



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police
DFJP

Office fédéral des migrations ODM

Rapport

**concernant les modifications de la loi sur l'asile dans le
cadre d'un message complémentaire**

**au message du 26 mai 2010 concernant la modification de la
loi sur l'asile**

Département fédéral de justice et police (DFJP)
Juillet 2011

Condensé

Contexte

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31). Le projet de loi est actuellement examiné au Parlement par le Conseil des Etats. Le 23 novembre 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a voté l'entrée en matière sur le projet. Elle a simultanément chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre un rapport complémentaire sur des mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile.

La CIP-E approuve l'objectif principal de l'actuelle révision de la LAsi, qui est de simplifier et d'accélérer des procédures aujourd'hui compliquées et opaques. Elle estime cependant que les améliorations prévues ne résoudront pas le problème fondamental de la durée excessive des procédures. Elle considère aussi qu'une discussion plus approfondie doit être menée sur la question de la protection juridique des requérants d'asile. Dans ce contexte, la CIP-E a chargé le DFJP de présenter, dans un rapport, de nouvelles options visant en particulier à réduire considérablement la durée des procédures. Le rapport demandé a été débattu lors de la séance de la CIP-E du 9 mai 2011.

Le rapport du DFJP sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile confirme la thèse selon laquelle le problème principal, dans le domaine de l'asile, tient à la durée excessive des procédures. Il présente plusieurs options visant une nette accélération des procédures. L'option 1 en constitue l'élément central. Elle préconise qu'à long terme, la grande majorité des procédures d'asile soient menées rapidement, dans des centres fédéraux et qu'elles comportent une protection juridique complète. Le rapport propose aussi des mesures à court terme (option 3). Celles-ci visent également une accélération des procédures en première instance et un renforcement de la protection juridique.

Lors de sa séance du 9 mai 2011, la CIP-E a estimé à l'unanimité qu'il fallait poursuivre l'option 1 tout en intégrant l'option 3 dans la révision de la LAsi en cours.

Par décision du 6 juin 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de lui soumettre, d'ici à la fin du mois de septembre 2011, un message complémentaire au message du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile. Le présent rapport contient les modifications légales nécessaires à cet effet.

Teneur des modifications complémentaires de la LAsi

Il est question d'introduire une phase préparatoire qui précède la procédure d'asile proprement dite. Cette phase permettra de procéder, si possible, à toutes les clarifications préliminaires qui doivent être faites avant de pouvoir traiter une demande d'asile ; elle favorisera une exécution rapide de la procédure d'asile. Il est à noter que la demande de prise en charge ou de reprise en charge d'un requérant devra, en général, être adressée dès la phase préparatoire à l'Etat Dublin responsable.

Selon le présent projet, les requérants atteints dans leur santé pourront se faire examiner gratuitement, dans les centres d'enregistrement et de procédure, par des professionnels de la santé mandatés par la Confédération. Immédiatement après le dépôt de leur demande d'asile, ils seront tenus de faire valoir toute atteinte à leur

santé dont ils ont connaissance et qui pourrait s'avérer déterminante pour la procédure d'asile et de renvoi. Les atteintes à la santé invoquées ultérieurement ne seront prises en compte dans la procédure d'asile et de renvoi que si le requérant peut apporter la preuve de leur existence.

Il est prévu de renforcer ponctuellement la protection juridique dans la procédure de recours. Lorsque le requérant est indigent et que son recours n'est pas dénué de perspective, il devra pouvoir bénéficier d'une assistance judiciaire d'office (représentation juridique gratuite). Il y a donc lieu de renoncer à la condition de la nécessité d'une représentation juridique. De plus, outre les avocats, les personnes disposant d'un diplôme universitaire en droit et ayant des connaissances particulières du droit procédural et du droit d'asile pourront également être choisies pour assurer l'assistance judiciaire d'office. Par ailleurs, les pièces procédurales devront être transmises d'office au requérant lors de la notification d'une décision d'asile, si l'exécution du renvoi est aussi ordonnée dans cette décision. Aujourd'hui, on ne procède ainsi qu'en cas de non-entrée en matière et de procédure à l'aéroport.

En vue de simplifier les procédures, il faut que des conventions puissent être conclues entre le DFJP et le Tribunal administratif fédéral concernant la priorisation et les processus administratifs des procédures de première et de seconde instances.

