux de détention se sont heurtées aux critiques de plusieurs cantons.

### **1.3.2 Résultats de la consultation par cercle de destinataires**

#### *Cantons*

Les cantons se sont essentiellement prononcés sur les propositions de modifications relatives à l'OERE et à l'OIE.

De manière générale, le fait que la Confédération souhaite contribuer davantage au financement des coûts de construction des établissements cantonaux de détention administrative est bien accueilli. En particulier, presque tous les cantons (hormis **AG**) ont approuvé la proposition d'augmenter le forfait relatif aux frais de détention (art. 15, al. 1, OERE). Sur ce point, cependant, plusieurs cantons (dont **AG, AI, BL, SH et ZH**) ont demandé de renoncer à la proposition de réduire la part d'amortissement lorsque l'établissement de détention a été partiellement financé par la Confédération. Certaines exigences posées par le Conseil fédéral en contrepartie du versement des subventions en faveur de la construction d'établissements cantonaux de détention se sont heurtées aux critiques de plusieurs cantons (**AI, JU, SG, SO, TG, TI, UR, ZG, SH, ZH, BL**). Ont notamment été déplorées la stricte distinction faite entre détenus administratifs et prisonniers de droit commun (art. 15j, al. 1, let. a, OERE), de même que l'obligation de mettre un établissement de détention à la disposition de plusieurs cantons et de la Confédération.

La plupart des cantons (hormis **AI, LU, GR, FR, TI et SZ**) comprennent, sur le principe, la proposition du Conseil fédéral d'échelonner la participation financière de la Confédération en fonction de la taille de chaque établissement de détention, *conformément à la teneur de la base légale* (art. 82, al. 1, LEtr) et dans la perspective de la restructuration prévue de la procédure d'asile. Des divergences apparaissent cependant sur l'importance des contributions fédérales. Sans surprise, la plupart des cantons (**AG, BE, BL, NE, OW, SH, SG, SO, TG, UR, VS, ZG, ZH**) tendent ainsi à exiger une plus forte participation fédérale. Ils estiment qu'une participation minimale s'élevant à 50 % des frais de construction serait pertinente. Plusieurs cantons, en particulier certains cantons de montagne (**LU, VS, TI, UR, GR**), critiquent la limite inférieure fixée à 30 places de détention du fait qu'il leur est difficile d'adhérer à un concordat de construction d'un établissement de détention commun et qu'un canton isolé n'a pas besoin de disposer d'un établissement de détention d'une telle taille.

Les cantons ont en principe accepté la modification proposée de l'OIE. Plusieurs cantons (notamment **AG, BL, FR et GR**) critiquent le fait qu'à leur avis un certain nombre de dispositions de cette ordonnance ou les commentaires du rapport qui s'y rapportent ne respectent pas les principes convenus dans le document-cadre du 23 novembre 2011.

Plusieurs cantons regrettent que les modifications proposées de l'OA 2 fassent subir des pertes financières aux cantons. Ils déplorent notamment que la Confédération ne verse plus, à l'avenir, que le seul forfait d'aide d'urgence en cas de demande multiple (**AG, BE, GL, LU, NW**).

### *Partis politiques*

Le **PLR** accueille favorablement les propositions de modifications d'ordonnances, à l'exception de l'art. 7c OA 1 (Emoluments pour demandes de réexamen et demandes multiples). Il considère comme judicieuses, en particulier, les dispositions d'ordonnances relatives au financement de places de détention et part du principe que ces bases légales permettront de créer un nombre suffisant de places de détention administrative et ce, à brève échéance.

L'**UDC** rejette en principe toutes les propositions de modifications d'ordonnances. Elle regarde d'un œil particulièrement critique la mise en œuvre, au niveau de l'ordonnance, du financement de places de détention ainsi que les propositions de modifications de l'OIE. Contrairement aux termes de la base légale concernée (art. 82, al. 1, LEtr), les débats parlementaires sur la révision de la LAsi font clairement ressortir que la Confédération doit assumer l'intégralité des coûts de construction et d'aménagement des établissements de détention cantonaux, puisqu'elle est également responsable de l'exécution des décisions. L'**UDC** s'oppose aussi, par principe, aux propositions de modifications relatives à l'OIE. Elle se montre particulièrement critique envers ce qu'elle qualifie de « démantèlement massif des mesures d'intégration en faveur des personnes admises à titre provisoire ».

Le **PS** et les **Verts** n'ont pas pris position.