Sommaire

Condensé	2
1 Grandes lignes du projet	5
1.1 Contexte	5
1.1.1 Révision actuelle de la LAsi et mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats	5
1.1.2 Principale teneur du rapport sur des mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile	5
1.1.3 Décision de la CIP-E	7
1.1.4 Suite des opérations	8
1.2 La nouvelle réglementation proposée	8
1.2.1 Introduction d'une phase préparatoire avant le début de la procédure d'asile	8
1.2.2 Examen médical dans les centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération	8
1.2.3 Mesures d'amélioration de la protection juridique	9
1.2.4 Conventions entre le DFJP et le TAF visant la simplification des processus administratifs	9
2 Commentaire des dispositions de la loi sur l'asile	10
2.1 Remplacement de l'expression « office fédéral » par « ODM »	10
2.2 Chapitre 1 Principes	10
2.3 Chapitre 2 Requérants	10
2.4 Chapitre 8 Voies de droit	13
3 Conséquences pour la Confédération et les cantons	14
3.1 Conséquences financières pour la Confédération	14
3.2 Conséquences en matière de personnel pour la Confédération	16
3.3 Conséquences pour les cantons et les communes	16
4 Aspects juridiques	16
Projet concernant la loi sur l'asile, LAsi	

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Révision actuelle de la LA_{asi} et mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la révision de la loi sur l'asile (LA_{asi} ; RS 142.31). Le projet de loi est actuellement examiné au Parlement par le Conseil des Etats. Dans le cadre du débat d'entrée en matière, le 23 novembre 2010, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a constaté qu'au cours des trois années précédentes, le traitement des demandes d'asile avait duré en moyenne 413 jours entre le moment où une demande avait été déposée et celui où une décision était entrée en force. Si l'on ne considère que les cas dans lesquels un recours a été interjeté, cette durée moyenne passe à 756 jours.

La CIP-E approuve l'objectif principal de la révision de la LA_{asi}, qui est de simplifier et d'accélérer des procédures aujourd'hui compliquées et opaques. Elle estime cependant que les améliorations prévues ne résoudront pas le problème fondamental de la durée excessive des procédures dans le domaine de l'asile. Elle considère aussi qu'une discussion plus approfondie doit être menée sur la question de la protection juridique des requérants d'asile.

Le 23 novembre 2010, la CIP-E a voté l'entrée en matière. Elle a simultanément chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui soumettre un rapport complémentaire sur des mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile, rapport dans lequel seraient présentées de nouvelles options visant à réduire considérablement la durée des procédures.

Lors de l'élaboration du rapport, l'Office fédéral des migrations (ODM) a été accompagné par le comité d'experts élargi « Procédure d'asile et hébergement ». Etaient représentés dans ce comité d'experts les cantons (en particulier l'Association des services cantonaux de migrations [ASM], la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police [CCDJP], la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS]), l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et l'administration fédérale (Office fédéral de la justice [OFJ], Département fédéral des affaires étrangères [DFAE]).

La CIP-E a débattu du rapport sur des mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile lors de sa séance du 9 mai 2011.

1.1.2 Principale teneur du rapport sur des mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile

Le rapport sur des mesures susceptibles d'accélérer les procédures dans le domaine de l'asile confirme la thèse selon laquelle le problème principal, dans le domaine de l'asile, tient à la durée en moyenne excessive qui s'écoule entre le moment où une personne entre sur le territoire suisse et le moment où elle obtient l'asile ou est admise à titre provisoire ou, en cas de décision négative, le moment de l'exécution

du renvoi. La durée totale entre le dépôt d'une demande d'asile et le départ de Suisse ou un règlement du statut (admission provisoire ou autorisation de séjour selon le droit des étrangers) est estimée pour les années 2008 à 2010 à environ 1400 jours pour les requérants déboutés, compte tenu des procédures ordinaires et extraordinaires, ainsi que de la phase d'exécution du renvoi. Cette durée excessive rend plus difficile l'exécution d'un renvoi vers le pays d'origine du requérant. De plus, il est fréquent que les persécutions initialement invoquées changent au fil de cette longue procédure, entraînant alors une importante charge supplémentaire pour l'ODM et le Tribunal administratif fédéral (TAF).

La durée moyenne pour une décision d'asile positive est également trop longue : elle était de 336 jours pour les années 2008 à 2010. Une telle durée a souvent un impact négatif sur l'intégration des intéressés et peut entraîner de lourdes conséquences financières dans le domaine de l'aide sociale.

Certes, les propositions d'amélioration et d'accélération faites à ce jour dans le cadre de diverses révisions de lois contenaient de bons principes de solution, qui pointent dans la bonne direction. S'orientant largement selon les structures données, elles n'apportaient cependant pas d'amélioration fondamentale dans le domaine de l'asile.

Une comparaison avec les systèmes d'asile des Pays-Bas, de la Norvège et de la Grande-Bretagne révèle que ceux-ci se caractérisent par une structuration claire, étroitement liée aux délais, des diverses étapes de la procédure, ainsi que par des délais de traitement brefs et contraignants. Les systèmes étudiés se distinguent aussi par une coopération locale étroite et engagée de tous les acteurs impliqués dans une procédure et par un encadrement professionnel des requérants d'asile. Ces procédures comportent aussi une protection juridique complète, qui constitue une base importante des procédures rapides et équitables.

Le rapport présente trois options possibles. Elles visent une exécution rapide et économique des procédures d'asile, dans le respect des garanties procédurales prévues par la Constitution et par le droit international.

1^{re} option : restructuration du domaine de l'asile par la création de centres de procédure fédéraux

Dans la grande majorité des procédures, il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres investigations après l'audition sur les motifs d'asile. Selon cette option, ces procédures d'asile sont bouclées, après une phase préparatoire, dans le cadre d'une procédure ordinaire de première instance dont la durée n'excède pas quelques jours. Par ailleurs, les personnes concernées sont hébergées dans des centres de procédure fédéraux (ci-après « centres fédéraux ») pendant la durée de la procédure ordinaire. Il y a lieu de mener une phase préparatoire avant le début de la procédure d'asile proprement dite. Cette phase permet de procéder, dès l'arrivée de la personne dans un centre fédéral, à toutes les investigations qui doivent être faites avant de pouvoir ouvrir et réaliser une procédure d'asile. Les requérants bénéficient d'une protection juridique complète et gratuite (conseil juridique) pendant toute la durée de la procédure. Après le rejet de leur demande d'asile, les personnes concernées sont préparées, dans les centres fédéraux, de manière intensive à un retour volontaire. Lorsque le délai qui leur a été imparti pour quitter le pays est échu, et si elles ne coopèrent pas avec les autorités en vue de leur renvoi, elles sont exclues des centres fédéraux et ne peuvent plus toucher d'aide sociale. Des délais de traitement brefs et impératifs sont prévus tant à l'ODM qu'au TAF. Lorsque de plus amples investigations

s'avèrent nécessaires, une procédure étendue est ouverte et le requérant, comme c'est le cas aujourd'hui, est attribué à un canton.

2^e option : compétence intégrale de la Confédération pour le domaine de l'asile

En complément de la première option, la Confédération est compétente en matière d'hébergement des requérants en cas de procédure étendue et pendant la procédure d'exécution du renvoi, lorsqu'une demande d'asile est rejetée.

3^e option : mesures à court terme

Les structures et procédures actuelles sont maintenues. Il convient d'apporter des améliorations dans certains domaines. Comme dans les options 1 et 2, la procédure d'asile proprement dite est précédée d'une phase préparatoire. Le regroupement de certaines étapes de la procédure permet de simplifier et d'accélérer la procédure d'asile de première instance. Il y a lieu de fixer des prescriptions concrètes relatives aux délais de traitement des demandes d'asile en première et en deuxième instances dans des ordonnances administratives ou des directives. De plus, l'exécution des renvois à partir des centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération (CEP) doit être optimisée. Quant aux procédures Dublin, il faut qu'elles soient, si possible, déjà bouclées dans les CEP. Par ailleurs, la conclusion de conventions entre le DFJP et le TAF concernant la priorisation des décisions de recours peut permettre de simplifier les processus administratifs. Enfin, la protection juridique accordée aux requérants d'asile est améliorée de manière ponctuelle.

Le DFJP recommande de poursuivre les options 1 et 3. Il considère qu'une solution totalement centralisée (option 2) n'est pas pertinente pour des raisons financières et fédéralistes.

1.1.3 Décision de la CIP-E

Lors de sa séance du 9 mai 2011, la CIP-E a déclaré que le rapport correspondait bien au mandat qu'elle avait donné. Elle souhaite que le plus grand nombre possible de procédures d'asile puissent être menées dans les centres fédéraux beaucoup plus rapidement que ce ne fut le cas jusqu'ici. La CIP-E soutient l'option 1. En parallèle, la commission aimerait intégrer dans la révision actuelle de la LAsi les mesures à court terme proposées dans le rapport (option 3). La décision de procéder ainsi a été adoptée à l'unanimité.

La CIP-E a donc décidé de partager en deux actes distincts le projet de loi en suspens concernant la révision de la LAsi et d'en débattre par étapes. Sur le plan procédural, elle doit renvoyer ledit projet de loi au Conseil fédéral qui sera chargé de soumettre un nouveau projet visant l'application de l'option 1. Il est notamment question de modifier la réglementation concernant les délais de recours et la protection juridique. Sont visées en particulier les contributions de la Confédération pour un conseil en matière de procédure et d'évaluation des chances (cf. art. 17, al. 4, et art. 94 P-LAsi) ainsi qu'une réduction des délais de recours (cf. art. 108 P-LAsi).