### *Milieux intéressés*

Tandis que l'**ASM** et l'**UVS** sont très favorables aux modifications proposées concernant le financement de places de détention, la **CCDJP** et la **CdC** estiment que des modifications doivent être apportées aux conditions du versement des subventions fédérales (art. 15j OERE) et au niveau de la participation financière de la Confédération aux coûts de construction (art. 15k OERE). Ils estiment qu'une participation financière en fonction de la taille de l'établissement de détention est inadéquate et que les prescriptions imposant une distinction entre détenus administratifs et prisonniers de droit commun sont trop restrictives, si bien qu'ils demandent généralement des subventions fédérales plus élevées afin que ces projets de construction puissent être réalisés plus rapidement dans les cantons. L'**OSAR** s'exprime clairement en faveur des conditions imposées par la Confédération en contrepartie de sa participation financière à la construction d'établissements de détention administrative. Selon elle, cette solution permettrait, d'une part, d'intégrer la jurisprudence du Tribunal fédéral dans l'ordonnance. D'autre part, elle tiendrait compte des suggestions de la Commission nationale de prévention de la torture pour combler les lacunes relevées dans le régime de la détention administrative en droit des étrangers.

La **CDI** et la **CdC** sont en principe favorables aux modifications proposées de l'OIE. Elles demandent toutefois que ces modifications restituent avec davantage de clarté la teneur du document-cadre du 23 novembre 2011 conclu entre la Confédération et les cantons.

## **2. Participants à la procédure de consultation**

### **Cantons :**

<b>AR</b>	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Conseil d'Etat
<b>AG</b>	Canton d'Argovie, Conseil d'Etat
<b>AI</b>	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, Landammann et Conseil d'Etat
<b>BE</b>	Canton de Berne, Conseil d'Etat
<b>BL</b>	Canton de Bâle-Campagne, Conseil d'Etat
<b>BS</b>	Canton de Bâle-Ville, Conseil d'Etat
<b>FR</b>	Etat de Fribourg, Conseil d'Etat
<b>GE</b>	République et canton de Genève, Conseil d'Etat
<b>GL</b>	Canton de Glaris, Conseil d'Etat
<b>GR</b>	Canton des Grisons, Conseil d'Etat
<b>JU</b>	République et Canton du Jura, Gouvernement

<b>LU</b>	Canton de Lucerne, Département de la santé et des affaires sociales
<b>NE</b>	République et Canton de Neuchâtel, Conseil d'Etat
<b>NW</b>	Canton de Nidwald, Conseil d'Etat
<b>OW</b>	Canton d'Obwald, Conseil d'Etat
<b>SG</b>	Canton de Saint-Gall, Département de la sécurité et de la justice
<b>SH</b>	Canton de Schaffhouse, Département de l'intérieur
<b>SO</b>	Canton de Soleure, Conseil d'Etat
<b>SZ</b>	Canton de Schwyz, Conseil d'Etat
<b>TG</b>	Canton de Thurgovie, Conseil d'Etat
<b>TI</b>	République et canton du Tessin, Conseil d'Etat
<b>UR</b>	Canton d'Uri, Conseil d'Etat
<b>VS</b>	Canton du Valais, Conseil d'Etat
<b>ZG</b>	Canton de Zoug, Conseil d'Etat
<b>ZH</b>	Canton de Zurich, Conseil d'Etat

***Partis politiques :***

<b>PLR</b>	PLR Suisse / Les Libéraux-Radicaux
<b>UDC</b>	Union démocratique du centre

***Associations faitières des communes et des villes :***

<b>UVS</b>	Union des villes suisses
------------	--------------------------

***Milieux intéressés :***

<b>ASM</b>	Association des services cantonaux de migration
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
<b>CdC</b>	Conférence des gouvernements cantonaux
<b>CDI</b>	Conférence suisse des délégués à l'intégration
<b>CFM</b>	Commission fédérale pour les questions de migration
<b>CP</b>	Centre patronal
<b>FER</b>	Fédération des Entreprises Romandes
<b>HCR</b>	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>OSAR</b>	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
<b>UNI Genève</b>	Université de Genève
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers

***Ont renoncé à prendre position :***

<b>ASLP</b>	Association Suisse des Libres Penseurs
<b>ASOEC</b>	Association suisse des officiers de l'état civil
<b>ASSH</b>	Association suisse des services des habitants
<b>OSE</b>	Organisation des Suisses de l'étranger
<b>PES</b>	Parti écologiste suisse
<b>PS</b>	Parti socialiste suisse
<b>Santésuisse</b>	
<b>SEC Suisse</b>	Société suisse des employés de commerce
<b>UPS</b>	Union patronale suisse