D'ici la fin septembre 2011, un message complémentaire doit présenter des propositions d'application des mesures à court terme (option 3) figurant dans le rapport qui vont au-delà du projet en suspens. Les propositions soumises dans ce message complémentaire seront débattues au sein de la CIP-E en octobre 2011, en même temps que les parties du projet en suspens de révision de la LAsi qui n'ont aucun lien avec l'option 1.

1.1.4 Suite des opérations

Le 6 juin 2011, le Conseil fédéral a décidé de suivre la décision de la CIP-E. En conséquence, il a chargé le DFJP d'examiner de manière approfondie les effets financiers, organisationnels, juridiques et politiques de l'option 1 du rapport et de lui remettre, si possible d'ici fin 2012, un projet de modification de la LAsi.

De plus, le Conseil fédéral a mandaté le DFJP de lui soumettre, pour la fin septembre 2011, un message complémentaire au message du 26 mai 2010 sur la modification de la LAsi en vue de la mise en œuvre de l'option 3 (mesures à court terme). Le présent rapport contient les modifications légales nécessaires à cet effet.

1.2 La nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Introduction d'une phase préparatoire avant le début de la procédure d'asile

Dès qu'une demande d'asile est déposée, une phase préparatoire commence durant laquelle doivent être effectuées, si possible, toutes les clarifications préliminaires utiles à la décision, et ce dès l'arrivée de la personne dans un CEP (art. 26 LAsi). La phase préparatoire doit aussi permettre de mieux organiser l'audition sur les motifs d'asile, qui a lieu ultérieurement. Cette phase ne doit pas durer plus de trois semaines. Pendant ce temps, on réunit et enregistre en particulier les données personnelles du requérant. Les moyens de preuve fournis, ainsi que les documents de voyage et les papiers d'identité font ensuite l'objet d'une vérification. La phase préparatoire permet aussi de prendre des mesures d'instruction concernant la provenance du requérant. De surcroît, les demandes de prise ou reprise en charge doivent en général être adressées durant cette phase à l'Etat Dublin responsable.

Pour pouvoir exécuter rapidement la procédure d'asile, les collaborateurs de l'ODM doivent, dès le début de la procédure, disposer des informations ainsi obtenues qui leur sont importantes pour traiter la demande d'asile, ceci dans le sens d'un soutien complet et professionnel. Durant la phase préparatoire, l'ODM peut confier des tâches administratives à des tiers. L'introduction de cette phase doit permettre de mener les procédures d'asile plus rapidement et plus efficacement.

1.2.2 Examen médical dans les centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération

Pendant la phase préparatoire, les requérants atteints dans leur santé doivent pouvoir se faire examiner gratuitement dans les CEP par des professionnels de la santé mandatés par la Confédération (art. 26a LAsi). Cette offre gratuite complète l'examen sanitaire de frontière obligatoire. Les requérants sont tenus de faire valoir, immédiatement après le dépôt de la demande, toute atteinte à leur santé dont ils ont connaissance à ce moment-là et qui pourrait s'avérer déterminante pour la procédure d'asile et de renvoi. Les atteintes à la santé invoquées ultérieurement ne doivent plus être prises en compte dans la procédure d'asile et de renvoi que si le requérant peut apporter la preuve de leur existence. La simple vraisemblance ne suffit pas. Les circonstances de chaque cas devront être prises en considération. La modification proposée vise à ce qu'il ne soit plus tenu compte d'arguments médicaux non fondés qui sont avancés ultérieurement. L'exécution du renvoi ne sera alors plus reportée, en faveur d'une admission provisoire pour raisons médicales que dans des cas fondés.

1.2.3 Mesures d'amélioration de la protection juridique

Comme indiqué plus haut, le projet de loi en suspens concernant la révision de la LAsi doit, conformément à la décision de la CIP-E, être retourné au Conseil fédéral qui sera chargé de soumettre un nouveau projet de loi visant la mise en œuvre de l'option 1. Il s'agit notamment de fixer une nouvelle réglementation concernant les délais de recours et la protection juridique.

Dans ce contexte, en attendant l'introduction d'une nouvelle réglementation, la protection juridique des requérants doit déjà être renforcée ponctuellement dans le cadre de la révision en cours de la LAsi (cf. ch. 1.1.3 et rapport du DFJP sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, option 3).

Pour la procédure de recours, toute personne indigente dont le recours n'est pas dénué de perspective doit pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire d'office (art. 110a LAsi). On pourrait en outre renoncer à l'actuelle condition de la nécessité d'une représentation juridique (cf. art. 65, al. 2, de la loi sur la procédure administrative, PA ; RS 172.021). De surcroît, outre les avocats, les titulaires d'un diplôme universitaire en droit disposant de connaissances particulières du droit procédural et du droit d'asile doivent également être habilités à fournir l'assistance judiciaire d'office (cf. art. 65, al. 2, PA). Il serait en effet avantageux que les personnes chargées du conseil juridique, dont certaines n'ont pas le titre d'avocat, puissent représenter les requérants d'asile également dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite. Par ailleurs, on pourrait créer une base juridique selon laquelle les actes seraient transmis d'office au requérant d'asile avec la décision en matière d'asile (art. 17, al. 5, LAsi). Aujourd'hui, on ne procède ainsi qu'en cas de non-entrée en matière et de procédure à l'aéroport.

1.2.4 Conventions entre le DFJP et le TAF visant la simplification des processus administratifs

Le rapport du DFJP sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile de mars 2011 montre que la durée des procédures d'asile est trop longue (cf. rapport sur les mesures d'accélération, p. 13 ss). Cette constatation concerne tant les procédures de première instance que les procédures de recours. Une des causes possibles en est l'absence d'arrangement entre l'ODM et le TAF concernant la priorisation des procédures de première et de deuxième instances. Il n'existe pas non plus d'accord sur les processus administratifs. De tels accords seraient toutefois judicieux et même nécessaires pour permettre un déroulement sans accroc des procédures, en particulier en cas de fort afflux de demandes d'asile. Il faut donc que des conventions puissent être conclues entre le DFJP et le TAF concernant la priorisation et les processus administratifs des procédures de première et de deuxième instances (cf. art. 109a LAsi).

Ad al. 2

Dès la phase préparatoire, les données personnelles du requérant, notamment, doivent être recueillies et enregistrées. L'identité, les moyens de preuve présentés, les documents de voyage ainsi que les papiers d'identité doivent ensuite faire l'objet d'une vérification. Par ailleurs, les empreintes digitales doivent être relevées et comparées avec celles disponibles dans différentes bases de données. Les empreintes digitales et la photographie du requérant étant prises lors de la première demande d'asile, ces mesures ne sont plus appliquées si une même personne dépose d'autres demandes. Il en va de même pour les requérants d'asile mineurs âgés de moins de quatorze ans accompagnés de leurs parents (cf. art. 6 de l'ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles, OA 3 ; RS 142.314). Ces exceptions sont introduites dans les dispositions proposées par l'expression « en règle générale ». D'autres enquêtes pertinentes concernant l'origine du requérant peuvent également être menées durant la phase préparatoire (p. ex. établissement de questionnaires spécifiques aux pays ou collecte d'informations sur la situation politique actuelle). De plus, le requérant doit, dès la phase préparatoire, être interrogé par écrit ou par oral sur son identité, son itinéraire et, sommairement, sur les motifs qui l'ont poussé à quitter son pays. Cette audition doit également être l'occasion de mener des recherches spécifiques au système Dublin, par exemple de vérifier si la personne concernée a préalablement séjourné dans un autre Etat Dublin ou si elle y a déposé une demande d'asile. Enfin, des travaux préliminaires doivent être effectués en vue du dépôt d'une demande dans le cadre de la procédure Dublin.

Ad al. 2^{bis}

Désormais, toute demande de prise ou reprise en charge dans l'Etat Dublin responsable doit en règle générale être effectuée dès la phase préparatoire. Compte tenu du délai maximum de cette phase, qui est de trois semaines, l'ODM doit lancer immédiatement les éventuelles procédures Dublin, les clore si possible encore pendant le séjour dans le CEP et exécuter le renvoi dans l'Etat Dublin responsable. A cette fin, les capacités d'hébergement dans les CEP (cf. ch. 3.1) doivent être augmentées. Dans des situations exceptionnelles, notamment en cas d'augmentation du nombre de demandes ou de problèmes de capacités dans les CEP, l'ODM doit malgré tout pouvoir transmettre les demandes Dublin à une date ultérieure. Cette possibilité est mise en évidence au travers de l'emploi de l'expression « en règle générale ».

Ad al. 2^{ter} (nouveau)

Les tâches mentionnées à l'al. 2 doivent pouvoir être déléguées à des tiers. Il s'agit en particulier de tâches administratives. La rédaction d'une décision d'asile ou encore l'audition sur les motifs d'asile constituent des activités centrales de la procédure d'asile. Par conséquent, elles doivent rester du seul ressort des collaborateurs de l'ODM.

La réglementation en vertu de laquelle les tâches visant à assurer le fonctionnement des CEP peuvent être déléguées à des tiers est déjà ancrée aujourd'hui au niveau de l'ordonnance (cf. art. 17 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure, OA 1 ; RS 142.311). Pour des raisons de sécurité juridique et de transparence, elle doit désormais être intégrée dans la loi. Cette transposition permet également de respecter le principe de la légalité selon lequel la loi formelle doit préciser la nature, l'ampleur et le but de la délégation de tâches.

Une phase préparatoire clairement définie et bien structurée permet dans l'ensemble d'accélérer les procédures d'asile. Par ailleurs, l'ODM peut réduire sa charge de travail administratif en déléguant certaines tâches à des tiers.

Art. 26a (nouveau)

Examen médical

En pratique, il arrive fréquemment que des raisons médicales faisant obstacle à l'exécution du renvoi dans le pays d'origine soient invoquées à un stade avancé d'une procédure d'asile et de renvoi. Souvent, les demandes multiples ou les demandes de réexamen sont exclusivement motivées par des raisons médicales. Mener à bien ce type de procédure d'asile est un travail long et difficile pour les collaborateurs de l'ODM. Certes, ils peuvent aujourd'hui déjà faire vérifier ces arguments médicaux par un médecin de confiance. Néanmoins, cette mesure représente une charge de travail importante car la LAsi en vigueur ne contient aucune réglementation spécifique concernant la procédure à adopter en présence d'arguments médicaux.

Dans ce contexte, il convient d'intégrer dans la loi une réglementation portant sur les arguments médicaux avancés dans le cadre d'une procédure d'asile. Elle permet aux personnes concernées de faire rapidement, facilement et gratuitement vérifier leurs arguments médicaux par un professionnel de la santé. Une procédure clairement réglée renforce également la sécurité juridique.

Ad al. 1

Les éventuelles atteintes à la santé doivent être invoquées immédiatement après le dépôt de la demande d'asile pour autant que le requérant en ait alors connaissance et qu'elles soient déterminantes pour la procédure d'asile et de renvoi. Le délai pour invoquer de telles atteintes peut être fixé au niveau de l'ordonnance par le Conseil fédéral. Dans tous les cas, il ne doit pas dépasser la durée maximale de trois semaines prévue pour la phase préparatoire (cf. art. 26, al. 1bis, LAsi). Il importe de tenir compte des circonstances concrètes du cas d'espèce. La personne concernée peut par exemple ne pas avoir été en mesure de faire valoir ses arguments médicaux dans ce délai pour des motifs excusables.

Lors de leur arrivée dans le CEP, les personnes concernées sont rendues attentives au fait qu'elles doivent signaler toute atteinte à leur santé immédiatement après le dépôt de leur demande d'asile qu'elles peuvent se faire examiner gratuitement par un professionnel de la santé. Cette information leur est communiquée au moyen d'une notice et par oral lors de l'audition sur les données personnelles.

Lorsque le requérant fait valoir des atteintes à sa santé, il doit s'adresser au professionnel de la santé désigné par l'ODM. En pratique, cette première consultation sera vraisemblablement assurée par du personnel médical dans les CEP. Lorsque cela est indiqué du point de vue médical, la personne concernée est redirigée vers un médecin spécialiste mandaté par l'ODM. L'art. 82a LAsi, selon lequel l'accès aux fournisseurs de prestations et le choix de l'assureur peuvent être limités, s'applique par analogie en cas de séjour dans les CEP.

Ad al. 2

Les atteintes à la santé invoquées ultérieurement peuvent uniquement être prises en compte dans la procédure d'asile et de renvoi (y compris dans les éventuelles procédures de réexamen) lorsque la personne concernée peut les prouver (cf. art. 32, al. 2, PA). Les exigences quant au degré de preuve sont donc plus élevées que celles

découlant de la règle générale selon laquelle les allégations dans une procédure d'asile doivent au moins être rendues vraisemblables (cf. art. 7 LAsi). Il en va de même lorsqu'un requérant d'asile s'adresse à un médecin non mandaté par l'ODM et remet un certificat médical établi par celui-ci. En cas de doutes concernant les arguments médicaux, l'ODM peut charger un médecin de confiance d'en vérifier l'authenticité, voire celle du certificat médical remis ultérieurement, ou encore d'examiner le requérant. Cette tâche pourrait par exemple être assurée par un service médical régional d'un office AI. Avec la réglementation proposée, l'atteinte à la santé que la personne concernée peut prouver est intégralement prise en compte dans l'examen de la demande d'asile, et ce indépendamment du moment où elle a été invoquée.

Lors de son arrivée dans le CEP, le requérant est informé par le biais d'une notice, puis par oral lors de l'audition sur les données personnelles, des conséquences juridiques en matière de preuve que peuvent avoir des atteintes à la santé invoquées ultérieurement dans la procédure d'asile.

La nouvelle réglementation permet aux requérants de faire vérifier facilement et gratuitement leurs arguments médicaux. Elle vise également à réduire le nombre de requérants faisant valoir ce type d'argument à un stade très avancé de la procédure dans le seul but d'empêcher ou retarder l'exécution du renvoi.

2.4 **Chapitre 8** **Voies de droit**

Art. 109a (nouveau) Conventions

Le rapport du DFJP sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile de mars 2011 montre que la durée des procédures d'asile est trop longue (cf. rapport sur des mesures d'accélération p. 13 ss). Cette longueur concerne autant la procédure de première instance que la procédure de recours. Le rapport fournit plusieurs explications possibles. Il cite notamment l'absence d'accords avec le TAF concernant une priorisation des procédures de première et de deuxième instances. Il n'existe pas non plus d'accords sur les processus administratifs. Or, de tels accords peuvent s'avérer judicieux et nécessaires durant les périodes de fort afflux de demandes d'asile afin d'assurer que les procédures se déroulent sans difficulté. Ces accords touchant uniquement des questions administratives, l'indépendance des juges prévue par la Constitution reste pleinement garantie (art. 191c de la Constitution fédérale, Cst. ; RS 101).

Art. 110a (nouveau) Assistance judiciaire

Ad al. 1

Dans le cadre de la procédure de recours, outre les frais de procédure, les frais liés à l'assistance judiciaire doivent également être pris en charge lorsque la personne concernée est indigente et que le recours ne paraît pas dépourvu de toute perspective. Désormais, la nécessité d'une assistance judiciaire est légalement présumée en raison du manque de connaissances linguistiques et juridiques généralement constaté chez les personnes concernées. Selon le droit en vigueur, la question de la nécessité d'une assistance dans le cas d'espèce requiert des démarches relativement importantes.

Il revient à la personne concernée de demander la libération de l'obligation de supporter les frais et l'assistance judiciaire dans le cadre de la procédure de recours (cf. art. 65, al. 2, PA).

La suppression de l'examen de la nécessité d'une assistance judiciaire déchargera le TAF. Par ailleurs, l'assistance judiciaire permet de rehausser les exigences en matière de respect des prescriptions de forme, si bien que la procédure de recours peut, dans l'ensemble, être accélérée.

Ad al. 2

En dérogation à l'art. 65, al. 2, PA, l'assistance judiciaire dans le domaine de l'asile ne doit plus nécessairement être assurée par des avocats. Cette solution a pour avantage de permettre aux personnes chargées de dispenser des conseils juridiques lors de la procédure de première instance, qui ne disposent pas nécessairement du titre d'avocat, de représenter les requérants d'asile également dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite. Les personnes qui souhaitent être engagées comme représentants légaux par le TAF doivent posséder un diplôme universitaire en droit et des connaissances approfondies du droit procédural et du droit d'asile (p. ex. diplôme en droit avec spécialisation en droit de la migration ou collaboration dans un bureau de conseil juridique spécialisé). Les personnes uniquement munies d'un diplôme en droit de niveau Bachelor ne doivent pas être admises. En effet, si ces personnes disposent généralement de connaissances juridiques de base, les connaissances spécialisées nécessaires leur font défaut.

3 Conséquences pour la Confédération et les cantons

3.1 Conséquences financières pour la Confédération

Les modifications de la LA_{Asi} proposées doivent permettre, à long terme, de réaliser des économies. Il n'est toutefois pas possible de chiffrer exactement les éventuelles conséquences financières, vu l'impossibilité de prévoir avec précision comment évolueront le nombre, la qualité et le profil des demandes d'asile.

Ces modifications peuvent être mises en œuvre sans incidence sur les coûts pendant la première année suivant leur entrée en vigueur. A plus long terme, la Confédération pourra réaliser des économies. La première année, les coûts supplémentaires d'environ 67 millions de francs par année seront compensés par une économie de près de 67 millions de francs. Sept ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, les économies réalisées se monteront à un maximum de 108 millions de francs environ par année.

Coûts supplémentaires

Les modifications proposées impliqueront des frais d'investissement de la part de la Confédération. Selon une première estimation, les capacités d'hébergement des CEP, de 1200 places actuellement, devraient passer à environ 3000 places. Cette hausse est nécessaire si la majorité des procédures Dublin doivent à l'avenir être traitées et bouclées dans les CEP. Des capacités d'hébergement deux fois et demi plus élevées engendrent des frais supplémentaires de près de 60 millions de francs par année (charges d'exploitation CEP : environ 52,5 millions de francs ; location de locaux OFCL [imputation des prestations Office fédéral des constructions et de la logistique, OFCL] : environ 7,5 millions de francs).

La Confédération devrait en outre assumer le financement des mesures destinées à améliorer la protection juridique des requérants et celles concernant l'examen médical dans les CEP durant la phase préparatoire (cf. art. 26, 26a et 110a LAsi).

Les frais supplémentaires pour l'assistance judiciaire d'office en faveur des requérants d'asile (cf. art. 110a LAsi) se montent à près de 2 millions de francs par année. Ce montant a été calculé sur la base suivante : le taux de recours en cas de décision d'asile négative, de non-entrée en matière et de décision de réexamen (soit un total de près de 16 000 décisions par année) se situe actuellement autour de 30 %. Vu l'élargissement de la possibilité de se faire assister par un mandataire dans de tels cas, il y a lieu de prévoir une hausse du taux de recours estimée à 50 %. Quelque 20 % des recours déposés ne seraient pas dénués de perspective et bénéficieraient vraisemblablement, en vertu de la nouvelle réglementation, de l'assistance judiciaire d'office. Cette dernière coûterait, pour ces 1600 procédures de recours, près de 2 millions de francs (1200 francs par procédure de recours).

La possibilité d'effectuer un examen médical dans les CEP et le recours à des médecins de confiance de la Confédération (cf. art. 26a LAsi) entraînent une hausse des coûts estimée à 5 millions de francs par année. Ce montant résulte du calcul suivant : tablant sur 15 000 demandes d'asile par année et supposant que près de 50 % des requérants passent un examen médical et que le coût moyen d'une consultation est de 350 francs, le total des frais supplémentaires se monte à 2,6 millions de francs. De plus, on peut présumer que le recours à un médecin de confiance est indiqué pour environ 1200 requérants par année. Ainsi, la Confédération devrait assumer 2,4 millions de frais supplémentaires (coût moyen d'une expertise médicale : 2000 francs).

Economies

S'il y a augmentation des capacités dans les CEP, on peut partir du principe que près de 80 % des procédures Dublin (pour quelque 4800 personnes) y seront bouclées, entraînant une réduction des dépenses pour l'aide sociale et l'aide d'urgence atteignant environ 63,5 millions de francs par année :

Lorsqu'un cas Dublin est réglé dans le CEP, la Confédération ne verse pas au canton le forfait unique d'urgence, qui est de 6100 francs par personne. Ainsi, concernant l'aide d'urgence, ce procédé permet d'économiser près de 29 millions de francs par année. De plus, la Confédération verse un forfait global au canton de 55 francs par jour et par personne jusqu'à ce que la décision d'asile entre en force. L'hébergement dans les CEP des personnes relevant d'une procédure Dublin résulte sur une économie annuelle de quelque 34,5 millions de francs étant donné que la Confédération ne doit alors plus verser de forfaits globaux aux cantons pour ces personnes pendant 130 jours (durée moyenne de séjour dans les cantons pour les cas Dublin).

Si l'on augmente le degré de la preuve concernant les arguments médicaux qui n'ont pas été invoqués immédiatement après le dépôt de la demande d'asile (cf. art. 26a, al. 2, LAsi), on peut supposer que le nombre d'admissions temporaires pour cause de renvoi inexigible va baisser d'environ 5 à 10 %. La Confédération rembourse aux cantons les dépenses liées à l'aide sociale pendant sept ans au plus à compter de l'entrée en Suisse de la personne admise à titre provisoire (cf. art. 87, al. 3, LEtr). En partant d'une réduction d'environ 10 % des admissions provisoires, la Confédération économisera, dans le domaine des coûts de l'aide sociale 3,5 millions de francs au maximum (350 personnes x 55 francs par jour x 180 jours) au cours de la première

année. Après sept ans, ces économies seront de 45 millions de francs au plus (2275 personnes x 55 francs par jour x 360 jours).

3.2 Conséquences en matière de personnel pour la Confédération

Il convient de mettre en œuvre progressivement l'introduction d'une phase préparatoire dans les CEP (cf. art. 26 LAsi). A l'heure actuelle, on ne peut pas encore prévoir quelles en seront les conséquences en matière de personnel. Les éventuelles répercussions sur le personnel seront précisées dans le message complémentaire du Conseil fédéral.

3.3 Conséquences pour les cantons et les communes

Aucun frais supplémentaire n'est attendu pour les cantons et les communes.

4 Aspects juridiques

Le projet de modification de la LAsi dans le cadre du présent message complémentaire est fondé sur l'art. 121, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers). Il est conforme à la Constitution fédérale et au droit international public.